

CHRISTOPH MESSERSCHMIDT (bis 2010)

DR. WILFRIED NIEDERMEIER

ULRICH NUMBERGER

JOACHIM SAAM

LEOPOLD M. THUM

DR. MATTHIAS MESSERSCHMIDT

ULRICH MESSERSCHMIDT

URSULA LANGE

DR. MARTIN SCHRÖDER

*Messerschmidt, Dr. Niedermeier und Partner PartmbB
Prinzregentenplatz 21 · 81675 München*

Prinzregentenplatz 21 · 81675 München

München, den 29. Juli 2014
Durchwahl Tel.: 089/455033-35
Durchwahl Fax: 089/455033-52
schroeder@messerschmidt-kollegen.de
Unser Zeichen: 35/dr - 14/00258-

Aufgaben und Befugnisse des Magistrats der Stadt Frankfurt im Zusammenhang mit der ge- planten Errichtung und dem Betrieb des Termi- nals T3 auf dem Flughafen Frankfurt am Main

I. Aufgabenstellung

Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses des HMWVL zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main vom 18.12.2007 (PF-66 p-V -) ist auch die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Hochbauten auf dem Flughafengelände. Soweit ersichtlich, wurden die Regelungen zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hochbauten von dem HMWVL zuletzt durch den *„Planfeststellungsbeschluss zur Änderung des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main vom 18. Dezember 2007 – Änderung Ausbaubereich Südost (21. Änderungsplanfeststellungsbeschluss)“* vom 06.09.2013 (66 p 01.03.04/26) geändert. Der Planfeststellungsbeschluss vom 18.12.2007 i.d.F. des 21. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 06.09.2013 wird im Folgenden kurz „Planfeststellungsbeschluss“ oder „PFB“ genannt.

Der **Plan B4.2-1h** (Hochbauten und sonstige bauliche Anlagen nach Art und Maß der baulichen Nutzung) vom 11.07.2012 wird von dem 21. Änderungsplanfeststellungsbeschluss unter Ziffer A.II.4 (Seite 4) planfestgestellt. Nach Ziffer A IV (Seite 7) des 21. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses i.V.m. Ziffer A.III.1. Satz 1 (Seite 29) des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses sind die im Plan B4.2-1h planfestgestellten Nutzungen innerhalb der ausgewiesenen Baugrenzen und Bauflächen zulässig.

Die umfangreichste Nutzung, die der festgestellte Plan B4.2-1h enthält, findet sich im Südosten des Flughafengeländes im Bereich der ehemaligen US-Airbase. Dort soll eine als Terminal 3 (T3) bekannte Passagier- und Gepäckanlage auf einer Grundfläche von rund 23,5 ha errichtet werden. Die Fraport AG hat am 17.09.2013 den Bauantrag für das Terminal 3 bei der zuständigen Bauaufsichtsbehörde der Stadt Frankfurt eingereicht. Durch Einreichung des Bauantrags, so der Geschäftsbericht der Fraport für 2013, könne der Baubeginn ab etwa 2015 erfolgen und der erste Bauabschnitt, entsprechend der Nachfrage, ab etwa 2021 in Betrieb genommen werden.

Diese Stellungnahme beleuchtet die Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde der Stadt Frankfurt im Zusammenhang mit Errichtung und Betrieb des Terminals 3. Sie erörtert den Handlungsraum der Bauaufsichtsbehörde nicht erschöpfend nach Art eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens, sondern beschränkt sich auftragsgemäß auf die Darstellung wesentlicher Punkte.

Grundlage der Stellungnahme sind der Planfeststellungsbeschluss vom 18.12.2007, der 21. Änderungsplanfeststellungsbeschluss vom 06.09.2013 und die diesen Beschlüssen zugrunde liegenden Antragsunterlagen sowie Auskünfte des Magistrats der Stadt Frankfurt über den Gegenstand des anhängigen Baugenehmigungsverfahrens, über die Erschließung des zur Genehmigung gestellten Vorhabens und über den Stand des Genehmigungsverfahrens in der 32. Fragestunde der Stadtverordnetenversammlung am 24.07.2014 (Fragen Nr.: 1673, 1675, 1677, 1679). Dem Verfasser sind derzeit weder der Bauantrag der Fraport AG noch die Verfahrensakten der Bauaufsichtsbehörde bekannt, so dass die nachfolgenden Ausführungen unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung stehen.

II. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Das Terminal 3 unterliegt der Hessischen Bauordnung (HBO). Der Magistrat der Stadt Frankfurt ist als Bauaufsichtsbehörde zuständig sowohl für die Erteilung der Baugenehmigung für das Terminal 3 (präventive Kontrolle) als auch für den Erlass bauaufsichtlicher Maßnahmen [§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. a), Satz 3 HBO, § 9 Abs. 2 Satz 2 HGO, § 9 Abs. 1 LuftVG].
2. Die Bauaufsichtsbehörde hat die auf der Grundlage des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG in dem Planfeststellungsbeschluss getroffenen Entscheidungen zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Terminals 3 als **materielles Entscheidungsprogramm** seiner Prüfung im Baugenehmigungsverfahren zugrunde zu legen.
 - a) **Erschließung:** Die Bauaufsichtsbehörde darf das Terminal 3 nur genehmigen, wenn gesichert ist, dass die **in dem Planfeststellungsbeschluss verfügbaren Erschließungseinrichtungen** gebrauchsfertig sind, wenn das Terminal 3 in Betrieb geht. Diese Feststellung gilt auch für den ersten Bauabschnitt des Terminals 3, der auskunftsgemäß Gegenstand des aktuellen Baugenehmigungsverfahrens ist. Zu den in dem Planfeststellungsbeschluss verfügbaren Erschließungseinrichtungen gehören insbesondere das Passagier-Transfer-System (PTS), die Gepäckförderanlage (GFA) sowie Maßnahmen der landsei-

tigen Erschließung.

Dabei hat die Bauaufsichtsbehörde hinsichtlich des Passagier-Transfer-Systems (PTS) auch die Nebenbestimmung unter A.XI.3.9. Nr. 1 des PFB (Seite 139 der Fassung vom 18.12.2007) zu beachten. Danach ist der Streckenabschnitt des PTS zwischen dem Terminal 2 und dem Fernbahnhof mit einem Haltepunkt am Flugsteig C des Terminals 1, der nicht Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens war, in zeitlichem Zusammenhang mit der Errichtung des Terminals 3 zu realisieren. Die Baugenehmigung darf nicht erteilt werden, wenn nicht dieser zeitliche Zusammenhang zwischen der Realisierung des sog. landseitigen Astes des PTS und der Errichtung des Terminals 3 sichergestellt ist.

Im Übrigen gilt: Das PTS ist als Straßenbahn i.S.v. § 4 Abs. 2 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) einzustufen, die der entgeltlichen und geschäftsmäßigen Beförderung von Personen dient (§ 1 Abs. 1 PBefG). Die Betriebsanlagen für das PTS sind planfeststellungs- oder plangenehmigungspflichtig (§ 28 Abs. 1, 1a PBefG). Bevor nicht das PTS durch die erforderliche Planungsentscheidung zugelassen ist, kann von der Betriebsfähigkeit des PTS zur Zeit der Inbetriebnahme des Terminals 3 und damit von einer ausreichenden Erschließung des Terminals 3 nicht ausgegangen werden.

Auskunftsgemäß hat die Bauaufsichtsbehörde keine Kenntnis darüber, ob und wann die in dem Planfeststellungsbeschluss verfügbaren Erschließungseinrichtungen (PTS, GFA, landseitige Erschließungsmaßnahmen) verwirklicht werden. Eine tragfähige Prognose zur gesicherten Erschließung ist nicht möglich. Die Genehmigung für den ersten Bauabschnitt, jedenfalls aber die Genehmigung für seinen Betrieb kann nicht erteilt werden.

- b) **Art der baulichen Nutzung:** Die Bauaufsichtsbehörde muss prüfen, ob die von der Fraport AG im Einzelnen darzustellenden Nutzungen des Terminals 3 von der planfestgestellten Art der baulichen Nutzung „PA Flächen für Passagier- und Gepäckanlagen“ gedeckt sind. Nicht gedeckt sind insbesondere großflächiger Einzelhandel, Einkaufszentren, Spielhallen oder andere Nutzun-

gen ohne funktionale Verbindung mit dem Luftverkehr.

- c) **Maß der baulichen Nutzung:** Die Bauaufsichtsbehörde muss darauf achten, dass die planfestgestellte Baumasse (5.531.200 m³ Bruttorauminhalt) und die ebenfalls planfestgestellte Höhenentwicklung (zulässige Maximalhöhe: 141 m ü. N. N.) nicht überschritten werden.
3. Soweit der Planfeststellungsbeschluss keine Entscheidungen über bauplanungsrechtliche Fragen enthält, hat die Bauaufsichtsbehörde nach dem allgemeinen Bauplanungsrecht (§§ 29 bis 37 BauGB) eigenständig zu prüfen und zu entscheiden. Dies bedeutet insbesondere:
- a) **Art der baulichen Nutzung:** Soweit die Fraport AG Nutzungen für das Terminal 3 beantragt, die von der festgestellten Nutzungsart „PA Flächen für Passagier- und Gepäckanlagen“ nicht gedeckt sind, ist darüber nach Maßgabe der §§ 29 bis 37 BauGB zu entscheiden.
- b) **Maß der baulichen Nutzung:** Innerhalb der beiden Vorgaben des PFB zum Maß der baulichen Nutzung (Baumasse, Höhe) hat die Baugenehmigungsbehörde über die konkrete Gestaltung und Anordnung der einzelnen Gebäudeteile im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden.
4. Über sämtliche **bauordnungsrechtlichen Aspekte** des Terminals 3 (z.B. über die Anforderungen des Brandschutzes, die Standsicherheit einschließlich der Feuerwiderstandsdauer tragender Bauteile usw.) hat die Bauaufsichtsbehörde allein zu entscheiden.
5. Die Bauaufsichtsbehörde ist zuständig für die **Baukontrolle** und für den **Erllass bauaufsichtlicher Maßnahmen** (§ 71 HBO: Baueinstellung; § 72 HBO: Nutzungsverbot, Beseitigungsanordnung), wenn ein Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften festgestellt wird.

III. Aufgaben und Befugnisse des Magistrats der Stadt Frankfurt im Zusammenhang mit Errichtung und Betrieb des Terminals 3

1. Das Terminal 3

a) Bedarf und Dimensionierung

Nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde (Seite 788 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007) können die im Norden des Flughafengeländes vorhandenen Passagieranlagen sowie eine Erweiterung dieser Passagieranlagen das in der Luftverkehrsprognose prognostizierte Verkehrsaufkommen für das Jahr 2020 von ca. 88,3 Millionen Passagieren nicht bewältigen. Nach der Feststellung des HMWVL (Seite 789 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007) liegt die Grenzkapazität der Passagierabfertigungsanlagen im Norden des Flughafengeländes bei rund 64 Millionen Passagieren.

Für die Planung des Terminals 3 wurden die folgenden Planungsparameter zugrunde gelegt (Seite 789 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007):

- Verkehrsmenge aus der Luftverkehrsprognose,
- Passagiermix, das heißt der Anteil von Originär- und Transferpassagieren,
- Betriebskonzept anhand der Anforderungen der Airlines.

Das Terminal 3 ist auf einer Grundfläche von 235.200 qm (ca. 23,5 ha) geplant. Diese Fläche verteilt sich auf die folgenden Komponenten:

Terminalgebäude (ohne Flugsteige)	76.800 qm
Flugsteige inkl. Brückenbauwerke	98.900 qm
Vorfahrt Abflug	20.000 qm
Terminalnahe Außenflächen	32.800 qm
PTS-Station	6.700 qm
Gesamt	235.200 qm

(Seite 35 der Vorhabensbeschreibung vom 26.07.2012)

Die vier strahlenförmig am Terminalgebäude angeordneten Flugsteige haben eine Höhe von 25,00 m. Die Flugsteige sind jeweils 40,00 m breit und 360,00 m (Pier K), 580,00 m (Pier J), 425,00 m (Pier H) und 610,00 m (Pier G) lang (Tabelle auf Seiten 794, 795 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007, Seite 47 des 21. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses).

Das Terminal 3 verfügt über 50 Gebäude- und 25 Vorfeldpositionen für den Passagierverkehr (Seite 795 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007).

Das Terminal 3 soll 25 Millionen Passagiere pro Jahr bewältigen (www.fraport.de, zuletzt aufgesucht am 27.07.2014). Der zur Genehmigung gestellte 1. Bauabschnitt des Terminals 3 ist nach unserer Kenntnis auf 14 Millionen Passagiere pro Jahr ausgelegt (Frankfurter Rundschau, 17.09.2013 und 10.07.2014).

b) Kommerzielle Flächen

Auf Anforderung der Planfeststellungsbehörde, so der PFB (Seite 2411 i. d. F. vom 18.12.2007), habe die Fraport AG das Flächennutzungskonzept für das Terminal 3 vorgelegt. Diesem sei zu entnehmen, dass von der Vorhabensträgerin im Terminal 3 auf der Landseite ca. 8.326 qm und auf der Luftseite ca. 22.032 qm für eine kommerzielle Nutzung geplant seien. Diese setzten sich auf der Landseite aus ca. 5.846 qm für den Einzelhandel, 2.296 qm für die Gastronomie und 184 qm für Werbung zusammen. Auf der Luftseite seien ca. 16.475 qm für den Einzelhandel, 5.002 qm für die Gastronomie und 555 qm für Werbung vorgesehen. Dabei handele es sich um Bruttogeschossflächen einschließlich der Nebenräume, Mitarbeiteraufenthaltsräume, Lagerbereich und Küchen. Die reine Verkaufsfläche auf der allgemein zugänglichen Landseite des Terminals 3 werde von der Vorhabensträgerin auf 4.050 qm begrenzt.

c) Erschließung des Terminals 3**aa) Passagier-Transfer-System (PTS) und Gepäckfördertunnel**

Zu den **wesentlichen Planungszielen** des Flughafenausbaus gehört die **Erhaltung und Stärkung der Drehkreuzfunktion** des Flughafens Frankfurt Main und die daraus abzuleitende Ermöglichung einer im internationalen Maßstab konkurrenzfähigen **Mindestumsteige- bzw. Fracht- und Gepäckumschlagzeit**. Die Funktionsfähigkeit eines Hub-Flughafens, so der PFB (Seiten 532, 533 i. d. F. vom 18.12.2007), werde maßgeblich durch die Verknüpfung des Systems aus Zu- und Abbringerflügen einerseits und Fernflügen andererseits sowie durch die Vernetzung von Beifrachtsendungen in Passagierflugzeugen mit den Nurfrachtdiensten großer Luftfrachtflugunternehmen bestimmt. Die Vorhabensträgerin beabsichtige daher, auch künftig für den Flughafen Frankfurt Main eine **Minimum Connecting Time von 45 Minuten** sicherzustellen, um mit anderen Drehkreuzflughäfen, die zu einem großen Teil vergleichbare oder - wie etwa der Flughafen München mit 35 Minuten - sogar noch kürzere Mindesttransferzeiten ermöglichen, konkurrieren zu können. Dieses Planungsziel kommentiert der PFB (Seite 533 i. d. F. vom 18.12.2007) mit den Worten:

„Nach Überzeugung der Planfeststellungsbehörde ist diese Zielsetzung erforderlich, um die Qualität des Flughafens Frankfurt Main als Drehkreuz von globaler Bedeutung erhalten zu können.“

Auf Seiten 544 f. zieht der Planfeststellungsbeschluss i. d. F. vom 18.12.2007 aus diesen Grundsätzen die Folgerung, das Terminal 3 müsse **zur Sicherstellung der Drehkreuzfunktion** des Flughafens Frankfurt Main so an die bestehenden Passagierabfertigungsanlagen angebunden werden, dass Umsteigevorgänge problemlos innerhalb der Minimum Connecting Time möglich seien. Außerdem müsse die Erreichbarkeit des Terminals 3 für Originärpassagiere, die den Flughafen Frankfurt im Norden per Fern-, Regional- oder S-Bahn erreichten, ge-

währleistet werden. Hierzu sei die Errichtung eines **Passagier-Transfer-Systems** zwischen dem Nord- und dem Südbereich des Flughafens **erforderlich**. Des Weiteren bedürfe es **zur Sicherstellung des Gepäcktransfers bei Umsteigevorgängen** zwischen dem Terminal 3 und einem der im Nordbereich des Flughafens angesiedelten Fluggastabfertigungsgebäude **einer Anbindung der Gepäckförderanlage des Terminals 3 an das bestehende Gepäckfördersystem im Norden**.

Das Passagier-Transfer-System (PTS) gewährleistet die Anbindung des Terminals 3 an die bestehenden Terminal-Anlagen im Norden des Flughafens sowie an die Flughafenbahnhöfe. Gegenstand des PFB ist allerdings nicht die Zulassung eines konkreten PTS-Systems. Planfestgestellt ist lediglich der Korridor für das PTS in den Plänen B4.2-1h, B2.6.2-1b, B2.6.2-2a bis -5a, B2.6.2-6b, B2.6.2-7b, B2.6.2-8a, B2.6.3-1a, B2.6.4-4 und B2.6.4-5 (Seite 7 des 21. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 06.09.2013). Mit dem PTS sollen zum einen die Transferpassagiere vom Norden des Flughafenareals zum Terminal 3 bzw. umgekehrt unter Einhaltung der angestrebten Umsteigezeit transportiert werden. Zum anderen sollen mit dem System die Originärpassagiere des Terminals 3 transportiert werden, die über die Anlagen im Norden des Flughafens, insbesondere den Regional- und den Fernbahnhof, an oder abreisen. Ausdrücklich stellt der Planfeststellungsbeschluss (Seite 837 i. d. F. vom 18.12.2007) fest:

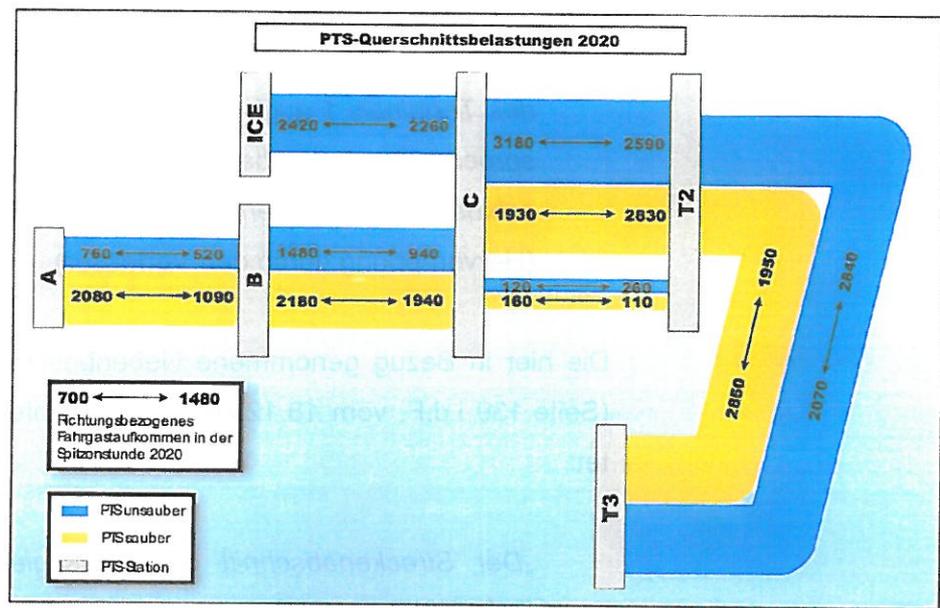
„Die PTS-Trasse ist daher nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde zur Verknüpfung des Flughafennordbereiches mit den geplanten Passagieranlagen im Süden, das heißt zur Erschließung des Terminals 3, notwendig.“

(Hervorhebung durch den Verfasser)

Dabei legt der Planfeststellungsbeschluss (Seite 837 i. d. F. vom 18.12.2007) das Gutachten G9.3: Systemstudie Passagier-Transfer-System vom 21.11.2006, das von der Fraport mit den Planfeststellungsunterlagen vorgelegt worden ist, zugrunde. Seite 17 des Gutachtens

- 10 -

G9.3 zeigt das prognostizierte, richtungsbezogene Fahrgastaufkommen der einzelnen Streckenabschnitte des PTS in der Spitzenstunde für den Planungsfall 2020:



(Gutachten G9.3 Systemstudie Passagier-Transfer-System, Seite 17)

Daraus ergibt sich, dass in der Spitzenstunde 4.920 Passagiere für die Richtung von T2 (Nordbereich) zum T3 und für die Gegenrichtung 4.790 Passagiere erwartet werden.

Eine besondere Rolle spielt der sogenannte **landseitige Ast des Passagier-Transfer-Systems** zwischen dem Terminal 2 und dem Fernbahnhof mit einem Haltepunkt am Flugsteig C des Terminals 1. **Dieser Teil des PTS ist nicht Gegenstand des PFB.** Den landseitigen Ast des PTS will die Fraport AG losgelöst von dem Planfeststellungsverfahren für den Ausbau des Flughafens realisieren. Gleichwohl hat die Vorhabensträgerin in den Gutachten und Funktionalitätsnachweisen stets die Realisierung der gesamten PTS-Trasse einschließlich des sogenannten landseitigen Astes zwischen dem Terminal 2 und dem Fernbahnhof mit einem Haltepunkt am Flugsteig C des Terminals 1 zugrunde gelegt. Dieser landseitige Ast des PTS ist nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde (Seite 836 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007) **Voraussetzung**

für die Gewährleistung der Funktionalität des Gesamtsystems, weshalb die Planfeststellungsbehörde auf Seite 836 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007 erklärt:

„Um die Realisierung des landseitigen Astes zwischen dem Terminal 2 und dem Fernbahnhof mit einem Haltepunkt am Flugsteig C des Terminals 1 auch tatsächlich sicherzustellen, wurde eine entsprechende Nebenbestimmung in diesen Planfeststellungsbeschluss aufgenommen (Auflage A.XI.3.9 Nr. 1).“

(Hervorhebung durch den Verfasser)

Die hier in Bezug genommene Nebenbestimmung unter A.XI.3.9 Nr. 1 (Seite 139 i.d.F. vom 18.12.2007) des Planfeststellungsbeschlusses lautet:

„Der Streckenabschnitt des Passagier-Transfer-Systems (PTS) zwischen dem Terminal 2 und dem Fernbahnhof mit einem Haltepunkt am Flugsteig C des Terminals 1, der nicht Bestandteil dieses Planfeststellungsverfahrens ist, ist Voraussetzung für die Gesamtfunktionalität des PTS-Systems. Er ist deshalb in zeitlichem Zusammenhang mit der Errichtung des Terminals 3 zu realisieren.“

(Hervorhebung durch den Verfasser)

Der landseitige Ast des PTS hat, wie die oben abgedruckte Grafik aus dem Gutachten G9.3 (Seite 17) zeigt, eine wesentliche Verkehrsfunktion für die Anbindung des Bahnhofs im Nordbereich des Flughafens und für den Transport der dort ankommenden Originärpassagiere. In der Spitzenstunde soll er 2.260 Passagiere vom Bahnhof zu dem Haltepunkt am Flugsteig C des Terminals 1 und 2.590 Originärpassagiere von diesem Haltepunkt zum Terminal 2 befördern.

Die PTS-Trasse befindet sich auf einer Länge von 1,35 km in der Anbauverbotszone der BAB A3, auf einer Länge von 1,02 km in der Anbauverbotszone der BAB A5 und auf einer Länge von 0,435 km in der

Anbauverbotszone der Kreisstraße K823 (Seite 951 des PFB i.d.F. vom 18.12.2007). Dennoch hat die Planfeststellungsbehörde die erforderlichen Ausnahmen von dem Anbauverbot erteilt (A.IV.3, Seite 39 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007), ausdrücklich mit der folgenden Begründung (Seiten 951, 952 des PFB i.d.F. vom 18.12.2007):

„Für die PTS-Trasse konnte eine Ausnahme nach § 9 Abs. 8 Satz 1 2. Alternative FStrG und § 23 Abs. 8 Satz 1 2. Alternative HStrG erteilt werden, da Gründe des Allgemeinwohls die Abweichung erfordern. Die PTS-Trasse dient als notwendiger Bestandteil des planfestgestellten Vorhabens dem öffentlichen Interesse. Sie ist notwendig, um die Verbindung zwischen den Passagierabfertigungsanlagen zu gewährleisten. (...)

Insbesondere vor dem Hintergrund des gewichtigen öffentlichen Interesses an der Errichtung des Passagier-Transfer-Systems und der Möglichkeit, durch ein abschließende Zustimmung der HSVV (= Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung, Anm. des Verf.) Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Bundesautobahn A3 und A5 auszuschließen, hat die Planfeststellungsbehörde ihr Ermessen dahingehend ausgeübt und die erforderlichen Ausnahmen vom Ausbauverbot unter der Bedingung der Zustimmung der HSVV zur Ausführungsplanung erteilt.“

(Hervorhebungen durch den Verfasser)

Auch daraus geht hervor, dass nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde der um das Terminal 3 erweiterte Flughafen nur dann funktionsfähig ist, wenn das PTS mit der Leistungsfähigkeit errichtet wird, die von den Planfeststellungsunterlagen zugrunde gelegt wurde.

bb) Ausbau der Anschlussstelle Zeppelinheim der BAB A5

Planfestgestellt wurde mit dem Beschluss vom 18.12.2007 u.a. auch der Ausbau der Anschlussstelle Zeppelinheim der BAB A5 (A.I.1.2, Pläne B2.5.2-1 bis B2.5.7-1a, Seiten 7 bis 9 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007, modifiziert durch Ziffer A.II.2 des 21. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 06.09.2013).

Die Notwendigkeit des Ausbaus der Anschlussstelle Zeppelinheim ergibt sich, so der PFB (Seiten 896, 897 i. d. F. vom 18.12.2007) aus der Anforderung zur Sicherstellung der verkehrlichen Erschließung. Durch den Anstieg des Verkehrsaufkommens in Folge der Erweiterungsmaßnahmen im Südbereich des Flughafens ist eine Kapazitätssteigerung der Anschlussstelle erforderlich. Dabei dient die auszubauende Anschlussstelle Zeppelinheim der landseitigen Erschließung des Südbereichs des Flughafens, der aus den Funktionsbereichen Terminal 3 und Cargo City Süd besteht. Aus dem von der Planfeststellungsbehörde zugrunde gelegten (vgl. nur Seite 897 PFB i. d. F. vom 18.12.2007) Gutachten G9.1: Auswirkungen landseitiger Verkehr vom 09.11.2006 (Seiten 62, 63) ergibt sich allerdings, dass der von dem Terminal 3 ausgelöste landseitige Verkehr bei weitem überwiegt. Nach diesen Angaben verursacht das Terminal 3 im Planungsfall rund 107.000 Personenfahrten pro Tag. Auf die Cargo City Süd entfallen im Planungsfall lediglich ca. 24.000 Personenfahrten pro Tag. Der planfestgestellte Ausbau der Anschlussstelle Zeppelinheim dient damit im Wesentlichen der landseitigen Erschließung des Terminals 3.

2. Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörde der Stadt Frankfurt

Das Terminal 3 ist schon wegen der Ausdehnung seiner Grundfläche ein Sonderbau im Sinn von § 2 Abs. 8 Nr. 3 HBO. Auch die Sonderbau-Tatbestände des § 2 Abs. 8 Nr. 1 HBO (Gebäude von mehr als 22 m Höhe) und § 2 Abs. 8 Nr. 4 HBO (Verkaufsstätten, deren Verkaufsräume und Ladenstraßen mehr als 2.000 qm Brutto-

Grundfläche haben) sind erfüllt.

Errichtung und Nutzung des Terminals 3 sind nach § 54 Abs. 1 Satz 1 HBO genehmigungsbedürftig. Eine Genehmigungsfreistellung nach §§ 55, 56 HBO kommt für den Sonderbau nicht in Betracht. Die Genehmigungsbedürftigkeit entfällt auch nicht nach § 69 HBO (Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft), denn die Fraport AG als Bauherrin ist privatrechtlich organisiert und zählt bereits deshalb nicht zu den durch § 69 HBO privilegierten öffentlichen Bauherren (*Hornmann*, HBO, 2. Auflage 2011, § 69 Rn. 8).

Zuständig für die Erteilung der Baugenehmigung ist der Magistrat der Stadt Frankfurt [§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. a), Satz 3 HBO, § 9 Abs. 2 Satz 2 HGO].

An der Baugenehmigungsbedürftigkeit des Terminal 3 und der Zuständigkeit des Magistrats der Stadt Frankfurt nach der Hessischen Bauordnung ändert sich auch nichts dadurch, dass das Terminal 3 sich - ausweislich der Detaildarstellung des festgestellten Plans B4.2-1h des Planfeststellungsbeschlusses - auf dem Flughafengelände befindet und dem Luftverkehr dient. Denn das Terminal 3 ist ein Gebäude im Sinn von § 2 Abs. 2 HBO, auf das die Hessische Bauordnung nach ihrem § 1 Abs. 2 Nr. 1 auch dann zur Anwendung kommt, wenn es sich um eine Anlage des öffentlichen Verkehrs handelt.

Auch die Tatsache, dass der Planfeststellungsbeschluss Regelungen über das Terminal 3 enthält, beseitigt die Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörde nicht. Sowohl § 9 Abs. 1 LuftVG in der Fassung des Planungsvereinheitlichungsgesetzes vom 31.05.2013 (BGBl I, 1388) als auch § 9 Abs. 1 Satz 3 LuftVG in der bisher geltenden Fassung beschränken die Konzentrationswirkung des luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses. Danach werden **Entscheidungen der Baugenehmigungsbehörden aufgrund des Baurechts** von der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung nicht ersetzt. Wirksam wird hier eine Besonderheit des Flughafenzulassungsrechts, das bei der Zulassung von Hochbauten auf dem Flughafengelände Planfeststellung und Baugenehmigung nebeneinander treten lässt (BVerwG, Urteil vom 26.09.2001, 9 A 3/01, juris, Rn. 21; *Wysk*, in: Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 1. Auflage 2004, Rn. 1651).

3. Verhältnis zwischen luftverkehrsrechtlicher Planfeststellung und Baurecht

Die beantragte Errichtung des 1. Bauabschnitts des Terminals 3 ist ein Vorhaben, das die Errichtung einer baulichen Anlage im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB zum Inhalt hat (vgl. zum Begriff der baulichen Anlage im Sinne des Bauplanungsrechts ständige Rechtsprechung seit BVerwG, Urteil vom 31.08.1973, IV C 33.71, juris, Rn. 20, 21), sodass der sachliche Anwendungsbereich der städtebaulichen Zulassungsvorschriften (§§ 30 bis 37 BauGB) grundsätzlich eröffnet ist. Nach § 38 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB werden die §§ 29 bis 37 BauGB jedoch verdrängt durch Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Das Planfeststellungsverfahren, das für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main durchgeführt worden ist und das in den Planfeststellungsbeschluss vom 18.12.2007 mündete, geht den Zulässigkeitsvorschriften des BauGB nach § 38 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB vor, denn der Flughafenausbau ist von überörtlicher Bedeutung und die von den Vorhabenauswirkungen betroffenen Gemeinden wurden beteiligt.

Zwar statuiert § 38 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB einen prinzipiellen Vorrang des luftverkehrsrechtlichen Fachplanungsrechts, doch wird **dadurch kein absoluter Vorrang des Luftverkehrsrechts** begründet. Vielmehr bleibt es der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung überlassen, sämtliche bauplanungsrechtlichen Festlegungen zu treffen, die im Rahmen der Abwägung erforderlich sind, um der fachplanerischen Zielsetzung zu entsprechen. Insoweit bestimmt das Luftverkehrsgesetz als das berufene Fachplanungsgesetz zunächst einmal selbst die Reichweite seines Zugriffs auf das Baurecht (BVerwG, Urteil vom 20.07.1990, 4 C 30/87, juris, Rn. 27, 43; Beschluss vom 05.10.1990, 4 B 249/89, juris, Rn. 206).

a) Bauordnungsrecht

Nach § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG kann die *bauplanungsrechtliche* Zulässigkeit von Hochbauten auf dem Flugplatzgelände Gegenstand der Planfeststellung sein. Diese Vorschrift wurde durch Art. 4 Nr. 1 des Planungsvereinfachungsgesetzes (PIVereinfG) vom 17.12.1993 (BGBl I, Seite 2123) in das Luftver-

kehrsgesetz eingefügt. Der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts war in den oben zitierten Entscheidungen vom 20.07.1990 (4 C 30/87) und 05.10.1990 (4 B 249/89) bereits vor Einführung des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG der Auffassung, dass die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung baurechtliche Festlegungen zur Erreichung des fachplanungsrechtlichen Ziels treffen könne. Er rechtfertigte dies (Beschluss vom 05.10.1990, 4 B 249/89, juris, Rn. 206 a. E.) mit der Erwägung, insbesondere Hochbauten auf dem Gelände des planfestgestellten Flughafens würden Fragen der Flugsicherheit auf, die offenkundig einer luftverkehrlichen Beurteilung bedürften. Das ergebe sich auch aus der in § 12 Abs. 2 LuftVG enthaltenen gesetzlichen Wertung. In seinem Urteil vom 26.09.2001 (9 A 3/01, juris, Rn. 21) bewertete der zwischenzeitlich für das Luftverkehrsrecht zuständig gewesene 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Einführung des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG als Bestätigung der von dem Bundesverwaltungsgericht vertretenen Auffassung, dass Flughafenhochbauten planfeststellungsfähig sind. Der Gesetzgeber, so der 9. Senat a.a.O., habe mit der Einführung des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nur insoweit korrigiert, als die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung *ausschließlich bauplanungsrechtliche Regelungen* für Hochbauten treffen dürfe. Damit ist zunächst festzuhalten, dass die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung **keine bauordnungsrechtlichen Regelungen für Hochbauten** enthalten darf (Wysk, in: Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 1. Auflage 2004, Rn. 1654).

Die Prüfung, ob Hochbauten auf dem Flugplatzgelände den Anforderungen des Bauordnungsrechts genügen, obliegt somit ausschließlich der Bauaufsichtsbehörde.

b) Bauplanungsrecht

§ 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG führt nicht zur Planfeststellungspflicht hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hochbauten auf dem Flugplatzgelände. Diese Vorschrift gibt den Planfeststellungsbehörden lediglich die Möglichkeit, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Hochbauten zu regeln. Dabei darf die luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbehörde bauplanungs-

rechtliche Fragestellungen nicht willkürlich an sich ziehen und auf diese Weise der Regelungskompetenz der für die Bauleitplanung zuständigen Gemeinde (hier: Stadt Frankfurt am Main) entziehen. Bauplanungsrechtliche Festlegungen sind der Planfeststellungsbehörde auf der Grundlage des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG vielmehr nur insoweit gestattet, **als sie erforderlich sind, um der fachplanerischen Zielsetzung zu entsprechen** (BVerwG, Urteil vom 20.07.1990, 4 C 30/87, juris, Rn. 34; Beschluss vom 05.10.1990, 4 B 249/89, juris, Rn. 206).

Die Befugnis zur bauplanungsrechtlichen Regelung von Hochbauten steht der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbehörde zwar nicht erst dann zu, wenn sie – etwa aus Flugsicherheitsgründen – zur Erreichung des fachplanerischen Ziels zwingend notwendig ist. Das Bundesverwaltungsgericht lässt es vielmehr ausreichen, dass ein *„funktioneller und räumlicher Zusammenhang der Hochbauten mit dem Flughafenbetrieb“* besteht (BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, 4 A 1073/04, juris, Rn. 235; Beschluss vom 25.09.2007, 4 B 16/07, juris, Rn. 10; ebenso HessVGH, Urteil vom 21.08.2009, 11 C 227/08.T u.a., juris, Rn. 1279). Die Kompetenz der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbehörde zur Verfügung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hochbauten auf dem Flugplatzgelände ist aber stets dadurch begrenzt, dass sie zur Erreichung des fachplanungsrechtlichen Ziels – Ermöglichung funktionierender Flugplätze – erforderlich ist. Wie weit die bauplanungsrechtlichen Regelungen in einer luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung danach gehen müssen, hat die Planfeststellungsbehörde im Wege der Abwägung und insbesondere mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) zu entscheiden. Wenn und soweit der Planfeststellungsbeschluss bauplanungsrechtliche Regelungen nach § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG enthält, sind sie vorrangig und verdrängen gemäß § 38 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen der §§ 29 bis 37 BauGB.

Soweit aber der Planfeststellungsbeschluss bauplanungsrechtliche Fragen offen lässt, kommen die Zulässigkeitsvorschriften des Baugesetzbuchs zur Anwendung.

Auch das Bundesverwaltungsgericht folgt dieser Auffassung, wie aus der folgenden Passage des Urteils vom 16.03.2006 (4 A 1073/04, juris, Rn. 235) hervorgeht:

„Bauplanungsrechtliche Frage werden mit der Planfeststellung nur geregelt, soweit sie die Einordnung einzelner Nutzungsflächen in den betrieblichen Gesamtzusammenhang des Flughafens betreffen. Alle übrigen Sachregelungen bleiben dem nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren vorbehalten (...).“

(Hervorhebung durch den Verfasser)

Nicht überzeugend ist deshalb die Rechtsauffassung, wonach die Baugenehmigungsbehörden im Rahmen des ihnen nach § 9 Abs. 1 LuftVG überantworteten Baugenehmigungsverfahrens nur noch Bauordnungsrecht zu prüfen hätten, wenn nur der luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbeschluss Aussagen zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hochbauten enthält, unabhängig davon, welche bauplanungsrechtlichen Fragen in dem konkreten Planfeststellungsbeschluss tatsächlich geregelt sind und in welcher Dichte dies geschehen ist [vgl. *Boewe/Geisler/Bues*, in: Hobe, von Ruckteschell (Hrsg.), *Kölner Kompendium Luftrecht*, Band 2, 1. Auflage 2009, Teil I.B. Rn. 729; *Schiller*, in: Grabherr u.a., *LuftVG*, Loseblatt, Stand Juni 2013, § 9 Rn. 21; *Otto*, in: *ZfBR* 2012, Seiten 737/740]. Einer solchen Beschränkung der Prüfungskompetenz der Bauaufsichtsbehörde ist das Bundesverwaltungsgericht schon in seinem Urteil vom 20.07.1990 (4 C 30/87, juris, Rn. 35) mit folgenden Worten zu Recht entgegen getreten:

„Dass sich der Vorbehalt des § 9 Abs. 1 Satz 3 LuftVG inhaltlich nur auf die Prüfung des materiellen Bauordnungsrechts bezieht, ist der Vorschrift dagegen nicht zu entnehmen. Die Vorschrift enthält sich gerade jeder weiteren Entscheidung darüber, nach welchen materiellen Voraussetzungen die Bauaufsichtsbehörde über das beabsichtigte Vorhaben zu befinden hat.“

Eine abweichende Beurteilung ergibt sich auch nicht daraus, dass, wie der Planfeststellungsbeschluss i. d. F. vom 18.12.2007 auf Seite 843 behauptet, die Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung und die überbaubaren Grundstücksflächen im planfestgestellten Plan B4.2 - 1h eine geordnete städtebauliche Entwicklung des Flughafens Frankfurt Main gewährleisten. An der zitierten Stelle fügt der PFB i. d. F. vom 18.12.2007 hinzu:

„Diese entsprechen den notwendigen Mindestfestsetzungen, die nach § 30 Abs. 1 BauGB für einen Bebauungsplan erforderlich wären.“

In der Sache wollen die Autoren des Planfeststellungsbeschlusses hier nahe legen, dass der festgestellte Plan B4.2 - 1h wie ein qualifizierter Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB wirkt, sodass in seinem Geltungsbereich die Zulässigkeitsvorschriften der §§ 34 und 35 BauGB ausgeschlossen sind. Wohlweislich wird diese Schlussfolgerung in dem Planfeststellungsbeschluss nicht explizit formuliert, denn sie ist nicht tragfähig. Im Wortlaut des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG und in seiner amtlichen Begründung (BT-Drs. 12/4328 vom 11.02.1993, Seite 22) fehlt jeglicher Anhaltspunkt für den Gedanken, die Verfügung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hochbauten auf der Grundlage von § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG sei in irgendeiner Weise „*bebauungsplanersetzend*“.

Da der festgestellte Plan B4.2-1h nicht die Wirkungen eines qualifizierten Bebauungsplans hat, ist § 30 Abs. 1 BauGB weder unmittelbar noch analog anwendbar. Nach § 30 Abs. 1 BauGB ist ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans *nicht widerspricht*. Soweit ein qualifizierter Bebauungsplan einer Nutzung nicht entgegensteht, besteht unter planungsrechtlichen Gesichtspunkten Baufreiheit. **Eine solche Wirkung ist dem festgestellten Plan B4.2-1h nicht beizumessen.** Eine Regelung, die jener des § 30 Abs. 1 BauGB für den qualifizierten Bebauungsplan vergleichbar wäre, fehlt für die Feststellung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Hochbauten nach § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG.

Hinzu kommt, dass die luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbehörde allein

zur luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung berufen ist. Für eine umfassende Regelung der baulichen Nutzung der Grundstücke im Gebiet einer Gemeinde fehlt ihr die Kompetenz.

4. Präventive Kontrolle durch die Bauaufsichtsbehörde (Baugenehmigungsverfahren)

a) Zulässigkeit des 1. Bauabschnitts des Terminals 3 nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs und aufgrund des Baugesetzbuchs (§ 58 Satz 1 Nr. 1 HBO).

Nach § 64 Abs. 1 Halbsatz 1 HBO hat der Magistrat der Stadt Frankfurt die beantragte Baugenehmigung für das Terminal 3 zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen sind. Bei dem Terminal 3 als Sonderbau hat die Bauaufsichtsbehörde zunächst die Zulässigkeit nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs und aufgrund des Baugesetzbuchs zu prüfen (§ 58 Satz 1 Nr. 1 HBO).

Das allgemeine Bauplanungsrecht (insbesondere BauGB, BauNVO) wird durch die bauplanungsrechtlichen Feststellungen des Planfeststellungsbeschlusses nach § 38 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB nur insoweit verdrängt, als dieser tatsächlich bauplanungsrechtliche Feststellungen enthält. Soweit der Planfeststellungsbeschluss bauplanungsrechtliche Fragen offen lässt, kommt das allgemeine Bauplanungsrecht zur Anwendung. Hinsichtlich aller bauplanungsrechtlichen Fragen, für die der PFB keine Regelungen enthält, hat also der Magistrat der Stadt Frankfurt gemäß § 58 Satz 1 Nr. 1 HBO den Bauantrag der Fraport AG für das Terminal 3 eigenständig zu prüfen und darüber zu entscheiden [vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, 4 A 1073/04, juris, Rn. 235 sowie im Einzelnen oben Ziffer II.3.b)].

aa) Art der baulichen Nutzung

In dem festgestellten Plan B4.2-1h wird die Fläche des Terminals 3 hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung mit dem Kürzel „PA 1“ bezeichnet. Die Legende des Plans erläutert das (nicht der Planzeichenverordnung entstammende) Planzeichen „PA“ als „*Flächen für Passagier- und Gepäckanlagen*“. Auf Seite 843 erläutert der PFB i. d. F. vom 18.12.2007, er wolle die Entscheidung über die Art der baulichen Nutzung in entsprechender Anwendung des § 11 BauNVO über die sonstigen Sondergebiete verstanden wissen. Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO ist für sonstige Sondergebiete die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung eindeutig festzulegen (vgl. *Stock*, in: König u.a., BauNVO, 3. Auflage 2014, § 11 Rn. 13).

Im Hinblick auf die Bestimmtheit dieser Festlegung könnte man zwar Zweifel anmelden. Doch hat der Begriff der auf einem Flughafen zulässigen „*Passagieranlagen*“ in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits zur Zeit des Erlasses des Planfeststellungsbeschluss vom 18.12.2007 eine feste Kontur angenommen. Von dieser (weiten) Festsetzung dürften Service-Leistungen für Passagiere und Besucher sowie flughafenaffine Dienstleistungen entsprechend dem Standard internationaler Verkehrsflughäfen umfasst sein. Einrichtungen wie Hotels, Restaurants, Tagungs- und Büroräume, Konferenzräume, Lounge, Businesscenter sowie Verkaufsflächen und Gastronomie sind davon umfasst (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, 4 A 1075/04, Rn. 230, 235; hinsichtlich der Verkaufsflächen vgl. HessVGH, Urteil vom 21.08.2009, 11 C 227/08.T u.a., juris, Rn. 1275 ff.; BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, 4 C 8/09, juris, Rn. 554 ff.).

Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung enthält der Planfeststellungsbeschluss damit eine konkrete und vollziehbare bauplanungsrechtliche Regelung [zum Vollzug dieser Regelung vgl. unten II.4.c)].

Soweit die Fraport AG mit ihrem Bauantrag bauliche Nutzungen des Terminals 3 anstrebt, die von der Festsetzung „PA“ nicht umfasst sind, hat die Bauaufsichtsbehörde der Stadt Frankfurt die Zulässigkeit dieser Nutzungen nach Maßgabe des allgemeinen Bauplanungsrechts (§§ 29 bis 37 BauGB) zu beurteilen. Zu den von der Festsetzung „PA“ nicht umfassten Nutzungen gehören, wie der Planfeststellungsbeschluss i.d.F. vom 18.12.2007 (Seite 2410) explizit erklärt, Einkaufszentren oder großflächiger Einzelhandel. Ausgeschlossen sind auch privat betriebene Spielhallen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 06.10.1988, 2 A 2966/86, juris, betreffend eine eisenbahnrechtliche Planfeststellung) und andere Nutzungen ohne funktionale Verbindung zum Luftverkehr.

Dies bedeutet jedenfalls, dass die Antragstellerin für das Baugenehmigungsverfahren die bauliche Nutzung des beantragten Terminals 3 im Einzelnen darstellen muss, um der Bauaufsichtsbehörde die Prüfung zu ermöglichen, welche Nutzungen von der Festsetzung „PA“ in dem Plan B4.2-1h umfasst sind und welche Nutzungen nach dem allgemeinen Bauplanungsrecht zu prüfen sind.

bb) Maß der baulichen Nutzung

In dem Plan B4.2 – 1h ist das Maß der baulichen Nutzung durch die zulässige Baumasse in 1.000 m³ Bruttorauminhalt und durch die zulässige Maximalhöhe der Bebauung in Metern über dem Flughafenbezugspunkt (100 m ü.N.N.) festgelegt. Innerhalb dieser beiden Vorgaben zum Maß der baulichen Nutzung hat die Baugenehmigungsbehörde über die konkrete Gestaltung und Anordnung der einzelnen Gebäudeteile im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden (so explizit der PFB auf Seite 847 i. d. F. vom 18.12.2007).

cc) Erschließung

Die notwendigen Erschließungseinrichtungen für das Terminal 3 [PTS, GFA, Maßnahmen der straßenseitigen Anbindung, insbesondere Ausbau der Anschlussstelle Zeppelinheim der BAB A5, vgl. dazu im Einzelnen oben II.1.c)] sind im Planfeststellungsbeschluss verfügt. Im Hinblick auf die Erschließung des Terminals 3 enthält der Planfeststellungsbeschluss damit hinreichende - und soweit ersichtlich - abschließende bauplanungsrechtliche Festlegungen [zum Vollzug dieser Festlegungen durch die Bauaufsichtsbehörde vgl. unten II.4.c)].

b) Zulässigkeit des 1. Bauabschnitts des Terminals 3 nach den Vorschriften der HBO und aufgrund der HBO (§ 58 Satz 1 Nr. 2 HBO)

Bei Sonderbauten wie dem Terminal 3 hat die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 58 Satz 1 Nr. 2 HBO auch die Zulässigkeit des Vorhabens nach den Vorschriften der HBO und aufgrund der HBO zu prüfen.

Der Prüfbereich des § 58 Satz 1 Nr. 2 HBO umfasst für Sonderbauten **das gesamte Bauordnungsrecht** mit Ausnahme des Erschütterungsschutzes (§ 58 Satz 3 HBO), des baulichen Arbeitsschutzes (§ 58 Satz 3 HBO) sowie des Schall- und Wärmeschutzes (§ 59 Abs. 1 Satz 3, Abs. 5 HBO).

Die Bauaufsichtsbehörde hat hinsichtlich des Terminals 3 - neben vielen anderen, in der HBO geregelten bauordnungsrechtlichen Aspekten - insbesondere die Anforderungen des Brandschutzes (vgl. dazu im Einzelnen *Hornmann*, HBO, 2. Auflage 2011, § 13 Rn. 8 ff.), die Standsicherheit einschließlich der Feuerwiderstandsdauer tragender Bauteile (vgl. § 59 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 HBO) und die Anforderungen an die Energieerzeugungsanlagen (vgl. § 59 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 HBO) zu prüfen.

c) **Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften als Zulässigkeitsmaßstab (§ 64 Abs. 1 Halbsatz 2 HBO)**

Im Jahr 2010 wurde dem § 64 Abs. 1 HBO ein zweiter Halbsatz angefügt, der bestimmt, dass die Bauaufsichtsbehörde den Bauantrag ablehnen darf, wenn das Bauvorhaben gegen sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften verstößt. Danach kann die Bauaufsichtsbehörde eine Baugenehmigung auch wegen Rechtswidrigkeit im bauaufsichtlich nicht geprüften Bereich versagen. Denn an einer Genehmigung für ein Vorhaben, dessen Verwirklichung durch eine Baueinstellung verhindert oder dessen Beseitigung verlangt werden kann, besteht kein Sachbescheidungsinteresse (*Hornmann*, HBO, 2. Auflage 2011, § 64 Rn. 85 m. w. N.; vgl. auch HE-HBO, Stand: 01.12.2011, Anmerkung 64.1).

Die in dem Planfeststellungsbeschluss aufgrund des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG enthaltenen Entscheidungen zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Terminals 3 gehören nicht zu den von der Bauaufsichtsbehörde nach § 58 Satz 1 Nr. 1 HBO zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften, denn sie beruhen nicht auf dem BauGB. Zwar ist der Prüfungsumfang für die Bauaufsichtsbehörde der Stadt Frankfurt in § 58 HBO abschließend bestimmt. Doch ändert dies nichts an der umfassenden Vorprüfungskompetenz der Bauaufsichtsbehörde im Hinblick auf die Einhaltung des sonstigen für ein Vorhaben relevanten Rechts und der Aufgabe und Befugnis, dessen Einhaltung durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen (*Hornmann*, HBO, 2. Auflage 2011, § 58 Rn. 15, 18).

Die Bauaufsichtsbehörde hat also zu prüfen, ob das von der Fraport AG zur Genehmigung gestellte Terminal 3 den bauplanungsrechtlichen Feststellungen des Planfeststellungsbeschlusses entspricht, denn ein davon abweichendes Terminal 3 wäre rechtswidrig, so dass die Bauaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßen Ermessen über die Baueinstellung (§ 71 HBO) oder die Beseitigung (§ 72 Abs. 1 Satz 1 HBO) entscheiden müsste. Auch nach der geltenden Hessischen Bauordnung gilt die Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 20.07.1990, 4 C 30/87, juris, Rn. 37):

„Ist das beabsichtigte Vorhaben in einem Planfeststellungsbeschluss vorentschieden, hat die Bauaufsichtsbehörde – wie dargelegt – dies als materielles Entscheidungsprogramm zu beachten. Insoweit hat die Planfeststellungsbehörde eine ihr nach §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 Satz 1 LuftVG eröffnete Zuständigkeit bereits wahrgenommen.“

(Hervorhebung durch den Verfasser)

Danach hat die Bauaufsichtsbehörde zu prüfen, ob die von der Vorhabensträgerin in dem Bauantrag dargestellten Nutzungen von der in dem Planfeststellungsbeschluss verfügten Art der baulichen Nutzung „PA“ gedeckt sind, und ob die ebenfalls im Planfeststellungsbeschluss verfügte Baumassenzahl sowie die festgestellte Höhenentwicklung eingehalten werden.

Ein besonderes Augenmerk hat die Bauaufsichtsbehörde zudem auf die Vorgaben zu legen, die der Planfeststellungsbeschluss für die Erschließung des Terminals 3 vorsieht. Nach dem planfestgestellten Konzept gelten die Erschließungsanforderungen nicht erst für die vollständige Errichtung des Terminals 3. Sie sind schon für Errichtung und Betrieb des jetzt zur Genehmigung gestellten 1. Bauabschnitts vorgeschrieben. Dies geht bereits aus dem Umstand hervor, dass der Planfeststellungsbeschluss (Seiten 2417 f. i. d. F. vom 18.12.2007) weiß, dass das Terminal 3 modular aufgebaut ist und abschnittsweise errichtet werden soll, die Anordnung der Erschließungsmaßnahmen (PTS, GFA, landseitige Erschließungsmaßnahmen) aber nicht differenzieren, welchen Bauabschnitt die Vorhabensträgerin wann verwirklicht. Die Begründung des PFB bestätigt dieses Ergebnis. Das T3, so der Planfeststellungsbeschluss i.d.F. vom 18.12.2007 (Seite 2417 f.), werde in vier Bauabschnitten realisiert. Die Bauzeit für die einzelnen Abschnitte betrage zwischen 23 und 36 Monaten, verteilt auf die Zeit zwischen dem zweiten und zehnten Baujahr. Die geplante Bauzeit für die Errichtung des PTS betrage 26 Monate in der Zeit vom ersten Quartal des zweiten Baujahres bis zum Ende des ersten Quartals des vierten Baujahres. Der Planfeststellungsbeschluss geht also explizit davon aus, dass das PTS 6 Jahre vor der vollständigen Errichtung des Terminals 3 errichtet wird. Gleiches gilt für die GFA, die nach dem Planfeststel-

lungsbeschluss über einen Zeitraum von 36 Monaten vom zweiten Quartal des zweiten Baujahres bis in das erste Quartal des fünften Baujahres fertiggestellt werden soll (PFB i. d. F. vom 18.12.2007, Seite 2418). Auch mit der Fertigstellung des GFA darf die Vorhabensträgerin also nicht warten, bis das letzte Modul des Terminals 3 fertiggestellt ist. Schließlich erklärt der PFB (a. a. O.), die Anpassungsmaßnahmen im Bereich der Anschlussstelle Zeppelinheim seien von Mitte des zweiten Baujahres bis Mitte des dritten Quartals des dritten Baujahres geplant.

Der Planfeststellungsbeschluss ordnet also die Erschließungseinrichtungen bereits für den aktuell zur Genehmigung stehenden 1. Bauabschnitt an. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn dieser 1. Bauabschnitt im Verhältnis zum gesamten T3 von untergeordneter Bedeutung wäre. Angesichts der für dieses Vorhaben geplanten Kapazität von 14 Millionen Passagieren pro Jahr kann davon allerdings nicht die Rede sein. Geht man nach den Angaben der Fraport AG von einer Gesamtkapazität von 25 Millionen Passagieren pro Jahr für das gesamte Terminal 3 aus, so werden mit dem 1. Bauabschnitt ca. 56% und damit bereits der größere Teil des Gesamtvorhabens realisiert. Nach dem für die Bauaufsichtsbehörde maßgeblichen Planfeststellungsbeschluss müssen für diesen Bauabschnitt die planfestgestellten Erschließungseinrichtungen hergestellt werden.

Der Magistrat der Stadt Frankfurt erklärte in der 32. Fragestunde der Stadtverordnetenversammlung am 24.07.2014 auf die Frage Nr. 1677, das HMWEVL habe mitgeteilt, dass die genannten Systeme (PTS, GFA) keine zwingende Voraussetzung für eine öffentlich-rechtlich gesicherte Erschließung des Vorhabens seien. Das Ministerium habe mitgeteilt, dass keine Bedenken gegen das aktuell beantragte Bauvorhaben bestünden. Diese Auskunft des HMWEVL steht im Widerspruch zum dem Planfeststellungsbeschluss, von dem das Ministerium nicht durch einfache „Mitteilung“ Dispens erteilen kann. Für eine Änderung der planfestgestellten Erschließungseinrichtungen ist ein Änderungsverfahren notwendig, das mit einem Änderungsplanfeststellungsbeschluss enden muss. Nach unserer Kenntnis wurde ein solches Verfahren nicht durchgeführt.

Die Baugenehmigung darf somit nur erteilt werden, wenn verlässlich davon ausgegangen werden kann, dass die in dem Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen Erschließungseinrichtungen im Zeitpunkt der Ingebrauchnahme des beantragten 1. Abschnitts des Terminals 3 ebenfalls gebrauchsfertig sind.

Es muss daher insbesondere feststehen, dass das Passagier-Transfer-System einschließlich seines landseitigen Astes, der Gepäckfördertunnel und die vorgesehenen straßenseitigen Anbindungsmaßnahmen fertiggestellt sind, sobald der beantragte 1. Abschnitt des Terminals 3 in Betrieb genommen werden soll.

Zu beachten hat die Bauaufsichtsbehörde in diesem Zusammenhang die oben zitierte Nebenbestimmung des Planfeststellungsbeschlusses unter Ziffer A.XI.3.9. Nr. 1, wonach der landseitige Ast des PTS in zeitlichem Zusammenhang mit der Errichtung des Terminals 3 zu realisieren ist, weil andernfalls die Gesamtfunktionalität des PTS und damit die Erschließung des Terminals 3 nicht gewährleistet ist. Der landseitige Ast des PTS ist nicht Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses. Für ihn existiert also bislang - soweit ersichtlich - nicht einmal eine Trassenbestimmung.

Das PTS wird von dem Planfeststellungsbeschluss zutreffend als Straßenbahn im Sinn des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) eingeordnet (Seiten 835, 836 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007). Der Planfeststellungsbeschluss hält das PTS allerdings für ein „*internes Bahnsystem*“, das lediglich einer gesonderten Genehmigung nach den Bestimmungen der HBO bedürfe (Seite 835 des PFB i. d. F. vom 18.12.2007). Diese Auffassung ist nicht tragfähig. Denn nach dem in dem Planfeststellungsbeschluss sowie in dem Gutachten G9.3 beschriebenen Betriebskonzept dient das PTS der entgeltliche und geschäftsmäßigen Beförderung von Personen, so dass der Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) nach dessen § 1 Abs. 1 eröffnet ist. Für die Entgeltlichkeit in diesem Sinn genügen wirtschaftliche Vorteile jedweder Art. Als Entgelt sind neben unmittelbaren Einnahmen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 PBefG auch solche wirtschaftlichen Vorteile anzusehen, die mit-

telbar für eine durch die Personenbeförderung geförderte Erwerbstätigkeit erstrebt werden. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist nicht Voraussetzung für die Bejahung dieses Merkmals (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 08.01.2013, 11 L 529.12, juris, Rn. 6; VG Augsburg, Urteil vom 04.08.2009, Au 3 K 08.1669, juris, Rn. 25). Das Merkmal der Entgeltlichkeit der Personenbeförderung dürfte für das PTS gegeben sein, denn die Fraport AG will es errichten, um ihre Erwerbstätigkeit aus dem Flughafenbetrieb zu befördern.

Jedenfalls ist die Beförderung von Personen durch das geplante PTS geschäftsmäßig, denn das PTS soll die Personenbeförderung in gleicher Art wiederholen und sie stellt sich als dauernder und wiederkehrender Teil der geschäftlichen Betätigung der Fraport AG dar (vgl. VG Augsburg, Urteil vom 04.08.2009, Au 3 K 08.1669, juris, Rn 26).

Es kommt hinzu, dass das PTS - als Verlängerung der an dem Fern-, Regional- und S-Bahnhof im Nordbereich des Flughafens endenden Schienenwege - der Benutzung durch jedermann offen steht. Der Umstand, dass sich die Grundstücke, auf denen das PTS errichtet werden soll, im Eigentum der Fraport AG befinden, ändert an der Anwendbarkeit des Personenbeförderungsgesetzes nichts.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG dürfen Betriebsanlagen für Straßenbahnen nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt oder genehmigt ist (vgl. zu dem PTS zwischen dem Terminal 2 und dem Satellitengebäude auf dem Flughafen München den 101. Änderungsbescheid - Plangenehmigung der Regierung von Oberbayern vom 11.01.2012, Az. 25-33-3721.1-MUC-7-11-101). Zudem bedarf der Betreiber einer Genehmigung nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 PBefG.

Für das PTS stehen damit noch wesentliche planerische Zulassungsentscheidungen aus. Dies gilt nicht nur für den sogenannten landseitigen Ast des PTS, für den noch keinerlei planerische Entscheidung vorliegt, sondern auch für die übrige Strecke des PTS, für die der Planfeststellungsbeschluss lediglich die Trasse bestimmt, sodass er das für die Errichtung des Fahrweges sowie der

weiteren Betriebsanlagen erforderliche Planfeststellungsverfahren nicht ersetzt.

Vor einem positiven Abschluss des Planfeststellungsverfahrens für das PTS und vor der Erteilung der Unternehmergenehmigung nach PBefG kann die Herstellung eines betriebsbereiten PTS nicht angenommen und die Erschließung des Terminals 3 nicht als gesichert angesehen werden.

Tragfähig muss auch die Prognose sein, dass die Gepäckförderanlage und die Maßnahmen der straßenseitigen Anbindung betriebsbereit sein werden, wenn das Terminal 3 seinen Betrieb aufnimmt.

Nach den Auskünften des Magistrats der Stadt Frankfurt in der 32. Fragestunde der Stadtverordnetenversammlung am 24.07.2014 hat die Bauaufsichtsbehörde keine Kenntnis davon, ob und wann die planfestgestellten Erschließungseinrichtungen hergestellt werden sollen. Die für die Erteilung der Baugenehmigung notwendige Prognose über die Sicherung der Erschließung ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Die von Fraport begehrte Genehmigung, jedenfalls aber die Betriebserlaubnis für den 1. Abschnitt des T3 kann nicht erteilt werden.

5. Bauaufsichtliche Maßnahmen

Auf das Terminal 3 kommt die Hessische Bauordnung zur Anwendung. Errichtung und Betrieb des Terminals unterliegen daher der Bauaufsicht durch den Magistrat der Stadt Frankfurt.

Wird das Terminal 3 im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert, so kann die Bauaufsichtsbehörde nach § 71 HBO die Einstellung der Bauarbeiten oder nach § 72 Abs. 1 Satz 1 HBO die vollständige oder teilweise Beseitigung anordnen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.

Wird das Terminal 3 im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften benutzt

(zum Beispiel durch Nutzungen, die von der in dem Planfeststellungsbeschluss verfügbaren Art der baulichen Nutzung „PA“ nicht mehr gedeckt und auch sonst nicht genehmigungsfähig sind), so kann die Bauaufsichtsbehörde diese Benutzung untersagen (§ 72 Abs. 1 Satz 2 HBO).



Dr. Martin Schröder
Rechtsanwalt

