



Fachbereiche WD 5 und WD 7

Beschleunigung der Verkehrswegesaniierung: Rechtsgrundlagen

Beschleunigung der Beschleunigung der Verkehrswegesaniierung: Rechtsgrundlagen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 020/25; WD 7 - 3000 - 019/25
Abschluss der Arbeit: 14. April 2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt
(Abschnitte 1 bis 1.3.1 und 2 bis 4)
WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht,
Medienrecht, Bau und Stadtentwicklung
(Abschnitte 1.3.2 und 5)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Hintergrund	4
1.2.	Fragestellung	4
1.3.	Wesentliches Ergebnis	5
1.3.1.	Kompetenzen des Bundes: Bau und Finanzierung	5
1.3.2.	Dringlichkeitsvergabe	5
2.	Verwaltung der Straßen	6
2.1.	Rechtliche Unterscheidung von Straßenkategorien	6
2.2.	Bundesverwaltung	6
2.2.1.	Autobahnen	6
2.2.2.	Sonstige Bundesfernstraßen	7
2.2.3.	Ausnahme: Brücken über Bundesfernstraßen?	9
2.2.4.	Wasserstraßen des Bundes	10
2.3.	Landesverwaltung	11
3.	Finanzhilfen des Bundes für Verkehrswege	12
3.1.	Finanzierungsverantwortung und Finanzhilfen nach dem Grundgesetz	12
3.2.	Gesetzliche Fördertatbestände für Straßen	13
3.2.1.	Förderung nach § 5a FStrG	13
3.2.2.	Bundesprogramme nach § 6 GVFG	14
3.2.3.	Sondervermögen für Infrastruktur	16
4.	Beschleunigungsgesetzgebung	16
5.	Beschleunigung von Vergabeverfahren	17
5.1.	Vergaberechtliche Grundlagen	17
5.2.	Das Erfordernis der Durchführung eines Vergabeverfahrens	19
5.2.1.	Kartellvergaberecht	19
5.2.1.1.	Verfahrensarten	19
5.2.1.2.	Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb	20
5.2.1.3.	Gesetzliche Voraussetzungen der Dringlichkeitsvergabe	21
5.2.1.3.1.	Äußerst dringliche und zwingende Gründe	22
5.2.1.3.2.	Unvorhersehbarkeit und Zurechenbarkeit	23
5.2.1.4.	Anknüpfungspunkte bei Sperrungen strategisch wichtiger Verkehrswege	25
5.2.2.	Haushaltvergaberecht	25

1. Einleitung

1.1. Hintergrund

Große Teile der heutigen zentralen Verkehrsinfrastruktur in Deutschland, insbesondere auch Brücken, wurden zwischen 1965 und 1985 gebaut und stammen damit aus einer Zeit mit deutlich geringerem Verkehrsaufkommen und Verkehrsbeanspruchung.¹ Insbesondere der zunehmende Schwerlastverkehr hat in den letzten Jahrzehnten Brücken über das ursprünglich prognostizierte Maß stark beansprucht.² Um den verkehrlichen Anforderungen gerecht zu werden, sollen daher umfangreiche Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Zustandes und Erhöhung der Tragfähigkeit vieler Brücken und sonstiger Verkehrsinfrastruktur erforderlich sein.³ So soll bei etwa 4.000 der vielen modernisierungsbedürftigen Brückenbauwerke im deutschen Straßennetz dringender Handlungsbedarf bestehen, vornehmlich im Kernnetz stark belasteter Autobahnen.⁴

1.2. Fragestellung

Bau und Erhalt von Straßen sind in Deutschland Aufgabe des jeweiligen Straßenbaulastträgers. Das können der Bund, das Land oder die Kommunen sein. Mitunter nimmt eine Sanierung oder Reparatur Zeit in Anspruch.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der **Bund** hat, den (Ersatz-)Neubau und die Sanierung von Straßen und Brücken zu **beschleunigen**, auch dann, wenn es sich um Straßen in der Baulast der Länder und Kommunen handelt. Dies schließt den Fall mit ein, dass eine reparaturbedürftige Brücke in Straßenbaulast eines Landes oder einer Kommune den Verkehr auf einer Bundeswasserstraße beeinträchtigt. Die Frage berührt die verschiedenen Kompetenzen des Bundes gegenüber den Ländern und Kommunen, Verkehrswegesanieierung zu gestalten. Dies sind die Ebenen der Straßenverwaltung (Abschnitt 2.), Finanzen (Abschnitt 3.) und Gesetzgebung (Abschnitt 4.).

Ferner stellt sich die Frage, ob und inwieweit ein durchzuführendes **Vergabeverfahren** für die Beauftragung von Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie zur Errichtung von Ersatzneubauten **beschleunigt** werden kann. Hierzu stellt Abschnitt 5. die Grundlagen des

-
- 1 Vgl. etwa Bundesministerium für Digitales und Verkehr, „Brücken: Zahlen, Daten, Fakten“, abrufbar unter: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/bruecken-zahlen-daten-fakten.html> (Stand dieser und nachfolgender Internetquellen: 10.04.2025).
 - 2 FAQ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Brückenmodernisierung, abrufbar unter: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/brueckenmodernisierung-faq.html>.
 - 3 FAQ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Brückenmodernisierung. Die wesentlichen Aufgaben wurden im „Zukunftspaket leistungsfähige Autobahnbrücken“ zusammengefasst, Brückenmodernisierung – Ein Beitrag zu einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr, abrufbar unter: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/zukunftspaket-leistungsfae-hige-auto-bahnbruecken.pdf?__blob=publicationFile.
 - 4 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung vom 02.04.2024 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Ziele des aktuellen Brückensanierungsprogramms der Bundesregierung, Drucksache 20/10894, S. 2, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/108/2010894.pdf>.

Vergabeverfahrens und grundsätzliche Möglichkeiten einer Beschleunigung summarisch dar. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Dringlichkeitsvergabe.

1.3. Wesentliches Ergebnis

1.3.1. Kompetenzen des Bundes: Bau und Finanzierung

Die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Verkehrswegesanierung richten sich im Grundsatz nach der Straßenkategorie. Der Bund kann vor allem bei Bundesfernstraßen Einfluss auf die Verfahren nehmen; ferner kann er Gesetze mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung verändern. In gewissem Umfang wirken sich solche Bundesgesetze auch auf Landesstraßen aus (z. B. beim Umweltrecht). Für Landes- und Kommunalstraßen tragen die Länder und Kommunen die Straßenbaulast. Schon dem Grundgesetz nach sind direkte Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes hier begrenzt. Auch die finanziellen Lasten der Länder und Kommunen kann der Bund nur in Ausnahmefällen übernehmen.

1.3.2. Dringlichkeitsvergabe

Das deutsche Vergaberecht ist stark europarechtlich determiniert und auf den ersten Blick nicht sonderlich agil in seiner Anwendung. Im Fall besonderer Eilbedürftigkeit von Beschaffungsvorgängen bietet es mit dem Instrument der **Dringlichkeitsvergabe** im Einzelfall dennoch besondere Möglichkeiten. In Betracht kommt insoweit insbesondere das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb. Dieses sieht vor, dass der jeweilige öffentliche Auftraggeber etwaige Vertragspartner selbst ohne vorheriges förmliches Verfahren – mithin **auch ohne ansonsten erforderliche europaweite Bekanntmachung** – auf Basis seiner Marktkennntnis auswählen und sodann frei mit diesen verhandeln kann. Strenge Fristvorgaben anderer Verfahrensarten sind bei dieser Verfahrensart entscheidend verkürzt. Ebenso gibt es begrenzte Erleichterungen für die Durchführung der Dringlichkeitsvergabe, indem eine partielle Befreiung unter anderem von den Erfordernissen der elektronischen Kommunikation und elektronischen Angebotsabgabe geschaffen wurde.

Zu beachten ist aber, dass hierbei die grundlegenden Vergaberechtsprinzipien des transparenten Wettbewerbs und der Gleichbehandlung fundamental eingeschränkt werden, weshalb die **Zulässigkeitsvoraussetzungen** des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb **besonders eng auszulegen** sind: Aufträge dürfen in diesem Verfahren nur dann vergeben werden, wenn äußerst dringliche, zwingende Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen, die der betreffende öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die Mindestfristen einzuhalten, die für das offene und das nicht offene Verfahren sowie für das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb vorgeschrieben sind.

Ob die Voraussetzungen der **Dringlichkeitsvergabe** im oben beschriebenen Sinne bei einer Gefährdung langfristiger Sperrungen strategisch wichtiger Bundesverkehrswege gegeben sind, muss einzelfallabhängig unter Würdigung der Gesamtumstände erfolgen.

2. Verwaltung der Straßen

2.1. Rechtliche Unterscheidung von Straßenkategorien

Rechtlich unterscheidet man Straßen in Deutschland nach Bundesfernstraßen, Landesstraßen und kommunalen Straßen (Kreisstraßen, Gemeindestraßen). Für ihren Bau und ihre Erhaltung ist jeweils ein bestimmter öffentlicher Rechtsträger zuständig (Bund, Land oder Kommune) und trägt die sog. **Straßenbaulast**. Die Straßenbaulast umfasst die mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben.⁵

Die Eigenschaft als Straße, verknüpft mit der Straßenkategorie, erhält ein Verkehrsweg durch **Widmung**. Ebenfalls möglich sind Umwidmungen bzw. Auf- und Abstufungen. So kann der Bund beispielsweise – bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen⁶ – eine Landesstraße zur Bundesfernstraße aufstufen.

Bundesfernstraßen gliedern sich in Bundesautobahnen und die sonstigen Bundesfernstraßen, d. h. Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten (§ 1 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz, FStrG⁷). Bundesfernstraßen sind öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 1 Abs. 1 FStrG). Bundesautobahnen sind Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Sie sollen getrennte Fahrbahnen für den Richtungsverkehr haben (§ 1 Abs. 3 FStrG). Anders als Landes- und Kreisstraßen, die ebenfalls dem überörtlichen Verkehr dienen, sollen Bundesfernstraßen allein untereinander ein Netz bilden und dadurch auch die verkehrliche Wirtschaftseinheit des Bundesgebiets unterstützen.⁸

2.2. Bundesverwaltung

2.2.1. Autobahnen

Die Verkehrswegesanierung kann der Bund auf Verwaltungsebene beeinflussen, soweit er selbst die Straßen verwaltet oder die Verwaltungen der Länder anweisen kann.

Der Bund verwaltet die Bundesautobahnen durch eigene Behörden (Art. 90 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz, GG⁹). Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen (Art. 90 Abs. 2 Satz 2 GG). Dies tut er seit 2018 mit der Gesellschaft „Die

5 Gröpl, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 90, Rn. 98.

6 Dazu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 5 - 3000 - 176/24, Widmung und Umwidmung von Straßen; Rechtsschutz, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1059832/2b4730819b794ac75f06eb4545bf0bfc/WD-5-176-24-pdf.pdf>.

7 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/>.

8 Sauthoff, Die Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen, DÖV 2009, 974 (975).

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

Autobahn GmbH des Bundes“ (im Folgenden: Autobahn GmbH).¹⁰ Nach § 1 Abs. 1 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG)¹¹ obliegt ihr die Planung, der Bau, der Betrieb, die **Erhaltung**, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt. Zum 1. Januar 2021 hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) die Autobahn GmbH des Bundes im Wege einer Rechtsverordnung aufgrund von § 6 InfrGG entsprechend **beliehen**.¹² Die GmbH führt damit Hoheitsaufgaben aus.

Das **Fernstraßen-Bundesamt (FBA)** ist nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Fernstraßen-Bundesamt-Einrichtungsgesetz (FStrBAG)¹³ zuständig für die Widmungs- und Umstufungsentscheidungen des Bundes, die Bestimmung der Planung für Bundesfernstraßen (im Rahmen von § 16 FStrG), die Planfeststellung und Plangenehmigung für Bau oder Änderung von Bundesautobahnen und die Rechts- und Fachaufsicht über die Autobahn GmbH. Weitere Aufgaben können per Gesetz zugewiesen werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 FStrBAG).

Wenn ein Land dies beantragt, kann eine nach Landesrecht zuständige Behörde die Aufgaben der Planfeststellung und Plangenehmigung für Bundesautobahnen übernehmen (§ 3 Abs. 3 FStrBAG). Von diesem Antragsrecht haben **Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen** Gebrauch gemacht.¹⁴ Die entsprechenden Befugnisse werden von diesen Bundesländern in Bundesauftragsverwaltung ausgeübt (vgl. Art. 143e Abs. 3 GG) (zur Auftragsverwaltung sogleich 2.2.2.). Ansonsten bleibt das FBA im Rahmen der Bundesverwaltung für die anderen Verwaltungstätigkeiten zuständig. Nach § 3 Abs. 4 FStrBAG ist das BMDV unter Umständen berechtigt, diese Befugnisse (Anhörung, Planfeststellung und Plangenehmigung) den Ländern wieder zu entziehen. Das FBA untersteht bei seinen Tätigkeiten aufgrund der Behördenhierarchie (Eingliederung in den Geschäftsbereich) dem Weisungsrecht des BMDV.¹⁵

2.2.2. Sonstige Bundesfernstraßen

Im Rahmen der nach Art. 85 GG weisungsunterstellten **Auftragsverwaltung** nehmen die Länder die Straßenbaulast im Auftrag des Bundes für die sonstigen Bundesfernstraßen wahr (Art. 90

10 Bericht des Bundesrechnungshofes vom 25. Juni 2020 (Gz.: V 5 – 2018 – 1129), S. 6, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/deges-zusammen-mit-autobahn-gmbh-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

11 <https://www.gesetze-im-internet.de/infrgg/InfrGG.pdf>.

12 Verordnung über die Beleihung der Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes (InfrGG-Beleihungsverordnung – InfrGGbV), <https://www.gesetze-im-internet.de/infrggbv/InfrGGbV.pdf>.

13 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrbag/index.html>.

14 Fernstraßen-Bundesamt, Planfeststellung, https://www.fba.bund.de/DE/Planfeststellung/planfeststellung_node.html.

15 Pokorni, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 17b FStrG, Rn. 18.

Abs. 3 GG). Ausnahmen sind die Bundesfernstraßen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (vgl. Art. 143e Abs. 2, Art. 90 Abs. 4 GG).¹⁶

Inhaltlich umfasst die Straßenbaulast die Gesamtheit der mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben (s. o. Abschnitt 2.1.).¹⁷ Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bau von Fernstraßen ergeben sich u. a. aus dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)¹⁸. So wird nach § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG das Netz der Bundesfernstraßen nach dem **Bedarfsplan** für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigelegt ist. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG ist die Feststellung des Bedarfs durch den **Bundesgesetzgeber** für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich.¹⁹

Bei der Wahrnehmung der Straßenbaulast ist wie folgt zu differenzieren:

- Die Länder nehmen bei den sonstigen Bundesfernstraßen stets die **externe Straßenbaulast** wahr. Damit ist die nach außen wirkende **Verwaltungstätigkeit** zur Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen gemeint. Die Sachkompetenz, d. h. die (interne) Sachbeurteilung und Sachentscheidung, liegt nur im Ausgangspunkt beim Land. Der Bund darf sie – insbesondere durch Ausübung seines Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 GG – an sich ziehen („**Zugriffsrecht**“).
- Den Bund trifft im Innenverhältnis zu den Ländern die Finanzierungslast für den Bau, die Unterhaltung und die sonstigen Maßnahmen hinsichtlich der Bundesfernstraßen (**finanzielle Straßenbaulast**).²⁰

Die obersten Landesbehörden sind abgesehen von den Autobahnen (vgl. o. Abschnitt 2.2.1.) grundsätzlich Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbehörde (vgl. § 17b Abs. 4 FStrG). Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) empfiehlt den obersten Straßenbaubehörden der Länder die Einführung bestimmter Regelungen zum „Stand der Technik“. Bei diesen Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau (ARS) handelt es sich um „kooperatives Verwaltungshandeln“. Die Vorgaben des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (Kabinettsbeschluss, Zustimmung Bundesrat) sollen damit nicht gelten.²¹ Ansonsten unterstehen die Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG den **Weisungen** der zuständigen obersten Bundesbehörde, d. h. des BMDV. Das FBA unterstützt das BMDV bei der Wahrnehmung dieser Bundesaufsicht über die Landesbehörden (§ 2 Abs. 1 FStrBAG). Der Bund muss den Ländern Kenntnis von seinen Weisungen und

16 Linke/Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Einl FStrG, Rn. 20.

17 Gröpl, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 90, Rn. 98.

18 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrausbaug/index.html>.

19 Beckmann, in: Stüer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, E. Fachplanung, Rn. 5631, 5639 f.

20 Gröpl, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 90, Rn. 98.

21 Vgl. dazu Linke/Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Einl FStrG, Rn. 50.

Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die Weisung darf nur im Innenverhältnis erfolgen. In die Wahrnehmungskompetenz des Landes im Außenverhältnis darf nicht eingegriffen werden.²²

2.2.3. Ausnahme: Brücken über Bundesfernstraßen?

Für Brücken über Bundesfernstraßen besteht jedenfalls in der Theorie eine Ausnahme nach § 24 Abs. 11 FStrG:

„Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr ist ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen, die in der Baulast der Länder oder öffentlich-rechtlicher Selbstverwaltungskörperschaften stehen, in die Baulast des Bundes zu übernehmen und die zur Überleitung notwendigen Maßnahmen zu treffen. In der Rechtsverordnung können auch die nach den üblichen Berechnungsarten zu ermittelnden Ablösungsbeträge festgesetzt werden.“

Die Kommentierung misst der Vorschrift jedoch keine praktische Bedeutung bei:

„Absatz 11 lässt die Übernahme von Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen, die in der Baulast der Länder oder öffentlich-rechtlicher Selbstverwaltungskörperschaften stehen, durch Rechtsverordnung auf den Bund zu. Seit 1953 erging jedoch keine diesbezügliche Regelung. Absatz 11 kommt somit keine Bedeutung zu und sollte aufgehoben werden.“²³

„Die Vorschrift erging vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit zahlreich vereinbarten Sonderbaulasten [per öffentlich-rechtlichem Vertrag übertragene Straßenbaulasten bei einem besonderen Interesse, z. B. an Anlieger^[24]] [...]. Soweit Sonderbaulasten an Brücken der freien Strecke [d. h. keine Ortsdurchfahrt] bestanden, bot § 5 I die Rechtsgrundlage, diese konsensual in die SBL [Straßenbaulast] des Bundes zu übernehmen. Brücken im Zuge von Ortsdurchfahrten könnten durch den Bund durch Baulastübernahmen übernommen werden. Dies führt allerdings zu Durchbrechungen der klaren SBL[Straßenbaulast]-Verteilungen nach § 5 und ist daher kaum zu begründen.“²⁵

22 Vgl. dazu und zu weiteren Einzelheiten Linke/Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Einl FStrG, Rn. 49 ff.

23 Königs, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, 6. Aufl. 2012, § 24, Rn. 6.

24 Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5, Rn. 17.

25 Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 24, Rn. 56-58.

2.2.4. Wasserstraßen des Bundes

Das Recht der Bundeswasserstraßen ist im **Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)**²⁶ geregelt. Danach sind Bundeswasserstraßen neben den (hier ausgeklammerten) Seewasserstraßen

„die Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem Verkehr mit Güter- und Fahrgastschiffen oder der Sport- und Freizeitschifffahrt mit Wasserfahrzeugen dienen; als solche gelten die in der Anlage 1 aufgeführten Wasserstraßen, dazu gehören auch alle Gewässerteile,

a) die mit der Bundeswasserstraße in ihrem Erscheinungsbild als natürliche Einheit anzusehen sind,

b) die mit der Bundeswasserstraße durch einen Wasserzufluss oder Wasserabfluss in Verbindung stehen und

c) die im Eigentum des Bundes stehen“ (§ 1 Abs. 1 WaStrG).

Das Gesetz vermutet mit § 1 Abs. 1 Nr. 1 WaStrG unwiderleglich, dass alle in **Anlage 1** des WaStrG aufgeführten **Wasserstraßen** den genannten Verkehrszwecken dienen – wodurch sie Bundeswasserstraßen sind.²⁷ Zu den Bundeswasserstraßen gehören nach § 1 Abs. 6 WaStrG auch die bundeseigenen Schifffahrtsanlagen, z. B. **Schleusen**.

Der Bund ist nach Art. 89 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG für die Bundeswasserstraßen zuständig und verwaltet sie in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. Auf Antrag eines Bundeslandes kann der Bund gemäß Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GG die Verwaltung der Bundeswasserstraßen, die im Gebiet dieses Bundeslandes liegen, als Auftragsverwaltung auf dieses Bundesland übertragen.²⁸

Die **Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV)** untergliedert sich in die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) mit Sitz in Bonn und die Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter (WSA/WSÄ) sowie die Wasserstraßen-Neubauämter (WNA/WNÄ) in den jeweiligen Regionen.²⁹ Die Behörden der WSV haben für die Bundeswasserstraßen strompolizeiliche Befugnisse (§ 24 Abs. 1 WaStrG). § 30 WaStrG regelt die wasserpolizeiliche **Beseitigung von**

26 Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409), <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrg/index.html>.

27 So ist beispielsweise mit Nr. 9 Anlage 1 des WaStrG die Elbe mit ihren beiden in Deutschland gelegenen Endpunkten „deutsch-tschechische Grenze bei Schöna“ und „Nordsee, Verbindungslinie zwischen der Kugelbake bei Döse und der westlichen Kante des Deichs des Friedrichskoogs (Dieksand)“ als Bundeswasserstraße definiert.

28 Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zum Eigentum und zur Verwaltung von Bundeswasserstraßen, WD 3 - 3000 - 041/23, 17. April 2023, <https://www.bundestag.de/resource/blob/949380/cc56705b9dfccd3f7f18eeb6d8294fcf/WD-3-041-23-pdf.pdf>.

29 Vgl. zum Geschäftsbereich auch Website der WSV, <https://www.gdws.wsv.bund.de/DE/gdws/geschaeftsreich/geschaeftsreich-node.html>.

Schiffahrtshindernissen. Wird die Bundeswasserstraße behindert, beispielsweise durch einen Brückeneinsturz oder eine andere Havarie, kann die WSV unter zwei Voraussetzungen die Hindernisse selbst beseitigen.³⁰ Dafür muss gemäß § 30 Abs. 1 WaStrG eine Beeinträchtigung vorliegen und ein Verantwortlicher darf nicht rechtzeitig und wirksam herangezogen werden können:

„Wird der für die Schiffahrt erforderliche Zustand einer Bundeswasserstraße oder die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf einer Bundeswasserstraße durch [...] treibende oder auf Grund geratene Gegenstände **beeinträchtigt**, können die Behörden der Wasserstraßen- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes das Hindernis beseitigen, wenn ein sofortiges Einschreiten **erforderlich** ist und wenn ein nach § 25 Verantwortlicher **nicht** oder nicht rechtzeitig herangezogen werden kann oder wenn zu besorgen ist, dass dieser Verantwortliche das Hindernis nicht oder nicht wirksam beseitigen wird.“

2.3. Landesverwaltung

Für die Konzeption, Planung, Bau, Änderung und Instandhaltung von Landesstraßen sind – mangels Bundeszuständigkeit – die Länder **nach der Verfassung** zuständig (Art. 30, 70, 83 GG). Den Ländern obliegt bei Landesstraßen die Straßenbaulast.

Der Landesgesetzgeber legt den Bedarf für den Ausbau der Landesstraßen fest.³¹ Die Länder können die Verwaltung der Landesstraßen landeseigenen Behörden, anderen Körperschaften oder Anstalten übertragen.³² Die Straßengesetze der Länder enthalten die entsprechenden Bestimmungen. Zum Beispiel regelt das Straßengesetz für Baden-Württemberg die Baulast für die unterschiedlichen Kategorien von Straßen wie folgt:³³

- Landesstraßen: Träger der Straßenbaulast ist das Land;
- Kreisstraßen: Träger der Straßenbaulast sind die Landkreise und die Stadtkreise;
- Gemeindestraßen: Träger der Straßenbaulast sind die Gemeinden.

30 Näher dazu Wissenschaftliche Dienste, WD 5 - 3000 - 003/25, Beschleunigung der Verkehrswegesanierung: Rechtsgrundlagen, S. 5 ff., <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1059834/9da4a80a3210e7b241e50a5eeaf3381c/WD-5-003-25-pdf.pdf>.

31 Vgl. z. B. Landesstraßenbedarfsplangesetz Brandenburg, <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212567>, sowie die Anlage, <https://bravors.brandenburg.de/sixcms/media.php/68/Anlage%20-%20Landesstra%C3%9Fenbedarfsplangesetz.pdf>.

32 Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kapitel 1, Rn. 188.

33 §§ 43 ff. Straßengesetz für Baden-Württemberg, <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-StrGBW1992rahmen>.

Das Landesgesetz regelt des Weiteren die Befugnisse der Straßenaufsichtsbehörden (Rechtsaufsicht oder umfängliches Weisungsrecht) und der Straßenbaubehörden. Zudem bestimmt es die Planfeststellungsbehörde.³⁴

3. Finanzhilfen des Bundes für Verkehrswege

3.1. Finanzierungsverantwortung und Finanzhilfen nach dem Grundgesetz

Ein Ansatz für die Beschleunigung und Einflussnahme auf die Verkehrswegesanierung ist in einem weiteren Sinne die Steuerung der Staatsfinanzen.

Nach Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG) tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Daraus folgt, dass die **Finanzierungskompetenz** grundsätzlich an die **Aufgabenkompetenz** anknüpft. Wer zuständig ist, zahlt grundsätzlich auch dafür. Dieser Grundsatz wird als **Konnexitätsprinzip** bezeichnet. Eine Finanzierungskompetenz besteht danach grundsätzlich nur, soweit eine Aufgabenkompetenz gegeben ist. Allerdings sieht das GG selbst Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip vor, die dem Bund eine Beteiligung an der Finanzierung ermöglichen, insbesondere für Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG) und bestimmte Finanzhilfen (Art. 104b und Art. 104c GG).³⁵

Für eine Einflussnahme des Bundes auf Bau und Sanierung von Verkehrsinfrastruktur in den Ländern durch Finanzhilfen ist wohl am ehesten der sachgebietsneutrale Art. 104b GG relevant. Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund,

„soweit dieses Grundgesetz ihm **Gesetzgebungsbefugnisse** verleiht,“

den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3.) erforderlich sind.³⁶

Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG kann der Bund unabhängig von Gesetzgebungsbefugnissen Finanzhilfen leisten

34 § 37 und §§ 43 ff. Straßengesetz für Baden-Württemberg, <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-StrGBW1992rahmen>.

35 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt, WD 4 - 3000 - 32/24, 4. Juli 2024, S. 4, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1014246/1605adc0cb48a20ae0fd79231dffbe86/WD-4-032-24-pdf.pdf>.

36 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt, WD 4 - 3000 - 32/24, 4. Juli 2024, S. 14, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1014246/1605adc0cb48a20ae0fd79231dffbe86/WD-4-032-24-pdf.pdf>.

„im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ (Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG).

Ein solcher Fall dürfte allerdings im Bereich Verkehrsinfrastruktur nur ganz ausnahmsweise vorliegen. Ist die Infrastruktur nicht durch eine Naturkatastrophe sanierungsbedürftig, muss eine **außergewöhnliche** Notsituation ursächlich für den Sanierungsfall sein. Außergewöhnliche Notsituationen sind wegen des identischen Wortlauts zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG (Kreditaufnahmen des Bundes in Ausnahme zur sog. Schuldenbremse) im Wesentlichen damit übereinstimmend auszulegen.³⁷ Sie müssen verursacht sein durch solche äußeren Einflüsse, „die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen“.³⁸ Dies betrifft Unglücksfälle infolge **technischen** oder **menschlichen Versagens** (etwa Kernreaktorstörfälle oder Flugzeugabstürze) sowie absichtlich herbeigeführte Ereignisse wie Terroranschläge.³⁹ Die Entstehung der Notsituation muss also außerhalb der staatlichen Kontrolle liegen.⁴⁰ Teilweise wird vertreten, dass die Notsituation auch „hausgemacht“ sein darf, dass aber „die zuständigen staatlichen Stellen zur Beherrschung der eingetretenen Notsituation ohne Einsatz der [...] besonders bereitgestellten Instrumente nicht in der Lage sind.“⁴¹ Eine gewöhnliche Sanierung maroder Infrastruktur dürfte jedenfalls ohne weiter hinzukommende Umstände nicht unter den Fall der außergewöhnlichen Notsituation fallen.

Der Bund hat neben Art. 104b GG einige Möglichkeiten geschaffen, speziell durch die (Mit-)Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur Einfluss auf den Bau und Ausbau von Straßen auf Landes- und kommunaler Ebene zu nehmen. Der folgende Abschnitt 3.2. stellt solche vor.

3.2. Gesetzliche Fördertatbestände für Straßen

3.2.1. Förderung nach § 5a FStrG

§ 5a Satz 1 FStrG („Zuwendungen für fremde Träger der Straßenbaulast“) lautet:

„Zum Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen, die Zubringer zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind, kann der Bund **Zuwendungen** gewähren.“⁴²

37 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 104b, Rn. 38; vgl. die Auslegung der Notsituation für Kreditaufnahmen bei Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 40.

38 Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 60. Ed. vom 28. Dezember 2024, Art. 104b, Rn. 9.

39 Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 60. Ed. vom 28. Dezember 2024, Art. 104b, Rn. 9; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 104b, Rn. 38 unter Verweis auf Kommentierung zu Art. 109, Rn. 78; Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104b, Rn. 25.

40 Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104b, Rn. 25.

41 So Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 104b, Rn. 58.

42 Hervorhebung durch Verf.

Die juristische Kommentarliteratur handhabt § 5a FStrG⁴³ als Ausnahme zum Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Abs. 1 GG. Sie soll andererseits durch die **Gesetzgebungskompetenz** aus dem **Sachzusammenhang** von Straßenbauaufgaben des Bundes nach Art. 90 Abs. 2 GG mit den Straßenbauaufgaben anderer Straßenbaulastträger (Kommunen) gerechtfertigt sein.⁴⁴

Bundesförderungen für Straßen unmittelbar an Kommunen sind daher nur für die „Ausnahmefälle“⁴⁵ zulässig, in denen ein solcher Sachzusammenhang zur Bundeskompetenz für Bundesfernstraßen besteht. Das sind – so § 5a Satz 1 FStrG – die Fälle

- Bau oder Ausbau von **Ortsdurchfahrten** im Zuge von Bundesstraßen und
- Bau oder Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen, die **Zubringer** zu Bundesfernstraßen sind.⁴⁶

Zur Ausführung der Förderungen nach § 5a FStrG im Detail besteht eine Verwaltungsrichtlinie (§ 5a-Richtlinie)⁴⁷ von 1971. Die Förderungen nach § 5a FStrG sind einfache haushaltsrechtliche Zuwendungen nach §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO)^{48, 49}.

3.2.2. Bundesprogramme nach § 6 GVFG

Als weitere Ausnahme zum Konnexitätsprinzip (s. o. Abschnitt 3.1.) bestehen die „besonderen Bundesprogramme“ des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)⁵⁰. Das GVFG war im

43 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409), <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/>.

44 Netter, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, 6. Aufl. 2012, § 5a, Rn. 1; Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5a, Rn. 1, 3 und 6.

45 Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5a, Rn. 6.

46 Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5a, Rn. 6.

47 Richtlinien für die Gewährung von Bundeszuwendungen zu Straßenbaumaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden nach § 5a FStrG, Verkehrsblatt (VkBl.) 1971, S. 566, auch unter <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/ars-aktuell/allgemeines-rundschreiben-strassenbau-1971-22.html>.

48 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361), <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/index.html>.

49 Netter, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, 6. Aufl. 2012, § 5a, Rn. 1; Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5a, Rn. 9. Haushaltsrechtliche Zuwendungen dürfen nur dann veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung der Zweckungszwecke durch die begünstigten Stellen „ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (§ 23 Satz 1 BHO).

50 <https://www.gesetze-im-internet.de/gvfg/index.html>.

Jahre 1971 noch auf Grundlage des Art. 104a Abs. 4 GG a. F. (alte Fassung) erlassen worden.⁵¹ Nach diesem Art. 104a Abs. 4 GG a. F. konnte eine Finanzierung von Aufgaben durch den Bund nämlich noch **ohne dessen Aufgabenkompetenz** erfolgen.⁵² Mit der Föderalismusreform I (2006) entfielen allerdings die Regelungen in Art. 104a Abs. 4 GG a. F. und die „Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“. Die Länder erhielten hierfür noch bis 2019 Ausgleichszahlungen (Art. 143c GG). Die frühere Bundesförderung war vorgesehen für Bau und Ausbau „verkehrswichtiger“ Straßen und zahlreiche Maßnahmen für den ÖPNV (vgl. § 2 GVFG a. F.).

Um die Bundesfinanzierung im Bereich des kommunalen Verkehrs nicht gänzlich entfallen zu lassen, gelten nach Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG die Förderprogramme nach § 6 Abs. 1 GVFG bis zu ihrer Aufhebung fort (sog. „**versteinertes Bundesrecht**“). Aufgrund des später eingefügten Art. 125c Abs. 2 Satz 3 GG⁵³ (insoweit keine echte „Versteinerung“ mehr) änderte der Bund das GVFG im Nachhinein und führte die GVFG-Bundesprogramme zur Förderung von Bau und Ausbau des **schienengebundenen ÖPNV** weiter.⁵⁴ Die Begrenzung der Fördergegenstände auf schienenbezogene Vorhaben ergibt sich aus § 2 GVFG (2020). Einige Bundesländer erließen entsprechende Landesgesetze zum Ersatz des alten GVFG, andere führen es ergänzt durch untergesetzliche Regelungen fort.⁵⁵ Aufgrund dieser Nachfolgeregelungen erfolgen Zuwendungen der Länder an die Gemeinden.⁵⁶

Grundlage für Programme des Bundes nach dem GVFG dürften nach der heutigen Finanzierungs-kompetenzordnung (s. o. Abschnitt 3.1.) der Art. 104b GG⁵⁷ i. V. m. der Gesetzgebungskompetenz („versteinertes Bundesrecht“) aus Art. 125c Abs. 2 GG sein.

-
- 51 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05/2019, Neue Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung der Länder in wichtigen Investitionsbereichen, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/05/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-unterstuetzung-laender.html>.
- 52 Im Wortlaut ohne den Zusatz des heutigen Art. 104b GG („soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“) damals fast identisch Art. 104a Abs. 4 GG a. F.: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“
- 53 Trotz „Versteinerung“ des alten Bundesrechts ermöglichte eine nochmalige Verfassungsänderung mit Art. 125c Abs. 2 Satz 3 GG eine Änderung des GVFG („Eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ist zulässig.“). Dies wird zum Teil kritisiert als „im Widerspruch“ stehend „zur übrigen Kompetenzordnung, nach der der Bund solche Programme heute weder einführen noch ändern dürfte“. – So Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 60. Ed. vom 18. Dezember 2024, Art. 125c, Rn. 4.
- 54 BT-Drs. 19/15621 vom 2. Dezember 2019, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, S. 1, <https://dserv.bundestag.de/btd/19/156/1915621.pdf>.
- 55 Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5a, Rn. 5.
- 56 Witting, in: Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl. 2022, § 5a, Rn. 7.
- 57 Netter, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, 6. Aufl. 2012, § 5a, Rn. 2, ohne den genauen Tatbestand zu nennen.

3.2.3. Sondervermögen für Infrastruktur

Für die 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ist die Schaffung eines sogenannten Sondervermögens u. a. mit Finanzmitteln für Infrastruktur angekündigt. Art. 143h Abs. 1 GG bildet „für **zusätzliche Investitionen** in die Infrastruktur“⁵⁸ eine Kreditermächtigung in Ausnahme zur sog. Schuldenbremse (Art. 109, Art. 115 GG). Art. 143h Abs. 2 GG stellt von den aufgenommenen Schulden

„den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt“ (Art. 143h Abs. 2 Satz 1 und 2 GG).

Art. 143h Abs. 2 GG soll damit eine weitere, im Verhältnis zu den Art. 104b ff. GG **speziellere Ausnahme** zum Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG (s. o. Abschnitt 3.1.) darstellen. Die Gesetzesbegründung erläutert dies wie folgt:

„In Abweichung davon [Konnexitätsprinzip] wird dem Bund in [Art. 143h Abs. 2] Satz 1 aufgrund des großen Investitionsbedarfs der Länder ausnahmsweise ermöglicht, auch im Aufgabenbereich der Länder liegende Investitionen teilweise oder vollständig zu finanzieren. Die **Aufgabenzuständigkeit** der Länder für die Investitionen bleibt unberührt. Die Norm wirkt für den Bund hinsichtlich der **Finanzierungszuständigkeit** kompetenzbegründend. Sie geht anderen Mitfinanzierungstatbeständen als speziellere Norm vor. Umfasst sind sowohl die Investitionen der Länder in ihre eigene Infrastruktur als auch Investitionen in die kommunale Infrastruktur.“⁵⁹

Wie zur Errichtung des Sondervermögens (Art. 143h Abs. 1 Satz 6 GG) bedarf es auch für die Verteilung der Mittel und Begrenzung der Zwecke eines ausführenden Bundesgesetzes (Art. 143h Abs. 2 Satz 4 GG).

4. Beschleunigungsgesetzgebung

Durch einfache Gesetzgebung hat der Bund die Möglichkeit, auf Straßenbau und -sanierung langfristigen Einfluss zu nehmen. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz⁶⁰ für das **Planungsrecht**, betreffend Bau und Unterhaltung von **Bundesautobahnen** und **Bundesstraßen** (vgl. „Landstraßen für den Fernverkehr“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG),⁶¹ Gebrauch gemacht. Indem der Gesetzgeber das Planungsrecht bearbeitet, kann er beispielsweise das Ziel

58 Hervorhebung durch Verf.

59 BT-Drs. 20/15096 vom 10. März 2025, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), S. 13, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf>.

60 „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG).

61 Dazu Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 60. Ed. vom 28. Dezember 2024, Art. 74, Rn. 84.

verfolgen, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.⁶² Dies tat der Bund zuletzt etwa durch das „Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes“. Darin hat der Gesetzgeber das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁶³ dahingehend geändert, dass für den **Ersatzneubau** von Brücken der Bundesfernstraßen unter bestimmten Voraussetzungen keine (erneute) Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (§ 14c UVPG).

5. Beschleunigung von Vergabeverfahren

5.1. Vergaberechtliche Grundlagen

Das deutsche Vergaberecht⁶⁴ ist kein einheitliches Rechtssystem, sondern weist eine **Zweiteilung**⁶⁵ auf: Auf Basis von Vorgaben des Rechts der Europäischen Union (EU) – insbesondere der EU-Richtlinie über allgemeine öffentliche Auftragsvergaben, RL 2014/24/EU⁶⁶ – richten sich Verfahren mit höheren Nettoauftragsvolumina nach dem vierten Teil (§§ 97 bis 184) des **Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)**⁶⁷, dem „**Kartellvergaberecht**“. Ansonsten gilt das weniger strenge Haushaltsrecht des Bundes und der Bundesländer („**Haushaltsvergaberecht**“).⁶⁸ Die Abgrenzung nach Nettoauftragsvolumen ergibt sich unmittelbar aus den europarechtlich determinierten „**Schwellenwerten**“.⁶⁹ Diese werden alle zwei Jahre durch die EU-Kommission überprüft

62 Beispiele zuletzt ergriffener Maßnahmen vgl. Bundesregierung, So bauen wir Schienen, Straßen und Brücken schneller, 4. November 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/moderne-verkehrswege-2294984>.

63 <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/index.html>.

64 Zu den Grundlagen des deutschen Vergaberechts ausführlich Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Grundzüge des Vergaberechts, Infobrief vom 6. Dezember 2021, WD 7 - 3000 - 107/21, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/870486/297a8185a47e1f1b909834015e45baf8/Grundzuege-des-Vergaberechts-data.pdf>.

65 Die Zweiteilung wurde formal begründet durch das Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz – VgRÄG) vom 26. August 1998 (BGBl. 1998 I S. 2512).

66 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. 2014 L 94 S. 65), aktuelle Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0024-20220101>.

67 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>.

68 Ziekow, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, Einleitung Rn. 27.

69 Vgl. § 106 GWB, in dessen Absatz 2 auf mehrere, die öffentliche Auftragsvergabe regulierende EU-Richtlinien in deren jeweils geltender Fassung verwiesen wird.

und gegebenenfalls neu festgesetzt.⁷⁰ Danach gelten derzeit etwa folgende Schwellenwerte: 143.000 EUR für Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die von zentralen Regierungsbehörden vergeben werden, 221.000 EUR für Liefer- und Dienstleistungsaufträge für alle anderen Auftraggeber sowie 5.382.000 EUR einheitlich für Bauaufträge in allen Bereichen. Soweit das geschätzte Volumen der jeweiligen Auftragsart den betreffenden Schwellenwert erreicht oder überschreitet, wird auch vom sogenannten „**Oberschwellenbereich**“ gesprochen, bei dessen Unterschreiten vom „**Unterschwellenbereich**“.⁷¹

Für das Kartell- und das Haushaltsvergaberecht gelten jeweils unterschiedliche Normgefüge. Das **Kartellvergaberecht** regeln neben den §§ 97 ff. GWB im Detail zahlreiche untergesetzliche Rechtsverordnungen: Grundsätzlich, insbesondere für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge, gilt die **Vergabeverordnung (VgV)**⁷² sowie für Bauaufträge zusätzlich Teil A Abschnitt 2 – Vergabebestimmungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU – der **Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A – EU)**^{73, 74}. Im **Haushaltsvergaberecht** gilt für Vergaben des Bundes die **Bundshaushaltsordnung (BHO)**⁷⁵. Bei der Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge regeln Näheres die **Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)**⁷⁶ sowie bei der Vergabe von Bauaufträgen Teil A Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für

-
- 70 Vollständige Zusammenstellung der aktuellen Schwellenwerte mit Nachweisen zu den jeweiligen Rechtsgrundlagen beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Internetauftritt, Artikel: „Öffentliche Aufträge – Übersicht und Rechtsgrundlagen auf Bundesebene“, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>.
- 71 Eichler, in: Beck'scher Online-Kommentar zum Vergaberecht, Gabriel/Mertens/Stein/Wolf (Hrsg.), 35. Edition (Stand: 01.05.2024), § 106 GWB Rn. 5.
- 72 Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/.
- 73 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2), zuletzt geändert durch die Verwaltungsvorschriften vom 16.06.2023 (BAnz AT 04.07.2023) und vom 06.09.2023 (BAnz AT 25.09.2023 B4), abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_31012019_BWI781063060120180001604634.htm#fn5.
- 74 Für die Vergabe von Bauaufträgen sind Abschnitt 1 und Abschnitt 2, Unterabschnitt 2 der VgV und Teil A Abschnitt 2 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen anzuwenden (§ 2 VgV).
- 75 Bundshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>.
- 76 Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO), Ausgabe 2017, BAnz AT 7. Februar 2017 B1, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/unterschwellenvergabeordnung-uvgo.html>.

Bauleistungen (VOB/A)⁷⁷. Die Regelwerke im Haushaltsvergaberecht orientieren sich inhaltlich und strukturell an den Bestimmungen des Kartellvergaberechts.⁷⁸

Öffentliche Aufträge im Sinne des Kartellvergaberechts werden von öffentlichen Auftraggebern regelmäßig durch einzelne Aufträge vergeben, in denen die konkreten Leistungspflichten genau bestimmt sind.⁷⁹ Maßgeblich für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der §§ 97 ff. GWB ist das objektive Vorliegen eines öffentlichen Auftrags.⁸⁰ § 103 Absatz 1 GWB definiert diesen als entgeltlichen Vertrag zwischen (öffentlichen) Auftraggebern und Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben.

5.2. Das Erfordernis der Durchführung eines Vergabeverfahrens

Sofern der Anwendungsbereich des Kartell- oder Haushaltsvergaberechts eröffnet ist, hat dies in nahezu allen Fällen die Notwendigkeit der Durchführung eines Vergabeverfahrens zur Folge. Dabei gibt es nicht „das“ Vergabeverfahren. Vielmehr kennt das Vergaberecht sehr verschiedene Vergabeverfahren mit jeweils unterschiedlichen Abläufen und Anforderungen, die nicht frei miteinander kombinierbar sind („**Typenzwang**“).⁸¹

Die folgende Darstellung beschränkt sich vor dem Hintergrund der Auftragsstellung auf öffentliche Aufträge nach Bundesrecht, deren Vergabe im Oberschwellenbereich für Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch die VgV und für Bauaufträge zusätzlich durch die VOB/A – EU sowie im Unterschwellenbereich für Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch die UVgO und für Bauaufträge durch die VOB/A näher ausgestaltet ist.

5.2.1. Kartellvergaberecht

5.2.1.1. Verfahrensarten

Der Ablauf eines Beschaffungsvorgangs hängt vom konkreten Vergabeverfahren ab. Das GWB kennt insoweit verschiedene Vergabeverfahrensarten, insbesondere das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren, das Verhandlungsverfahren und den wettbewerblichen Dialog (vgl. § 119 Absatz 1 GWB).⁸² Nach § 119 Absatz 2 Satz 2 GWB besteht dabei im Kartellvergaberecht eine

77 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A), a.a.O.

78 BMWi, UVgO, Bekanntmachung, BAnz AT 7. Februar 2017 B1, S. 1, abrufbar unter: https://www.bmwwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/unterschwellenvergabeordnung-uvgo.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

79 Hüttinger, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar (Band 1), Burgi/Dreher/Opitz (Hrsg.), 4. Auflage 2022, § 103 GWB Rn. 41.

80 Vgl. Stein, in: Beck'scher Online-Kommentar zum Vergaberecht, Gabriel/Mertens/Stein/Wolf (Hrsg.), 35. Edition (Stand: 01.05.2024), § 103 GWB Rn. 1.

81 Vgl. Völlink, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV Rn. 1.

82 Zum Überblick der verschiedenen Verfahrensarten sowie zu deren Unterschieden vgl. bspw. Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 119 GWB Rn. 19 ff.

grundsätzliche Nachrangigkeit des Verhandlungsverfahrens gegenüber dem offenen und dem nicht offenen Verfahren.⁸³

5.2.1.2. Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb

Insbesondere vor dem Hintergrund einer **möglichst kurzfristigen Beschaffung** kommt dem Verhandlungsverfahren, welches nach § 119 Absatz 5 GWB sowohl mit als auch ohne vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden kann, besonders in der Variante „ohne Teilnahmewettbewerb“ eine zentrale Rolle zu. Das **Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb** nach § 119 Absatz 5 GWB in Verbindung mit §§ 14 Absatz 4, 17 VgV beziehungsweise bei Bauleistungen in Verbindung mit § 3a EU Absatz 3 VOB/A zeichnet sich dadurch aus, dass der jeweilige öffentliche Auftraggeber etwaige Vertragspartner selbst ohne vorheriges förmliches Verfahren auf Basis seiner Marktkennntnis auswählen und sodann frei mit diesen verhandeln kann.⁸⁴ Damit **entfällt** im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb die **Pflicht der EU-weiten Auftragsbekanntmachung**.⁸⁵ Der Wettbewerb kann hier demgemäß von vornherein nur zwischen den Unternehmen stattfinden, die der öffentliche Auftraggeber zur Abgabe von Erstangeboten direkt auffordert.⁸⁶ Da hierbei allerdings die grundlegenden Vergaberechtsprinzipien des **transparenten Wettbewerbs** (§ 97 Absatz 1 GWB) und der **Gleichbehandlung** (§ 97 Absatz 2 GWB) fundamental eingeschränkt werden, sind die **Zulässigkeitsvoraussetzungen** des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb **besonders streng**.⁸⁷ So besteht weitgehend Einigkeit, dass grundsätzlich **mindestens drei Bewerber** zur Angebotsabgabe aufzufordern sind, um dem weiter geltenden Wettbewerbsgrundsatz Rechnung zu tragen.⁸⁸ Zudem gilt für den Angebotsingang im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb der allgemeine **vergabeverfahrensrechtliche Grundsatz der angemessenen Fristsetzung**.⁸⁹ Insofern kann auch dieses vergleichsweise flexible Vergabeverfahren nicht mit einer gänzlich formlosen Direktbeauftragung gleichgesetzt werden. Eine solche ist im Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts nicht vorgesehen.⁹⁰ Im Übrigen besteht aufgrund des vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie eingefügten § 17 Absatz 15 VgV für das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nach § 14 Absatz 4 Nr. 3 VgV eine **Befreiung von den Vorschriften über die elektronische Kommunikation** (§§ 9 bis 13 VgV)

83 Vgl. Siegel: Verwaltungsrecht im Krisenmodus, NVwZ 2020, S. 577, 582.

84 Vgl. Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 14 VgV Rn. 45.

85 § 37 Absatz 1 Satz 2 VgV in Verbindung mit § 17 Absatz 5 VgV/§ 12 EU Absatz 3 Nr. 1 Satz 2 VOB/A; vgl. Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 119 GWB Rn. 34.

86 § 17 Absatz 5 VgV/§ 3b EU Absatz 3 Nr. 4 VOB/A; vgl. Antweiler, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 119 GWB Rn. 24.

87 Vgl. Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 14 VgV Rn. 45.

88 Vgl. etwa Butler, in: Gabriel/Krohn/Neun, Handbuch Vergaberecht, 4. Auflage 2024, § 10 Rn. 80a; Pünder/Klafki, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 17 VgV Rn. 19; Völlink, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV Rn. 66.

89 § 20 Absatz 1 Satz 1 VgV. Bei Bauaufträgen ist sogar grundsätzlich eine Mindestfrist von zehn Kalendertagen vorgesehen, § 10c EU Absatz 2 Satz 1 VOB/A.

90 Vgl. im Unterschied dazu den „Direktauftrag“ im Haushaltsvergaberecht.

und **elektronische Angebotsabgabe** (§ 53 Abs. 1 VgV) sowie von den Regelungen über die Angebotsaufbewahrung und -öffnung (§§ 54, 55 VgV). Dies soll der besonderen Dringlichkeit der Auftragsvergabe in den Fällen der Anwendung der Norm Rechnung tragen und dem Auftraggeber ermöglichen, das Verfahren unter größtem Zeitdruck ohne Verzögerungen durchzuführen.⁹¹

5.2.1.3. Gesetzliche Voraussetzungen der Dringlichkeitsvergabe

Nach § 14 Absatz 4 Nr. 3 VgV dürfen Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb (sogenannte Dringlichkeitsvergabe) etwa dann vergeben werden,

„wenn **äußerst dringliche, zwingende Gründe** im Zusammenhang mit Ereignissen, die der betreffende öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die Mindestfristen einzuhalten, die für das offene und das nicht offene Verfahren sowie für das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb vorgeschrieben sind; die Umstände zur Begründung der äußersten Dringlichkeit dürfen dem öffentlichen Auftraggeber **nicht zuzurechnen** sein“.⁹²

Voraussetzung ist demnach, dass

- äußerst dringliche und zwingende Gründe bestehen, die die Einhaltung der in anderen Verfahren vorgeschriebenen Fristen nicht zulassen,
- die kausal auf ein für den öffentlichen Auftraggeber unvorhersehbares vorliegendes Ereignis zurückzuführen sind und
- die angeführten Umstände zur Begründung der zwingenden Dringlichkeit dem öffentlichen Auftraggeber nicht zuzuschreiben sind.

91 Dieckmann, in: Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV, UVgO, 3. Auflage 2022, § 14 VgV Rn. 75a.

92 Hervorhebungen diesseits; daran angelehnt ist § 3a EU Absatz 3 Nr. 4 VOB/A, wonach bei der Vergabe von Bauleistungen das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb zulässig ist, „wenn wegen der äußersten Dringlichkeit der Leistung aus zwingenden Gründen infolge von Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht verursacht hat und nicht voraussehen konnte, [...] vorgeschriebenen Fristen nicht eingehalten werden können.“

5.2.1.3.1. Äußerst dringliche und zwingende Gründe

Hinsichtlich des Vorliegens äußerst dringlicher und zwingender Gründe finden sich in der juristischen Kommentarliteratur zahlreiche Erläuterungen. Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat sich wiederholt dazu positioniert.⁹³

Zur **äußersten Dringlichkeit** führt *Pünder* insoweit aus:

„Die Gründe, die dazu führen, dass ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb verhandelt wird, müssen **„äußerst dringlich“**, ja **„zwingend“** sein. Dafür ist eine **Abwägung** zwischen den bedrohten Rechtsgütern einerseits und der vergaberechtlichen Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen und transparenten Vergabeverfahrens (§ 97 Abs. 1 und 2 GWB) vorzunehmen. Die bedrohten Rechtsgüter müssen so wichtig sein, dass es unmöglich ist, den Beschaffungsvertrag erst dann abzuschließen, wenn ein Verfahren mit Teilnahmewettbewerb [...] oder ein offenes Verfahren (an dem sich alle interessierten Unternehmen beteiligen können) durchgeführt wurde. Ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb darf ein Auftrag sofort ohne irgendwelche Fristen nur vergeben werden, wenn es um **besonders hochrangige Rechtsgüter** (Leben, körperliche Unversehrtheit, hohe Vermögenswerte, existentielle Daseinsvorsorge) geht und deren Beeinträchtigung unmittelbar (d.h. mit hoher Wahrscheinlichkeit in aller nächster Zeit) bevorsteht bzw. schon eingetreten ist. Man mag insofern auch auf die Definition einer „Krise“ zurückgreifen, die sich in § 4 Abs. 1 VSVgV findet. Es muss eine **akute Gefahrensituation** vorliegen. Andere Möglichkeiten zur Aufgabenerledigung darf es nicht geben. Wirtschaftliche Erwägungen reichen regelmäßig nicht aus. In erster Linie ist an **Katastrophenfälle** [...] zu denken. Aber auch dann ist eine Abwägung zwischen den bedrohten Rechtsgütern und den vergaberechtlichen Grundsätzen des Wettbewerbs und der Transparenz vorzunehmen“.⁹⁴

Daran anknüpfend nennt *Völlink* folgende Beispiele:

„Beispiele sind die **Behebung von Sturm- und Brandschäden** oder sonstigen **Katastrophenschäden** sowie die Beschaffung von Leistungen, die der kurzfristigen Bewältigung von Krisen (etwa der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020) und der **Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs der öffentlichen Verwaltung** dienen. Zwingende, dringliche Gründe, die eine Beschaffung in einem regulären Vergabeverfahren nicht zulassen, kommen nicht nur bei akuten Gefahren für

93 Das BMWK hat sich in verschiedenen Handlungsleitfäden zu den Voraussetzungen der Dringlichkeitsvergabe positioniert und Handlungsempfehlungen für Beschaffungsstellen bereitgestellt. So ging es zuletzt im Januar 2024, vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Beschaffungen für die Unterbringung von Schutzsuchenden, etwa von einer Dringlichkeitsvergabe rechtfertigenden Ausnahmesituation aus. Vergleichbare Positionen wurden etwa auch im Hinblick auf schwerwiegende Naturkatastrophen (August 2021) sowie anlässlich der COVID-19-Pandemie (März 2020) aufgezeigt. Übersicht der Rundschreiben „Dringlichkeitsvergaben in Krisensituationen, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/dringlichkeitsvergaben-in-krisensituationen.html>.

94 Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 14 VgV Rn. 71 [Hervorhebungen diesseits].

Leib und Leben in Betracht, sondern auch bei der **Gefährdung der Erfüllung anderer, dem Staat obliegenden Aufgaben.**⁹⁵

Butzert und *Krätsch* führen im Kontext von Beschaffungsvorgängen, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stattfanden, insoweit ergänzend aus:

„Allerdings bleibt zu beachten, dass Aufträge, die infolgedessen im Wege des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb nach § 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV vergeben werden, die **Ausnahme** darstellen und nur zur **Überbrückung in einer ausnahmsweisen Gefahrensituation** dienen sollen bis langfristige Lösungen gefunden worden sind. Daher sollen die betreffenden Aufträge gerade nur den erforderlichen Umfang beziehungsweise eine möglichst kurzzeitige Vertragsdauer aufweisen.“⁹⁶

Des Weiteren ist bei der Beurteilung der Dringlichkeit und der damit einhergehenden **Nichteinhaltbarkeit der Fristen** der anderen Verfahren zu prüfen, ob auch ein offenes oder nicht offenes Verfahren mit verkürzten Fristen in Betracht kommt. Ist ein solches unter Einhaltung der Mindestfristen möglich, bleibt für das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb kein Raum.⁹⁷ **Fristverkürzungen** sind im **beschleunigten offenen Verfahren** nach § 15 Absatz 3 VgV möglich, wonach bei hinreichend begründeter Dringlichkeit die Frist für die Einreichung der Angebote auf 15 Tage verkürzt werden kann. Dabei unterscheidet sich die hinreichend begründete Dringlichkeit von der Dringlichkeit nach § 14 Absatz 4 Nr. 3 VgV, denn bei ersterer muss es sich nicht notwendigerweise um eine extreme Dringlichkeit wegen unvorhersehbarer und vom öffentlichen Auftraggeber nicht zu verantwortender Ereignisse handeln.⁹⁸ Für die hinreichend begründete Dringlichkeit müssen objektive Gründe existieren, die es dem öffentlichen Auftraggeber unmöglich machen die Standard-Mindestfrist von 35 Kalendertagen (bzw. 30 Kalendertagen bei der eVergabe) einzuhalten.⁹⁹

5.2.1.3.2. Unvorhersehbarkeit und Zurechenbarkeit

Zum Erfordernis der **Unvorhersehbarkeit** führt *Völlink* aus, dass

„**unvorhersehbar** nur solche Umstände [sind], die auch bei einer nach vernünftigem Ermessen sorgfältigen Vorbereitung durch den öffentlichen Auftraggeber unter Berücksichtigung

95 Völlink, in: Völlink/Ziekow, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV Rn. 62 mwN.

96 Butzert/Krätsch: Möglichkeiten zur Wahl eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb für dringende Beschaffungen aufgrund der COVID-19-Pandemie, ZfBR 2020, S. 465 (467) [Hervorhebungen diesseits].

97 Vgl. Dörn, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 2 (Hrsg. Burgi/Dreher), 3. Auflage 2019, § 14 VgV Rn. 48; Fett, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, § 14 VgV Rn. 105f.; Völlink, in: Völlink/Ziekow, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV Rn. 63.

98 Erwägungsgrund 46 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. 2014 L 94 S. 65), aktuelle Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0024-20220101>.

99 Völlink, in: Völlink/Ziekow, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 15 VgV Rn. 9 mwN.

der diesem zur Verfügung stehenden Mittel, der Art und Merkmale des spezifischen Projekts, der bewährten Praxis im betreffenden Bereich und der Notwendigkeit, ein angemessenes Verhältnis zwischen den bei der Vorbereitung der Zuschlagserteilung eingesetzten Ressourcen und dem absehbaren Nutzen zu gewährleisten, nicht hätten vorausgesagt werden können. **Unvorhersehbar sind damit Ereignisse, mit denen auch bei Anlegung eines hohen objektiven Sorgfaltsmaßstabs nicht gerechnet werden konnte.** Dies ist nicht der Fall, wenn zB unter Rückgriff auf bestehende Statistiken ein zukünftiger Beschaffungsbedarf aus objektiver Sichtweise frühzeitig erkennbar war. [...] Gleiches gilt für vorhersehbare Verzögerungen bei der Beschaffung notwendiger behördlicher Genehmigungen oder durch Einleitung von Nachprüfungsverfahren; mit möglichen Verzögerungen durch Nachprüfungsverfahren muss der öffentliche Auftraggeber bei der Einleitung des Vergabeverfahrens stets rechnen und sie bei seiner Zeitplanung berücksichtigen.“¹⁰⁰

Zum Erfordernis der **Zurechenbarkeit** stellt das OLG Bremen fest:

„Dem öffentlichen Auftraggeber ist die Dringlichkeit eines Beschaffungsbedarfes zurechenbar – und zugleich der Kausalzusammenhang zwischen unvorhersehbarem Ereignis und Dringlichkeit nicht mehr gegeben –, wenn der Staat unter Berücksichtigung seiner Beschaffungshoheit und Organisationshoheit bei seiner Aufgabenerfüllung einerseits und des Gebotes einer sachgerechten Bedarfsplanung andererseits die **Beschaffung eines festgestellten oder offenkundig vorhersehbaren Bedarfes ohne sachlichen Grund hinauszögert.**“¹⁰¹

In der Vergaberechtsprechung und Kommentarliteratur wird jedoch überwiegend die Auffassung vertreten, dass die unmittelbare **Gefährdung bedeutender Rechtsgüter**, wie etwa **Leib und Leben** und hohe Vermögenswerte (insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, wie etwa Reinigungs- und Desinfektionsarbeiten in Operationssälen eines Klinikums, Leistungen im Rettungsdienst, Abfallentsorgung, Leistungen zur Unterbringung von Asylbewerbern oder die Bewirtschaftung einer Erstaufnahmeeinrichtung), **Dringlichkeitsvergaben selbst dann rechtfertigen** können, wenn die Gründe für die besondere **Dringlichkeit dem Verhalten des Auftraggebers zuzurechnen** sind.¹⁰²

100 Völlink, in: Völlink/Ziekow, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV Rn. 60 mwN. [Hervorhebungen diesseits]; „Der Auftraggeber darf nicht so lange mit der Auftragsvergabe warten, bis sie dringlich geworden ist.“, Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 14 VgV Rn. 73.

101 OLG Bremen, Beschluss vom 1.4.2022 – 2 Verg 1/21, NZBau 2022, 548 [Hervorhebungen diesseits].

102 OLG Dresden, Beschluss vom 24.01.2008 - WVerG 10/07, BeckRS 2008, 4985; OLG Celle, Beschluss vom 24.09.2014 - 3 Verg 9/14, ZfBR 2015, 199; vgl. auch OLG München, Beschluss vom 21.02.2013 - Verg 21/12, NZBau 2013, 458; Völlink, in: Völlink/Ziekow, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV Rn. 64 mwN.; Dieckmann, in: Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV, UVgO, 3. Auflage 2022, § 14 VgV Rn. 74; Fett, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, § 14 VgV Rn. 109; Dörn, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 2 (Hrsg. Burgi/Dreher), 3. Auflage 2019, § 14 VgV Rn. 51; vgl. dazu insgesamt Junge, Die Voraussetzungen der Dringlichkeitsvergabe und das Problem der Zurechenbarkeit am Beispiel der Vergabe von Corona-Testzentren, COVuR 2022, 584.

5.2.1.4. Anknüpfungspunkte bei Sperrungen strategisch wichtiger Verkehrswege

Hinsichtlich der Sperrung von strategisch wichtigen Verkehrswegen obliegt die Prüfung, ob die jeweiligen Anwendungsvoraussetzungen – insbesondere das Vorliegen einer akuten Gefahrensituation – im Einzelfall gegeben sind, der beschaffenden Stelle.

Für die Beurteilung der Voraussetzung der **äußerst dringlichen, zwingenden Gründe** hat, dem voranstehend Genannten entsprechend, mithin eine Würdigung der Gesamtumstände zu erfolgen. Dies ist angesichts der Komplexität verkehrlicher Strömungen (Verkehrsfluss im engeren Sinne) naturgemäß nicht einfach zu beurteilen. Vielmehr erscheint es sachgerecht, insbesondere in urbanen Ballungsräumen mit zahlreichen parallel und mitunter redundant verlaufenden Hauptverkehrsachsen, die Frage des Vorliegens äußerst zwingender dringlicher Gründe nur anhand einer umfassenden Gesamtbegutachtung vornehmen zu können. Insoweit sind etwa Erwägungen, wie Ausweichrouten, Gesamtverkehrskonzepte, Bedürfnisses des Schwerlastverkehrs, Beeinträchtigungen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie von Rettungsfahrzeugen und die Belastung von Anwohnenden miteinzubeziehen.

Naturgemäß wäre mithin eine Brücke, die die einzige Verbindung zum Festland darstellt oder exklusive Erreichbarkeit zentraler Infrastrukturknotenpunkte (wie etwa Flughäfen, Häfen, Hauptbahnhöfe), anders zu beurteilen als der Ausfall einer von mehreren verfügbaren Hauptverkehrsachsen. Ebenso ist eine andere Beurteilung hinsichtlich der Absicherung sowie des Abrisses von standsicherheitsgefährdeten Brückenbauwerken, von denen eine Gefahr für Leib und Leben ausgeht, geboten, im Vergleich zur Errichtung von Ersatzbauwerken auf einer von mehreren Hauptverkehrsachsen wegen drohender langfristiger Sperrung.

In Bezug auf die **Unvorhersehbarkeit** und **Zurechenbarkeit** wären bei einer Gesamtschau insoweit etwa Fragen des Zeitpunkts des Auftretens der zur Sperrung führenden Schäden sowie dem etwaigen Versäumnis notwendiger Reparatur- oder Sanierungsmaßnahmen in der Vergangenheit einzubeziehen.

5.2.2. Haushaltvergaberecht

Bei öffentlichen Aufträgen unterhalb der genannten EU-Schwellenwerte finden die genannten Ausnahmeregelungen hingegen keine Anwendung. In Dringlichkeits- und Notfallsituationen im Unterschwellenbereich bietet sich für Liefer- und Dienstleistungsaufträge die Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb nach § 8 Absatz 4 Nr. 9 UVgO an. In diesem Fall kann auch **nur ein Unternehmen** unmittelbar zur Angebotsabgabe oder Verhandlungsaufnahme aufgefordert werden.¹⁰³

Daneben reicht nach § 3a Absatz 3 Satz 1 VOB/A für die Annahme einer **freihändigen Vergabe von Bauleistungen** bereits aus, dass eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung „unzweckmäßig“ ist. Darauffolgend zählt der Wortlaut der Norm verschiedene Fallgruppen auf, bei denen dies „besonders“ der Fall sei.¹⁰⁴ Im Ergebnis ähneln die Fälle den übrigen Ausschlussgründen

103 § 12 Absatz 3 UVgO.

104 § 3a Absatz 3 Satz 1 VOB/A.

von Teilnahmewettbewerben im Ober- wie im Unterschwellenbereich. Beispielhaft ist auch hier eine freihändige Vergabe zulässig, wenn die **(Bau-)Leistung besonders dringlich** ist.¹⁰⁵ Im Unterschied zu Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, bei denen nur der Grundsatz der angemessenen Fristsetzung gilt (§ 13 UVgO), sieht die VOB/A dagegen auch bei Dringlichkeit eine **starre Mindestfrist von zehn Kalendertagen** für die Bieter zur Bearbeitung und Einreichung der Angebote vor.¹⁰⁶

* * *

105 § 3a Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 VOB/A.

106 § 10 Absatz 1 VOB/A.