SEUFERT RECHTSANWÄLTE

MÜNCHEN LEIPZIG

Kommission zur Abwehr des Fluglärms Flughafen Frankfurt am Main

244. Sitzung am 14.02.2018

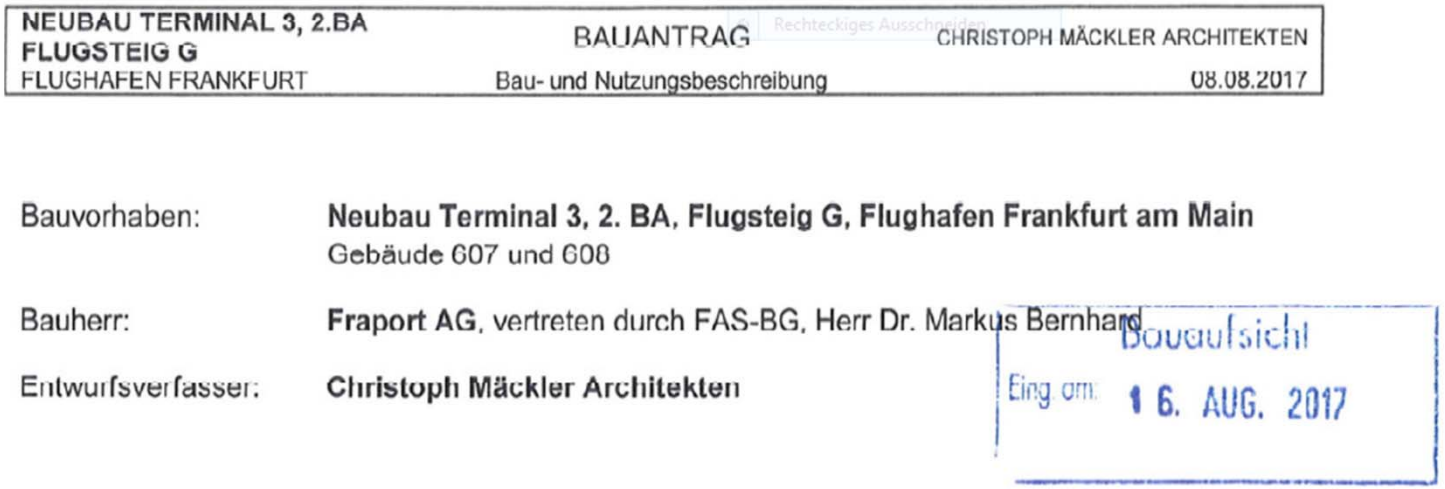
Zulässigkeit des von der Fraport AG zur Baugenehmigung beantragten Low Cost Carrier-Flugsteigs im Südosten des Flughafens Frankfurt am Main

Dr. Martin Schröder
Residenzstraße 12, 80333 München
Tel. 089/29033-114 | Fax: 089/29033-100
schroeder@seufert-law.de
www.seufert-law.de

I. Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Beurteilung

Den Inhalt eines Vorhabens bestimmt der jeweilige Antragsteller. Es ist seine Sache, durch seinen Bauantrag festzulegen, was der zu beurteilende Verfahrensgegenstand sein soll.

Ausgangspunkt ist damit der Bauantrag der Fraport AG vom 08.08.2017, der der Bauaufsicht der Stadt Frankfurt am 16.08.2017 zugegangen ist:



NEUBAU TERMINAL 3, 2.BA
FLUGSTEIG G
FLUGHAFEN FRANKFURT

BAUANTRAG
Bau- und Nutzungsbeschreibung

CHRISTOPH MÄCKLER ARCHITEKTEN
08.08.2017

Bauvorhaben: **Neubau Terminal 3, 2. BA, Flugsteig G, Flughafen Frankfurt am Main**
Gebäude 607 und 608

Bauherr: **Fraport AG**, vertreten durch FAS-BG, Herr Dr. Markus Bernhard

Entwurfsverfasser: **Christoph Mäckler Architekten**

Bauaufsicht
Eing. am: 16. AUG. 2017

Bauantrag der Fraport AG vom 08.08.2017, Frontblatt

I. Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Beurteilung

Baumaßnahme	**Neubau Terminal 3, zweiter Bauabschnitt (Geb. 607 und 608).** Das Terminal 3 wird in drei Bauabschnitten (BA) errichtet. Der 1. BA Terminal 3 umfasst die Flugsteige J und H sowie den Hauptteil mit Ankommerhalle, Check-In-Halle, Marktplatz sowie der SiKo- und Gepäckausgabehalle (Terminal-Hauptgebäude). Im 2. BA Terminal 3 wird der Flugsteig G (Gebäude 607) errichtet und das zentrale Ankommer- und Check-In-Gebäude nach Osten erweitert (Kopfbau, Gebäude 608). Im letzten Bauabschnitt erfolgt die Erweiterung des Terminals 3 nach Westen mit dem Flugsteig K. Dieser wird zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend der Entwicklung des Passagieraufkommens realisiert. Es wird angestrebt, Teile des 2. BA Terminal 3 (Geb. 607/608) vor Inbetriebnahme des 1.BA herzustellen und zu nutzen. Nach Inbetriebnahme des 1. BA Terminal 3 wird sodann der 2. BA Terminal 3 fertiggestellt werden. Der 2. BA Terminal 3 gliedert sich in 3 Bauphasen.

Bauantrag der Fraport AG vom 08.08.2017, S. 1

I. Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Beurteilung

Es wird angestrebt, Teile des 2. BA Terminal 3 vor Inbetriebnahme des 1. BA herzustellen und zu nutzen. Nach Inbetriebnahme des 1. BA Terminal 3 wird der 2. BA Terminal 3 in fertiggestellt werden. Der 2. BA Terminal 3 gliedert sich in drei Bauphasen:

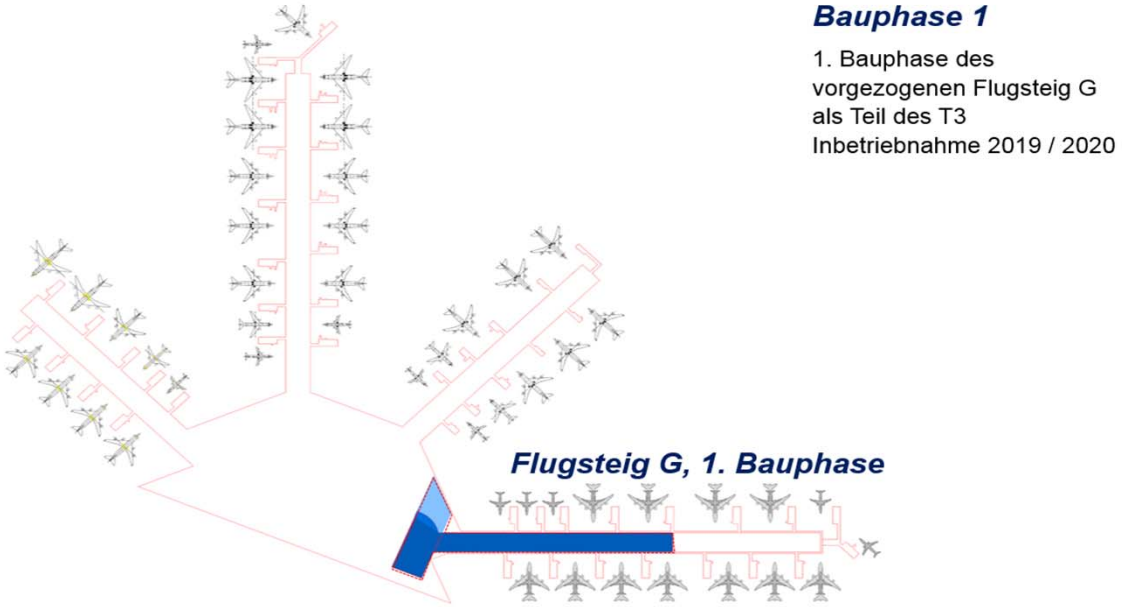
1.Bauphase, Inbetriebnahme 2019/2020
Errichtung der ersten Hälfte des zweigeschossigen Flugsteig G bis ca. zur Position G9 mit insgesamt 12 Schengen- und Non-Schengen-Gates, Ankunftsgängen, Retail und Passkontrollen. Im Kopfbau stehen die Funktionen für Ankunft, Check-In und Sicherheitskontrolle bzw. Gepäckausgabe und –handling zur Verfügung.

2. Bauphase, Inbetriebnahme 2023/2024
Nach Inbetriebnahme der ersten Bauphase des Flugsteig G wird der Flugsteig um weitere 12 Schengen und Non-Schengen Gates erweitert werden. Da ungefähr gleichzeitig auch der 1. BA Terminal 3 die Baulogistikflächen zwischen den beiden Bauabschnitten freigibt, kann die Lücke zwischen den Bauabschnitten mit Ergänzung der Ankunfts- bzw. Abflughalle, den Verbindungsgängen und Erweiterung der Gepäckanlagen geschlossen werden.

Bauantrag der Fraport AG vom 08.08.2017, S.3

I. Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Beurteilung

Beantragt ist damit die Errichtung der ersten Hälfte des zweigeschossigen Flugsteigs G bis zur Position G9. Dieser Baukörper (im Folgenden: **LCC-Flugsteig**) soll 2019/2020 in Betrieb genommen und nach dem Plan der Fraport AG mindestens drei Jahre selbstständig und unabhängig von anderen Bauteilen des T3 betrieben werden.



Bauphasen, 2. BA Terminal 3, „Flugsteig G“, vorgelegt von der Fraport AG, S. 5 von 7 (Stand 13.06.2017):

I. Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Beurteilung

Der von der Fraport AG mit dem Bauantrag vom 08.08.2017 – neben anderem – zur Baugenehmigung beantragte LCC-Flugsteig

- hat eine **Grundfläche von mehr als 20.000 qm** (eigene Messung, Zahlen aus der Planung liegen nicht vor),
- soll **4-5 Mio. Passagiere pro Jahr** abfertigen und
- mindestens 3 Jahre selbstständig betrieben werden.

Der LCC-Flugsteig hat eigene planungsrechtliche Relevanz. Die Zulässigkeit dieses Vorhabens ist gesondert zu beurteilen.

Unzutreffend ist daher die Behauptung in der vom HMWEVL eingeholten Stellungnahme der Kollegen Dr. Masing und Dr. Schiller (Redeker Sellner Dahs, Berlin) vom 21.12.2017 (im Folgenden: **HMWEVL-Stellungnahme**) auf S. 6:

„*Es handelt sich um einen einheitlichen Bauantrag für den gesamten zweiten BA*."

Und auf S. 17: *Eine ‚Abschnittsbildung' ist daher mit dem eingereichten Bauantrag gerade nicht erfolgt*."

II. Prüfungsmaßstab

Der Planfeststellungsbeschluss vom 07.12.2008 (im Folgenden: **PFB**) genießt nach § 38 S. 1 BauGB grundsätzlichen **Vorrang vor dem Bauplanungsrecht (§§ 29-37 BauGB)**.

Der PFB enthält bauplanungsrechtliche Festlegungen, die die Bauaufsichtsbehörde als **materielles Entscheidungsprogramm zu beachten** hat. Denn insoweit hat die Planfeststellungsbehörde die ihr durch das LuftVG eröffnete Zuständigkeit wahrgenommen.
(BVerwG, Urt. v. 20.07.1990, 4 C 30/87, juris, Rn. 37).

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

1. Verstoß gegen die Nebenbestimmung in Teil A Ziff. XI 3.9 (S. 139) des PFB

„*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 Planfeststellungs-verfahrens ist, ist Voraussetzung für die Gesamtfunktionalität des PTS-Systems. Er ist deshalb im zeitlichen Zusammenhang mit der Errichtung des Terminals 3 zu realisieren.*“
(Hervorhebung durch den Verfasser)

Der PFB (S. 2417 f.) ist davon ausgegangen, dass das PTS einschließlich des landseitigen Astes etwa gleichzeitig mit dem ersten Abschnitt des Terminals 3 fertiggestellt wird. Die Fraport will das PTS erst im Jahr 2023 in Betrieb nehmen. Dabei ist unklar, ob der landseitige Ast aus der Nebenbestimmung in Teil A Ziff. XI 3.9 ebenfalls bereits 2023 in Betrieb gehen soll.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Das PTS und sein landseitiger Ast werden zur Zeit der Inbetriebnahme des LCC-Flugsteigs im Jahr 2019/2020 nicht fertiggestellt sein.

Die Inbetriebnahme des LCC-Flugsteigs vor der Fertigstellung des PTS einschließlich des PTS-Abschnitts aus der Nebenbestimmung in Teil A Ziff. XI 3.9 (landseitiger Ast) verstößt gegen diese Neben-bestimmung.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Das HMWEVL-Gutachten (S. 13) bestätigt (unabsichtlich) dieses Ergebnis. Dort ist zu lesen:

„Der geforderte zeitliche Zusammenhang ist jedenfalls dann gewahrt, wenn der beauflagte Streckenabschnitt des PTS im Zeitpunkt der Inbetriebnahme wesentlicher Teile des Terminals 3 zur Verfügung steht, d. h. realisiert ist.“
(Hervorhebung durch den Verfasser)

Der LCC-Flugsteig (mehr als 20.000 qm Grundfläche, 4-5 Mio. Passagiere pro Jahr) ist wesentlich. **Die Wesentlichkeit ist keine Funktion der Gesamtgröße eines Vorhabens.** Wesentlich ist eine Baumaßnahme oder die Änderung einer Baumaßnahme, wenn sie die Frage nach der Genehmigungsfähigkeit aufwirft. Ein Vorhaben von der Dimension des LCC-Flugsteigs wirft die Frage nach der Genehmigungsfähigkeit auf!

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

2. Verstoß gegen die planfestgestellte Erschließung

Der PFB regelt die erforderlichen Erschließungsanlagen für die Passagierabfertigungsanlagen im Südosten des Flughafens:

- PTS,
- Gepäckförderanlage (GFA),
- Maßnahmen der straßenseitigen Erschließung, insbes. die Herstellung einer Anschlussstelle Zeppelinheim an der A5.

Die betreffenden Regelungen des PFB enthalten **keine Öffnungsklauseln**. Sie eröffnen dem Vorhabenträger nicht die Möglichkeit, ein funktionales Äquivalent anzubieten. Die Erschließungsvorgaben des PFB sind daher zwingend.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Die Errichtung des zur Baugenehmigung beantragten LCC-Flugsteigs ist nur dann zulässig, wenn die planfestgestellte Erschließung gesichert ist.

Gesichert ist die Erschließung, wenn mit hinreichender Sicherheit feststeht, dass die planfestgestellten Erschließungsanlagen spätestens bei Fertigstellung des Bauwerkes vorhanden sein werden. Dies ist eine Frage der prognostischen Beurteilung.
(unstr., vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 30.08.1985, 4 C 48/81, juris, Rn. 20; Beschl. v. 23.12.1993, 4 B 212/92, juris, Rn. 6).

Im Zeitpunkt der geplanten Inbetriebnahme des LCC-Flugsteigs 2019/2020 werden – soweit ersichtlich – die oben genannten planfestgestellten Erschließungseinrichtungen nicht betriebsbereit sein. Der LCC-Flugsteig ist deshalb unzulässig.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

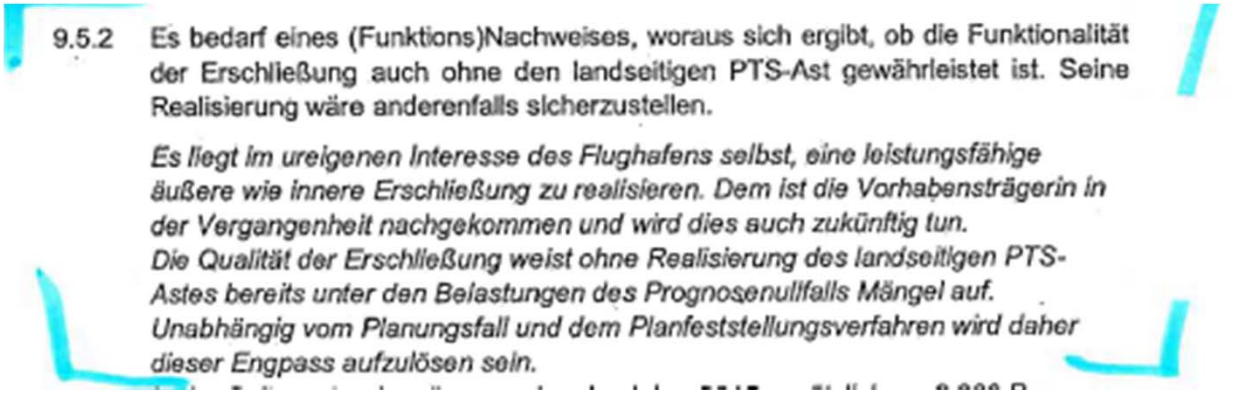
Unrichtig ist die HMWEVL-Stellungnahme bei der Behauptung (S. 16):

„Die Aussage im Planfeststellungsbeschluss, die Verlängerung des PTS sei erforderlich (PfB S. 837), ist im Kontext zu lesen und bezieht sich auf die Vollnutzung des Terminals 3. Für eine zeitweilige Nutzung kann auch eine vorläufige vergleichbar leistungsfähige Verbindung genutzt werden.“

Diese Behauptung widerspricht dem PFB, der auf S. 2418 davon ausgeht, dass das PTS am Ende des ersten Quartals des vierten Baujahres und damit viele Jahre vor dem Vollausbau des Terminals 3 fertiggestellt ist.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Die zitierte Behauptung der HMWEVL-Stellungnahme steht auch in diametralem Gegensatz zur der Aussage der Vorhabenträgerin, die auf ein Aufklärungsschreiben unter dem 05.12.2006 dem HMWVL Folgendes mitteilte:



9.5.2 Es bedarf eines (Funktions)Nachweises, woraus sich ergibt, ob die Funktionalität der Erschließung auch ohne den landseitigen PTS-Ast gewährleistet ist. Seine Realisierung wäre anderenfalls sicherzustellen.

Es liegt im ureigenen Interesse des Flughafens selbst, eine leistungsfähige äußere wie innere Erschließung zu realisieren. Dem ist die Vorhabensträgerin in der Vergangenheit nachgekommen und wird dies auch zukünftig tun.
Die Qualität der Erschließung weist ohne Realisierung des landseitigen PTS-Astes bereits unter den Belastungen des Prognosenullfalls Mängel auf.
Unabhängig vom Planungsfall und dem Planfeststellungsverfahren wird daher dieser Engpass aufzulösen sein.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

3. Verstoß des LCC-Flugsteigs gegen den planfestgestellten Nutzungszweck des Baufensters für das Terminal 3

Mit dem planfestgestellten Vorhaben der Flughafenerweiterung verfolgte die Vorhabenträgerin die folgenden von der Planfeststellungsbehörde gebilligten Planungsziele (PFB S. 534, noch einmal gleichlautend S. 692): Danach dient das gesamte Projekt

- dem Ausbau des gegenwärtigen Flughafens unter weitgehender Beibehaltung und Weiterverwendung der bereits vorhandenen Infrastruktur,
- der Schaffung einer Flugbewegungskapazität von 701.000 jährlichen Flugbewegungen und
- der Garantie einer Mindesttransferzeit von 45 Minuten.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Hauptziel des planfestgestellten Flughafenausbaus:

Die Erhaltung und Stärkung der Drehkreuzfunktion des Flughafens Frankfurt, operationalisiert in dem Kriterium der Minimum Connecting Time (MCT).

Diese zentrale Zweckbestimmung prägt den gesamten Planfeststellungsbeschluss. Alle in dem Planfeststellungsverfahren erörterten externen Varianten sind an diesem Kriterium gescheitert (PFB, S. 708).

Dies zeigt, dass der planfestgestellte Flughafenausbau insgesamt und in seinen wesentlichen Komponenten, **auch das Baufenster für das Terminal 3**, eine MCT von 45 Minuten ermöglichen muss.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Der PFB (S. 544) erklärt dazu in wünschenswerter Klarheit:

„Die Beschaffung der zusätzlich benötigten Passagierabfertigungskapazität erfordert die Neuerrichtung eines weiteren Terminals (Terminal 3). Dieses Terminal muss zur Sicherstellung der Drehkreuzfunktion des Flughafens Frankfurt Main so an die bestehenden Passagierabfertigungsanlagen angebunden werden, dass Umsteigevorgänge problemlos innerhalb der Minimum Connecting Time möglich sind. Außerdem muss die Erreichbarkeit des Terminals 3 für Originärpassagiere, die den Flughafen Frankfurt im Norden per Fern-, Regional- oder S-Bahn erreichen, gewährleistet werden. Hierzu ist die Errichtung eines Passagier-Transfer-Systems zwischen dem Nord- und dem Südbereich des Flughafens erforderlich (...).“

(Hervorhebung durch den Verfasser)

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Der zur Baugenehmigung beantragte LCC-Flugsteig ermöglicht keine MCT von 45 Minuten.

Dies gilt v. a. für jene Passagiere, die das von der Vorhabenträgerin und in der HMWEVL-Stellungnahme (S. 12) hervorgehobene „Self-Hubbing“ betreiben. Es ist ausgeschlossen, dass ein Passagier mit Gepäck

binnen 45 Minuten

- Nach dem Verlassen des Flugzeugs im LCC-Flugsteig sein Gepäck erhält und auf die Landseite wechselt,
- von dort mit dem Shuttle-Bus zum Nordbereich fährt,
- in Terminal 1 oder 2 wieder eincheckt und
- sein Anschlussflugzeug erreicht.

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Wegen Verfehlung des zentralen Planungsziels einer MCT von 45 min. entspricht der zur Baugenehmigung gestellte LCC-Flugsteig nicht den Anforderungen des PFB.

Auch dieses Ergebnis bestätigt die HMWEVL-Stellungnahme (unfreiwillig), denn sie erklärt (S. 10):

„Auch wenn nach den Planungszielen der FRAPORT AG die Mindesttransferzeit von 45 Minuten für das Terminal 3 gelten soll, bedeutet dies lediglich, dass für die Transferverkehre – soweit sie im Terminal 3 abgewickelt werden – dieses Qualitätsziel anlagenbedingt einzuhalten sein muss.“

Die Stellungnahme anerkennt damit auf S. 10 die Relevanz der MCT von 45 min. für die Ausnutzung des Baufensters für das Terminal 3 – und muss auf S. 12 die gänzlich unplausible Behauptung aufstellen, der LCC-Flugsteig erfülle diese Bedingung!

III. Unzulässigkeit des beantragten LCC-Flugsteigs

Auf S. 792 erläutert der PFB, wie sich die Drehkreuzfunktion auf die Gestaltung des Terminals auswirkt:

„Im Gegensatz zu einem reinen Originärterminal benötigt ein hier vorliegendes typisches Transfer-/Transitterminal eine kürzere Vorfahrt, weniger Fläche für den Check-In-Bereich und die Gepäckauf- und -ausgabe. Da die Transferpassagiere Wartezeiten überbrücken müssen, besteht ein größerer Bedarf für Gastronomie-, Einzelhandels- und Dienstleistungsflächen sowie ‚public services' (vgl. ICAO, Airport Planning Manual 1987, Kap. 9.2.25)."
(Hervorhebungen durch den Verfasser)

Unzutreffend ist daher die Behauptung auf S. 11 der HMWEVL-Stellungnahme, die Nutzung des Flugsteigs G durch LCC habe keine Auswirkungen auf die Dimensionierung des Terminals 3.

IV. Verfahrensrecht

1. Die Beurteilung des beantragten LCC-Flugsteigs nach Maßgabe des Baurechts obliegt **ausschließlich** der zuständigen Bauaufsichtsbehörde der Stadt Frankfurt [§ 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. a), S. 3 HBO, § 9 Abs. 2 S. 2 HGO, § 9 Abs. 1 LuftVG], die – u.a. - die städtebaulichen Vorgaben des PFB als materielles Entscheidungsprogramm zu beachten hat.
2. An eine Stellungnahme des HMWEVL, das keine Zuständigkeit im Baugenehmigungsverfahren besitzt, ist sie dabei **nicht gebunden** (ebenso HMWEVL-Stellungnahme, S. 8).
3. Für die Tätigkeit der Bauaufsichtsbehörde im Genehmigungsverfahren gilt der **Untersuchungsgrundsatz** aus § 24 HVwVfG. Danach hat die Behörde alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände von Amts wegen zu ermitteln. An das Vorbringen der Antragstellerin ist sie nicht gebunden.

SEUFERT RECHTSANWÄLTE

MÜNCHEN LEIPZIG

Dr. Martin Schröder
Residenzstraße 12, 80333 München
Tel. 089/29033-114 | Fax: 089/29033-100
schroeder@seufert-law.de
www.seufert-law.de

Stand: 14.02.2018