



Sachstand

Rastanlagen an Bundesautobahnen Abstände zwischen Rastanlagen

Rastanlagen an Bundesautobahnen

Abstände zwischen Rastanlagen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 035/22
Abschluss der Arbeit: 16.03.2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr,
Ernährung und Landwirtschaft

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
2.	Grundlagen	4
3.	Rechtliche Vorgaben	5
3.1.	Versorgungsauftrag	5
3.2.	Planrechtfertigung	6
3.3.	Standortfestlegung	7
4.	Rechtsnatur der ERS 2011	8

1. Einleitung

Der Sachstand beschäftigt sich mit rechtlichen Vorgaben zum Bau von Rastanlagen an Bundesautobahnen. Insbesondere wurden die Wissenschaftlichen Dienste gefragt, ob sich aus gesetzlichen Grundlagen eine Pflicht zum Bau von Rastanlagen ergibt und welche Rolle die „Empfehlungen für Rastanlagen an Straßen (ERS 2011)“, die unter anderem Abstandsvorgaben zwischen zwei Rastanlagen enthalten, beim Bau neuer Rastanlagen spielen.

2. Grundlagen

Die Bundesautobahnen sind Bundesfernstraßen im Sinn des Fernstraßengesetzes (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 FStrG¹). Zu den Bundesfernstraßen gehören neben dem Straßenkörper auch die **Nebenbetriebe** an den Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG), zu denen wiederum auch die bewirtschafteten Raststätten an den Bundesautobahnen gehören.

Raststätten sind laut Gesetz Einrichtungen zur Versorgung der Verkehrsteilnehmer mit Speisen und Getränken, gegebenenfalls werden hier auch Übernachtungsmöglichkeiten in Motels angeboten; daneben versteht das Gesetz unter Rasthöfen Raststätten mit Tankstellen (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 5 FStrG). Wie Tankstellen, unbewirtschaftete Rastplätze und Parkplätze dienen Raststätten der Versorgung der Verkehrsteilnehmer auf den Bundesautobahnen. Sie sind Teil der von der Bundesstraßenverwaltung nach Artikel 90 Abs. 2 Grundgesetz (GG)² wahrzunehmenden öffentlichen Aufgaben und zudem **öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge**.³

Der Bund ist gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG Träger der **Straßenbaulast** für die Bundesfernstraßen, zu denen auch die Rastanlagen an den Bundesautobahnen gehören. Die Straßenbaulast umfasst gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Rechtsverhältnisse der Nebenbetriebe an Bundesautobahnen sind in § 15 FStrG näher beschrieben.⁴

Das Bundesverkehrsministerium hat im März 2011 in einem allgemeinen Rundschreiben an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder auf die Beachtung der „**Empfehlungen für Rastanlagen an Straßen**“ (ERS 2011) hingewiesen.⁵ Diese wurden von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) im Einvernehmen mit dem Bundesverkehrsministerium und den Straßenbauverwaltungen der Länder erarbeitet und abgestimmt.

1 Bundesfernstraßengesetz vom 28.06.2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 10.09.2021 (BGBl. I S. 4147).

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Art. 1 u. 2 Satz 2 G v. 29.9.2020 (BGBl. I 2048).

3 BT-Drs. 12/4635, S. 5; Müller in: Müller/Schulz, FStrG, 2. Aufl. 2013, § 15 Rn. 2 mwN.

4 Vgl. hierzu die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste, [Möglichkeiten zur Rückgängigmachung der Privatisierung des Nebenbetriebssystems an deutschen Bundesautobahnen](#), 21.09.2018, WD 5 - 3000 - 125/18.

5 Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, StB 11/7437.2/3-05/1371916, 02.03.2011.

Die derzeit noch Anwendung findenden ERS 2011 behandeln die Bedarfsplanung, die Standortermittlung für neue Rastanlagen, den straßenbaulichen Entwurf und die Ausstattung von Anlagen.⁶ Bezüglich des **Planungsablaufs** sehen die ERS 2011 folgende Stufen vor: Bedarfsplanung, Vorplanung, Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung und Ausführungsplanung.⁷

Zu **Abstandsvorgaben** heißt es in den ERS 2011, dass im Hinblick auf die Bedürfnisse der Verkehrsteilnehmer und aus Gründen der Verkehrssicherheit Rastanlagen in regelmäßigen Abständen vorzusehen sind. Zudem sehen die ERS 2011 einen Regelabstand für neue bewirtschaftete Rastanlagen vor, der 50 bis 60 km beträgt, im Ausnahmefall (geringer Fernverkehr, ausschließlich stark saisonaler Fernverkehr, hoher Pendleranteil) aber auch bis zu 80 km betragen kann. Gleichzeitig erkennen die ERS 2011 an, dass es Sondersituationen geben kann, etwa an Autobahnkreuzen etc. Beim Ausbau soll hinsichtlich der Nebenbetriebe grundsätzlich vom Bestand ausgegangen werden.⁸

3. Rechtliche Vorgaben

3.1. Versorgungsauftrag

Die Straßenbaulast umfasst nach § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben. Den Trägern der Straßenbaulast obliegt nach ihrer Leistungsfähigkeit, die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern (§ 3 Abs. 1 Satz 2 FStrG). Hieraus ergibt sich, dass der Bund als Träger der Straßenbaulast auch verantwortlich ist für die Sicherstellung der Versorgung der Verkehrsteilnehmer auf den Bundesautobahnen.

Diese Aufgabenverantwortung des Straßenbaulastträgers konkretisiert das Oberverwaltungsgericht Münster in Bezug auf die Nebenbetriebe wie folgt:

„Zu einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand gehört nicht nur die ausreichende Leistungsfähigkeit des Autobahnnetzes selbst. Im **Interesse der Schnelligkeit und Leichtigkeit des Verkehrs** gehören dazu **Tank- und Rastanlagen als Nebenbetriebe**, die genügend Möglichkeiten zum Tanken und Rasten sowie zur hygienischen Versorgung ohne Verlassen der Autobahn bieten. [..]

6 Derzeit werden die ERS 2011 überarbeitet, vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), ARS StB27/7437.2/3-05/3301125, 19.07.2021.

7 ERS 2011, Ziff. 2.2.

8 ERS 2011, Ziff. 3.2.1.

Insbesondere Berufskraftfahrer des Güter-/Güterfernverkehrs sind verpflichtet, bestimmte Pausen- und Ruhezeiten einzuhalten, [...] und benötigen dazu eine ausreichende Zahl von Stellplätzen und hygienische Versorgungsmöglichkeiten.“⁹

Nach der zitierten Rechtsprechung ergibt sich die Pflicht des Straßenbaulastträgers, gemessen an den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen ausreichend Rastanlagen zu planen und zu errichten. Die ERS 2011 bestätigen dies, indem sie Rastanlagen in regelmäßigen Abständen vorsehen (siehe zur Rechtsnatur der ERS 2011 unter 4.).¹⁰

3.2. Planrechtfertigung

Rastanlagen unterliegen als Teil der Bundesfernstraßen der öffentlichen Sachherrschaft. Aus der rechtlichen Zugehörigkeit der Rastanlagen zum Straßenkörper ergibt sich aber nicht automatisch das Recht oder die Pflicht, Rastanlagen ohne weiteres errichten zu dürfen.¹¹ Ihre Planung und Bauausführung setzt vielmehr nach § 17 Abs. 1 FStrG grundsätzlich einen **Planfeststellungsbeschluss** voraus.¹²

Der Planfeststellungsbeschluss muss für die konkret in Rede stehende Rastanlage eine **Planrechtfertigung** enthalten. Denn Rastanlagen sind nicht Gegenstand des in der Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)¹³ enthaltenen Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen, so dass ihr Bedarf nicht bereits gesetzlich festgestellt ist.¹⁴ Die Rastanlage hat somit nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Planrechtfertigung gemessen an den Zielen des Fernstraßengesetzes „vernünftigerweise geboten“ zu sein. Eingriffe müssen gerechtfertigt sein und private wie öffentliche Belange in der Abwägungsentscheidung größtmöglich berücksichtigen. Die Voraussetzungen sind dann erfüllt, wenn die Planung den Zielsetzungen des Fachplanungsrechts dient und die mit dem konkreten Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen generell geeignet sind, etwaige entgegenstehende Rechte und Interessen Dritter und der Allgemeinheit zu überwinden.¹⁵

9 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.04.2010 – 11 B 1731/09.AK, juris, Rn. 14 f.

10 ERS 2011, Ziff. 3.2.1.

11 *Marschall*, Bundesstraßenverkehrsgesetz, 2012, § 1 Rn. 48.

12 Näheres bei *Marschall*, Bundesstraßenverkehrsgesetz, 2012, § 15 Rn. 23.

13 Fernstraßenausbaugesetz vom 20.01.2005 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3354).

14 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.08.2012 – 5 S 1749/11, juris, Rn. 33 zu Verkehrsanlagen an Tank- und Rastanlagen.

15 St. Rspr. BVerwG, Urteil vom 22.03.1985 – 4 C 15/83, juris, Rn. 16; *Kromer* in: Müller/Schulz, FStrG, 2008, § 17 Rn. 37 ff.

Die Bereithaltung ausreichender Tank- und Rastmöglichkeiten ohne Verlassen der Autobahn vermag nach der unter 3.1. zitierten Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster grundsätzlich die Planung, Errichtung oder Änderung einer Rastanlage zu rechtfertigen.¹⁶ Ob eine Rastanlage an einem konkreten Standort erforderlich und gerechtfertigt ist, ist eine Frage des Einzelfalls. Zu berücksichtigen sind Einschränkungen, die mit der Errichtung einhergehen, betroffene Rechte Dritter, etwa entgegenstehende Eigentumsrechte von Landwirten, und Interessen der Allgemeinheit. Neben der Versorgung der Verkehrsteilnehmer sind verkehrstechnische, sicherheitsrechtliche und naturschutzfachliche Aspekte in die Abwägung einzustellen.¹⁷

3.3. Standortfestlegung

Die Standortfestlegung für eine Rastanlage ist **Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens** und wird mit dem Planfeststellungsbeschluss final festgesetzt.¹⁸ Gleichwohl ist die Standortentscheidung insofern **vorgezeichnet**, als sich ein in Rede stehender Standort bedarfsgerecht in das Bestandsnetz der Rastanlagen an Bundesautobahnen einfügen muss.¹⁹ Mit Blick auf deren überregionale Bedeutung soll das für Verkehr zuständige Bundesministerium für die Standortentscheidung zuständig sein, während dem jeweiligen Land insofern ein Vorschlags- und Mitspracherecht zusteht.²⁰ Dieses Verständnis deckt sich mit den in den ERS 2011 vorgesehenen Zuständigkeiten im Planungsablauf.²¹ Zu berücksichtigen ist, dass seit Anfang des Jahres 2021 das Fernstraßenbundesamt gem. § 16 Abs. 1 Satz 1 FStrG für die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen zuständig ist; insofern könnten Anpassungen der ERS 2011, die derzeit überarbeitet werden, erfolgen.

Von maßgeblicher Bedeutung für die Bedarfsplanung von Rastanlagen auf Bundesautobahnen und die Standortermittlung für neue Rastanlagen sind in der Praxis die **Planungs- und Entwurfsgrundlagen** sowie **Empfehlungen** in den **ERS 2011**. Diese enthalten insbesondere Regelabstände, die die Festlegung für Standorte neuer Rastanlagen determinieren (siehe unter 2.).

16 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.04.2010 – 11 B 1731/09.AK, juris, Rn. 14 f.

17 *Heidorn* in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 42 Rn. 127.

18 *Krämer* in: Nomos, Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, § 15 FStrG Rn. 2.

19 *Marschall*, Bundesstraßenverkehrsgesetz, 2012, § 15 Rn. 23.

20 *Marschall*, Bundesstraßenverkehrsgesetz, 2012, § 15 Rn. 25 mwN. Auch die Bundesregierung sieht bei Standortentscheidungen für neue Rastanlagen im Rahmen der Vorplanung einen Zustimmungsvorbehalt beim BMVI: BT-Drs. 19/27733, 19.03.2021, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Neubauvorhaben Tank- und Raststätte Paaren/Satzkorn an der Bundesautobahn, Antwort auf Frage 1 und 2.

21 ERS 2011, Bild 1 zu Ziff. 2.3.

4. Rechtsnatur der ERS 2011

Die ERS 2011 sind bereits ihrem Titel nach „Empfehlungen für Rastanlagen an Straßen“ und haben keinen Rechtscharakter.²² Es handelt sich vielmehr um ein außerrechtliches, technisches Regelwerk der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV), also einer privatrechtlichen Organisation.²³ Die ERS 2011 wurden zwar im Einvernehmen mit dem Bundesverkehrsministerium und unter Berücksichtigung der Gesetzeslage mit den Straßenbauverwaltungen der Länder erarbeitet.²⁴ Die Abstimmung führt aber nicht dazu, dass der Bundesminister als Normgeber zu bewerten wäre. Insbesondere handelt es sich bei den ERS nicht um eine Rechtsverordnung.²⁵

Die ERS 2011 geben letztlich die anerkannten **Regeln der Technik** wieder und bieten damit eine fachplanerische Orientierungshilfe.²⁶ Hieraus folgt mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der gerichtlichen Überprüfung einer Planungsentscheidung, dass, wenn eine Planung die Abstände aus der ERS 2011 einhält, diese grundsätzlich abwägungsfehlerfrei und gerechtfertigt sein wird:

„Nach der Rechtsprechung des BVerwG bringen die durch allgemeine Rundschreiben des zuständigen Bundesministeriums eingeführten Richtlinien für die Anlage von Straßen **die anerkannten Regeln** für die Anlage von Straßen zum Ausdruck, wobei sie zudem bei der Querschnittsgestaltung dem gestiegenen Stellenwert des Umweltschutzes und den Aspekten der Wirtschaftlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrssicherheit und der Erkenntnisse über den Verkehrsablauf in hohem Maße Rechnung tragen. Ausgehend hiervon wird eine Straßenplanung, die sich an den Vorgaben dieser Richtlinien orientiert, nur in besonderen Ausnahmefällen gegen das fachplanerische Abwägungsgebot verstoßen.“²⁷

Gleichwohl kann es im **Einzelfall** auch gerechtfertigt sein, von den nicht verbindlichen Abstandsregeln der ERS abzuweichen.²⁸ Von den ERS abweichende Abstände können nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts etwa aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, aufgrund eines erhöhten Parkplatzbedarfs oder aus anderen planerischen Gründen geboten sein:

22 BVerwG, Urteil vom 11.07.2019 – 9 A 14/18, juris, Rn. 56.

23 Zum technischen Regelwerk *Marschall*, Bundesstraßenverkehrsgesetz, 2012, § 15 Rn. 6.

24 Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, StB 11/7437.2/3-05/1371916, 02.03.2011, S. 1.

25 Voraussetzung dafür, dass der Bundesverkehrsminister als Exekutive verbindliche rechtliche Vorgaben in dieser Form trifft, wäre eine gesetzliche Ermächtigung, in der Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt werden (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG).

26 Antizipiertes Sachverständigengutachten mit beweisschaffender Wirkung, vgl. *Meyer*, NVwZ 2015, 1218, 1222.

27 BVerwG, Urteil vom 30.05.2012 – 9 A 35/10, juris, Rn 43 (zu den mit ARS eingeführten Richtlinien für die Anlage von Straßen; Fettung nur hier).

28 BVerwG, Urteil vom 08.01.2014 – 9 A 4/13, juris, Rn. 124 lässt größere als in den ERS 2011 vorgesehene Abstände für die Tank- und Rastanlagen entlang der A 14 unbeanstandet.

„Dies [erg.: *Vorliegen der ERS-Voraussetzungen*] kann aber dahinstehen, da es sich bei den Empfehlungen nicht um strikt zu beachtende Rechtsnormen handelt. Vielmehr kann es im Einzelfall gerechtfertigt sein, von den Abstandsregelungen der Nr. 3.2.1 ERS 2011 abzuweichen, etwa um mit Blick auf die Verkehrsbelastung der Straße die Wirtschaftlichkeit der Tank- und Rastanlagen zu gewährleisten [...], um einem erhöhten Parkplatzbedarf in Folge eines gestiegenen Verkehrsaufkommens Rechnung zu tragen [...] oder weil die vorgesehenen Regelabstände im Hinblick auf vorhandene Raumwiderstände nicht eingehalten werden können.“²⁹

Abweichungen von den ERS-Abständen sind damit möglich, sofern im konkreten Einzelfall hinreichende Gründe vorliegen, die die Planungsentscheidung rechtfertigen.

* * *