

Teil 2

**Ausschussvorlage WVA/16/75**  
**Ausschussvorlage ULA/16/50**

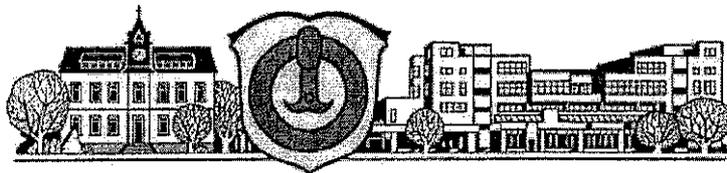
eingegangene Stellungnahmen zu der mündlichen Anhörung am 13. bis 15.2.2007

zu dem

**Antrag der Landesregierung betreffend Verordnung über die  
Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 –  
Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main – Drucks. 16/6057 –**

- |     |   |        |
|-----|---|--------|
| 12. | Stadt Raunheim, Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim   | S. 136 |
| 13. | Universität Trier –Fachbereich Rechtswissenschaften-<br>Prof. Dr. Reinhard Hendler, Trier                   | S. 141 |
| 14. | Initiative „Zukunft Rhein-Main“, Kreisausschuss des Kreises Groß-Gerau,<br>Landrat Enno Siehr, Groß-Gerau   | S. 164 |
| 15. | Kommunale Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt/Main (KAG),<br>Groß-Gerau                                 | S. 181 |
| 16. | Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach, Frankfurt am Main  | S. 215 |
| 17. | ZEUS GmbH, Zentrum für angewandte Psychologie, Umwelt- und<br>Sozialforschung, Dirk Schreckenberger, Bochum | S. 226 |
| 18. | BulwienGesa AG, München   | S. 234 |





S. 28.01.07

**Stellungnahme des Bürgermeisters der Stadt Raunheim  
zum Punkt 4. Siedlungsstruktur  
der Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main**

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf Aspekte, die in dieser Weise bislang noch nicht vorgetragen wurden. Damit wird bewusst darauf verzichtet, allgemein bekannte Problematiken im Zusammenhang mit Einflüssen des geplanten Flughafenbaus auf die Siedlungsstruktur zu thematisieren.

Die vorgesehene Änderung des LEP lässt zahlreiche Problemstellungen hinsichtlich der Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur gänzlich unbeachtet.

Hierzu gehören insbesondere die **Folgen der Siedlungsbeschränkung für die betroffenen Städte und Gemeinden im direkten Umfeld des Frankfurter Flughafens, somit auch auf die Stadt Raunheim.**

Die im LEP zugrunde gelegte Methodik der Bestimmung von Siedlungsbeschränkungsbereichen hat für die Stadt Raunheim zur Folge, dass keinerlei flächige Ausweisung von Wohngebieten mehr zulässig ist. Hierzu ist folgendes anzumerken:

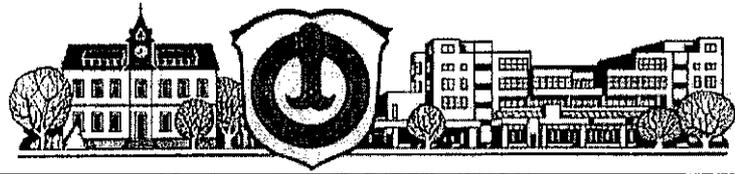
- 1. Die Berechnung erfolgt unter Missachtung der derzeit gültigen Berechnungsgrundlage (siehe Novellierung Fluglärmschutzgesetz) fehlerhaft auf der Basis 60db(A), q = 3, 100%-Regelung, AzB 1984.**

Diese Berechnungsmethodik stützt sich auf somit auf die 100/100-Regel, die im Zusammenhang mit der Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes als nicht anwendbar, weil die reale Lärmbelastung vermeintlich falsch darstellend, eingeschätzt wurde. Folglich wurde zur Berechnung der Lärmschutzbereiche im neuen Fluglärmschutzgesetz statt der 100/100-Regelung die sog „Real“-Verteilung mit 3-Sigmaaufschlag bestimmt.

Unabhängig davon, dass u. a. Bundesbehörden, maßgebliche Lärmwirkungsforscher, die Frankfurter Fluglärmkommission, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen sowie alle Lärmschutzverbände die 100/100-Regelung als einzig angemessene Berechnungsgrundlage bewerten, **muss bedauerlicherweise aufgrund der nunmehr erfolgten bundesgesetzlichen Festlegung die „Real“-Verteilung mit 3-Sigmaaufschlag Anwendung finden, damit die Ausweisung von Siedlungsbeschränkungszonen gerichtsfest erfolgen kann.**

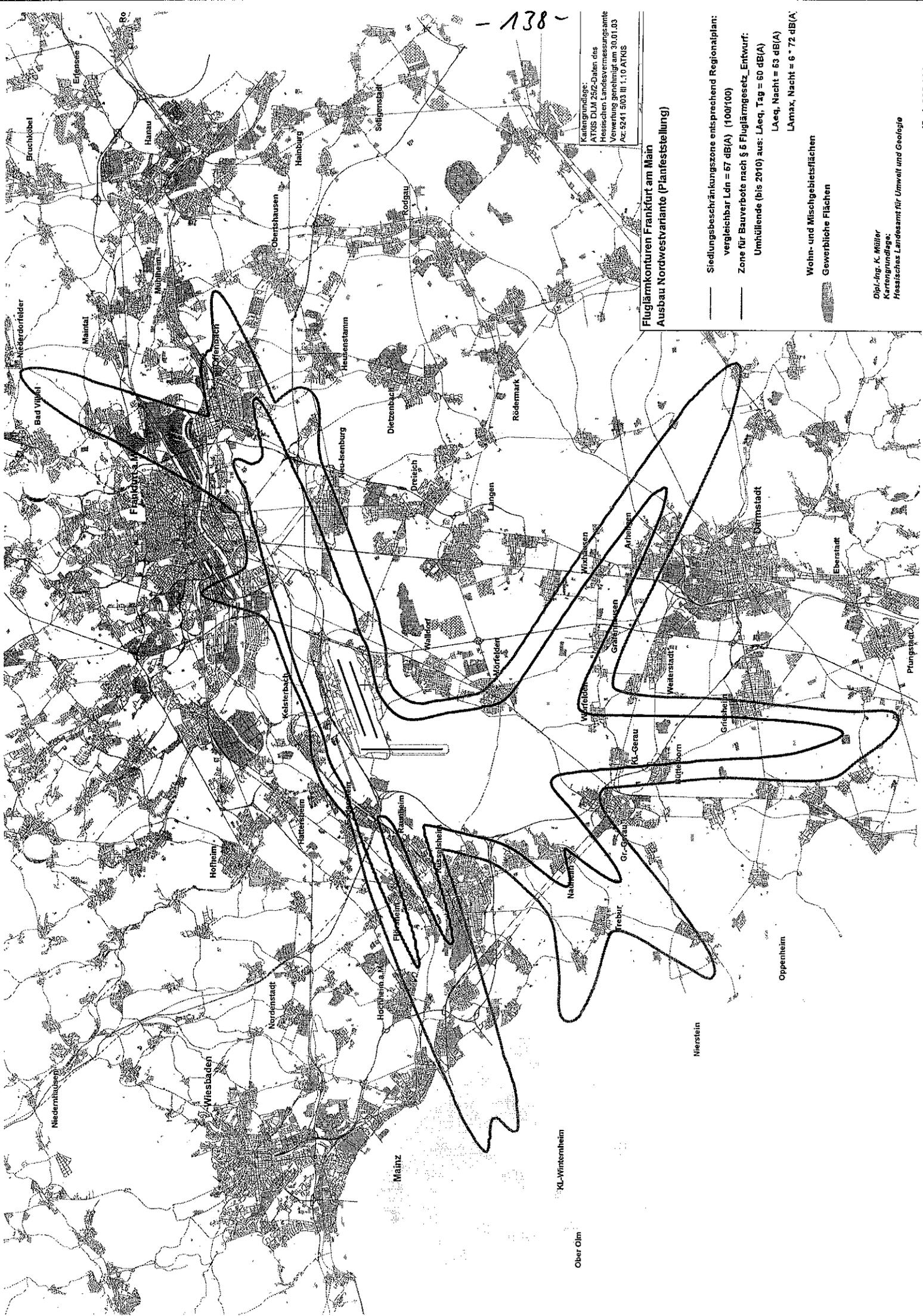
Keinesfalls wäre nachvollziehbar, warum eine Berechnungsgrundlage in der Änderung des LEP Berücksichtigung finden sollte, die vom Bundesgesetzgeber nach intensiver fachlicher Erörterung als gänzlich ungeeignet angesehen wurde. Die in der Vergangenheit bereits erfolgten Klagen einzelner Kommunen gegen Siedlungsbeschränkungsfestlegungen zeigen, dass die Klagebereitschaft zur Abwehr problematischer sozialstruktureller und demographischer Entwicklungen in betroffenen Kommunen uneingeschränkt vorhanden ist.

Da die Hessische Landesregierung im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Beteiligungsmöglichkeiten nicht darauf eingewirkt hat, dass das sachlich gebotene 100/100-Berechnungsverfahren bei der Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes



berücksichtigt werden kann, bleibt unverständlich, warum dieses nun zur Berechnung der Siedlungsbeschränkungsräume Anwendung finden soll.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Auswirkungen bei der Anwendung der aufgeführten Berechnungsverfahren:



Kartengrundlage:  
 ATKIS DLM 25/2-Daten des  
 Hessischen Landesvermessungsamtes  
 Verwertung genehmigt am 30.01.03  
 Az: 5241 503 III 1:10 ATKIS

**Fluglärmkonturen Frankfurt am Main  
 Ausbau Nordwestvariante (Planfeststellung)**

- Siedlungsbeschränkungszone entsprechend Regionalplan:  
 vergleichbar Ldn = 57 dB(A) (100/100)
- Zone für Bauverbote nach § 5 Fluglärmschutz\_Entwurf:  
 Umfällende (bis 2010) aus: LAeq, Tag = 60 dB(A)  
 LAeq, Nacht = 63 dB(A)  
 LAmax, Nacht = 6 \* 72 dB(A)

Wohn- und Mischgebietsflächen  
 Gewerbliche Flächen

Dipl.-Ing. K. Müller  
 Kartengrundlage:  
 Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie



**Erläuterungen zur Grafik:**

Die Grafik macht deutlich, welche fatale Wirkung die versäumte Positionierung der Hessischen Landesregierung in der Phase der Erarbeitung und Beratung des neuen Fluglärmschutzgesetzes haben wird. Nur am Flughafenstandort Frankfurt hat die Wirkung der Betriebsrichtung und damit das zugrunde zu legende Berechnungsverfahren eine so hohe Bedeutung. Daher hätte wohl auch nur Hessen im Gesetzgebungsverfahren die Notwendigkeit der Anwendung der 100/100-Regel mit Aussicht auf Erfolg vortragen können. Sollten nun absehbare Klagen von Kommunen gegen die Berechnungsgrundlage für die Siedlungsbeschränkung im LEP Erfolg haben, dann würde Wohnsiedlung wieder in verstärktem Maße an den Flughafen heranwachsen können.

Der mögliche Hinweis auf eine vorsorgliche Wirkung bei Anwendung der 100/100-Regelung („Vermeidung zukünftiger Konflikte“) kann vor allem deshalb nicht glaubhaft vorgetragen werden, weil dies in gleicher Weise für den aktiven bzw. passiven Lärmschutz gelten müsste. Leider hat es die Hessische Landesregierung bislang versäumt, sich hierzu zu positionieren.

2. **Der LEP macht keinerlei Aussagen zum Umgang mit sozialstrukturellen und demographischen Fehlentwicklungen in Kommunen, die vollständig oder in erheblichem Umfang der Siedlungsbeschränkung unterliegen (werden).** Dies ist vor allem deshalb unverständlich, weil die Wirkungen wenig komplex und daher leicht absehbar erscheinen. Hierzu folgende Beispiele:

a) in aller Regel sind im Gebiet des Ballungsraumes Rhein-Main innerstädtische Nachverdichtungspotentiale bereits intensiv genutzt oder sogar weitgehend ausgeschöpft. Insbesondere für junge Familien ergeben sich damit kaum Möglichkeiten, angemessenen Wohnraum im angestammten sozialen Umfeld finden zu können. Der Wegzug junger Familien und damit die Trennung der Generationen bedingt einerseits eine Verschlechterung der familiären Kinderbetreuungsmöglichkeit am Ansiedlungsort, andererseits wird die gewünschte pflegerische Betreuung der Elterngeneration am Heimatort infrage gestellt.

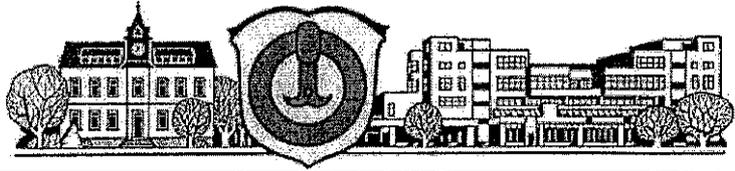
Für die betroffene Kommune bedeutet das Nichtzustandekommen von Mehrgenerationenwohnen einen erheblichen finanziellen Mehraufwand durch Bereitstellung kompensatorisch wirkender städtischer Angebote in diesen Bereichen.

b) Der Wegzug berufstätiger und damit einkommensstarker Bevölkerungsteile reduziert den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer. Die ohnehin immer geringer werdenden finanziellen Spielräume in den Kommunen verengen sich damit weiter.

c) Eine weitere erhebliche Reduzierung der kommunalen Einnahmen (Schlüsselzuweisungen) ergibt sich durch die unter Siedlungsbeschränkungsbedingungen rapide abnehmende Bevölkerungszahl. Dem stehen erhebliche Mehraufwendungen durch die Bereitstellung einer besonders angebotsintensiven sozialen Infrastruktur gegenüber.

d) Das neue Fluglärmschutzgesetz reglementiert den Neubau von schutzwürdigen Einrichtungen wie z. B. Pflegeeinrichtungen und Altenwohnanlagen sehr restriktiv. Damit ergibt sich für Raunheim ein unauflösbarer Widerspruch: Für den durch die Siedlungsbeschränkung erheblich ansteigenden Anteil älterer Menschen, die zudem in erheblichem Umfang in der Ringstraßensiedlung viergeschossige

STADT RAUNHEIM  
DER MAGISTRAT



Gebäude ohne Aufzug bewohnen, kann nur in beschränktem Umfang eine Umzugsperspektive in altengerecht ausgestattete Wohnungen eröffnet werden. Gleichzeitig fehlt – wie bereits dargestellt – die Möglichkeit, mit der Generation der Kinder zusammen in der Heimatstadt altersangepasst wohnen zu können.

**Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Hessische Landesregierung im Rahmen der Landesentwicklungsplanung keinerlei Perspektiven zur Bewältigung oder Minderung der aufgezeigten Probleme unter Siedlungsbeschränkungsbedingungen eröffnet.** Dabei ist es originäre Aufgabe der Landesplanung, für Konflikt-/Problempotentiale dieser Art und dieses Ausmaßes Lösungen für die betroffenen Kommunen zu unterbreiten.

Denkbar wären in diesem Zusammenhang z. B. Siedlungsverschwenkungsprogramme, die auf Verlagerung besonders stark betroffener Teile der städtischen Wohnbebauung bei Erhalt bestehender Teile des bebauten Stadtgebietes zielen (Infrastruktur in der Innenstadt, Gewerbegebiete). Auch hinsichtlich der Finanzierung erscheinen solche, konsequent auf Konfliktreduzierung bzw. Konfliktvermeidung ausgerichtete, Ansätze umsetzbar, wenn sie z. B. ganz oder teilweise über einen einzurichtenden Regionalfond bewältigt werden.

  
Thomas Junge  
Bürgermeister



**Professor Dr. Reinhard Hendler**  
Lehrstuhl für öffentliches Recht,  
insbesondere Umweltrecht  
Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht  
Universitätsring 15  
D-54286 Trier  
Tel.: (0651) 201-2556  
Fax.: (0651) 201-3903  
e-mail: hendler@uni-trier.de

Trier, 29. Januar 2007

### **Schriftliche Stellungnahme**

**im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr sowie des Ausschusses für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags zur Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 nach § 8 Abs 7 HLPG (Erweiterung Flughafen Frankfurt Main)**

Vorbemerkung: Die folgenden Ausführungen beziehen sich lediglich auf diejenigen Tagesordnungspunkte der Ausschußanhörung, zu denen der Verfasser um eine schriftliche Stellungnahme gebeten worden ist.

#### **TOP 1. Rechtliche Grundlagen, Verfahrensfragen**

##### **1.1 Rechtliche Grundlagen/Verfahrensfragen**

Zu den **rechtlichen Grundlagen der Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 (LEP)** gehören vor allem die §§ 6 – 8 HLPG, die zentrale materielle und prozedurale Regelungen zur Landesentwicklungsplanung enthalten. Hinzu kommen die Regelungen der §§ 22, 23, 7 Abs. 5 – 9 ROG, die sich auf die Strategische Umweltprüfung beziehen. Eine Definition wichtiger, für das Verständnis der Rechtsgrundlagen der LEP-Änderung bedeutsamer raumordnungsrechtlicher Begriffe findet sich in § 3 HLPG (§ 3 ROG). Hinzuweisen ist hierbei insbesondere auf die Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung.

Unter **Zielen der Raumordnung** sind nach der Definition des § 3 Nr. 2 HLPG (§ 3 Nr. 2 ROG) verbindliche, räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen in Raumordnungsplänen zu verstehen, wobei die Festlegungen textlicher oder zeichnerischer Art sein können. Für Raumordnungsziele ist kennzeichnend, daß sie von allen öffentlichen Stellen sowie bestimmten Personen des Privatrechts strikt zu beachten sind (§ 4 Abs. 1, 3 HLPG, § 4 Abs. 1, 3 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB). In Abwägungsprozessen auf nachfolgenden Planungsstufen (Planfeststellungsverfahren, Bauleitplanung etc.) können sie zwar konkretisiert, aber nicht überwunden werden. Allerdings bedeutet dies nicht, daß die in Form eines Raumordnungsziels erfolgte Festlegung eines Flughafenstandorts von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Abwägungsgebots (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) stets hinzunehmen ist. Vielmehr steht der Planfeststellungsbehörde die Befugnis zu, das Vorhaben am zielförmig festgelegten Standort abzulehnen, wenn sich herausstellt, daß der Vorhabenverwirklichung an dem betreffenden Standort unüberwindbare Hindernisse oder überwiegende öffentliche bzw. private Belange entgegenstehen. In diesem Sinne kann es daher zur Überwindung eines Raumordnungsziels im Zuge einer fachplanerischen Abwägung kommen.<sup>1</sup>

Bei den **Grundsätzen der Raumordnung** handelt es sich um allgemeine raumstrukturelle Aussagen als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Im Unterschied zu den Raumordnungszielen sind sie von den betreffenden öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nicht zu beachten, sondern lediglich zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2, 3 HLPG, § 4 Abs. 2, 3 ROG), so daß sie weniger weitreichende Bindungswirkungen entfalten.

Im Hinblick auf das **Verfahren der LEP-Änderung** ist zunächst bedeutsam, daß die für die Planaufstellung geltenden landesrechtlichen Vorschriften nach ausdrücklicher Regelung des § 8 Abs. 7 HLPG entsprechend anzuwenden sind, wenn der Plan geändert wird. Außerdem bedarf es im Zusammenhang mit der LEP-Änderung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (§ 6 Abs. 6 Satz 3 ROG in Verb. mit § 20 d Abs. 7 HENatG) sowie einer Strategischen Umweltprüfung (§ 22 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 ROG). Diesen Anforderungen ist im konkreten Änderungsverfahren Rechnung getragen worden. Der Verfahrensabschluß besteht darin, daß die Planänderung durch Rechtsverordnung der Landesregierung mit Zustimmung des Landtags

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006), S. 5 (Tz. 78, 79).

festgestellt wird (§ 8 Abs. 7, Abs. 4 Satz 1 HLPG). Eine ähnliche Regelung zum Verfahrensabschluß weist auch das bayerische Landesrecht auf (Art. 17 Abs. 2 BayLPIG).

## 1.2 Aussage und Regelungsgehalt der Festlegungen (Änderung des LEP)

### 1.2.1 Möglichkeit der Festlegung einer konkreten Bahn als Ziel des LEP

Wie § 7 Abs. 2 Nr. 3 HLPG bestimmt, soll der Landesentwicklungsplan insbesondere die Trassen und Standorte für die Verkehrsinfrastruktur enthalten. Dies entspricht der bundesrechtlichen Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG. Danach sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur treffen, insbesondere zu den zu sichernden Trassen und Standorten für die Infrastruktur einschließlich der Verkehrsinfrastruktur.

Die Beantwortung der Frage, ob es zulässig ist, eine konkrete Start- oder Landebahn für den Luftverkehr als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan festzulegen, hängt – anknüpfend an bundesverwaltungsgerichtliche Äußerungen – davon ab, ob die Standortauswahl des Verkehrsprojekts weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstruktur des Planungsraums hat und Nutzungskonflikte schafft, die bereits auf der Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen.<sup>2</sup> Es ist davon auszugehen, daß diese Voraussetzungen erfüllt sind, wenn aufgrund des Projekts ein **überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf** gegeben ist. Denn einem derartigen Bedarf Rechnung zu tragen, stellt die originäre Aufgabe der Raumordnung dar, wie aus § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG hervorgeht. Nach dieser Vorschrift sind der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete **Raumordnungspläne** und durch **Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen** zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

Durch das Kriterium des überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarfs wird die Abstimmungskompetenz der Träger der Raumordnungsplanung zugleich eröffnet und begrenzt. Soweit daher ein entsprechender Bedarf besteht, sind die genannten Planungsträger befugt, planerisch tätig zu werden, d. h. Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Die Festlegungsbefugnis bezieht sich dabei unter anderem allgemein auf Trassen und Standorte der Verkehrsinfrastruktur (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG, § 7 Abs. 2 Nr. 3 HLPG). Im Hinblick auf Flughafenprojekte bestehen nicht etwa Beschränkungen in dem Sin-

---

<sup>2</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006), S. 5 (Tz. 72).

ne, daß nur Gesamtflächen für neue Flughäfen oder unspezifizierte Erweiterungsflächen für vorhandene Flughäfen ausgewiesen werden dürfen. Hieraus folgt: Sofern die Auswahl eines Standortes (Trasse) für eine konkrete Start- oder Landebahn eines Flughafens mit einem überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarf verbunden ist, steht den Trägern der Raumordnungsplanung die Befugnis zu, die betreffende Bahn als Ziel der Raumordnung festzulegen. Festlegungen dieser Art sind keineswegs von vornherein unzulässig.

Eine andere Frage ist, mit welchem räumlichen Konkretisierungsgrund und welchen sonstigen Einzelheiten eine Start- oder Landebahn für den Luftverkehr zielförmig festgelegt werden darf. Insoweit sind die **gemeindliche Planungshoheit**, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich geschützt ist (Art. 137 HV, Art. 28 Abs. 2 GG), sowie der **Kompetenzbereich der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung** (Planfeststellung) bedeutsam.

Auf das Verhältnis von Landesentwicklungsplanung und luftverkehrsrechtlicher Fachplanung wird in den nachfolgenden Gliederungsabschnitten noch eigens einzugehen sein. Was die gemeindliche Planungshoheit anbelangt, so hat das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, daß regionalplanerische Standortfestlegungen in einem großstädtischen Ballungsraum mit hoher baulicher Verdichtung im allgemeinen ein höheres Maß an Planungscoordination und räumlicher Bestimmtheit erfordern als Standortausweisungen in dünn besiedelten ländlichen Räumen.<sup>3</sup> Wenngleich sich diese bundesverwaltungsgerichtliche Aussage auf die Regionalplanung bezieht, so steht doch nichts entgegen, sie auf die Landesentwicklungsplanung (hochstufige Raumordnungsplanung) zu übertragen. Angesichts der außerordentlich hohen baulichen Verdichtung im Ballungsgebiet der Stadt Frankfurt am Main und ihrer Umgebung sowie der besonderen Bedeutung, die der dort gelegene internationale Verkehrsflughafen für die wirtschaftliche Entwicklung der Rhein-Main-Region, des Landes Hessen sowie darüber hinaus besitzt, kann nicht zweifelhaft sein, daß ein verhältnismäßig hoher räumlicher Konkretisierungsgrad bei der zielförmigen Festlegung der neuen Flughafenlandebahn mit dem ver-

---

<sup>3</sup> BVerwGE 118, 181 (186).

fassungsrechtlichen Schutz der gemeindlichen Planungshoheit vereinbar ist.<sup>4</sup>

### 1.2.2 Möglichkeit der Regelung des Nachtflugverbots im LEP

Soweit auf der Raumordnungsebene Standortplanungen für Flughäfen erfolgen, kommen zunächst die typischen raumordnerischen Planinhalte in Betracht. Eine beispielhafte, d. h. nicht abschließende Aufzählung dieser Inhalte ist in § 7 Abs. 2 – 4 ROG sowie in den §§ 7, 6 Abs. 2, 3 HLPG enthalten. Danach können im Landesentwicklungsplan etwa siedlungsstrukturelle Festlegungen zur Steuerung der Bevölkerungsdichte in den lärmgefährdeten Gebieten sowie Abstandsfestlegungen getroffen werden. Ob in Raumordnungsplänen auch Betriebsbeschränkungen für Flughäfen festgelegt werden dürfen, zu denen nicht zuletzt Nachtflugverbote gehören, ist dagegen umstritten.<sup>5</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner jüngsten Rechtsprechung zu den zulässigen Festlegungen in Raumordnungsplänen einen auffallend restriktiv formulierten Standpunkt eingenommen. Danach reduzieren sich die Möglichkeiten der Träger der Raumordnungsplanung zumindest bei der Bewältigung voraussehbarer Lärmkonflikte an einem Standort im wesentlichen auf die Festlegung der Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie deren Konkretisierung in Gestalt von Planungszonen zur Siedlungsbeschränkung. Das Gericht macht geltend, die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung spezifisch fachgesetzlicher Anforderungen an ein wirksames und finanziell tragbares Lärmschutzkonzept bleibe der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens in der Planfeststellung vorbehalten, in der dem Vorhabenträger auch die erforderlichen technischen oder betrieblichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen seien.<sup>6</sup> Wie den höchstrichterlichen Ausführungen ferner zu entnehmen ist, dürfen Betriebsbeschränkungen insoweit, als sie nicht zum raumordnerischen Kompetenzbereich gehören, weder durch Ziele noch durch Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Eine Ausnahme

---

<sup>4</sup> Näher zur Thematik *Reinhard Hendler*, Raumordnungsplanung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main, LKRZ (Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland) 2007, S. 1 (3 ff.); *ders.*, Rechtsgutachten zu den Anforderungen an die planerische Abwägung hinsichtlich der störfallrechtlichen Sicherheitsbelange bei der Festlegung einer neuen Landebahn des Flughafens Frankfurt Main als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan, erstattet im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Dezember 2004, S. 19 ff.

<sup>5</sup> Vgl. zum Folgenden *Hendler*, LKRZ 2007 (Fn. 4), S. 5 f.; *ders.*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zum Änderungsentwurf für den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 vom 23. Mai 2005, erstattet im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, August 2006, S. 33 ff.

<sup>6</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006), S. 12 (Tz. 155) unter Bezugnahme auf BVerwGE 118, 181 (194 f.).

gilt nur dann, wenn eine spezielle gesetzliche Ermächtigung zugunsten der Raumordnungsplanung besteht.<sup>7</sup>

Aufgrund der dargelegten bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die Festlegung eines Nachtflugverbots im Landesentwicklungsplan mit einem Prozeßrisiko verbunden, das allerdings beherrschbar sein dürfte. Insoweit gilt es zu beachten, daß die Reichweite dieser Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt ist. Zwar könnte das Bundesverwaltungsgericht in dem Sinne verstanden werden, daß hoheitliche Vorgaben zu Nachtflugverboten generell der Planfeststellung vorbehalten sind. Doch blieben bei einem derartigen Verständnis wesentliche rechtliche Gesichtspunkte unberücksichtigt.

Auszugehen ist hierbei davon, daß sich – wie bereits ausgeführt – die Bewältigung eines überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarfs als eine originäre Aufgabe der Raumordnung erweist. Infolgedessen kommt es für die Festlegung eines Nachtflugverbots zunächst darauf an, ob im Zusammenhang mit der Standortauswahl für die Flughafenlandebahn ein entsprechender, aus Lärmverursachungen resultierender Koordinationsbedarf besteht. Diese Frage ist insofern zu bejahen, als die Geräuscheinwirkungen, die mit dem Landebahnbetrieb verbunden sind, ein überörtliches Gebiet flächendeckend erfassen („Lärmteppich“) und die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der verschiedenen Verwaltungsträger auf die Lärmbelastung des betreffenden Gebiets abgestimmt werden müssen. Damit ist der Aufgabenbereich der Raumordnung eröffnet. Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zum Straßenlärm, der selbst bei Fernstraßen jeweils nur punktuell auf geräuschempfindliche, insbesondere bewohnte Gebiete trifft, so daß lediglich in verschiedenen, lokal begrenzten Einzelfällen ein örtlicher Koordinationsbedarf besteht, der keine Angelegenheit der Raumordnung darstellt. Es wäre auch höchst befremdlich, wenn in einem Raumordnungsplan beispielsweise mit der Ausweisung einer Trasse für eine Bundesstraße zugleich eine Geschwindigkeitsbeschränkung oder ein Nachtfahrverbot festgelegt würde.

Da Fluglärm jedoch (anders als Straßenlärm) wegen seiner flächendeckenden weiträumigen Auswirkungen einen überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarf auszulösen vermag, ist die weitere Frage zu klären, welche Mittel der Raumordnungsplanung für die erforderliche Koordination zur Verfügung stehen. Insoweit ist zuvörderst an die raumordnungstypischen Mittel zu denken, wie z. B. an die Festlegung von Siedlungsbeschränkun-

---

<sup>7</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006), S. 4 (Tz. 64).

gen und Abständen. Reichen diese Mittel jedoch nicht aus, um einen überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarf zu bewältigen, kommen auch andere Festlegungen in Betracht. So hat beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht die Schließung bestimmter Flughäfen (und damit gleichsam die schärfste Form einer Betriebsbeschränkung) als zulässige raumordnerische Zielfestlegung erachtet.<sup>8</sup> Die Raumordnungsplanung darf indes solche Mittel nicht einsetzen, die *ausschließlich*, namentlich aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Spezialregelung, der Fachplanung zuzuordnen sind. Soweit dies nicht der Fall ist, liegen die Beschränkungen derjenigen Betriebsmodalitäten, durch die ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf ausgelöst wird, im Überschneidungsbereich von Raumordnung und Fachplanung. Infolgedessen steht (auch) dem Träger der Raumordnungsplanung die Befugnis zu, entsprechende Beschränkungen vorzusehen.<sup>9</sup>

Zwar bestimmt § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, daß betriebliche Regelungen Gegenstand der Planfeststellung für Flughäfen sein können. Und § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG ist zu entnehmen, daß die luftverkehrsrechtliche Genehmigung sowohl die Anlage als auch den Betrieb von Flughäfen betrifft. Doch ergibt sich hieraus entgegen einer im Schrifttum geäußerten Rechtsauffassung<sup>10</sup> keine kompetenzielle Verdrängung der Raumordnung bei Beschränkungen des Flughafenbetriebs. Denn für die Raumordnung ist gerade charakteristisch, daß es zu ihrem Kompetenzbereich gehört, aus überörtlicher und überfachlicher Perspektive anderen Verwaltungsträgern für deren Kompetenzausübung verbindliche Vorgaben zu machen. Dies gilt für die Bauleitplanung ebenso wie für die Fachplanung. Eine spezialgesetzliche Kompetenzverdrängung der Raumordnung kann daher nur dann angenommen werden, wenn insoweit *besondere* Anhaltspunkte bestehen, an denen es jedoch bei den §§ 6 Abs. 1 Satz 1, 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG fehlt. Trifft der Träger der Raumordnungsplanung allerdings neben raumordnungstypischen auch betriebsbeschränkende Festlegungen, so hat er in verstärktem Maße darauf zu achten, daß dem Fachplanungsträger bei der Wahrnehmung der ihm eingeräumten Planungsbefugnis

---

<sup>8</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006), S. 16 (Tz. 193).

<sup>9</sup> Zu weitgehend allerdings *Georg Hermes*, Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen, Rechtsgutachten im Auftrag des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt, Mai 2006, S. 40 f., der den Standpunkt vertritt, daß unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine Rechtspflicht zur zielförmigen Festlegung von Nachtflugverboten besteht. Unzulässig ist eine derartige Zielfestlegung dagegen nach Auffassung von *Werner Hoppe*, Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis, DVBl. 2001, 81 (84 f.). Die Frage der Zulässigkeit von Nachtflugverboten in Raumordnungsplänen behandeln zudem (ohne abschließende Entscheidung) *Bernhard Stürer/Dietmar Hönig*, Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit, UPR 2002, 333 (336).

<sup>10</sup> *Hoppe* (Fn. 9), DVBl. 2001, 84 f.

ein ausreichender Planungsspielraum verbleibt.<sup>11</sup> Doch weist die Erweiterung von Großflughäfen eine derart hohe planerische Komplexität auf, daß selbst dann noch ein erheblicher Spielraum für die Fachplanung besteht, wenn die Mindestzeiten eines Nachtflugverbots als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung in den Raumordnungsplan aufgenommen werden.

Abschließend sei allerdings betont, daß im Hinblick auf die restriktive Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Aufnahme von Betriebsbeschränkungen in Raumordnungspläne ein Prozeßrisiko verbleibt, wenn im Landesentwicklungsplan ein Nachtflugverbot festgelegt wird. Denn die vorstehend vorgetragene Argumentation, wonach sich eine derartige Festlegung als zulässig erweist, beruht auf Differenzierungen, die gerichtlich bisher nicht bestätigt worden sind. Bei der näheren Einschätzung des verbleibenden Prozeßrisikos ist indes folgender Gesichtspunkt zu berücksichtigen: Sollte das Gericht abweichend von der hier vertretenen Rechtsauffassung zu dem Ergebnis gelangen, daß die Festlegung des Nachtflugverbots im Landesentwicklungsplan unzulässig ist, wäre diese unwirksam. Doch läge lediglich eine Teilunwirksamkeit der Änderung des Landesentwicklungsplan vor, da – wie unschwer zu erkennen ist – der Änderungsplan auch ohne den unwirksamen Teil noch ein sinnvolles, die wesentlichen Festlegungsinhalte umfassendes Konzept enthielte und nach dem Willen des Trägers der Landesentwicklungsplanung fortbestehen sollte.

### 1.3 Abgrenzung zur Planfeststellung

#### 1.3.1 Ergänzende Regelungsinhalte

Der Träger der Raumordnungsplanung hat bei der Festlegung eines Flughafenstandortes als Ziel der Raumordnung darauf zu achten, daß er bei der Ausgestaltung der Zielinhalte nicht in den Bereich der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung übergreift. Dies ergibt sich einmal aus den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG) einerseits sowie für den Luftverkehr (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) andererseits. Ferner bestehen in diesem Zusammenhang Unterschiede bei den Verwaltungskompetenzen. Während für die Luftverkehrsverwaltung die Sonderregelung des Art. 87 d GG gilt, richtet sich der administrative Vollzug des Raumordnungsgesetzes nach Art. 83, 84 GG und des hessischen Landesplanungsgesetzes nach Art. 30 GG.

<sup>11</sup> Vgl. zu dieser rechtlichen Anforderung BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006), S. 4 (Tz. 64), sowie aus dem Schrifttum *Stürer/Hönig* (Fn.9), UPR 2002, 335; *Konrad Goppel*, Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes und deren Bindungswirkung, DVBl. 2000, 86 (87); *Meinhard Gruber*, Sicherung kommunaler Planungsfreiräume durch Regionalplanung, DÖV 1995, 488 (490).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind zielförmige Standortfestlegungen auf die Aussage beschränkt, daß der gewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet ist, konkurrierende Raumnutzungen und Raumfunktionen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen.<sup>12</sup> Und ergänzend heißt es: „Ein Landesentwicklungsplan, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen, ist unwirksam.“<sup>13</sup> In Abgrenzung hierzu führt das Bundesverwaltungsgericht – wie bereits erwähnt<sup>14</sup> – aus, daß die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung spezifisch fachgesetzlicher Anforderungen der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens in der Planfeststellung vorbehalten bleibe, in der dem Vorhabenträger auch die erforderlichen technischen und betrieblichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen seien.

Aus der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung folgt: Der Träger der Landesentwicklungsplanung muß sich bei der zielförmigen Ausweisung der Flughafenerweiterung, insbesondere der neuen Landebahn, durch die Untersuchung der Gegebenheiten (einschließlich der Ermittlung von Problemen und Möglichkeiten der Problemlösung) sowie durch die Würdigung des zusammengetragenen Materials davon überzeugen, daß das „Ob“ rechtskonformer Realisierbarkeit des Projekts hinreichend gesichert ist. Dies ist der Fall, wenn kein begründeter Zweifel daran besteht, daß sich das Projekt in Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen verwirklichen läßt. Das „Wie“ der Projektverwirklichung erweist sich demgegenüber als Gegenstand der Planfeststellung. Die Aufgabe der Planfeststellung besteht in diesem Zusammenhang darin, das Flughafenerweiterungsprojekt durch ergänzende Regelungsinhalte in den von der Landesentwicklungsplanung vorgegebenen Rahmen rechtmäßig einzufügen. Die ergänzenden Regelungsinhalte beziehen sich dabei auf die Bestimmung der näheren Modalitäten der Projektverwirklichung, wozu insbesondere auch die Auswahl unter den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für die einzelnen Probleme gehört.

### **1.3.2 Rechtliche Verbindlichkeit der Planungsparameter**

Die vom Träger der Landesentwicklungsplanung zugrunde gelegten Planungsparameter ergeben sich im wesentlichen aus Gliederungsabschnitt IV. 1 des Änderungsplans. Sie stellen weder Ziele noch Grundsätze oder sonstige Erfordernisse der Raumordnung im Sinne von § 3

---

<sup>12</sup> BVerwGE 118, 181 (194).

<sup>13</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. I 8/2006) S. 12 (Tz. 154).

<sup>14</sup> Vgl. oben bei und mit Fn. 6.

Nr. 1 – 4 HLPG, § 3 Nr. 1 – 4 ROG dar. Folglich entfalten sie auch nicht die spezifischen Bindungswirkungen, die von diesen raumordnungsrechtlichen Kategorien nach § 4 HLPG bzw. § 4 ROG sowie fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln (z. B. § 1 IV BauGB) ausgehen. Doch bedeutet dies keineswegs, daß die Planungsparameter rechtlich völlig wirkungslos seien.

Zu beachten ist hierbei zunächst, daß die Planungsparameter bedeutsame Aufschlüsse zur ratio, zur Auslegung und zum Verständnis der festgelegten Ziele und Grundsätze vermitteln. Sie üben demnach eine ähnliche Funktion aus wie die amtliche Begründung eines Gesetzes. Zudem darf nicht übersehen werden, daß in den Planungsparametern zentrale raumstrukturelle Erwägungen des Trägers der Landesentwicklungsplanung und damit raumordnerische (öffentliche) Belange zum Ausdruck kommen. Insofern wirken sie wie eine landesentwicklungsplanerische Stellungnahme im Fachplanungsverfahren. Infolgedessen kann sich der Träger der Fachplanung über die Planungsparameter nur unter der Voraussetzung hinwegsetzen, daß er besondere Gründe dafür hat. Andernfalls liegt ein Abwägungsfehler des Fachplanungsträgers vor.

## **TOP 2. Planungsanlaß Flughafenerweiterung – Bedarf/Raumordnerische Zwecke**

### **2.1 Planungsanlaß/Planungsgegenstand/Planungsvarianten**

Was den **Planungsanlaß** anbelangt, so geht die Änderung des Landesentwicklungsplans letztlich zurück auf die Absicht der Fraport AG, die Kapazität des Flughafens Frankfurt Main durch verschiedene Baumaßnahmen, zu denen insbesondere auch die Errichtung einer zusätzlichen Start- und/oder Landebahn gehört, zu erweitern. Im Hinblick auf dieses Erweiterungsvorhaben hat das Regierungspräsidium Darmstadt (auf Antrag der Fraport AG) ein Raumordnungsverfahren durchgeführt, das mit der Landesplanerischen Beurteilung vom 10. Juni 2002 abgeschlossen worden ist. Aufgrund der überregionalen Bedeutung und Auswirkung des Ausbauprojekts hat sich der Träger der Landesentwicklungsplanung entschlossen, die grundlegenden raumstrukturellen Gestaltungs- und Koordinierungsfragen auf der Ebene der hochstufigen Raumordnungsplanung zu klären und zu diesem Zweck den Landesentwicklungsplan zu ändern. Aus raumordnungsrechtlicher Sicht ist dagegen nichts einzuwenden.

**Planungsgegenstand** ist vor allem die Festlegung von Vorranggebieten (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 HLPG, § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ROG) für eine neue Landebahn sowie sonstige Flughafenanlagen. Darüber hinaus werden ergänzende Festlegungen zur Verkehrsanbindung des Flughafens.

fens, zur Elektrizitätsinfrastruktur, zur Siedlungsstruktur der Flughafenumgebung sowie zum Umweltschutz in den Landesentwicklungsplan aufgenommen. Einige Ergänzungsfestlegungen haben allerdings eine eigenständige Bedeutung in dem Sinne, daß sie nicht wegen der Flughafenerweiterung, sondern lediglich anläßlich der Änderung des Landesentwicklungsplans getroffen werden.

Wie sich aus der Begründung des Änderungsplans (S. 19 ff.) ergibt, hat der Träger der Landesentwicklungsplanung folgende **sieben Planungsvarianten** geprüft und in seine Erwägungen einbezogen: (1) Nullvariante (Entwicklung des Flughafens ohne Erweiterung), (2) neuer Flughafenstandort, (3) Mitbenutzung des militärischen Flugplatzes Wiesbaden-Erbenheim, (4) Aufteilung des Luftverkehrs zwischen dem Flughafen Frankfurt Main und anderen Standorten (außerhalb der angestrebten Kooperation mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn), (5) Nordwestvariante am gegenwärtigen Standort, (6) Nordostvariante am gegenwärtigen Standort, (7) Südvariante am gegenwärtigen Standort.

Die Auswahl der im Verfahren zur Änderung des Landesentwicklungsplans näher gewürdigten Varianten erfolgte auf der Grundlage von vorangegangenen Variantenprüfungen im Mediationsverfahren, durch die Vorhabenträgerin sowie im Raumordnungsverfahren. Dieses Vorgehen des Trägers der Landesentwicklungsplanung erweist sich als sachgerecht und bietet keinen Anlaß zur Beanstandung. Es besteht kein Erfordernis, im Zusammenhang mit der Änderung des Landesentwicklungsplans weiteren Varianten nachzugehen.

Der Träger der Landesentwicklungsplanung hat die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten ermittelt, bewertet und miteinander verglichen. Nach seinen Feststellungen haften denjenigen Lösungen, die sich nicht auf die Erweiterung des bestehenden Standorts richten, derart schwerwiegende Nachteile an, daß sie bereits bei überschlägiger Betrachtung ausscheiden.<sup>15</sup> Hinsichtlich der übrigen Lösungen ist der Träger der Landesentwicklungsplanung im Rahmen einer vertieften Abwägung zu dem Ergebnis gelangt, daß sich die Nordwestvariante insgesamt als vorzugswürdig erweist. Dabei hat er nicht verkannt, daß diese Variante gegenüber den beiden anderen auf bestimmten Sachgebieten (z. B. der Beeinträchtigung bestehender und geplanter Gewerbegebiete) schlechter abschneidet. Doch hat er sich vor allem darauf gestützt, daß sie die geringsten nachteiligen Auswirkungen auf Waldbereiche, naturbelassene

---

<sup>15</sup> Zur rechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgehens vgl. BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), S. 13 (Tz. 161): „Bei der vergleichenden Betrachtung von Standortalternativen braucht der Plangeber den Sachverhalt nur soweit aufzuklären, wie dies nach seinen Zielvorstellungen für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Planungsverfahrens erforderlich ist.“

Flächen sowie die kommunale Planungshoheit besitzt. Dem Träger der Landesentwicklungsplanung kann hiernach ohne weiteres bescheinigt werden, daß er lege artis vorgegangen ist.

## 2.2 Planungsvoraussetzung/Ergebnis des ROV/Planungsparameter

Der Träger der Landesentwicklungsplanung hat die **Planungsvoraussetzungen**, von denen er bei der Ausgestaltung der Festlegungsinhalte ausgegangen ist, im Gliederungsabschnitt IV. 1 des Änderungsplans zusammengefasst. Da der Begründungsteil des Änderungsplans mit diesem Gliederungsabschnitt eröffnet wird, sind die Planungsvoraussetzungen an exponierter Stelle offengelegt werden. Dies dient der Transparenz des Planungsgeschehens auf der Raumordnungsebene. Die Planungsvoraussetzungen verdeutlichen, auf welche Weise sich aus raumordnerischer Sicht ein geeigneter Ausgleich zwischen den widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange herstellen läßt.

Nach § 6 Abs. 6 Satz 1 HLPG sind die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, zu denen auch die **Ergebnisse von Raumordnungsverfahren** gehören (§ 3 Nr. 4 HLPG, § 3 Nr. 4 ROG), bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen. Dem hat der Träger der Landesentwicklungsplanung insofern Rechnung getragen, als er die Ergebnisse des vom Regierungspräsidium Darmstadt durchgeführten, mit der Landesplanerischen Beurteilung vom 10. Juni 2002 abgeschlossenen Raumordnungsverfahrens in seine Planung einbezogen hat (Gliederungsabschnitte II. 4, IV. 7.2.1 und IV. 7.2.2 des Änderungsplans). Dabei ist er keineswegs schematisch oder unkritisch vorgegangen. Vielmehr hat er die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens auf der Grundlage des aktuellen Kenntnisstandes geprüft und bewertet, wie aus den Darlegungen in den Gliederungsabschnitten II. 4 und IV. 7.2.2 des Änderungsplans hervorgeht. Zudem hat er umfangreiche Sicherheits- und Risikobetrachtungen vorgenommen (Planbegründung, S. 90 ff.; Zusammenfassende Erklärung, S. 24 ff.; Umweltbericht, S. 412 ff., 478 ff.). Diesen Betrachtungen kommt eine hervorgehobene Bedeutung zu. Insoweit gilt es zu beachten, daß die Sicherheitslage hinsichtlich der Nordwestvariante im Raumordnungsverfahren während des gesetzlich vorgegebenen Zeitraums nicht abschließend geklärt werden konnte und deshalb ein entsprechender Vorbehalt in die Landesplanerische Beurteilung (S. 255) aufgenommen wurde. Der Träger der Landesentwicklungsplanung ist hiernach mit den Ergebnissen des Raumordnungsverfahrens korrekt umgegangen, und zwar unabhängig davon, daß neueste Entwicklungen die Sicherheitslage bei der Nordwestvariante deutlich verbessern.

Die **Planungsparameter** sind – wie bereits erwähnt – im wesentlichen dem Gliederungsabschnitt IV. 1 des Änderungsplans zu entnehmen. Sie stellen die Grundannahmen für die Betrachtung der Auswirkungen der Flughafenerweiterung dar. Ändern sich diese Grundannahmen, so bedürfen die Auswirkungsbetrachtungen einer Überprüfung und gegebenenfalls einer Korrektur, was im weiteren auch Folgen für die rechtskonforme Realisierung des Erweiterungsprojekts haben kann. Daß der Träger der Landesentwicklungsplanung keine anderen als die im Änderungsplan enthaltenen Planungsparameter zugrunde gelegt hat, unterliegt keinen rechtlichen Bedenken.

## **TOP 4. Siedlungsstruktur/weitere Raumordnungsfaktoren**

### **4.1 Lärmkonturen – Vorgehensweise/Berechnungen**

Mit den ermittelten Lärmkonturen soll ein sachgerechter Variantenvergleich ermöglicht werden. Zugleich dienen sie der Vorbereitung im Hinblick auf die Entwicklung eines Siedlungsstrukturkonzepts und die Ausweisung von Siedlungsbeschränkungsbereichen durch die Regionalplanung. Das in der Begründung des Änderungsplans geschilderte methodische Vorgehen ist geeignet, den angestrebten Zweck zu erfüllen. Dem erarbeiteten Datenmaterial kommt eine hinreichende Aussagekraft zu.

### **4.2 Siedlungsstruktur – Wohnen und Gewerbe/Kommunale Planungshoheit, Regionale Kompensation**

Der Änderungsplan enthält die als Raumordnungsziel gekennzeichnete Festlegung, daß die Regionalplanung für den Umgebungsraum des Flughafens Frankfurt Main ein **Siedlungsstrukturkonzept** als Grundlage für den Regionalplan Südhessen entwickeln soll. Und als Raumordnungsgrundsatz wird festgelegt, daß mit dem Siedlungsstrukturkonzept auch ein **regionaler Ausgleich** der flughafeninduzierten Belastungen und Entwicklungsimpulse angestrebt werden soll. Hierbei geht es insbesondere um den Ausgleich zwischen den vom Siedlungsbeschränkungsbereich berührten und den von diesem Bereich verschont gebliebenen kommunalen Gebietskörperschaften.

Der regionale Ausgleich ist bedeutsam für die verfassungsrechtliche Würdigung der Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit, die durch die Träger der Raumordnungsplanung im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main erfolgen. Hinsichtlich der Rechtfertigung dieser Einschränkungen gilt es zu beachten, daß sie nicht nur auf öffentlichen Interessen von erheblichem Gewicht beruhen, sondern darüber hinaus durch den

regionalen Ausgleich abgemildert werden. Auf der Ebene der Landesentwicklungsplanung wird hiernach der kommunalen Planungshoheit hinreichend Rechnung getragen.

Vom regionalen Ausgleich ist das **regionale Kompensationskonzept** zu unterscheiden, das – wie aus der entsprechenden Zielfestlegung des Änderungsplans hervorgeht – in Abstimmung mit dem Siedlungsstrukturkonzept entwickelt wird. Auf der Grundlage dieses Konzepts sollen – soweit noch nicht geschehen – die naturschutz- und forstrechtlichen Ausgleichsflächen, die für die Flughafenerweiterung erforderlich sind, regionalplanerisch gesichert werden.

#### **4.3 Mensch – Wohnumfeld/ Erholung und Landschaft**

Der Träger der Landesentwicklungsplanung hat sich mit dieser Thematik in der Begründung des Änderungsplans (S. 65 ff.), im Umweltbericht (S. 35 ff., 55 ff., 207 ff., 456 ff.) sowie in der Zusammenfassenden Erklärung (S. 15 ff.) ausführlich befaßt und hierbei betont, daß das Wohnumfeld einen besonderen Schutz genießt (Umweltbericht, S. 55). Gegenstand seiner Betrachtungen ist insbesondere die Fluglärmbelastung der Bevölkerung. Insoweit macht er geltend: „Der Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm wurde mit größter Sorgfalt berücksichtigt“ (Zusammenfassende Erklärung, S. 16).

Auf der Grundlage des von ihm zusammengestellten umfangreichen Datenmaterials kommt der Planungsträger zu dem Ergebnis, daß im Hinblick auf die Wohn- und Wohnumfeldfunktion die Variante Nordwest als günstigste Variante einzustufen sei (Zusammenfassende Erklärung, S. 16, 17). Das gleiche Ergebnis gilt für das Sachgebiet Erholung und Landschaft (Zusammenfassende Erklärung, S. 16, 17), wobei auch auf diesem Sachgebiet eingehende Betrachtungen angestellt worden sind (Umweltbericht, S. 68 ff., 244 ff., 458 ff.).

Festzuhalten bleibt hiernach, daß der Träger der Landesentwicklungsplanung den Belangen „Mensch – Wohnumfeld/Erholung und Landschaft“ die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet und sie gebührend gewichtet hat.

#### **4.4 Weitere Raumordnungsfaktoren (u. a. Wirtschaft, Verkehr, Wald)**

Den weiteren Raumordnungsfaktoren ist der Träger der Landesentwicklungsplanung ebenfalls unter rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten in gebotenem Maße nachgegangen. Was die Detailschärfe angeht, so darf nicht übersehen werden, daß es in dem hier behandelten Zusammenhang um die verhältnismäßig grobe Perspektive der hochstufigen Raumordnungsplanung geht. Soweit erforderlich, hat der Planungsträger bei seinen Prüfungen und Bewertungen

- 155 -

Schwerpunkte gebildet, wie die Auseinandersetzung mit dem Raumordnungsfaktor Wald zeigt. Ergebnisrelevante Versäumnisse oder Fehleinschätzungen sind nicht erkennbar. Auf nähere Einzelheiten kann gegebenenfalls in der Ausschußanhörung mündlich eingegangen werden.

-156

**Fachbereich V –  
Rechtswissenschaft**



Universität Trier · 54286 Trier

Frau  
Heike Schnier  
Hessischer Landtag  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

**Professor Dr. Reinhard Henderl**  
**Lehrstuhl für öffentliches Recht,**  
**insbesondere Umweltrecht**

Universitätsring 15  
D-54286 Trier  
Tel.: (0651) 201-2556  
Fax.: (0651) 201-3903  
e-mail: henderl@uni-trier.de  
www.uni-trier.de/uni/fb5/henderl/

Trier, 9. Januar 2007

**Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main**

Sehr geehrte Frau Schnier,

wie im Telefongespräch vom heutigen Tage angekündigt, übersende ich Ihnen beiliegend den in der neuen Zeitschrift „LKRZ“ erschienenen Beitrag zur Flughafenerweiterung.

Mit besten Grüßen

Ihr



Professor Dr. Reinhard Henderl

Anlage



**Herausgeber:** Dr. Jürgen Fluck, Rechtsanwalt, BASF Aktiengesellschaft, Zentralabteilung Recht | Prof. Dr. Christoph Gröpl, Universität des Saarlandes | Dr. Herbert Günther, Ministerialdirigent, Staatskanzlei des Landes Hessen | Klaus-Ludwig Haus, Ministerialrat, Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport des Saarlandes | Prof. Dr. Reinhard Hendler, Universität Trier | Prof. Dr. Georg Hermes, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main | Prof. Dr. Hans-Detlef Horn, Philipps-Universität Marburg, Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof | Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Johannes Gutenberg-Universität Mainz | Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent, Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz, Vertreter des öffentlichen Interesses des Landes Rheinland-Pfalz | Dr. Holger Kröniger, Rechtsanwalt, Saarbrücken | Prof. Dr. Klaus Lange, Justus-Liebig-Universität Gießen, Präsident a. D. und Mitglied des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen | Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz | Wolfgang Reimers, Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs | Hans-Jürgen Rübly, Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes | Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz | Jürgen Wohlfarth, Verwaltungsdezernent der Landeshauptstadt Saarbrücken, Dozent an der Fachhochschule für Verwaltung

**Hauptschriftleitung:** Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent | **Schriftleiter Hessen:** Rainer Lambeck, Richter am Verwaltungsgericht | **Schriftleiter Rheinland-Pfalz:** Ralf Geis, Richter am Oberverwaltungsgericht, Manfred Stamm, Richter am Oberverwaltungsgericht | **Schriftleiter Saarland:** Joachim Schwarz, Richter am Verwaltungsgericht

AUFSÄTZE

# Raumordnungsplanung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main

Professor Dr. Reinhard Hendler, Trier\*

Am 12. September 2006 hat die hessische Landesregierung die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main als Rechtsverordnung festgestellt. Das Inkrafttreten der Rechtsverordnung setzt die Zustimmung des Landtags voraus (§ 8 Abs. 4 Satz 1, Abs. 7 HLPG), über die noch nicht entschieden ist. In den folgenden Ausführungen geht es um Reichweite und Grenzen raumordnerischer Flughafenplanung vor dem Hintergrund der jüngsten bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu diesem Thema.

## I. Einleitung

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG sollen die Raumordnungspläne raumstrukturelle Festlegungen insbesondere zur Sicherung von Standorten und Trassen für die Infrastruktur enthalten, wobei sich diese Festlegungen auf die Bereiche der Ver- und Entsorgung sowie namentlich auch den Verkehrssektor beziehen können. Was den Luftverkehr anbelangt, so hat das BVerwG in seinem unlängst ergangenen Urteil zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld<sup>1</sup> die Rolle der Raumordnung bei der Bestimmung von Flughafenstandorten grundlegend erörtert. Das Gericht geht davon aus, dass die Wahl eines Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen vorrangig eine raumordnerische Entscheidung sei.<sup>2</sup> Die Standortwahl habe weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstruktur des Planungsraums und schaffe Nutzungskonflikte, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösten.<sup>3</sup>

Bereits einige Jahre zuvor hatte sich das BVerwG mit der regionalbedeutsamen Erweiterung des Flughafens Stuttgart befasst und die diesbezügliche Standortfestlegung in einem Regionalplan gebilligt.<sup>4</sup>

Für das vom BVerwG angesprochene „öffentliche Planungsbedürfnis“ auf der Ebene der Landesplanung<sup>5</sup> besteht das entscheidende Kriterium darin, ob ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf gegeben ist. Denn einem derartigen Bedarf Rechnung zu tragen, stellt die originäre Aufgabe der Raumordnung dar, wie aus § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG hervorgeht. Nach dieser Vorschrift sind der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Durch das Kriterium des überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarfs wird die Abstimmungskompetenz der Träger der Raumordnungsplanung zugleich eröffnet und begrenzt.

\* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier sowie Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier. – Der Beitrag beruht auf zwei (thematisch jeweils wesentlich breiter angelegten) Rechtsgutachten, die der Verfasser im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung erstattet hat.

1 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006). Vgl. dazu auch die Urteilsbesprechung von *Deutsch*, NVwZ 2006, 878 ff.  
 2 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 1 (LS 1), 5 (Tz. 72).  
 3 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 5 (Tz. 72).  
 4 BVerwGE 118, 181 ff. mit Anmerkung von *Köck/Bovet*, ZUR 2004, 96 f.  
 5 Vgl. oben Fn. 3.

Soweit ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf besteht, sind die Träger der Raumordnungsplanung demnach befugt, planerisch tätig zu werden, d. h. Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Unter Raumordnungszielen sind nach der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 2 ROG verbindliche, räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar festlegungen in Raumordnungsplänen zu verstehen. Die Festlegungen können textlicher oder zeichnerischer Art sein und dienen der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Ihr besonderes Kennzeichen besteht darin, dass sie auf einer abschließenden Abwägung des Trägers der Raumordnungsplanung für das (gesamte) Landesgebiet oder die Region beruhen.

Das Merkmal der abschließenden Abwägung stellt ein wesentliches Kriterium zur Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung dar. Denn für die Raumordnungsgrundsätze ist kennzeichnend, dass sie lediglich Vorgaben (Belange) für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen bilden (§ 3 Nr. 3 ROG). Raumordnungsziele tragen demgegenüber *Letztentscheidungscharakter*, sie können war im Zuge von Abwägungen auf nachfolgenden Planungsstufen (Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren etc.) konkretisiert, aber nicht überwunden werden.<sup>6</sup> Aufgrund ihrer weitreichenden Bindungswirkung stellen sie das wirksamste raumordnerische Steuerungsinstrument dar, so dass sie in den Mittelpunkt der nachstehenden Ausführungen gerückt werden. Zu klären ist insbesondere die Frage, mit welchen Inhalten und welcher Detailschärfe die Ziele bei der raumordnerischen Flughafenplanung ausgestattet werden dürfen.

## II. Der Grundsatz der stufen- bzw. ebenenspezifischen Abwägung

Wie vorstehend erwähnt, hat der Träger der Raumordnungsplanung bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung eine abschließende Abwägung vorzunehmen (§ 3 Nr. 2 ROG). Allerdings kann die Abwägung nicht in der Weise abschließend sein, dass es auf den nachfolgenden Planungsstufen (etwa bei der Bauleitplanung der Gemeinden oder bei Planfeststellungsverfahren) nichts mehr abzuwägen gibt. Denn dies kollidierte nicht nur mit der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), zu deren Bestandteilen die gemeindliche Planungshoheit gehört, sondern auch mit dem Fachplanungsrecht und den insoweit bestehenden besonderen Gesetzgebungskompetenzen.

Eine bis in alle Details vordringende abschließende Abwägung auf der Ebene der Raumordnungsplanung stünde hier nach im Widerspruch zu dem der deutschen Rechtsordnung zugrunde liegenden Konzept der gestuften Planung. Dieses Konzept ist dadurch gekennzeichnet, dass eine komplexe Problemlage im Sinne des Abschtigungsgedankens, d. h. von Stufe zu Stufe, abgearbeitet wird. Für die abschtigende Problembearbeitung stehen vor allem die Raumordnungsplanung (auf der Ebene des Landes und der Region), das Raumordnungsverfahren, die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) sowie die Planfeststellungsverfahren und sonstigen Fachplanungen (Landschaftsplanung, wasserrechtliche Maßnahmenprogramme etc.) zur Verfügung.

Das Konzept der gestuften Planung ist auch im europäischen Gemeinschaftsrecht anerkannt. So regelt beispielsweise Art. 4 Abs. 3 SUP-RL<sup>7</sup> den Fall, dass Pläne und Programme zu einer „Plan- oder Programmhierarchie“ gehören. Im Hinblick auf die

Durchführung strategischer Umweltprüfungen verlangt die Vorschrift von den Mitgliedstaaten, dieser Hierarchie in der Weise Rechnung zu tragen, dass Mehrfachprüfungen vermieden werden. Das Konzept der gestuften Planung bzw. der Plan- oder Programmhierarchie im Sinne des Art. 4 Abs. 3 SUP-RL verliere indes seinen Existenzsinn, wenn auf jeder Stufe (Hierarchieebene) alle für ein Vorhaben relevanten Belange jeweils mit gleicher Intensität ermittelt und abgewogen werden müssten.

Die dargelegten Zusammenhänge lassen nur die Schlussfolgerung zu, dass die abschließende Abwägung, auf die in § 3 Nr. 2 ROG abgestellt wird, stufen- bzw. ebenenspezifisch zu verstehen ist. Aus diesem Verständnis folgt: Wird ein Ziel der Raumordnung festgelegt, muss die Abwägung insoweit abschließend sein, als die Festlegung nicht mehr zur Disposition Dritter steht. Weist beispielsweise ein Träger der Raumordnungsplanung den Standort für ein bestimmtes Projekt (etwa eine Flughafenerweiterung) als Raumordnungsziel aus, so dass plangebundene Dritte den Standort nicht mehr in Frage stellen und anders platzieren können, dann muss die Möglichkeit einer rechtskonformen Projektrealisierung hinreichend gesichert sein. Dies ist der Fall, wenn kein begründeter Zweifel daran besteht, dass sich das Projekt in Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen verwirklichen lässt. Demgegenüber läge ein Abwägungsfehler vor, wenn ein Projektstandort als Raumordnungsziel festgelegt würde, obwohl Anhaltspunkte gegeben sind, dass das Projekt auf der vorgesehenen Fläche nicht realisierbar ist.

Der Träger der Raumordnungsplanung hat demnach im Rahmen der von ihm vorzunehmenden Abwägung die Ermittlungen und Prüfungen so weit voranzutreiben, dass er die Realisierbarkeitsfrage bezüglich des vorgesehenen Projekts mit hinreichender Sicherheit zu beantworten vermag. Hängt z. B. die rechtliche Realisierbarkeit von einer bestimmten Ausgestaltung des künftigen Projekts oder von Änderungen an einem vorhandenen benachbarten Anlagenbestand ab, so muss er sich (etwa auf der Grundlage entsprechender Sachverständigengutachten) davon überzeugen, dass es für die erforderliche Ausgestaltung bzw. Änderung technische Lösungen gibt. Dagegen gehört es nicht mehr zu seinem Pflichtenkreis, die in Betracht kommenden Lösungen einer Detailprüfung zu unterziehen, sie zu bewerten und unter ihnen eine Auswahl zu treffen. Auf der Raumordnungsebene geht es lediglich um Vergewisserungen bezüglich der Existenz von Lösungsmöglichkeiten. Alles Weitere kann auf den nachfolgenden Planungsebenen geklärt werden. Der Träger der Raumordnungsplanung braucht zudem nicht zu prüfen, ob sich die technischen Lösungen jeweils zwangsweise durchsetzen lassen, da auch freiwilliges oder einvernehmliches Handeln in Betracht kommt. Im nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss kann etwa die Projektverwirklichung von der (aufschiebenden) Bedingung abhängig gemacht werden, dass der Vorhabenträger von einem Dritten Rechte, Handlungs- oder Duldungszusagen erhält.

Als zentrales Ergebnis des Dargelegten bleibt somit festzuhalten: Die Abwägung bei der Ausweisung eines Projektstandorts als Ziel der Raumordnung muss so weit ins Detail gehen, dass

<sup>6</sup> Näher dazu Hentler, LPR 2003, 256 ff. Relativierend im Hinblick auf Planfeststellungsverfahren nunmehr BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 4 ff. (Tz. 67 ff., insb. 79).

<sup>7</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27. 6. 2001 (ABl. EG Nr. L 197, S. 30).

das „Ob“ rechtskonformer Realisierbarkeit des Projekts hinreichend gesichert erscheint. Dies entspricht dem Grundsatz der Konfliktbewältigung (Verbot des Konflikttransfers), der auch im Raumordnungsrecht gilt, wenngleich mit geringerer Strenge als im Städtebaurecht.<sup>8</sup> Ist das „Ob“ rechtskonformer Realisierbarkeit des Projekts hinreichend gesichert, ist der Konflikt auf der Raumordnungsebene bewältigt. Das „Wie“ der Projektverwirklichung kann dann den nachfolgenden Planungsstufen und der dort durchzuführenden Abwägung überlassen bleiben, wobei an dieser Stelle dahinstehen mag, unter welchen Voraussetzungen sogar eine „Überlassungspflicht“ besteht.<sup>9</sup> Insoweit greift der Grundsatz planerischer Zurückhaltung ein, der dem Ziel dient, Konflikte auf derjenigen Planungs- bzw. Entscheidungsebene zu bewältigen, die dafür am besten geeignet ist.<sup>10</sup> Auch die Schonung der Gestaltungsspielräume anderer Verwaltungsträger wird von diesem Grundsatz erfasst.<sup>11</sup>

Das BVerwG hat sich bereits in seiner eingangs erwähnten Entscheidung zur Erweiterung des Flughafens Stuttgart<sup>12</sup> mit der hier behandelten Thematik des Näheren befasst. Zwar beziehen sich die gerichtlichen Ausführungen auf die Regionalplanung, doch gelten sie – wie ohne weiteres angenommen werden kann – ebenso für die hochstufige Raumordnungsplanung.<sup>13</sup> Nach den Bekundungen des BVerwG sind zielförmige Standortfestlegungen auf die Aussage beschränkt, dass der gewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet ist, konkurrierende Raumnutzungen und Raumfunktionen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen.<sup>14</sup> An dieser Ausgleichseignung fehlt es bei sinnvoller Fortbildung der höchststrichterlichen Erwägungen jedoch in dem Fall, dass begründete Zweifel an der Realisierbarkeit des Projekts am vorgesehenen Standort bestehen. Insofern wird bestätigt, dass es zu den Aufgaben der raumordnerischen Abwägung gehört, derartige Zweifel auszuräumen. In seiner Entscheidung zum Flughafenbau Berlin-Schönefeld führt das BVerwG aus: „Ein Landesentwicklungsplan, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen, ist unwirksam.“<sup>15</sup> Das Gericht verlangt, dass die Landesplanung vorausschauend prüft, ob die Lärmschutzprobleme, die ihre Standortentscheidung auslösen wird, auf der Fachplanungsebene durch technische und betriebliche Schutzvorkehrungen beherrschbar sein werden.<sup>16</sup> Es ist kein Grund ersichtlich, der dagegen spricht, dass sich diese Prüfungspflicht über den vom Gericht in concreto behandelten Lärmschutz hinaus auf weitere Sachbereiche (Sicherheit, Wasserwirtschaft, Naturschutz etc.) erstreckt.

Im Übrigen hebt das BVerwG hervor, dass die Anforderungen an „Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte“ raumordnerischer Standortplanung maßgeblich vom Konkretisierungsgrad der jeweiligen Zielaussage abhängen. Je konkreter die Aussage sei, umso schärfer seien die Raumverhältnisse im Umfeld des Standortes in den Blick zu nehmen. Dies gelte insbesondere für die gebietsscharfe Ausweisung von Infrastrukturvorhaben in Verdichtungsräumen.<sup>17</sup>

### III. Gebietsscharfe raumordnerische Standortfestlegungen für Flughäfen vor dem Hintergrund der gemeindlichen Planungshoheit

Die Festlegung von Zielen der Raumordnung stellt aufgrund der davon ausgehenden Bindungswirkung für die Bauleitplanung (§ 1 Abs. 4 BauGB) einen Eingriff in die verfassungskräf-

tig geschützte gemeindliche Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) dar. Der Eingriff ist für die Gemeinden umso belastender, je höher der Konkretisierungsgrad des Raumordnungsziels ist. Im Hinblick auf diesen Konkretisierungsgrad lassen sich übergemeindliche, gebietsscharfe, gebietsscharfe sowie parzellenscharfe Festlegungen unterscheiden.<sup>18</sup> Zwar kann bei Zielfestlegungen der Fall eintreten, dass sich der Spielraum für nachfolgende Planungen aufgrund objektiver Gegebenheiten zusätzlich verengt. So ist etwa denkbar, dass sich eine gebietsscharfe Festlegung im tatsächlichen Ergebnis parzellenscharf auswirkt. Doch ändert sich hierdurch nicht der vom Plangeber bestimmte Konkretisierungsgrad der raumordnerischen Aussage. Vielmehr geht es in diesem Zusammenhang lediglich um faktische Situationsbindungen am festgelegten Standort, aus denen sich beispielsweise ergibt, dass eine neue Start- und Landebahn in bestimmter Weise zu platzieren ist, weil sich anderenfalls den Belangen des Naturschutzes oder der Sicherheit nicht hinreichend Rechnung tragen lässt. Soweit die objektiven Gegebenheiten für die parzellenscharf operierenden Planungen unterhalb der Raumordnungsebene Spielräume eröffnen, können diese ohne Weiteres genutzt werden, solange der durch das Raumordnungsziel vorgegebene rechtliche Rahmen nicht überschritten wird.

Dass gebietsscharfe Zielfestlegungen unter dem Gesichtspunkt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich zulässig sind, dürfte allerdings inzwischen anerkannt sein,<sup>19</sup> wobei der sogenannten Wilhelmshavenentscheidung des BVerfG grundlegende Bedeutung zukommt.<sup>20</sup> In dieser Entscheidung hat das BVerfG die raumordnungsplanerische Festlegung eines Vorrangstandortes für großindustrielle Anlagen als verfassungskonform erachtet, die knapp ein Drittel des Gebiets der Stadt Wilhelmshaven erfasste und mit der Verpflichtung verbunden war, „an diesen Standorten ... für die Ansiedlung von Großindustrie, die auf eine Lage am seeschifftiefen Fahrwasser angewiesen ist, die erforderlichen Flächen bereitzustellen.“<sup>21</sup>

Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen gebietsscharfer Zielfestlegungen gehört in materiellrechtlicher Hinsicht, dass ein hinreichend gewichtiges überörtliches Interesse an dem raumordnungsplanerischen „Durchgriff“ auf gemeindliche Gemarkungsteile besteht. Verfahrensrechtlich kommt hinzu, dass die betroffene Gemeinde an dem entsprechenden Planungsvorgang zu beteiligen ist. All dies hat das BVerwG in seiner Entscheidung zur Erweiterung des Flughafens Stuttgart<sup>22</sup> erneut bestätigt, wobei es zugleich einige präzisierende Aussagen getroffen hat.

8 Vgl. dazu *Hendler*, UPR 2003, 256, 259 m. w. N.

9 Vgl. dazu unten Gliederungsabschnitt IV.

10 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt *Jarass*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 6. Aufl. 2005, § 50 Rn. 20 m. w. N.

11 Vgl. dazu OVG NW, Urt. v. 6.6.2005 – 10 D 145/04, Gliederungsabschnitt B II 3.

12 Vgl. oben Fn. 4.

13 Im gleichen Sinne OVG Bbg., LKV 2005, 306, 308.

14 BVerwGE 118, 181, 194.

15 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 12 (Tz. 154) unter Bezugnahme auf BVerwGE 116, 144 (147), wo hinsichtlich der Bauleitplanung im Fall fehlender Realisierbarkeit die Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verneint wird.

16 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 1 (Tz. 7), 12 (Tz. 153).

17 BVerwGE 118, 181, 194.

18 So bereits *Schmidt-Aßmann*, RuR 1978, 11.

19 Näher dazu *Hendler*, in: Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl. 2004, § 8 Rn. 13 m. w. N.

20 BVerfGE 76, 107 ff.

21 BVerfGE 76, 107, 108 f. – Zitat –, 117 ff.

22 Vgl. oben Fn. 4.

Wie das Gericht (anknüpfend an seine bisherige Rechtsprechung sowie die Wilhelmshavenentscheidung des BVerfG) darlegt, sind Eingriffe in die gemeindliche Planungshoheit, die durch gebietsscharfe Standortausweisungen in Form von Zielen der Raumordnung erfolgen, dann gerechtfertigt, wenn sie auf überörtlichen Interessen von höherem Gewicht beruhen. Bei der Rechtfertigungsprüfung kommt es des Näheren darauf an, dass der allgemeine rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet und eine Güterabwägung vorgenommen wird.<sup>23</sup> Erläuternd führt das BVerwG aus: „Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotential her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar.“<sup>24</sup>

Im Weiteren geht das BVerwG speziell auf Standortausweisungen für Infrastrukturvorhaben ein und hebt hervor, dass diese „wegen ihrer Raum freihaltenden Zielrichtung auf einen hohen Konkretisierungsgrad angewiesen“ seien. Sie könnten ihre Steuerungsfunktion auf nachgeordneten Planungsstufen nur bei hinreichender räumlicher Bestimmtheit entfalten. Die jeweilige Aussageschärfe einer Standortausweisung (übergemeindlich, gemeindescharf oder gebietsscharf) hänge davon ab, welchen Koordinierungsbedarf das Vorhaben im Hinblick auf überörtliche und damit raumbedeutsame Belange auslöse und ob die planerische Kraft einer oder mehrerer Gemeinden ausreiche, diesen Bedarf zu bewältigen. Entscheidend seien die raumordnerischen Rahmenbedingungen und die raumstrukturellen Erfordernisse in der jeweiligen Planungsregion. Und im Anschluss hieran heißt es wörtlich: „Regionalplanerische Standortfestlegungen in einem großstädtischen Ballungsraum mit hoher baulicher Verdichtung erfordern im Allgemeinen ein höheres Maß an Planungskoordination und räumlicher Bestimmtheit als Standortausweisungen in dünn besiedelten ländlichen Räumen.“<sup>25</sup> Wenngleich sich diese bundesverfassungsgerichtlichen Aussagen auf die Regionalplanung beziehen, so steht doch nichts entgegen, sie auf die hochstufige Raumordnungsplanung zu übertragen.

Allerdings erweist sich die zielförmige Ausweisung von Standorten für Infrastrukturvorhaben, insbesondere auch von Flughafen, nur dann als zulässig, wenn sie aus raumordnerischen Gründen erforderlich ist. Die Erforderlichkeit setzt nicht zuletzt voraus, dass es für das Vorhaben selbst überhaupt einen Bedarf gibt. Auf eine entsprechende Bedarfsprüfung darf daher nicht verzichtet werden. Das BVerwG erklärt hierzu ausdrücklich: „Ein derartiger Verzicht wäre mit den Grundsätzen einer rechtsstaatlichen Planung ... nicht vereinbar und könnte einen Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit nicht rechtfertigen.“<sup>26</sup>

#### IV. Raumordnungsplanung und luftverkehrsrechtliche Fachplanung

##### 1. Ausgangslage

Der Träger der Raumordnungsplanung ist bei der Festlegung eines Flughafenstandortes als Ziel der Raumordnung nicht nur verpflichtet, das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu respektieren. Vielmehr hat er auch darauf zu achten, dass er bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Raumordnungsziels nicht in den Bereich der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung übergreift. Dies ergibt sich einmal aus den unterschiedlichen Ge-

setzgebungskompetenzen für die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG)<sup>27</sup> einerseits sowie für den Luftverkehr (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) andererseits. Ferner bestehen in diesem Zusammenhang Unterschiede bei den Verwaltungskompetenzen. Während für die Luftverkehrsverwaltung die Sonderregelung des Art. 87d GG gilt, richtet sich der administrative Vollzug des Raumordnungsgesetzes nach Art. 83, 84 GG und des hessischen Landesplanungsgesetzes nach Art. 30 GG.

Die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG vorgesehene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr erstreckt sich auch auf das einschlägige Fachplanungsrecht einschließlich der Voraussetzungen und Wirkungen luftverkehrsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse.<sup>28</sup> Für die nähere Bestimmung des Verhältnisses von Raumordnungsplanung und luftverkehrsrechtlicher Fachplanung ist es erforderlich, der Frage nachzugehen, was unter der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 sowie Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG aufgeführten Materie der Raumordnung<sup>29</sup> zu verstehen ist, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (mit der Einschränkung einer Abweichungsbefugnis der Länder) innehat. Das BVerfG hat die Raumordnung im sogenannten Baurechtsgutachten als „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“ charakterisiert und hinzugefügt: „Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt.“<sup>30</sup>

Die Abstimmungsaufgabe der Raumordnung kommt allerdings in der vorstehenden bundesverfassungsgerichtlichen Charakterisierung nur unvollständig zum Ausdruck. Denn diese Aufgabe bezieht sich nicht nur auf Fachplanungen, sondern auf alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Eine entsprechende Aufgabenbeschreibung ist in § 1 Abs. 1 ROG enthalten. Bei der Raumordnungsplanung geht es im Näheren darum, die „konkurrierenden Raumnutzungen und Raumfunktionen“<sup>31</sup> zu koordinieren und zu einem Ausgleich zu bringen. Dabei darf die Raumordnungsplanung grundsätzlich so konkret werden, wie es der Koordinations- und Ausgleichszweck jeweils erfordern. Die rechtlichen Grenzen des Konkretisierungsgrads sind vom BVerwG folgendermaßen gekennzeichnet worden: „Die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung der speziellen fachgesetzlichen Anforderungen bleibt der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens in der Planfeststellung oder – gegebenenfalls nach einer bauleitplanerischen Konkretisierung – durch Genehmigung vorbehalten, in der dem Träger des Vorhabens auch die erforderlichen (baulichen, technischen oder betrieblichen) Schutzvorkehrungen aufzuerlegen sind.“<sup>32</sup>

Wie bereits näher ausgeführt,<sup>33</sup> wird im Rahmen der raumordnerischen Abwägung lediglich geprüft, ob die einschlägigen gesetzlichen Anforderungen des Fachrechts überhaupt erfüllbar sind. Wäre dies zu verneinen, könnte der Standort nicht als Ziel der Raumordnung ausgewiesen werden, weil sich

23 BVerwGE 118, 181, 185 m. w. N.

24 Vgl. oben Fn. 23.

25 BVerwGE 118, 181, 186.

26 BVerwG, ZUR 2004, 91, 93 (insoweit in BVerwGE 118, 181 ff. nicht abgedruckt).

27 Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F.

28 HessStGH, ESVGH 32, 20, 25 f. m. w. N.

29 Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F.

30 BVerfGE 3, 407, 425.

31 BVerwGE 118, 181, 194.

32 BVerwGE 118, 181, 194 f.

33 Vgl. oben Gliederungsabschnitt II.

das Projekt dort nicht realisieren ließe. Was die Bindung der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung an die zielförmige Festlegung eines Flughafenstandortes angeht, so gilt es zu beachten, dass die allgemeine Regelung des § 4 ROG nur nach Maßgabe der Sondervorschrift des § 5 ROG eingreift, weil das LuftVG in Abs. 1 Nr. 3 dieser Vorschrift aufgeführt ist. Hierdurch wird sichergestellt, dass der Träger der Raumordnungsplanung in enger Abstimmung mit dem Träger der Fachplanung agiert.

## 2. Betriebsbeschränkungen als Ziele der Raumordnung

Für den Ausgleich der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange bei der Standortplanung von Flughäfen kommen auf der Raumordnungsebene zunächst die für diese Ebene typischen Mittel in Betracht. Dazu gehören die Festlegungen im Sinne des § 7 Abs. 2 bis 4 ROG, wobei die gesetzliche Aufzählung allerdings nicht abschließend ist. Der Träger der Raumordnungsplanung kann hiernach beispielsweise siedlungsstrukturelle Festlegungen zur Steuerung der Bevölkerungsdichte in den lärmgefährdeten Gebieten sowie Abstandsfestlegungen treffen. Stehen jedoch raumordnungstypische Mittel hinreichender Wirksamkeit nicht im erforderlichen Maße zur Verfügung oder scheiden sie aufgrund der planerischen Abwägung aus (etwa weil sie mit erheblichen Nachteilen verbunden sind), so drängt sich die Frage auf, ob in Raumordnungsplänen auch Betriebsbeschränkungen für Flughäfen festgelegt werden dürfen. Dies betrifft vor allem Nachtflugverbote sowie ferner z. B. die Begrenzung der jährlichen Flugbewegungen (Starts und Landungen).

Das BVerwG hat in seiner jüngsten Rechtsprechung zu den von der Raumordnungsplanung einsetzbaren Mitteln einen auffallend restriktiv formulierten Standpunkt eingenommen. Danach beschränken sich diese Mittel zumindest bei der raumordnerischen Bewältigung voraussehbarer Lärmkonflikte an einem Standort im wesentlichen auf die Festlegung der Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie deren Konkretisierung in Gestalt von Planungszonen zur Siedlungsbeschränkung. Das Gericht macht geltend, die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung spezifisch fachgesetzlicher Anforderungen an ein wirksames und finanziell tragbares Lärmschutzkonzept bleibe der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens in der Planfeststellung vorbehalten, in der dem Vorhabenträger auch die erforderlichen technischen oder betrieblichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen seien.<sup>34</sup> Wie den höchstrichterlichen Ausführungen ferner zu entnehmen ist, dürfen Betriebsbeschränkungen insoweit, als sie nicht zum Kompetenzbereich der überörtlichen und überfachlichen Planung gehören, weder durch Ziele noch durch Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn eine spezielle gesetzliche Ermächtigung zugunsten der Raumordnungsplanung besteht.<sup>35</sup>

Die dezidierte Argumentation des BVerwG wird allerdings vor dem Hintergrund relativiert, dass sich – wie oben<sup>36</sup> dargelegt – die Bewältigung eines überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarfs als eine originäre Aufgabe der Raumordnung erweist. Von dieser Aufgabenstellung ist bei der Beurteilung der Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen auszugehen. Infolgedessen lautet jeweils die Ausgangsfrage, ob ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf gegeben ist. Im Hinblick auf den mit dem Betrieb von Großflughäfen verbundenen Fluglärm ist diese Frage insofern zu bejahen, als die Geräuscheinwirkungen ein überörtliches Gebiet flächendeckend er-

fassen und die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der verschiedenen Verwaltungsträger auf die Lärmbelastung des betreffenden Gebiets abgestimmt werden müssen. Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zum Straßenlärm, der selbst bei Fernstraßen jeweils nur punktuell auf geräuschempfindliche, insbesondere bewohnte Gebiete trifft, so dass lediglich in verschiedenen, lokal begrenzten Einzelfällen ein örtlicher Koordinationsbedarf besteht, der keine Angelegenheit der Raumordnung darstellt. Es wäre auch höchst befremdlich, wenn in einem Raumordnungsplan beispielsweise mit der Ausweisung einer Trasse für eine Bundesstraße zugleich eine Geschwindigkeitsbeschränkung oder ein Nachtfahrverbot festgelegt würde.

Da Fluglärm jedoch (anders als Straßenlärm) wegen seiner flächendeckenden weiträumigen Auswirkungen einen überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarf auszulösen vermag, ist die weitere Frage zu klären, welche Mittel der Raumordnungsplanung für die erforderliche Koordination zur Verfügung stehen. Insoweit ist zuvörderst an die raumordnungstypischen Mittel zu denken, wie z. B. an die Festlegung von Siedlungsbeschränkungen und Abständen. Reichen diese Mittel jedoch nicht aus, um einen überörtlichen und überfachlichen raumstrukturellen Koordinationsbedarf zu bewältigen, kommen auch andere Festlegungen in Betracht. So hat beispielsweise das BVerwG die Schließung bestimmter Flughäfen (und damit gleichsam die schärfste Form einer Betriebsbeschränkung) als zulässige raumordnerische Zielfestlegung erachtet.<sup>37</sup> Die Raumordnungsplanung darf indes solche Mittel nicht einsetzen, die eindeutig, etwa aufgrund einer speziellen gesetzlichen Regelung, der Fachplanung zuzuordnen sind. Soweit dies nicht der Fall ist, liegen die Beschränkungen derjenigen Betriebsmodalitäten, durch die ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf ausgelöst wird, im Überschneidungsbereich von Raumordnung und Fachplanung. Infolgedessen steht (auch) dem Träger der Raumordnungsplanung die Befugnis zu, entsprechende Beschränkungen vorzusehen.<sup>38</sup>

Zwar bestimmt § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, dass betriebliche Regelungen Gegenstand der Planfeststellung für Flughäfen sein können. Und § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG ist zu entnehmen, dass die luftverkehrsrechtliche Genehmigung sowohl die Anlage als auch den Betrieb von Flughäfen betrifft. Doch ergibt sich hieraus entgegen einer im Schrifttum geäußerten Rechtsauffassung<sup>39</sup> keine kompetenzielle Verdrängung der Raumordnung bei Beschränkungen des Flughafenbetriebs. Denn für die Raumordnung ist gerade charakteristisch, dass es zu ihrem Kompetenzbereich gehört, aus überörtlicher und überfachlicher Perspektive anderen Verwaltungsträgern für deren Kompetenzausübung verbindliche Vorgaben zu machen. Dies gilt für die Bauleitplanung ebenso wie für die Fachplanung. Trifft der Träger der Raumordnungsplanung allerdings neben raumordnungstypischen auch betriebsbeschränkende Festle-

34 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 12 (Tz. 155) unter Bezugnahme auf BVerwGE 118, 181, 194 f.

35 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 4 (Tz. 64).

36 Gliederungsabschnitt I.

37 BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 16 (Tz. 193).

38 Zu weitgehend allerdings *Hermes*, Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen, Rechtsgutachten, Mai 2006, S. 40 f., der den Standpunkt vertritt, dass unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine Rechtspflicht zur zielförmigen Festlegung von Nachtflugverboten besteht. Unzulässig ist eine derartige Zielfestlegung dagegen nach Auffassung von *Hoppe* (DVBl. 2001, 81, 84 f.). Die Frage der Zulässigkeit von Nachtflugverboten in Raumordnungsplänen behandeln zudem (ohne abschließende Entscheidung) *Stier/Hönig*, UPR 2002, 333, 336.

39 *Hoppe*, DVBl. 2001, 81, 84 f.

gungen, so hat er in besonderem Maße darauf zu achten, dass dem Fachplanungsträger zur Erfüllung der ihm eingeräumten Planungsbefugnis ein ausreichender Planungsspielraum verbleibt.<sup>40</sup> Doch weist die Erweiterung von Großflughäfen eine derart hohe planerische Komplexität auf, dass selbst dann noch ein erheblicher Spielraum für die Fachplanung besteht, wenn die Mindestzeiten eines Nachtflugverbots als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung in den Raumordnungsplan aufgenommen werden.

Ähnlich wie mit den Nachtflugverboten verhält es sich mit den Beschränkungen des Flughafenbetriebs, welche darauf gerichtet sind, die Anzahl der jährlichen Starts und Landungen zu begrenzen. Würden diese Betriebsbeschränkungen mit der Begründung, dass sie die Auferlegung betrieblicher Schutzvorkehrungen nach Maßgabe örtlicher Einzelheiten und spezieller fachgesetzlicher Anforderungen betreffen, ausschließlich dem Planfeststellungsverfahren zugeordnet, so bliebe unberücksichtigt, dass die Nutzungsintensität eines Flughafens erhebliche raumstrukturelle Auswirkungen hat. Insbesondere würde übersehen, dass mit der steigenden Anzahl von Starts und Landungen ein wachsender überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf einhergeht. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Lärmsituation, sondern vor allem auch für die Abstimmung und Anbindung von Flugverkehr einerseits sowie Straßen- und Schienenverkehr einschließlich des öffentlichen Personenverkehrs andererseits. Insofern ist es dem Träger der Raumordnungsplanung keineswegs generell verwehrt, z. B. ein Vorranggebiet (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ROG) für einen Flughafen mit einer maximalen Anzahl von Flugbewegungen festzulegen.

### 3. Raumordnerische Realisierungspflichten

Das BVerwG erklärt Ziele der Raumordnung, die dem für das Luftverkehrsrecht zuständigen Fachplanungsträger eine bindende Realisierungsverpflichtung auferlegen, für unzulässig, solange der Bundesgesetzgeber nichts Abweichendes geregelt hat, was jedoch bisher nicht geschehen ist.<sup>41</sup> Dem ist im Ausgangspunkt nicht zu widersprechen, da die Abwägung auf der Fachplanungsebene wesentlich stärker ins Detail geht als auf der Raumordnungsebene und sich hierbei herausstellen kann, dass der Zielverwirklichung letztlich doch überwiegende Belange entgegenstehen. Gleichwohl hat das BVerwG folgende Zielaussage im Ergebnis nicht beanstandet:

„Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.“<sup>42</sup>

Zwar räumt das BVerwG ein, dass dieses Raumordnungsziel seinem Wortlaut nach eine an den Fachplanungsträger gerichtete strikte (und damit unzulässige) Realisierungspflicht enthalte. Doch macht das Gericht geltend, „bei verständiger Lesart“ stehe die Zielaussage „unter dem Vorbehalt, dass das konkrete Ausbauprojekt am Standort Schönefeld aus der Sicht der Planfeststellungsbehörde nicht auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stößt und sich gegenüber fachplanungsrechtlich relevanten, widerstreitenden öffentlichen, kommunalen oder privaten Belangen durchsetzt.“<sup>43</sup>

Wie sich hieraus ergibt, sind zielförmig aufgegebene raumordnerische Realisierungspflichten nicht schlechthin unzulässig, sondern nur dann, wenn sie vorbehaltlos gefasst sind, wobei allerdings jeweils zu prüfen ist, ob ihnen ein entsprechender Vorbehalt im Wege der Auslegung entnommen werden kann. Diese bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verdient uneingeschränkte Zustimmung. Die vom Gericht praktizierte Zielauslegung dürfte auch in anderen Fällen regelmäßig zum Fortbestand der Ziele führen. Dass der HessVGH eine derartige zielerhaltende Auslegung überhaupt nicht geprüft hat, als er die raumordnerische Zielvorgabe, beim Flughafen Frankfurt Main „ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren“, für nichtig erklärte,<sup>44</sup> ist seinerzeit bereits gerügt worden.<sup>45</sup>

### V. Zur Bedeutung des § 50 BImSchG für die raumordnerische Flughafenplanung

Die Vorschrift des § 50 BImSchG enthält den Grundsatz der Trennung unverträglicher Raumnutzungen. Danach sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen (§ 3 Abs. 1 BImSchG) und von schweren Unfällen (Art. 3 Nr. 5 Seveso II-RL<sup>46</sup>) in Betriebsbereichen (§ 3 Abs. 5 a BImSchG) hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf – durch Regelbeispiele näher bezeichnete – sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Zu den in § 50 BImSchG genannten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gehören dabei auch Raumordnungspläne, wie aus der Begriffsbestimmungsnorm des § 3 Nr. 6 ROG hervorgeht. Anhaltspunkte dafür, dass diese Norm nur im Raumordnungsrecht, nicht aber im Immissionsschutzrecht anwendbar ist, bestehen nicht.<sup>47</sup>

In seiner Entscheidung zum Flughafen Berlin-Schönefeld erklärt das BVerwG beiläufig, knapp und apodiktisch, dass „§ 50 BImSchG für Flugplätze nicht gilt (vgl. § 2 II 1 BImSchG).“<sup>48</sup> Diese sachlich weitreichende Äußerung erweist sich indes bei näherer Betrachtung als verfehlt. Zwar ordnet § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG an, dass die Vorschriften des BImSchG nicht für Flugplätze gelten, wobei der Sechste Teil (zu dem § 50 BImSchG nicht gehört) eine ausdrücklich geregelte Ausnahme bildet. Doch ist bisher fast einhellig, insbesondere auch vom BVerwG der Standpunkt vertreten worden, dass sich die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG nicht auf den in § 50 BImSchG normierten Grundsatz der Trennung unverträglicher

<sup>40</sup> Vgl. zu dieser rechtlichen Anforderung BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage I Nr. 8/2006), 4 (Tz. 64), sowie aus dem Schrifttum *Stier/Hönig*, UPR 2002, 333, 335; *Goppel*, DVBl. 2000, 86, 87; *Gruber*, DÖV 1995, 488, 490.

<sup>41</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 5 (Tz. 76). Der Sache nach ebenso *Steinberg/Steinwachs*, NVwZ 2004, 530, 535 f.

<sup>42</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 4 (Tz. 59).

<sup>43</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 6 (Tz. 87).

<sup>44</sup> HessVGH, NVwZ 2003, 229, 231.

<sup>45</sup> *Hendler*, UPR 2003, 256, 261.

<sup>46</sup> Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9.12.1996 (ABl. EG Nr. L 10, S. 13), geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2003 (ABl. EU Nr. L 345, S. 97).

<sup>47</sup> Zur Anwendbarkeit des § 3 Nr. 6 ROG im Rahmen des § 50 BImSchG vgl. *Runkel*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattwerk* (Stand: Mai 2006), K § 3 Rn. 237. Ebenso im Grundsatz *Jarass* (Fn. 10), § 50 Rn. 5 ff.

<sup>48</sup> BVerwG, NVwZ 2006 (Beilage Nr. 1 8/2006), 13 (Tz. 163).

Raumnutzungen erstreckt.<sup>49</sup> Nach überkommener Rechtsauffassung besitzt der Trennungsgrundsatz eine allgemeine planungsrechtliche Bedeutung. Das BVerwG führt keine Gründe an, weshalb es dieser Rechtsauffassung nicht (mehr) folgt, sondern sieht von jeglicher Argumentation ab.

Möglicherweise hält das BVerwG den Umstand für bedeutsam, dass § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG im Jahr 2005 geändert worden ist. Die Änderung betrifft die Einführung der Ausnahmeregelung, wonach der Sechste Teil des BImSchG auch für Flugplätze gilt.<sup>50</sup> Hieraus könnte das BVerwG die Schlussfolgerung gezogen haben, dass der Gesetzgeber mit der Normierung einer ausdrücklichen Ausnahmeregelung die Anerkennung weiterer Ausnahmen implizit ausgeschlossen hat. Allerdings wird bei dieser Argumentation nicht hinreichend berücksichtigt, dass der Gesetzgeber keinen Anlass hatte, § 50 BImSchG in die Ausnahmeregelung einzubeziehen, da die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf Flugplätze ohnehin anerkannt war.<sup>51</sup> Doch braucht dem letztlich nicht näher nachgegangen zu werden. Denn entscheidend ist, dass § 50 BImSchG der Umsetzung von Art. 12 Seveso II-RL dient,<sup>52</sup> wobei Einigkeit darüber bestehen dürfte, dass die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift auch Flughäfen erfasst.<sup>53</sup> Jedenfalls sind hieran – soweit ersichtlich – noch keine Zweifel geäußert worden. Wenn daher § 50 BImSchG nicht auf Flughäfen anzuwenden wäre, läge eine der gesetzgeberischen Intention widersprechende Lücke bei der Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrecht vor. Insofern ist es vor allem auch unter dem Gesichtspunkt gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung geboten, die Anwendung des § 50 BImSchG auf Flughäfen zu erstrecken.

## VI. Schlussbetrachtung

Seit dem Erlass des ROG von 1965<sup>54</sup> hat sich die praktische Bedeutung der Raumordnungsplanung kontinuierlich erhöht, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kommt, dass diese Planungsart Gegenstand einer wachsenden Anzahl gerichtlicher Entscheidungen ist. Dies gilt vor allem für die beiden letzten Jahrzehnte und steht im Zusammenhang mit der raumord-

nerischen Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten, des Abbaus von oberflächennahen Bodenschätzen (Sand, Kies etc.), der Windenergienutzung, des Straßenbaus sowie namentlich auch der Errichtung und Erweiterung von Flughäfen. Hinzu kommt, dass die (heute hauptsächlich in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 3 ROG, § 35 Abs. 3 BauGB) geregelte Bindung privater Rechtsträger an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sukzessiv verstärkt worden ist.<sup>55</sup>

Die Raumordnungsplanung steht in einem Spannungsverhältnis zur gemeindlichen Selbstverwaltung, zur Fachplanung sowie zunehmend auch zu den Investitionswünschen Privater. Dieses Spannungsverhältnis ist unter Berücksichtigung der Rechte, Aufgaben und Kompetenzen aller Beteiligten auszugleichen. Die Entscheidung des BVerwG zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld<sup>56</sup> enthält einige bedeutsame Aussagen zu Reichweite und Grenzen der Raumordnungsplanung insbesondere im Verhältnis zur Fachplanung. Allerdings halten die betreffenden bundesverwaltungsgerichtlichen Aussagen nicht ausnahmslos einer kritischen Überprüfung stand, zumindest besteht bei einigen von ihnen ein Präzisierungserfordernis.

49 BVerwGE 75, 214, 233; *Jarass* (Fn. 10), § 50 Rn. 10; Schulze-Fielitz, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), *Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz*, Loseblatt (Stand: Juni 2006), § 50 Rn. 89; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), *Umweltrecht*, Bd. I, Loseblattkommentar (Stand: Mai 2003), § 50 Rn. 32; *Feldhaus*, in: ders. et al., *Bundesimmissionsschutzrecht*, Loseblattkommentar (Stand: April 2003), § 50 Tz. 3; *Repkewitz*, *VBIBW* 2005, 1, 8; *Michler*, *Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes*, 1993, S. 27; *Engelhardt/Schlicht*, *Bundesimmissionsschutzgesetz*, 4. Aufl. 1997, § 50 Rn. 7. Abweichend allerdings in der Voraufgabe *Engelhardt*, *Bundes-Immissionsschutzgesetz*, 3. Aufl. 1993, § 50 Rn. 7.  
50 Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.6.2005 (BGBl. I S. 1794).  
51 Vgl. die Nachweise oben in Fn. 49.  
52 Vgl. dazu *BT-Drucks. 15/5220*, S. 8.  
53 Vgl. z. B. *Selmer/Scheidmann*, *NVwZ* 2004, 267, 268; Störfall-Kommission, *Beschlüsse vom 18.2.2004 zum geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main*; Europäische Kommission, *Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland vom 30.3.2004, Az.: 2003/S086 C (2004) 1167*, zur Landesplanerischen Beurteilung des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 10.6.2002 (Raumordnungsverfahren Flughafen Frankfurt/Main).  
54 *Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8.4.1965 (BGBl. I S. 306)*.  
55 Näher dazu *Hendler*, *DVBl.* 2001, 1233 ff.  
56 Vgl. oben Fn. 1.

# Gerichtsnaher Mediation in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Bericht über ein Modellprojekt

Präsident des VGH Wolfgang Reimers und Richter am VGH Dr. Günter-Richard Apell, Kassel\*

Seit dem 1. Mai 2004 wird an allen hessischen Verwaltungsgerichten – einschließlich des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs – die sogenannte gerichtsnaher Mediation als eine dritte Möglichkeit der Konfliktlösung neben der richterlichen Streitentscheidung und dem richterlichen Vergleich angeboten. Anders als in verschiedenen anderen Bundesländern entstand dieses Modellprojekt nicht auf Initiative eines Justizministeriums, sondern in der Gerichtsbarkeit selbst. Die Autoren berichten über die Erfahrungen auf diesem Sektor und ziehen insgesamt eine positive Bilanz.<sup>1</sup>

## I. Was ist Mediation?

Mediation ist ein von dem anhängigen Rechtsstreit unabhängiges und freiwilliges Verfahren, bei dem ein entsprechend ausgebildeter neutraler Vermittler (Mediator) die Beteiligten dabei unterstützt, eigenverantwortlich eine eigenständige und einvernehmliche Lösung ihrer Probleme zu erarbeiten.<sup>2</sup> Der

\* Die Verfasser sind Richter am Hess. VGH, der zweitgenannte Verfasser ist zusätzlich Richtermediator und betreut das landesweite Modellprojekt.  
1 Vgl. auch bereits *Walthier*, *ZKM* 2005, 53.  
2 Vgl. näher zur Mediation: *Hutt/von Schlieffen* (Hrsg.), *Hdb. Mediation*, 2002.



Aktion gegen Flughafen-Ausbau

# **Stellungnahme der Zukunft Rhein-Main - Aktion gegen Flughafenausbau (ZRM)**

**im Rahmen der öffentlichen Ausschussanhörung  
im Hessischen Landtag zum Antrag der Hessischen Landesregierung  
betreffend Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000  
-Erweiterung Flughafen Frankfurt Main-  
-Januar/Februar 2007-**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>A</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>2</b>
<b>B</b>	<b>ANMERKUNGEN ZU DEN TAGESORDNUNGSPUNKTEN DER ANHÖRUNG .....</b>	<b>4</b>
1.	GRUNDLAGEN UND FESTLEGUNGEN .....	4
2.	PLANUNGSANLASS FLUGHAFENERWEITERUNG – BEDARF / RAUMORDNERISCHE ZWECKE .....	5
3.	STRABEN- UND SCHIENENVERKEHR.....	8
4.	SIEDLUNGSSTRUKTUR / WEITERE RAUMORDNUNGSFAKTOREN .....	9
5.	AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMWELT .....	13
6.	SICHERHEIT DES LUFTVERKEHRS / SICHERHEITS- UND RISIKOBETRACHTUNGEN .....	15

## A EINLEITUNG

---

### **Vorstellung der Zukunft Rhein-Main – Aktion gegen Flughafenausbau**

Die Initiative Zukunft Rhein-Main (ZRM) ist ein Zusammenschluss von 20 Städten und Gemeinden und 2 Landkreisen in der Rhein-Main-Region sowie dem BUND Hessen, der sich gegen den geplanten Ausbau des Frankfurter Flughafens einsetzt. Die Mitglieder dieser solidarischen Gemeinschaft haben sich auf der Basis von fünf politischen Positionen der Initiative Zukunft Rhein-Main angeschlossen:

- 1. Alle Ausbauvarianten außerhalb des derzeitigen Flughafenareals, einschließlich einer zivilen Nutzung des Flughafens Wiesbaden-Erbenheim, werden abgelehnt**
- 2. Ein verbindliches Anti-Lärm-Abkommen und ein generelles Nachtflugverbot als zwingende Voraussetzung jeder Optimierung des bestehenden Start- und Landebahnsystems**
- 3. Ein grundsätzliches Nachtflugverbot für die Zeit zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr**
- 4. Die aktive Suche nach verträglichen Alternativen zum Ausbau**
- 5. Intelligente Verbundlösungen in Randgebieten und langfristig eine europaweit gleichmäßigere Verteilung der Belastungen**

Die Initiative Zukunft Rhein-Main befasst sich mit den anstehenden Fachthemen und beauftragt und finanziert entsprechende Gutachten. Darüber hinaus wird durch eine differenzierte Öffentlichkeitsarbeit die Bevölkerung laufend über den aktuellen Verfahrensstand informiert. Sprecher der Initiative sind der Landrat des Kreises Groß-Gerau Enno Siehr und Oberbürgermeister der Stadt Mainz Jens Beutel.

#### **Mitglieder der ZRM:**

Die Städte und Gemeinden Bischofsheim, Büttelborn, Budenheim, Dreieich, Flörsheim, Ginsheim-Gustavsburg, Groß-Gerau, Hattersheim, Hofheim, Hochheim, Kelsterbach, Mainz, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim, Nauheim, Neu-Isenburg, Raunheim, Riedstadt, Rüsselsheim, Trebur sowie der Landkreis Groß-Gerau, der Main-Taunus-Kreis und der BUND Hessen.

Mit Schreiben vom 12.12.2006 wurde die Zukunft Rhein-Main – Aktion gegen Flughafenausbau (ZRM) vom Hessischen Landtag gebeten, im Rahmen der Ausschussanhörung des Hessischen Landtags zum Antrag der Landesregierung betreffend der Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main - Drucks. 16/6057 bzw. zu den in der Einladung genannten Tagesordnungspunkten eine schriftliche Stellungnahme zu erstellen und deren Kernaussagen für die Anhörung vom 13.02. – 15.02.2007 zu fokussieren. Im folgenden finden Sie die gewünschte schriftliche Stellungnahme der ZRM. Darin wird auf die dem Landtag zur Ratifizierung vorliegende Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 - Erweiterung Flughafen Frankfurt Main (im folgenden LEP EFFM genannt) vom September 2006 eingegangen. Betrachten Sie die Ihnen in der vorliegenden Stellungnahme beschriebenen Punkte als exemplarisch dafür, welche Probleme durch den zur Entscheidung vorliegenden Antrag zum LEP EFFM für die Kommunen der Region entstehen.

Die ZRM fordert die Mitglieder des Hessischen Landtags auf,

**den Antrag der Landesregierung betreffend Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 - Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main - Drucksache 16/6057, abzulehnen und die Zustimmung zu verweigern.**

Diese Forderung ergibt sich aus der Prüfung des vorliegenden LEP EFFM. Dieser weist hinsichtlich der Tatsachenermittlung enorme Mängel auf, so dass die aufgeführten Daten nicht als Grundlage für die landesplanerische Festlegung des Flughafenausbaus herangezogen werden dürfen. Zudem sind die neuen Erkenntnisse, die im Rahmen der vom Regierungspräsidiums Darmstadt geforderten zusätzlichen Untersuchungen ermittelt wurden, nicht oder nur unwesentlich in den LEP-EFFM eingeflossen. Die ZRM kann daher die getroffenen Festlegungen des LEP EFFM nicht unterstützen.

Im folgenden äußert die ZRM ihre Bedenken, Anregungen und Forderungen bezüglich der Festlegungen des LEP EFFM.

## B ANMERKUNGEN ZU DEN TAGESORDNUNGSPUNKTEN DER ANHÖRUNG

---

### 1. GRUNDLAGEN UND FESTLEGUNGEN

#### Das Verhältnis LEP EFFM zur Mediation

Die Ergebnisse der **Mediation** werden im LEP EFFM offensichtlich zur Disposition gestellt. Der LEP EFFM übernimmt von der Mediation als Ziel nur den Ausbau mit der „Vorzugsvariante“ Nordwest und überlässt die anderen Punkte der Mediation (Nachtflugverbot, Lärmschutz, Optimierung), dem nachfolgenden fachplanerischen Genehmigungsverfahren.

Das heißt, dass die Kapazitätserhöhung und der Ausbau als nicht der Abwägung zur Verfügung stehende Ziele festgelegt werden, während die anderen wesentlichen Voraussetzungen der Mediation für den Ausbau, der fachplanerischen Abwägung und gerichtlichen Überprüfung – bei neuer Gesetzeslage - unterworfen werden, und damit disponibel sind. Die „Unauflösbarkeit“ der Mediation ist nicht mehr gegeben. Der LEP EFFM baut auf den neuen ungeprüften Antragsunterlagen zur Planfeststellung der Fraport AG auf. Auf diesen nicht geprüften Antragsunterlagen beruhen aber die Aussagen und Bewertungen zur Raumverträglichkeit für die Nordwestbahn im LEP EFFM. Die Bewertungen und Festlegungen des LEP EFFM basieren, neben dem überholten Ergebnis des ROV, auf nicht geprüften Antragsunterlagen der Fraport AG.

#### Grundsätzliche Mängel im LEP EFFM

Die Begründung einiger **Zielfestlegungen** ist nicht nachvollziehbar. Dies ist aber nach §6 Abs. 7 HLPG zwingend erforderlich, die maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte für die Aufstellung von Zielen müssen erkennbar sein. Zudem basieren alle Aussagen des LEP EFFM auf scheinbar festgelegten **Flugrouten**, ohne dass diese im LEP EFFM festgelegt werden. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, können sich die Flugrouten und damit die Auswirkungen und die betroffenen Bereiche ändern.

Im LEP EFFM wird der **Kartenmaßstab** der Regionalplans verwendet, jedoch werden nicht alle Flächenzuweisungen in diesem Maßstab dargestellt. Es ist unklar, welche Zuweisungen innerhalb des Bereichs des LEP EFFM gelten sollen. Zudem ist der räumliche Änderungsbereich und Betrachtungsraum willkürlich und zu klein gewählt. Der festgelegte Änderungsbereich ist nicht geeignet, die Auswirkungen der Planung des LEP EFFM darzustellen. Auch der im LEP EFFM gewählte **Zeithorizont** (2015, eine Gesamtbetrachtung für 2020 findet nicht statt) ist für die Bewertung der Auswirkungen ungeeignet.

Die **Festlegung der Vorrangflächen** für die **Erweiterung des Flughafens** Frankfurt Main ist wegen unzureichender Begründung aus dem LEP EFFM zu streichen. Denn es gilt im Zuge der Festlegung eines Zieles, wie dies in Ansätzen in der Begründung des LEP EFFM erfolgt ist, eine unabhängige Abwägung aller Alternativen zur Weiterentwicklung durchzuführen. Allerdings basiert die vorgenommene Abwägung auf einer unzureichenden Datengrundlage und weist daher erhebliche Mängel auf. Auch fordert das Raumordnungsgesetz, dass Ziele abschließend abgewogene Festlegungen sein müssen (§ 3 Nr. 2 ROG). Diese abschließende Abgewogenheit ist nicht erkennbar. Daher sind die Voraussetzungen zur Festlegung der Erweiterungsflächen des Flughafens Frankfurt Main als Ziel nicht gegeben.

Die im LEP EFFM festgelegten **Infrastrukturmaßnahmen** sind zeitlich nicht verbindlich an den Flughafen ausbau gekoppelt. Dies ist aber unabdingbar, um einen Verkehrsinfarkt in Rhein-Main zu verhindern. Im selben Kontext sind die fehlenden Festlegungen der Anbindung des **Terminal 3** an das Schienennetz und die Koppelung der Umsetzung der **Regionaltangente-West** als Ziel an den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main zu sehen. Die Landesplanung ist gemäß den §§1 und 2 ROG verpflichtet, ihre Ziele nach den dort genannten Prinzipien und Grundsätzen aufzustellen. Daraus resultiert, dass die durch das Ziel Ausbau des Flughafens entstehenden Auswirkungen auf landesplanerischer Ebene im gleichen Schritt gelöst werden müssten. Davon ist der LEP EFFM aber weit entfernt,

da durch seine Festlegungen viele neue Problemfelder entstehen, die im LEP EFFM nicht planerisch gelöst werden. Zudem fehlt die Festlegung des **Nachtflugverbots** als Ziel oder verbindliche Planungsvoraussetzung im LEP EFFM.

Der vorliegende LEP EFFM bewertet die gesundheitlichen Auswirkungen infolge des durch den Ausbau ansteigenden **Fluglärms** völlig ungenügend. Ein Großteil der Einwohner des Rhein-Main-Gebietes wird verlärmert werden und zwar in einer rechtlich relevanten Weise, da enorme gesundheitliche Folgen zu zeitigen sind. Die Betroffenen werden völlig unterschätzt, ja bewusst ausgeblendet.

Ein Beispiel: Auf Seite 221 des Umweltberichtes zum LEP EFFM heißt es, in der Nord-West-Variante würden 289.000 Einwohner am Tage mäßig betroffen. Im eigentlichen LEP EFFM wird die Anzahl mäßig Betroffener dann nicht mehr angegeben, d.h. die Kleinigkeit von fast 300.000 Betroffenen fällt einfach unter den Tisch.

Der Pegelbereich, der für diese scheinbar nur mäßig Betroffenen angesetzt wird, stellt aber im Vergleich mit europäischen Untersuchungen bereits eine erhebliche Belästigung dar. Dies belegt auch die Studie der ZEUS GmbH, die konkret für die Rhein-Main-Region erstmalig seit Gründung dieses Flughafens in den 30-iger Jahren die Betroffenen durch Fluglärm untersucht hat. Auftraggeber war das Regionale Dialogforum, bekanntlich eine Einrichtung der Staatskanzlei. Es ist völlig unverständlich, weshalb die seit dem Sommer vorliegende Untersuchung, die jahrelanger Vorbereitung und Mitarbeit der Kommunen bedurfte, nicht Eingang in die Ermittlung der Lärmauswirkungen und die Ermittlung der Betroffenenzahlen gefunden hat. Die Studie genießt bereits kurze Zeit nach der Veröffentlichung hohe wissenschaftliche Akzeptanz.

Wir fordern im Namen der Kommunen, die Betroffenen an Hand der Ergebnisse dieser Untersuchung zu bewerten und nicht den Großteil der zu verlärmenden Bevölkerung zu verschweigen. Zum Zeitpunkt des Kabinettsbeschlusses (12.09.2006) war diese Studie schon bekannt.

## 2. PLANUNGSANLASS FLUGHAFENERWEITERUNG – BEDARF / RAUMORDNERISCHE ZWECKE

Grundlage der landesplanerischen Beurteilung waren die Ergebnisse der Fraport Prognose G4 von 2001 aus dem ROV für 660.000 Flugbewegungen/Jahr, darüber hinausgehende Verkehrszahlen – wie die der neuen Fraport Prognose – werden durch die landesplanerische Beurteilung nicht erfasst. Deshalb ist **eine neue raumordnerische Bewertung erforderlich**. Der LEP EFFM leistet diese Aufgabe nicht und benutzt für seine raumordnerischen Bewertungen offensichtlich die vom Vorhabensträger gelieferten Unterlagen. Das **Hauptaufkommen** (78 Prozent) des Flughafens Frankfurt Main wird durch exogene und nicht durch endogene Verkehrsaufkommen bestimmt. Die vom LEP EFFM geforderte Nähe zum Hauptaufkommensgebiet (LEP EFFM, Seite 21) wird mit dem jetzigen Standort, für die unterstellten Verkehrsaufkommen, nicht erfüllt.

Die zu erwartenden hohen Belastungen für Mensch und Umwelt in der Region machen es zwingend erforderlich, die **Frage des Bedarfs** besonders intensiv zu prüfen und zu klären, worin das öffentliche Interesse an dem geplanten Ausbau besteht. Sicher fehlt es nicht an Prognosen, die dem Flughafen Frankfurt nach dem Bau einer neuen Bahn ansehnliche Verkehrszuwächse bescheinigen. Aber ganz davon abgesehen, dass sich solche Prognosen auf den zweiten Blick als äußerst mangelhaft erweisen können, bleibt doch die entscheidende Frage, ob daraus ein **Verkehrsbedarf** und das **öffentliche Interesse** am Ausbau des Flughafenstandortes Frankfurt abgeleitet werden können. Dabei stellt sich Frage, ob die Umsatz- und Gewinninteressen eines Unternehmens dem öffentlichem Verkehrsinteresse übergeordnet werden können, unseres Erachtens darf dies nicht sein. Im Zusammenhang mit dem Verkehrsbedarf muss auch die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des geplanten Vorhabens gestellt werden. Die Verlagerung des wirtschaftlichen Schwerpunktes nach Ostasien, die demographische Entwicklung, sinkende Einkommen, die Ölpreisentwicklung, das CO<sub>2</sub>- und das Ressourcenproblem – viele Rahmenbedingungen sprechen eher gegen die Nachhaltigkeit einer sol-

chen gigantischen Kapazitätsausweitung. Angesichts des tiefgreifenden Strukturwandels in der Luftverkehrswirtschaft vermag heute außerdem niemand zu sagen, ob die großen Hubs in 10 oder 20 Jahren ihre heutige Bedeutung behalten oder sich die dezentralen Tendenzen verstärken werden. Aber selbst wenn die optimistischen Annahmen zutreffen und der Luftverkehr in den nächsten Jahren – auch an den Hubstandorten – weiterhin ansehnlich wächst, muss dieses Wachstum nicht in Frankfurt stattfinden, da dies ohnehin die mit Flugverkehr am stärksten belastete deutsche Region ist. Um es nochmal deutlich zu machen: Beim Ausbau am Standort Flughafen Frankfurt Main geht es nicht um die Deckung des verkehrlichen Bedarfs, sondern um die Positionierung der Fraport AG im Wettbewerb der Flughäfen. Durch das Überangebot wird die Nachfrage geschaffen und damit selbst der Verkehrsbedarf erzeugt, der den Ausbau begründen soll.

Der Frankfurter Flughafen kann den Verkehrsbedarf unserer und angrenzender Regionen sowie seine Funktion als großer deutscher Umsteigeflughafen auf mittlere Sicht auf jeden Fall auch ohne den geplanten Ausbau erfüllen. Die von der Fraport AG angegebenen **Kapazitätsreserven**, die wir eher als untere Leitplanke betrachten – 30.000 Flugbewegungen bzw. 11 Millionen Passagiere – geben in den nächsten Jahren noch viel Raum für ein ansehnliches Wachstum. Legt man das durchschnittliche Passagierwachstum seit dem Jahre 2000 zugrunde, reichen die Kapazitäten sogar noch bis zum Jahre 2020 aus. Zudem wären gemäß einer von der ZRM beauftragten Simulation durch Optimierung des bestehenden Systems 570.000 Flugbewegungen/Jahr möglich, für die Zukunft zu erwartende Effektivitätssteigerungen nicht mitgerechnet. Auch wird außer Acht gelassen, dass durch eine effizientere Nutzung der vorhandenen Slots mit größeren Maschinen eine größere Anzahl an Passagieren abgewickelt werden kann, als prognostiziert. Niemand wird heute mehr bestreiten wollen, dass der Flughafen auch ohne neue Landebahn zukünftig weiter in der ersten Liga mitspielen kann. Der Flughafen hat auch ohne Ausbau eine wirtschaftliche Perspektive, wenn er seine Entwicklungsmöglichkeiten sinnvoll nutzt. Unsere Region dagegen hat nur ohne Flughafen ausbau die Chance, sich positiv zu entwickeln.

Zudem beruft sich der LEP EFM zu Unrecht auf das Flughafenkonzept der Bundesregierung. Auch die Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten beruhen auf zu optimistischen Annahmen und sind deutlich zu hoch. Es wird auch keine **volkswirtschaftliche Gesamtrechnung** erstellt, regionalwirtschaftliche Kosten haben keinen Eingang in die Berechnung gefunden. Des Weiteren sind die Daten lückenhaft und teilweise widersprüchlich. So werden nur die positiven Standorteffekte aufgezählt, negative Effekte werden ausgeblendet. Die negativen Effekte für die örtliche Wirtschaft und die Bevölkerung erfahren eine nur unzureichende Beachtung. Auch die Einbeziehung der Folgen des Ausbaus von Flughafen Frankfurt Main für andere Flughäfen erfolgt nicht. Die Kapazitäten sind für den Nichtausbau durchweg zu gering bemessen, es werden nicht alle Optionen zur Erhöhung der Kapazität ohne Ausbau genannt. Es erfolgt keine Aussage über die Grenzen zumutbarer Raumbelastungen durch Fluglärm bzw. es wird nicht die Frage gestellt, wie viel Fluglärm der Region zuzumuten ist. Eine nachhaltige Konfliktbewältigung wird durch den LEP EFM nicht geleistet. Die Zukunftsfähigkeit der Region wird nicht geklärt. Ungeklärt bleibt im LEP EFM eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung des Luftverkehrstandortes Rhein-Main.

Der dem LEP EFM zugrunde liegende Änderungsentwurf des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 –Erweiterung Flughafen Frankfurt Main– aus dem Mai 2005 (im folgenden LEP EFM 2005 genannt) wurde nach Vorlage der neuen Fraport **Prognose** vom April 2006 nur unwesentlich und zum Nachteil der Flughafennachbarn überarbeitet. In allen Bereichen der Beurteilung und der Bewertung baut der nun vorliegende LEP EFM auf den Antragsunterlagen der Fraport AG von 2004 zum Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt Main und der landesplanerischen Beurteilung (LPB) zum Raumordnungsverfahrens auf. Darin werden 120 Flugbewegungen/Stunde, 660.000 Flugbewegungen/Jahr, 82,5 Mio. Passagiere/Jahr und ein Umsteigeranteil von 45 Prozent prognostiziert und als Bewertungsgrundlagen der Auswirkungen angenommen. Nach der neuen Fraport Prognose von 2006 sollen nun im Jahr 2020 aber 126 Flugbewegungen/Stunde, 701.000 Flugbewegungen/Jahr, 88 Mio. Passagiere/ und rund 53 Prozent Umsteiger abgefertigt werden und im Jahr 2015, dem Planungshorizont des LEP EFM, nur noch 628.000 Flugbewegungen/Jahr statt 657.000 Flugbewegungen und nur noch 76,1 Mio. Passagiere/Jahr statt 81,5 Mio. Passagiere. Damit sind die bis-

herigen Ergebnisse aller Auswirkungsbetrachtungen und die darauf aufbauenden Bewertungen nicht mehr gültig. Zwar wagt der „neue“ LEP EFFM vereinzelt einen Blick auf das Planungsjahr 2020, aber nur um festzustellen, dass sich dadurch an der Bewertung in Bezug auf den Siedlungsbeschränkungsbereich für 2015 nichts Grundsätzliches ändere. Dabei wird aber übersehen, dass die Prognose für 2015 nur noch von 628.000 Flugbewegungen/Jahr ausgeht. Dafür werden aber dann 520.000 Flugbewegungen/Jahr, statt 500.000 als Planungsvorbelastung angenommen und damit das Delta durch den Ausbau noch kleiner.

Dem LEP EFFM werden die folgenden **Planungsvoraussetzungen** zugrundegelegt: Ein Koordinationswert von bis zu 120 Flugbewegungen/Stunde (LEP EFFM 2005) bzw. ergänzend 126 Flugbewegungen/Stunde (LEP EFFM), die Zahl von 660.000 Flugbewegungen/Jahr (LEP EFFM 2005) bzw. ergänzend 701.000 Flugbewegungen/Jahr (LEP EFFM), den Ausschluss geplanter Nachtflüge zwischen 23.00 und 5.00 Uhr und die Sicherstellung, dass die geplante Landesbahn nur mit Präzisionsanflügen genutzt wird. Diese Eckwerte sind aber als Beurteilungsgrundlage wertlos und falsch, da die **maximale Kapazität** des Ausbaus als Grundlage herangezogen werden muss. Nur auf Basis der maximalen Kapazität im Ausbaustand kann die Festlegung des Ausbaus Flughafen Frankfurt Main im LEP EFFM wirklich entsprechend bewertet und abgewogen werden. Andernfalls müssten die für den LEP EFFM herangezogenen Eckwerte als Kapazitätsobergrenze in den LEP EFFM als Ziel festgesetzt werden. Dies ist aber faktisch sinnlos, womit die im LEP EFFM verwendeten Planungsvoraussetzungen falsch und damit die ganzen Festlegungen nichtig sind. Alle Festlegungen des LEP EFFM basieren auf einer unzureichenden Annahme.

Die **Alternativenprüfung** im LEP EFFM ist absolut unzureichend. Es werden nicht alle sich aufdrängenden Alternativen dargestellt. Die behandelten Alternativen - ausgenommen die Alternative „Ausbau am Standort“ - werden derart verkürzt dargestellt, dass sie mit der von Fraport AG gewünschten und dementsprechend ausführlich ausgeführten Alternative überhaupt nicht verglichen werden können. Es wäre aber gemäß § 3 Nr. 2 ROG Aufgabe des Landesentwicklungsplans, eine fundierte Alternativenabwägung durchzuführen. Da diese fehlt, liegt ein Verstoß gegen § 3 Nr. 2 ROG vor, der besagt, dass Ziele der Raumordnung, und darum handelt es sich bei der im LEP EFFM getroffenen Festlegung der Alternative „Entwicklung am Standort“, abschließend abzuwägen sind. Dies ist aber nur möglich, wenn alle Alternativen mit dem gleichen Gewicht dargestellt werden.

Unserer Ansicht nach ist ein Landesentwicklungsplan nicht die richtige Planungsebene zur Abwägung verschiedener **Planungsvarianten** für konkrete Vorhaben. Die Betrachtungsebene eines Landesentwicklungsplans kann dafür nicht die nötige Betrachtungsschärfe leisten. Bei der Bewertung der Varianten sind im LEP EFFM eklatante Mängel erkennbar, welche die gesamte Variantendiskussion entwerten und verfälschen. Dies müsste eigentlich zum Ausschluss dieser Nord-West-Variante führen. Diese Tatsache wird im LEP EFFM dadurch auszublenden versucht, dass dieser Sicherheitsbelang in der Umweltprüfung anstatt im Teil 7.2.5 Sicherheit des Luftverkehrs behandelt und damit der Variantenbewertung entzogen wird. Zudem ist bei der Variantenauswahl im LEP EFFM oberstes Auswahlkriterium die Mindestkapazität von 120 Flugbewegungen/h. Die Auswahl der Varianten nach diesem Kriterium ist jedoch nicht nachvollziehbar dargestellt. Eine Überprüfung dieses Ausschlusskriteriums, das von grundlegender Bedeutung für das gesamte LEP EFFM-Verfahren ist, ist somit nicht möglich. Somit ist die Forderung nach einer nachvollziehbaren Variantenprüfung und -auswahl nicht erfüllt. Die Variantenauswahl ist ergebnisorientiert auf die Nordwestvariante ausgerichtet. Die Ausschlusskriterien, Anzahl der Flugbewegungen und Hubfähigkeit (Umsteigezeit) sind willkürlich festgelegt, willkürlich bewertet und in keiner Weise nachvollziehbar beschrieben.

Die Variantenbewertung anhand der **Raumordnungsfaktoren** basiert auf falschen Annahmen. Es fehlt eine Darstellung des zusammenfassenden Vergleichs der Varianten bezüglich der Auswirkungen auf die Raumordnungsfaktoren und eine Darstellung der Gewichtung der Faktoren untereinander. Bei der Bewertung der Varianten werden externe Kosten im LEP EFFM nicht berücksichtigt. Zudem werden Sicherheitsaspekte teilweise als abwägbarer Belang betrachtet. Die Beeinträchtigung der Sicherheit ist aber kein Abwägungsbelang, sondern stellt ein Ausschlusskriterium dar.

### 3. STRAßEN- UND SCHIENENVERKEHR

Die Festlegungen und deren Begründung im LEP EFFM zum Thema **Infrastrukturmaßnahmen** sind eindimensional auf den MIV ausgerichtet. Dies stellt eine Missachtung der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 und 12 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung dar. Wenn angeführt wird, dass die Erschließung im Schienenfern- und Nahverkehr als gesichert angesehen werden kann, so muss doch im LEP EFFM der Nachweis dafür geführt werden. Ferner stellt der LEP EFFM richtig fest, dass es durch den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main zu erheblichen Überschreitungen der Leistungsfähigkeit der straßenseitigen Verkehrsanbindung kommen wird und fordert entsprechend eine Anpassung. Nun wäre es im Sinne einer Alternativenabwägung geboten, anhand welcher Alternativen der zusätzliche Verkehr im Sinne der Grundsätze der Raumordnung – insbesondere des § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG – aufgefangen werden kann. Diese Alternativenprüfung wird verweigert.

Im LEP EFFM fehlt eine Diskussion, ob die **derzeitige Belastung** noch verträglich ist. Auch fehlt eine Darstellung des Gesamtverkehrs. So werden durch den um mehr als 120 % zunehmenden Straßenverkehr erhebliche zusätzliche Belastungen hervorgerufen. Dies auch vor allem aufgrund der unzureichenden landseitigen Verkehrsanbindung der im LEP EFFM festgelegten Variante und des Terminal 3. Das wahrscheinliche Verkehrsaufkommen für den Ausbaufall wird zu einer katastrophalen Verkehrssituation in den angrenzenden Gemeinden, sowie in der gesamten Region führen. Hierdurch resultiert eine zusätzliche Lärm- und Luftschadstoffbelastung. Dies wird im LEP EFFM entweder überhaupt nicht ermittelt, oder aufgrund falscher Eingangsdaten unsachgemäß dargestellt.

Grundsätzlich spielt der **öffentliche Personennahverkehr** im LEP EFFM nur eine untergeordnete Rolle und findet keine gebührende Betrachtung in der Planung. Dies stellt eine Missachtung der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 und 12 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung dar, die für verdichtete Räume ausdrücklich die Ausrichtung auf integrierte Verkehrssysteme bzw. auf den ÖPNV und die Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger wie die Schiene fordert. Auch bezüglich des Ausbaus der Schieneninfrastruktur wird im LEP EFFM von der Realisierung einer Reihe von Aus- und Neubaumaßnahmen ausgegangen. Es fehlt allerdings die planerische Festlegung im LEP EFFM, so dass diese Maßnahmen keineswegs gesichert sind. Die hohe zusätzliche Verkehrsnachfrage in Verbindung mit dem fehlenden Ausbau der erforderlichen Infrastruktur wird zu einer Überlastung der bestehenden öffentlichen Verkehrsträger führen. Diesen zusätzlichen Bedarf müssen dann die öffentlichen ÖPNV-Aufgabenträger – und damit die öffentliche Hand – auf eigene Kosten abfangen. Diese Vorgehensweise stellt einen schweren Eingriff in die Planungs- und Finanzhoheit der ÖPNV-Aufgabenträger dar.

Für die hohe Zahl der originär einsteigenden Fluggäste und der Beschäftigten am neuen **Terminal 3** ist eine Erschließung durch einen Buspendelverkehr zum Bahnhof Zeppelinheim in keinem Fall ausreichend. Hier ist vielmehr eine direkte, hochwertige Schienenanbindung erforderlich und auch angemessen. Diese ist z. B. durch eine Verschwenkung der S-Bahnstrecke Frankfurt – Groß-Gerau mit Einrichtung eines Haltepunktes am Terminal 3 herstellbar. Zudem hat die Regionalkonferenz Rhein-Main in ihrem Beschluss vom 21. Mai 2003 eine S-Bahn-Anbindung des Südteils des Flughafens einstimmig gefordert. In ähnlicher Weise ist die Prüfung der Aufnahme einer S-Bahn-Anbindung des Terminal 3 im Entwurf des neuen Regionalplans enthalten.

Die im LEP EFFM **festgelegten Infrastrukturmaßnahmen sind zeitlich nicht verbindlich** an den Flughafen ausbau gekoppelt. Dies ist aber unabdingbar, um einen Verkehrsinfarkt in Rhein-Main zu verhindern. Denn die Landesplanung ist gemäß den §§ 1 und 2 ROG verpflichtet, ihre Ziele nach den dort genannten Prinzipien und Grundsätzen aufzustellen. Daraus resultiert, dass die durch das Ziel Ausbau des Flughafens entstehenden Auswirkungen auf landesplanerischer Ebene im gleichen Schritt gelöst werden. Davon ist der LEP EFFM aber weit entfernt, da durch seine Festlegungen viele neue Problemfelder entstehen, die im LEP EFFM nicht planerisch gelöst werden.

Zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des überörtlichen und örtlichen Straßennetzes in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main, werden - nach Einschätzung von Experten - die erforderlichen Ausbaumaßnahmen für mindestens ein Jahrzehnt die verfügbaren Landesmittel zum Straßen-

ausbau allein für die durch den Flughafen ausbau erforderlichen Maßnahmen binden. Verkehrsverbesserungen in strukturschwachen oder anderen Regionen des Landes sind dann nicht mehr finanzierbar. Die Kapazitätsanpassungen im landseitigen Verkehrssystem zur Aufnahme der Verkehrsströme durch den ausgebauten Flughafen Frankfurt Main, binden einseitig und dauerhaft die verfügbaren **Straßenbaumittel** des Landes Hessen für Erweiterungsmaßnahmen zugunsten des Flughafen ausbaus Frankfurt.

#### 4. SIEDLUNGSSTRUKTUR / WEITERE RAUMORDNUNGSFAKTOREN

Aufgrund unzureichender Berücksichtigung der Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume im LEP EFFM, werden das **Gegenstromprinzip** und die **Planungshoheit** der Gemeinden verletzt, da deren Bauleitplanung nicht im LEP EFFM berücksichtigt wurde. Die Vorgaben der Landesplanerischen Beurteilung des Raumordnungsverfahrens wurden im LEP EFFM unzureichend abgearbeitet oder missachtet. Des weiteren sind die Aussagen zum **Siedlungsbeschränkungsbereich** nicht ausreichend. Dies ist aber für die Gemeinden zur Abschätzung der Auswirkungen des LEP EFFM, insbesondere hinsichtlich des Eingriffs in ihre gemeindliche Planungshoheit, unabdingbar. Die vom LEP EFFM vorgenommene Delegation dieses Themas an die Regionalplanung ist nicht ausreichend.

Schon bei den bisher genannten 660.000 Flugbewegungen pro Jahr, werden ganze Bereiche von Hanau bis Mainz, und von Hattersheim bis Darmstadt, einer zukunfts-fähigen Regional- und Stadtentwicklung, durch relevanten Fluglärm und durch den im LEP EFFM vom Regionalplan Südhessen (RPS) geforderten Siedlungsbeschränkungsbereich, entzogen. Der LEP EFFM legt die Nordwestbahn als Ziel im Maßstab des Regionalplans fest, kennt die Verkehrszahlen und Flugrouten, hält die Fluglärm auswirkungen für hinnehmbar, ohne gleichzeitig den dazugehörigen Siedlungsbeschränkungsbereich zu bestimmen. Lediglich der Siedlungsbeschränkungsbereich soll nach der 100/100-Regel festgelegt werden (vgl. LEP EFFM, Seite 31. „..., dass ein Siedlungsbeschränkungsbereich in methodisch gleicher Weise wie für den Regionalplan Südhessen 2000 [60 dB(A), q=3, 100%-Regelung, AzB 1984 nach der Fluglärmleitlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz] für angenommene 657.000 Flugbewegungen pro Jahr festgelegt wird.“). Mit der Festlegung des Siedlungsbeschränkungsbereichs nach der 100/100-Regel werden hohe Auflagen für die kommunale Entwicklungsplanung wirksam, ohne dass sich dies in den Auswirkungsbetrachtungen des Fluglärms niederschlägt. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt aber auch vermutet werden, dass die neuen Werte und Berechnungsverfahren des am 14.12.2006 durch den Bundestag verabschiedeten Fluglärmgesetzes zugrunde gelegt werden und damit die Mediation vollständig und umfassend aufgegeben wird. Im LEP EFFM erfolgt keine Festlegung (Ziel oder Grundsatz), nach welchen Kriterien die Fluglärm auswirkungen ermittelt werden sollen, es erfolgt lediglich eine Bindungswirkung für die Kommunen. **Damit wird aber auch erneut dokumentiert, dass nicht die Kommunen an den Flughafen heranwachsen, sondern der Flughafen über die Kommunen hinauswächst.**

Keine nachhaltige Konfliktbewältigung leistet der LEP EFFM für die regionale Entwicklung und die Zukunftsperspektiven des Flughafens Frankfurt Main. Mit der gewählten Vorgehensweise, erkennbare Konflikte – Fluglärm versus **Siedlungsentwicklung** – nicht zu lösen, werden in überschaubaren Zeiträumen, wie nach der Planfeststellung von 1971, neue Konflikte programmiert, die schließlich zur Unbewohnbarkeit der stark von Fluglärm betroffenen Siedlungsbereiche führen, oder dem Flughafen keine Entwicklungsperspektiven über die unterstellten und bewerteten Verkehrsaufkommen ermöglichen wird. Dafür ist aber die beabsichtigte Investition, mit nun nach Fraport Angaben fast vier Mrd. €, zu hoch um die Zukunftsfähigkeit des Flughafens und der Region durch eine unzureichende perspektivische Landesentwicklungsplanung zu gefährden. Wenn aber die Auffassung vertreten wird, dass es nach dem im LEP EFFM mit 2015 unterstellten Planungshorizont keine weitere Entwicklung und kein weiterer Ausbau – wie 1971 – gesehen wird, ist die Frage berechtigt, warum jetzt ein Ausbau am Standort erforderlich ist?

Im folgenden sind die Auswirkungen des Ausbaus auf einzelne Raumordnungsfaktoren dargestellt:

### **Siedlungsstruktur – Wohnen/Schutzgut Mensch**

Anhand dieses Raumordnungsfaktors zeigt sich die Unverhältnismäßigkeit des Ausbaus gegenüber den Interessen der Bewohner des Rhein-Main-Gebiets sehr deutlich. Die bevorzugte Variante führt zu enormen zusätzlichen Belastungen im Wohnsiedlungsbereich, die bis zur faktischen „kalten“ Enteignung vieler Hauseigentümer führt, da deren Häuser kaum mehr bewohnbar bzw. zu ansonsten üblichen Marktpreisen zu verkaufen sind. Im Rahmen der Auswirkungsanalyse des Ausbauprojekts auf das Schutzgut Mensch wird eine Untersuchung der durch Luftschadstoffe verursachten Krankheiten, insbesondere Schädigung von Lunge und Bronchien, einschließlich damit verbundener Krebserkrankungen, vermisst. In diesem Zusammenhang sind gutachterliche Aussagen zum Gesundheitsstatus der Bevölkerung sowie Erläuterungen über die Auswirkungen von erhöhten Luftschadstoffemissionen durch den ausbaubedingten Waldverlust auf die Gesundheit der Flughafenrainer zu ergänzen. Hervorzuheben ist, dass sämtliche erläuterten gesetzlichen und planerischen Zielsetzungen für das Schutzgut Mensch *jedlichem* Ausbauprojekt entgegenstehen.

### **Siedlungsstruktur – Gewerbe/Einzelhandel**

Durch die Nordwestvariante wird die Region Rhein-Main als Standort für Unternehmen in seiner Attraktivität geschwächt. Denn die mit dem Ausbau einhergehenden Verbesserungen sind fast ausschließlich für die Fraport AG und die unmittelbar mit dem Flughafen verbunden bzw. vom Flughafen abhängige Unternehmen von Bedeutung. Andere Unternehmen werden an einer gesteigerten Luftfahrtkapazität nicht partizipieren können, da schon zum jetzigen Zeitpunkt optimale Bedingungen hinsichtlich dieses Kriteriums bestehen. Durch den Ausbau werden aber vor allem die weichen Standortkriterien in einer unverhältnismäßigen Weise beeinträchtigt. Auch die eintretende völlige Überlastung der verkehrlichen Infrastruktur wird zu einer nachhaltigen Verschlechterung der Standortbedingungen führen, die umliegende Regionen, wie Rhein-Neckar, die für den Ausbau plädieren, zu nutzen wissen werden. Die Siedlungsstruktur Gewerbe wird sich also mit Ausnahme der direkt an der Steigerung der Flugkapazität beteiligten Unternehmen eklatant verschlechtern. Vor allem auch im Hinblick auf die in vielen Bereichen herrschende unerträgliche Verlärmung von Wohngebieten für die Angestellten (vgl. Siedlungsstruktur-Wohnen). Im LEP EFFM wurden weder Werksstilllegungen noch die dadurch entstandenen Kosten berücksichtigt (siehe auch Variantenbewertung). Dabei muss festgehalten werden, dass sich mit der nun vereinbarten Lösung die von Fraport bisher genannten Baukosten um rund 20 Prozent erhöhen. Eine dramatische Baukostenerhöhung die nur bei der Nordwestbahn entsteht, ohne dass bisher ein Stein gewendet wurde! Weitere Folgekosten durch immer noch nicht geklärte externe Risiken (DEA-Tanklager Raunheim, etc.) und Kostensteigerungen in der Bauphase können nicht ausgeschlossen werden.

Auch die Firma Ticona wird in ihrem Betrieb derart eingeschränkt, dass ein sicherer und rentabler Betrieb gar nicht mehr möglich ist, weshalb sie nun für eine enorme Summe verlagert werden muss. Hier zeigt sich deutlich, wie einseitig die Prioritäten zu Gunsten des Flughafenbaus verteilt sind. Rentable Unternehmen werden für eine halbe Milliarde Euro eventuell sogar aus der Region heraus verlagert, zukunftssträchtige Vorhaben werden von vornherein durch den Ausbau verhindert.

Ein „Nebenprodukt“ des Ausbaus sind enorme Zuwächse an zusätzlichen Einzelhandelsflächen im Bereich des Flughafens, welche die bestehende Zentrenstruktur gefährden und diese in Frage stellen. Entgegen der üblichen Vorgehensweise in der Landes- und Regionalplanung werden diese geplanten Einzelhandelsflächen stillschweigend akzeptiert. Damit werden die jahrelangen Bemühungen die Innenstädte durch die Stärkung des dort ansässigen Einzelhandels zu revitalisieren zunichte gemacht.

### **Wald**

Für den Bau der Variante Nordwest sind Rodungen von 371 ha Wald geplant. Ein Waldverlust in dieser Größenordnung ist im dicht besiedelten Rhein Main Gebiet aus unserer Sicht nicht hinzunehmen.

men. Insgesamt ist festzustellen, dass die vielfältigen Funktionen des Waldes (Lärmschutz, Immissionschutz, Erholungsfunktion) auf den in Anspruch zu nehmenden Flächen zu 100% verloren gehen. Darüber hinaus kann erwartet werden, dass in den Randbereichen der für eine Waldumwandlung vorgesehenen Flächen ebenfalls eine erhebliche Minderung der Waldfunktionen eintreten wird. Die Angaben zum Waldverlust sind in den einzelnen Gutachten und Studien widersprüchlich und deshalb nicht glaubhaft. Ungeachtet der Widersprüche zwischen den Gutachten sind dies exorbitante Zahlen, die sogar den seinerzeitigen Waldverlust durch die Startbahn West deutlich übersteigen. Die verbleibenden, so genannten „Restflächen“ in der Größenordnung von 4 bis 170 ha werden dabei in der Flächenverlustbilanz der Waldsynopse nicht aufgeführt, obwohl der Erhalt der größten Restfläche gemäß Planunterlagen nicht einmal gesichert ist.

In der Waldsynopse wird eine *fundierte* Zustandsbeschreibung der Waldbereiche im Rhein-Main-Gebiet unter Einbezug der derzeit vorhandenen Belastungsfaktoren mit anschließender Gegenüberstellung der durch einen Ausbau zu erwartenden Neubelastungen vermisst. Insbesondere fehlen qualifizierte Auswirkungsprognosen hinsichtlich zusätzlicher Schadstoffeinträge sowie der geplanten Waldflächenvernichtung und Zerschneidungseffekte auf die in diesem Zusammenhang wesentlichen Schutzgüter. Nur unter dieser Voraussetzung sind qualifizierte Aussagen zur Überlebensfähigkeit des Ökosystems Wald in dieser Region im Hinblick auf einen Flughafen ausbau überhaupt möglich.

Die Problematik der durch geplante Zerschneidungen entstehenden Isolationsflächen im Hinblick auf deren Funktionsverlust wird nicht erörtert.

### **Freiraum**

Die faunistische Kartierung beschränkt sich auf Groß- und Mittelsäuger, Fledermäuse, Amphibien, Vögel und Totholzkäfer. Selbst diese Erhebungen sind nicht flächendeckend, sondern erstrecken sich nur auf Teilbereiche des Untersuchungsraumes. Insbesondere werden Aussagen zu den Vorkommen anderer Kleinsäuger, sowie zu Reptilien, Insekten (v.a. Tag-, Nachtfalter, Heuschrecken, Libellen) und zum Fischbestand der Fließ- und Stillgewässer vermisst. Außerdem fehlen qualifizierte Aussagen zum Vorkommen von Rote-Liste-Arten. Des Weiteren ist der unzureichende Untersuchungszeitraum zu kritisieren, der aufgrund der schwerwiegenden Eingriffsperspektive zur Gewinnung abgesicherter Befunde und Beurteilungsgrundlagen aus fachlicher Sicht mindestens 3 Jahre umfassen müsste. Dies betrifft auch die ornithologischen Erhebungen im Rahmen des Vogelschlaggutachtens. Im Laufe eines Jahres ist es nicht möglich, das Spektrum rastender Wasservögel auf Stillgewässern hinreichend zu erfassen. Hinzu kommt, dass naturschutzfachlich relevante Arten (Arten der Roten Listen oder des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie) vor allem in kalten Wintern auf den Gewässern zu erwarten sind, da dann ein größerer Druck besteht, nördlich gelegene kältere Regionen zu verlassen.

Anhand der nur lückenhaften, innerhalb einer viel zu kurzen Zeitspanne gewonnenen Kartierungsergebnisse ist eine abschließende fachlich qualifizierte Bewertung zum Schutzgut Pflanzen und Tiere, sowie eine Ableitung der im Einzelnen erforderlichen Schutz-, Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen nicht möglich. Es zeigt sich jedoch bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt, dass jede der drei dargestellten Varianten einen erheblichen Eingriff in das Ökosystem darstellt. Es ist zu erwarten, dass nach Auswertung sämtlicher Daten das derzeitige Bild präzisiert werden kann, und dass weitere hochgradig gefährdete Arten hinzukommen werden.

### **Sonstige Bodennutzung**

Das Gefährdungspotenzial der durch die Rodungen entstehende Erhöhung der Stickstoff-Mineralisation und der damit verbundenen Nitrat-Auswaschung ins Grundwasser wird weder quantitativ noch qualitativ bewertet.

Für alle 3 Varianten wird von weitgehend gleich bleibenden Grundwasserspiegeln und ebenso von einem ausgeglichenen Wasserhaushalt ausgegangen, da es neben den versiegelten auch großflächig unversiegelte und zugleich unbewaldete Flächen geben wird, auf denen es aufgrund der Verringerung der Bestandsverdunstung zu einer Erhöhung der Grundwasserneubildungsrate kommen wird. Diese Annahme muss fachlich nachvollziehbar belegt werden.

### Fazit / Raumordnerische Gesamtbewertung

Bei der Betrachtung der Raumordnungsfaktoren bzw. beim Blick auf die Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur wird deutlich, dass einige Kreise und Kommunen einen Großteil der Lasten des Ausbaus tragen, während andere Kreise und vor allem Kommunen vom Ausbau hauptsächlich profitieren. Gerade die Kommunen entlang der Industrieachse Main, die durch den Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft einen enormen Bedarf an struktureller Modernisierung aufweisen, können diesen Strukturwandel aufgrund der Einschränkungen die ihnen durch den Flughafen ausbau erwachsen, nicht mehr in einer zukunftsichernden Art und Weise vollziehen. Sie können die vorhandenen Potentiale nicht mehr nutzen. Der LEP EFFM setzt einseitig auf die Monostruktur Flughafen. Wohin dies mittel- bis langfristig führen kann, wenn diese Monostruktur einbricht, lässt sich zum Beispiel im Ruhrgebiet oder Saarland (Bergbau, Stahl) sehr gut veranschaulichen. Erkennbar sind dort auch die immensen finanziellen Aufwendungen, die zur Regeneration dieser Regionen notwendig sind. Bemerkenswert ist auch, dass die Auswirkungen des Ausbaus im benachbarten Rheinland-Pfalz keiner planerischen Fassung bedürfen. Dadurch entsteht sowohl für die jeweiligen Kommunen als auch für die Bewohner eine Ungleichbehandlung.

In der raumordnerischen Gesamtbewertung ist eine **zusammenfassende Abwägung** nicht erkennbar. Es werden wie in den vorangegangenen Teilen immer nur Einzelaspekte gegeneinander abgewogen. Eine integrative Betrachtung aller Aspekte findet nicht statt. Auch an dieser Stelle versäumt es die Landesplanung, die eigentlich wichtigste Frage zu stellen, nämlich, ob der Ausbau an sich überhaupt notwendig ist. Im gesamten LEP EFFM wird diese Frage nicht einmal gestellt. Es wird auch nicht versucht zu ermitteln, wie viel zusätzliche Belastung die Region insgesamt noch vertragen kann, oder ob die Grenze der Zumutbarkeit schon überschritten ist. Auch in der an sich **unzureichenden Abwägung** treten die Schwierigkeiten des LEP EFFM, die Planungen der Fraport AG planerisch zu fassen, immer wieder zu Tage. So wird als Argument für den Ausbau angeführt, dass die Lage an der Schnittstelle zentraler Verkehrsachsen ursächlich für den jetzigen Stellenwert des Flughafens Frankfurt Main ist. Das bedeutet aber auch, dass der Flughafen Frankfurt Main ebenso ohne einen ausufernden Kapazitätsausbau nichts von seiner Bedeutung einbüßen wird.

Zur Begründung des Ausbaus wird auch immer wieder das ROG zitiert. Dabei wird herausgehoben, dass die vorliegende Planung einzelnen **Grundsätzen der Raumordnung** entspricht. Dies wird dann zur Planrechtfertigung angeführt. Eine solche Argumentation ist nicht stichhaltig, da für eine Planung nicht ein einzelner Grundsatz der Raumordnung zur Planbegründung herangezogen werden kann, wenn dadurch alle anderen Grundsätze verletzt werden. Der LEP EFFM versäumt es, die verschiedenen Grundsätze abzuwägen. Auch werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die gewählte Variante als die verträglichste darzustellen. Dabei wird völlig außer Acht gelassen, dass die Notwendigkeit des Ausbaus an sich mit den Grundsätzen der Raumordnung abzugleichen gewesen wäre. Verlässt man für einen solchen Abgleich die Region Rhein-Main und vergleicht die notwendigen Eingriffe für den Ausbau am Flughafen Frankfurt Main mit den Eingriffen die an anderen Großflughäfen für eine Kapazitätserweiterung notwendig wären, ist erkennbar, dass der Ausbau nicht aus raumordnerischen, sondern aus rein wirtschaftlichen Erwägungen am bestehenden Standort Flughafen Frankfurt Main erfolgen soll.

LEP EFFM wälzt die Bewältigung eindeutig erkannter Konflikte in einigen Bereichen auf die **Regionalplanung** ab. So zum Beispiel durch die Forderung der Aufstellung eines Siedlungsstrukturkonzeptes auf der regionalplanerischen Ebene. Im Zuge einer konsistenten Planung sollte der Konflikt ausgleich auf der Planungsebene geführt werden, auf der die Konflikte produziert werden.

## 5. AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMWELT

### FFH-Verträglichkeitsuntersuchung

Das gesamte FFH-Gebiet Kelsterbacher Wald umfasst eine Fläche von 453 ha. Hiervon sollen ca. 273 ha zerstört werden. Dies stellt eine wesentliche Verringerung dar. Der nunmehr vorgelegte LEP EFFM genügt nicht den Anforderungen des Europäischen Naturschutzrechts. Nach der neusten Rechtsprechung (BVerwG, Az.:9A 20.5. Urteil vom 17.01.2007) muss der Träger des Vorhabens den Nachweis führen, dass eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele ausgeschlossen ist. Außerdem muss der Nachweis erbracht werden, dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Durchführung des Vorhabens erfordern, denen durch eine das FFH-Gebiet weniger oder gar nicht beeinträchtigende Alternativlösung nicht genügt werden kann.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Landesregierung zu keinem Zeitpunkt ernsthaft beabsichtigte, den Kelsterbacher Wald als FFH-Gebiet zu schützen. Sie hat den Kelsterbacher Wald erst mit der letzten Nachmeldung des Landes Hessen (sog. 4. Tranche, 2004/2005) als FFH-Gebiet an die EU-Kommission gemeldet. Diese Nachmeldung erfolgte zu einem Zeitpunkt, als zudem die Vorfestlegung auf die Realisierung der Nordwestvariante bereits getroffen war. Diese Meldung als FFH-Gebiet erfolgte nur um das Vorhaben Flughafen ausbau auf eine sichere Recht- und Planungsgrundlage zu stützen. Dieses Verhalten ist treuwidrig. Die Meldung als FFH-Gebiet erfolgte, um dieses unter dem Deckmantel der FFH-Richtlinie zu zerstören. Die Mitgliedstaaten sind aber verpflichtet den Schutz des FFH-Gebietes anzuerkennen und nicht zu zerstören. Dem Hauptziel der FFH-Richtlinie, die biologische Vielfalt zu erhalten und zu fördern, indem ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz aus Schutzgebieten geschaffen wird, widerspricht es, wenn Mitgliedstaaten von vornherein Gebiete melden, die langfristig diesem Ziel der Richtlinie nicht nachkommen können, weil ein bereits beantragtes Projekt das Gebiet mit seinen maßgeblichen Bestandteilen zerstören wird. Das Land Hessen kann in keiner Weise und von vornherein nicht seinen Verpflichtungen aus den europäischen Naturschutzrecht nachkommen.

Die Verträglichkeitsprüfung zum LEP EFFM für die Erweiterung des Frankfurter Flughafens kann die Standortentscheidung für die Nordwestvariante zum Bau einer neuen Landebahn im FFH-Gebiet Kelsterbacher Wald nicht begründen. Die Fehleinschätzung beruht vor allem auf vier zentralen Punkten:

- (1) Anders als im LEP EFFM behauptet, handelt es sich bei dem der 3,6 Hektar großen **Borstgrasrasen** im FFH-Gebiet Kelsterbacher Wald um den prioritären FFH-Lebensraumtyp 6230. Die Zugehörigkeit ergibt sich aus den europäischen Vorschriften und nicht aus einer unzulässigen Interpretation des Bundesamtes für Naturschutz. Es wird gezeigt, dass das Land Hessen sich widersprüchlich verhält und andere Borstgrasrasen in der planaren Höhenstufe als signifikante, prioritäre Lebensraumtypen – im Unterschied zum Vorkommen im FFH-Gebiet Kelsterbacher Wald als Bestandteile des Netzes Natura 2000 gemeldet hat.
- (2) Die These von einem bereits kurzfristigen Absterben der heimischen Eichen und dem damit einhergehenden Verlust des Schutzgutes **Hirschkäfer** im FFH-Gebiet Kelsterbacher Wald ist weder belegt noch wahrscheinlich. Der schlechte Vitalitätszustand aller alten Wälder und insbesondere der Alt-Eichen betrifft vielmehr das gesamte Rhein-Main-Gebiet. Soweit eine besondere Gefährdung für den Kelsterbacher Wald unterstellt wird, muss diese als Vorbelastung, die die Möglichkeit zusätzlicher Belastungen herabsetzt, in die in der FFH-Verträglichkeitsprüfung eingehen. Der Entwurf der FFH-Verträglichkeitsprüfung sieht in der Vorbelastung jedoch eine Begründung zur Herabsetzung der Zulässigkeitschwelle. Ein Aussterben des Hirschkäfers im Kelsterbacher Wald auf Grund eines Eichensterbens (Strohfeuer-Theorie) wurde vom maßgeblichen Gutachter des Landes diskutiert und im Ergebnis verworfen.

- (3) Um die relative Vorzüglichkeit der NW-Variante im Kelsterbacher Wald zu begründen, greift der Entwurf der FFH-Verträglichkeitsprüfung der Planfeststellungsentscheidung an verschiedenen Stellen vor. Nur auf diese Weise wird das Urteil einer erheblichen Beeinträchtigung des **Vogelschutzgebietes Untermainschleusen** vermieden. Diese Herangehensweise ist grotesk, weil im speziellen Fall bereits auf der Ebene des Landesentwicklungsplans eine ablehnende Entscheidung über Sicherheitsvorkehrungen getroffen wird, die der Vogelschlaggutachter der Fraport AG zum Raumordnungsverfahren und erneut zum Planfeststellungsverfahren gefordert hat.
- (4) Der **Alternativenvergleich** vernachlässigt maßgebliche Gebietsbestandteile des FFH-Gebietes Kelsterbacher Wald.

Über die genannten Punkte hinaus bestehen zahlreiche weitere Kritikpunkte und Bedenken. Die gravierendsten sind:

- Der **Umfang** der Beeinträchtigungen wird stark unterschätzt. Bestimmte Beeinträchtigungstypen werden einfach ignoriert.
- Die notwendigen **Sachverhaltsaufnahmen** für die Schutzgüter der FFH-Gebiete sind nicht abgeschlossen.
- Die notwendigen **Kohärenzmaßnahmen**, die in jedem Fall einen Umfang von mehreren Hundert Hektar haben werden, werden fehlerhaft nicht behandelt.

Betrachtet man alle Konflikte in der Zusammenschau, kommt man zu dem Ergebnis, dass auf der Ebene des Landesentwicklungsplans voraussichtlich kein abschließender Alternativenvergleich für den Standort einer neuen Landebahn am Frankfurter Flughafen durchgeführt werden kann.

### Umweltbericht

Der vorliegende Umweltbericht ist als Grundlage für die gesetzlich geforderte Umweltprüfung, die gemäß § 7 Abs. 5 ROG im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates durchzuführen ist, ungeeignet. Aufgabe der Umweltprüfung im Sinne der obengenannten Richtlinie, der sogenannten "Strategischen Umweltprüfung" (SUP) ist es, **vor** der Entscheidung über konkrete Einzelprojekte bzw. Varianten, Planungen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit ergebnisoffen zu prüfen. Nach Art. 5 Abs. 1 SUP-RL müssen im Umweltbericht als zentralem Element der SUP die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen ermittelt und bewertet werden, die eine Planung auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen aufgezeigt werden. Der vorliegende Umweltbericht verfehlt die gesetzliche Vorgabe, indem er eindeutig zu spät, nämlich auf der Ebene einer Vorzugs-Variante einsetzt, die bereits Gegenstand des zur Zeit laufenden Planfeststellungsverfahrens ist. "**Anderweitige Planungsmöglichkeiten**" werden entgegen den Aussagen auf Seite 1 nicht mehr in Erwägung gezogen. Als Grundlage für das weitere Verfahren der Umweltprüfung muss der Umweltbericht u.a. gemäß Anhang I lit g auch Maßnahmen zur Vermeidung, Minimierung und Ausgleich enthalten. Obwohl dies auf Seite 2 "Übersicht der Arbeitsschritte bei der Erstellung des Umweltberichts" auch so erläutert wird, fehlen diesbezügliche Aussagen hier völlig unter Verweis auf nachgelagerte Planungsebenen. Dies ist rechtlich unkorrekt.

Neben der rechtlichen Unzulänglichkeit weist der Bericht auch gravierende **fachliche Mängel** auf. So orientieren sich die Bestandsbeschreibungen der Schutzgüter und Zielformulierungen zum Umweltschutz zwar an den fachlichen und gesetzlichen Erfordernissen. Jedoch findet die erforderliche anschließende Auseinandersetzung mit den festgestellten Konfliktschwerpunkten nicht statt. In keinem Fall münden die Ergebnisse in fachliche Konsequenzen, die geeignet sind, beschriebene und festgestellte Belastungen zu vermeiden oder zu vermindern. Statt dessen beschränkt sich der Bericht hinsichtlich der aufgeführten Schutzgüter jeweils darauf, ohne fachlich kompetente Herleitung, eine Rangfolge der 3 zur Disposition stehenden Ausbauvarianten vorzunehmen. (Hierbei 'landet' auf wundersame Weise in nahezu allen Fällen die Nordwest-Variante als unproblematischste Version an erster Stelle.)

## 6. SICHERHEIT DES LUFTVERKEHRS / SICHERHEITS- UND RISIKOBETRACHTUNGEN

Bereits der Ist-Betrieb und das damit verbundene **heutige Risiko**, welches sich durch den Überflug der Ticona ergibt, ist nach einem Votum der **Störfallkommission nicht akzeptabel**. Vor diesem Hintergrund erscheint es absurd, die verschiedenen Ausbauvarianten hinsichtlich ihrer jeweiligen Risiken gegeneinander abzuwägen. Um die Sicherheit von Mensch und Umwelt zu gewährleisten ist es dringend geboten, sich zunächst mit dem Ist-Zustand auseinanderzusetzen, bevor man über einen möglichen Ausbau und die damit unstrittig verbundene Erhöhung des Risikos nachdenkt. Es ist grundsätzlich festzustellen, dass die Risiken durch einen Ausbau steigen und es daher statistisch zusätzliche Tote, Verletzte und Kranke geben wird.

Im Ergebnis kommt der LEP EFFM zu dem Schluss, dass die Nordwestbahn hinsichtlich der **Sicherheit** von den geprüften drei Varianten am schlechtesten abschneidet (s. S. 91: „Die Einzelrisikowerkte für den Betriebsbereich steigen bei allen Planungsvarianten gegenüber der Ist Situation an. Die größte Risikozunahme ergibt sich bei der Variante Nordwest“; s. auch S. 91: „Auf Grundlage der verschiedenen Auswertungen zu den Einzelrisikozonen ist die Variante Nordwest hinsichtlich des externen Risikos für die Beschäftigten am ungünstigsten zu bewerten.“) Leider zieht der LEP EFFM aus dieser Feststellung nicht die entsprechenden Konsequenzen. Trotz der vor allem für die Nordwestvariante festgestellten erhöhten Sicherheitsrisiken hält der LEP EFFM im Ergebnis fest, dass es bei allen Varianten grundsätzlich möglich ist, die Flugsicherheit zu gewährleisten. Die genaue Prüfung und Festlegung von Maßnahmen zur Flugsicherheit wird lt. LEP EFFM im Planfeststellungsverfahren erfolgen. Damit wird die zentrale Frage der Sicherheit zum wiederholten Mal nicht beantwortet, sondern auf einen späteren Verfahrensabschnitt verschoben. Diese Vorgehensweise ist absolut untragbar.

Die Aussagen des LEP EFFM zur **Sicherheits- und Risikobetrachtung** beruhen auf den Aussagen des Umweltberichts zum LEP EFFM 2005. Schon in der Stellungnahme des Kreises zum LEP EFFM 2005 bzw. dem dazugehörigen Umweltbericht wurde darauf hingewiesen, dass die den Aussagen des Umweltberichts zugrunde liegenden Gutachten schwere methodische Fehler aufweisen. Da die Sicherheits- und Risikobetrachtung des LEP EFFM weiterhin auf dem Umweltbericht bzw. auf dessen zugrundeliegenden Gutachten basieren, sind die Ausführungen hierzu unter IV. 7.2.4 und IV. 7.2.5 fehlerhaft und dementsprechend ungenügend. Grundlegend wäre beispielsweise eine Gesamtbetrachtung des Aspekts Sicherheit unter Berücksichtigung aller dazu zählenden Komponenten (Vogelschlag, Störfallanlagen, externes Risiko, Hindernissituation, Festlegung der An- und Abflugrouten).

Die Festlegung der Nord-West-Variante stellt einen Verstoß gegen **Art. 12 der Seveso-II-RL** dar, da keine den rechtlichen Anforderungen genügende Überwachung der neuen Entwicklung in der Nachbarschaft bestehender Betriebe (Ticona, DEA Tanklager Raunheim, etc.) erkennbar ist. Es ist nicht erkennbar, dass im vorliegenden LEP EFFM die Überwachung der Ansiedlung im Sinne von Art. 12 Seveso II - Richtlinie gehandhabt wird. Auch das Vorgehen im allgemeinen in den vergangenen Jahren im Bereich des Flughafens Frankfurt und dessen Umgebung (Industrie, Wohnbereiche) erscheint konzeptlos und ohne Maßstäbe zu sein. Dies ist ein Verstoß gegen die Anforderungen des Art. 12 Seveso II - Richtlinie.

Besonders fragwürdig erscheint uns im vorliegenden LEP EFFM der Umgang mit den Störfallanlagen der Firma **Ticona**, für dessen Verlagerung bisher lediglich eine Absichtserklärung (Letter of Intent) vorliegt, weshalb die Anlage weiterhin als ein die Sicherheit beeinflussender Faktor zu sehen ist. Dies gilt umso mehr, als die Verlagerung noch mehrere Jahre beanspruchen wird. Bereits das heutige Risiko, das sich durch den Überflug der Ticona ergibt, ist nach einem Votum der Störfallkommission nicht akzeptabel. Die im LEP EFFM enthaltenen Ausführungen zu diesem Thema sind unvollständig und nicht ausreichend fundiert. Wir fordern, diesen Sicherheitsaspekt transparent aufzuarbeiten. Auch das Fazit des LEP EFFM, dass sich das Risiko durch die Landebahn Nordwest nicht erhöht, ist unzutreffend.

Der LEP EFFM bezieht sich hinsichtlich des **Vogelschlagsrisikos** auf ein Gutachten, ohne dieses eindeutig zu benennen. Den Ausführungen zu Folge handelt es sich vermutlich um das Gutachten zum Vogelschlagsrisiko G 7 aus dem PFV, das den Vogelzug entlang des Mains und am Mönchwaldsee untersucht. Dieses ist insgesamt als mangelhaft bis ungenügend zu bezeichnen. Es ist daher für eine abschließende Beurteilung des Vogelschlagsrisikos im LEP EFFM ungeeignet. Das Gutachten arbeitet nicht wissenschaftlich fundiert. Die formulierten Absturzwahrscheinlichkeiten sind wahrscheinlich zu niedrig angesetzt. Insgesamt wird das Vogelschlagsrisiko in der NW-Variante im LEP EFFM immer noch unterschätzt, die bestehenden Risiken lassen sich kaum verträglich minimieren. Das Vogelschlagsrisiko für den Main und den Mönchwaldsee in geringer Höhe überfliegende Flugzeuge durch große Wasservögel ist sehr hoch, da sich die Fluglinien der Wasservögel und der Flugzeuge kreuzen. Dadurch erhöht sich das Risiko für einen Schadensfall der in diesem Bereich liegenden Firma Ticona enorm, da sich hier zwei Risikofaktoren summieren.

(Siehr)  
Landrat

# KAG FLUGHAFEN FRANKFURT



## KAG

KAG Flughafen, Postfach 1464, 64504 Groß-Gerau

**Hessischer Landtag  
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr  
Ausschuss für Umwelt  
Postfach 3240**

**65022 Wiesbaden**

Geschäftsleitung

Stefanie Luley

Telefon: 06152/989-684 Fax: 989-403

E-Mail: kag-ffm@gmx.de

29.01.2007 Az.: IV/2-Lu

### **Stellungnahme zur Änderung des LEP 2000 – Erweiterung Flughafen (Anhörung vom 13. bis 15.02.07)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die KAG Flughafen Frankfurt Main hat folgende Mitglieder (Stand: 01.01.2007)

- |                         |                            |   |
|-------------------------|----------------------------|---|
| Stadt Darmstadt         | Stadt Mörfelden-Walldorf   | Gemeinde Egelsbach                          |
| Stadt Dietzenbach       | Stadt Mühlheim am Main     | Gemeinde Erzhäusen                          |
| Stadt Dreieich          | Stadt Neu-Isenburg         | Gemeinde Ginsheim-Gustavsburg               |
| Stadt Flörsheim am Main | Stadt Offenbach            | Gemeinde Hainburg                           |
| Stadt Griesheim         | Stadt Pfungstadt           | Gemeinde Mühlthal                           |
| Stadt Groß-Gerau        | Stadt Raunheim             | Gemeinde Nauheim                            |
| Stadt Hanau             | Stadt Rödermark            | Gemeinde Niedernhausen                      |
| Stadt Hattersheim       | Stadt Riedstadt            | Gemeinde Roßdorf                            |
| Stadt Heusenstamm       | Stadt Rüsselsheim          | Gemeinde Trebur                             |
| Stadt Hochheim          | Stadt Seligenstadt         | Gemeinde Walluf                             |
| Stadt Hofheim (Taunus)  | Stadt Weiterstadt          | Kreis Darmstadt-Dieburg                     |
| Stadt Kelkheim (Taunus) | Landeshauptstadt Wiesbaden | Kreis Groß-Gerau                            |
| Stadt Kelsterbach       |                            | Kreis Offenbach                             |
| Stadt Langen            | Gemeinde Biebesheim        | Planungsverband Frankfurt Region-Rhein-Main |
| Stadt Mainz             | Gemeinde Bischofsheim      |   |
| Stadt Maintal           | Gemeinde Büttelborn        |   |

Mit Schreiben vom 12.12.2006 wurde die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt/Main gebeten, im Vorfeld der Ausschussanhörung, die vom 13.02 -15.02.2007 stattfinden soll, eine schriftliche Stellungnahme zur Änderung des Landesentwicklungsplans zu erarbeiten. Im Folgenden finden Sie die gewünschte schriftliche Stellungnahme.

**Nach eingehender Prüfung des vorliegenden LEP- Änderungsentwurfs fordert die KAG die Mitglieder des Hessischen Landtags auf, den Antrag der Landesregierung betreffend der Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt / Main – Drucksache 16 / 6057 abzulehnen.**

## Inhaltverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	4
A) Ausgangssituation .....	5
B) Zusammenfassende Bewertung .....	5
C) 11 Punkte, die gegen den Entwurf des LEP EFFM sprechen.....	9
1. Mediation und LEP EFFM im Widerstreit der Interessen?.....	9
1.1 Optimierung .....	9
1.2 Kapazitätserweiterung durch Ausbau als Ziel im LEP EFFM.....	10
1.3 Nachtflugverbot der Mediation im LEP EFFM kein Ziel und kein Grundsatz .....	10
1.4 Anti-Lärm-Pakt der Mediation im LEP EFFM kein Ziel und kein Grundsatz .....	10
1.5 Fazit 11	
2. Verhältnis Raumordnungsverfahrens (ROV) zum LEP EFFM .....	12
2.1 Das Raumordnungsverfahren als Grundlage des LEP EFFM .....	12
2.2 Fazit 12	
3. Welche Verkehrszahlen sind der Region noch zumutbar?.....	13
3.1 Die Grenze der Zumutbarkeit wird überschritten.....	13
3.2 Fazit 15	
4.1 Ergebnisorientierte Variantenauswahl im LEP EFFM.....	15
4.2 Fazit 16	
5. Verkehr.....	17
5.1 Grundsätzliches .....	17
5.3 landseitiges Verkehrsaufkommen nach neuer Fraport-Prognose .....	18
5.4 Baulogistik .....	18
5.5 Motorisierter Individualverkehr .....	18

5.6 Öffentlicher Personenverkehr.....	19
6. Planfeststellung und Wirtschaftlichkeit.....	20
6.1 Die Wirtschaftlichkeit der Landebahn Nordwest ist nicht gegeben.....	20
6.2 Fazit	21
7. Genehmigungsfähigkeit der Nordwestbahn.....	21
7.1 Die Genehmigungsfähigkeit ist mit den vorliegenden Antragsunterlagen nicht erreichbar.....	21
7.2 Fazit	21
8. LEP EFFM und Regional- und Stadtplanung.....	21
8.1 Regional- und Stadtentwicklungsplanung werden ausgebremst.....	21
8.2 Siedlungsstruktur.....	23
8.3 Fazit	23
9. Konfliktbewältigung im LEP EFFM.....	24
9.1 Keine nachhaltige Konfliktbewältigung im LEP EFFM.....	24
9.2 Fazit	25
10. Hauptaufkommen und öffentliche Daseinsvorsorge.....	25
10.1 Woher kommt das Hauptaufkommen und wo liegt das Hauptaufkommensgebiet? .....	25
10.2 Fazit	27
11. Naturschutz.....	27
11.1 Grundsätzliches.....	27
11.2 Waldverlust.....	28
11.3 Naherholung.....	28
D) Erläuterung fachplanerischer Begriffe.....	30

## Abkürzungsverzeichnis

a	Jahr
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
AzB	Anleitung zur Berechnung
BMVBW	Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BVwerG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
dB(A)	Dezibel
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
EU	Europäische Union
Fbw	Flugbewegungen
FDP	Freie Demokratische Partei
FRA	Internationale drei letter code für den Flughafen Frankfurt Main
h	Stunde
ha	Hektar
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
ICAO	International Civil Aviation Organization
KAG	Kommunale Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt/Main
LEP EFFM	Landesentwicklungsplan Erweiterung Flughafen Frankfurt Main
LEP FS	Landesentwicklungsplan Flughafenstandort, Berlin Schönefeld
Leq	Äquivalenter Dauerschallpegel
LPB	Landesplanerische Beurteilung
Mio.	Millionen
Pax	Passagier
q	Halbierungsparameter
RDF	Regionales Dialogforum
ROV	Raumordnungsverfahren
RPS	Regionalplan Südhessen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
ZRM	Zukunft Rhein Main

## A) Ausgangssituation

Die Landtagsparteien/Fraktionen von CDU, SPD und FDP sprechen sich rückhaltlos für die Umsetzung 1:1 der Ergebnisse der Mediation aus<sup>1</sup>. Sie müssen sich deshalb fragen lassen, ob mit dem nun vorgelegten Landesentwicklungsplan Erweiterung Flughafen Frankfurt Main (LEP EFFM) diese von der Mediation vorgegebenen Ziele umgesetzt werden.

**Zur Erinnerung:** Die Mediation hatte folgende fünf „unauflösbaren“ Bestandteile zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main beschlossen (LEP EFFM, Seite 11):

- Optimierung des vorhandenen Systems
- Kapazitätserweiterung durch Ausbau
- Nachtflugverbot
- Anti-Lärm-Pakt und
- Regionales Dialogforum (RDF)

Die Mediation legte Nachtflugverbot und Anti-Lärm-Pakt als Kompensationen für den Ausbau fest. Weder Nachtflugverbot (siehe hierzu auch KA-1) noch Anti-Lärm-Pakt werden im vorliegenden LEP EFFM als verbindliche Ziele formuliert. Es sind lediglich „Planungsvoraussetzungen“ (Anti-Lärm-Pakt) oder Grundsätze (Nachtflugverbot) die weder im LEP EFFM noch im weiteren planrechtlichen Verfahren berücksichtigt werden müssen, bzw. überwunden werden können.

Obwohl noch mehr Schwächen/Fehler im nun dem Hessischen Landtag vorgelegten Entwurf des LEP EFFM nachweisbar sind, befasst sich die nachfolgende Betrachtung nur mit zehn markanten Fehlern/Schwächen des LEP EFFM.

## B) Zusammenfassende Bewertung

### Die Hessische Landesregierung gibt nicht nur im LEP EFFM die Mediation auf

Mit dem am 14.12.2006 im Bundestag verabschiedeten FlugLärmG und der erwartbaren Zustimmung des Bundesrates, auch der Hessischen Landesregierung, werden die kompensatorischen Maßnahmen der Mediation zur Fluglärmbekämpfung unwirksam und können nur über Festlegungen im LEP EFFM oder durch freiwillige Maßnahmen der Fraport AG oder Vereinbarungen/Verträge umgesetzt werden.

<sup>1</sup> Seitens der Verfahrensbeteiligten (Luftverkehr, Kommunen) wurde das von den Mediatoren formulierte „Paket“ nicht uneingeschränkt übernommen. Während seitens der Luftverkehrswirtschaft das Anti-Lärm-Paket und von den Luftverkehrslinien zusätzlich das Nachtflugverbot abgelehnt wurde, forderten die Kommunen die Einführung des Nachtflugverbots und Umsetzung des Anti-Lärm-Pakts, lehnten aber den Ausbau ab.

Der Entwurf des LEP EFFM von 2005 wurde, nach Vorlage der neuen Fraport Prognose vom April 2006, nur unwesentlich und zum Nachteil der Flughafennachbarn überarbeitet. In allen Bereichen der Beurteilung und der Bewertung baute der nun vorliegende Entwurf des LEP EFFM auf den Antragsunterlagen der Fraport AG von 2004 zum Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt Main und der landesplanerischen Beurteilung (LPB) zu ROV auf. Darin werden 120 Fbw/h, 660.000 Fbw/a, 82,5 Mio. Pax/a und ein Umsteigeranteil von 45 Prozent prognostiziert und als Bewertungsgrundlagen der Auswirkungen angenommen. Nach der neuen Fraport Prognose von 2006 sollen nun im Jahr 2020 aber 126 Fbw/h, 701.000 Fbw/a, 88 Mio. Pax/ und rund 53 Prozent Umsteiger abgefertigt werden und im Jahr 2015, dem Planungshorizont des LEP EFFM, nur noch 628.000 Fbw/a statt 657.000 Fbw und nur noch 76,1 Mio. Pax/a statt 81,5 Mio. Pax. Damit sind die bisherigen Ergebnisse aller Auswirkungsbetrachtungen und die darauf aufbauenden Bewertungen nicht mehr gültig.

Zwar wagt der „neue“ LEP EFFM vereinzelt einen Blick auf das Planungsjahr 2020, aber nur um festzustellen, dass sich dadurch an der Bewertung in Bezug auf den Siedlungsbeschränkungsbe-  
reich für 2015 nichts Grundsätzliches ändere. Dabei wird aber übersehen, dass die Prognose für 2015 nur noch von 621.000 Fbw/a ausgeht. Dafür werden aber dann 520.000 Fbw/a, statt 500.000 als Planungsvorbelastung angenommen und damit das Delta durch den Ausbau noch kleiner.

Damit begeht der LEP EFFM entscheidende Fehler:

1. Die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) betätigt zwar, dass 520.000 Fbw/a im jetzigen System möglich seien, aber nur mit dem bestehenden Flugzeugmix. In den Fluglärmrechnungen für den Planungsnullfall wird aber ein Flugzeugmix mit einem deutlich höheren Anteil schwerer und damit lauter Flugzeuge angenommen. Mit diesem Flugzeugmix sind aber laut DFS keine 520.000 Fbw/a möglich.
2. In der Raumordnung gilt das Gegenstromprinzip. Bei Beachtung dieses Gegenstromprinzips muss im LEP EFFM der gültige Siedlungsbeschränkungsbe-  
reich des Regionalplans Südhessen 2000 für die Deltaprognose Siedlungsbeschränkungsbe-  
reich angenommen werden und nicht ein imaginärer Bereich der sich aus angenommenen Flugbewegungszahlen für den Planungsnullfall ergeben könnte.

Auch ohne kritische Distanz zum Flughafenaustrau am Standort Frankfurt Main, muss festgestellt werden, dass der LEP EFFM die ihm nach dem Raumordnungsgesetz, zukommende Aufgabe der nachhaltigen Konfliktbewältigung, nicht erbringt. Weiterhin muss festgehalten werden, dass der LEP EFFM die politische Forderung nach der 1:1 Umsetzung des „unauflösbaren“ Mediationspakets auflöst und nur noch den Ausbau als Ziel festschreibt und die Mediationsnacht nur als überwindbaren Grundsatz einstellt. Den anderen wesentlichen Baustein<sup>2</sup> aber der Abwägungsentscheidung der nachgelagerten Fachplanung, auf deren Ergebnisse und Bewertungen sich der LEP EFFM in wesentlichen Teilen bezieht, überlässt, bzw. durch das neue FlugLärmG außer Kraft ge-

<sup>2</sup> Nur bei Verwirklichung der aller Bausteine waren die Mediatoren bereit, den Ausbau zu empfehlen.

setzt werden. Zusammenfassend weist der LEP EFFM folgende Schwächen/Fehler und Differenzen zum Ergebnis der Mediation, zur LPB und zu den Ergebnissen des Erörterungstermins zum Ausbauantrag des Flughafens Frankfurt Main, auf:

a) Auftrennung des „unauflösbaren“ Mediationspakets. Während der Ausbau im LEP EFFM als Ziel festgeschrieben wird, werden die kompensatorischen Voraussetzungen der Mediation (Anti-Lärm-Pakt und Nachtflugverbot) für den Ausbau in der nachfolgenden fachplanerischen Abwägung zur Disposition gestellt.

b) Die in den LEP EFFM eingestellten Ergebnisse und Bewertungen des ROV und der LPB sind, nach der neuen Fraport Prognose von 2006, nicht mehr gültig. Im ROV wurden ausdrücklich nur 660.000 Fbw/a bewertet. Höhere Verkehrszahlen bedürfen laut LBP einer neuen raumordnerischen Bewertung. Nun liegen höhere Bewegungszahlen für 2020 und niedrigere für 2015 vor und bedürfen einer neuen Bewertung (Fluglärm, Schadstoffe, externes Risiko, Vogelschlagrisiko, etc.). Die Oberste Landesplanung übernimmt offensichtlich zur Aktualisierung ihres Entwurfs nur ungeprüfte Unterlagen (Prognosezahlen) der Fraport AG.

3. Höhere Verkehrszahlen, als in der Mediation und im ROV angenommen, sind auch nach Aussagen der Fraport AG, der Region nicht zumutbar.

4. Die Variantenauswahl und Alternativbetrachtungen erfolgten nicht ergebnisoffen da die Variante Nordwest bereits im Börsenzulassungsprospekt der Fraport AG von 2001 als Vorzugsvariante festgeschrieben wurde und die nachfolgenden Variantenbewertungen offensichtlich und erkennbar ergebnisorientiert, unter Ausblendung wesentlicher Faktoren, erfolgten.

5. Schon im bisherigen Verfahren habe die Fraport AG 200 Mio. € - so ihr Vorstandsvorsitzender - für die Einkürzung von Hindernissen bei der Nordwestbahn für erforderlich erachtet und in ihre Kalkulation der Ausbaukosten eingestellt<sup>3</sup>, diese sind aber nicht in die Variantenbewertung eingeflossen. Unter Berücksichtigung der nun tatsächlichen Mehrkosten von 650 Mio. € für die Landebahn Nordwest und der ausschließlich durch diese Landebahn induzierte Verlust qualifizierter Industrieller Arbeitsplätze, bieten sich andere bisher wegen zu hoher Kosten oder anderer Auswirkungen ausgeschlossene Varianten und Alternativen als Vorzugsvarianten/Vorzugsalternativen an, da die externen Auswirkungen außerhalb des Flughafengeländes geringer ausfallen als bei der Nordwestbahn.

6. Die durch den Flughafenausbau ausgelösten Aus- und Erweiterungsbauten im Straßennetz, binden für mindestens ein Jahrzehnt die Straßenbaumittel des Landes Hessen, darüber hinausgehende Investitionen und Maßnahmen in anderen Landesteilen sind aus dem Landeshaushalt nicht mehr finanzierbar.

<sup>3</sup> Tatsächlich wurden in die Variantenbewertung für Hindernisbeseitigung bei der NW-Bahn nur 14, Mio.€ eingestellt und bewertet.

7. Nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde sind die dem LEP EFFM zugrunde liegenden Antragsunterlagen zur Planfeststellung, ohne deutliche Überarbeitung, nicht geeignet die Genehmigungsfähigkeit der Nordwestbahn herzustellen. Diese Feststellung des HMWVL im Schreiben vom 16.12.2005 muss zwingende Auswirkungen auf den vorliegenden LEP EFFM haben, wurde aber nicht eingearbeitet.

8. Regionalplanung und Stadtentwicklungsplanung von Hanau bis Mainz und von Hattersheim bis Darmstadt werden ausgebremst und der Flughafenentwicklung untergeordnet.

9. Der LEP EFFM leistet keinen dauerhaften Beitrag zur nachhaltigen Konfliktbewältigung. Der LEP EFFM verfehlt das Ziel einer geordneten und zukunftsfähigen Landesentwicklung und Sicherung des Luftverkehrsstandortes Rhein-Main.

10. Das Hauptaufkommen am Flughafen Frankfurt Main wird 2020 durch exogenes Aufkommen (78 Prozent) bestimmt. Die Nähe zum Hauptaufkommen (LEP EFFM, Seite 20) ist mit dem als Ziel bestimmten Standort somit nicht mehr gegeben. Die Bequemlichkeit der zum Flughafen an- und abreisenden Originärpassagiere aus dem im LEP EFFM definierten „Hauptaufkommensgebiet“, wird im LEP EFFM höher gewichtet als der Lärmschutz der Bevölkerung im Verdichtungsraum. Weder Quelle noch Ziel des Hauptaufkommens liegen im Nahbereich.

Insgesamt lässt der LEP EFFM mehr Fragen offen als er klärt. Die offenen Fragen können auch nicht, im Sinne der Mediation, in der nachfolgenden Fachplanung (LEP EFFM, Seite 3)<sup>4</sup> zufrieden stellend geklärt werden.

---

<sup>4</sup> Der LEP EFFM spricht an verschiedenen Stellen von der Klärung verschiedener Fragen im Rahmen der nachfolgenden fachrechtlichen Verfahren. Diese Abschichtung – zuerst rechtsgültiger LEP, danach fachplanerisches Zulassungsverfahren – wäre auch die in der Genehmigungsplanung übliche Vorgehensweise. Hier ist nun festzustellen, dass der LEP EFFM im Mai 2005 vorgelegt wurde, die Antragsunterlagen zum Planfeststellungsverfahren aber bereits im September 2003 bei der Verfahrensbehörde zur Vollständigkeitsprüfung eingereicht wurden, und sich der LEP EFFM in weiten Bereichen bei seinen Bewertungen und Auswirkungsbetrachtungen auf die ungeprüften Antragsunterlagen zum fachplanerischen Zulassungsverfahren bezieht.

**B-1 Zusammenfassende Bewertungsmatrix entscheidungsrelevanter landesplanerischer Bewertungskriterien**

Nr.	Thema	Anforderung	
		Mediation/Raumordnung Erfüllt	Nicht erfüllt
1.	<b>"Unauflösbarkeit" des Mediationsergebnisses</b>		-
1.1	Optimierung der bestehenden Flugbetriebsflächen		-
1.2	Kapazitätserweiterung	+	
1.3	Anti-Lärm-Pakt		-
1.4	Nachtflugverbot		-
2.	<b>Geltung der Ergebnisse des ROV</b>		-
3.	<b>Raumverträglichkeit potentieller Verkehrszahlen</b>		-
4.	<b>Vorhabensalternativen und Variantenauswahl</b>		-
5	<b>Verfügbarkeit der Straßenbaumittel</b>		-
6.	<b>Wirtschaftlichkeit der "Vorzugsvariante" Nordwest</b>		-
7.	<b>Genehmigungsfähigkeit des geplanten Ausbaus</b>		-
8.	<b>LEP EFFM und Regional- und Stadtplanung</b>		-
9.	<b>Dauerhafte Konfliktbewältigung im LEP</b>		-
10.	<b>Nähe zum Hauptaufkommensgebiet</b>		-
	<b>Ergebnis:</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
Tabelle: fdc-Airport Consulting & Partners			

**C) 11 Punkte, die gegen den Entwurf des LEP EFFM sprechen**

**1. Mediation und LEP EFFM im Widerstreit der Interessen?**

**1.1 Optimierung**

Die Optimierung des vorhandenen Flugbetriebsflächensystems ist offensichtlich überholt. Bei der Optimierung des vorhandenen Systems wird auf die Prognose des Raumordnungsverfahrens Bezug genommen und festgestellt, dass der Flughafen Frankfurt Main (FRA) seine Hub-Funktion verlieren (LEP EFFM, Seite 19) werde und nur noch über einen Umsteigeranteil von rund 25 Prozent (rund 14 Mio. Passagiere pro Jahr (Pax/a)) verfüge, bei maximal 58 Mio. möglichen Pax/a und maximal 500.000 Flugbewegungen pro Jahr (Fbw/a). Diese Zahlen sind laut neuer Fraport Prognose vom April 2006 offensichtlich überholt. In der nun von der Fraport AG vorgelegten neuen Prognose werden für den Nichtausbaufall 64 Mio. Pax/a (+8 Mio. Pax) und 520.000 Fbw/a (+20.000 Fbw) möglich, bei einem Umsteigeranteil von über 38 Prozent (rund 24 Mio. Pax/a, +10 Mio. Pax statt bisher 14 Mio.) prognostiziert; dies wird auch auf Seite 20 des LEP EFFM angeführt. Es wird aber nicht hinterfragt woraus sich diese Differenz zur alten Prognose ergibt.

Durch die fehlende Untersuchung der technisch möglichen Kapazität des bestehenden Flugbetriebsflächensystems (Optimierung) und die neuen Prognosezahlen für den Nicht-Ausbaufall, ist das „unauflösbare“ Ziel des Mediationspakets offensichtlich nicht Gegenstand des LEP EFFM, und wird in der nachfolgenden fachplanerischen Genehmigung und in der gerichtlichen Überprüfung offensichtlich zur Disposition gestellt.

**Das Ziel der Mediation der Binnenoptimierung wird durch den LEP EFFM nicht erfüllt.**

### 1.2 Kapazitätserweiterung durch Ausbau als Ziel im LEP EFFM

Der Ausbau mit der Nordwestbahn wird im LEP EFFM als Ziel festgeschrieben und in einer Planzeichnung im Maßstab eines Regionalplanes detailliert festgelegt. Ziele stehen einer späteren Abwägung in der nachfolgenden Fachplanung nicht mehr zur Verfügung und können nicht überwunden werden. Die zwischenzeitlich von der Fraport AG vorgelegt und durch die Aufklärungsschreiben der Genehmigungsbehörde erforderliche neue Prognose bis 2020 kommt auf 701.000 Fbw/a. Diese Bewegungszahl wird weder in den Umweltbericht des LEP EFFM eingestellt noch einer Bewertung unterzogen. Im LEP EFFM werden die Auswirkungen durch diese Bewegungszahl lediglich in Bezug zum Siedlungsbeschränkungsbereich einer groben Abschätzung unterzogen, faktisch aber in der raumordnerischen Abwägung nicht berücksichtigt.

**Dieses Ziel der Mediation wird durch den LEP EFFM erfüllt.**

### 1.3 Nachtflugverbot der Mediation im LEP EFFM kein Ziel und kein Grundsatz

Nachtflugbeschränkungen werden als Planungsprämissen zur Bewertung der Auswirkungen unterstellt, aber nicht als Ziel sondern nur als Grundsatz festgelegt. Es wird auf die Zuständigkeit der nachgelagerten fachplanerischen Genehmigung verwiesen. Damit wird dieses „unauflösbare“ Ziel der Mediation in der fachplanerischen Genehmigung und in der gerichtlichen Überprüfung zur Disposition gestellt. Belange der Luftverkehrslinien sind im Planfeststellungsverfahren ebenso zu berücksichtigen, wie die Belange der Flughafennachbarn. Das im Planfeststellungsantrag beantragte „Nachtflugverbot“ sieht eine Reihe von Ausnahmen vor, die auch in der Zeit von 23 Uhr bis 5 Uhr einen unregelmäßigen aber hohen Flugbetrieb zulassen. In der Gesamtnacht (22.00-6.00 Uhr) wird die Zahl der Flugbewegungen dann deutlich höher sein als bisher.

**Das Nachtflugverbot, als kompensatorische Maßnahme der Mediation für den Ausbau, wird weder durch den LEP EFFM noch im anschließenden Planfeststellungsverfahren gesichert.**

### 1.4 Anti-Lärm-Pakt der Mediation im LEP EFFM kein Ziel und kein Grundsatz

Der Lärmschutz wird im LEP EFFM noch nicht einmal als Grundsatz formuliert und steht damit vollständig und umfassend in der nachfolgenden Fachplanung für die Abwägung zur Verfügung.

Die von der Mediation vorgegebenen Vorsorge-, Schwellen- und Alarmwerte<sup>5</sup>, sowie die 100/100-Betrachtung bei den Lärmauswirkungen, sind nicht im LEP EFFM enthalten<sup>6</sup> und werden nicht als Ziel vorgegeben. Das „unauflösbare“ Ziel der Mediation, sowie die dort aus dem Gesichtspunkt der Gesundheitsvorsorge festgelegten Lärmwerte, werden damit in der fachplanerischen Abwägung zur Disposition gestellt, und die von der Mediation vorgegebenen Vorsorge-, Schwellen- und Alarmwerte offensichtlich aufgegeben<sup>7</sup>. Der LEP EFFM übernimmt stattdessen bei den Auswirkungsbetrachtungen die Vorgaben aus dem Planfeststellungsantrag der Fraport AG von 2004, mit den alten Bewegungszahlen. Im vorliegenden Planfeststellungsantrag werden weder die von der Mediation geforderte 100/100-Regel, noch die dort angegebenen Vorsorge-, Grenz- und Alarmwerte beachtet.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Hessische Landesregierung im Bundesrat ein Fluglärmchutzgesetz unterstützt, das den kompensatorischen Bedingungen der Mediation zuwider läuft.

**Dieses Ziel der Mediation wird durch den LEP EFFM nicht erfüllt.**

### 1.5 Fazit

Die Ergebnisse der Mediation werden offensichtlich zur Disposition gestellt. Der LEP EFFM übernimmt von der Mediation **als Ziel nur den Ausbau mit der „Vorzugsvariante“ Nordwest und überlässt die anderen Punkte der Mediation (Nachtflugverbot, Lärmschutz, Optimierung), dem nachfolgenden fachplanerischen Genehmigungsverfahren.**

**Das heißt:** Die Kapazitätserhöhung und der Ausbau am Standort werden als nicht der Abwägung zur Verfügung stehenden Ziele festgelegt, die anderen wesentlichen Voraussetzungen der Mediation für den Ausbau, sollen der fachplanerischen Abwägung und gerichtlichen Überprüfung – bei neuer Gesetzeslage - unterworfen werden, und sind damit disponibel.

**Die „Unauflösbarkeit“ der Mediation wird aufgelöst und zur Disposition der nachfolgenden Fachplanung gestellt.**

<sup>5</sup> In der Mediation (Bericht zum Mediationsverfahren, Seite 56) werden die Werte wie folgt definiert: Vorsorgewert:  $L_{eq}$  60 dB(A), sollte aus Vorsorgegründen als Obergrenze angestrebt werden. Schwellenwert:  $L_{eq}$  62 dB(A), oberhalb 62 dB(A) sollte zur Vermeidung erheblicher Belästigungen nicht überschritten werden. Alarmwert:  $L_{eq}$  65 dB(A), sollte aus gesundheitlichen Gründen nicht überschritten werden.

<sup>6</sup> Für die Nacht – von 22 bis 6 Uhr – hat die Fraport AG der Forderung der Verfahrensbehörde zugestimmt, die 100/100-Regel anzuwenden. Im LEP EFFM wird dies – bis auf die Festlegung des Siedlungsbeschränkungsbereichs im RPS - nicht thematisiert und im Planfeststellungsantrag Ausbau Flughafen Frankfurt Main nicht berücksichtigt.

<sup>7</sup> Ein Beispiel dafür, dass nicht der LEP EFFM die Vorgaben macht und die nachfolgende Fachplanung sich an diesen Vorgaben zu orientieren hat. Mit diesem LEP EFFM wird die Vorgehensweise der Abschichtung der Planungsprozesse auf den Kopf gestellt. Der LEP EFFM setzt keine raumordnerischen Maßstäbe, er übernimmt ungeprüft die Vorgaben der Fachplanung.

## 2. Verhältnis Raumordnungsverfahrens (ROV) zum LEP EFFM

### 2.1 Das Raumordnungsverfahren als Grundlage des LEP EFFM

Der LEP EFFM bezieht sich, neben den Antragsunterlagen der Fraport AG zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main, bei seinen Beurteilungen in weiten Teilen auf das abgeschlossene und zwischenzeitlich überholte ROV. In der Landesplanerischen Beurteilung (LPB) zum ROV wurde ausdrücklich festgestellt (LPB, Seite 30), dass Gegenstand der LPB die von der Fraport AG vorgelegten Verkehrszahlen mit 120 Fbw/h (Koordinationseckwert), 660.000 Fbw/a und 81,5 Mio. Pax/a ist. Wolle Fraport mehr Verkehr abwickeln, sei eine neue raumordnerische Beurteilung erforderlich.

Der vorliegende LEP EFFM mit den neuen Verkehrszahlen entspricht damit nicht mehr den Ergebnissen der LPB und den dort unterstellten Auswirkungsbetrachtungen. Nun werden im LEP EFFM Teile der überarbeiteten und ungeprüften Antragsunterlagen der Fraport AG übernommen<sup>8</sup>. Erst mit Schreiben vom 28. April 2006 teilte die Fraport AG der Obersten Landesplanung mit, dass nun für 2020 ein neuer Koordinationseckwert von 126 Fbw/h, eine höhere Bewegungszahl von 701.000 Fbw/a und 88 Mio. Pax/a als Ausbauziel gelten.

#### Zur Erinnerung:

Mediation, ROV und der vorliegende Planfeststellungsantrag gingen bei ihrer Beurteilung und Empfehlung von 120 Fbw/h, 660.000 Fbw/a und 72 bis 82 Mio. Pax/a aus.

Mit den neuen Zahlen sind die Grundlagen, Aussagen und Empfehlungen der Mediation, des ROV und des vorliegenden Planfeststellungsantrags irrelevant. Die neuen, auf Vorgaben der Fraport AG beruhenden Aussagen und Bewertungen des LEP EFFM wurden bisher weder einem Beteiligungsverfahren unterzogen, noch einer eigenen landesplanerischen Bewertung. Auch die Ergebnisse der LPB des ROV sind zwischenzeitlich, wegen deutlich höherer Verkehrszahlen, obsolet.

### 2.2 Fazit

Grundlage der LPB waren die Ergebnisse der Fraport Prognose G4 von 2001 aus dem ROV für 660.000 Fbw/a, darüber hinausgehende Verkehrszahlen – wie mit der neuen Fraport Prognose – werden durch die LPB nicht erfasst; **eine neue raumordnerische Bewertung wird damit erforderlich**. Der LEP EFFM leistet diese Aufgabe nicht und benutzt für seine raumordnerischen Bewertungen offensichtlich unkritisch die vom Vorhabensträger gelieferten Unterlagen.

<sup>8</sup> Ein Beispiel dafür, dass nicht der LEP EFFM die Vorgaben macht und die nachfolgende Fachplanung sich an diesen Vorgaben zu orientieren hat. Mit diesem LEP EFFM wird diese in der Planung übliche und notwendige Vorgehensweise auf den Kopf gestellt. Der LEP EFFM setzt keine Maßstäbe, er übernimmt die Vorgaben der Fachplanung.

### 3. Welche Verkehrszahlen sind der Region noch zumutbar?

#### 3.1 Die Grenze der Zumutbarkeit wird überschritten

Nach Aussagen der Fraport AG im ROV ist ein Flugbewegungsaufkommen von 128 Fbw/h der Region nicht zumutbar<sup>9</sup> (Atlanta-Variante<sup>10</sup>). Deshalb wurde diese Variante (12) der Mediation und des ROV bei der weiteren Variantenbetrachtung ausgeschlossen. Nach der neuen Fraport Prognose von 2006 wird für 2020 ein Koordinationseckwert von 126 Fbw/h angenommen. Bei den Erörterungsterminen des ROV und des Planfeststellungsantrags hat die Fraport AG lange bestritten, dass mit der Nordwestvariante mehr als 660.000 Fbw/a machbar seien<sup>11</sup>, nun bestreitet die Fraport AG nur noch, dass wesentlich mehr als 701.000 Fbw/a mit dem neuen SLB-System möglich seien<sup>12</sup>. Die planbare praktische Kapazität des ausgebauten Flugbetriebsflächensystems wurde weder durch die Oberste Landesplanung noch durch den Vorhabensträger ermittelt (siehe auch Erläuterung von Fachbegriffen: Kapazität).

Auch eine raumordnerische Bewertung und dauerhafte Konfliktbewältigung erfolgte nicht für die planbare technische Kapazität des Systems. Stattdessen wird auf die erforderliche Überarbeitung des LEP im Jahr 2015 hingewiesen und auf die in diesen Zeitraum dann erforderlich neue raumordnerische Bewertung und dauerhafte Konfliktbewältigung hingewiesen. Dabei übersieht die Oberste Landesplanung, dass es dann nicht mehr um die Anlage einer Piste geht, sondern nur noch um die Bewertung zunehmenden Luftverkehrsaufkommens.

Restriktionen wie Nachtflugverbot, Flugbeschränkungen, Lärmauflagen können nach Auffassung der Obersten Landesplanung nicht Gegenstand des Landesentwicklungsplans sein. Wenn sie es heute nicht sein können, können sie es 2015 auch nicht sein. Was also hätte ein zu überarbeitender LEP 2015 zu bewerten?

Damit wird deutlich, dass die für 2015 in Aussicht gestellte raumordnerische Bewertung nur zu dem Schluss weiterer Siedlungsbeschränkungen führen kann und damit zu weiteren Einschränkungen kommunaler Entwicklungsplanungen.

<sup>9</sup> Unter normalen betrieblichen und planbaren Bedingungen kann ein Koordinationseckwert von 126 Fbw/h in der absoluten Spitze um 25 Prozent überschritten werden. Dies bedeutet, dass mit der Landebahn Nordwest 158 Fbw/h im neuen Flugbetriebsflächensystem möglich und zu erwarten sind.

<sup>10</sup> Der Flughafen Atlanta fertigte im Jahr 2000 bei einem Koordinationseckwert von 128 Fbw/h rund 840.000 Fbw/a ab.

<sup>11</sup> LEP EFFM, Seite 23: „...zu den Auswirkungen durch den Fluglärm sowie zur praktischen Kapazität unterzogen.“ Die praktische Kapazität lag bei dieser „Untersuchung“ bei 657.000 Fbw/a. Nach der neuen Fraport Prognose liegt diese nun bei 701.000 Fbw/a. **Frage:** Was verstehen die Verfasser unter „praktischer Kapazität“? **Anders ausgedrückt:** Im LEP EFFM wurde nicht die planbare praktische Kapazität untersucht, sondern die in der Prognose enthaltenen Verkehrszahlen für die Untersuchungen eingestellt (siehe hierzu auch Begriffserläuterungen im Anhang). Also die **geplante und nicht die planbare Kapazität** untersucht.

<sup>12</sup> Laut Fraport AG werden in den verkehrsreichsten sechs Monaten 53 Prozent (also 371.500 Fbw) abgewickelt. Diese jahreszeitliche Verteilung wird im Wesentlichen durch die Nachfrage bestimmt. Bei einer Gleichverteilung sind somit mindestens 743.000 Fbw/a möglich. Wird der Koordinationseckwert von 126 Fbw/h multipliziert mit der täglichen Betriebszeit des Flughafens (Mediationsnacht unterstellt. Ergibt 18 Stunden Betriebszeit) und 365 Tagen multipliziert, ergibt dies ein planbares jährliches Bewegungsaufkommen von 827.820 Fbw (126 x 18 x 365).

Wenn dies aber schon jetzt erkennbar ist, hat der LEP EFFM aber die Aufgabe diese erkennbaren Konflikte zu bewerten und einer dauerhaften Konfliktbewältigung zuzuführen. Diese Aufgabe leistet der LEP EFFM aber nicht.

### Zur Erinnerung:

In der Planfeststellung 1971 wurden 325.000 Fbw/a als Beurteilungsgrundlage angenommen. Fünfzehn Jahre nach Inbetriebnahme der Startbahn 18 stellte die Fraport AG, bei 450.000 Fbw/a, ein Kapazitätsdefizit fest und fordert den Bau einer weiteren Start- und/oder Landebahn. Der Anlass, für die Hessische Landesregierung ein Mediationsverfahren einzurichten.

Nach derzeitigem Kenntnisstand kann davon ausgegangen werden, dass der Luftverkehr auch nach 2015 (Planungshorizont des LEP EFFM) weiter wachsen wird. **An keiner Stelle untersucht** der LEP EFFM, welche planbare praktische Kapazität mit dem ausgebauten Flugbetriebsflächensystem möglich (siehe Fußnote 11) ist<sup>13</sup> und **welches Verkehrsaufkommen der Region zumutbar sein wird**. Es wird nicht untersucht, ob der Luftverkehr nach 2015<sup>14</sup> auch in Frankfurt weiter wachsen wird. Es wird nicht geklärt, wie und mit welchen Maßnahmen das zunehmende Verkehrsaufkommen, bei einer angenommenen Ausschöpfung der nach 2010 erweiterten Flugbetriebsflächen, abgewickelt und raumordnerisch bewältigt werden kann. Wird eine weitere Start- und Landebahn erforderlich? Werden flugbetriebliche Beschränkungen erforderlich? Werden Verkehrsverlagerungen erforderlich<sup>15</sup>? Werden großräumige passive Schallschutzmaßnahmen erforderlich? Welche Flugbewegungszahlen sind aus landesplanerischer Sicht der Region zumutbar?

Da eine solcher Konflikt, nach Auffassung der Obersten Landesplanung nur in einem fachplanerischen Genehmigungsverfahren bewältigt werden kann, muss der LEP EFFM jetzt diese absehbaren raumordnerischen Konflikte auch raumordnerisch bewerten und abwägen; dies tut er aber nicht.

Im Planfeststellungsbeschluss von 1971 wurden 325.000 Fbw/a als Kapazitätsgrenze angesehen, die durch die Startbahn 18 mögliche Lärmverteilung als eine Ausbaubegründung angegeben und der Bau einer weiteren Start- und Landebahn als nicht genehmigungsfähig bezeichnet<sup>16</sup>! Mit den

<sup>13</sup> Die rechnerisch nachweisbare und inzwischen auch durch Simulation nachgewiesene planbare Kapazität des beantragten Pistensystems wird in der Abwägungssynopse (1.5.5-8, u.a.) als nicht nachgewiesen bezeichnet (siehe auch Fußnote 11).

<sup>14</sup> Zieljahr des LEP EFFM ist das Jahr 2015. Zwischenzeitlich hat die Fraport AG eine Prognose mit dem Zieljahr 2020 vorgelegt. Die Fraport AG wurde mit Schreiben vom 16.12.2005 durch das HMWVL aufgefordert, auch darüber hinaus Betrachtungen anzustellen. **Nun wird folgende Kuriosität sichtbar:** Ein LEP EFFM, basierend auf den veralteten Antragsunterlagen des Vorhabensträgers, wird durch ein verändertes Zieljahr des Vorhabensträgers in seiner Aktualität überholt.

<sup>15</sup> Der Bundesverkehrswegeplan fordert die Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Bahn, bei einer Fahrtzeit von bis zu vier Stunden. Damit könnten in Frankfurt alle innerdeutschen Flüge entfallen.

<sup>16</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft und Technik, Planfeststellungsbeschluss vom 13.03.1971, Seite 9: „Mit dem geplanten Ausbau wird gleichzeitig erreicht, dass durch die danach mögliche Verkehrsaufteilung lärmgünstige An- und Abflugverfahren eingeführt werden können.“ Diese Voraussetzung der Genehmigung von 1971 wird nun wieder, zugunsten einer Lärmbündelung, aufgegeben. Und auf Seite 11: Die Startbahn

zumindest als landesplanerischen Grundsätzen zu verstehenden Aussagen der Planfeststellung von 1971, setzt sich der vorliegende Entwurf des LEP EFFM an keiner Stelle auseinander; er erwähnt sie noch nicht einmal. Lediglich in der Abwägungssynopse setzt sich die Oberste Landesplanung damit auseinander um festzustellen, dass der PFB 1971 hinsichtlich einer weiteren Bahn keine bindenden Aussagen treffe, die Zeiten sich geändert hätten und, obwohl keine Nachtflugbeschränkungen enthalten gewesen seien, die Landesregierung durch Auflagen die nächtlichen Flugbewegungen beschränkt habe<sup>17</sup>. Deutlicher kann die Wirkungslosigkeit von Auflagen der Landesregierung nicht demonstriert werden.

Mit den neuen Verkehrszahlen der Fraport AG für 2020 sind alle im alten Entwurf berücksichtigten Auswirkungsbetrachtungen Makulatur. Ebenso überarbeitungsbedürftig, wegen erhöhter Verkehrszahlen, ist auch die Frage des Vogelschlagrisikos.

Nicht thematisiert wird das äußerst hohe externe Risiko Dritter (so genannte Folgeschäden) bei einem Absturz auf das DEA-Tanklager Raunheim oder das Tanklager in Flörsheim. Ob die Vereinbarkeit der bekannten Störfallanlagen (Ticona, DEA-Tanklager Raunheim, Tanklager Flörsheim, etc.) mit der Nordwestbahn überhaupt gegeben ist und wenn ja unter welchen einschränkenden Bedingungen, wird im LEP EFFM nicht geklärt. **Eine Verlagerung der betroffenen Störfallanlagen hätte aber vielfältige raumordnerische Auswirkungen und müsste im LEP EFFM diskutiert werden.**

### 3.2 Fazit

Es erfolgt keine Aussage über die Grenzen zumutbarer Raumbelastungen durch Fluglärm. **Welcher Fluglärm ist der Region zumutbar?** Eine nachhaltige Konfliktbewältigung wird durch den LEP EFFM nicht geleistet. Die Zukunftsfähigkeit der Region wird nicht geklärt. **Ungeklärt bleibt im LEP EFFM eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung des Luftverkehrstandortes Rhein-Main.**

## 4. Vorhabensalternativen und Variantenauswahl

### 4.1 Ergebnisorientierte Variantenauswahl im LEP EFFM

---

18 „... ermöglicht...nicht nur eine Erhöhung der Kapazität..., sondern bietet außerdem durch ihre Lage und Richtung die Gewähr, dass die Lärmbelastung auf ein Mindestmass beschränkt bleibt.“ Weiter heißt es auf derselben Seite: „Die Befürchtungen, dass später eine weitere Start- oder Landebahn...errichtet werden könnte, entbehren jeder Grundlage. Die Genehmigung einer solchen Maßnahme wird auf keinen Fall erteilt.“

<sup>17</sup> Diese Beschränkungen führten laut HMWWL zu folgenden nächtlichen Flugergebnissen:

Jahr	1985	1990	1995	2000	2005
22-6 Uhr:	12.440	28.945	28.481	42.079	>53.000
Ø pro N.:	34	79	78	125	151

Für 2020 ist bei Berücksichtigung der Mediationsnacht mit über 71.000 (204) nächtlichen Flugbewegungen zu rechnen!

Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Vorhabensalternativen (Flughafensystem<sup>18</sup>, Satellitenairport, neuer Standort, Verkehrsverlagerung) erfolgt im LEP EFFM nicht.

Im LEP EFFM heißt es, dass die Südvariante die Rückgabe der US-Air Base voraussetze (LEP EFFM, Seite 23). Die Südbahn verfüge über die größeren, flexibleren und zukunftsfähigeren Optionen<sup>19</sup>. Mit dieser Begründung wird diese Variante für beachtenswert gehalten, und bleibt in der Variantenbetrachtung (LEP EFFM, Seite 23). Wird mit der Nordwestbahn also eine nicht zukunftsfähige Variante im LEP EFFM als landesplanerisches Ziel bestimmt? **Fakt ist:** Alle 21 Varianten setzen die Rückgabe der US Air Base voraus, deren Rückgabe zum Zeitpunkt der Mediation bereits feststand.

Die Hessische Landesregierung hat der EU-Kommission im Hinblick auf den zwischenzeitlich gelösten Konflikt um die Seveso II-Richtlinie eine ergebnisoffene Prüfung aller Varianten und Alternativen zugesagt. Tatsächlich erfolgt keine eigene ergebnisoffene Variantenbetrachtung und Prüfung von Vorhabensalternativen im LEP EFFM. Stattdessen werden die bisher nicht geprüften Antragsunterlagen und Variantenbetrachtungen der Fraport AG, mit dem vorbestimmten Ergebnis Nordwest<sup>20</sup>, übernommen.

Beim Vergleich des Flächenverbrauchs wurde die Variante Nordwest vor dem Vergleich optimiert. Die beiden anderen Varianten (Nordost und Süd) wurden nicht optimiert. Ebenso wurden die bereits in früheren Verfahren ausgeschlossenen kapazitätsgerechten Varianten keiner Optimierung und keiner erneuten Bewertung unterzogen. So konnte eine objektive Vergleichbarkeit nicht hergestellt werden. Das Ergebnis war vorherbestimmt und bestätigte damit die Vorfestlegung der Fraport AG in ihrem Börsenzulassungsprospekt. Die Variante Nordwest landete wie gewünscht mit knappem Vorsprung auf Rang 1 (2 ha besser, bei einem Verbrauch von rund 246 ha<sup>21</sup>).

#### 4.2 Fazit

Vorhabensalternativen werden nicht untersucht. Die Variantenauswahl erfolgte nicht ergebnisoffen. Schon spätestens seit 2001 nennt die Fraport AG die Nordwestbahn „Vorzugsvariante“. Dieser frühen Vorfestlegung hatten sich offensichtlich alle vorgenommenen Bewertungs- und Auswahlverfahren unterzuordnen.

<sup>18</sup> Ein Flughafensystem gilt in der Fachplanung als leistungsfähig, flexibel, anpassungsfähig und zukunftsorientiert. Ein Flughafensystem kann auf periodisch wiederkehrende Veränderungen und Anforderungen im Luftverkehr schnell und kapazitätsorientiert reagieren. Kann auf unterschiedliche Kundenwünsche (Vollzähler, Linienanforderungen, Charter-Bedingungen, Billigflieger, Privatflieger) ohne Ausbauten und mit lärmverteilenden Optionen besser und schneller reagieren als ein Single-Standort. Ein Flughafensystem ist raumwirtschaftlich einem Single-Standort deutlich überlegen.

<sup>19</sup> Für wen diese zukunftsfähigere Option gilt, für die Region oder den Flughafen, bleibt ungeklärt.

<sup>20</sup> Fraport AG, „Unvollständiger Verkaufsprospekt/Börsenzulassungsprospekt“, Frankfurt/Main, den 14.05.2001, Seite 99: „... wegen funktionaler Erwägungen bevorzugt Fraport die Nord-West-Variante.“ Seite 100: „Planfeststellungsverfahren... ist für 2002 geplant... In dieses Verfahren wird nur noch... [die] - Einfügung durch Autor - bevorzugte Bahnvariante... eingebracht.“

<sup>21</sup> Unter Berücksichtigung des Bauschutzbereichs nach LuftVG errechnet sich bei einer Landebahnlänge von 2.800 m (zzgl. beidseitig je 60 m Erosionsschutzflächen), einer vor den beiden Schwellen jeweils 1.000 m langen und beidseitig der SLB 500 m breiten Sicherheitsfläche, ein theoretischer Bedarf von 492 ha. Wird der ICAO Annex 14 angenommen reduziert sich diese Fläche auf 142 ha.

## 5. Verkehr

### 5.1 Grundsätzliches

Im LEP EFFM fehlt eine Diskussion, ob die derzeitige Belastung noch verträglich ist. Auch fehlt eine Darstellung des Gesamtverkehrs. So werden durch den um mehr als 120 % zunehmenden Straßenverkehr erhebliche zusätzliche Belastungen hervorgerufen. Dies auch vor allem aufgrund der unzureichenden landseitigen Verkehrsanbindung der im LEP EFFM festgelegten Variante und des Terminal 3. Das wahrscheinliche Verkehrsaufkommen für den Ausbaufall wird zu einer katastrophalen Verkehrssituation in den angrenzenden Gemeinden, sowie in der gesamten Region führen. Hierdurch resultiert eine zusätzliche Lärm- und Luftschadstoffbelastung. Dies wird im LEP EFFM entweder überhaupt nicht ermittelt, oder aufgrund falscher Eingangsdaten unsachgemäß dargestellt.

Die Auswirkungen auf die Verkehrsnetze der Region werden im LEP EFFM nur in Ausschnitten dargestellt. Die wesentliche Frage ist dabei, wie viel mehr an Verkehr insbesondere das Straßennetz in unserer Region verkraften kann. Die Erhaltung der Mobilität ist für die Region von hoher Priorität, da sie ein entscheidender Standortfaktor ist.

Die Entwicklung des Flughafens wird schon im Nichtausbaufall zu erheblichen Problemen im Straßennetz führen. Im Ausbaufall nimmt der Verkehr jedoch noch deutlich stärker zu, wobei dies im unmittelbaren Umfeld des Flughafens durch die vom Vorhabensträger bzw. der hessischen Straßenbauverwaltung geplanten Maßnahmen teilweise kompensiert wird. Die Verkehrsqualität wird in vielen Bereichen auch unter Berücksichtigung der Zusatzmaßnahmen noch mangelhaft bzw. ungenügend sein.

Insgesamt kommt es zu einer deutlichen Verschlechterung der Verkehrsqualität, d.h. es wird öfter als heute zu Staus kommen.

Auch im „Prognosenußfall“ wird von Zunahmen im Luftverkehr bis 2015 bzw. 2020 ausgegangen („natürliches Wachstum“). Infolge der beschränkten Kapazitäten im Start- und Landebahnsystem ist diese Entwicklung im Vergleich zum Planungsfall jedoch begrenzt. Diese Einschränkungen gehen gemäß den Aussagen des Prognosegutachters fast ausschließlich zu Lasten der Hubfunktion des Flughafens Frankfurt, diese Einschätzung wird von den Autoren nicht geteilt. Während die Zahl der Umsteiger im System des Luftverkehrs im „Prognosenußfall“ im Vergleich zur Analyse rückläufig ist, nimmt die Zahl der Ein- und Aussteiger (Originärpassagiere) aber praktisch im gleichem Umfang zu wie im Planungsfall (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1:**  
**Entwicklung des Passagieraufkommens am Flughafen Frankfurt**

	insgesamt		Umsteiger		Originärpassagiere		Reisende	
	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%
Analyse 2000	49,4	100	24,7	50	24,7	50	37,0	75

Prognosenullfall 2015	58,4	100	14,6	25	43,8	75	51,2	87
Planungsfall 2015	81,5	100	35,0	43	46,5	57	64,0	78
Prognosenullfall 2020	64,3	100	24,6	38,5	39,7	61,5	52,0	70,1
Planungsfall 2020	88,6	100	46,0	51,9	42,6	48,1	65,6	70,7

Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich automatisch, dass sich die Zuwächse beim landseitigen Verkehr i. W. zwischen der Analyse 2000 und dem „Prognosenullfall“ 2015 bzw. 2020 ergeben. Die deutlich geringeren Veränderungen zwischen dem „Prognosenullfall“ und dem Planungsfall sind überwiegend auf eine weitere Zunahme der Zahl der Beschäftigten in diesen Vergleichsfällen zurückzuführen.

Auf die steigende Bedeutung des exogenen Luftverkehrsaufkommens wurde bereits in der Zusammenfassung, Punkt 10, hingewiesen (vgl. auch C 10).

### 5.3 landseitiges Verkehrsaufkommen nach neuer Fraport-Prognose

Die technische Kapazität des erweiterten Landebahnsystems ist weit höher als die angegebene Prognosezahl von 701.000 Flugbewegungen (900.000 Flugbewegungen), dies hat Auswirkungen auf den landseitigen Verkehr. Nach der aktuellen Rechtsprechung des VHG Kassel müssen die Kommunen davon ausgehen, dass die maximale technische Kapazität einer planfestgestellten Anlage auch voll ausgenutzt werden kann. Wir fordern daher eine Darstellung, welche Konsequenzen dies auf die Verkehrsnetze der Region hätte.

Die gegenüber der bisherigen Prognose geringere Verlagerung von Flügen auf das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn dient weniger dem Verzicht auf Kurzstreckenflüge als der Erweiterung des Einzugsbereichs des Flughafens.

### 5.4 Baulogistik

Welche Auswirkung der Baustellenverkehr auf die Verkehrsnetze der Region haben wird, kann den Unterlagen nicht entnommen werden. Da sich die Bauphase über einen längeren Zeitraum erstrecken wird, fordern wird hierzu ein gesondertes Gutachten.

### 5.5 Motorisierter Individualverkehr

Bereits im Prognose-Null-Fall ist eine größere Zahl an Straßenbaumaßnahmen in der Region als realisiert vorausgesetzt worden.

Unter diesen Voraussetzungen geht der Gutachter davon aus, dass das Flughafen bezogene Kfz-Gesamtverkehrsaufkommen von 121 600 Kfz an einem mittleren Werktag (Analyse 2000) auf 171 800 Kfz (Prognose-Null-Fall) bzw. 199 100 Kfz (Planungsfall) ansteigt.

Die im LEP EFFM festgelegten Infrastrukturmaßnahmen sind zeitlich nicht verbindlich an den Flughafen ausbau gekoppelt. Dies ist aber unabdingbar, um einen Verkehrsinfarkt in Rhein-Main

zu verhindern. Im selben Kontext ist die Festlegung der Anbindung des Terminal 3 an das Schienennetz als Ziel und die Festlegung der Koppelung der Umsetzung der Regionaltangente-West als Ziel an den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main zu sehen. Die Landesplanung ist gemäß den §§1 und 2 ROG verpflichtet, ihre Ziele nach den dort genannten Prinzipien und Grundsätzen aufzustellen. Daraus resultiert, dass die durch das Ziel Ausbau des Flughafens entstehenden Auswirkungen auf landesplanerischer Ebene im gleichen Schritt gelöst werden. Davon ist der LEP EFFM aber weit entfernt, da durch seine Festlegungen viele neue Problemfelder entstehen, die im LEP EFFM nicht planerisch gelöst werden.

Zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des überörtlichen und örtlichen Straßennetzes in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main, werden - nach Einschätzung von Experten - die erforderlichen Ausbaumaßnahmen für mindestens ein Jahrzehnt die verfügbaren Landesmittel zum Straßenausbau allein für die durch den Flughafenausbau erforderlichen Maßnahmen binden. Verkehrsverbesserungen in strukturschwachen oder anderen Regionen des Landes sind dann nicht mehr finanzierbar. Die Kapazitätsanpassungen im landseitigen Verkehrssystem zur Aufnahme der Verkehrsströme durch den ausgebauten Flughafen Frankfurt Main, binden einseitig und dauerhaft die verfügbaren **Straßenbaumittel** des Landes Hessen für Erweiterungsmaßnahmen zugunsten des Flughafenausbau Frankfurt.

Der Kfz-Verkehr am Terminal 3 entspricht dem Verkehrsaufkommen des Terminals 2 in München. Während dieser Bereich gemäß Plan G9.1-7.2 im Prognosenullfall ca. 30.000 Kfz-Fahrten in das öffentliche Netz einspeist, sind es im Planfall (Plan G9.1-12.2) 75.700, also 45.700 Fahrten mehr.

## 5.6 Öffentlicher Personenverkehr

Auch bezüglich des Ausbaus der Schieneninfrastruktur wird bereits für den Prognose-Null-Fall von der Realisierung einer Reihe von Aus- und Neubaumaßnahmen ausgegangen:

- ICE-Neubaustrecke Rhein / Main – Rhein / Neckar;
- ICE-Strecke Frankfurt-Fulda
- Umbau des Schienennetzknosens Sportfeld mit Anpassungen an den Riedbahnausbau zwischen Sportfeld und Zeppelinheim
- Regionaltangente West (RTW)
- viergleisiger Ausbau Frankfurt-West – Bad Vilbel;
- S-Bahn-Betrieb auf der Riedbahn mit Einführung in den City-Tunnel in Frankfurt und Durchbindung nach Hanau

Da nach derzeitigem Stand nicht damit zu rechnen ist, dass diese Maßnahmen bis 2015 realisiert werden, ist davon auszugehen dass der Anteil des Straßenverkehrs wesentlich größer ausfallen wird. Es ist eine worst-case-Berechnung für diesen Fall zu erstellen.

Die Möglichkeit, durch eine bessere ÖV-Anbindung das Wachstum im Kfz-Verkehr zu verringern und damit die negativen Auswirkungen des Vorhabens teilweise zu kompensieren, wird nicht einmal in Betracht gezogen. Da sich eine solche Möglichkeit aufdrängt, ist die Planung grob fehlerhaft. Die Regionalkonferenz Rhein-Main hatte in ihrem Beschluss vom 21. Mai 2003 eine S-Bahn-Anbindung des Südteils des Flughafens einstimmig gefordert. In ähnlicher Weise hat auch die Regionalversammlung Südhessen die Aufnahme einer S-Bahn-Anbindung in den Entwurf des neuen Regionalplans beschlossen.

Grundsätzlich spielt der öffentliche Personennahverkehr im LEP EFFM nur eine untergeordnete Rolle und findet keine gebührende Betrachtung in der Planung. Dies stellt eine Missachtung der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 und 12 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung dar, die für verdichtete Räume ausdrücklich die Ausrichtung auf integrierte Verkehrssysteme bzw. auf den ÖPNV und die Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger wie die Schiene fordert. Auch bezüglich des Ausbaus der Schieneninfrastruktur wird im LEP EFFM von der Realisierung einer Reihe von Aus- und Neubaumaßnahmen ausgegangen. Es fehlt allerdings die planerische Festlegung im LEP EFFM, sodass die Maßnahmen keineswegs gesichert sind. Die hohe zusätzliche Verkehrsnachfrage in Verbindung mit dem fehlendem Ausbau der erforderlichen Infrastruktur wird zu einer Überlastung der bestehenden öffentlichen Verkehrsträger führen. Diesen zusätzlichen Bedarf müssen dann die öffentlichen ÖPNV-Aufgabenträger – und damit die öffentliche Hand – auf eigene Kosten abfangen. Diese Vorgehensweise stellt einen schweren Eingriff in die Planungs- und Finanzhoheit der ÖPNV-Aufgabenträger dar.

- Für die hohe Zahl der originär einsteigenden Fluggäste und der Beschäftigten am neuen Terminal 3 ist eine Erschließung durch einen Buspendelverkehr zum Bahnhof Zeppelinheim in keinem Fall ausreichend. Hier ist vielmehr eine direkte, hochwertige Schienenanbindung erforderlich und auch angemessen. Diese ist z. B. durch eine Verschwenkung der S-Bahnstrecke Frankfurt – Groß-Gerau mit Einrichtung eines Haltepunktes am Terminal 3 herstellbar. Zudem hat die Regionalkonferenz Rhein-Main in ihrem Beschluss vom 21. Mai 2003 eine S-Bahn-Anbindung des Südteils des Flughafens einstimmig gefordert. In ähnlicher Weise hat auch die Regionalversammlung Südhessen die Prüfung einer S-Bahn-Anbindung in den Entwurf des neuen Regionalplans beschlossen

## **6. Planfeststellung und Wirtschaftlichkeit**

### **6.1 Die Wirtschaftlichkeit der Landebahn Nordwest ist nicht gegeben**

Der zwischenzeitlich durch eine entsprechend vereinbarte Absiedlung des Ticona-Werks bis Mitte 2011 belegt die Berechtigung der bisherigen Kritik zur Vereinbarkeit/Unvereinbarkeit von Landebahn Nordwest und des Störfallbetriebs Ticona und weist gleichzeitig auf ein weiteres Defizit des LEP EFFM hin. Nur bei Realisierung der Nordwestbahn war die nun umgesetzte „Konfliktlösungsstrategie“ zur Absiedlung des Störfallbetriebs geboten. In die Variantenbewertung sind die erkenn-

baren Bedingungen und Kosten nicht eingeflossen. Auch befasst sich der LEP EFFM nicht mit den landesplanerischen Folgen des Verlustes qualifizierter industrieller Arbeitsplätze.

Während im Abwägungsprotokoll der Obersten Landesplanung (4.4.2-25) festgehalten wird, dass bei der Variantenauswahl eine unzumutbare unwirtschaftliche Ausbauvariante dem „Verhältnismäßigkeitsprinzip“ widerspreche, wurden bei der Variantenbewertung die ausschließlich für die Nordwestbahn aufzuwendenden 650 Mio. € keiner Bewertung unterzogen<sup>22</sup> und in der Variantenreihung nicht berücksichtigt. Während im Abwägungsprotokoll zum vorliegenden LEP EFFM immer wieder unzumutbare wirtschaftliche Auswirkungen für den Vorhabensträger als Gründe gegen bestimmte Alternativen oder Varianten vorgebracht werden, beschäftigt sich der LEP EFFM nicht mit den raumwirtschaftlichen Folgekosten des mit der Nordwestbahn festgelegten Ausbauziels.

## 6.2 Fazit

Im LEP EFFM wurden weder die Werksstilllegung noch die dadurch entstandenen Kosten berücksichtigt (siehe auch Variantenbewertung). Dabei muss festgehalten werden, dass sich mit der nun vereinbarten Lösung die von Fraport bisher genannten Baukosten um rund 20 Prozent erhöhen. Eine dramatische Baukostenerhöhung die nur bei der Nordwestbahn entsteht, ohne dass bisher ein Stein gewendet wurde! Weitere Folgekosten durch immer noch nicht geklärte externe Risiken (DEA-Tanklager Raunheim, etc.) und Kostensteigerungen in der Bauphase können nicht ausgeschlossen werden.

## 7. Genehmigungsfähigkeit der Nordwestbahn

7.1 Die Genehmigungsfähigkeit ist mit den vorliegenden Antragsunterlagen nicht erreichbar

Der LEP EFFM baut auf den neuen ungeprüften Antragsunterlagen zur Planfeststellung der Fraport AG auf. Auf diesen nicht geprüften Antragsunterlagen beruhen aber die Aussagen und Bewertungen zur Raumverträglichkeit für die Nordwestbahn im LEP EFFM.

## 7.2 Fazit

Die Bewertungen und Festlegungen des LEP EFFM basieren, neben dem überholten Ergebnis des ROV, auf nicht geprüften Antragsunterlagen der Fraport AG.

## 8. LEP EFFM und Regional- und Stadtplanung

8.1 Regional- und Stadtentwicklungsplanung werden ausgebremst

<sup>22</sup> Zusätzlich fallen Kosten für zwei Flugzeugbrücken in der Größenordnung von 500 bis 700 Mio. € allein bei der Nordwestbahn an. Auch dies Kosten sind nicht in die Variantenbewertung eingeflossen.

Schon bei den bisher genannten 660.000 Flugbewegungen pro Jahr, werden ganze Bereiche von Hanau bis Mainz, und von Hattersheim bis Darmstadt, einer zukunftsfähigen Regional- und Stadtentwicklung, durch relevanten Fluglärm und durch den im LEP EFFM vom Regionalplan Südhessen (RPS) geforderten Siedlungsbeschränkungsbereich<sup>23</sup>, entzogen. Lediglich der Siedlungsbeschränkungsbereich soll nach der 100/100-Regel<sup>24</sup> festgelegt werden. Mit der Festlegung des Siedlungsbeschränkungsbereichs nach der 100/100-Regel, werden hohe Auflagen für die kommunale Entwicklungsplanung wirksam, ohne dass sich dies in den Auswirkungsbetrachtungen des Fluglärms<sup>25</sup> niederschlägt. Im LEP EFFM erfolgt keine Festelegung (Ziel oder Grundsatz), nach welchen Kriterien die Fluglärmwirkungen ermittelt werden sollen, es erfolgt lediglich eine Bindungswirkung für die Kommunen. **Damit wird aber auch erneut dokumentiert, dass nicht die Kommunen an den Flughafen heranwachsen, sondern der Flughafen über die Kommunen hinauswächst.**

In ihrem bisherigen Planfeststellungsantrag lehnt die Fraport AG die Berechnung nach der 100/100-Regel ab, und ermittelt die Fluglärmwirkungen über die Realverteilung mit einer 5%-igen positiven Standardabweichung und den Empfehlungen der von der Fraport AG beauftragten so genannten „Synopsis“<sup>26</sup>.

Ein möglicher und erforderlicher Stadtumbau in der Region<sup>27</sup> und in den Kommunen zur Bewältigung wirtschaftlicher Krisen, wird zugunsten einer einseitig auf den Luftverkehr orientierten Entwicklung aufgegeben. Die Prosperität der Region wird einseitig an die Krisenanfälligkeit (Kriege, Terrorismus, Seuchen, etc.) des Luftverkehrs angebunden.

Der LEP EFFM übersieht vollständig, dass nicht nur der Ausbau des Luftverkehrsdrehkreuzes ansteht, sondern gleichzeitig ein neues Oberzentrum als "Airport-City" entsteht mit zahlreichen nicht betrachteten negativen Auswirkungen auf die Region Frankfurt-Rhein-Main. (bisherige T1 und T2 mit landseitigen Geschäften und zahlreichen Dienstleistungsfunktionen und ergänzenden Bauten sowie T3 mit landseitigem Einzelhandel sowie ergänzende Entwicklungen wie Airrail-Center, Gateway-Garden...; mit dem Entzug von aktiven, zukunftsorientierten Dienstleistungsfunktionen in den bestehenden - und nach Raumordnung (LEP/RPS) zu erhaltenen und zu stärkenden (Leitbild für

<sup>23</sup> Der LEP EFFM legt die Nordwestbahn als Ziel im Maßstab des Regionalplans fest, kennt die Verkehrszahlen und Flugrouten, hält die Fluglärmwirkungen für hinnehmbar, ohne gleichzeitig den dazugehörigen Siedlungsbeschränkungsbereich zu bestimmen.

<sup>24</sup> LEP EFFM, Seite 29. „...“, dass ein Siedlungsbeschränkungsbereich in methodisch gleicher Weise wie für den Regionalplan Südhessen 2000 (60 dB(A), q=3, 100%-Regelung, AzB 1984 nach der Fluglärmleitlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz) für angenommene 657.000 Flugbewegungen pro Jahr festgelegt wird.“

<sup>25</sup> Im Planfeststellungsantrag werden die Fluglärmwirkungen nach der „Realverteilung“ auf der Grundlage der AzB 99 und einer 5-prozentigen positiven Standardabweichung ( $\sigma$ -Regelung) ermittelt und bewertet. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt aber auch vermutet werden, dass die neuen Werte und Berechnungsverfahren des am 14.12.2006 durch den Bundestag verabschiedeten Fluglärmsgesetzes zugrunde gelegt werden und damit die Mediation vollständig und umfassend aufgegeben wird.

<sup>26</sup> In dieser Synopsis werden die Empfehlungen der Mediation nicht mehr berücksichtigt, wie in der Stellungnahme der zuständigen Fachbehörde (HLUG) zum Planfeststellungsverfahren nachgelesen werden kann.

RPS2006/RFNP "Region der starken Zentren") - Zentren der Region (polyzentrische Struktur) durch das neue "Oberzentrum FRA" werden die traditionellen Zentren (Oberzentren wie Mittelzentren; z.B. soll Rüsselheim mit der Entwicklung Flughafen auch abgestuft werden) marginalisiert und ins soziale Abseits geschoben (außer Frankfurt).

## 8.2 Siedlungsstruktur

Aufgrund unzureichender Berücksichtigung der Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume im LEP EFFM werden das Gegenstromprinzip und die Planungshoheit der Gemeinden verletzt, da deren Bauleitplanung nicht im LEP EFFM berücksichtigt wurde. Die Vorgaben der Landesplanerischen Beurteilung des Raumordnungsverfahrens wurden im LEP EFFM unzureichend abgearbeitet oder missachtet. Des weiteren sind die Aussagen zum Siedlungsbeschränkungsbereich nicht ausreichend. Dies ist aber für die Gemeinden zur Abschätzung der Auswirkungen des LEP EFFM, insbesondere hinsichtlich des Eingriffs in ihre gemeindliche Planungshoheit, unabdingbar. Die vom LEP EFFM vorgenommene Delegation dieses Themas an die Regionalplanung ist nicht ausreichend.

## 8.3 Fazit

Keine nachhaltige Konfliktbewältigung leistet der LEP EFFM für die regionale Entwicklung und die Zukunftsperspektiven des Flughafens Frankfurt Main. Mit der gewählten Vorgehensweise, erkennbare Konflikte – Fluglärm versus Siedlungsentwicklung – nicht zu lösen, werden in überschaubaren Zeiträumen, wie nach der Planfeststellung von 1971, neue Konflikte programmiert, die schließlich zur Unbewohnbarkeit der stark von Fluglärm betroffenen Siedlungsbereiche führen, oder dem Flughafen keine Entwicklungsperspektiven über die unterstellten und bewerteten Verkehrsaufkommen ermöglichen wird.

**Dafür ist aber die beabsichtigte Investition mit nun nach Fraport Angaben fast vier Mrd. € zu hoch, um die Zukunftsfähigkeit des Flughafens und der Region durch eine unzureichende perspektivische Landesentwicklungsplanung zu gefährden.**

Wenn aber die Auffassung vertreten wird, dass es nach dem im LEP EFFM mit 2015 unterstellten Planungshorizont keine weitere Entwicklung und kein weiterer Ausbau – wie 1971 – gesehen wird, ist die Frage berechtigt, warum jetzt ein Ausbau am Standort erforderlich ist? Der Verweis auf die nächste Generation hilft da nicht weiter, ist vielmehr die Verweigerung die Landesentwicklung langfristig die Entwicklung der Region und des Flughafens auch für die nächste Generation zu sichern.

---

<sup>27</sup> Von Fluglärm am meisten betroffen ist die alte Industrieachse von Hanau bis Rüsselsheim, in der ein Stadtumbau und die erforderlichen Strukturveränderungen durch die zu erwartende hohe Fluglärmbelastung unterbunden werden.

## 9. Konfliktbewältigung im LEP EFFM

### 9.1 Keine nachhaltige Konfliktbewältigung im LEP EFFM

In den 70er Jahren wurde von dem damaligen Flughafenbetreiber die Maximalkapazität, des mit der Startbahn 18 ausgebauten Flughafens Frankfurt Main, mit 325.000 Fbw/a angegeben. Dieser Maximalwert wurde bereits zehn Jahre nach Inbetriebnahme der Startbahn 18 überschritten und wird nun von der Fraport AG, in der neuen Prognose, mit 520.000 Fbw/a angegeben. Bei den Auswirkungsbetrachtungen im LEP EFFM wird nur das Prognose-Stützjahr 2015 (628.000 Fbw/a) mit 660.000 Fbw/a einem imaginären Planungsnullfall mit 520.000 Fbw/a gegenübergestellt<sup>28</sup> (siehe auch Kapitel 2 und 3).

Die Flugbewegungszahlen des Flughafens Atlanta (840.000 Fbw/a in 2000<sup>29</sup>) sind laut Fraport AG im ROV der Region nicht zumutbar. Die praktisch planbare Kapazität des mit der Nordwestbahn ausgebauten Flugbetriebsflächensystems liegt nach einer 2005 im Auftrag der Zukunft Rhein Main (ZRM) durchgeführten Simulation mit dem international anerkannten Simulationsmodell SIMMOD und international anerkannten Verzögerungshäufigkeiten (Verspätungen), bei 900.000 Fbw/a<sup>30</sup>. Der LEP EFFM befasst sich nicht mit der praktisch planbaren Kapazität<sup>31</sup>, des als Ziel festgelegten Flugbetriebsflächensystems. Er ignoriert sie!

- Er befasst sich auch nicht mit der Frage, welche Maßnahmen erforderlich sind, um eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung des Luftverkehrstandortes Rhein-Main zu sichern?
- Im LEP EFFM wird nicht die Frage gestellt, welche Flugbewegungszahlen der Region und für eine ausgeglichene Raumentwicklung zumutbar sind?
- Ab welchen Flugbewegungszahlen andere Lösungen wie Satellitenairport oder Flughafensystem erforderlich werden?

<sup>28</sup> Bezogen auf die Planfeststellung 1971 bleiben damit 195.000 Fbw/a (Differenz zwischen Planungsgröße der Planfeststellung 1971 – 325.000 Fbw/a und nun berücksichtigten 520.000 Fbw/a) bei den Auswirkungsbetrachtungen unberücksichtigt und wurden keiner Bewertung unterzogen.

<sup>29</sup> Siehe Fußnote 11.

<sup>30</sup> Trotzdem behauptet die Oberste Landesplanung in ihrer Abwägungssynopse (1.6.5-29), dass bisher kein Nachweis für zumutbare Rahmenbedingungen erbracht wurde.

<sup>31</sup> Die praktisch planbare Kapazität berücksichtigt Verzögerungen, Witterungsbedingungen, Flugzeugmix, etc. und stellt 90 Prozent der technischen maximal Kapazität dar. Die Definition von Prof. Dr.-Ing. Heinrich Menson lautet: „Unter der technischen Kapazität, die oft auch als „Sättigungskapazität“ oder im englischen Sprachgebrauch als „Ultimate Capacity“ bezeichnet wird, versteht man die maximale Anzahl von Flugzeugbewegungen, die eine Flugbetriebsfläche (z.B. Start- und Landebahn), bezogen auf ein festgelegtes Zeitintervall, aufnehmen kann. Dabei wird vorausgesetzt, dass eine ständige Nachfrage besteht und keine limitierenden Faktoren wirken.“ [Hervorhebung durch Autor]. Demnach ist an einem Flughafen mit 18-stündigem Betrieb zur Ermittlung der technischen Kapazität auch 18-stündiger Flugbetrieb in Ansatz zu bringen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich bei der technischen Kapazität (Sättigungskapazität), um eine theoretische Größe handelt, die in der Praxis nicht erreicht wird. Die planbare Kapazität liegt etwa 10 Prozent unterhalb der technischen Kapazität.

- Wie die langfristige Regionalentwicklung einerseits und die langfristige Flughafenentwicklung des Standorts Rhein-Main andererseits, gesichert werden können?<sup>32</sup>

Der LEP EFFM übernimmt ungeprüft ausschließlich die von der Fraport AG bisher angegebenen alten Verkehrszahlen von 660.000 Fbw/a (wagt einen Blick auf 701.000 Fbw/a) um die Raumverträglichkeit, bei „jedoch nicht unzumutbar[en]“<sup>33</sup> Fluglärmbelastungen (LEP EFFM, Seite 116), im Verdichtungsraum festzustellen. Ab wann sie nicht mehr zumutbar sind, wird nicht diskutiert und nicht geklärt.

Der LEP EFFM kommt seiner Aufgabe, einer nachhaltigen Konfliktbewältigung und Absicherung von regionalen und luftverkehrlichen Entwicklungsperspektiven, nicht nach<sup>34</sup>.

## 9.2 Fazit

Nicht geklärt und nicht untersucht wird die technisch planbare Kapazität des um die Nordwestbahn erweiterten Flugbetriebsflächensystems. Somit kann auch keine Aussage über die Grenzen der Raumverträglichkeit möglicher Flugbewegungen im Verdichtungsraum, u.v.a.m. getroffen werden.

## 10. Hauptaufkommen und öffentliche Daseinsvorsorge

### 10.1 Woher kommt das Hauptaufkommen und wo liegt das Hauptaufkommensgebiet?

In der Flughafenplanung wird der Einzugsbereich (Hauptaufkommensgebiet) eines Flughafens mit einem Fahrtzeitwiderstand von einer Stunde definiert. Für dieses Hauptaufkommensgebiet (endogenes Aufkommen) kann die öffentliche Daseinsvorsorge für Luftverkehrsdienstleistungen in Anspruch genommen werden<sup>35</sup>.

Der LEP EFFM definiert die öffentliche Daseinsvorsorge (LEP EFFM, Seite 113) zur notwendigen Befriedigung dieses Verkehrsbedürfnisses, und stellt diese Befriedigung in den engen und unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Hauptaufkommensgebiet Rhein-Main (LEP EFFM, Seite 20). Dabei wird nicht geklärt, wie hoch der Anteil des Hauptaufkommensgebietes am gesamten Verkehrsaufkommen sein soll oder sein muss, um diese Bedingung zu erfüllen<sup>36</sup>. Dies bedeu-

---

<sup>32</sup> Hierzu führt der Generalbevollmächtigte der Fraport AG Volker Zintel in der „Flug Revue“ vom August 2006 aus: dass „Der nächste Neubaubedarf für ein Piste...dann 2040/41 in noch in sehr weiter Ferne“ liege. Zur Erinnerung: 15 Jahre nach Inbetriebnahme der Startbahn 18 (etwa 1998) wurde die Forderung nach dem Bau einer weiteren Piste erhoben. Die Nordwestbahn soll laut Fraport-Chef Bender nun 2011 in Betrieb gehen. Somit ist spätestens 2030 mit der erneuten Forderung nach einer weiteren Piste zu rechnen.

<sup>33</sup> Einfügung des Autors.

<sup>34</sup> Laut Entscheidungen des BVwVG ist dies nicht Aufgabe der Fachplanung. Umso wichtiger ist es, diese Frage in der Landes- und Regionalplanung, vor der Zielfestlegung, zu klären.

<sup>35</sup> Über diesen Fahrtzeitwiderstand wird die Bundesrepublik Deutschland fast flächendeckend durch die internationalen und regionalen Flughäfen abgedeckt (siehe Graphik folgende Seite).

<sup>36</sup> Im LEP FS für den Flughafen Berlin-Schönefeld wurde der Anteil des Aufkommens aus dem Hauptaufkommensgebiet mit 90 Prozent des Gesamtaufkommens angegeben.

tet, dass für das exogene Aufkommen<sup>37</sup> die Daseinsvorsorge nicht geltend gemacht werden kann, da dieses Aufkommen aus einem außerhalb des definierten Hauptaufkommensgebiets liegenden Einzugsbereich oder aus Transferverkehrsaufkommen generiert wird.

Das außerhalb des eigenen Einzugsbereichs generierte Passagieraufkommen wird aber bereits durch andere öffentliche Flughäfen (siehe Graphik auf der folgenden Seite), die ebenfalls der Daseinsvorsorge dienen, befriedigt (Münster/Osnabrück, Dortmund, Paderborn, Köln/Bonn, Frankfurt-Hahn, Saarbrücken, Stuttgart, Nürnberg, Hof, Erfurt, Hannover und zukünftig nach dem Willen der Hessischen Landesregierung auch Kassel-Calden<sup>38</sup>). Für das Transferaufkommen ist der Standort irrelevant. Transferaufkommen können an jedem beliebigen Flughafenstandort abgewickelt werden.

Aus den Verkehrszahlen der Verkehrszellen<sup>39</sup> des Bundesverkehrswegeplans, lässt sich für das Rhein-Main-Gebiet<sup>40</sup> im Jahr 2020 ein originäres Luftverkehrsaufkommen von rund 30 bis 35 Mio. Pax/a abschätzen. Davon werden rund zehn Prozent von anderen Flughäfen und nochmals mindestens 30 Prozent vom Flughafen Frankfurt-Hahn abgefertigt werden, so dass nur rund 18 bis 21 Mio. Originärpassagiere für den Flughafen Frankfurt aus der Rhein-Main-Region (Hauptaufkommensgebiet laut LEP EFFM) generiert werden können. Laut neuer Fraport Prognose sollen von den prognostizierten 88 Mio. Pax im Jahr 2020 rund 47 Mio. als Transferpassagiere abgefertigt werden, so dass noch rund 23 bis 27 Mio. Originärpassagiere aus entfernten und durch andere Flughäfen erschlossene Gebiete in Frankfurt abgefertigt werden sollen. Während am Flughafen Frankfurt Main derzeit noch über 30 Prozent des Gesamtaufkommens aus dem eigenen Einzugsbereich (Hauptaufkommensgebiet) generiert werden, reduziert sich dieser Anteil des endogenen Luftverkehrsaufkommens bis 2020 auf nur noch rund 22 Prozent.

**Dies bedeutet, dass 78 Prozent des zukünftigen Luftverkehrsaufkommens des Flughafens Frankfurt Main exogenes Aufkommen darstellen.**

Für diese 78 Prozent exogenes Aufkommen kann aber eine Daseinsvorsorge am Standort Frankfurt Main nicht geltend gemacht werden, da dieses Aufkommen auch unabhängig vom bestehenden Standort Frankfurt, an jedem anderen alternativen Standort oder den benachbarten Flughäfen abgefertigt werden kann. Auch diese Tatsache zeigt auf, welche Bedeutung die Diskussion einer nachhaltigen Konfliktbewältigung in der Landesentwicklungsplanung für die langfristige regionale Entwicklung und Sicherung des Luftverkehrstandortes Rhein-Main hat.

<sup>37</sup> Unter exogenem Aufkommen wird das Aufkommen aus Gebieten außerhalb des Einzugsbereichs, wie Transit- und Transferaufkommen verstanden.

<sup>38</sup> Die Bedeutung des Flughafens Kassel-Calden und seine Auswirkungen auf das Originäraufkommen in Frankfurt, wird im LEP EFFM weder diskutiert noch einer Abwägung unterzogen.

<sup>39</sup> Fraport AG, Antrag auf Planfeststellung, Gutachten G8, Luftverkehrsprognose, München, den 30.07.2004, Seite 127.

<sup>40</sup> Mit Rhein-Main-Gebiet werden folgende Verkehrszellen erfasst: Frankfurt/M, Fulda, Gießen, Westerwaldkreis, Mayen/Koblenz, Mainz-Bingen, Bad Kreuznach, Kaiserslautern, Ludwigshafen, Mannheim, Darmstadt-Dieburg, Aschaffenburg, Würzburg

Der LEP EFFM leistet darüber hinaus nicht die Aufgabe der Klärung, welche Bedeutung und welche Auswirkungen die Nähe zum Hauptaufkommensgebiet haben kann. Es wird die gute Erschließung und gute Erreichbarkeit als Planungsbedingung eingeführt. Es wird aber nicht diskutiert und nicht bewertet, welche negativen Auswirkungen die Nähe des Standortes zum Verdichtungsraum, der nach Auffassung des LEP EFFM das Hauptaufkommensgebiet definiert, haben kann und haben wird.

**Die Bequemlichkeit und die finanziellen Vorteile der zum Flughafen an- und abreisenden Originärpassagiere, wird im LEP EFFM höher bewertet als der Lärmschutz der Bevölkerung im Verdichtungsraum.**

Während der LEP EFFM privatwirtschaftliche Aspekte des Flughafens und der Flughafennutzer in seiner Standortentscheidung bevorzugt berücksichtigt, werden Lärmbelastung der Flughafennachbarn und raumwirtschaftliche Aspekte in die „nachfolgende“ fachplanerische Genehmigung verschoben.

## 10.2 Fazit

Das Hauptaufkommen (78 Prozent) des Flughafens Frankfurt Main wird durch exogene und nicht durch endogene Verkehrsaufkommen bestimmt. Die vom LEP EFFM geforderte Nähe zum Hauptaufkommensgebiet (LEP EFFM, Seite 20) wird mit dem jetzigen Standort, für die unterstellten Verkehrsaufkommen, nicht erfüllt.

## 11. Naturschutz

### 11.1 Grundsätzliches

Im Umfeld des Frankfurter Flughafens liegen Hessens größte Naturschutzgebiete. Diese sind stellvertretend für die wertvollen Landschaften (Wälder und Auenlandschaften) zu verstehen, denen auch die europäische Gemeinschaft besonderes Augenmerk schenkt. So sind fast 20 % der Fläche des Kreises Groß-Gerau als Natura 2000-Gebiet gemeldet. Die Kommunen setzen sich für den Erhalt und die Pflege dieser wertvollen Landschaften ein, zum einen im Bewusstsein ihrer Verantwortung für den Erhalt zukünftiger Lebensgrundlagen, aber auch weil diese „weichen Standortfaktoren“, sehr gute Naherholungsmöglichkeiten im nahen Verdichtungsraum bieten. Vor diesem Hintergrund lehnen wir den geplanten Ausbau entschieden ab, da er einmalige und höchst seltene Lebensräume mit ihrer Tier- und Pflanzenwelt zerstört und benachbarte wertvolle Biotopstrukturen erheblich schädigen wird. Als Folge ist mit Verlusten der Lebensqualität für die Bevölkerung aber auch für die Besucher aus den angrenzenden Gebietskörperschaften zu rechnen.

### 11.2 Waldverlust

Für den geplanten Flughafenausbau sind Rodungen von insgesamt **371 ha Wald** (davon 268 ha Bannwald) geplant. Ein Waldverlust in dieser Größenordnung ist im dicht besiedelten Rhein Main Gebiet aus unserer Sicht nicht hinzunehmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die vielfältigen Funktionen des Waldes (Lärmschutz, Immissionschutz, Erholungsfunktion) auf den in Anspruch zu nehmenden Flächen zu 100% verloren gehen. Darüber hinaus kann erwartet werden, dass in den Randbereichen der für eine Waldumwandlung vorgesehenen Flächen ebenfalls eine erhebliche Minderung der Waldfunktionen eintreten wird

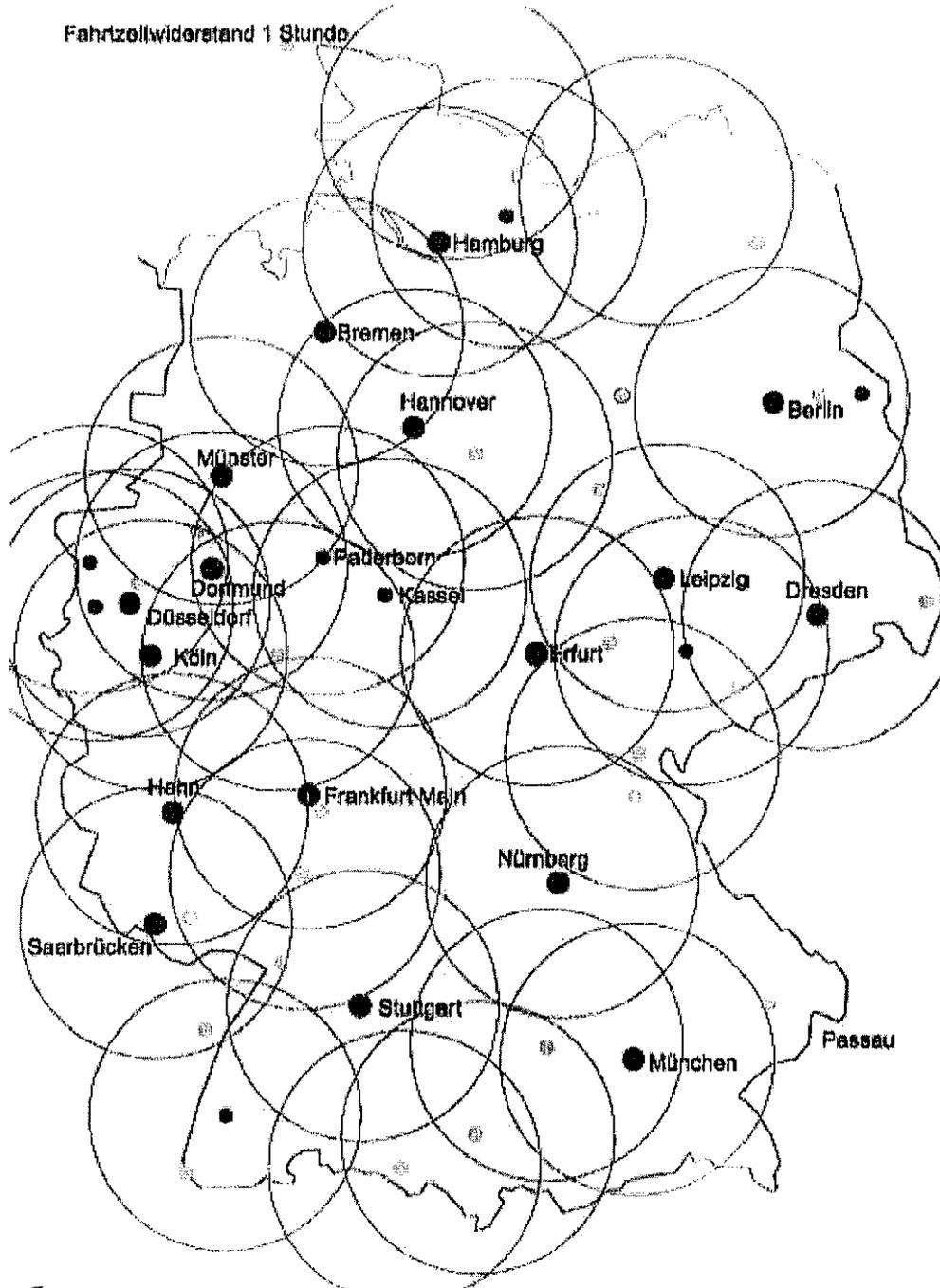
Das Vorhaben steht im Übrigen den Zielen des Regionalplans 2000 / 2004 entgegen (...die im Regionalplan als Waldbestand dargestellten Flächen sollen aus regionalplanerischer Sicht auf Dauer bewaldet bleiben. Die Walderhaltung hat hier Vorrang vor konkurrierenden Nutzungsansprüchen).

### 11.3 Naherholung

Die Beeinträchtigung der Gemeinden, denen die Funktion "Freizeit/Fremdenverkehr" zugewiesen wurde, wird verkannt. Zahlreiche Gemeinden werden im Ausbaufall durch Fluglärm in ihrer Fremdenverkehrs- und Freizeitfunktion beeinträchtigt werden. Nicht berücksichtigt wird, dass die Erholung im Garten oder auf der Terrasse / Balkon dem Wohnen zuzuordnen ist.

Auch die Untersuchung der Auswirkungen auf Naherholungsbereiche ist mangelhaft. Es werden weder die Auswirkungen auf Naherholungsgebiete in Flughafennähe untersucht noch wird der verstärkte Druck auf die nach einem Ausbau verbleibenden unbeeinträchtigten Naherholungsgebiete der Region berücksichtigt. Die Tatsache, dass die Regionalpläne Mittel- und Südhessen keine flächenbezogenen Ausweisungen mehr vornehmen, lässt nicht darauf schließen, dass im Umfeld des Flughafens keine solchen Gebiete vorhanden sind. Als Beispiel sei hier das Erholungsgebiet Mönchbruch genannt, das bereits jetzt im Siedlungsbeschränkungsbereich liegt und in im Falle eines Ausbaus in seiner Funktion sehr stark beeinträchtigt wäre.

Fahrtzeitwiderstand 1 Stunde



● Internationaler Flughafen    ✈️ Regionalflyghafen    ● Flughafen als Low Cost Hub  
(Ide-Graphik, Quelle ADV, Stand 2006)

## D) Erläuterung fachplanerischer Begriffe

### **Anflugverfahren:**

Nach ICAO Annex 14 gibt es drei Anflugverfahren:

- Anflugverfahren nach Sichtflugregeln
- Anflugverfahren nach Nicht-Präzisions-Flugregeln
- Anflugverfahren nach Präzisionsflugregeln.

Alle drei Anflugverfahren sind (auch nach Aussagen der DFS) als sicher einzustufen; andernfalls dürften sie nicht zugelassen werden.

Am Flughafen Frankfurt Main erfolgen die Anflüge nach Präzisionsflugregeln. Anflugverfahren nach Präzisionsflugregeln erhöhen nicht die Luftverkehrssicherheit, sie erhöhen die Betriebssicherheit des Flughafens (siehe auch Betriebssicherheit).

### **Betriebsrichtung:**

Die Betriebsrichtung gibt den Kompasskurs (auf 10 Grad) des geflogenen Kurses (An- oder Abflug), bzw. der Richtung der Start- oder Landebahn an. Bei einem Kompasskurs von 249 Grad liegt die Betriebsrichtung 25 an, d.h. es wird in Richtung 249 (25) Grad gelandet oder gestartet.

### **Betriebssicherheit:**

Unter Betriebssicherheit werden die Betriebszeiten eines Flughafens verstanden. Zur Erhöhung der Betriebssicherheit (der Luftverkehr kann auch bei minimalen Sicht- oder schlechten Witterungsbedingungen stattfinden) sind an den meisten europäischen Flughäfen Anflugverfahren nach Präzisionsanflugregeln der Category I, II/III eingeführt.

Der ICAO Annex 14 fordert für einen Flughafen eine Betriebssicherheit von mindestens 95 Prozent.

### **Flugbetriebsflächensystem:**

Ein Flugbetriebsflächensystem besteht aus:

- Start- und Landebahn
- Streifen
- Schnellabrollwegen
- Abrollwegen
- Rollwegen und
- Vorfeldern (Gebäudenahe- oder Außenposition)

### **Hindernisfreiheit:**

Die Richtlinien des BMVBW lehnen sich an die Vorgaben des ICAO Annex 14 an. Dabei ist festzustellen, dass bei Anflugverfahren nach Sichtflugregeln die geringsten Anforderungen an die **Hindernisfreiheit** gestellt werden, bei Anflugverfahren nach Nicht-Präzisionsflugregeln werden die

Anforderungen verschärft und **bei Anflugverfahren nach Präzisionsflugregeln gelten die schärfsten Anforderungen.**

Diese Regelung weist darauf hin, dass bei Anflugverfahren nach Präzisionsflugregeln entweder die Hindernisse zu beseitigen sind, oder die Entscheidungshöhe für Fehlanflugverfahren angehoben werden muss; was schließlich dazu führen kann, dass die Anfliegbarkeit der entsprechenden Landebahn bei schlechteren Wetterbedingungen nur noch eingeschränkt möglich ist. Damit wird die Betriebssicherheit des Flughafens reduziert (siehe auch Anflugregeln und Betriebssicherheit).

#### **Kapazität:**

Die Kapazität eines Flughafens wird durch verschiedene Parameter (Witterungsbedingungen, Luftraum, Flugzeugmix, Pistensystem, Abrollwege, Rollwege und Vorfelder, aber auch durch Passagieranlagen und die landseitige Erschließung) bestimmt. Da bei Inbetriebnahme einer Neuanlage oder Erweiterung eines Flughafens die Kapazitätsgrenzen der Anlagen für zehn bis fünfzehn Jahre in Voraus geplant werden und somit bei Inbetriebnahme nicht erreicht werden, sonst läge eine Fehlplanung vor, ist es für die Planung von außerordentlicher Bedeutung, die Kapazität der neuen Anlage zu kennen (siehe auch Schwellen). Für diese Kapazität sind zwei Begriffe maßgeblich:

- Technisch mögliche Kapazität und
- praktisch planbare Kapazität<sup>41</sup>

Bei der **technisch möglichen Kapazität** bleiben externe Faktoren (Wetter, etc.) unberücksichtigt. Außerdem wird davon ausgegangen, dass ein gleichmäßig hoher Durchsatz über die gesamten Betriebsstunden und den Betrachtungszeitraum stattfindet. Dieser theoretische Wert ist unter praktisch planbaren Bedingungen (Berücksichtigung externer Faktoren, etc.) nicht zu erreichen.

Bei der praktisch planbaren Kapazität<sup>42</sup> werden Betriebszeiten, Witterungsbedingungen, Luftraum, Flugzeugmix, Staffelung, Pistensystem, Abrollwege, etc. berücksichtigt. Um auftretende Verzögerungen (siehe auch Verzögerungen) abbauen zu können, müssen die An- und Abflüge wellenförmig und zeitversetzt während der Betriebszeit des Tages verlaufen; es findet also kein gleichmäßig hoher Durchsatz statt. Die Grenze der praktisch planbaren Kapazität liegt bei etwa 90 Prozent der technisch möglichen Kapazität.

Kapazitätsermittlungen erfolgen unter Berücksichtigung der Staffelungswerte für CAT I-Betrieb.

#### **Leichte Luftfahrthindernisse:**

Leichte Luftfahrthindernisse (Hindernisse mit Sollbruchstelle) sind in der Definition des ICAO Annex 14 ausschließlich Hindernisse, die dem Luftverkehr dienen und nur im Streifen liegen

<sup>41</sup> Die Frage der planbaren Kapazität wird vom LEP auf den von der Fraport AG willkürlich festgelegten Koordinationseckwert von 120 Fbw/h (LEP EFFM, Seite 15) bezogen, eine Ermittlung dieses Wertes erfolgt nicht. Unter normalen betrieblichen Bedingungen kann dieser Wert in der absoluten Spitze um 25 Prozent überschritten werden. Dies bedeutet, dass mit der Landebahn Nordwest durchaus 150 Fbw/h möglich sind.

<sup>42</sup> Wenn der Koordinationseckwert (LEP EFFM, Seite 15) als planbare Kapazität angegeben wird, muss verdeutlicht werden, dass dieser Wert im praktischen Betrieb und in der Spitzenstunde um rund 25 Prozent überschritten werden kann. Damit werden aus 120 Fbw/h Koordinationseckwert, 150 Fbw/h in der absoluten Spitzenstunde.

(siehe auch Streifen) und nicht zu strukturellen Schäden an Flugzeugen führen dürfen, welche die Start- und/oder Landebahn verlassen haben.

**Schwellen:**

Lande- oder Startschwellen liegen in der Regel in Betriebsrichtung am Anfang der Start- und/oder Landebahn. Die Schwellen werden mit der Betriebsrichtung beschriftet (siehe auch Betriebsrichtung).

**Simulation:**

Simulationen werden in der Regel mit dem von der US-Amerikanischen zivilen Luftfahrtbehörde entwickelten und international anerkannten Simulationsmodell SIMMOD<sup>43</sup> durchgeführt. Mit diesem Simulationsmodell kann, vom realen Flugbetrieb bis zur technisch möglichen Kapazität, jedes Betriebs- und Kapazitätsszenario modelliert, abgebildet und ermittelt werden.

Bei den Simulationen des Planfeststellungsantrags der Fraport AG zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main wurden die vorgegebenen Planungsflugpläne abgebildet, **dies entspricht nicht der praktisch planbaren, sondern der geplanten Kapazität** des ausgebauten Flughafens.

**Streifen:**

Laut ICAO Annex 14 wird die Start- und/oder Landebahn von einem Streifen umgeben. Dabei ist der Streifen bei einer Start- und/oder Landebahn für Präzisionsanflugverfahren 300 m breit und 120 m länger als die Start- und/oder Landebahn. Nur innerhalb des Streifens dürfen leichte Hindernisse vorhanden sein, wenn sie dem Luftverkehr dienen und zu keinen strukturellen Schäden an Flugzeugen führen, welche die Piste verlassen haben<sup>44</sup>.

**Transferverkehr:**

Als Transfer wird der Umsteigvorgang zwischen zwei Flugzeugen (ankommenden und abfliegenden) am Flughafen des Transfervorgangs bezeichnet. Während für Fluggäste die innerhalb der Pass- und Zollgrenzen Umsteigen keine besonderen Einrichtungen erforderlich sind, muss für Transferpassagiere die international/international Umsteigen ein grenzfreier Übergang von einem Flugzeug zum anderen Flugzeug möglich sein (Transfergang). Passagiere die grenzüberschreitend Umsteigen müssen die Grenzkontrollen durchlaufen; besondere Einrichtungen hierfür sind nicht unbedingt erforderlich.

**Transitverkehr:**

<sup>43</sup> Das aus SIMMOD entwickelte Simulationsmodell TAAM ist ein dreidimensionales Simulationsmodell.

<sup>44</sup> Prof. Schänzer schlägt in seinem luftfahrttechnischen Gutachten vor, die verbleibenden Hindernisse im Anflug auf die Nordwestbahn - auf dem Ticono-Gelände - als „leichte Luftfahrthindernisse“ auszubilden. Es kann bezweifelt werden, dass dieser Vorschlag genehmigungsfähig ist. Es kann unzweifelhaft festgehalten werden, dass eine Kollision eines Flugzeugs im Anflug mit diesen „leichten Luftfahrthindernissen“, zu nicht hinnehmbaren strukturellen Schäden am betroffenen Flugzeug führen wird. Nicht untersucht wurde, welche dynamische Energie freigesetzt wird und welche Schäden ein herabstürzendes „leichtes Luftfahrthindernis“ im Betriebsbereich der Ticono verursachen würde.

Als Transitverkehr wird der Verkehr bezeichnet der mit einem Flugzeug an einem Flughafen zwischenlandet und mit diesem Flugzeug zum Zielflughafen weiter fliegt, dabei können die Passagiere, je nach örtlichen Bestimmungen, im Flugzeug verbleiben oder das Flugzeug vorübergehend verlassen.

#### **Umsteigezeit:**

Als kürzest mögliche Umsteigezeit oder auch Minimum Connecting Time (MCT) wird die Zeit benannt in der ein Passagier, vom ausstellen der Triebwerke auf der Parkposition des ankommenden Fluges bis zum anlassen der Triebwerke auf der Parkposition des abgehenden Fluges, für seinen Umsteigevorgang benötigt. Dabei wird mit der MCT vom Flughafenbetreiber jedoch nur garantiert, dass bei einem Umsteigevorgang der die angegebene MCT nicht unterschreitet das aufgegebenes Fluggepäck im Anschlussflug sein wird.

Die erzielbare mittlere Umsteigezeit liegt zwischen den beiden Richtungsspitzen der An- und Abflugbewegungen (am Flughafen Frankfurt Main liegen die Richtungsspitzen durchschnittlich 74 Minuten auseinander – kürzeste 65 Minuten und längste 85 Minuten).

Daraus wird deutlich, dass die Lage von Start- und Landebahnen keinen Einfluss auf die Hubfähigkeit eines Flughafens hat. Die Hubfähigkeit wird bestimmt durch Knotenbildung von Luftverkehrsalianzen, durch zeitlich versetzte An- und Abflugwellen (Richtungsspitzen), durch Anordnung und Funktionalität des Passagierterminals, durch zügige Grenzformalitäten, durch hohe Technisierung der Gepäckabfertigung, etc.

#### **Verzögerungen:**

Verzögerungen, auch Verspätungen oder Pünktlichkeit genannt, werden von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) wie folgt definiert:

*„Im internationalen Luftverkehr gilt ein Flug als pünktlich, wenn er nicht mehr als fünfzehn Minuten von der im Flugplan vorgegebenen Zeit abweicht.“* (Quelle: ADV Verspätungsstatistik 2005).

Ohne Berücksichtigung von Verzögerungen würde jedes Flugbetriebsflächensystem bei gleichzeitig mehr als einer Bewegung pro Piste im Zeitintervall des Flugplans Kapazitätsdefizite aufweisen. Würden die Kapazitäten von Flugbetriebsflächen ohne ausreichende Verzögerungen (15 Minuten) geplant, wäre die Folge eine deutliche Überdimensionierung der verfügbaren Anzahl der Start- und Landebahnen.

Flugpläne werden im Fünf-Minuten-Raster erstellt. Wird pro Landebahn/Startbahn mehr als eine Bewegung in den Flugplan innerhalb dieses Zeitrasters eingestellt, tritt automatisch eine Verzögerung auf, da zwei oder mehr Flüge nicht gleichzeitig auf derselben Piste stattfinden können. Bei Großflughäfen können diese flugplanbedingten Verzögerungen durchaus bis zu fünfzehn Minuten

betragen, ohne dass Kapazitätsengpässe auftreten oder der Flug als verspätet angesehen wird. Durch den wellenförmigen und zeitversetztem Verlauf der An- und Abflugbewegungen, werden diese Verzögerungen, nach Erreichen der jeweiligen Richtungsspitze, wieder abgebaut.

Kapazitätsengpässe werden erst dann erreicht, wenn über die tägliche Betriebszeit betrachtet, mehr als 50 Prozent der Flugereignisse mit mehr als fünfzehn Minuten Verspätung registriert würden (Verspätungshäufigkeit). Diese erkennbare Situation würde den Flughafenbetreiber zum Handeln zwingen: Beseitigung des in der Simulation erkannten Engpasses oder Erweiterung des Flugbetriebsflächensystems.

**Am Flughafen Frankfurt Main wird derzeit, laut Fraport AG, eine Pünktlichkeitsrate (Verspätungshäufigkeit) von 80 Prozent erreicht. Dies belegt, dass es derzeit am Flughafen Frankfurt, trotz anders lautender Aussagen, keine Kapazitätsprobleme gibt.**

Mit freundlichen Grüßen

(Will)

Vorsitzender KAG

## **Stellungnahme zur Ausschussanhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt / Main**

30.01.07

S-

13. bis 15. Februar 2007

Die Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplanes (LEP-Änderung) wurde am 12.09.2006 von der Landesregierung beschlossen und liegt als Landtagsdrucksache 16/6057 vom 26.0.2006 vor. Die Unterzeichnerin wurde als Sachverständige zu folgenden Punkten aufgefordert Stellung zu nehmen:

### **Luftverkehrsprognose, insbesondere Befriedigung des verkehrlichen Bedarfs (u.a. Betriebsregelungen/Mediationsnacht/Nachtflugbeschränkungen)**

Die anlässlich der Ausschussanhörung vorgenommene rechtliche Betrachtung kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Eine langfristige räumliche Entwicklungsmöglichkeit des Frankfurter Flughafens ist durch die Festlegung auf die Landebahn im Kelsterbacher Wald nicht möglich. Der Plangeber hat es versäumt den verkehrlichen Bedarf auf eine, auf der Ebene der Landesplanung erforderlichen, langfristigen Perspektive hin zu prüfen. Durch die vorgegebenen Planungsvoraussetzungen kann das vom Plangeber vorgegebene Planungsziel nicht erreicht werden.
2. Die mit einer langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeit des Flughafens verbundenen Umweltauswirkungen am Standort Frankfurt sind vom Plangeber nicht geprüft worden. Bei Betrachtung der mit der Ausnutzung der technischen Kapazität des geplanten Start- und Landebahnsystems verbundenen Umweltauswirkungen hätte eine Raumverträglichkeit verneint werden müssen.
3. Wenn ein Nachtflugverbot auf der Ebene der Landesplanung nicht als Ziel festgelegt werden kann, kann auch die Erweiterung des Frankfurter Flughafens nicht Gegenstand einer Zielfestlegung sein. Denn die mit dem Flughafen- ausbau verbundenen Konflikte durch die nächtlichen Fluglärm Auswirkungen können auf der landesplanerischen Ebene nicht gelöst werden. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Konfliktbewältigung.
4. Zumindest muss jedoch auf der nachfolgenden Ebene der luftverkehrsrechtlichen Zulassung der Erweiterung des Flughafens das beantragte Nachtflugverbot angeordnet werden. Ist dies aufgrund eines angemeldeten Nachtflugbedarfs nicht möglich, kann der Planfeststellungsbeschluss nicht ergehen, da in einem solchen Fall das mit der Zielfestlegung unmittelbar verbundene Nachtflugverbot nicht beachtet werden würde.

## I. Luftverkehrsprognose

Unter Ziffer III.1 legt die LEP-Änderung als Ziel der Landesplanung fest:

„Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main werden die in der Plankarte dargestellten Flächen für die Erweiterung der Flughafenanlagen einschließlich einer neuen Landebahn als Vorranggebiete ausgewiesen, die von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten sind.“

### **1. Zugrundeliegende Luftverkehrsprognose ist nicht geeignet die Tragfähigkeit der landesplanerischen Zielfestlegung zu stützen**

Das der LEP-Änderung zugrundeliegende Prognosegutachten ist nicht geeignet, den Nachweis zu führen, dass die landesplanerische Letztentscheidung zugunsten einer „langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeit“ durch die Festlegung auf die Nordwestvariante im Kelsterbacher Wald geeignet ist, diesem Ziel gerecht zu werden. Das von der Vorhabensträgerin in Auftrag gegebene Prognosegutachten (Fa. Intraplan) bildet die Grundlage für die luftverkehrsrechtliche Planrechtfertigung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für die beantragte Erweiterung des Frankfurter Flughafens. Jedoch war es nicht Aufgabe der Gutachter, zu prüfen, ob mit der in der LEP-Änderung vorgesehenen Erweiterung um die Landebahn Nordwest, die Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeit gewährleistet ist. Schon aus diesem Grund ist die von Intraplan erstellte Prognose nicht geeignet, die Tragfähigkeit der landesplanerischen Zielfestlegung zu stützen.

Für eine Prognose, die nur einen kurz- bzw. mittelfristigen Zeitraum betrachtet, reicht ein Prognosehorizont 2015 bzw. 2020 aus. Der Prognosehorizont des Gutachtens von Intraplan war ursprünglich auf 2015 begrenzt. Durch die sachlich begründeten Einwendungen musste der Planungshorizont auf das Jahr 2020 verschoben werden. Hält man sich vor Augen, dass diese Prognose lediglich einen Zeitraum von 9 Jahren nach der derzeit geplanten Inbetriebnahme<sup>1</sup> beinhaltet, wird deutlich, dass die prog-

<sup>1</sup> Inbetriebnahme frühestens im Jahr 2011; Prognosehorizont 2020.

nostizierte Flugbewegungszahl für das Jahr 2020 lediglich einen kurzen Zeitraum des Betriebs des geplanten Start- und Landebahnsystems abbildet.

Dass die Ausbauwünsche weiter vorangetrieben werden, wird bereits seit längerem öffentlich diskutiert. Schon im letzten Jahr äußerte sich der IATA-Chef dahingehend, dass die geplante neue Landebahn vor allem angesichts des beabsichtigten Nachtflugverbotes nicht ausreiche.<sup>2</sup> Noch deutlicher wird dies in einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 20.01.2007 thematisiert. Schon der Titel signalisiert, dass langfristig an einen weiteren Ausbau gedacht wird: „Nach dem Ausbau ist vor dem Ausbau“. Es wird weiter ausgeführt, dass dann wenn die Prognosen der Deutschen Bank sowie der Flugzeugbauer von Airbus und Boeing zutreffen, der bevorstehende Ausbau nicht der letzte gewesen sei. Jedenfalls dann nicht, wenn die Rhein-Main-Region auch mittelfristig einer der bedeutendsten Standorte der Luftverkehrswirtschaft auf der Welt bleiben will, so der Autor dieses Artikels. Also bereits mittelfristig müsste daher an ein neues Ausbauvorhaben gedacht werden. Die LEP-Änderung sieht jedoch lediglich die Erweiterung um die Landebahn Nordwest im Kelsterbacher Wald vor, um die „langfristige“ räumliche Entwicklungsmöglichkeit zu gewährleisten. Der Plangeber kann somit sein vorgegebenes Ziel mit dieser landsplanerischen Letztentscheidung zugunsten der Landebahn im Kelsterbacher Wald nicht erreichen. Schon zum jetzigen Zeitpunkt wird davon ausgegangen, dass – sollten sich die Prognosen des Flughafenbetreibers bestätigen – alsbald wieder Engpässe auftreten werden.

Diese von dem Plangeber und dem Flughafenbetreiber betriebswirtschaftlich gewünschten Entwicklungen hätten Anlass sein müssen, zu prüfen, ob sich das vorgegebene Ziel mit der Ausweisung der Landebahn Nordwest verwirklichen lässt.

Prognosen über das Jahr 2020 sind auch möglich.<sup>3</sup> Wie aus dem der LEP-Änderung zugrunde liegende Gutachten von Intraplan hervorgeht, umfasste der Auftrag zur Erstellung der Prognose auch einen Ausblick auf das Jahr 2025.<sup>4</sup> Wie aus einigen Fuß-

---

<sup>2</sup> Finanznachrichten, 29.09.2006

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch die Luftverkehrsprognosen zum Flughafenstandort Berlin-Schönefeld zitiert im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.2006 (1073/04, Rdnr. 90), wonach bis zum Jahr 2023 prognostiziert wurde.

<sup>4</sup> Intraplan, 28.04.2006, S. 3

noten hervorgeht, war der Ausblick im April 2006 noch in Arbeit und sollte später vorgestellt werden.<sup>5</sup> Auch im Abwägungsprotokoll wird an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass von der Prognose ein Ausblick auf das Jahr 2025 umfasst sein sollte.<sup>6</sup> Dieser Ausblick ist weder in dem Gutachten von Intraplan vom 02.08.2006 noch in der von Fraport im Planfeststellungsverfahren am 29.09.2006 vorgelegten Stellungnahme von Intraplan enthalten. Vielmehr wird zum Prognosehorizont klar gestellt, dass ein Ausblick auf das Jahr 2025 nicht vorgenommen wird<sup>7</sup>, obwohl dort von dem Gutachter selbst eingeräumt wird, dass er für einzelne Flughäfen Prognoserechnungen über das Jahr 2020 hinaus gefertigt hat. Auch im Abwägungsprotokoll wird davon ausgegangen, dass ein Ausblick über das Jahr 2020 hinaus „auf aggregiertem Niveau möglich“ sei.<sup>8</sup> Obwohl die Gutachter den Auftrag hatten, einen Ausblick auf das Jahr 2025 vorzunehmen und sich die Abwägung zugunsten der Zielfestlegung auf diesen Ausblick stützt, muss festgestellt werden, dass eine Ermittlung über das Jahr 2020 hinaus unterlassen wurde. Dabei geht der Plangeber selbst davon aus, dass der weltweite Luftverkehr auch nach dem Jahr 2020 weiter steigen wird. Im Abwägungsprotokoll wird ausgeführt, dass im Rahmen des EU-Projektes „CONSAVE 2050“ vier Szenarien zur Entwicklung des Luftverkehrs im Zeitraum 2000 und 2050 entwickelt worden seien. Alle Szenarien gehen von einer steigenden Wachstumsrate aus (Wachstumsrate zwischen 0,5 % und 3,8 %), die teilweise über den Annahmen der Luftverkehrsprognose (Gutachten G 8) liegen würden.<sup>9</sup> Was dies jedoch konkret für die hessische Landesplanung im Hinblick auf eine langfristige Standortsicherung für den Frankfurter Flughafen bedeutet, wurde versäumt zu untersuchen.

Wenn der Plangeber im Abwägungsprotokoll darauf verweist,<sup>10</sup> dass von Seiten der Vorhabensträgerin (Fraport AG) infolge der prognostizierten Luftverkehrsentwicklung bis 2015 und ergänzend bis 2020 kein über den im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (Ausbau Flughafen Frankfurt Main, 2004) hinausgehender Ausbau beantragt sei, wird verkannt, dass die Rechtfertigung für eine Zielfestlegung zur „langfristi-

<sup>5</sup> Ebenda, vgl. z.B. Seite 25, Fußnote 21

<sup>6</sup> vgl. Abwägungsprotokoll, z.B. 1.7- 9, -10, -22; 1.8.1-14.

<sup>7</sup> S. 20 der Anlage zum Schreiben der Fraport vom 29.09.2006.

<sup>8</sup> Abwägungsprotokoll, Referenz-Nummer: 3.1-1

<sup>9</sup> Abwägungsprotokoll, Referenz-Nummer 1.7-18

<sup>10</sup> vgl. Referenz-Nummer: 3.1-1

gen räumlichen Entwicklungsmöglichkeit“ nicht von einem Antrag eines Flughafenbetreibers abhängt, sondern ein planerisches Instrument sein sollte, um Flächen langfristig landesplanerisch einer bestimmten Nutzungsmöglichkeit vorzuhalten. Das die Landesplanung einem Antrag auf Flughafenerweiterung zur Grundlage ihrer Planungsentscheidung macht, ist die Besonderheit dieser LEP-Änderung, mit allen fachlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Grenzen zwischen den Möglichkeiten der Landesplanung und der Planfeststellung.

Der landesplanerischen Letztentscheidung zugunsten der Landebahn im Kelsterbacher Wald wurde daher ein zu kurzer Prognosehorizont zugrunde gelegt. Der Plangeber hat sich nicht mit der Entwicklung des weltweiten Luftverkehrs und der Auswirkungen auf den Frankfurter Flughafen über das Jahr 2020 beschäftigt. Damit liegt ein Fehler in der Ermittlung einer der entscheidungserheblichen Belange vor, der sich auf das gesamte Plangebungsverfahren auswirkt.

Dies betrifft insbesondere die Ermittlung der mit der Zielfestlegung verbundenen „langfristigen“ Umweltauswirkungen. Eine rechtstaatliche landesplanerische Letztentscheidung erfordert eine ordnungsgemäße Ermittlung aller Umweltauswirkungen, die von der Zielfestlegung ausgehen können. Mit der Zielfestlegung soll der Ausbau des Flughafens durch eine neue Landebahn ermöglicht werden. Die Auswirkungsprognosen wurden jedoch lediglich anhand der von der Flughafenbetreiberin im Planfeststellungsverfahren eingebrachten Gutachten erarbeitet. Der Plangeber hat verkannt, dass er eine eigenständige, nicht an dem Planfeststellungsantrag orientierte Abwägung treffen muss. Dies setzt voraus, dass nicht das von der Flughafenbetreiberin vorgegebene Betriebskonzept den Auswirkungsprognosen hätte zugrunde gelegt werden dürfen, sondern die technische Kapazität, die mit dem Start- und Landebahnssystem, welches mit der landesplanerischen Entscheidung möglich ist. Dies sieht auch der LEP 2000<sup>11</sup> in Ziffer 8.3 vor. Der LEP 2000 gibt vor, dass bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für die Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen durch Lärm auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete sowie auch auf sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Dabei soll die Lärmbelastung – einschließlich der bestehenden Belastung – durch verschiedene

---

<sup>11</sup> GVBl. 2001 I S. 2.

Lärmquellen berücksichtigt werden. Dies gelte insbesondere bei der Planung neuer sowie den Ausbau bestehender Verkehrswege. Die entscheidende Vorgabe enthält der LEP 2000 dann in folgendem Satz: „Dabei ist eine entsprechend der Kapazität mögliche volle Auslastung der Verkehrswege zu berücksichtigen.“

Der Plangeber hätte demnach seinen Auswirkungsprognosen zumindest die technische Kapazität zugrunde legen müssen. Die als „Planungsvoraussetzung“ festgelegte Flugbewegungszahl verkürzt den Abwägungsprozess auf der Ebene der Raumordnung in rechtlich nicht hinzunehmender Weise. Durch dieses Versäumnis sind insbesondere die Fluglärmauswirkungen völlig unzureichend ermittelt und bewertet worden. Erst eine Abbildung dessen, was an Fluglärmauswirkungen auf die Anwohner bei Ausnutzung der technischen Kapazität<sup>12</sup> zu befürchten ist, hätte eine sachgerechte Abwägungsentscheidung auf der Ebene der Raumordnung möglich gemacht. Die enge Koppelung an das beantragte Vorhaben der Flughafensbetreiberin schlägt hier auf die Landesplanung zurück. Die „Deckelung“ der Flugbewegungszahlen auf 701.000 sowie das Zugrundelegen eines Nachtflugverbotes als Planungsvoraussetzung der LEP-Änderung steht der Zielfestlegung einer langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeit entgegen. Ist aber die Raumverträglichkeit einer Erweiterung des bestehenden Bahnsystems nur durch betriebsbeschränkende Maßnahmen möglich, die eine langfristige räumliche Entwicklungsmöglichkeit verhindern, liegt ein Abwägungsfehler auf der Ebene der Landesplanung vor.

## 2. Flughafenkonzept der Bundesregierung

Eine die landesplanerische Entscheidung auslösende übergeordnete Planung ist auf der Ebene des Bundes nicht vorhanden. In der LEP-Änderung wird ausgeführt, dass die Bundesregierung im Jahr 2000 ein Flughafenkonzept entwickelt habe.<sup>13</sup> Wie der Plangeber zu der Auffassung gelangt, dass dieses Konzept die Planungsgrundlage

<sup>12</sup> Nach gutachterlichen Aussagen im Erörterungstermin zum Flughafenbau sollen 890.000 Flugbewegungen auf dem geplanten Bahnsystem möglich sein; vgl. hierzu: Simulation der Maximalkapazität im Ausbaufall West- und Ostbetrieb im Auftrag der Zukunft Rhein-Main.

<sup>13</sup> Vgl. S. 10 der LEP-Änderung.

für die Flughafenpolitik des Bundes in Deutschland darstelle, bleibt unklar. Ein Flughafenkonzept der Bundesregierung vom August 2000 liegt nicht vor. Lediglich eine Entwurfsfassung wurde im Kabinett beschlossen. Dieser Entwurf eines Konzeptes rechtfertigt die Erweiterung des Frankfurter Flughafens weder im Hinblick auf eine raumordnerische Entscheidung zugunsten einer neuen Landebahn im Kelsterbacher Wald noch stellt es eine Grundlage für die fachplanerische Planrechtfertigung oder eine Begründung für ein „öffentliches Interesse“ am Ausbau des Flughafens dar.

Das Flughafenkonzept der Bundesregierung ist kein verbindlicher Flughafenentwicklungsplan. Er ist nicht vergleichbar mit dem Bundesverkehrswegeplan für Bundesfernstraßen, der ein ausgefeiltes Bewertungsverfahren von Ausbauprojekten unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Verkehrsgestaltungsstrategie sowie der Folgen auf Mensch, Natur und Umwelt beinhaltet und der eine Reihenfolge und Priorität eventueller Ausbauplanungen vorsieht. In der Sache stellt das Flughafenkonzept der Bundesregierung auch lediglich eine Zusammenstellung der Wünsche und Absichten von Flughafenbetreibern und Bundesländern dar.<sup>14</sup>

Zum einen fehlt die verbindliche Festlegung von Umweltzielen. Weder beim Klimaschutz noch beim Lärm, noch bei sonstigen Umweltbelastungen des Flughafenumlands enthält das Flughafenkonzept der Bundesregierung Zielvorgaben. Zum anderen werden wirtschaftliche Impulse, insbesondere die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Zusammenhang mit Flughäfen bewusst überschätzt. Schließlich fehlt es an einem Gesamtszenario, das die Auswirkungen von Verlagerungen von Kurzstreckenflügen auf die Bahn, von Effizienzsteigerungen (z. B. durch die Kooperation von Flughäfen) und von Vermeidungsmaßnahmen, die politisch angestrebt werden, flughafenbezogen ermittelt. Auch die politische Aufwertung durch die Aufnahme in den Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung ist nicht geeignet, das öffentliche Interesse am Flughafenausbau zu begründen. Hierzu fehlt die demokratische Legitimation durch ein gesetzlich vorgesehenes Verfahren. Solange auf der Ebene des Bundes kein Konzept für die Flughafenstandorte in Deutschland rechtsverbindlich vorgegeben ist, kann aus den bisherigen Verlautbarungen kein landesplanerischer Handlungsbedarf abgeleitet werden.

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Stellungnahme des BUND zum „Flughafenkonzept der Bundesregierung, Entwurfsfassung vom 30.08.2000 nach Ressortabstimmung“, 30 September 2000.

## II. Betriebliche Regelungen, insbesondere Nachtflugverbot

Zentrale Aussage der LEP-Änderung ist, dass ein Ausbau des Frankfurter Flughafens nur möglich ist, wenn der Betrieb des geplanten zukünftigen Flughafens durch ein Nachtflugverbot von 23 h bis 5 h eingeschränkt wird. Damit will die LEP-Änderung das von der hessischen Landesregierung geprägte Junktim „Kein Ausbau ohne Nachtflugverbot“ umsetzen. Der Standortentscheidung zugunsten der Nordwestvariante liegt als „Planungsvoraussetzung“<sup>15</sup> folgendes zugrunde:

„Für die Flugbetriebsszenarien wurden Lärmkonturen für den Tag (6 bis 22 Uhr) und für die Nacht (22 bis 6 Uhr) berechnet. Allen Planungsfällen liegt ein Planungsflugplan zugrunde, der darauf aufbaut, dass in der Zeit von 23 bis 5 Uhr keine planmäßigen Flugbewegungen stattfinden (Mediationsnacht).“

Eine verbindliche Festlegung des Nachtflugverbotes als Ziel der Landesplanung ist in der LEP-Änderung nicht erfolgt. Umstritten ist, ob eine solche Zielfestlegung landesplanerisch möglich ist. Ein vom Regionalen Dialogforum in Auftrag gegebenes Gutachten<sup>16</sup> bejaht dies. Danach gehören betriebliche Beschränkungen der Nutzung eines Flughafens (insbesondere ein Nachtflugverbot) zum zulässigen Inhalt von Raumordnungsplänen im Allgemeinen und des LEP Hessen im Besonderen. Dies wird vor allem aus § 2 Ziffer 8 ROG abgeleitet, der den Schutz der Allgemeinheit vor Lärm beinhaltet.<sup>17</sup> Da die „Planungsvoraussetzung“ nicht mit der gleichen Verbindlichkeit, also als Ziel der Raumordnung ausgestattet worden sei wie die Standortentscheidung, obwohl diese Standortentscheidung und das Nachtflugverbot als funktionale Äquivalente bei der Bewältigung des Lärmproblems in einem untrennbaren planerischen Zusammenhang stehen, liege ein Abwägungsmangel vor. Dieser Verstoß gegen das Gebot der Konfliktbewältigung mache es wahrscheinlich, dass der VGH Kassel den geänderten LEP für nichtig erklären werde.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> LEP-Änderung, Seite 7.

<sup>16</sup> Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen, Georg Hermes, Mai 2006.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 47.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 48.

Ein Nachtflugverbot als Ziel der Landesplanung festzuschreiben, hält das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zu Berlin-Schönefeld<sup>19</sup> für nicht zulässig. Die Landesentwicklungsplanung kann zur Bewältigung voraussehbarer Lärmkonflikte an einem Standort nur die Mittel einsetzen, die ihr das Raumordnungsrecht zur Verfügung stellt. Diese Mittel beschränken sich im Wesentlichen auf die Festlegung der Siedlungs- und Freiraumstruktur und deren Konkretisierung in Gestalt von Planungszonen zur Siedlungsbeschränkung.<sup>20</sup>

Der hessische Plangeber hat den nächtlichen Fluglärmschutz wohl aus diesem Grund nicht als Ziel, sondern als einen Grundsatz gem. § 3 Ziffer 3 HLPG in die LEP-Änderung aufgenommen. Danach soll in den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz aus Rücksichtnahme auf die besonders schutzbedürftige Nachtruhe der Bevölkerung ein umfassender Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht von herausragender Bedeutung sein. Allerdings geht diese allgemeine Aussage nicht über den im Luftverkehrsgesetz in § 29 b Abs. 1 Satz 2 bereits geregelten Schutz hinaus. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt: „Diese Vorschrift, für die es im sonstigen Verkehrswegeplanungsrecht nichts Vergleichbares gibt, erlegt nicht zuletzt der Zulassungsbehörde im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren die Verpflichtung auf, auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Sie hat die Qualität einer Gewichtungsvorgabe.“<sup>21</sup> Während ein Grundsatz der Raumordnung auf der Ebene der Planfeststellung keine Beachtungspflicht gebietet, sondern vielmehr die Rechtswirkung sich darin erschöpft, dass diese allgemeine Aussage bei der Abwägung zu berücksichtigen ist (§ 4 Abs. 2 HLPG), statuiert das Bundesverwaltungsgericht den in § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG enthaltenen Schutzauftrag als Gewichtungsvorgabe für die im Rahmen der Planfeststellung erforderliche Abwägung. Der Äquivalenz zwischen der Zielfestlegung zum Ausbau und dem zwingend erforderlichen Nachtflugverbot auf der Ebene der Landesplanung trägt der Grundsatz, wie er in Ziffer III. 1 in die LEP-Änderung aufgenommen worden ist, keine Rechnung.

<sup>19</sup> Urteil vom 16.03.2006, 4 A 1001/04, Rndr. 154.

<sup>20</sup> Deutsch, NVwZ 2006, 878 (879).

<sup>21</sup> Ebenda, Rndr. 262.

Aus alledem folgt, dass eine Zielfestlegung zugunsten eines Nachtflugverbotes auf der Ebene der Landesplanung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zulässig ist. Die Aufnahme eines Grundsatzes zum Schutz der Nachtruhe ist nicht geeignet, um den Konflikt zwischen dem Ausbau und der betroffenen Bevölkerung zu lösen. Deshalb hätte ohne eine Möglichkeit der verbindlichen Festlegung des Nachtflugverbotes auch die Zielfestlegung zum Ausbau nicht erfolgen dürfen. Insoweit verstößt die LEP-Änderung gegen das Gebot der Konfliktbewältigung.

Nach der Konzeption, die der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu Berlin-Schönefeld zugrunde liegt, soll auf der Landesebene geklärt werden, ob aus raumordnerischen Belangen heraus eine Standortentscheidung getroffen werden kann. Wenn feststeht, dass keine unlösbaren Konflikte in bezug auf die Raumordnungsbelange der Standortentscheidung entgegenstehen, kann eine solche getroffen werden. Stellt sich auf der Ebene der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung heraus, dass private Schutzgüter (Eigentum, Gesundheit), die kommunale Selbstverwaltung, Wasserhaushalt, Bodenschutz, Natur und Landschaft unzumutbar betroffen sind oder aber auch nachträgliche Entwicklungen auftreten, die eine Realisierung des Ziels aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf unabsehbare Zeit unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden, kann die Planfeststellung abgelehnt werden.<sup>22</sup>

Diese, der konkreten Fallgestaltung zur Standortentscheidung Berlin-Schönefeld, geschuldete, Rechtsprechung beantwortet jedoch nicht die Frage, welche rechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben, wenn die raumordnerische Standortentscheidung letztendlich bereits unter Zugrundelegung flugbetrieblicher Annahmen, insbesondere eines Nachtflugverbots getroffen worden ist,<sup>23</sup> also weit über die Ebene von Raumordnungsbelangen bereits auf die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung zurückgreift, um überhaupt eine positive Standortentscheidung treffen zu können.

Der landesplanerischen Letztentscheidung, wie sie mit dem Kabinettsbeschluss getroffen worden ist, und deren Zustimmung durch den Hessischen Landtag aussteht, liegt bereits das beantragte Nachtflugverbot zugrunde. Die in dem Umweltbericht dargestellten Auswirkungen des Flugverkehrs basieren letztendlich auf den flugbe-

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, 4 A 1073/04, Rdnr. 77.

<sup>23</sup> Barth, ZUR 2006, 531, 532.

trieblichen Annahmen, die in dem Datenerfassungssystem (DES) der Flughafenbetreiberin zugrunde liegen. Den Gutachten liegen bestimmte Flugrouten und deren (fiktive) Belegung mit einem bestimmten Flottenmix zugrunde. Diese ergeben sich wiederum aus einem für das Jahr 2020 erarbeiteten Flugplan. Dieser geht wiederum von dem beantragten Nachtflugverbot aus.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte diese Fallkonstellation nicht zu entscheiden. Jedoch lässt sich aus der Formulierung, dass die Landesplanung „vorausschauend“ prüfen muss, ob die mit der Standortentscheidung verbundenen Konflikte im späteren Planfeststellungsverfahren beherrschbar sein werden, schließen, dass der Plangeber davon ausgegangen ist, dass sich die Konflikte nur mit einem Nachtflugverbot lösen lassen. Sollte daher auf der Ebene der Planfeststellung festgestellt werden, dass das beantragte Nachtflugverbot nicht angeordnet werden kann, weil ein begründeter Nachtflugbedarf geltend gemacht wird,<sup>24</sup> würde dies gegen das Ziel der Landesplanung verstoßen. Der Planfeststellungsbeschluss könnte nicht ergehen.

Frankfurt am Main, den 29.01.2007

Ursula Philipp-Gerlach  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

---

<sup>24</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahme der Lufthansa im Verfahren zur LEP-Änderung sowie die Einwendungen der Deutschen Lufthansa, vorgetragen im Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens; Abwägungsprotokoll, Referenz-Nr. 1.8.2.-43; 44; Deutsch, NVwZ 2006, S. 878 (880ff.).

30.01.07 S

**Stellungnahme zum  
Antrag der Landesregierung betreffend Verordnung über die  
Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) Hessen 2000  
– Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main  
(Drucksache 16/6057)**

vorgelegt von:

Dipl.-Psych. Dirk Schreckenber

ZEUS GmbH  
Zentrum für angewandte Psychologie,  
Umwelt- und Sozialforschung

Universitätsstraße 142  
D-44799 Bochum

Tel.: 02 34 / 70 99 23 - 35  
Fax: 02 34 / 70 99 23 - 31  
E-Mail: schreckenber@zeusgmbh.de

Datum: 29.01.07

## 1. Vorbemerkung

Die hier vorgelegte Stellungnahme zum Antrag der hessischen Landesregierung betreffend die Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main - Drucksache 16/6057 – bezieht sich auf den Tagesordnungspunkt 4.1 "Lärmkonturen – Vorgehensweise / Berechnungen" der Anhörung der Landtagsausschüsse für Wirtschaft und Verkehr sowie für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 13.-15.02.07 zu dem o.g. Antrag.

Die Stellungnahme basiert insbesondere auf Erkenntnissen der im Jahr 2006 abgeschlossenen, im Auftrag des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt unter Konsortialführung der ZEUS GmbH durchgeführten empirischen Studie über die Belästigung und Lebensqualität im Umfeld des Frankfurter Flughafens (im Folgenden: RDF-Belästigungsstudie; Schreckenber & Meis, 2006). An dieser Studie nahmen 2312 Bewohner aus 66 Wohngebieten im Umkreis des Flughafens von bis zu 40 km teil. Die Untersuchungsteilnehmer wurden u. a. detailliert nach ihrer Belästigung durch Fluglärm insgesamt sowie zu verschiedenen Tageszeiten befragt, es wurden individuelle Immissionspegel bezogen auf das jeweilige Wohnhaus aller 2312 Teilnehmer nach AzB 1999 berechnet.

Aus diesen Daten wurden Dosis-Wirkungskurven für die Lärmbelästigung durch Flugverkehr in Abhängigkeit des energieäquivalenten Dauerschallpegels  $L_{eq(3)}$  und weiteren akustischen Parametern ( $L_{max}$ ,  $NAT_{70}$ ) gewonnen. Hiervon den besten Dosis-Wirkungszusammenhang bildet die Lärmbelästigung in Abhängigkeit des  $L_{eq(3)}$  ab.

Die Studie wurde von international anerkannten deutschen und niederländischen Lärmwirkungsforschern und Experten begleitet und qualitätsgesichert: Prof. Dr. Monika Bullinger, Prof. Dr. Barbara Griefahn, Prof. Dr. Rainer Guski, Dr. Henk Miedema, Dr. Alexander Samel, Prof. Dr. Schick, Dr. Martin van den Berg, Prof. Dr. H.-Erich Wichmann. Die Ergebnisse können somit als wissenschaftlich anerkannt betrachtet werden.

Da die Studie – sowie weitere Gutachter- und Forschungstätigkeiten des Stellungnehmenden – sich insbesondere auf den Lärmwirkungsbereich "Lärmbelästigung" beziehen, wird auch hier zum Antrag der hessischen Landesregierung zur Änderung des LEP 2000 im Hinblick auf die Lärmbelästigung Stellung bezogen.

## 2. Im LEP dargestellte Fluglärmkonturen

### 2.1 Den Siedlungsbeschränkungsbereich kennzeichnende Fluglärmkonturen

Die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 bezieht sich auf eine Neufassung der raumordnerischen Festlegungen zur geplanten Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main. Im Rahmen der Bewertungen der Ausbauvarianten Nordwest, Nordost und Süd wurden u. a. die Umweltauswirkungen der Varianten und hierbei die Fluglärmwirkungen auf die Siedlungsflächenpotenziale der Gemeinden sowie auf die Wohn-/Wohnumfeldfunktionen und Erholung der Menschen geprüft.

Methodisch wurde ein Siedlungsbeschränkungsbereich in gleicher Weise wie für den Regionalplan Südhessen 2000 bestimmt:

- 60 dB(A)-Isophone,  $q=3$ , 100%-Regelung, AzB 1984 nach der Fluglärmeitlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI).

Ergänzend zum Siedlungsbeschränkungsbereich gemäß Regionalplan Südhessen 2000 gibt der LEP 2000 als äußere Begrenzung des Siedlungsbeschränkungsbereichs eine

- 62 dB(A)-Isophone,  $q=3$ , 100%-Regelung, AzB 1984 vor.

## 2.2 Fluglärmkonturen zur Bewertung der Verlärmung (Fläche, Betroffenenzahl)

Die Bewertung der prognostizierten Verlärmung (Fläche, Betroffenenzahl) bezogen auf die Wohn-/Wohnumfeldfunktion erfolgt mit Hilfe eines Bewertungsrahmens, der dem Umweltbericht zur Änderung des LEP Hessen 2000 zufolge für die Beeinträchtigung am Tag die folgenden Wertstufen beinhaltet [Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL), 2005, S. 215ff.]:

- A Bereich starker Umwelteinwirkungen:  $L_{eq(3), Tag} \geq 65 \text{ dB(A)}$   
B Bereich deutlicher Umwelteinwirkungen:  $60 \leq L_{eq(3), Tag} \leq 65 \text{ dB(A)}$   
C Bereich mäßiger Umwelteinwirkungen:  $55 \leq L_{eq(3), Tag} \leq 60 \text{ dB(A)}$

Unterhalb eines  $L_{eq(3), Tag}$  von 55 dB(A) werden die Umwelteinwirkungen als unerheblich (Wertstufe D) und damit als unterhalb der Relevanzschwelle liegend eingestuft.

Als Grundlage für diesen Bewertungsrahmen werden im Umweltbericht [MMWVL, 2005, S. 37, S. 215ff.]

- die LAI-Fluglärmeitlinie, die eine Berechnung von Fluglärmkonturen für die  $L_{eq(3), Tag}$  - Pegel 55, 60 und 62 dB(A) nach der 100%-Regelung vorsieht;
- sowie wissenschaftlich anerkannte Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung genannt. Unter Bezug auf die Autoren Gjemulla & Schorcht [2004] soll ein  $L_{eq(3), Tag} \geq 65 \text{ dB(A)}$  den Wert für erhebliche Belästigung markieren. Die Relevanzschwelle von  $L_{eq(3), Tag} = 55 \text{ dB(A)}$  entspricht dem vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) genannten Vorsorgezielwert [SRU 1999, SRU 2004].

Mit den die einzelnen Bewertungsstufen markierenden dB-Werten soll auf der Ebene der Raumordnung grundsätzlich eine Orientierung an Werten erfolgen, die den Gedanken der Vorsorge weitgehend Rechnung tragen. Eine Aussage über die Anwendung dieser Werte in anderen Verfahren soll damit nicht getroffen werden.

Die Berechnung des  $L_{eq(3), Tag}$  erfolgt nach der 100%-Regelung, d.h. durch Bildung der Umhüllenden aus den Lärmwerten bei Ost- und Westbetrieb der sechs verkehrsreichsten Monate. Für die Berechnung wird hier, anders als bei der Definition des Siedlungsbeschränkungsbereichs die AzB 1999, die gegenüber der AzB 1984 eine andere Flugzeugklasseneinteilung beinhaltet, zugrunde gelegt.

### 2.3 Stellungnahme zur Berechnungsmethode der Fluglärmkonturen

Bezogen auf die Belästigung durch Fluglärm in der Bevölkerung stellt der  $L_{eq(3), Tag}$  ein adäquates, wirkungsbezogenes Maß dar; unter den akustischen Parametern weist er im Allgemeinen den engsten Zusammenhang zur Lärmbelästigung auf. Dies wurde auch in der RDF-Belästigungsstudie am Frankfurter Flughafen bestätigt.

Die Anwendung der 100%-Regel als Berechnungsverfahren für die  $L_{eq(3), Tag}$ -Fluglärmkonturen ist bezogen auf die Lärmbelästigung und dem psychischen Wohlbefinden wirkungsadäquat. In der RDF-Belästigungsstudie zeigten die nach der 100%-Regel berechneten Pegel einen mindestens gleichen, zum Teil auch engeren Pegel-Wirkungszusammenhang als die nach Realverteilung<sup>1</sup> berechneten Pegel. Dabei betragen die Abweichungen zwischen Pegeln berechnet nach der 100%-Regel und nach der Realverteilung bis zu 5 dB.

Die Anwendung verschiedener AzB-Versionen – AzB 1984 zur Definition des Siedlungsbeschränkungsereichs, AzB 1999 zur Bewertung der ausbaubedingten Fluglärmwirkungen – ist das Resultat unterschiedlicher Verantwortlichkeiten: Die Siedlungsbeschränkung obliegt der Regionalplanung Südhessen – die Regionalversammlung Südhessen hat sich im Dezember 2004 für Anwendung der AzB 1984 entschieden – während die Bewertung der Fluglärmwirkungen im Rahmen der Landesentwicklungsplanung erfolgt und hier die aktuellere AzB 1999 als Berechnungsgrundlage herangezogen wurde. Im Durchschnitt ergeben sich bei Anwendung der AzB 1999 um etwa 3 dB geringere Pegelwerte als bei Anwendung der AzB 1984. Wie die vielen auf dieses Thema bezogene Stellungnahmen zur LEP-Änderung zeigen, löst die Anwendung der verschiedenen AzB-Versionen Irritationen aus und erschwert die Transparenz des Planungsverfahrens.

### 2.4 Stellungnahme zur Bewertung der ausbaubedingten Fluglärmwirkungen

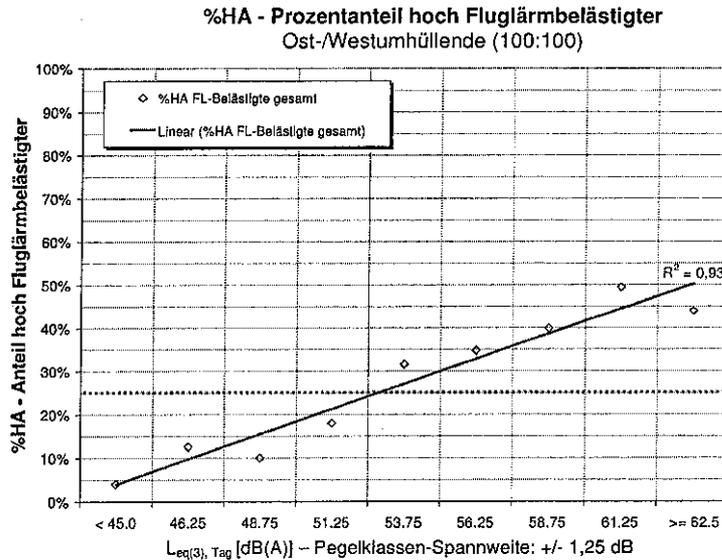
Es wird nicht verkannt, dass das LEP-Bewertungssystem zur Beurteilung der ausbaubedingten Fluglärmwirkungen für eine Bewertung nach raumordnerischen Maßstäben und nicht zur Beurteilung individuenbezogenen fachplanerischen Zumutbarkeit aufgestellt wurde. Dennoch ist auf Basis der Ergebnisse der RDF-Belästigungsstudie zu konstatieren, dass die Verlärmung im Umfeld des Flughafens durch Anwendung des Bewertungsrahmens unterschätzt wird.

Die Wertstufe A (starke Umwelteinwirkungen) markiert lt. Umweltbericht zur LEP-Änderung mit einem  $L_{eq(3), Tag} \geq 65$  dB(A) den Wert für erhebliche Belästigung. Üblicherweise wird in der Lärmwirkungsforschung von erheblicher Belästigung der Bevölkerung dann gesprochen, wenn der Anteil hoch Lärmbelästigter (Personen, die auf einer abgestuften Belästigungsskala die obersten Belästigungsstufen angeben) mindestens 25% beträgt [Rohrman, 1984; SRU 1999].

---

<sup>1</sup> Im Realverteilungsverfahren wird die über die sechs verkehrsreichsten Monate des Jahres ermittelte langjährige mittlere Bewegungsverteilung (im Untersuchungsjahr 2005: 67% West und 33% Ost bezogen auf einen 24h-Tag) bei der Berechnung berücksichtigt. Dieses Vorgehen entspricht den Vorgaben der AzB und dem internationalem Gebrauch. Die nach diesem Verfahren berechneten Fluglärmwerte beschreiben die unter Berücksichtigung der Bewegungsverteilung im Bezugszeitraum auftretende durchschnittliche Belastung.

In der RDF-Belästigungsstudie wurde die Lärmbelastigung nach dem international anerkannten Vorschlag der International Commission on Biological Effects of Noise [ICBEN; Felscher-Suhr et al., 2000; Fields et al., 2001] erhoben (blaue Linie in Abbildung 1). Danach wird im Rhein-Main-Gebiet ein Prozentanteil hoch Fluglärm-belästigter bei einem  $L_{eq(3)}$ -Tagespegel deutlich unter 65 dB(A), nämlich bereits bei 52,5-55 dB(A) erreicht. In Höhe der Relevanzschwelle von  $L_{eq(3), Tag} = 55$  dB(A) sind mehr als 30% durch Fluglärm hoch belästigt. Das heißt, dass im Pegelbereich zwischen 55 und 60 dB(A) im Rhein-Main-Gebiet nicht von mäßigen, sondern deutlichen bis starken Umwelteinwirkungen gesprochen werden kann.



**Fluglärm-belästigung insgesamt:** „Wie stark haben Sie sich in den letzten 12 Monaten durch den Fluglärm insgesamt gestört oder belästigt gefühlt?“ Antwortskala: (1) überhaupt nicht – (5) äußerst gestört oder belästigt.

**%HA:** Gewichteter Anteil der Befragten, die auf der Belästigungs-Skala die Skalenstufe 5 (äußerst) oder 4 (stark) angaben.

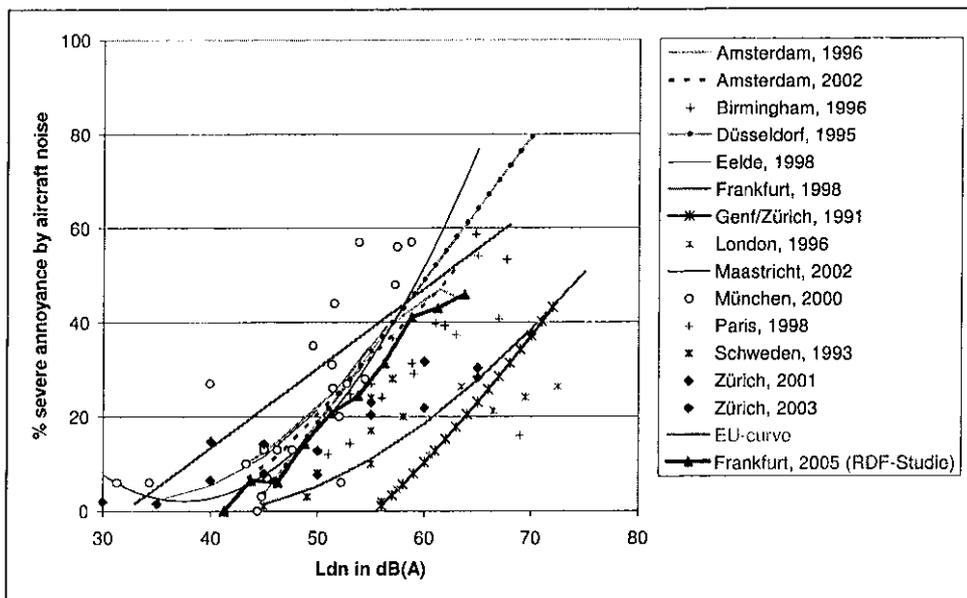
Abbildung 1: Anteil hoch Fluglärm-belästigter (%HA = % highly annoyed) insgesamt sowie bezogen auf den Tageszeitraum 6-22 Uhr in Abhängigkeit des  $L_{eq(3), Tag}$  berechnet nach der 100%-Regel

Dieses Ergebnis der RDF-Belästigungsstudie gliedert sich in einen in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden Trend eines zunehmenden Anteils hoch belästigter Personen bei vergleichbaren energieäquivalenten Dauerschallpegeln ein [Bröer & Wirth, 2004; Guski, 2004; Interdisziplinärer Arbeitskreis, 2004].

Aus der viel beachteten Meta-Analyse zur Dosis-Wirkungsbeziehungen für die Lärmbelastigung des Lärmwirkungsforschers Miedema und Kollegen [u.a. Miedema & Oudshoorn, 2001] geht hervor, dass 25% Betroffener bei einem  $L_{DN}$  von 63 dB hoch fluglärm-belästigt sind. Die Ergebnisse dieser Meta-Analyse sind u. a. in das EU-Positionspapier zur Dosis-Wirkungsbeziehung zwischen Verkehrslärm und Belästigung eingeflossen [EC/WG2, 2002; "EU-curve" s. Abbildung 2]. Allerdings beträgt das Durchschnittsalter der in dieser Meta-Analyse enthaltenen Studiendaten 14 Jahre bezogen auf das Jahr 2006. Aktuellere Studien zur Fluglärm-belästigung weisen darauf hin, dass der energieäquivalente Dauerschallpegel, bei dem 25% hoch belästigt sind, inzwischen deutlich geringer ist.

Die Lärmwirkungsforscherinnen van Kempen und van Kamp [2005] vom niederländischen Gesundheits- und Umweltinstitut RIVM haben die Dosis-Wirkungsdaten von 11 europäischen

Untersuchungen der "EU-Kurve" von Miedema & Outshoorn [2001] gegenübergestellt. Im Durchschnitt sind in diesen von den Autorinnen analysierten Untersuchungen 25% der Betroffenen bei einem  $L_{DN} = 57$  dB(A) hoch belästigt. Abbildung 2 zeigt die von van Kempen und van Kamp zusammengefassten Dosis-Wirkungsdaten ergänzt um die Ergebnisse der Schweizer Lärmstudie 2000 und der RDF-Belästigungsstudie. Es zeigt sich, dass sich die RDF-Belastigungsdaten gut in das Set der Dosis-Wirkungskurven der neueren Lärmwirkungsstudien einfügen und nicht als "Extremdaten" anzusehen sind.



Quelle: Van Kempen, und van Kamp (2005, S. 25, Fig 3b); Quelle der Daten von Zürich 2001/2003: Brink, M., Wirth, K., Schierz, Ch. (2005): Lärmstudie 2000: Dosiswirkungskurven zur Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Flughafens Zürich (elektronische Daten), ETH Zürich, Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften. [Online: [http://www.laerm2000.ethz.ch/files/LS2000\\_DW-Kurven.zip](http://www.laerm2000.ethz.ch/files/LS2000_DW-Kurven.zip)]. Ergänzt um Daten der RDF-Belästigungsstudie (blaue Linie).

Abbildung 2: Zusammenfassung der Dosis-Wirkungsdaten von 11 Studien zum Anteil hoher Fluglärmbelästigung (%HA) und Vergleich mit der generalisierten EU-Kurve [Miedema und Oudshoorn, 2001; EC/WG2, 2002] (rot) aus van Kempen und van Kamp [2005]. Hinzugefügt wurden Dosis-Wirkungsdaten der Schweizer Lärmstudie 2000 (Zürich 2001, 2003) [Brink et al. 2005] und %HA-Daten der RDF-Belästigungsstudie (blaue Linie). Alle Belästigungsdaten sind in Abhängigkeit des Tag/Nacht-Pegels  $L_{DN}$  dargestellt.

Miedema und Vos haben die RDF-Belastigungsdaten zur Verfügung gestellt bekommen und diese einer vergleichenden Dosis-Wirkungsanalyse bezogen auf den  $L_{DEN}$  unterzogen. Sie bestätigen, dass die Ergebnisse der RDF-Studie zur Fluglärmbelästigung einem allgemeinen Trend folgen.

"Both the %HA and the %A estimates for the RDF study are well above the curves from the EU Position Paper. This is a further indication that there has been a shift towards higher annoyance at the same exposure level in the last 10 -15 years."

Vos, H. & Miedema H.M.E in Schreckenber & Meis (2006, S. 142). Mit %HA ist der Anteil der hoch Belästigten (highly annoyed), mit %A der Anteil der Belästigten (annoyed) gemeint.

Das Fluglärmbewertungskonzept der LEP orientiert sich nach den Angaben im Umweltbericht an den Empfehlungen des SRU [1999]. Aus der bisherigen Darstellung kann gefolgert werden, dass die

Angaben des SRU [1999], wonach die Schwellenwerte für Belästigungsreaktionen bei 50-55 dB(A) und für erhebliche Belästigungen (definiert als äquivalenter Dauerschallpegel, bei dem sich 25% der Betroffenen stark belästigt fühlen) um 10 dB(A) höher liegen, inzwischen nicht mehr als aktuell und vor dem Hintergrund der Ergebnisse der RDF-Belästigungsstudie für die Rhein-Main-Region als nicht gültig betrachtet werden können.

In dem Zusammenhang fällt auf, dass im Umweltbericht zur LEP-Änderung für die Bewertung der Belastung durch Straßenverkehrslärm in Wohn- und Mischgebieten eine oberste Pegelstufe (Wertstufe A – Bereich starker Umweltauswirkungen) von 59 dB(A) angegeben ist [HMWVL, 2005, S. 231ff.). Diese leitet sich aus den Grenzwerten der 16. BImSchV ab, die für Flugplätze keine Geltung hat. Die für Flug- und Straßenverkehrslärm gewählten unterschiedlichen Konturen für die Wertstufe A (63 dB(A) für Fluglärm, 59 dB(A) für Straßenverkehrslärm) erwecken allerdings den Eindruck einer hier zugrunde gelegten unterschiedlichen Wertigkeit der Beeinträchtigungswirkung durch Flug- und Straßenverkehrslärm. Danach scheint es, dass dem Fluglärm gegenüber dem Straßenverkehrslärm eine geringere Beeinträchtigungswirkung zugesprochen und daher für die Wertstufe A eine höhere Lärmkontur angesetzt wird. Bezogen auf die Lärmbelastung ist allerdings in der Lärmwirkungsforschung gut belegt, dass der Straßenverkehrslärm gegenüber dem Fluglärm bei gleichem energieäquivalenten Dauerschallpegel eine geringere Lästigkeit aufweist [u.a. Miedema & Vos, 1998; Miedema & Outshoorn, 2001]. Dies zeigen auch die Daten der RDF-Belästigungsstudie (Abbildung 3).

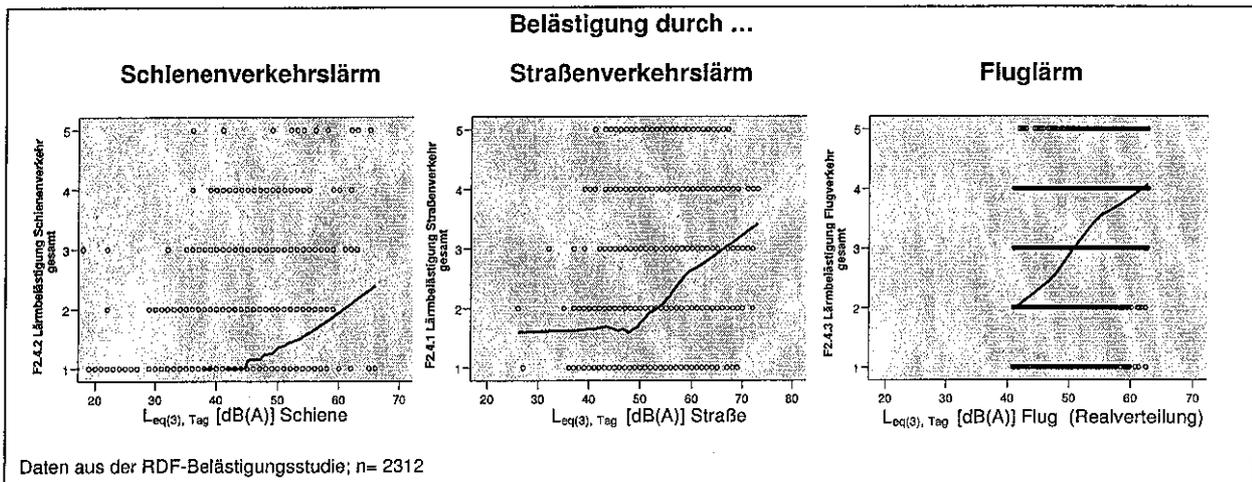


Abbildung 3: Belästigung durch Schienen-, Straßenverkehrslärm sowie Fluglärm. Dargestellt sind jeweils für die drei Verkehrslärmarten die individuellen Belästigungswerte in Abhängigkeit des  $L_{eq(3), Tag}$  und eine mittels iterativen Schätzverfahrens (Loess-Verfahrens) ermittelte lokale Anpassungslinie. Zu erkennen ist eine höhere Belästigungswirkung des Fluglärms im Vergleich zum Straßen- und Schienenverkehrslärm bei gleicher  $L_{eq}$ -Dosis".

## Literatur

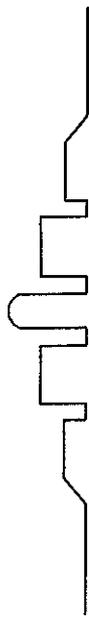
1. Brink, M., Wirth, K., Schierz, Ch. (2005). Lärmstudie 2000: Dosiswirkungskurven zur Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Flughafens Zürich (elektronische Daten), ETH Zürich, Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften. [Online: [http://www.laerm2000.ethz.ch/files/LS2000\\_DW-Kurven.zip](http://www.laerm2000.ethz.ch/files/LS2000_DW-Kurven.zip)]. Ergänzt um Daten der RDF-Belästigungsstudie (blaue Linie)
2. Bröer, C., Wirth, K. (2004). Mehr Belästigung bei gleichem Pegel - Wieso Flugzeuggeräusche heute möglicherweise lästiger sind als vor 40 Jahren. Zeitschrift für Lärmbekämpfung, 4/04, 118-121.
3. EC/WG2 – Dose/Effect (2002). Position paper on dose response relationships between transportation noise and annoyance. [http://ec.europa.eu/environment/noise/pdf/noise\\_expert\\_network.pdf](http://ec.europa.eu/environment/noise/pdf/noise_expert_network.pdf)
4. Felscher-Suhr, U., Guski, R., Schuemer, R. (2000). Internationale Standardisierungsbestrebungen zur Erhebung der Lärmbelastigung. Die Entwicklung von international vergleichbaren äquidistanten Lärmbelastigungsskalen. Zeitschrift für Lärmbekämpfung, 47, 68-70.
5. Fields, J. M., DeJong, R.G., Gjestland, T., Flindell, I.H., Job, R.F.S., Kurra, S., Lercher, P., Vallet, M. Guski, R., Felscher-Suhr, U. & Schuemer, R. (2001). Standardized general-purpose noise reaction questions for community noise surveys: Research and a recommendation. Journal of Sound and Vibration, 242(4), 641-679.
6. Giemulla, E. & Schorcht, H. (2004a). Juristische Bewertung von Fluglärm (Fluglärmsynopse) Teil I, Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW), 3/2004, S. 386-394.
7. Giemulla, E. & Schorcht, H. (2004b). Juristische Bewertung von Fluglärm (Fluglärmsynopse) Teil II, Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW), 4/2004, S. 494-531.
8. Guski, R. (2004). How to forecast community annoyance in planning noisy facilities? Noise & Health, 6, 59-64.
9. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) (2005). Umweltbericht zur Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 nach § 8 Abs. 7 HLPG - Erweiterung Flughafen Frankfurt Main. Wiesbaden.
10. Interdisziplinärer Arbeitskreis für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt (2004). Fluglärm 2004. Stellungnahme des Interdisziplinären Arbeitskreises für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt. Berlin: Umweltbundesamt. <http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/anlagen/fluglaermwirk.pdf>.
11. Miedema, H.M.E. & Vos, H. (1998). Exposure-response relationships for transportation noise. Journal of the Acoustical Society of America, 104, 6, 3432-3445.
12. Miedema, H. M. E. & Oudshoorn, C. G. M. (2001). Annoyance from transportation noise: relationships with exposure metrics DNL and DENL and their confidence intervals. Environmental Health Perspectives, 109, 409-416.
13. Rohrmann, B. (1984). Psychologische Forschung und umweltpolitische Entscheidungen: das Beispiel Lärm. Opladen: Westdeutscher Verlag.
14. Schreckenber, D. und Meis, M. (2006). Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens. Gutachten im Auftrag des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt. Endbericht. Bochum, Oldenburg: AG Fluglärmwirkung. URL <http://www.dialogforum-flughafen.de/index.php?id=185>, 22.01.07.
15. SRU, Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2004). Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern.
16. SRU, Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1999). Sondergutachten: Umwelt und Gesundheit – Risiken richtig einschätzen. Eigenverlag, Wiesbaden.
17. Van Kempen, E.E.M.M. & Van Kamp, I. (2005). Annoyance from air traffic noise. Possible trends in exposure-response relationships. Report 01/2005 MGO EvK, Reference 00265/2005, Bilthoven (NL): RIVM.

Bochum, 29.01.07

ZEUS GmbH,  
Zentrum für angewandte Psychologie,  
Umwelt- und Sozialforschung



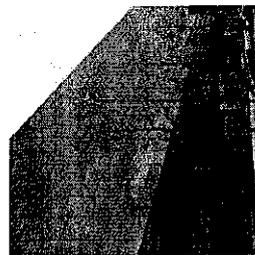
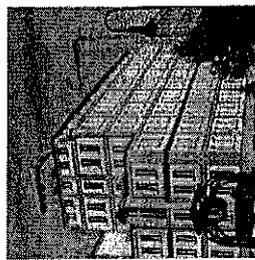
Dirk Schreckenber



**BulwienGesa AG**

research • analyse • consulting

# Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main



Beschäftigungs- und Standorteffekte

Hessischer Landtag, 13.02.2007

30.01.07  
S

- 234 -

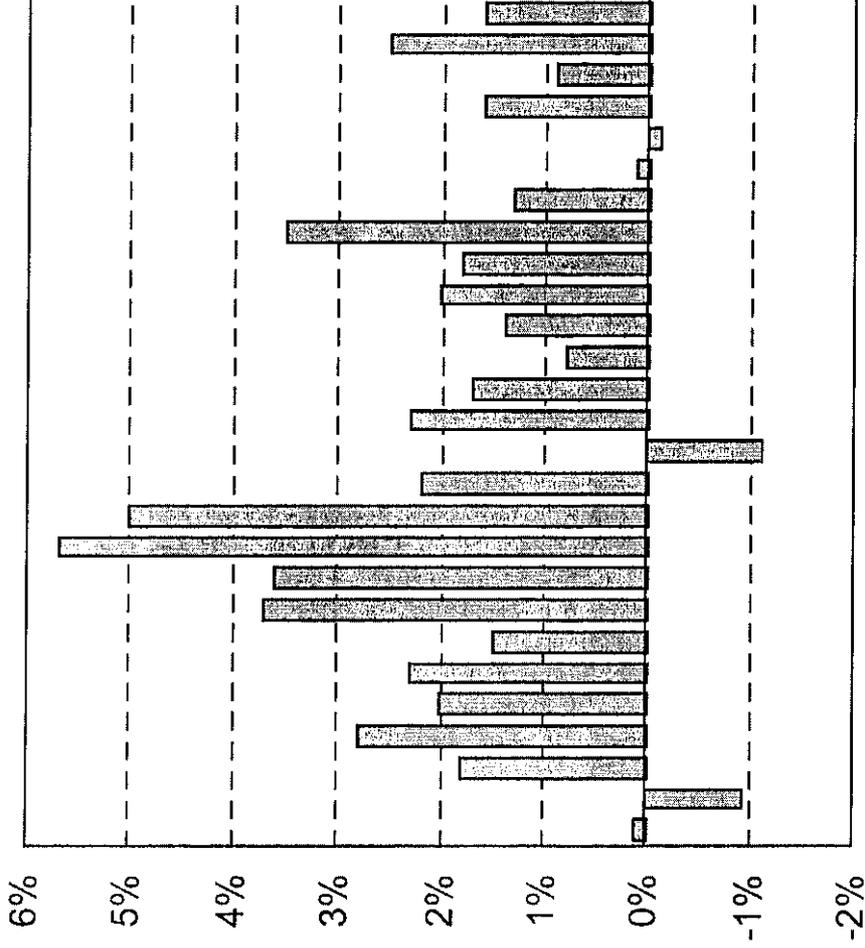
---

BulwienGesa AG, Nymphenburger Straße 5, 80335 München, Tel.: 089 / 23 23 76-0  
info@bulwiengesa.de, [www.bulwiengesa.de](http://www.bulwiengesa.de)

18

# Wirtschaftliche Entwicklung 1981 bis 2007

Veränderung BIP 1981 bis 2007 in % p. a.  
in jeweiligen Preisen, preisbereinigt



81 83 85 87 89 91 93 95 97 99 01 03 05 07

Konjunkturverlauf ist wichtige Grundlage für die Bewertung von Beschäftigten- und Standorteffekten

Einflussfaktoren sind:

- Wachstums- und Innovationspotenzial
- Wettbewerb
- Globale Märkte (Mobilität)
- Rationalisierung/Verlagerung
- Unternehmertum
- Produktivitätssteigerungen
- Einkommen und Vermögen
- Verhalten von Unternehmen, Staat und Haushalten



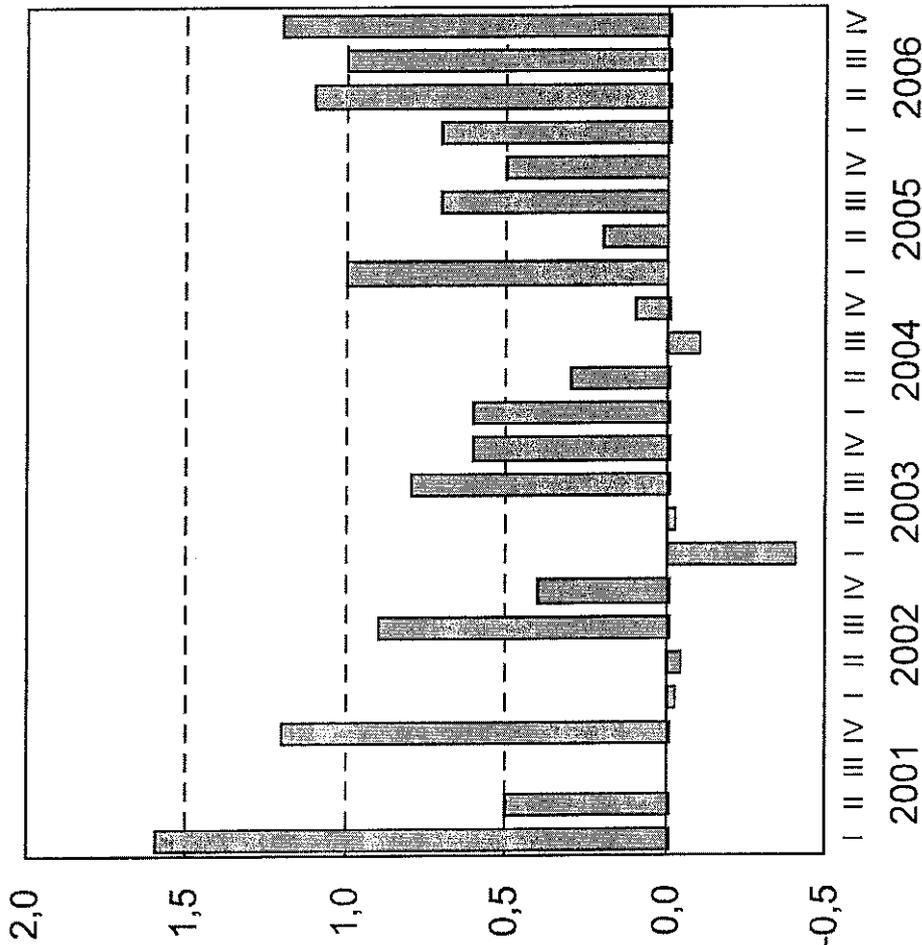
**BulwienGesa AG**

Quelle: Statistisches Bundesamt; 1981-1991 Früheres Bundesgebiet, ab 1992 Deutschland gesamt, 2007 Prognose

© 2006 • 101031 • 2

# Strukturveränderung seit 2001

Veränderung BIP in % zum Vorquartal;  
in jeweiligen Preisen, preisbereinigt



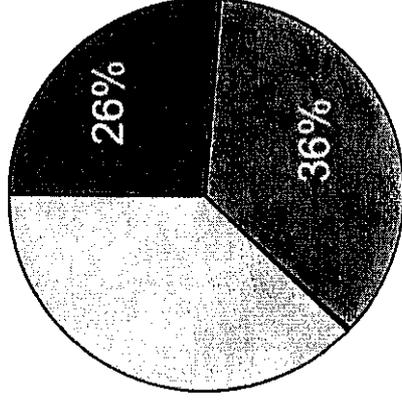
Strukturveränderungen nach 2000  
(„Dot-Com-Boom“) deutlich messbar

Rahmenbedingungen sind:

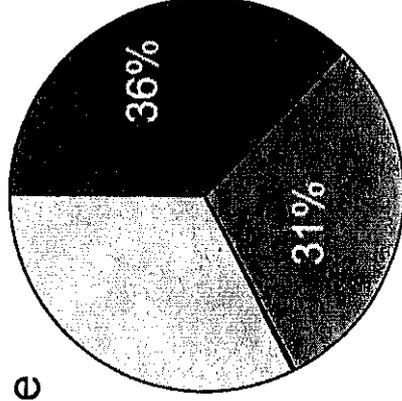
- Weltkonjunktur
- Bewertung 11. September 2001
- EU-Erweiterung
- Beschäftigtenrückgang bis 2005
- Realeinkommen stagnierend
- Restrukturierung von Unternehmen
- Finanzkraft von Bund, Ländern und Gemeinden

# Einwohner- und Beschäftigtenstruktur 2005 im Flughafenumfeld und in Hessen

Einwohner  
(Anteile in %)



SVP-Beschäftigte  
(Anteile in %)

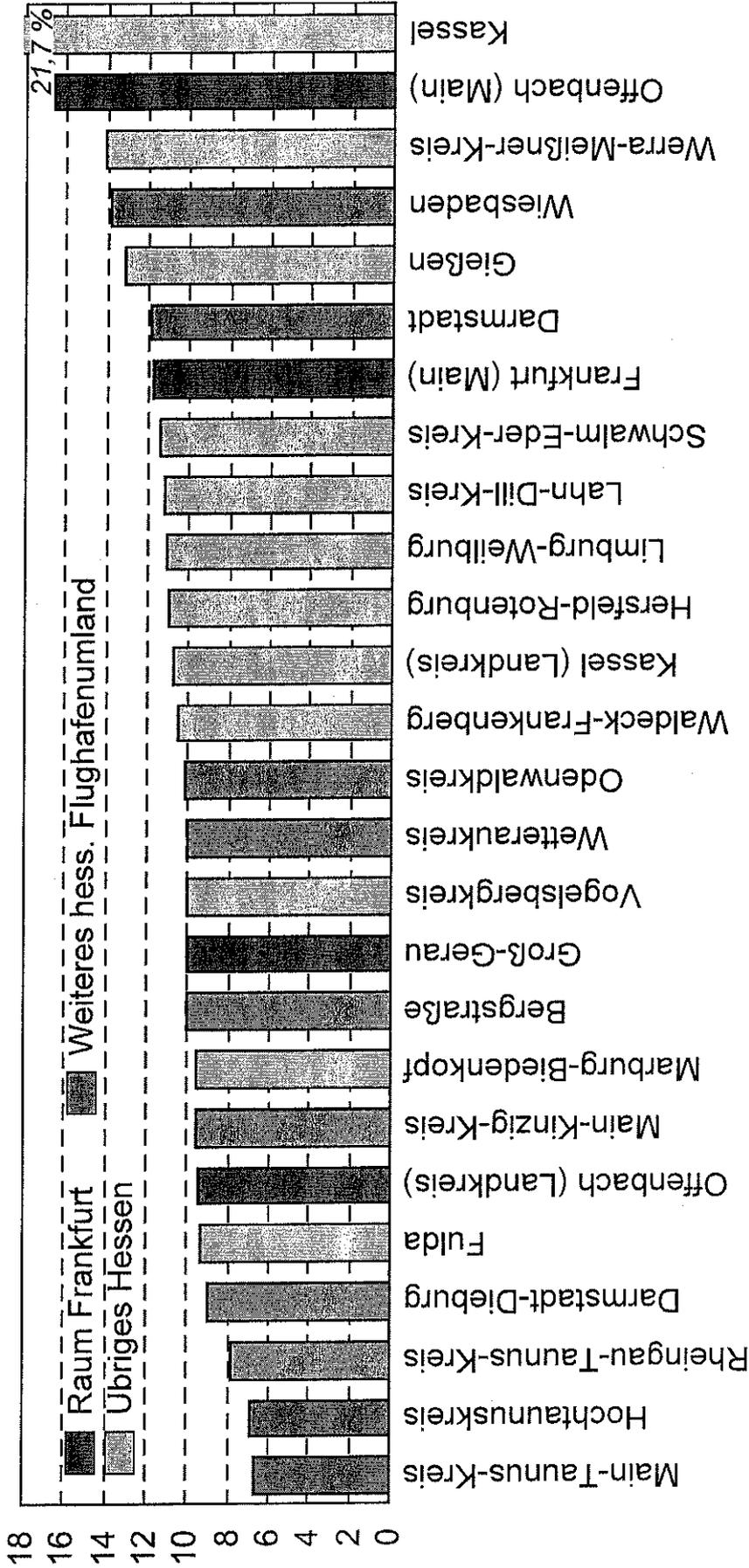


Raum Frankfurt  
 Übriges Hessen  
 Weiteres hess. Flughafenumfeld

- Raum Frankfurt (näheres Flughafenumfeld)
- höchster Einwohnerzuwachs seit 2002 mit 9.450 Einwohnern
  - höchster Anteil der Beschäftigten
  - größter Anteil produzierendes Gewerbe mit maximal 18 % Beschäftigtenanteil
  - Finanzsektor und Logistik mit je 12 % Beschäftigtenanteil

- Erweitertes Umland und übriges Hessen
- keine Verluste bei Bürobeschäftigten seit 2002
  - geringerer Rückgang der SVP-Beschäftigten seit 2002 als im Raum Frankfurt
  - Beschäftigte in Rechts- und Steuerberufen wachsen am stärksten – von niedrigerem Niveau

# Arbeitslosenquote 2005 (in %)



- Niedrigere Arbeitslosenquote in Raum Frankfurt und hess. Flughafenumland
- Kernstädte haben gegenüber Landkreisen ein höheres Arbeitslosenniveau auf
- Alle Landkreise des Raum Frankfurts haben weniger als 10 % Arbeitslosigkeit (Hess. Durchschnitt: 10,9 %\*, Deutschland: 13,0 %\*\*)

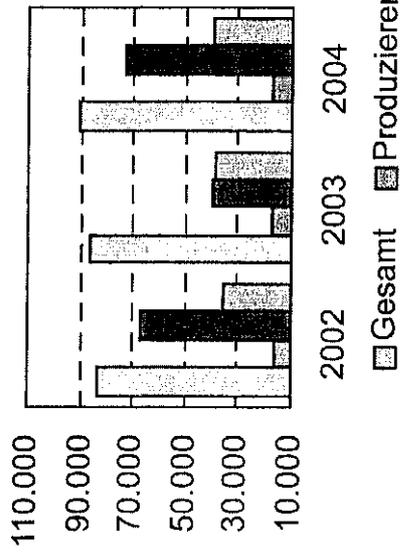
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, \* ab Herfeld-Rotenburg höher als hess. Durchschnitt, \*\* ab Gießen höher als deutscher Durchschnitt

- 234 - 238 -

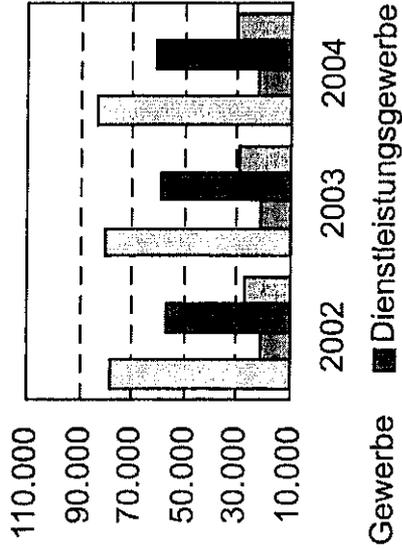
# Bruttowertschöpfung für SVP-Beschäftigte

## 2002 bis 2004 (in Euro pro SVP-Beschäftigten)

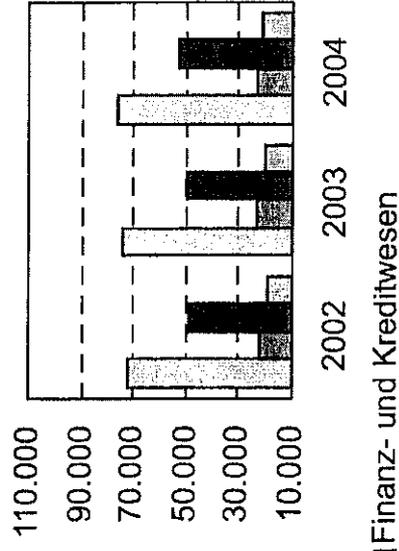
Raum Frankfurt



Übriges hess. Flughafenumland



Übriges Hessen



- Höchste Bruttowertschöpfung im Raum Frankfurt bedingt durch den Dienstleistungssektor
- Produzierendes Gewerbe im übrigen Hessen rund 35 % höher
- Dienstleistungen rund 40 % höher als im übrigen Hessen

- Produzierendes Gewerbe auf dem Niveau vom übrigen Hessen
- Finanzwesen und Dienstleistungen höher als im übrigen Hessen

- Stärke des Produzierenden Gewerbes
- BWS je SVP-Beschäftigten erreicht rund 85 % des Raums Frankfurt
- Steigerung seit 2002 um 6,2 % und damit auf Niveau des hess. Flughafenumlandes (Raum Frankfurt: 8,7 %)

2002 - 239 -

# Beschäftigungsmultiplikatoren für aktuelle Untersuchungen zum Wirtschaftsfaktor Flughafen in Deutschland

	Veröffentlichung/ Bezugsjahr	Multiplikator Gesamt Region	Erhebungen zum flughafenbezogenen und flughafenaffinen Beschäftigung
Hamburg	1995/1994	1,70	1,30
Hannover	1994/1993	2,00	1,50
Köln/Bonn	1998/1996	3,04	2,31
München	1998/1996	2,01	1,62
Nürnberg	1998/1996	1,96	1,46

Quelle: Studien zum Wirtschaftsfaktor der jeweiligen Flughäfen

# Beschäftigungsmultiplikatoren für aktuelle Untersuchungen zum Wirtschaftsfaktor Flughafen in Deutschland

	Veröffentlicht/ Bezugsjahr	Multiplikator Gesamt-Region	Erhebungen zur flughafenbezogenen und flughafenatypischen Beschäftigung
Frankfurt	1999	1,77	Erhebung einer Stichprobe, die über 80 % der Beschäftigten repräsentieren. Die Verteilung der Branchen durch die Methode der geschichteten Stichprobe eingebunden
Frankfurt	2000/2001	1,77	Ergänzung der Analyse aus 1999 mit einer weiteren Befragung und Hochrechnen der vorliegenden Ergebnisse mittels weiterer Daten
München	2001	1,9	Ergänzende schriftliche Befragung der Arbeitsstätten und Auswertung auf Basis der Ergebnisse von 1998 unter dem Einbeziehen veränderter Produktivitäten
Berliner Flughäfen	2005	1,1	Schriftliche Befragung auf den Berliner Flughäfen mit einem Rücklauf von 30 % der Beschäftigten; die Hochrechnung erfolgte auf Basis der gleichzeitigen Arbeitsstättenbefragung
Leipzig/ Halle	2003	1,6-1,7	Einbeziehen von verfügbaren Daten und ein Modellansatz, der die Strukturmerkmale der Logistik- und Luftverkehrsunternehmen als Hauptnutzer beinhaltet

Quelle: Studien zum Wirtschaftsfaktor der jeweiligen Flughäfen



**BulwienGesa AG**

© 2006 • 101031 • 8

- 22 - 241 -

# Arbeitsplatzeffekte

Gemessen über Multiplikatoren (regional und volkswirtschaftlich)

- **Einkommenseffekt**  
Einkommen der Beschäftigten als Basis der Sicherung weiterer Arbeitsplätze
- **Beschäftigungseffekt**  
Branchenspezifische Wirkungen auf Grund von Produktivitäten
- **Produktionswert (Wertschöpfung)**  
Wertschöpfungspotenzial auf Grund der „Regionalkosten“ und Vorleistungen



# Standorteffekte

Gemessen durch Nutzenabwägung

- **Standortwahl**  
Optimieren des betriebswirtschaftlichen Erfolges
- **Infrastruktur**  
Unterstützen der betriebswirtschaftlichen Strategien
- **Nutzen**  
Ziel ist es Wachstum aus Marktchancen und Kostenvorteilen zu generieren
- **Wirtschafts- und Unternehmensstruktur (Branchenmix)**  
Synergien und Produktionsketten (Humankapital, Wissensmanagement)

20 - 247 -



**BulwienGesa AG**

© 2006 • 101031 • 10

# Standorteffekte

Indikatoren der Messbarkeit

- **Indikatorengruppen**
  - Arbeiten/Wohnen
  - Konsumieren/Investieren
  - Harte und weiche Standortfaktoren
- **Größe des Betrachtungsraumes (Region)**
  - funktionale Grenzen/Cluster
  - administrative Grenze
- **Nivellierungsprozesse**
  - Distanzabhängigkeit
  - Kleinräumige Gebiete
- **Fühlungsvorteile**
  - Mobilität/Erreichbarkeit
  - Synergien/wechselseitige Beziehungen
  - Wirtschaftlichkeit



222 - 244 -

# Strukturwandel

Gemessen über Kosten- und Nutzenkalkül

- **Elemente**
  - Reduzierung von Branchen und Entstehen neuer Strukturen
  - Persistente Muster lösen sich auf
- **Schritte**
  - Fließender Prozess (Konjunkturzyklen mit „Zäsurcharakter“)
- **Wirkung**
  - Veränderte Anforderungen an Gebäuden
  - Verändertes Arbeitsumfeld

- 245 -



# BulwienGesa AG

Wallstraße 61  
10179 Berlin

Tel.: 030-278768-0  
Fax: 030-278768-68

Nymphenburger Straße 5  
80335 München

Tel.: 089-232376-0  
Fax: 089-232376-76

Jarrestraße 8

22303 Hamburg

Tel.: 040-423222-0  
Fax: 040-423222-12

[www.bulwiengesa.de](http://www.bulwiengesa.de)



**BulwienGesa AG**

© 2006 • 101031 • 13