



# Der Flughafen München Ein Jahrhundertwerk

**Band 1 Konzeption**

Pläne - Hintergründe - Kommentare

**Leo-Verlag München**



VERLAG

Alle Rechte vorbehalten  
© 1992 Leo-Verlag GmbH München  
ISBN 3-928935-00-3

059 004 592



Herausgeber: Ralph D. Hildebrand und Rainer Wallbaum

Idee: Ralph D. Hildebrand

Gestaltung: Anita Burgard

Fotografie: Hans G. Deumling

DTP: Ingrid Bleil

Lithografie, Druck:  
Karl Wenschow Franzis-Druck GmbH, München

Bindearbeiten:  
Münchner Industrie Buchbinderei Urban Meister

92 5 5141

# Vorwort des Verlegers

Ein dreibändiges Werk liegt vor: drei Bücher über den neuen Flughafen München anlässlich seiner Eröffnung.

„Offizielle Eröffnungsbücher“ beinhalten traditionsgemäß den wohlwollenden Blick auf das gelungene Werk und die - zu Recht - stolzerfüllte Beschreibung der gewaltigen Anstrengung, die seine Fertigstellung erforderte. Auch die vorliegenden Bücher tun das. Entsprechend der Intention des Bauherrn und Betreibers, der Flughafen München GmbH, präsentieren sie den neuen Flughafen und dokumentieren die wechselvolle Geschichte seiner Entstehung, - aber eben nicht nur.

Zum Anliegen des Betreibers trat die Zielsetzung des Verlages, der Öffentlichkeit mit diesen Büchern ein Äquivalent zum Flughafen auf der abstrakten, massenmedialen Ebene zu bieten. Das ist mit Beschreibung und Dokumentation allein jedoch nicht zu schaffen. So, wie bei Planung und Bau des Flughafens selbst neue Maßstäbe angelegt wurden und sich in vielen Bereichen ein neues Bewußtsein, ein neuer „Begriff“ von den vielschichtigen Auswirkungen seiner Existenz manifestiert hat, so sollte in diesen Eröffnungsbüchern ein neuer Begriff von „Präsentation“ Gestalt gewinnen: Präsentation nicht einfach als Darbietung, sondern als Angebot und Anstoß zu geistiger Auseinandersetzung. Der neue Flughafen München sollte - im Wortsinn - thematisiert, d.h. als Gegenstand gedanklicher Reflexion verfügbar gemacht werden.

Komplexität, bewußt wahrgenommene und gestaltete Mehrdimensionalität, ist das herausragende Merkmal dieses Jahrhundertbauwerkes, das auch alle Phasen seines Entstehungsprozesses kennzeichnet. Die vorliegenden Bücher wollen möglichst viele Ebenen dieser Komplexität ansprechen und dem Leser zugänglich machen; und zwar in einer Weise, die der geistigen Dimension des Projekts „Flughafen München“ zugemessen ist.

In diesem Sinne ist auch die Gliederung des Werkes in drei Bände zu verstehen. Planung, Bauphase und Betrieb bezeichnen durchaus kein lineares Nacheinander, sondern lediglich eine zeitlich gestaffelte Zunahme an Komplexität. Alle drei sind eng miteinander verzahnt, hängen voneinander ab und wirken zusammen, sogar in der Dynamik ihrer weiteren Entwicklung. Die Themenkonzeption der Bücher ist darauf angelegt, diese Verzahnung und Interdependenz immer wieder zutage treten zu lassen.

Darüber hinaus war es Absicht des Verlages, das Flughafenprojekt als Ganzes in den übergreifenden Zusammenhängen allgemeiner zivilisatorischer und kultureller Entwicklung darzustellen. Es wurden deshalb in jeden Band auch solche (problemorientierte) Beiträge aufgenommen, die in erster Linie Einschätzungen und Meinungen des betreffenden Autors bzw. der betreffenden Autorin wiedergeben, also eher ein Angebot zur Kommunikation als pure Information beinhalten. Insgesamt ist es gelungen, anerkannte Fachkapazitäten verschiedenster Bereiche als Autoren zu gewinnen; auch solche, die an der Entstehung des Flughafens allenfalls als Zuschauer beteiligt waren. Das führte zu überraschenden, mit dem üblichen Blick kaum wahrgenommenen Aspekten des Projekts, die das Ausmaß seiner tatsächlichen Komplexität erkennbar werden lassen. Natürlich war die Realisierung des vorliegenden Werkes auf die engagierte Mithilfe oder Unterstützung von verschiedenen Seiten angewiesen. Zu danken ist in diesem Zusammenhang vor allem der Flughafen München GmbH für ihr Engagement, den Autoren, daß sie sich der vorgeschlagenen Themen angenommen haben, und all jenen Wirtschaftsunternehmen - „Machern“ des Flughafens -, die mit ihrer Beteiligung die finanzielle Basis der Publikation sichern halfen.

Dr. Martin Berg



# Inhalt

5	Vorwort des Verlegers	78	Flughafen und Fluglärm Vorsorge, Schutz und Ausgleich Volker Gronefeld
8	<b>Notwendigkeit und visionärer Zugriff</b>		
10	Der Blick in die Zukunft	80	Flughafen und Landschaft Versuch einer Symbiose Eberhard Krauss
12	Der Sprung auf eine neue Ebene von Mobilität: Wie die Zukunft selbst per Flugzeug reist Gerd Gerken	85	Das menschliche Maß Idee und Konzept des Münchner Flughafens, Zentralbereich der Passagierabfertigung Hans Busso v. Busse, Heinz Brees, Roland Büch, Niels Kampmann
16	Münchner Luftfahrttradition Entwicklungen und Konsequenzen von Puchheim bis Riem Walter Ratjen	94	Das übergreifende Erscheinungsbild Eberhard Stauß
24	Flughäfen, Gestalt im Wandel Christoph Hackelsberger	102	Das Kunstkonzept Rainer Wallbaum
31	Das Unternehmen Flughafen München GmbH Willi Hermsen	108	Verkehrsanbindung Rudolf Wiest
40	Standortsuche und Standortentscheidung Klaus Nitschke	111	Verkehrsplanung unter neuem Blickwinkel
41	Verwaltungsverfahren und Rechtsstreit Peter Badura	112	Kooperatives Verkehrsmanagement Eberhard v. Kuenheim
46	Im Strudel der Umwälzungen	117	Der Flughafen als Wirtschaftsfaktor Walter Vill
47	Wertewandel Gertrud Höhler	120	Der Flughafen - eine Aufwertung für den Investitionsstandort Bayern August R. Lang
50	<b>Das Münchner Modell</b>	122	Der Dialog mit der Öffentlichkeit Ingeborg Ergenzinger
52	Die Planung des neuen Flughafens München: Eine spannende Geschichte mit happy end Manfred Steffen	129	Chronik
72	Die zusätzliche Dimension: Umweltschutz Peter Gauweiler	132	Verzeichnis der Autoren



Landschaftliche Begrenzungen der Münchner Schotterebene nach Süden und Norden, in der sich der Standort des Flughafens München befindet

## Die „Behördenkommission“

Nachdem die „Oechsle-Kommission“ sich in ihrem Abschlußbericht nicht eindeutig für einen bestimmten Standort ausgesprochen hatte, wurde im Oktober 1965 zur weiteren Auswertung dieses Berichtes aus Vertretern des Bundes, des Freistaates Bayern und der Landeshauptstadt München der „Arbeitskreis Flughafen München“ gebildet. Diese sogenannte „Behördenkommission“ arbeitete die Erkenntnisse der Oechsle-Kommission in einer Vielzahl von Sitzungen auf und recherchierte weitere Fakten.

Der Standort Sulzemoos schied wegen der Kollision mit dem militärischen Flugbetrieb in Fürstenfeldbruck und aufgrund der ungünstigen, baukostensteigernden Geländebedingungen aus. Auch der Standort Erding-Nord wurde wegen des benachbarten Militärflugplatzes nicht mehr weiterverfolgt. Gegen den Standort Hörlkofen sprach vor allem die Lage östlich der Landeshauptstadt und die Nähe zu der regional bedeutsamen Entwicklungsachse entlang der Bahnlinie München-Mühldorf. Die für die genannten Gebiete vorgesehene Siedlungsentwicklung ließ langfristig ähnliche Probleme wie in München-Riem erwarten. Im Juli 1966 empfahl der Arbeitskreis deshalb die Anlage des für den Wirtschaftsraum notwendigen Verkehrsflughafens am Standort Hofolding Forst. Günstig beurteilt wurden trotz der schon im Abschlußbericht der „Oechsle-Kommission“ genannten Nachteile die Lage zum Einzugsgebiet, die Flugsicherungssituation, die Geländeform und die Eigentumsverhältnisse. Große Teile der benötigten Flächen waren im staatlichen Besitz. Hinzu kam die dünne Besiedlung und die deshalb geringen Lärmauswirkungen. Aufgrund der Empfehlung des Arbeitskreises Flughafen München wurde auf Beschluß des bayerischen Ministerrates vom Oktober 1966 für den Standort Hofolding Forst ein Raumordnungsverfahren eingeleitet.

## Die Entscheidung

Unterdessen hatte das Bundesverteidigungsministerium zugesagt, im Falle der Verwirklichung eines Verkehrsflughafens am Standort Erding-Nord den Flugbetrieb auf dem benachbarten Militärflugplatz Erding einzuschränken. Deshalb konnte das Raumordnungsverfahren im Oktober 1967 auf den Standort Erding-Nord ausgedehnt werden.

Knapp zwei Jahre später - im Juli 1969 - wurde das Verfahren mit einem Votum zugunsten des Standortes Freising/Erding-Nord abgeschlossen. Zwar wurde der Standort Hofolding Forst von der Luftfahrtseite im Hinblick auf die Flugsicherungssituation und die meteorologischen Verhältnisse günstiger bewertet, Gesichtspunkte der Raumordnung und der Landesplanung sprachen jedoch eindeutig für Erding-Nord. Am 5. August 1969 beschloß der bayerische Ministerrat unter Leitung des damaligen Ministerpräsidenten Alfons Goppel die zuständigen Ministerien zu beauftragen, unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zur Errichtung des neuen Verkehrsflughafens München am Standort Freising/Erding-Nord zu treffen und die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren vorzubereiten.

15 Jahre nachdem der Generalausbauplan für München-Riem die Notwendigkeit eines Flughafenneubaus gezeigt hatte, war der Standort für den neuen Flughafen München gefunden. Weitere 23 Jahre - beinahe ein Vierteljahrhundert - sollten bis zur Eröffnung im Mai 1992 vergehen.

Klaus Nitschke

## Das Vorhaben

Planung, öffentlich-rechtliche Zulassung, gerichtliche Kontrolle und Bau des neuen Flughafens München im Erdinger Moos sind Abschnitte einer langen und keineswegs geradlinigen Geschichte, einer Verfahrensgeschichte durchaus ungewöhnlichen Zuschnitts. Die juristische Seite dieser großtechnischen Anlage ist nur die Form, der Rahmen, in dem die beteiligten und berührten Interessen und Rechte wirken mußten und - nach dem ihnen rechtsstaatlich zugemessenen Gewicht - zur Geltung kamen. Die wechselnden Szenenbilder und die Dramaturgie der vielfach ineinandergeschobenen Akte waren und sind auch für die zahlreich agierenden Juristen oft verwirrend; selbst die großen, den Fortgang wesentlich bestimmenden Gerichtsentscheidungen haben neben klärendem Licht mancherlei durchdringungsbedürftige Schatten auf den Weg geworfen.

Die Fülle juristisch faszinierender Details und ebenso die den Vordergrund öffentlichen Interesses einnehmenden Rechtsstreitigkeiten dürfen nicht verdecken, daß der neue Flughafen das Werk der Planer und Techniker, der Organisatoren, Manager und Finanziers, der Politiker und Verwaltungsbeamten ist. Die Flughafen München GmbH, die Beigeladenen zu 1) der vielen Verwaltungsstreitsachen mit den Gemeinden und Betroffenen als Klägern und dem Freistaat Bayern als dem Beklagten, ist als öffentliches Unternehmen der Träger des Vorhabens. Der FMG, ihrem Unternehmenszweck nach die Betreiberin des Flughafens München-Riem, war nach dem Willen ihrer Gesellschafter - des Freistaates Bayern, der Bundesrepublik Deutschland und der Landeshauptstadt München - die Aufgabe gestellt, den dringend notwendigen neuen Flughafen für München und die Region zu planen und zu bauen. Die politische Entscheidung der Bayerischen Staatsregierung und der anderen Gesellschafter und dann die administrative Prüfung und Zulassung des Vorhabens durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr und durch die Regierung von Oberbayern waren die Basis des Vorhabens; sie gewährleisteten das Allgemeininteresse, die Vernünftigkeit und Gesetzmäßigkeit der Planung und die Rechtsstaatlichkeit des Vorgehens. Die gesetzlichen Erfordernisse, die Ordnung des Verfahrens und die gerichtliche Kontrolle stellen sicher, daß die Eingriffe zu Lasten der Umwelt und der Rechte der vielen Betroffenen in den Grenzen des sachlich Gebotenen und Angemessenen bleiben.

## Genehmigung und Planfeststellung

Ein Verkehrsflughafen ist eine raumbeanspruchende und raumbeeinflussende Anlage, die vielfältige und zahlreiche öffentliche und private Belange berührt. Sie muß deshalb in einem Raumordnungsverfahren mit den überörtlichen und überfachlichen Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt werden. Für die landesplanerische Beurteilung, die im Hauptpunkt auf die Standortwahl bezogen ist, sind das Raumordnungsgesetz des Bundes und das Bayerische Landesplanungsgesetz maßgebend. Eine abschließende oder gar endgültige Entscheidung liegt darin nicht. Die erste landesplanerische Begutachtung für den neuen Flughafen München stammt vom 21. Juli 1969; sie billigte als Ausgangspunkt für die weiteren Schritte den Standort Erding-Nord.

Flugplätze dürfen nur mit Genehmigung angelegt und betrieben werden. Diese Unternehmergenehmigung nach §6 Luftverkehrsgesetz ist eine verkehrswirtschaftliche Entscheidung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, die eine Prüfung des Standorts und der landesplanerischen, ökologischen und städtebaulichen Erfordernisse sowie den Schutz gegen Fluglärm einschließt. Gemeinden, nicht dagegen private Betroffene werden am Verfahren beteiligt. Der Betreiber des Flughafens erhält durch die Genehmigung das Recht, den Flughafen - vorbehaltlich der weiter nötigen Planfeststellung - anzulegen und zu betreiben, so wie es in der Genehmigung näher bestimmt ist. Die Genehmigung für den neuen Flughafen München erging am 9. Mai 1974; sie ließ einen stufenweise auszubauenden Flughafen mit vier Start- und Landebahnen zu. Die Genehmigung ist für Flughäfen die Grundlage für die weiter notwendige Verwaltungsentscheidung der Planfeststellung nach §§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz, mit der die Anlage des Flughafens rechtlich verbindlich zugelassen, der Plan für den Bau gebilligt und alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden. Die Planfeststellung regelt auch die zum Schutz Dritter notwendigen Vorkehrungen und Pflichten des Flughafenunternehmers, z.B. Lärmschutzeinrichtungen und Entschädigungen. Sie ist der Verwaltungsakt, der den Weg zum Bau des Flughafens öffnet und auf den sich die Rechtsverteidigung der betroffenen Gemeinden und Privaten richtet. Der Planfeststellungsbeschluß für den neuen Flughafen München wurde am 8. Juli 1979, fünf Jahre nach dem



Antrag der FMG, durch die Regierung von Oberbayern erlassen. Weitere fünf Jahre später erging ein Änderungsplanfeststellungsbeschluß vom 7. Juni 1984, der das ursprünglich planfestgestellte 3-Bahnen-Modell reduzierte.

### Die Grundsatzentscheidung

Nach der Vorbereitung durch die Oechsle-Kommission (1963/64) und das Raumordnungsverfahren (1966 bis 1969) beauftragte die Staatsregierung durch Beschluß vom 5. August 1969 die zuständigen Staatsministerien, unverzüglich alle für die Errichtung des Verkehrsflughafens München II an dem Standort Erding-Nord erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren vorzubereiten sowie Vorbereitungen für den Grundstückserwerb und notwendige Umsiedlungen einzuleiten. Damit war die politische Entscheidung für den Flughafen München gefällt. Im weiteren mußte sich erweisen, ob und in welcher Gestalt das Vorhaben im Rahmen der gesetzlichen Anforderungen durchgeführt werden konnte. Der alte Flughafen München-Riem, in beklemmender Nähe zur dichtbesiedelten Großstadt gelegen und nicht erweiterungsfähig, konnte in absehbarer Zeit der zu erwartenden Verkehrsentwicklung nicht gerecht werden und mußte durch einen leistungsfähigeren Flughafen an geeignetem - möglichst

stadtnahem, aber seinen Auswirkungen nach akzeptablem - Standort ersetzt werden. Die FMG beantragte noch 1969 die luftverkehrsrechtliche Genehmigung. Die Genehmigung vom 9. Mai 1974 legte die wesentlichen Charakteristika der Anlage und ihres Betriebs fest. Eine neuartige Regelung für den Betrieb ist die dem Unternehmer im Interesse des Umweltschutzes und der städtebaulichen Planungssicherheit auferlegte „62 dB(A)-Linie“: Der Flughafen darf nur in dem Umfang betrieben werden, daß durch den Flugbetrieb auf einer näher bezeichneten Lärmgrenzlinie ein äquivalenter Dauerschallpegel von 62 dB(A) an keinem Ort und an keinem Tag überschritten wird.

Schon während des Genehmigungsverfahrens versuchten Gemeinden des Flughafenumlands zu erstreiten, daß ein erneutes, förmliches Raumordnungsverfahren durchgeführt wird. Daß es einen derartigen Anspruch gibt, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 17. Mai 1972 verneint. Die Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision wurden mit Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 1973 zurückgewiesen; Verfassungsbeschwerden gegen das VGH-Urteil versagte die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 22. Mai 1974 den Erfolg.

In der zweiten großen Prozeßrunde um den Flughafen griffen die Gemeinden unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht die Genehmigung an.

Das Verwaltungsgericht wies die Klagen mit Urteil vom 7. Dezember 1976 ab, die Sprungrevision führte aus Verfahrensgründen zu einem Erfolg, erwies aber in der Sache die Klagen als unbegründet. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Dezember 1978 stellte klar, daß die Gemeinden zwar im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beteiligen sind, daß daraus aber kein Recht folgt, die sachliche Überprüfung der Genehmigung zu erreichen.

#### Planung und Planungsentwicklung

Sogleich nach Erteilung der Genehmigung beantragte die FMG bei der Regierung von Oberbayern am 7. Juni 1974 die weiter nötige Planfeststellung. In dem daraufhin eröffneten Planfeststellungsverfahren fanden 249 Erörterungstermine statt, in denen unter Aufbietung zahlreicher Gutachten und Sachverständiger die Notwendigkeit, der Standort und die Auswirkungen des Flughafens im Hinblick auf die erhobenen Einwendungen behandelt wurden. Der Planfeststellungsbeschuß vom 8. Juli 1979, mit einem Umfang von 663 Seiten, billigte den Ausbau mit zwei Hauptbahnen zu je 4.000 m Länge und einem Achsabstand von 2.300 m sowie einer nördlichen Nebenbahn für die Allgemeine Luftfahrt. Der Antrag der FMG auf Feststellung einer weiteren südlichen Nebenbahn, wie in der Genehmigung vorgesehen, wurde zurückgewiesen.

Gegen den Planfeststellungsbeschuß wurden 5.724 Klagen anhängig gemacht. Die Kläger, Gemeinden und private Betroffene, hauptsächlich Grundstückseigentümer, begehrten teils Aufhebung des Verwaltungsaktes, teils Abänderung, teils Ergänzung durch Schutzvorkehrungen, Betriebsregelungen und Entschädigungen über die bereits angeordneten Bestimmungen hinaus. Da es ausgeschlossen ist, über eine derartige Zahl von Klagen in einem Verfahren zugleich zu verhandeln, beschloß das Verwaltungsgericht München nach sachlichen Kriterien der Betroffenheit („repräsentativer Querschnitt“) etwa 40 „Musterklagen“ auszuwählen, zunächst nur über diese zu verhandeln und zu entscheiden, die anderen Verfahren aber vorerst ruhen zu lassen. Eine Verfassungsbeschwerde des Bundes Naturschutz gegen diese Vorgehensweise wurde durch Beschluß eines Dreier-Ausschusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. März 1980 (BVerfGE 54, 39) mangels Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen. Bemerkenswert ist, daß der Gesetzgeber -

angeregt durch den Münchner Flughafenprozeß - neuerdings eine eigene Regelung über Musterverfahren in die Verwaltungsgerichtsordnung aufgenommen hat ( 93 a VwGO).

Der Planfeststellungsbeschuß war wegen des öffentlichen Interesses an der Dringlichkeit des Vorhabens für sofort vollziehbar erklärt worden. Anträge gegen diese Ermöglichung des Baubeginns vor rechtskräftigem Abschluß des Gerichtsverfahrens wies das Verwaltungsgericht mit Beschluß vom 31. Oktober 1980 zurück. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof dagegen gab Beschwerden gegen diesen Beschluß mit Beschluß vom 16. April 1981 statt und stellte die aufschiebende Wirkung der Klagen gegen den Planfeststellungsbeschuß wieder her. Er trat - parallel zu dem mit der Hauptsache befaßten und seit einem Jahr über die Klagen verhandelnden Verwaltungsgericht - in eine eingehende Prüfung der Erfolgsaussichten der Klagen ein. Dieser Baustopp-Beschluß vom Gründonnerstag des Jahres 1981 stützte sich auf Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Planungsaktes, zum einen wegen angenommener Unzulässigkeit der Mitwirkung bestimmter Amtsträger des Staates am Verwaltungsverfahren, zum anderen wegen vermeintlicher Überdimensionierung des Flughafens. Beides erwies sich später als nicht stichhaltig.

Dem Versuch der erfolgreichen Kläger, nun auch die schon begonnenen Arbeiten im Gelände rückgängig zu machen und selbst Sicherungsmaßnahmen zu verhindern, gaben die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Juli 1982 und vom 21. März 1983 keine Folge. Jegliche Fortsetzung der Bauarbeiten mußte jedoch zufolge des Baustopps unterbleiben, obwohl das Verwaltungsgericht kurz nach dem Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs mit Urteil vom 27. Mai 1981 in der Hauptsache die Klagen im Kernpunkt abgewiesen hatte.

Die Überprüfung der Vorhabenplanung im Lichte des Baustopp-Beschlusses veranlaßte die FMG zum Verzicht auf die nördliche Nebenbahn und zu einem Planänderungsantrag bei der Regierung von Oberbayern. Dieser Antrag vom 16. Oktober 1981 löste ein zweites Planfeststellungsverfahren aus, dessen Erörterungstermine im Frühjahr 1983 stattfanden. Der Änderungsplanfeststellungsbeschuß vom 7. Juni 1984, 205 Seiten umfassend, bestätigte das neue, reduzierte Zwei-Bahnen-Modell, modifizierte aber die ursprüngliche Entscheidung auch in anderen Punkten. Neu war vor allem eine - bisher der Genehmigung vorbehalten - Nachtflugregelung mit sehr restriktiven

Einzelbestimmungen. Einer der Gründe für die Bemessung des Nachtflugbeschränkung war eine geänderte Prognose der Verkehrsentwicklung. Die neu angenommenen Werte haben sich inzwischen als deutlich zu niedrig erwiesen; die ursprünglichen Prognosen waren treffsicherer gewesen.

Ein für die Planungsentwicklung gewichtiges Faktum war das kurz vor dem Änderungsplanfeststellungsbeschuß verkündete Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Mai 1984 (BVerwGE 69, 256). Dieses Urteil wurde veranlaßt durch die Sprungrevision der Gemeinde Oberding gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27. Mai 1981. Anschließend hatten - wegen der Teile des VG-Urteils, mit denen die Klagen erfolgreich gewesen waren - auch der beklagte Freistaat Bayern, die FMG und die ebenfalls beigeladene Deutsche Lufthansa Revision eingelegt. Die Gemeinde konnte durch die Rücknahme ihrer Revision, wie durch Zwischenurteil vom 4. Februar 1982 entschieden wurde (BVerwGE 65, 27), den Fortgang des Revisionsverfahrens der anderen Revisionsführer nicht verhindern. Diese Revisionen waren auch in der Sache erfolgreich. Das Oberding-Urteil klärte wesentliche Rechtsfragen des Flughafen-Streits und stellte in vielem die Weichen für die weiteren Verfahren.

#### Planrechtfertigung, Dimensionierung und Konfiguration

Die gesetzlichen Vorschriften über die Planfeststellung schließen für die Behörde eine Planungsvollmacht ein. Sie beinhaltet die Ermächtigung, nach dem Leitmaß der im Gesetz bestimmten Aufgabe, Anforderungen und Grundsätze in planerischer Gestaltungsfreiheit über die Zulassung des Vorhabens zu entscheiden; hier über die Anlage und den Betrieb eines Verkehrsflughafens. Das Vorhaben muß „vernünftigerweise geboten“ sein, und es muß nach Art und Gestaltung mit dem öffentlichen Interesse und den privaten Belangen Betroffener zum Ausgleich gebracht werden können. Im Fall eines Verkehrsflughafens gehören die abschätzbare Verkehrsentwicklung und die voraussichtlichen Auswirkungen auf die natürliche Umwelt, die landesplanerische und städtebauliche Entwicklung und die schutzbedürftigen Belange der betroffenen Menschen, Betriebe und Gemeinden zu den wesentlichen Faktoren der Beurteilung. Die Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte reicht so weit, wie die Entscheidung der Behörde durch

rechtliche Voraussetzungen, Maßgaben und Grundsätze gebunden ist und Rechte der Kläger auf Schutz ihrer Rechte und Abwehr unzulässiger, insbesondere unzumutbarer Beeinträchtigungen bestehen. Soweit dagegen planerische Spielräume der Gestaltung, des Ermessens und der Beurteilung bestehen, weil das Gesetz der Behörde in Fragen der Einschätzung und der Zweckmäßigkeit eine selbständige Entscheidungsbefugnis einräumt, kann das Gericht nicht seine Auffassung an die Stelle der Auffassung der Verwaltung setzen: Die Behörde plant und das Gericht kontrolliert die behördliche Planung anhand der rechtlichen Maßstäbe; es darf nicht selbst planen oder die behördliche Planung „aufbessern“.

Das Verwaltungsgericht hatte ab 29. April 1980 bis März 1981 in fast 70 Verhandlungstagen den gesamten Streitstoff behandelt und eine erschöpfende Beweisaufnahme durchgeführt. Das Urteil wurde am 27. Mai 1981 verkündet. Der Planfeststellungsbeschuß hielt im wesentlichen stand; nur die Nebenbestimmungen über Lärmschutz und Entschädigung wurden beanstandet und der Behörde zur Neubescheidung nach gerichtlichen Vorgaben überantwortet.

Mit der Berufung verfolgten die Kläger, gestärkt durch den Baustopp-Beschluß des VGH vom 16. April 1981, ihre Aufhebungs- und Schutzansprüche weiter. Der beklagte Freistaat Bayern und die beigeladene FMG, unterstützt durch die anderen Beigeladenen - die Bundesrepublik Deutschland (Bundesminister für Verkehr), Landeshauptstadt München, Deutsche Lufthansa -, wandten sich gegen diese Ansprüche. Sie bekämpften das Urteil wegen des Teilerfolgs der Klagen in den Nebenbestimmungen aber auch mit eigenen Anträgen. Parallel zum Berufungsverfahren war seit dem Oktober 1981 das Planänderungsverfahren in Gang gekommen. Nach den Erörterungsterminen im Frühjahr 1983 - und wenige Tage nach dem Oberding-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts - erließ die Regierung von Oberbayern den Änderungsplanfeststellungsbeschuß vom 7. Juni 1984. Dieser Verwaltungsakt, sachlich ein integraler Bestandteil der Planfeststellung für den neuen Flughafen, wurde unmittelbar in das anhängige Berufungsverfahren einbezogen. Ein zweiter den Fortgang des Geschehens bestimmender Schritt war der Beschluß des VGH vom 24. Oktober 1984, mit dem die Verhandlung zunächst auf Ansprüche beschränkt wurde, die auf (vollständige) Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses vom 8. Juli 1979 in der Fassung des Planänderungsbeschlusses vom 7. Juni 1984 gerichtet waren.

Die Entscheidung des Senats, über Planaufhebungsansprüche vorab zu entscheiden, führte zu einer Spaltung des Berufungsverfahrens. In 19 Verhandlungstagen (erster Verhandlungstag: 8. November 1984) bis Februar 1985 wurden die Ersetzungsbedürftigkeit von München-Riem, der Standort des neuen Flughafens sowie dessen Dimensionierung und Konfiguration durch Beweisaufnahme und streitige Auseinandersetzung behandelt. Als Punkt von strategischer Bedeutung erwies sich der „Achsabstand“ der beiden Hauptbahnen. Im Baustopp-Beschluß hatte der Senat geurteilt, die vorgesehene Bahnfiguration könne nicht als zwingend angesehen werden, und ausgesprochen: „Die für einen Achsabstand von 2.300 m vorgebrachten Lärmschutz- und Sicherheitsgründe tragen beim jetzigen Ermittlungsstand die Verwaltungsentscheidung nicht.“

Demgegenüber hieß es im Oberding-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, ein Mangel des Abwägungsvorgangs sei nicht schon dann anzunehmen, wenn „die vorgesehene Bahnfiguration nicht als zwingend angesehen werden kann“.

Die Würdigung des Verwaltungsgerichts in dessen Urteil, daß das Bahnsystem ohne Ermessensfehler geplant sei, könne auf der Grundlage der von ihm dazu getroffenen tatsächlichen Feststellungen, die freilich in der Berufungsinstanz noch zur Überprüfung anstünden, im Ergebnis mit revisiblem Recht vereinbar sein.

Das Urteil des VGH vom 8. März 1985 - Teilurteil über die Aufhebungsansprüche - verwarf die Angriffe der Kläger gegen Notwendigkeit, Standort und Auslegung des Flughafens. Mit einem Beschluß vom selben Tage hob der Senat folgerichtig den Baustopp auf und ermöglichte die Wiederaufnahme der Bauarbeiten. Den Versuch der Kläger, durch Anträge in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes den Baufortgang erneut zu unterbrechen, wiesen das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 25. April 1984 und der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit Entscheidung vom 29. März 1984 zurück. Durch Entscheidung vom 7. Februar 1985 wies der Verfassungsgerichtshof auch die Verfassungsbeschwerden der Kläger ab. Mit dem Urteil vom 5. Dezember 1986 (BVerwGE 75,214) wies das Bundesverwaltungsgericht, nach der mündlichen Verhandlung vom 12. November 1986, die von 14 Klägern eingelegten Revisionen als unbegründet ab. Ein Kernpunkt des Revisionsurteils war erwartungsgemäß die Frage des Bahnsystems mit dem gewährten Achsabstand. Dazu wurde mit Blick auf Eitting und Acherer verallgemeinernd gesagt: „Dem Lärmschutz und - im Hinblick auf den Naturhaushalt - dem Gelände-

verbrauch kommen für die Abwägung besondere Bedeutung zu; gleichwohl kann ein zusätzlicher Geländeverbrauch gerechtfertigt sein, wenn andernfalls Anwohner durch Fluglärm schwer oder unerträglich belastet oder gewachsene Ortstrukturen zerstört werden.“

Mit dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war der Streit um die Planfeststellung zwar noch nicht endgültig erledigt, aber doch die maßgebliche Bestätigung der geplanten Errichtung des neuen Flughafens erfolgt. Die Verfassungsbeschwerden von zwei unterlegenen Klägern und Revisionsführern hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts mit Beschlüssen vom 9. Juni 1987 mangels hinreichender Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen (Juristenzeitung 1987, S.159\*).

#### Schutzansprüche der Flughafengemeinden und der Flughafennachbarn

Die vorerst letzte Etappe des vielgestaltigen Flughafenstreits wurde mit der Fortsetzung des Berufungsverfahrens über die Lärmschutzvorkehrungen eröffnet. In fast 25 Verhandlungsterminen ab 9. Dezember 1987 wurde bis Juli 1989 eine Beweisaufnahme über die voraussichtlichen Auswirkungen des Flughafens durchgeführt und darüber gestritten, ob die Lärmschutzvorkehrungen des Planfeststellungsbeschlusses für den Tag und die Nacht und die Entschädigungsregelungen ausreichend seien.

Die weiträumigen Lärmfolgen des Flugbetriebs können nicht allein in räumlicher und zeitlicher Konkrettheit erfaßt werden, da der Flugbetrieb sich naturgemäß innerhalb eines nur typisierend einschätzbaren Spielraums von möglichen und zulässigen Flugbewegungen abwickeln wird. Die Immissionsprognose, deren methodische Gültigkeit und sachliche Plausibilität gerichtlich zu überprüfen war, basiert auf dem Bahnsystem, dem voraussichtlichen Bewegungsaufkommen, der voraussichtlichen Zusammensetzung des Fluggeräts und gewissen Erfahrungswerten. Die Flugrouten werden als Regelungen der An- und Abflugverfahren - in Abstimmung mit den flugtechnischen Gegebenheiten, dem sonstigen zivilen und dem militärischen Flugverkehr und den Schutzbedürfnissen der Menschen - erst später durch die Bundesanstalt für Flugsicherheit festgelegt. Sie sind kein Gegenstand der luftrechtlichen Zulassung des Flughafens und damit auch nicht der gerichtlichen Planprüfung; für die Immissionsprognose und deren gerichtliche Kontrolle kann nur



ein von der Bundesanstalt für Flugsicherheit als realistisch akzeptiertes Betriebsmodell zugrunde gelegt werden. Dieser Punkt war eine den Flughafenstreit von Anbeginn durchziehende Komplikation.

Einen breiten Raum in der Auseinandersetzung über den Lärmschutz nahm die Frage des Nachtfluges ein. In Überlagerung der Nachtflugregelung der Genehmigung, die dem Grundsatz nach 38 Flugbewegungen konzidierte, ordnete der Änderungsplanfeststellungsbeschuß von 1984 eine rigide Nachtflugbeschränkung an, die Flugbewegungen in einer „Kernzeit“ zwischen 24 Uhr und 5 Uhr Ortszeit grundsätzlich ausschloß und zwischen 22 bis 24 Uhr und 5 bis 6 Uhr Ortszeit quantitativ streng reduzierte, nämlich auf 28 planbare Bewegungen.

Das Urteil des VGH vom 27. Juli 1989 ersetzte sowohl die Schutz- und Entschädigungsbestimmungen der behördlichen Planfeststellung als auch die Neubescheidungsgrundsätze des Verwaltungsgerichts und verpflichtete die Planfeststellungsbehörde zu einer Neuregelung des

Tagschutzes und des Nachtschutzes sowie der Entschädigungen. Das Gericht ergänzte im Hauptpunkt die behördlichen Maßgaben durch eine zusätzliche Beschränkung der Flugbewegungen am Tag und in der Nacht mit Hilfe einer neu einzuführenden höchstzulässigen täglichen Lärmmenge, ein in zulässigen Flugbewegungen ausgedrücktes Lärmkontingent.

Im Revisionsverfahren waren der Freistaat Bayern und die FMG in zentralen Verfahrenszielen erfolgreich, vor allem in dem Angriff gegen die Lärmkontingentierung. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 1991 unterschied die „Problembewältigung durch eigene planerische Gestaltung des Flughafens einschließlich seines Betriebes“ (§ 8 Abs. 1 LuftVG) und die Auferlegung von Schutzmaßnahmen, die als Pflichten in die Verantwortung des Flughafenunternehmers fallen (§ 9 Abs. 2 LuftVG). Dadurch, daß sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auf ein bestimmtes Lärmschutzkonzept festgelegt habe, habe er unter Überschreitung seiner Kontrollbefugnis in die planerische Gestaltungs-

freiheit der Planfeststellungsbehörde eingegriffen. Über die Nachtflugbeschränkung und - nach Festlegung der An- und Abflugrouten - über die Entschädigung entsprechend der tatsächlichen Lärmbelastung der einzelnen Grundstücke muß die Planfeststellungsbehörde unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts neu entscheiden.

Auf der Grundlage des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts hat inzwischen die Regierung von Oberbayern durch Ergänzungsbeschuß vom 7. August 1991 zum Änderungsplanfeststellungsbeschuß von 1984 die Nachtflugregelung neu gefaßt und über die vom Gericht aufgegebenen Maßgaben hinaus zum Schutz der Anwohner verbessert. Die Maximalzahl der nächtlichen Flugbewegungen ist auf 38 festgesetzt. Die endgültige Festlegung der Flugrouten, wofür es einer Rechtsverordnung der Bundesanstalt für Flugsicherheit bedarf, steht noch aus.

Peter Badura

# Autoren

Peter Badura

geboren 1934

Dr. jur.

o. Prof. für Öffentliches Recht, Rechts- und Staatsphilosophie an der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität, München

Heinz Blees

geboren 1940

Dipl.-Ing. Architekt

tätig in: Prof. v. Busse & Partner Blees, Büch, Kampmann  
Architekten BDA, München

Roland Büch

geboren 1932

Dipl.-Ing. Architekt

tätig in: Prof. v. Busse & Partner Blees, Büch, Kampmann  
Architekten BDA, München

Hans Busso v. Busse

geboren 1930

Dipl.-Ing. Architekt, M. Arch

o. Prof. für Entwerfen und Baukonstruktion an der Universität Dortmund  
tätig in: Prof. v. Busse & Partner Blees, Büch, Kampmann  
Architekten BDA, München

Ingeborg Ergenzinger

geboren 1938

Journalistin

Leiterin der Hauptabteilung Presse und Information der Flughafen München GmbH

Peter Gauweiler

geboren 1949

Dr. jur.

Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen des Landes Bayern

Gerd Gerken

geboren 1943

Kommunikationswissenschaftler M.A.  
Zukunftsberater; Leiter des Instituts für Trendforschung, Worpswede

Volker Gronefeld

geboren 1943

Dr. jur.

Prozeßbevollmächtigter und juristischer Berater der Flughafen München GmbH

Christoph Hackelsberger

geboren 1931

Dr. Ing. - Dipl.-Ing. Architekt

freischaffender Architekt, Architekturkritiker  
Gastprofessor an der Akademie für Bildende Künste, München

Willi Hermsen

geboren 1939

Dipl.-Volkswirt

Hauptgeschäftsführer der Flughafen München GmbH;  
Geschäftsführer Bereich Verkehr;  
Geschäftsführer der Flughafenhandelsgesellschaft

Gertrud Höhler

geboren 1941

Dr. phil.

Unternehmensberaterin, Berlin  
o. Prof. für Allgemeine Literaturwissenschaft und Germanistik an der Universität-Gesamthochschule Paderborn

Niels Kampmann

geboren 1940

Dipl.-Ing. Architekt

tätig in: Prof. v. Busse & Partner Blees, Büch, Kampmann  
Architekten BDA, München

Eberhard Krauss

geboren 1942

Dipl.-Ing. Architekt

freiberuflicher Landschaftsarchitekt  
Partner in: Grünplan GmbH, Freising

Eberhard v. Kuenheim

geboren 1928

Dipl.-Ing. Maschinenbau-Ingenieur, Dr. Ing. E.h.  
Vorstandsvorsitzender der BMW AG

August R. Lang

geboren 1929

Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Bayern

Klaus Nitschke

geboren 1929

Prof. Dipl.-Ing.

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Flughafen München GmbH;  
Technischer Geschäftsführer

Walter Ratjen

geboren 1939

Dr. Ing. - Dipl.-Ing.

Leiter Bereich Sammlungen des Deutschen Museums, München

Eberhard Stauß

geboren 1940

Dipl.-Ing. Architekt und Designer

Inhaber eines Büros für Gestaltung  
o. Prof. für Architektur an der Akademie der Bildenden Künste, München

Manfred Steffen

geboren 1934

Dipl.-Ing.

Prokurist und Leiter der Hauptabteilung Planung und Bau der Flughafen München GmbH

Walter Vill

geboren 1947

Jurist

Kaufmännischer Geschäftsführer der Flughafen München GmbH

Rainer Wallbaum

geboren 1943

freier Autor

Partner in: Kreativ-Netzwerk Film-Wort-Video, München / Wien

Rudolf Wiest

geboren 1935

Dipl.-Ing.

Geschäftsführer bei Obermeyer Planen + Beraten  
Planungsgesellschaft für Bau, Umwelt, Verkehr und Technische Ausrüstung mbH, München