

Entwurf

315 F-98/0-45

München, den 30.11.1993

Flughafen München;
Unterkünfte für Einreisende ohne Einreisepapiere
(Asylbewerberunterkünfte)
Ergänzende Planfeststellung

Anlage:

1 Planordner

Auf Antrag der Flughafen München GmbH (FMG), Nordallee 25, 85326 München, vom 29.06. i.d.F. vom 04. und 21.10.1993 erläßt die Regierung von Oberbayern nach §§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz (LuftVG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.01.1981 (BGBl I 61), zuletzt geändert durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 23.07.1992 (BGBl I 1370) und durch Art. 68 Fünfte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 26.02.1993 (BGBl I 278), zum Planfeststellungsbeschluß vom 08.07.1979, Az. 315 F-98-1 (PFB 1979), zuletzt geändert durch 44. Änderungsplanfeststellungsbeschluß (ÄPFB) vom 10.12.1992 folgenden

45. Änderungsplanfeststellungsbeschluß

A. Verfügender Teil

I. Planänderung

1. Die Änderung wird in folgenden Plänen festgestellt:

Flughafengelände

C1-03b Grunderwerbsplan in der Gestalt des Tekturplans vom 30.08.1993, M 1:5.000

Stand 04.10.1993

Bauliche Anlagen und Grünordnung

I-02c Plan der baulichen Anlagen in der Gestalt
des Tekturplans vom 30.08.1993, M 1:5.000

Stand 04.10.1993

Lageplan I-03a - Bauzentrum - Tektur "Unterkünfte
für Einreisende ohne Einreisepapiere", M 1:5.000

Lageplan - Unterkünfte für Einreisende ohne Einrei-
sepapiere - vom 04.10.1993, M 1:1.000

2. Bestandteil des Beschlusses sind folgende Unter-
lagen:

- Baubeschreibung vom 21.10.1993
- Übersichtsplan vom 13.09.1993, Stand 04.10.1993,
M 1:5.000
- Flurkarte vom 13.09.1993, Stand 04.10.1993,
M 1:5.000
- Schreiben Jakob Eberhardt GmbH & Co. KG vom
22.09.1993 an die Theisen GmbH & Co. KG;
Eberhardt-Container-Raumzellen mit den Fabrik-
Nr. 20.439 bis 20.471, 20.475 und 20.476
- Container-Grundrisse vom 04.10.1993, M 1:50
- Grundriß/Ansichten/Schnitt vom 04.10.1993,
M 1:100
- Luftbild Bauzentrum, M 1:10.000

II. Nebenbestimmungen

1. Die Planfeststellung ist befristet für die Dauer der Baustelleneinrichtungen auf den nördlich und westlich angrenzenden Flächen des planfestgestellten Vorhabens.
2. Die Nebenbestimmungen im PFB 1979 unter Nr. IV. des verfügenden Teils werden wie folgt ergänzt: unter der Nr. IV.14 ff. (Weitere Betriebsanlagen), eingefügt mit 11. ÄPFB vom 13.02.1990 und zuletzt ergänzt mit 44. ÄPFB vom 10.12.1992, wird die weitere Nr. 14.18 angefügt:

"14.18 Unterkünfte für Einreisende ohne Einreisepapiere (Asylbewerberunterkünfte)

14.18.1 Die planfestgestellten Flächen dürfen nur für den zugelassenen Nutzungszweck "Unterkünfte für Einreisende ohne Einreisepapiere" verwendet werden. Andere Nutzungen aus dem Bereich "Sonstige Flughafendienste (SF)" sind nicht zugelassen.

14.18.2 Eine bevorstehende Beendigung des Nutzungszwecks oder eine Reduzierung der vorzuhaltenden Einrichtungen sind der Planfeststellungsbehörde und der unteren Bauaufsichtsbehörde rechtzeitig anzuzeigen."

III. Der weitergehende Antrag auf Planfeststellung wird abgelehnt.

Der Antrag auf sofortige Vollziehung des Beschlusses wird abgelehnt.

IV. Die Einwendungen der Stadt Freising werden zurückgewiesen, soweit ihnen nicht bereits durch Beschluß entsprochen wird.

V. Kostenentscheidung

1. Die FMG trägt die Kosten des Verfahrens.
2. Für den Beschluß wird eine Gebühr von 4.000 DM festgesetzt. Für Auslagen werden 2.622 DM erhoben.

B. Sachverhalt

1. Die FMG hat mit Schreiben vom 29.06.1993 i.d.F. vom 21.10.1993 die luftrechtliche Planfeststellung für das Vorhaben "Errichtung von Unterkünften für Einreisende ohne Einreisepapiere" (Asylbewerberunterkünfte) außerhalb der planfestgestellten Grenzen des Flughafengeländes auf dem Gemeindegebiet der Stadt Freising beantragt. Die hierfür beanspruchte Fläche von rd. 10.500 m² schließt unmittelbar an die westliche Flughafengrenze an. Das Vorhaben liegt aber mit seinem ganz überwiegenden Teil noch innerhalb des mit Ersten Änderungsplanfeststellungsbeschuß vom 07.06.1984 (ÄPFB 1984) befristet planfestgestellten Bauzentrums (BZ). Der ÄPFB 1984 enthält dazu folgende Auflage (Nr. V.5.11, S. 33):

"Die Geltungsdauer des Plans I-03 (Bauzentrum) endet drei Jahre nach Inbetriebnahme des Flughafens. Die in seinem Geltungsbereich errichteten baulichen Anlagen sind bis zu diesem Zeitpunkt schadlos zu beseitigen. Bei einzelnen baulichen Anlagen sind in begründeten Fällen Ausnahmen zulässig."

Nördlich und westlich des befristet planfestgestellten Bauzentrums schließen sich weitere - nicht planfestgestellte - Baustelleneinrichtungen auf Flächen von jeweils mehreren ha an (s. Luftbild Bauzentrum, im Ordner). Für das beantragte Vorhaben soll die beanspruchte Fläche aus der bisherigen Nutzung des BZ entlassen werden und künftig der vorübergehenden Unterbringung von Asylbewerbern dienen. Die Einzelanträge umfassen die Planfeststellung auf Erweiterung des Flughafengeländes (Plan C1-03b) und auf Erweiterung der baulichen Anlagen des Flughafens (I-02c).

Die Asylbewerberunterkünfte bestehen im wesentlichen aus 22 Wohnräumen (15 x rd. 16 m², 2 x rd. 20 m², 2 x rd. 15 m² und 2 x rd. 12 m²), zwei Container-Aufenthaltsräumen (je 32,4 m²), zwei Küchencontainern (je 16,2 m²) und vier Sanitär-Containern (je 16,2 m²):

Die Gesamtnutzfläche für den Innenwohnbereich beträgt rd. 850 m². Die Außenflächen von rd. 5.500 m² werden für Grünanlagen zum Aufenthalt im Freien, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für Abstands- und Sicherheitsflächen beansprucht. Eine Restfläche von rd. 4.000 m² dient als Erweiterungsfläche.

Die FMG hat Antrag auf Sofortvollzug gestellt.

2. Im Anhörungsverfahren hat die Regierung mit Schreiben vom 08.10.1993 die in ihrer Planungshoheit berührte Stadt Freising und mit Schreiben vom selben Tag die in ihrem Aufgabenbereich berührten Behörden beteiligt.

Die Stadt Freising hat sich mit Schreiben vom 26.10.1993 gegen das Vorhaben gewendet. Die Einwände richten sich gegen den Standort außerhalb der planfestgestellten Grenzen des Flughafengeländes. Die Stadt hat am 05.08.1992 die Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 88 "Landschaftsplanung Freising-Süd/Hallbergmoos Nord" beschlossen. Mit dem Bebauungsplan soll die bauliche Entwicklung gesteuert werden, der Freiraum um den Flughafen als wichtiges landwirtschaftliches Element gesichert, entwickelt und in seiner Qualität hinsichtlich der natürlichen Gegebenheiten und des Landschaftsbildes verbessert werden. Die naturnahen Landschaftsteile (Isarauen und Randbereiche) sollen geschützt, zwischen den Isarauen und dem östlich gelegenen Landschaftsraum sollen intensive Vernetzungssysteme geschaffen werden. Ein Fuß- und Radwegenetz soll aufgebaut und gesichert werden. Entlang der westlichen Flughafenangrenze ist ein Fuß- und Radweg in Nord-Süd-Richtung geplant.

Zur Sicherung der Planungsziele hat die Stadt Freising am 08.07.1993 eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erlassen. Die Stadt fordert die Verlegung des Vorhabens auf Flächen innerhalb der Grenzen des planfestgestellten Flughafengeländes. Das Flughafengelände sei dafür ausreichend dimensioniert. Die Ablehnungsgründe der FMG zu den Alternativstandorten seien nicht nachvollziehbar oder entbehrten eines Nachweises. Sofern auf Freiflächen

bereits andere Nutzungen geplant seien, müssten diese gegenüber der Dringlichkeit der Asylbewerberunterkünfte zurückgestellt werden. Der beantragte Standort werde entschieden abgelehnt. Die Grenzen der Fachplanungshoheit würden im übrigen durch Planfeststellung festgesetzt und nicht durch luftrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG.

Die im Anhörungsverfahren beteiligten Behörden - StMASFFG und Landratsamt Freising - haben keine Stellungnahme abgegeben.

3. Im Erörterungstermin vom 04.11.1993 hat die Regierung die Einwendungen der Stadt Freising mit der FMG, dem StMASFFG und der betroffenen Stadt Freising erörtert (s. Niederschrift vom 16./18.11.93, S. 3 bis 36). Eine Einigung konnte nicht erzielt werden. Die FMG erklärte sich bereit, auf die Inanspruchnahme einer dem beantragten Vorhaben adäquaten neuen Fläche für Baustelleneinrichtungen auf dem Gemeindegebiet der Stadt Freising zu verzichten (8. Niederschrift a.a.O., S. 34).
4. Die Regierung hat zu der Frage eines geeigneten Alternativstandorts innerhalb der planfestgestellten Grenzen des Flughafengeländes Ermittlungen durchgeführt:

- Am 27.07.1993 fand eine Ortsbegehung statt. Es wurden mehrere Standortalternativen im Bereich des Terminals, im Östlichen Betriebsbereich (ÖBB), im Nördlichen Bebauungsband (NBB) und Südlichen Bebauungsband (SBB) geprüft. Die Regierung konnte dabei keine Planungsalternative ermitteln, die den beantragten Standort ersetzen könnte, ohne neue Probleme aufzuwerfen und andere Nachteile

hinnehmen zu müssen. Teilweise können die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllt werden, teilweise fehlen die erforderlichen Ver- und Entsorgungseinrichtungen; einige Standorte sind unzumutbarem Fluglärm ausgesetzt, andere stehen unter vertraglicher Bindung oder vor der Realisierung eines anderen Bauvorhabens oder übersteigen den noch vertretbaren Kostenaufwand.

- Anlässlich der im Erörterungstermin offengebliebenen Fragen hat die Regierung ergänzende Ermittlungen durchgeführt. Mit Regierungsschreiben vom 04.11.1993 wurde die FMG aufgefordert, für sieben repräsentative Alternativstandorte im östlichen, bereits auf dem Flughafengelände liegenden Teil des Bauzentrums (BZ) und im anschließenden westlichen Teil des Nördlichen Bebauungsbandes (NBB) die Verwendungsmöglichkeit zu prüfen und im einzelnen darzulegen. Die FMG hat mit Schreiben vom 11.11.1993 dazu im einzelnen Stellung genommen und alle Alternativen abgelehnt. Für das BZ begründet sie das im wesentlichen mit entgegenstehenden infrastrukturellen Hindernissen und für die Freiflächen im NBB mit dem Vorrang einer "hochwertigen Bebauung" gegenüber einer "kleinteiligen Bebauung".

5. Mit Schreiben der FMG vom 16.11.1993 an das StMASFFG hat die FMG als vorübergehende Zwischenlösung auf dem Flughafengelände im SBB - ohne Anschluß an den nichtöffentlichen "Transitbereich" - ein Gebäude bereitgestellt, das vormals als Bürogebäude genutzt wurde. Die Unterbringung der Asylbewerber sei dort aber nicht auf Dauer möglich, da das Gebäude mittelfristig für eine andere Nutzung vorgesehen sei.

Der Planfeststellungsantrag werde deshalb weiterhin aufrechterhalten.

C. Entscheidungsgründe

1. Verfahren

Das Vorhaben war nach § 8 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) planfestzustellen. Die Asylbewerberunterkünfte sind Flughafenanlage, die Erweiterung des Flughafengeländes auf dem Gemeindegebiet der Stadt Freising ist von wesentlicher Bedeutung.

1.1 Die Anlage dient der vorübergehenden Unterbringung einreisender Ausländer, über deren Aufenthaltsberechtigung in der Bundesrepublik noch "vor Einreise" zu entscheiden ist. In der Regel handelt es sich um Passagiere ohne Einreisepapiere, die um Asyl nachsuchen und für die das Asylverfahren noch vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen ist (§ 18 a Asylverfahrensgesetz - AsylVfG -). Die FMG ist als Unternehmerin des Verkehrsflughafens nach § 74 a Ausländergesetz (AuslG) verpflichtet, die Anlage "auf dem Flughafengelände" bereitzustellen. Die Anlage ist damit integrativer Bestandteil des Flughafenbetriebs.

1.2 Die für den planfestgestellten Standort erforderliche Erweiterung des Flughafengeländes ist von wesentlicher Bedeutung. Sie erfolgt gegen den erklärten Willen der Stadt Freising als Trägerin der (künftigen) kommunalen Planungshoheit. Der Standort befindet sich zwar z. Zt. noch innerhalb des mit

ÄPPB 1984 befristet planfestgestellten BZ. Während der Geltungsdauer des Plans I-03 (Bauzentrum), der drei Jahre nach Inbetriebnahme des Flughafens und damit erst im Mai 1995 endet, liegt das Vorhaben noch nicht im bauplanungsrechtlichen Außenbereich (§ 35 BauGB), sondern im Bereich der luftrechtlichen Fachplanung (§ 38 BauGB). Erst mit Fristablauf der Planfeststellung für das BZ wirkt sich die Erweiterung des Flughafengeländes auf die gemeindliche Planungshoheit unmittelbar aus. Allein diese, nach Beseitigung des BZ einsetzenden Rechtswirkungen einer hier unbefristet beantragten Erweiterung, sind von wesentlicher Bedeutung. Dem Antrag der FMG folgend, würde die Erweiterungsfläche dem (künftigen) planerischen Zugriff der Stadt Freising endgültig entzogen und auf unbestimmte Dauer der luftrechtlichen Fachplanungshoheit unterstellt.

- 1.3 Für die planfeststellungsrechtliche Zulassung des Vorhabens innerhalb und während des Fortbestandes des vorübergehend planfestgestellten BZ hätte es nur einer einfachen planfestzutellenden Nutzungsänderung bedurft. Eine Planfeststellung von Flughafengelände wäre insoweit nicht erforderlich gewesen. Die befristete Festsetzung von Flughafengelände verträgt sich grundsätzlich nicht mit § 8 LuftVG, der eine Planfeststellungspflicht nur für auf Dauer angelegte Vorhaben auslöst. Um aber den gesetzlichen Anforderungen des § 74 a AuslG nachkommen zu können, wonach die Unterkünfte ausdrücklich "auf" dem Flughafengelände bereitzustellen sind, wurde die Vorhabensfläche ausnahmsweise auch als befristetes Flughafengelände planfestgestellt.

- 1.4 Die Regierung von Oberbayern ist sachlich und örtlich zuständige Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde gem. § 10 Abs. 1 und Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 1 der Verordnung über die Zuständigkeit im Planfeststellungsverfahren nach dem LuftVG (bei RS 960-1-2-W).
- 1.5 Gegenstand des Verfahrens waren neben den bauplanungsrechtlichen auch bauordnungsrechtliche Anforderungen nach der Bayer. Bauordnung (BayBO) soweit sie in die luftrechtliche Planfeststellung einzubeziehen waren (vgl. hierzu: BVerwG U. v. 20.07.1990 - 4 C 30.87 - in DVBl 90, 1179: "Herzogenaurach"). Im übrigen bleibt die Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden unberührt (§ 9 Abs. 1 Satz 3 LuftVG, Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO).
- 1.6 Die Durchführung des Planänderungsverfahrens erfolgte nach § 10 LuftVG i.V.m. Art. 73 Abs. 1, 2, 3 Satz 2; 4, 6 Satz 1, 3 und 6, Art. 74 und Art. 76 Abs. 1 BayVwVfG. Die Entscheidung über die Einwendungen der Stadt Freising beruht auf § 10 Abs. 5 Satz 2 LuftVG. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 LuftKostV, § 10 Abs. 1 Nr. 5 und § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwKostG.

2. Materiellrechtliche Würdigung

Das beantragte Vorhaben konnte planfestgestellt werden. Die Planfeststellung war auf die Dauer des Bestehens der Baustelleneinrichtungen, die das Vorhaben umgeben, zu befristen.

2.1 Planrechtfertigung

Das Vorhaben ist mittelfristig gerechtfertigt. Die FMG ist durch gesetzlichen Auftrag verpflichtet, für die Unterbringung von Ausländern, die nicht im Besitz der erforderlichen Einreisepapiere sind, bis zum Vollzug der grenzpolizeilichen Entscheidung über die Einreise, geeignete Unterkünfte auf dem Flughafengelände bereitzustellen (§ 74 a AuslG).

Kurzfristig ist das Vorhaben zwar nicht erforderlich, da die Unterbringung vorläufig in einer anderen Unterkunft im SBB sichergestellt ist (s. Mietvertrag zwischen FMG und ROB vom 25.11.1993). Mittelfristig ist das Gelände im SBB aber für eine andere Nutzung vorgesehen (Schreiben FMG vom 16.11.93). Ob diese andere Nutzung später tatsächlich einer weiteren Nutzung als Asylbewerberunterkunft unabweisbar entgegenstehen wird, war hier nicht zu prüfen. Für die Rechtfertigung des Vorhabens am planfestgestellten Standort genügt, daß es im gegenwärtigen Zeitpunkt als mittelfristige Planung zur weiteren Erfüllung des gesetzlichen Auftrags erforderlich ist. Das gilt auch unbeschadet der Tatsache, daß gegenwärtig nicht vorhersehbar ist, ob sich die gesetzlichen und tatsächlichen Voraussetzungen bis zu diesem Zeitpunkt grundlegend geändert haben werden. Die FMG muß, um der gesetzlichen Verpflichtung ggf. nachkommen zu können, rechtzeitig Vorsorge treffen. Aus diesem Grund besteht auch bereits jetzt ein Planfeststellungsbedürfnis. Die Entscheidung, daß nach einer Beseitigung der das Vorhaben umgebenden Baustelleneinrich-

tungen die dann entgegenstehenden Belange der Stadt Freising nicht auf Dauer von einer Vorsorgeplanung überwunden werden können, ist Gegenstand der nachfolgenden Abwägung (Nr. 2.2).

Die Größe der planfestgestellten Fläche von rd. 10.500 m² läßt sich mit der fehlenden praktischen Erfahrung und der nicht prognostizierbaren Entwicklung gerade noch rechtfertigen. Während für die vorzuhaltenden Unterkünfte eine Grundfläche von 850 m² benötigt wird und eine Grünfläche von rd. 1.000 m² zur Verfügung steht, werden für Straßen, Sicherheits- und Randflächen sowie für einen Gastank und einen Lagerplatz rd. 4.500 m² beansprucht. Darüber hinaus wird eine südlich gelegene Fläche von rd. 4.000 m² als Option für Erweiterungsmöglichkeiten vorgehalten. Daß es zu einer Erweiterung kommen wird und dafür Flächen dieses Ausmaßes benötigt werden, ist nicht sehr wahrscheinlich, kann aber aus den genannten Gründen nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden (vgl. Stellungnahme des StMASFFG im Erörterungstermin vom 04.11.93, Niederschrift a.a.O. S. 8).

2.2 Abwägung

Die Planfeststellung mußte in Abwägung mit den künftig entgegenstehenden Belangen der Stadt Freising befristet werden.

Das Vorhaben ist zwar als mittelfristig geplanter Ersatz für die nur kurzfristige Zwischenlösung im SBB gerechtfertigt. Ob das Vorhaben auf Dauer erforderlich sein wird, ist aber noch ungewiß. Dem öffentlichen Interesse an einer vorsorglichen Be-

darfsdeckung sind Grenzen gesetzt. Solange noch ungewiß ist, ob die Unterbringung von Asylbewerbern künftig auf Dauer im planfestgestellten Umfang und an diesem Standort außerhalb der planfestgestellten Flughafengrenze auf dem Gemeindegebiet der Stadt Freising erforderlich sein wird, können die Belange der Stadt nicht überwunden werden.

2.2.1 Gegenwärtig ist nicht klar absehbar, ob die neue Regelung des § 74 a AuslG in der jetzt gültigen Fassung weiterhin bestehen bleiben wird. Unabhängig von dieser Rechtsunsicherheit bestehen Überlegungen über eine zentralisierte Unterbringung aller Asylbewerber auf ein oder zwei Flughäfen. Statt der nicht ökonomischen Vorhaltung von großen Kapazitäten auf 17 Verkehrsflughäfen der Bundesrepublik, würde eine zentrale Aufnahmestelle die hohen Unterhaltungskosten erheblich senken. Eine weitere Unsicherheit liegt in der Ungewißheit des künftig endgültigen Bedarfs begründet. Der Bedarf bestimmt die vorzuhaltende UnterkunftsKapazität und damit die Dimensionierung der Anlage entscheidend mit. Die Auswirkungen des neuen Asylrechts und der sich hieraus ergebende künftige Bedarf sind noch nicht überschaubar. Aufgrund fehlender Erfahrungen kann keine zuverlässige Prognose gestellt werden. Die zuständigen Behörden gehen z. Zt. noch von einem Bedarf für 40 Personen aus. Damit soll allen Eventualitäten vorsorglich Rechnung getragen werden. Die Reduzierung der Kapazität auf 20 Personen wurde aber bereits erwogen. Seit Inkrafttreten des neuen Asylrechts im Sommer 1993 waren in der provisorisch errichteten Unterkunft auf der Flughafendeponie maximal 12 Personen gleichzeitig untergebracht. Daher erscheint es wahrscheinlich, daß eine Reduzierung

der planfestgestellten Anlage in absehbarer Zeit erneut erwogen wird. Eine Reduzierung würde auch die Frage nach einer Rückverlegung des Standorts auf das Flughafengelände in seinen bisher planfestgestellten Grenzen erneut aufwerfen. Ein verkleinertes Vorhaben stellt andere Randbedingungen. Diese können zu einer Planungsalternative führen, die eine Flughafenerweiterung nicht mehr erforderlich macht. In diesem Zusammenhang werden auch die jeweiligen Unterhaltungskosten eine erhebliche Rolle spielen.

Die nicht abschließend aufzeigbaren Unwägbarkeiten machen den vorläufigen Charakter dieses Vorhabens deutlich. Der Freistaat Bayern hatte als Mieter des Vorhabens den Mietvertrag auf ein Jahr befristet und er hat für das Gebäude im SBB eine dreimonatige Kündigungsfrist vereinbart.

- 2.2.2 Der Standort des Vorhabens wird der künftigen Bauleitplanung der Stadt Freising ab dem Zeitpunkt entgegenstehen, ab welchem jene Baustelleneinrichtungen beseitigt sind, die das Vorhaben auf den westlich und nördlich angrenzenden Flächen innerhalb und außerhalb des planfestgestellten BZ umgeben.

Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Planungshoheit der Stadt nicht beeinträchtigt. Die planfestgestellte Fläche liegt zum ganz überwiegenden Teil innerhalb des nord-östlichen Bereichs des planfestgestellten Bauzentrums. Dieser Bereich ist von Grundstücken der FMG umgeben, die zwar überwiegend außerhalb des BZ liegen und somit in der Planungshoheit der Gemeinde stehen, z. Zt. aber ausschließlich für Bau-

stelleneinrichtungen der FMG genutzt werden. Solange diese Nutzung fortbesteht, ist die für das Vorhaben beanspruchte Fläche keiner vernünftigen anderen Planung zugänglich. Die im Bebauungsplanentwurf Nr. 88 festgesetzten Nutzungen können ihren Zweck nicht erfüllen, solange die planfestgestellte Fläche großräumig von Baustelleneinrichtungen umgeben ist (s. Luftbild Bauzentrum, im Ordner).

Erst nach Beseitigung dieser Baustelleneinrichtungen wird die Stadt Freising durch das planfestgestellte Vorhaben an der Realisierung ihrer (künftigen) Planung gehindert.

- 2.2.3 Das Vorhaben kollidiert mit den Planungsabsichten der Stadt. Der in Aufstellung befindliche Bebauungsplan Nr. 88 weist die Vorhabensfläche für Zwecke der landwirtschaftlichen Nutzung und als Teil eines kombinierten Geh- und Radweges aus. Nach dem erklärten Willen der Stadt soll die beanspruchte Fläche von jeder Hochbebauung freigehalten werden.

Die abwägungsbeachtliche Betroffenheit stellt sich aber nicht als Rechtseingriff in die Planungshoheit dar. Die Beeinträchtigung ist nicht so gewichtig, daß das durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) gewährleistete Selbstverwaltungsrecht verletzt wird. Durch das kleinräumige Vorhaben werden weder die künftige städtebauliche Entwicklung noch der Charakter der Umgebung nachhaltig gestört. Dafür ist der Umgriff des Vorhabens bzw. die planfestgestellte Fläche mit rd. 1 ha. zu klein. Der Planungshoheit der Stadt wird nur ein unbedeutender Flächenanteil vorübergehend entzogen. Im Größenvergleich gegenüber jenen Flächen, die der Gemeinde für Festsetzungen von Grünflächen und

landwirtschaftlichen Nutzflächen verbleiben, ist die für das Vorhaben beanspruchte Fläche ohne Bedeutung.

Die Wegführung des geplanten Fuß- und Radweges läßt keine Zwangspunkte erkennen (Erschließungs- oder sonstige Anschlußfunktionen). Eine Verlegung nach Westen erscheint nicht nachteilig. Auch die geplante Trassenführung unmittelbar entlang des Flughafenzauns auf einer Länge von 2 km kann nicht überzeugen, wenn sie dem gemeindlichen Planungsziel folgend als "Maßnahme zur Erholungsnutzung" verstanden werden soll. Andere Trassenführungen, etwa entlang dem Ludwigskanal, würden sich demgegenüber als vorzugswürdig erweisen.

- 2.2.4 Die Betroffenheit der Stadt Freising war jedoch als einfacher Belang, unterhalb der Schwelle des Rechtseingriffs, in die Abwägung einzustellen. Die Abwägung führt nach der Gewichtung der Belange, die für das Vorhaben sprechen und der entgegenstehenden Belange der Stadt Freising, zu dem Ergebnis, daß die Planfeststellung befristet werden mußte.

Die Planungsabsicht der Stadt Freising, die beanspruchte Fläche von einer baulichen Nutzung künftig freizuhalten, erweist sich als vorrangig gegenüber einem auf Dauer planfestzustellenden Vorhaben, dessen künftige Erforderlichkeit noch ungewiß ist. Die Belange der Stadt können nicht schon jetzt abschließend und auf Dauer durch ein Vorhaben überwunden werden, dem noch die Vorläufigkeit anhaftet. Das öffentliche Interesse und Begehren der FMG an der endgültigen Verwirklichung des Vorhabens am planfestgestellten Standort und einer Erweiterung des Flughafens auf unbestimmte Zeit mußten deshalb

zurückgestellt werden. Ob Asylbewerberunterkünfte überhaupt auf Dauer außerhalb der planfestgestellten Flughafengrenzen, an diesen Standort und im geplanten Umfang erforderlich sein werden, ist gegenwärtig offen. Die Ungewißheit über die künftige Entwicklung darf nicht einseitig zu Lasten der betroffenen Stadt gehen. Eine unbefristete Planfeststellung würde die Vorhabensfläche, die nach Ablauf der Geltungsdauer des Plans I-03 (Bauzentrum) in die Planungshoheit der Stadt zurückfielen, endgültig der kommunalen Planungshoheit entziehen. Die bereits ausgeführten Gründe zum vorläufigen Charakter der Anlage können einen Entzug der Fläche auf unbestimmte Zeit nicht mehr tragen. Ein endgültiger Entzug wäre bei dieser Sachlage unverhältnismäßig. Im übrigen ist ein solcher Entzug auch nicht notwendig, um der erforderlichen Vorsorge mittelfristig nachkommen zu können. Der Zeitraum, den die befristete Planfeststellung einräumt, ist hierfür ausreichend bemessen. Anlässlich der von der FMG beabsichtigten Realisierung des Passagierabfertigungsbereichs Ost einschl. dem Munic-Airport-Center (MAC) ist nicht mit einer Beseitigung der umgebenden Baustelleneinrichtungen in den nächsten Jahren zu rechnen.

Die Befristung der Planfeststellung bis zum Zeitpunkt der Beseitigung der umgebenden Baustelleneinrichtungen kommt den Einwendungen der Stadt Freising weitgehend nach. Da die kommunale Bauleitplanung bis zu diesem Zeitpunkt nicht beeinträchtigt wird, mußte auch nicht mehr geprüft werden, ob sich ein Alternativstandort innerhalb der planfestgestellten Grenzen des Flughafengeländes als vorzugswürdig erweist.

2.2.5 Daß sich der Bebauungsplan Nr. 88 erst im Aufstellungsstadium befindet, führte zu keiner anderen Bewertung der kommunalen Belange. Abzustellen war nicht auf die Planungsreife, sondern auf jene Verbindlichkeit, die sich in der gemeindlichen Durchsetzungsabsicht ausdrückt. Die Stadt hat ihren eindeutigen Willen zur Realisierung der Planung im Erörterungstermin vom 04.11.1993 noch einmal bekundet.

2.2.6 Die Stadt durfte zur Steuerung der künftigen Entwicklung für den Bereich des BZ die Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 88 mit den getroffenen Nutzungsfestsetzungen beschließen und zur Sicherung der Planung eine Veränderungssperre erlassen. Die subsidiäre Überplanung verstößt nicht gegen die Freistellungsregelung des § 38 BauGB.

Die bauleitplanerische Dispositionsfreiheit ist durch das befristet planfestgestellte BZ und anschließend durch das planfestgestellte Vorhaben nur vorübergehend rechtlich eingeschränkt und faktisch ausgeschlossen. Die subsidiäre Überplanung ist deshalb zur Steuerung der weiteren bauleitplanerischen Entwicklung zulässig. Eine vorausschauende bodenordnende Planung ist Aufgabe der Bauleitplanung. Nachdem die Geltungsdauer des Fachplans I-03 aller Voraussicht nach im Mai 1995 enden wird - soweit nicht ausnahmsweise einzelne bauliche Anlagen für die Abwicklung von Bauvorhaben des Flughafens weiterhin unerläßlich sind - müssen bis zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich alle Baustelleneinrichtungen schadlos beseitigt werden. Auch im Fal-

le einer Verlängerung der Geltungsdauer würde die der Stadt nur vorübergehend entzogene Fläche ihren Rechtscharakter als Flughafenanlage und damit ihre fachplanerische Zweckbindung früher oder später verlieren. Spätestens dann würde die Fläche aus der luftrechtlichen Planungshoheit ausscheiden und in die gemeindliche Planungshoheit zurückfallen. Die luftrechtliche Zwischennutzung steht deshalb einer subsidiären Steuerung der künftigen Entwicklung durch gemeindliche Bebauungsplanung nicht im Wege.

Inwieweit die mit Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 88 getroffenen Nutzungsfestsetzungen für die weitere städtebauliche Entwicklung und Ordnung "erforderlich" (§ 1 Abs. 3 BauGB) und ob sie zweckmäßig sind, kann jedoch im gegenwärtigen Verfahrensstadium der Planaufstellung nicht abschließend beantwortet werden. Für die Abwägungsbeachtlichkeit genügt es, daß die Vorhabensfläche subsidiär beplant werden darf und der Plan auf keine offensichtlich unzulässige Verhinderungsplanung hindeutet. Davon ist hier auszugehen. Nach der Rechtsprechung dürfen Flächen für Landwirtschaft und Grünflächen auch dann festgesetzt werden, wenn damit eine bewußte Nichtverplanung im Sinne einer Freihaltung von baulichen Anlagen bezweckt wird (BVerwG, B. vom 21.01.1993 in NVwZ 1993, 884). Die von der Stadt insoweit getroffenen Festsetzungen können immerhin als eigenständige planerische Entscheidung und nicht ausschließlich als Negativplanung verstanden werden (s. Stadt Freising im Erörterungstermin vom 04.11.1993, Niederschrift a.a.O., S. 10, 12 f.)

2.2.7 Das Recht der gemeindlichen Planungshoheit wird durch die luftrechtliche Genehmigung vom 09.05.1974, die die Flächen im Westen zwischen Ludwigskanal und planfestgestellter Flughafengrenze einschl. der Vorhabensfläche umfaßt, nicht weiter eingeschränkt als die luftrechtliche Planfeststellung reicht. In dem zweistufigen luftrechtlichen Zulassungsverfahren für den Flughafen war die luftrechtliche Genehmigung insoweit nur planungsvorbereitende Entscheidung. Die endgültige rechtliche Verbindlichkeit blieb der Planfeststellung vorbehalten, deren Entscheidung unter dem Gebot der planerischen Abwägung stand. Der ÄPFB 1984 hat die im PFB 1979 noch als Flughafengelände festgestellte Fläche aufgehoben. Das daraufhin befristet planfestgestellte BZ ist vorübergehender Natur. An diesem Ergebnis der Planfeststellung muß sich die luftrechtliche Genehmigung messen lassen, wenn eine Anpassung nach § 6 Abs. 4 LuftVG unterblieben ist. Der Ausnahmefall, wonach eine Anpassung wegen des Vorsorgecharakters der Genehmigung vorerst unterbleibt, liegt hier nicht vor. Die Voraussetzungen dafür, daß im Zeitpunkt der Planfeststellung 1984 zwar kein Bedarf bestand, aber der ÄPFB 1984 einen solchen mittelfristig nicht ausschließen konnte, sind nicht gegeben (vgl. dazu Hofmann/Grabherr, LuftVG, 2. Auflage, § 6 Rdnr. 118). Der ÄPFB 1984 hat für das Gebiet westlich der planfestgestellten Flughafengrenze im planfeststellungsrelevanten Zeitraum von über 15 Jahren (Prognosehorizont: Jahr 2000) überhaupt keinen Bedarf anklingen lassen. Daß die Bauleitplanung bei Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 88 auch die künftige Entwicklung des Flughafens und seine Erweiterungsmöglichkeiten in der Abwägung zu berücksichtigen hat, bleibt hiervon unberührt.

2.2.8. Die geplanten Unterkünfte entsprechen den bauordnungsrechtlichen Anforderungen, die an die Errichtung von Unterkünften zur vorübergehenden Unterbringung von Personen i. S. von § 74 a AuslG zu stellen waren. Der Standort der Anlage, die vorzuhaltenden Freiflächen sowie Umfang, Aufteilung und Ausstattung der Räumlichkeiten entsprechen gem. den eingereichten Planunterlagen den Anforderungen an eine menschenwürdige und hygienische Unterbringung von bis zu 40 Personen.

3. Sofortige Vollziehung

Der Antrag auf sofortige Vollziehung war abzulehnen.

Ein besonders gewichtiges öffentliches oder ein überwiegendes Interesse der Antragstellerin für die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) besteht gegenwärtig nicht.

Die besondere Dringlichkeit für die Errichtung der Unterkünfte an diesem Standort ist durch die bis auf weiteres gesicherte Unterbringung im SBB zwischenzeitlich entfallen.

4. Kosten

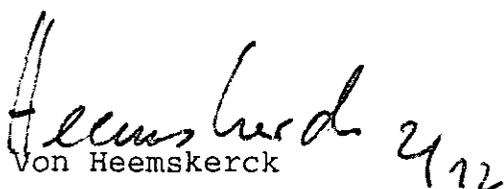
Das Verfahren ist kostenpflichtig. Kostenschuldnerin ist die FMG als Antragstellerin. Die Gebühren wurden nach Abschn. V. Nr. 7 a des Gebührenverzeichnisses zur LuftKostV bemessen. Auslagen sind

für das Stenogramm des Protokollführers im Erörterungstermin vom.04.11.1993 angefallen und mußten mit 2.622 DM in Rechnung gestellt werden.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid können Sie Klage erheben. Die Klage müssen Sie innerhalb eines Monats nach Zustellung des Bescheides beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München, Ludwigstraße 23, 80539 München, erheben. In der Klage müssen Sie den Kläger, den Beklagten (Freistaat Bayern) und den Streitgegenstand bezeichnen, ferner sollen Sie einen bestimmten Antrag stellen und die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel angeben. Der Klageschrift sollen Sie diesen Bescheid beifügen (in Urschrift, in Abschrift oder in Ablichtung), ferner zwei Abschriften oder Ablichtungen der Klageschrift für die übrigen Beteiligten.

I.A.


Von Heemskerck 2/12