

Teil 6

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

eingegangene Stellungnahmen zu der mündlichen Anhörung am 13. bis 15.02.2007
und 16.03.2007

zu dem

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

51.	ZIV GmbH, Darmstadt	S. 487
52.	Mörz Transport Consult, München	S. 490
53.	Hessischer Städtetag, Wiesbaden	S. 494
54.	Hessischer Landkreistag, Wiesbaden	S. 496
55.	Hessischer Landkreistag, Wiesbaden	S. 497
56.	Hessischer Städte- und Gemeindebund e. V., Mühlheim	S. 499
57.	Stadt Hattersheim am Main, Hattersheim	S. 500
58.	von Prof. Dr. Martin Führ, Rhein-Main-Institut, Darmstadt in der Anhörung am 13.02.2007 zur Verfügung gestelltes Gutachten	S. 503
59.	aktualisierte Stellungnahme von Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster	S. 534



Zentrum
für integrierte
Verkehrssysteme

ZIV GmbH · Robert-Bosch-Str. 7 · 64293 Darmstadt

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr

Wiesbaden

30.01.07

29. Januar 2007

Ansprechpartner: Owen Dieleman
E-Mail: dieleman@ziv.de

Tel: +49 (6151) 2 70 28 33
Fax: +49 (6151) 2 70 28 10

Anschrift
ZIV GmbH
Robert-Bosch-Str. 7
D-64293 Darmstadt
Kontakt
Tel +49 (6151) 270 28 0
Fax +49 (6151) 270 28 10
www.ziv.de

Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main
Stellungnahme Zentrum für integrierte Verkehrssysteme

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben uns im Rahmen der Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main um eine Stellungnahme zum Thema Straßen- und Schienenverkehr gebeten. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

Das Zentrum für integrierte Verkehrssysteme GmbH (ZIV) war im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau Flughafen Frankfurt Main von der Fraport AG mit der Durchführung einer Verkehrsuntersuchung beauftragt worden. Die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich im wesentlichen auf das Gutachten G9.1 zum PFV Ausbau Flughafen Frankfurt Main, Stand Juli 2004.

Ziel der Untersuchung, deren Ergebnisse im Gutachten G9.1 „Auswirkungen landseitiger Verkehr“ dokumentiert worden sind, war die Darstellung der Auswirkungen, die sich aus dem Ausbau des Flughafens Frankfurt Main für den motorisierten Individualverkehr (MIV) und den öffentlichen Verkehr (ÖV) ergeben. Dabei wurden künftige verkehrliche Engpässe im Umfeld des Flughafens identifiziert, differenziert nach Engpässen, die auch ohne Ausbau des Flughafens Frankfurt Main auftreten und Engpässen, die durch das

Geschäftsführer
Dr.-Ing. Peter Stöveken
Wissenschaftlicher Leiter
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Manfred Boltze

Sitz der Gesellschaft
Darmstadt, HRB 7292

Bankverbindung
Taunus Sparkasse
Bad Homburg v.d. Höhe
BLZ 512 500 00
Konto 323 616
USt.-ID-Nr. DE 198971359

Das ZIV ist ein Institut an der
Technischen Universität Darmstadt

zusätzliche landseitige Verkehrsaufkommen infolge des Flughafenausbaus entstehen.

Wichtige Grundlage der Untersuchung bildeten Prognosen der Firma Intraplan Consult zum flughafenbezogenen landseitigen Verkehrsaufkommen, Analysen und Prognosen zum Verkehrsaufkommen in der Region aus dem Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt Main und dem Generalverkehrsplan des ehemaligen Umlandverbandes Frankfurt sowie Verkehrsnetzmodelle der Verkehrsdatenbasis Rhein-Main.

Im Rahmen der Untersuchung wurden Verkehrserschließungsmaßnahmen entwickelt und überprüft, die die vom Vorhaben hervorgerufenen verkehrlichen Engpässe beseitigen können. Die durch das Vorhaben hervorgerufenen Leistungsdefizite im übergeordneten Straßennetz beschränken sich dabei im wesentlichen auf die Anschlussstelle Zeppelinheim an der BAB 5. Diese Leistungsdefizite werden durch die geplante und im Rahmen des PFV beantragte Erweiterung der Anschlussstelle behoben. Die Verkehrsbelastungen im öffentlichen Nah- und Fernverkehr wurden aus Berechnungen der Firma Intraplan Consult übernommen und bewertet. Die berücksichtigten Erschließungsmaßnahmen, insbesondere die zur Erschließung des Terminal 3, sind ebenfalls ausreichend leistungsfähig, um das vorhabenbedingte zusätzliche Verkehrsaufkommen aufzunehmen.

Eine unmittelbar mit dem Vorhaben Flughafenausbau verbundene Notwendigkeit des Ausbaus von weiteren überregional bedeutsamen Straßen besteht nicht. Die angesetzten bis zum Prognosehorizont realisierten vorhabenunabhängigen Maßnahmen im Straßennetz wurden aus den gültigen Rahmen- und Fachplanungen entnommen. Diese Maßnahmen wurden von den jeweiligen Planungsträgern aufgrund des heutigen Verkehrszustands bzw. aufgrund der erwarteten allgemeinen Verkehrszunahme - also unabhängig vom geplanten Flughafenausbau - als notwendig zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsabwicklungsqualität in der Region eingestuft. Festzuhalten ist, dass die durch das Vorhaben Flughafenausbau hervorgerufenen Zunahmen der Verkehrsbelastungen außerhalb des unmittelbaren Flughafennahbereichs gering sind. Sollten im Rahmen der Untersuchung berücksichtigte vorhabenunabhängige Maßnahmen nicht oder später realisiert werden, sind keine grundsätzlich anderslautenden Ergebnisse bezüglich der vorhabenbedingten verkehrlichen Auswirkungen zu erwarten.

Die Ergebnisse des Gutachtens G9.1 wurden durch eine gesonderte Untersuchung auf der Grundlage einer Aktualisierung und Neuberechnung der Verkehrsdatenbasis Rhein-Main (VDRM) bestätigt. Diese Aktualisierung und Neuberechnung der VDRM erfolgte parallel zu den Verkehrsuntersuchungen zum PFV durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) in enger Abstimmung mit dem Hessischen Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen (HLSV).

Darüber hinaus wurden die Unterlagen zum PFV und damit auch das Gutachten G9.1 mittlerweile aktualisiert, insbesondere wurde der Planungshorizont auf das Jahr 2020 erweitert. Im Rahmen dieser Aktualisierung wurden sowohl die aktuellen Planungen der Fraport AG als auch die aktuellen Entwicklungen in der Region berücksichtigt. Die Fortschreibung erfolgte in enger Abstimmung mit dem Arbeitskreis VDRM (Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, Rhein-Main-Verkehrsverbund, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und Stadt Frankfurt am Main). Auch in dieser Untersuchung wurden die Aussagen des Gutachtens G9.1 aus dem Jahr 2004 bestätigt.

Mit freundlichen Grüßen

(Zentrum für integrierte Verkehrssysteme)

**Anhörung zur Erweiterung des
Flughafens Frankfurt/Main
vom 13. Februar bis 15. Februar 2007**

Stellungnahme zur Verkehrsprognose

Hessischer Landtag
Wiesbaden

13.02.2007



MÖRZ

TRANSPORT CONSULT

Mörz Transport Consult
Bergstr. 15
81539 Munich
Germany
Ph.: +49-89-625 91 18
mail@transport-consult.de

Der Hessische Landtag hat mich mit Schreiben vom 12.12.2006 zur Abgabe einer Stellungnahme zu Punkt 2.3, Luftverkehrsprognose, der Tagesordnung für die öffentliche Anhörung zum *Antrag der Landesregierung betreffend Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main* aufgefordert.

Für die Stellungnahme wurden mir zeitgleich folgende Dokumente übersandt:

- Änderung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 nach § 8 Abs. 7 HLPG - Erweiterung Flughafen Frankfurt Main (*LEP EFFM-12-09-06*),
- Plankarte,
- Zusammenfassende Erklärung (ZE),
- Argumente aus den eingegangenen Stellungnahmen und Abwägungsergebnisse (S&A) sowie
- Gliederung der Argumente.

Im Folgenden fasse ich meine Anmerkungen zusammen. Da mir eine Kopie der dem Ausbauvorhaben zu Grunde liegenden Verkehrsprognose in überarbeiteter Form nicht vorliegt, stütze ich mich auf den Abschnitt *Ergänzende Betrachtungen im laufenden Planungsprozess* in ZE, Abschnitt IV, Begründung, in *LEP EFFM-12-09-06* sowie auf die relevanten Abschnitte in S&A. Die Kenntnis der numerischen Ergebnisse der überarbeiteten Prognose ist für diese Stellungnahme nicht erforderlich, da ich mich hier auf wenige grundlegende Punkte der Kritik beschränke. Diese beziehen sich auf die Methode, die gegenüber der mir vorliegenden ersten Prognose unverändert geblieben ist.

Kritikpunkt 1: Die für den Planungsfall und das Jahr 2020 prognostizierte Gesamtnachfrage von 88,6 Millionen Passagieren und 3,16 Millionen Tonnen Fracht und Luftpost sind bei weiter anhaltendem Wirtschafts- und Luftverkehrswachstum sowie anderer Nachfragetreiber erreichbar. Ein üblicher Weise erstelltes *Best Case* und *Worst Case* Szenario existiert nicht. Daher ist eine für ein Vorhaben dieser Grössenordnung übliche Abschätzung der Folgen einer mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretenden Abweichung des tatsächlichen vom prognostizierten Wachstum nicht möglich.

Kritikpunkt 2: Die Prognosemethode ist rein technisch orientiert, das heisst, die Nachfrage wird durch eine Modellrechnung bestimmt, die auf verschiedenen direkt quantifizierbaren Parametern (Wirtschaftswachstum, Bevölkerungsentwicklung, Treibstoffpreis, etc.) beruht. Nicht direkt quantifizierbare Faktoren finden keinen Eingang in die Rechnung.

So bleibt die Akzeptanz des Flughafens Frankfurt bei Passagieren innerhalb der Prognose unberücksichtigt. Grosse Flughäfen erschweren dem Passagier die Orientierung und bedeuten lange Wege. Dies baut psychologische Hemmschwellen auf, die sich in einer Präferenz für kleinere und übersichtlichere Flughäfen manifestiert. Indiz hierfür ist die Zunahme von und steigende Nachfrage nach Ferienflügen von kleinen Flughäfen in der Fläche aus, die den Vorteil kurzer Wege zum als auch im Flughafen bieten. Auch für Vielflieger ist ein grosser Flughafen weniger attraktiv, da die längeren Wege mehr Zeit von der Vorfahrt bis zum Gate oder zwischen zwei Gates implizieren.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ist davon auszugehen, dass eine Vergrösserung der Abfertigungsanlagen am Flughafen Frankfurt bei Reisenden den Wunsch verringert, diesen Flughafen als Ausgangs-, Ziel- oder Umsteigepunkt zu nutzen. Dies ist in der Prognose jedoch nicht berücksichtigt und wird daher durch die Ergebnisse nicht reflektiert. Eine Untersuchung des Sachverhaltes beispielsweise durch eine Passagierbefragung sowie eine Einarbeitung der dadurch gewonnenen Erkenntnisse in die Prognose erfolgte bisher nicht, ist jedoch bei einem Vorhaben dieser Grössenordnung zu fordern.

Kritikpunkt 3: Die Methode, nach der die berücksichtigten Parameter das Prognoseergebnis beeinflussen, ist nicht offen gelegt. Die Prognose ist deshalb intransparent und nicht nachvollziehbar.

Diese Kritik der Intransparenz gilt in besonderem Masse der Berücksichtigung der Umsteigevorgänge und -zeiten und damit dem Thema der Bedeutung der *Minimum Connect Time (MCT)* für die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Frankfurt als Hub. Das Prognosemodell berücksichtigt zwar die Anzahl erforderlicher Umsteigevorgänge und die Umsteigezeiten; die Gewichtung, mit der diese in die Rechnung einfließen, ist jedoch nicht offen gelegt. Ebenso ist unklar, inwiefern die in der Rechnung verwendeten Umsteigezeiten mit jenen des erst im Nachgang zur Prognose erstellten Flugplan korrespondieren.

Hintergrund: Die mit der Passagier- und Frachtprognose erstellte Flugbewegungsprognose (701,000 FBW in 2020) dient innerhalb der Ausbauplanung als Grundlage für die Bewertung verschiedener Ausbaualternativen am Standort sowie der Verlagerung von Verkehren an andere Flughäfen. Hierbei wird die *MCT* als massgebendes Kriterium für die Bewertung der Alternativen herangezogen. Dem folgt auch *LEP EFFM-12-09-06* in Abschnitt IV.5.: „Ein solches System ist nur wettbewerbsfähig, wenn die vom Drehkreuz-Betreiber geforderte Umsteigezeit mit Hilfe einer schnellen Verbindung eingehalten werden kann.“

Obwohl der *MCT* eine ganz entscheidende Bedeutung zugemessen wird, ist im Zusammenhang mit den Ausbauplanungen bisher eine quantitative und transparente Untersuchung ihres Einflusses auf das Passagierverhalten nicht vorgenommen worden. Anstatt dessen wurde bislang argumentiert, die *MCT* sei zu minimieren, um dadurch gleichzeitig die Reisezeit zu minimieren und somit in Konkurrenz zu anderen Drehkreuzflughäfen bestehen zu können¹.

Die Notwendigkeit der Minimierung der Reisezeit wird wiederum damit begründet, dass bei einer Abfrage in Reservierungssystemen die Flugverbindungen in der Reihenfolge der aufsteigenden Gesamtreisezeit zwischen Ursprungs- und Zielflughafen gelistet werden und ein grosser Anteil aller Buchungen für Verbindungen auf der ersten angezeigten Seite getätigt wird. Dies ist jedoch zu relativieren: Nonstop-Verbindungen sind den Umsteigeverbindungen hinsichtlich des Reisezeit-Kriteriums überlegen und gelangen deshalb im Reservierungssystem vor allen Umsteigeverbindungen zur Anzeige. Die *MCT* ist daher nur für die Reihenfolge der angebotenen Umsteigeverbindungen massgebend. Diese werden jedoch erst nach den Nonstop-Verbindungen gelistet und erscheinen damit in der Regel nicht auf der ersten Seite der Reservierungssysteme.

Weiterhin ist von Bedeutung, dass, wie in [1] für das Jahr 2000 ermittelt, die mittlere Umsteigezeit am Flughafen Frankfurt 121 Minuten beträgt und ein Anteil von 12,5% aller Transfer-Passagiere innerhalb von 60 Minuten umsteigt. Eine Erhöhung der *MCT* von 45 auf 60 Minuten wirkt sich daher auf einen vergleichsweise kleinen Teil der Passagiere aus.

Die Bedeutung der *MCT* für die Hubfähigkeit wird weiter relativiert durch die Tatsache, dass die Lufthansa und somit der Drehkreuz-Betreiber zu Beginn des Winterflugplans 2006/07 die *MCT* in FRA für einen grossen Teil ihrer Flüge von 45 auf 60 Minuten erhöht hat [2]. Dies belegt, dass für Netzairlines durchaus Kriterien existieren, die eine höhere Priorität geniessen als die *MCT*. Auch wenn diese Erhöhung der *MCT* mit luftseitigen Kapazitätsengpässen begründet wird, so ist bei realistischer Betrachtung davon auszugehen, dass die *MCT* im Ausbaufall nicht unter 60 Minuten liegen wird: Bei weiter anwachsendem Passagieraufkommen und nach Inbetriebnahme des neuen Terminals Süd wird die Star Alliance die Terminalanlagen im Norden des Flughafens beanspruchen. Die langen Wege und Zeiten, die mit Umsteigeverbindungen zwischen dem Hauptterminal und Terminal Ost verbunden sind, lassen eine *MCT* von 45 Minuten als im Alltagsbetrieb nicht

¹ Hierbei bleibt die Frage unbeantwortet, wie beispielsweise der Flughafen London Heathrow mit nur zwei verfügbaren Start- und Landebahnen und im Vergleich zu Frankfurt längeren *MCTs* als Hub einer grossen Netz-Airline funktionieren und beständig wachsen kann (Gesamtpassagiere 2005: 67,9 Millionen).

praktikabel erscheinen. Dies wird auch durch die bereits in 2001 am Flughafen Frankfurt bestehenden zahlreichen Ausnahmen von der Standard-MCT von 45 Minuten belegt.

Wie bereits angemerkt lässt die Intransparenz des Prognosemodells es nicht zu, die repräsentative Berücksichtigung der Umsteigevorgänge innerhalb der Rechnung nachzuprüfen. Die herausragende Bedeutung, die der MCT innerhalb der Variantenbewertung und -auswahl beigemessen wird, verlangt jedoch danach, dass

- der Einfluss der MCT auf das Wahlverhalten der Passagiere untersucht und nachvollziehbar quantifiziert,
- die Übergangszeiten zwischen den Flügen - und damit die MCT als deren untere Begrenzung - innerhalb der Prognose in repräsentativer Weise berücksichtigt sowie
- die Bedeutung der MCT für die Hubfunktion im Falle Frankfurt durch eine Sensitivitätsanalyse der Prognose quantifiziert und belegt wird.

Es ist festzuhalten, dass, sofern die MCT die ihr zugeschriebene Bedeutung für die Hubfähigkeit besitzt, die Hubfähigkeit bereits heute als auch im Ausbaufall am Standort Einschränkungen unterliegt. Bei einer MCT von 60 Minuten am Standort sind Ausbaualternativen wie zum Beispiel die Verlagerung von Verkehr zum Flughafen Erbenheim oder Hahn neu zu bewerten. Insbesondere der Standort Erbenheim ist bei einer verwirklichtbaren Umsteigezeit von 60 Minuten (s. [1], Tabelle 13) unter dem Gesichtspunkt der MCT als gleichwertig mit FRA zu bezeichnen². Der Flughafen Hahn wie auch andere in grösserer Entfernung von Frankfurt gelegene Flughäfen wurden bereits in [1] als Verlagerungsziel für Flüge mit minimalem Umsteigeranteil identifiziert.

Ergänzend ist anzumerken, dass, bedingt durch die Lage der Nordwestbahn und auf Grund der damit verbundenen längeren Distanzen zu den Abstellpositionen/zum Terminal sich auch die Rollzeiten der Flugzeuge am Boden gegenüber dem Status Quo und dem Prognose-Nullfall verlängern werden. Da auch die Rollzeiten zur Reisezeit zählen, hat dies einen negativen Einfluss auf die Flughafenwahl der Passagiere³. Es ist wiederum unklar, ob und in welcher Weise dieser Sachverhalt in die Prognose eingeflossen ist. In der Beurteilung der Nutzung vorhandener Infrastruktur fand er keine Berücksichtigung.

München, 29.01.2007



Dr. A. Mörz

Literatur:

[1] Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt am Main mit Hahn und anderen Flughäfen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung. Arbeitspaket 1, Identifikation des Potentials verlagerbarer Verkehre. Mörz Transport Consult, im Auftrag des Regionalen Dialogforums, 2001.

[2] Nach dem Ausbau ist vor dem Ausbau. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.01.2007.

² Die gemeinsame Nutzung des Flughafens Erbenheim durch zivile als auch militärische Flüge wurde im Verfahren als nicht möglich beurteilt. Es erhebt sich Frage, wie ebendies am Flughafen Frankfurt über Jahrzehnte funktionieren konnte.

In gleichem Masse ist der Bestand der Start- und Landebahnen an den Flughäfen Frankfurt und Erbenheim geeignet, das Aufkommen von 701.000 Flugbewegungen im Jahr 2020 zu bewältigen. Die Kapazität des Ein-Bahnen-Systems in Erbenheim ist mit ca. 200.000 FBW/Jahr anzusetzen. (Der Bau eines parallelen Rollwegs wird hier unterstellt.) In Verbindung mit der derzeit akzeptierten Obergrenze von 520.000 FBW/Jahr für das Bahnsystem in Frankfurt ergibt sich eine Gesamtkapazität von ca. 720.000 FBW/Jahr.

³ Längere Rollzeiten am Boden bedeuten auch höhere Kosten für die Airlines durch längere Crew-Arbeitszeiten und eine reduzierte Produktivität der Flugzeuge. Dies ist für die Prognose nicht von Bedeutung, so lange diese Kosten keinen nennenswerten Einfluss auf den Ticketpreis ausüben.



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An den
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr
Zu H. Herrn Vorsitzenden Clemens Reif, MdL
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom: 12.12.2006
Ihr Zeichen: I A 2.4

Unser Zeichen: 612.3 Di/Zi
Durchwahl: (0611) 1702-12
e-mail: dieter@hess-staedtetag.de

Datum: 01.02.2007

An den
Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum und
Verbraucherschutz
Zu H. Herrn Vorsitzenden Heinrich Heidel, MdL
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Sie haben unseren Verband aufgefordert, zu dem Antrag der Landesregierung betreffend
Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 –
Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main – Drucks. 16/6057 – Stellung zu beziehen. Zugleich
haben Sie uns zur mündlichen Anhörung in der Zeit vom 13. bis 15. Februar 2007
eingeladen.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Einladung danken wir Ihnen.

In der Vergangenheit war es stets üblich, dass der Hessische Städtetag sich nicht zu Themen geäußert hat, die in erster Linie die Kommunalpolitik vor Ort ausgetragen hat und die sich nicht wie sonst üblich zu einer Verbandsmeinung bündeln lassen.

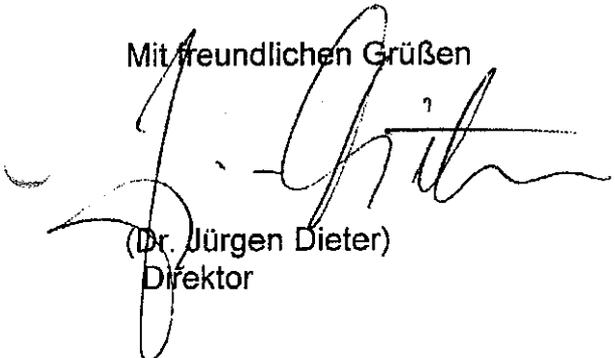
So hat sich der Hessische Städtetag konsequent als Verband zum Thema "Ausbau des Frankfurter Flughafens" nicht geäußert.

Von dieser Position wollen wir auch jetzt nicht abrücken. Wir beabsichtigen daher, im Zuge der Anhörung des Hessischen Landtages weder schriftlich noch in den Tagen vom 13. Februar bis 15. Februar 2007 mündlich Stellung zu beziehen.

Aus Ihrem Anschreiben folgt aber, dass unsere Mitgliedstädte, welche von dem Flughafen- ausbau unmittelbar betroffen sind, nicht vollständig in die Anhörung einbezogen sind. Wir halten es für falsch, dass diese Städte nicht zu dieser Anhörung gebeten haben. Wir haben unseren Mitgliedern daher empfohlen, auch ohne besondere Aufforderung eine Stellungnahme im Zuge des Anhörungsverfahrens abzugeben. Wir gehen davon aus, dass sie alle unsere Mitglieder im Zuge ihrer mündlichen Anhörung berücksichtigen, die vor dem Termin die Bereitschaft erklären, ihre Position vorzutragen und mit ihnen zu diskutieren.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Jürgen Dieter)
Direktor



Hessischer Landkreistag

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr
Ausschuss für Umwelt, Ländlichen Raum und
Verbraucherschutz
Ausschusssekretariat z.Hd. Frau Heike Schnier
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 15

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-99

e-mail-Zentrale: geschaeftsstelle
@HessischerLandkreistag.de
e-mail-direkt: wobbe@hlkt.de

www.HessischerLandkreistag.de

Datum: 16.01.2007

Az. : Wo/Fo 612.3

Anhörung des Hessischen Landtages zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt, Verordnung zur Änderung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000

Ihr Schreiben vom 12.12.2006, Az IA 2.4

Sehr geehrte Damen und Herren,

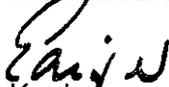
wir bedanken uns für Ihr oben genanntes Schreiben, mit welchem Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/ Main („Antrag der Landesregierung betreffend Verordnung zur Änderung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 - Erweiterung des Flughafens Frankfurt/ Main, Landtagsdrucksache 16/6057“) geben.

Wir teilen Ihnen hierzu mit, dass sich der Hessische Landkreistag als kommunaler Spitzenverband grundsätzlich dann nicht im Rahmen von Anhörungsverfahren erklärt, wenn – wie im vorliegenden Fall – nur einzelne Mitglieder von der Vorlage betroffen sind und zudem nicht auszuschließen ist, dass diese divergierende Individualinteressen vertreten. In diesen Fällen verweisen wir üblicherweise auf die Einzelstimmungen der betroffenen Landkreise.

Bei Durchsicht der Verteilerliste für die anstehende Anhörung mussten wir jedoch feststellen, dass zwar einige Städte und Gemeinden aus dem Umfeld des Frankfurter Flughafens, jedoch kein einziger Anrainerlandkreis in das Anhörungsverfahren einbezogen ist.

Wir sehen darin eine gravierende Beschneidung der Rechte dieser Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaften und bitten daher nachdrücklich, bei den Fraktionen des Hessischen Landtages darauf hinzuwirken, dass diese Landkreise noch an dem Verfahren beteiligt werden. Wir haben uns erlaubt, die Landräte der betroffenen Kreise von diesem Schreiben Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen


Kaiser
Direktor



Hessischer
Landkreistag

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 15

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-99

e-mail-Zentrale: geschaeftsstelle
@HessischerLandkreistag.de
e-mail-direkt: wobbe@hkt.de
www.HessischerLandkreistag.de

Datum: 01.02.2007
Az. : Wo/Fo 612.3

Hessischer Landtag

Herrn Vorsitzenden des
Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr
Clemens Reif

Herrn Vorsitzenden des
Ausschusses für Umwelt, Ländlichen Raum und
Verbraucherschutz
Heinrich Heidel

über Ausschussekretariat
z.Hd. Frau Heike Schnier
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

02. Feb. 2007

60202.

Anhörung des Hessischen Landtages zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt, Verordnung zur Änderung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000

Ihr Schreiben vom 12.12.2006, Az IA 2.4, Telefonische Mitteilung des Ausschussekretariats vom 29.01.2007
Unser Schreiben vom 16.01.2007

Sehr geehrte Herren,

die Erweiterung des Flughafens Frankfurt stellt eine regionalspezifische Fragestellung dar, die nur wenige unserer Mitglieder und diese in unterschiedlicher Weise betrifft, was zur Folge hat, dass es unterschiedliche Interessenlagen gibt.

Aufgabe des Hessischen Landkreistages ist es, die Interessen aller Hessischen Landkreise zu vertreten und für diese mit einer Stimme zu sprechen. Dies setzt jedoch eine einheitliche Meinungsbildung oder zumindest einen Konsens über bestimmte Fragen voraus. Ein solcher ist nicht gegeben. Daher informierten wir Sie mit o.g. Schreiben darüber, dass der Hessische Landkreistag im vorliegenden Fall keine einheitliche Verbandsstellungnahme abgeben kann, weil eine Positionierung –in welcher Richtung auch immer- bedingen würde, zugleich ggf. gegensätzliche Interessen von Mitgliedskreisen zu verletzen.

Üblicherweise wurden daher bisherige Anhörungen zur Änderung des Landesentwicklungsplanes oder der Regionalpläne so angelegt, dass neben den kommunalen Spitzenverbänden die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften parallel zur Abgabe einer eigener Stellungnahmen aufgefordert wurden.

Im Rahmen der Konzeption der Anhörung „Erweiterung Flughafen Frankfurt“ wurde eine andere Vorgehensweise gewählt. Wir baten deshalb darum, dass die individuelle Beteiligung der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen des Anhörungsverfahrens nachträglich sichergestellt wird. Diese Forderung wurde laut telefonischer Nachricht Ihres Ausschussekretariats vom 29.01.2007 abgelehnt.

Wir dürfen Sie nunmehr davon in Kenntnis setzen, dass wir die Angelegenheit in den kommunalpolitischen Arbeitskreisen der großen Parteien am 31.01.2007 zur Sprache gebracht haben. Dabei wurde zum einen darauf hingewiesen, dass durchaus einzelne Kommunen aus dem Umfeld des Frankfurter Flughafens als Anzuhörende geladen sind, jedoch kein einziger Anrainerlandkreis. Das Auswahlverfahren ist insoweit nicht nachzuvollziehen. Zum anderen wurde die Frage aufgeworfen, warum es im Rahmen einer 30-stündigen Anhörung nicht möglich sein soll, z.B. neben der Hessischen Gesellschaft für Ornithologie den vom Volk gewählten Selbstverwaltungskörperschaften die Möglichkeit zur individuellen Äußerung zu geben und daraus konkrete Forderungen abzuleiten.

Die Vertreter der Fraktionen haben hierfür Verständnis gezeigt und angedeutet, es sei durchaus möglich, dass der Hessische Landkreistag im Rahmen seiner Stellungnahme den betroffenen Landkreisen die Möglichkeit zur Bewertung der Vorlage eröffnet.

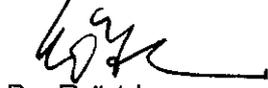
Diese kompromissweise Vorgehensweise werden wir gerne aufgreifen. Wir haben die Landräte der betroffenen Landkreise hiervon in Kenntnis gesetzt und gehen davon aus, dass eine entsprechende Präsenz sichergestellt wird.

Um dies Verfahren umzusetzen, ist es jedoch unabdingbar, einen konkreten Termin zur Abgabe der Stellungnahme festzulegen. Wir verweisen in sofern auf § 5 Abs. 3 des Beteiligungsgesetzes (Beteiligung durch den Landtag), wonach bei einer mündlichen Anhörung - sofern noch andere Verbände, Fachkreise oder Sachverständige gehört werden sollen- zunächst den Kommunalen Spitzenverbänden das Wort zu erteilen ist.

Wir gehen daher davon aus, dass die kommunalen Spitzenverbände nicht im Rahmen der Abhandlung einzelner Sachfragen oder Tagesordnungspunkte, sondern in einem gesonderten Block zum Beginn der Anhörung vorab Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Für Ihre entsprechende Unterstützung bedanken wir uns vorab.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rötter

Geschäftsführender Direktor

15.02.07:

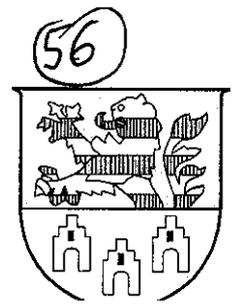
Gesundeter Termin

am 16.03.07

- 499 -

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr sowie
Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum
und Verbraucherschutz
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

23. Jan. 2007

W. O.

Dezernat 2.2

Referent(in) Herr Pfalzgraf/Herr Weber
Unser Zeichen KP - Wb

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157

Durchwahl 6001- 42 / - 49

Ihr Zeichen I A 2.4

Ihre Nachricht vom 12.12.2006

Datum 22. Januar 2007

Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main

Sehr geehrter Herr Reif,
sehr geehrter Herr Heidel,

zunächst bedanken wir uns für die Einladung zu der vom 13. bis 15.2.2007 stattfindenden öffentlichen Anhörung sowie für die Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Antrag der Landesregierung auf Zustimmung zum Verordnungsentwurf über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main – Drucks. 16/6057.

Die in unserem Verband zusammengeschlossenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind von der beabsichtigten Änderung des LEP 2000 überwiegend gar nicht oder aber in unterschiedlichster Weise betroffen. Vor allem die Anrainerkommunen verfolgen insbesondere hinsichtlich der einzelnen Ausbauvarianten konträre Ziele.

Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sehen wir uns deshalb außerstande, im Rahmen einer Verbands-Stellungnahme eine einheitliche Position vorzutragen.

Aus diesem Grund bitten wir um Verständnis dafür, dass wir an der öffentlichen Anhörung nicht teilnehmen können.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich E. Backhaus
Direktor

DER BÜRGERMEISTER

24. Januar 2007

Hessischer Landtag
Die Vorsitzenden der Ausschüsse für
Wirtschaft und Verkehr sowie für
Umwelt, Ländlichen Raum und
Verbraucherschutz
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

29. Jan. 2007

029.01

Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Initiative Zukunft Rhein-Main (ZRM) – in der die Stadt Hattersheim am Main Mitglied ist – hat uns darüber informiert, dass von Dienstag, 13. Februar 2007 bis Donnerstag, 15. Februar 2007 im Stadtverordnetensitzungssaal des Rathauses zu Wiesbaden eine öffentliche Anhörung stattfindet. Gegenstand der Anhörung ist der Antrag der Landesregierung betreffend Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt/Main – Drucksache 16/6057.

Ich begrüße es sehr, dass die Ausschüsse für Wirtschaft und Verkehr sowie für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz eine Anhörung durchführen, da es sich hierbei um kein formal vorgeschriebenes Verfahren handelt. Gleichwohl war ich mehr als überrascht, als ich mir die Liste der Anzuhörenden angesehen habe. Für mich absolut unverständlich ist, dass die Stadt Hattersheim am Main nicht angehört werden soll.

Es dürfte Ihnen bekannt sein, dass bei Realisierung der geplanten Landebahn Nordwest die Bevölkerung von Hattersheim am Main mit seinen Stadtteilen Eddersheim und Okriftel eine erhebliche Mehrbelastung durch den erweiterten Betrieb des Flughafens Frankfurt/Main zu ertragen hätte. Hessens Ministerpräsident Roland Koch sprach im Zusammenhang mit den Ausbauplänen der Fraport AG von „Sonderopfern“. Die bisher veröffentlichten Planungsunterlagen der Vorhabensträgerin lassen eindeutig den Schluss zu, dass im Ausbaufalle auf unsere Bevölkerung eine besondere Opferrolle zukommen würde.

...



Die besondere Rolle der Stadt Hattersheim am Main führt zu meinem Unverständnis, dass wir an der Anhörung nicht direkt beteiligt werden. Eine Beteiligung der ZRM und der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt/Main – quasi als Statthalter aller Mitgliedskommunen – ist nicht ausreichend, um unsere Anmerkungen, Empfehlungen und unsere Kritik zur Änderung des Landesentwicklungsplans 2000 in dem gebotenen und erforderlichen Umfang gerecht werden zu können.

Bekannt sein dürfte Ihnen weiterhin, dass sich die Stadt Hattersheim am Main bisher intensiv mit dem Landesentwicklungsplan beschäftigt hat. Ich darf in diesem Zusammenhang an das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 16. August 2002 sowie an unsere umfangreiche schriftliche Stellungnahme zur Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 erinnern. Auch aus diesem Grunde wäre es aus meiner Sicht geboten, die Stadt Hattersheim am Main direkt an der Anhörung zu beteiligen.

Die uns von der ZRM übersandte Liste der Anzuhörenden zu der mündlichen Anhörung sieht vor, dass die Stadt Kelsterbach durch Bürgermeister Erhard Engisch sowie die Stadt Raunheim durch Bürgermeister Thomas Jühe beteiligt werden. Ich darf Sie daher bitten, mir die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Nach welchen allgemeinen Kriterien wurden die Anzuhörenden ausgewählt?
2. Nach welchen speziellen Kriterien wurden die anzuhörenden Kommunen ausgewählt?
3. Welche sachlichen Gründe liegen für die Nichtberücksichtigung der Stadt Hattersheim am Main vor?

Sie dürften Kenntnis darüber haben, dass die Stadt Hattersheim am Main in den Angelegenheiten zum geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main durch die Anwaltskanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz vertreten wird. Der Liste der Anzuhörenden ist zu entnehmen, dass unter anderem Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach, Rechtsanwalt Dr. Reinhard Sparwasser und Rechtsanwalt Dr. Volker Gronefeld gehört werden.

4. Nach welchen Kriterien wurden die Anzuhörenden Rechtsanwälte ausgewählt?
5. Warum wurde die Kanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz nicht zu der Anhörung eingeladen?

Bei der Anhörung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main soll es sich um eine öffentliche Anhörung handeln. Es ist aus meiner Sicht sehr zu begrüßen, dass die Anhörung nicht hinter verschlossenen Türen stattfindet. Aus dem uns vorliegenden Schreiben des Hessischen Landtages geht jedoch nicht hervor, wie die Einbeziehung der Öffentlichkeit organisatorisch gestaltet werden soll.

6. Wie wird gewährleistet, dass ich und/oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter meiner Verwaltung sowie Anwälte der Kanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz an der Anhörung als Zuhörer teilnehmen können?
7. Wie wird gewährleistet, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger der Stadt Hattersheim am Main als Zuhörer der Anhörung beiwohnen können?

Zum jetzigen Zeitpunkt erachte ich die Art und Weise der Anhörung als in großem Maße willkürlich, nicht schlüssig nachvollziehbar und teilweise nicht durchdacht. Ich hoffe daher, dass Sie durch die Beantwortung meiner Fragen zur Aufklärung beitragen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hans Franssen', with a stylized, cursive script.

Hans Franssen

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

-503-

r m i

rhein-main-institut

Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft
für eine lebenswerte Region

58

Strukturwandel im Luftverkehr
Ergebnisse aktueller Szenarien und ihre Bedeutung
für die Entwicklung des Rhein-Main-Flughafens

Georg Cichorowski
Martin Führ

Sofia Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 05-6

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-76-1

RMI / sofia

Strukturwandel im Luftverkehr

Georg Cichorowski und Martin Föhr: Strukturwandel im Luftverkehr? Ergebnisse aktueller Szenarien und ihre Bedeutung für die Entwicklung des Rhein-Main-Flughafens. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 05-6, Darmstadt 2005.

Inhaltsübersicht

1 Einleitung	5
2 Ausgangslage: Szenarien der „Mediation“	6
2.1 Grundannahme: Lineares Wachstum in allen Segmenten	6
2.2 Grundannahme: Unteilbarer Mega-Hub	6
2.3 Szenarien: Ausbauvarianten	7
2.4 Fazit	8
3 Entwicklungen seit 1998	8
3.1 Billigflieger	9
3.2 Marktsegmentierung	10
3.3 Entwicklung der Flugzeugbestellungen	11
3.4 Grundlegende Parameter im Luftverkehr	11
3.5 Zwischenfazit	14
4 Aktuelle Szenarien zum Luftverkehr	15
4.1 Szenario: Ein Himmel, zwei Segmente	18
4.2 Szenario: Ready to Stop	20
4.3 Szenario: Ändere nie ein laufendes System!	21
4.4 Szenario der Initiative Luftverkehr für Deutschland	22
5 Luftverkehrsprognosen 2015	24
5.1 Prognosemethode	24
5.2 Prognose-Annahmen	25
5.3 Prognose-Ergebnisse	25
6 Schlussfolgerungen	27
6.1 Grundannahme: Lineares Wachstum in allen Segmenten	27
6.2 Grundannahme: Unteilbarer Mega-Hub	27
6.3 Mögliche Konsequenzen für die Strategie der Star-Allianz	28
6.4 Mögliche Konsequenzen für den Flughafen Frankfurt	28
7 Ergebnis	29
8 Literatur und Quellen	31

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Flugzeugbestellungen bei Airbus und Boeing.....	11
Abbildung 2: Szenario-Trichter und drei Grundtypen von Entwicklungspfaden; Quelle. Weinbrenner 2001	15
Abbildung 3: Luftflotten auf Europas Flughäfen	16
Abbildung 4: Jährliche Zuwachsraten im Szenario „Ein Himmel, zwei Segmente“	19
Abbildung 5: Jährliche Marktanteile im Szenario „Ein Himmel, zwei Segmente“	19
Abbildung 6: Entwicklung der Marktanteile im Szenario „Ready to Stop“	21
Abbildung 7: Entwicklung der Marktsegmente im Szenario „Funktionierendes System“	22
Abbildung 8: Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland bis 2015	23
Abbildung 9: Entwicklung der Flughäfen in Deutschland bis 2015	23
Abbildung 10: Grundprinzipien der Prognosemethodik	24
Abbildung 11: Ergebnisse Planungsfall und Prognosenullfall 2015 im Vergleich zu 2000	26

1

Einleitung

„Die Flughafenbetreiber hatten nach SARS und 9/11 mit einem Wiederanstieg der Passagierzahlen gerechnet und weiter investiert. Stattdessen steht die Luftfahrtindustrie vor einem grundlegenden Umbruch“ (Boston Consulting Group)¹

Diese sicherlich etwas zuspitzende Aussage aus der Reihe der angesehenen Flughafen- und Airlines-Beratungsunternehmen gibt einen deutlichen Hinweis darauf, dass der Markt des Luftverkehrssektors in Bewegung und mit weiteren tiefgreifenden Veränderungen zu rechnen ist.

Prognosen, die sich vorzugsweise auf die Fortschreibung vergangener Entwicklungen stützen, können in Zeiten struktureller Veränderungen nur eine begrenzte Aussagekraft haben: Linear-kausale Erklärungsmodelle sind für die Prognosen differenzierter und dynamischer Märkte wenig hilfreich. Die Luftverkehrswirtschaft selbst verlässt sich jedenfalls nicht auf Prognosen und Szenarien, die 5 bis 10 Jahre alt sind. Insofern ist es auch erklärlich, dass Luftfahrtindustrie und Flughafenbetreiber für die Vorhersage ihrer eigenen Geschäftsentwicklung auf die Szenariotechnik zurückgreifen und hierbei selbstverständlich auch die strukturellen Änderungen der letzten Jahre berücksichtigen.

Dieses Papier beschreibt – ausgehend von den Prognosen, die der „Mediation“ zur Entwicklung des Frankfurter Flughafens zugrunde lagen (Kapitel 2) – die jüngeren Entwicklungen im Bereich des zivilen Luftverkehrs (Kapitel 3) und stellt anschließend einige von der Luftfahrtindustrie selbst verwendete Szenarien zur allgemeinen Entwicklung des europäischen Luftverkehrs vor (Kapitel 4). Sie zeigt, dass eine Reihe von Annahmen, die den Beratungen in der „Mediation“ zugrunde lagen, nicht mehr zutreffen. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass es für die Akteure in Land und Region ratsam ist, einen unabhängigen Szenarioprozess zur Zukunft des Flughafens Frankfurt unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen durchzuführen.

¹ Pressemitteilung der Boston Consulting Group (BCG) zur Vorstellung der Studie „Airports - Dawn of a New Era“ vom 21.4.2004.

2

Ausgangslage: Szenarien der „Mediation“

Um eine sachliche Diskussion „über Notwendigkeiten und Zumutbarkeiten, über Chancen und Risiken, die mit der künftigen Entwicklung des Flughafens verbunden sind“ (Hänsch/Niethammer/Oeser 2000) zu ermöglichen, wurde von 1998 bis 2000 ein „Mediationsverfahren“ zum Ausbau des Frankfurter Flughafens durchgeführt. Dieses sollte klären, „unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregion außer Acht zu lassen“ (s. ebd.)

2.1

Grundannahme: Lineares Wachstum in allen Segmenten

Die Mediationsgruppe ging davon aus, dass die Ursachen für das Wachstum des Luftverkehrs fortwirken werden: „Insbesondere werden:

- die globalen wirtschaftlichen Verflechtungen weiter zunehmen...,
- die Beziehungen zwischen Ost- und Westeuropa sich in noch höherem Maß intensivieren;
- die touristischen Individualreisen in ferne Länder (Interkontinental-Flüge) zunehmen (5% mehr Passagiere pro Jahr) und der Tourismus in den Mittelmeerraum im bisherigen Maß wachsen (3% mehr Passagiere pro Jahr).“ (Hänsch/Niethammer/Oeser 2000)

Der Luftverkehr setzt sich zusammen aus originärem Verkehr, also Passagiere und Fracht, für die der Flughafen Ausgangspunkt bzw. Ziel der Reise ist, und Umsteigeverkehr, der nicht an einem bestimmten Flughafen gebunden ist. Die Mediationsgruppe ging von einer gleichmäßigen Fortsetzung des 1998 zu beobachtenden Wachstums in allen Segmenten aus.

2.2

Grundannahme: Unteilbarer Mega-Hub

Ist der Anteil des Umsteigeverkehrs in einem Flughafen hoch, spricht man von einer Drehscheibe (Hub), die über Zuliefer-Flüge (Spokes) beliefert wird. Um im Wettbewerb die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, versuchten die großen Fluggesellschaften und ihre globalen Allianzen, ihren Luftverkehr auf zentrale Hubs zu konzentrieren.

Alternativ dazu werden bei zunehmender Nachfrage Städtepaare im Direktverkehr verbunden, „insbesondere auf den häufig frequentierten Linien im Kurz- und Mittelstreckenbereich. Parallel zum Hub-and-Spokes-System wird also auch die Zahl der Direktverbindungen (Point-to-Point-Verkehr) steigen, aber sie werden es nicht ersetzen“ (Hänsch/Niethammer/Oeser 2000)

In der Mediation wurde unterstellt, dass das Hub-System hinsichtlich Frequenz, Zielen, Gesamtreisezeit und Kosten den Point-to-Point-Flügen überlegen ist. Generell ist ein Hub nicht an einen Flughafen gebunden. Teilverkehre können verlagert werden, wie dies insbesondere in London-Heathrow (Richtung Luton, Stansted und Gatwick) der Fall ist. Ebenso verlagert die Lufthansa zunehmend Umsteigeverbindungen nach München und hat mit der Übernahme der Swiss Air seine Umsteigeoptionen um Zürich erweitert.

Die Aufteilung des Hub-Betriebes kann Effizienzverluste mit sich bringen; diese Gefahr besteht insbesondere für Flughäfen, die in hohem Maß vom Umsteigerverkehr abhängig sind, wie es in Frankfurt im Vergleich zu Heathrow der Fall ist. „Wie hoch die Effizienzverluste im konkreten Fall tatsächlich sein werden, ist eine offene Frage.“ (Hänsch/Niethammer/Oeser 2000)²

Die globalen Luftverkehrs-Allianzen konzentrieren ihren Umsteigerverkehr auf möglichst wenige Hubs. Je mehr Umsteiger sie an sich ziehen, desto mehr Flugziele und -Verbindungen können sie anbieten. Der Wettbewerb führt zu einem Bedarf an zusätzlicher Kapazität. „Wird diese nicht bereitgestellt, besteht die Möglichkeit der Schwächung und Herabstufung des Flughafens“. (Hänsch/Niethammer/Oeser 2000)

2.3

Szenarien: Ausbauvarianten

In den Jahren 1999 und 2000 hat die Mediationsgruppe Zukunftsbilder bzw. Szenarien für den Flughafen entworfen:

1. Ein Ausbau auf volle Kapazität entsprechend der Forderungen von FRAPORT und Lufthansa.
2. Ein Ausbau mit begrenzter Kapazität
3. Kein Ausbau, aber eine Optimierung der Kapazitäten
4. Eine Reduktion der Kapazitäten entsprechend der Forderungen von Anwohnern.

Alle Szenarien gehen von der gleichen Entwicklung im Luftverkehr aus. Es wurden etwa 3-4 Prozent jährliche Zunahme der Passagierzahlen und dieselbe Strategie der Airlines unterstellt. Damit wurden die Entwicklungen der Vergangenheit linear-kausal fortgeschrieben. Die Unterschiede ergeben sich in der Rolle, die der Flughafen Frankfurt dabei spielen würde. Die Szenarien 3 und 4 gehen von einem Nachtflugverbot aus. Die Ergebnisse konstatieren hinsichtlich der Hub-Funktion 1=volle, 2=fast volle, 3= teilweise, 4= begrenzte Kapazitäten und hinsichtlich der Frachtfunktion für 1= volle, 2=fast volle, 3=stagnierende und 4=zurückgehende Kapazitäten.

Ohne Ausbau (Szenarien 3 und 4) wird ein starker Rückgang im Interkontinental- und Charterverkehr außerhalb der Star-Alliance konstatiert. In der späteren Diskussion wurde allerdings zugespitzt, dass ohne den Ausbau die

² Diese für die strukturelle Entwicklung des Flughafens Frankfurt zentrale Frage ist aber auch nach der Mediation - zumindest in der Öffentlichkeit - noch immer nicht geklärt worden.

Star-Alliance komplett abwandern würde: „Für Joachim von Harbou, Präsident der Industrie- und Handelskammer Frankfurt, steht fest, dass die gesamte Region Rhein-Main ohne den Ausbau des Flughafens „in die zweite Liga“ abrutschen würde. Er ist sich sicher, dass manches Unternehmen die bereits getroffene Standortentscheidung dann überprüfen würde...“ sagte der Kammerpräsident bei einer Pressekonferenz.³ Solche Zuspitzungen haben ihre Grundlage jedoch nicht in den Ergebnissen der Mediation.

2.4

Fazit

Die Szenarien der Mediation gingen von einer kontinuierlichen, friktionsfreien Entwicklung des Luftverkehrs aus. Sie schrieben damit den im Jahr 1999 vorherrschenden Trend fort und variierten lediglich die Optionen hinsichtlich des Ausbaus des Flughafens Frankfurt. Die Entwicklungen der darauf folgenden Jahre weicht von diesem Trendszenario erheblich ab, wie im Folgenden gezeigt wird. Es ist zu prüfen, ob dadurch die Ergebnisse der Szenarien der Mediation noch hinreichend belastbar sind und aus heutiger Sicht noch planungsleitend sein können.

3

Entwicklungen seit 1998

Die Mediationsgruppe ging seinerzeit von einer Situation aus, deren Daten Grundlagen heute fast 10 Jahre zurück liegen. Daher konnten insbesondere folgende Entwicklungen noch nicht berücksichtigt werden:

1. Die rasante Entwicklung der Billigflieger bzw. LCC (s. Kapitel 3.1) war im Jahr 1999 nicht absehbar.
2. Mit dieser Entwicklung beschleunigte sich die Aufteilung des Marktes in 4 Segmente (Hochpreisige First-Class und Business-Flüge, preisbewusste Economy-Flüge bei vollem Service, rein preisorientierte Billigflieger mit eingeschränktem Service und Zuverlässigkeit sowie Charterverkehr).
3. Die sich wandelnden Strategien der Luftverkehrsgesellschaften sind nicht mehr so eindeutig, dass man sie bei Szenario-Prozessen konstant halten dürfte.
4. Der während der Mediation wegen seiner Nachflüge umstrittene Poststern wird kein Thema mehr sein.⁴
5. Neue Erkenntnisse in der Lärmwirkungsforschung erfordern eine Neubewertung der Umwelteinflüsse.

³ FAZ vom 3. Mai 2005, Seite 45.

⁴ „Hinter dieser Entscheidung steht, dass das Luftpostnetz angesichts geringerer Umsätze als Folge neuer Informationstechnologien ohnehin umstrukturiert wird. Der Luftpoststern in Frankfurt wird aufgelöst und die Transporte werden auf die Straße verlagert. Künftig soll sich die Zahl der Post-Flüge daher von zwölf auf vier je Nacht in Frankfurt reduzieren, von 2006 an werden es nach den Plänen nur noch zwei sein.“ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Februar 2005, Seite 45.

6. Die Wirtschaftliche Entwicklung in Europa und insbesondere in Deutschland stellt sich heute deutlich anders dar, als 1998. Zudem haben singuläre Ereignisse wie die Anschläge auf das World Trade Center 2001 sowie der Irak-Krieg und die Seuche SARS (2003) die Entwicklung im Luftverkehr spürbar beeinflusst.

Im Folgenden werden die beiden wesentlichen Entwicklungen, nämlich die rasante Zunahme der Billigflieger und die sich wandelnden Strategien im Luftverkehr etwas genauer behandelt.

3.1

Billigflieger

Low Cost Carrier (LCC) beförderten im Jahr 1999 13 Mio. Passagiere, 2004 waren es schon 90 Mio. Im Jahr 2002 gab es in Deutschland erst 2 LCC, heute sind es bereits 16, aber es beginnt nun eine Konsolidierung. Es wurden überwiegend neue Passagiere befördert, unter den Kunden waren aber auch 30% Wechselflieger und diese Anzahl ist steigend. Grund dafür ist, dass neben dem Preisvorteil die Point-to-Point-Beförderung wesentlich bequemer ist als die Hub-Lösung.

Es gibt in diesem Segment eine relativ hohe Kundenzufriedenheit, weil nur sehr geringe Erwartungen bestehen, die dann aber zumeist erfüllt werden. Die Kostenvorteile erzielen die LCC in der Abwicklung der Flüge: Sie haben eine bessere Auslastung der Flieger, beschäftigen wenig Begleitpersonal, bieten kaum Service, verkaufen ihre Tickets im Internet, und fliegen nur Flughäfen mit geringen Gebühren an. Den größten Preisvorteil erreichen sie aber dadurch, dass ihre Flieger täglich 30% bis 40% länger in der Luft sind, als die der Netzbetreiber: „Um das Fluggerät optimal auszunutzen, dürfen die Maschinen zwischen zwei Flügen nicht länger als 25 Minuten am Boden sein. „Das schafft man in Stuttgart oder Hannover, aber keinesfalls in Frankfurt“, meint Kurth.“⁵ Diese Kostenvorteile nehmen proportional zur Streckenlänge ab, wo flugbezogene Kosten immer mehr Einfluss gewinnen: Auf Langstrecken funktioniert das Prinzip der LCC nicht. Ein weiteren Vorteil sieht Wolfgang Kurth im Verhalten der Konkurrenz: „Das Beharrungsvermögen der traditionellen Luftfahrt-Industrie ist enorm“.⁶

CWT-Managerin Martina Egger etwa berichtet von Top-Managern, die „interkontinental durchweg First Class fliegen, es aber offenbar als sportlichen Ehrgeiz sehen, auf Kurzstrecken das billigste Ticket zu ergattern - und sei es mit einem Billigflieger“.⁷

Das Geschäftsmodell der Billigflieger „...könnte nach Ansicht von Experten mittelfristig einen Anteil von 60 bis 70 Prozent auf innereuropäischen Stre-

⁵ Wolfgang Kurth, Vorsitzender der Geschäftsführung der HAPAG Lloyd Express, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 29.03.2004, Seite 14.

⁶ Wolfgang Kurth auf dem 12. Darmstädter Luftverkehrskolloquium der TU Darmstadt am 17.11.2004.

⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. April 2004, Seite B3.

cken erreichen.....Wie Martin Koehler, Geschäftsführer der Boston Consulting Group ausführte, liegt der Vorteil der „Aldis der Lüfte“ vor allem in ihrer deutlich höheren Produktivität.“⁸

Auch Airbus-Chef Noel Forgeard „glaubt fest an weiteres Wachstum: Der Anteil der Billig-Airlines in Europe, der 2002 bei 11 Prozent gelegen habe, werde bis 2012 auf 30% steigen; in Amerika seien sogar 40% möglich“⁹

Die traditionellen Luftverkehrsgesellschaften reagieren weniger mit Änderungen ihrer Geschäftsmodelle als mit Versuchen, über Beteiligungen an den zu erwartenden Gewinnen Anteil zu haben: „Die Lufthansa ist über ihren 49-Prozent-Anteil an Eurowings indirekt auch am Billigflieger Germanwings beteiligt. Der Tourismus-Konzern Thomas Cook mit seinen Hauptmarken Neckermann und Condor gehört zu 50 Prozent der Lufthansa.“¹⁰ Die Folgen sind in den Entwicklungen der Marktsegmente deutlich sichtbar: Während Air Berlin im ersten Halbjahr 2005 rund 15 Prozent mehr Passagiere beförderte als in den ersten 6 Monaten 2004 (HLX sogar +40%) beförderte“, betrug der Zuwachs für die Lufthansa in demselben Vergleich nur 0,2 Prozent“¹¹.

3.2

Marktsegmentierung

Die zu beobachtende Segmentierung des Marktes wird aber nicht nur in Richtung Billigflieger fortgesetzt werde. Nach Expertenaussagen ist damit zu rechnen, dass Business- und First-Class-Kunden vermehrt in eigenen Maschinen fliegen werden. Dass alle Klassen in einem Flugzeug sitzen, wird schwerer vermittelbar sein, da die Unterschiede in der Servicequalität die Preisdifferenzen nicht aufwiegen. Wahrscheinlich wird es zunehmend reine Businessflüge geben, wie jetzt bereits von Düsseldorf aus, z.B. mit 70 Personen in einer 737 mit viel Service nach New York. Die Airlines vermitteln dadurch den Eindruck individuell gecharterter Flugzeuge, was hohe Preise rechtfertigt. Die Businessklasse bezahlt dann ihre Flüge zwar komplett selbst. Aber das ist heute ja auch quasi der Fall, da die Airlines mit den Business-Passagieren die meisten Kosten decken. In der Spitzenklasse wird genau auf dieses Modell in Extremform gesetzt. Lufthansa hat bereits ein neues eigenes Terminal in Frankfurt für „Prämienkunden“ eröffnet (angesiedelt in einem Segment über der Senatorenkategorie), wo Reisenden vom Aussteigen aus dem Auto an bis zum Einsteigen in das Auto am Zielort alles abgenommen wird.

Andererseits ist es nur eine Frage der Zeit, bis ein Teil der Firmen die Einsparungsmöglichkeiten beim Fliegen entdecken und einen Teil der Businessflüge mit preiswerten Angeboten abdecken wollen. Außerdem ist eine zunehmende Differenzierung zwischen High-Business („Prämienkunden“) und

⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 2005, Seite 16.

⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. Mai 2004, Seite 20.

¹⁰ Darmstädter Echo vom 23. März 2005, Seite 5.

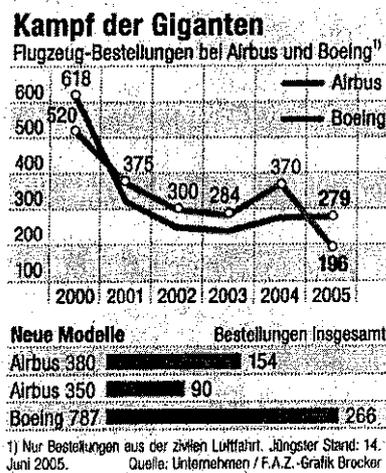
¹¹ Darmstädter Echo vom 13. Juli 2005, Seite 6.

¹² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Juli 2005, Seite 44.

Low-Business (Billig-Business) zu erkennen. Eine Stagnation der Passagierzahlen im hochpreisigen Segment ist zu erwarten.

3.3 Entwicklung der Flugzeugbestellungen

Fluggesellschaften bestellen ihr Fluggerät mehrere Jahre im Voraus. Die Entwicklung der Bestellzahlen kann daher als Indikator für die Einschätzung der Marktentwicklung durch die Fluggesellschaften angesehen werden. Hier zeigt sich im weltweiten Zweikampf von Boeing und Airbus ein bemerkenswerter Befund.¹³



Die Zahl der zivilen Flugzeugbestellungen bei Boeing und Airbus weist für den Zeitraum von 2000 bis 2005 einen Rückgang von 618 auf 279 bei Boeing und von 520 auf 196 bei Airbus (nach noch 370 in 2004) aus. Dieser Rückgang legt die Annahme nahe, dass die Fluggesellschaften die Wachstumschancen in ihrem Markt zurückhaltender einschätzen als noch vor fünf Jahren.

Abbildung 1: Flugzeugbestellungen bei Airbus und Boeing
Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung 15.06.2005, S. 20

3.4 Grundlegende Parameter im Luftverkehr

Die folgenden Ausführungen umschreiben einige grundlegende Parameter der zivilen Luftverkehrswirtschaft, die für die weitere Entwicklung von Bedeutung sind. Die Ausbauplanungen für den Rhein-Flughafen spielt das Argument „Erhalt der Hub-Funktion“ eine zentrale Rolle. In den letzten Jahren hat sich aber – vor allem im Segment der sog. „Billig-Flieger“ – eine Entwicklung hin zu (preisgünstigeren) Direktverbindungen („point-to-point“) gezeigt. Diese Rahmendaten fließen auch in den Szenarioprozess mit ein; von daher sind sie kurz zu skizzieren, bevor im folgenden Kapitel die verschiedenen Szenarien vorgestellt werden.

3.4.1 Hub-Funktionen

Es gibt unterschiedliche Arten von Umsteigefunktionen: Sie betreffen Langstrecken, also den internationalen Kontinentalverkehr und den Interkonti-

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juni 2005, Seite 20.

mentalverkehr, sie werden für bessere Auslastung geringer frequentierter Strecken benutzt und sie sind im Frachtverkehr üblich. Auch die Billigflieger sind dabei, eigene Hubs für ihr Preissegment einzurichten.

Es ist klar, dass nicht alle ankommenden und abgehenden Flieger miteinander vernetzt werden können; dafür besteht weder die Kapazität noch der Bedarf; der bezieht sich auf bestimmte Verbindungen, die von Umsteigern nachgefragt werden. Aber es ist eine gewisse Kapazität notwendig, damit akzeptable Umsteigezeiten erreicht werden. Es ist also klar, dass ein Teil der Umsteigefunktionen auf andere Flughäfen verteilt werden kann: Aber diese Strategie hat Grenzen.

In Frankfurt wird besonders auf die Interkontinentalflüge Wert gelegt: „Bender setzt darauf, dass diese weltweite Bedeutung des „Mega-Hubs“ Frankfurt die Zukunft sichere: „Wir nehmen München sehr ernst“, ...doch laufe 60 bis 70 Prozent des Interkontinentalverkehrs über Frankfurt, das sich deshalb stärker im Wettbewerb zu Paris und London sehe. Für Frankfurt rechnet Bender bis 2015 mit rund 80 Millionen Passagieren.“¹⁴

3.4.2 Point to Point-Verkehr

Die zukünftige Entwicklung der Marktsegmente wird innerhalb der Luftfahrtindustrie durchaus kontrovers diskutiert. Die unterschiedlichen Einschätzungen der zukünftigen Entwicklungen führen auch zu unterschiedlichen Geschäftsmodellen: „Boeing und Airbus vertreten unterschiedliche Philosophien. Airbus will mit Riesenfliegern Direktverbindungen vor allem nach Asien forcieren, sagt einen Markt von 1.500 Flugzeugen voraus und rechtfertigt so die Entwicklungskosten von 12 Milliarden Euro. Boeing glaubt nicht an die große Bündelung von Langstreckenflügen. Der Markt sei vielleicht ein Drittel so groß.“¹⁵

Im stark umkämpften Flugzeugmarkt hat Boeing zuletzt Boden gutgemacht:¹⁶ „Dies ist vor allem dem Langstreckenflugzeug B787 zu verdanken, das die Bedürfnisse vieler Fluggesellschaften im Punkt-zu-Punkt-Verkehr befriedigt. Die Käufer wollen nicht Umwege über große Drehkreuze fliegen, die den Passagieren das Umsteigen zumuten, sondern direkt etwas kleinere Flughäfen ansteuern.“

Auch Airbus sieht den Markt der Punkt-zu-Punkt-Verbindungen wachsen: „Für viele Fluggesellschaften eröffnet der A350 die Möglichkeit, neue Routen für Direktverbindungen aufzulegen. Und zwar auf weniger aufkommenstarken Verbindungen, für die das bestehende Angebot des A340-500 zu groß dimensioniert ist.“¹⁷

¹⁴ Wilhelm Bender, Vorstandsvorsitzender FRAPORT AG im Darmstädter Echo vom 2. März 2005, S. 6.

¹⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Januar 2005, Seite 39.

¹⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juni 2005, Seite 20.

¹⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 2004, Seite 22.

Martin Koehler (Boston Consulting Group) „kommt zu dem Schluss, dass es nicht einen Wettbewerb zwischen den Billigfliegern und den Linienfluggesellschaften gebe, sondern einen Wettbewerb zwischen Netzwerken und Punkt-zu-Punkt-Verkehr. ... Das bedeutet eine Gefährdung des Geschäftsmodells. So sollen nach Expertenauskunft von den 20 umsatzstärksten Punkt-zu-Punkt-Strecken der Lufthansa die meisten im Europaverkehr zu finden sein. Nur drei Langstrecken sind unter den 20 umsatzstärksten Verbindungen. ... In Europa fliegen 310 Millionen Passagiere, wovon nur 37 Prozent Umsteiger sind, die die Leistungen der Netzwerkgesellschaften schätzen gelernt haben.“¹⁸

Wenn die Einschätzung zutrifft, dass im hochpreisigen Segment verstärkt reine Business-Verbindungen eingesetzt werden (s. Abschnitt 3.1), dann ist es eine logische Folge, für die High-Business-Kunden vermehrt kleine Maschinen einzusetzen, die Direktverbindungen zu vielen Destinationen herstellen. Es ist anzunehmen, dass im hochpreisigen Segment die Vermeidung von zwei Umsteigevorgängen als ausschlaggebender Vorteil angesehen wird und dafür höhere Preise akzeptiert werden.

3.4.3 Drei HUBs: Entwicklung von München und Zürich

Mit dem Neubau des Flughafens München war die Chance für dessen Wachstum gegeben. Stetig hat sich dort das Passagieraufkommen erhöht: „Die Großflughäfen Frankfurt und ganz besonders München sind die Gewinner des wieder erstarkten Luftverkehrs in Deutschland. ... Der Münchener Flughafen konnte 2004 um 8 Prozent auf 379.000 Starts und Landungen zulegen und kam damit näher an die Nummer eins Frankfurt (plus 3 Prozent auf 488.000) heran.“¹⁹

Diese Entwicklung ist nur möglich, weil in München der Anteil an Umsteigeverkehr zunimmt: „„Frankfurt stößt langsam an seine Kapazitätsgrenzen“ begründete Dieter Kaden diese Entwicklung.“²⁰

Bei dem Ausbau der Hub-Funktion von München handelt es sich nicht nur um Inlands- und Kontinentalflüge; die wachsende Rolle von München für den interkontinentalen Umsteigeverkehr bestätigt die Initiative für den Luftverkehr: „Die wichtige Rolle der Hubflughäfen für die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland lässt sich auch daran ablesen, dass über die Drehkreuze Frankfurt und München im Jahr 2003 fünfmal so viele Fluggäste zu interkontinentalen Zielen²¹ flogen wie von allen anderen Flughäfen Deutschlands zusammen“ (Initiative 2004). Die Entwicklung zeigt also, dass ein gewisser Teil an Umsteigefunktionen auf verschiedene Flughäfen verteilbar ist,

¹⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 2005, Seite 16.

¹⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 2005, Seite 22.

²⁰ Dieter Kaden, Chef der Deutschen Flugsicherung (DFS) in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 2005, Seite 22.

²¹ Allerdings wurden bei dieser Berechnung auch die Ferienflieger nach Nordafrika, vor allem Tunesien und Marokko als Interkontinentalflüge eingestuft.

wenn eine „kritische Masse“ erhalten bleibt, wie sie in Frankfurt offensichtlich vorhanden ist.

„Binnen weniger Jahre ist der Flughafen München in den Kreis der großen europäischen Luftverkehrsdrehscheiben vorgerückt und belegt seit 1998 Platz neun unter den Top Ten der Flughäfen in Europa. ... Das Terminal 2 soll exklusiv von der Deutschen Lufthansa AG und ihren Partnern genutzt werden. Die Flughafen München GmbH (FMG) und die Lufthansa haben sich darauf verständigt, das neue Terminal in gemeinsamer unternehmerischer Verantwortung zu finanzieren und zu betreiben. ... Diese Grundsatzentscheidung signalisiert die strategische Bedeutung der Weiterentwicklung des internationalen Drehkreuzes München aus Sicht der Lufthansa. Die Flughafen München GmbH übernimmt 60 Prozent, die Deutsche Lufthansa AG 40 Prozent der Geschäftsanteile der Betreibergesellschaft. Damit ist erstmals in Europa eine Luftverkehrsgesellschaft in die unternehmerische Verantwortung für Finanzierung, Bau und Betrieb einer Flughafeninfrastruktur eingebunden.“²²

Damit ist die neue Strategie der Lufthansa AG deutlich: Sie investiert mit der München Flughafen GmbH zusammen in das Terminal 2 und somit in ein zweites Standbein für sich und die Star Allianz. Darüber hinaus wird ein drittes Standbein angestrebt, auf dem man auch nicht nur im Kurz- und Mittelstreckenbereich tätig sein wird: „Die Deutsche Lufthansa (LH) übernimmt die Schweizer Fluggesellschaft Swiss. ... Demnach bleibt Swiss nach der Übernahme mit eigener Marke, Flotte und Crew weitgehend selbstständig. Lufthansa sicherte zu, dass die Swiss auch künftig internationale Flüge anbietet. Das Drehkreuz Zürich soll gleichberechtigt neben München und Frankfurt weiterentwickelt werden.“²³ Damit hat sich die Lufthansa eine dritte Hub-Option eröffnet und ihre Handlungsmöglichkeiten erheblich erweitert. Gleichzeitig hat sie sich damit von der Abhängigkeit von der Unternehmenspolitik einzelner Flughäfen weiter gelöst.

3.5

Zwischenfazit

Die vorstehend skizzierten Entwicklungen machen deutlich, dass bereits auf der Grundlage des heutigen Kenntnisstandes die Annahmen, die den Empfehlungen der Mediation zugrunde lagen, in zentralen Punkten sich als nicht mehr tragfähig erweisen.

Umso wichtiger ist es, eine fundierte Abschätzung der weiteren Entwicklung auf aktueller Grundlage vorzunehmen.

²² Internetseite des Flughafens München am 12.5.2005, http://www.munich-airport.de/DE-/Areas/Company/einstieg_architektur/Terminal2/Allgemein/index.html.

²³ Darmstädter Echo vom 23. März 2005, Seite 5.

4 Aktuelle Szenarien zum Luftverkehr

Die Luftfahrtindustrie nutzt regelmäßig Szenarien als Hinweise zur Gestaltung ihrer Geschäftspolitik; einige davon werden in der Öffentlichkeit diskutiert.

„Szenario-Technik ist eine Methode, mit deren Hilfe isolierte Vorstellungen über positive und negative Veränderungen einzelner Entwicklungsfaktoren in der Zukunft zu umfassenden Bildern und Modellen, d.h. möglichen und wahrscheinlichen „Zukünften“, zusammengefasst werden und die sowohl sinnlich als auch intellektuell nachvollziehbar, d.h. „kommunizierbar“ sind.“ (Weinbrenner 2001)

Die Szenario-Methode sieht vor, dass die Grenzen der möglichen Entwicklungen beschrieben werden, also extreme, aber mögliche Entwicklungen, die den „Szenario-Trichter“ begrenzen; diese Entwicklungsgrenzen werden auch als positives (best-case-scenario) und negatives (worst-case-scenario) Extrem-szenario bezeichnet. Innerhalb dieser Grenzen werden ein (Trendszenario) oder mehrere thematische Entwicklungspfade verfolgt und dargestellt (s. Abbildung 2)

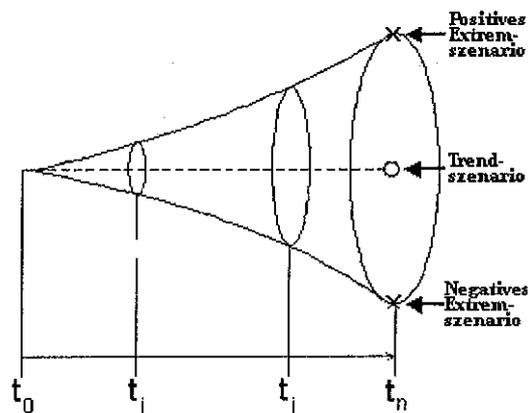


Abbildung 2: Szenario-Trichter und drei Grundtypen von Entwicklungspfadern; Quelle: Weinbrenner 2001

Die folgenden drei Szenarien wurden von Eelman, Becker und Schumacher auf der Air Transport Research Society World Conference 2004 in Istanbul vorgestellt,²⁴ das vierte ist dem Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur in Deutschland entnommen.

Eelmann, Becker und Schumacher berichten von einem Szenario-Prozess im Zeitrahmen 2020, in dem die Flughafenkapazitäten in Verbindung mit der Flugzeugtechnologie gebracht werden. Für die Modellbildung differenzieren sie 4 Kategorien von Flughäfen:

²⁴ Enthalten auf der Tagungs-CD der ATRS, 2053 Main Mall, Vancouver, Canada. Bestellung unter www.atrsworld.org/2004conference.htm.

- Kategorie 1: Luftverkehrs-Drehscheiben mit mehr als 25 Millionen Passagieren pro Jahr
- Kategorie 2: Großflughäfen mit 10 bis 25 Millionen Passagieren pro Jahr
- Kategorie 3: Regionale Flughäfen mit 5 bis 10 Millionen Passagieren pro Jahr und
- Kategorie 4: Regionale Flughäfen mit weniger als 5 Millionen Passagieren pro Jahr.

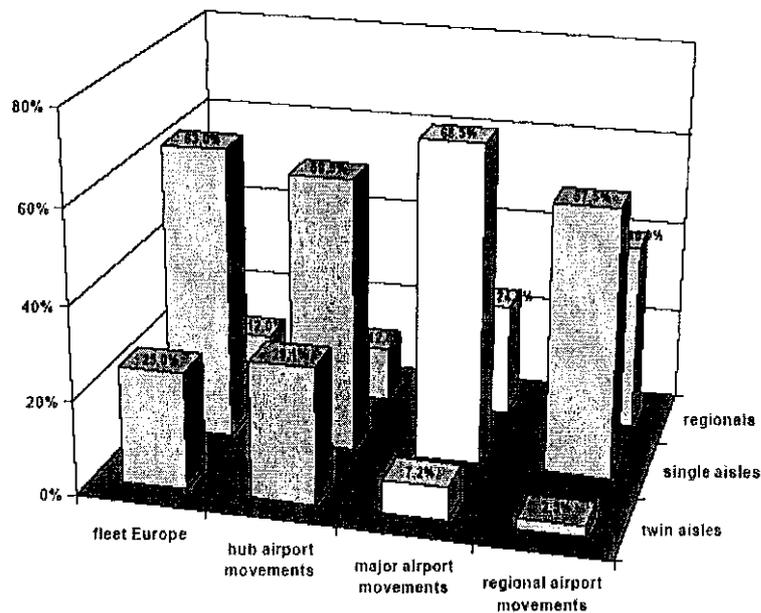


Abbildung 3: Luftflotten auf Europas Flughäfen

Quelle: Eelman/Becker/Schumacher 2004

Die Grafik zeigt die Zusammensetzung der Luftflotten sowie die Bewegung der Flugzeugtypen an den Flugplatzkategorien. Die linken drei Säulen zeigen die grobe Flottenverteilung in Europa in 2002. Die anderen Säulen zeigen den durchschnittlichen Anteil der Flugbewegungen pro Flughafenkategorie.

Ähnlich werden die Passagieraufkommen in vier Klassen unterteilt, um verschiedene Märkte mit spezifischen Verhalten zu charakterisieren:

- Segment 1: Passagiere bei Luftfahrtgesellschaften mit vollem Service, Business und First Class Klasse (Linienflüge);
- Segment 2: Passagiere bei Luftfahrtgesellschaften mit vollem Service, Economy-Klasse (Linienflüge);
- Segment 3: Passagiere bei Billig-Luftfahrtgesellschaften, alle Klassen (Linienflüge);
- Segment 4: Passagiere bei Chartergesellschaften.

Man darf annehmen, dass Passagiere der Kategorie 1 die klassischen Kunden der Linien sind, die mit Qualität, Pünktlichkeit, Service und Bequemlichkeit werben. Kategorie 2 sind Kunden mit ähnlichen Ansprüchen, jedoch mit erhöhtem Preisbewusstsein. Segment 3 ist primär preisorientiert, Segment 4 sind meist Freizeitflüge zu typischen Touristenzielen.

Die Analyse der Marktentwicklung in Europa zeigt einen starken Zuwachs (über 25% pro Jahr) des noch kleinen (7%) Billigflugmarktes, eine mittelgroßes (23%) Charter-Segment mit hohem Wettbewerb und ein großes Marktsegment (über 70%) an Linien mit vollem Service, das jedoch stagniert. Im letztgenannten Marktsegment haben die Economy-Reisenden einen Anteil von über 75%.

Auf der Basis fundierter Einsichten in die heutige Marktverteilung wurden drei Szenarios erzeugt, unter Einbeziehung der vorgenannten Perspektiven. Aus diesen lassen sich harte Zahlen entweder berechnen oder erschließen für

- den durchschnittlichen Zuwachs des Luftverkehrs bis 2010,
- den Zuwachs in jedem der vier Passagiersegmente,
- die Passagierverteilung pro Segment und Flughafenkategorie und
- den Flottenmix an den Flughafenkategorien.

Drei unterschiedliche Szenarien decken eine relevante Bandbreite der möglichen Entwicklung im europäischen Luftverkehr und der Infrastruktur ab. Die folgenden Annahmen begleiten alle Szenarien als Vorgaben:

- bis zum Jahr 2020 werden alle vorliegenden Flughafen-Ausbaupläne durchgeführt;
- Verfügbarkeit neuer Flughäfen ist gering, da die Genehmigungsverfahren von Anwohnern und Immobilienbesitzern angefochten werden;
- um den Blick auf die Kapazität des Luftraums zu konzentrieren, wird angenommen, dass die Kapazität am Boden keine Einschränkung auf das Luftverkehrsvolumen ausübt.

4.1

Szenario: Ein Himmel, zwei Segmente

Das erste Szenario beschreibt eine Aufteilung des Flugverkehrs in zwei Segmente: Man unterscheidet einem hochpreisigen Sektor von dem Billigpreis-Segment. Weitere Eckpunkte des Szenarios sind:

1. Die Erholung nach der wirtschaftlichen Flaute, die 2000 einsetzte, und die vor allem das Geschäft mit dem Passagiersegment 1 stark beeinträchtigt hat, schafft bis zum Jahre 2020 ein moderates durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 2,3%. Zusätzlich regt das höhere Wirtschaftswachstum außerhalb der europäischen Region eine hohe Nachfrage nach internationalen und inländischen Geschäftsflügen, die dieses Segment stärker als die anderen Niedrigpreissegmente auf bis zu 6% pro Jahr im Schnitt stimuliert. Der Flugkilometer-Passagierumsatz (RPK) dieses Segmentes steigt von 17% im Jahre 2003 bis 2020 auf 26%.
2. Im Gegensatz dazu wachsen die Niedrigpreislinsen stark, besonders bei Privatreisen, die zum großen Teil aus dem Economy-Segment überwechseln – da das Netzwerk der Niedrigpreislinsen sich stark ausdehnt. Obwohl für 2010 mit Konsolidierung zu rechnen ist, wird der RPK jährlich um 11% zunehmen. Auf diese Weise wächst der Niedrigpreis-Markt von 7% im Jahre 2003 auf 25% im Jahre 2020. Zusammen machen die beiden Segmente den Hauptanteil des Luftverkehrszuwachses aus, das Economy-Segment (3) wächst nur um 1 Prozent, und das Charter-Segment stagniert auf dem Niveau von 2003. Die Segmentierung im Luftverkehr führt zu einer stärkeren Differenzierung des Angebotes in Flügen mit hoher Qualität und hohem Preis und Billigflügen mit geringeren Qualitätsansprüchen.

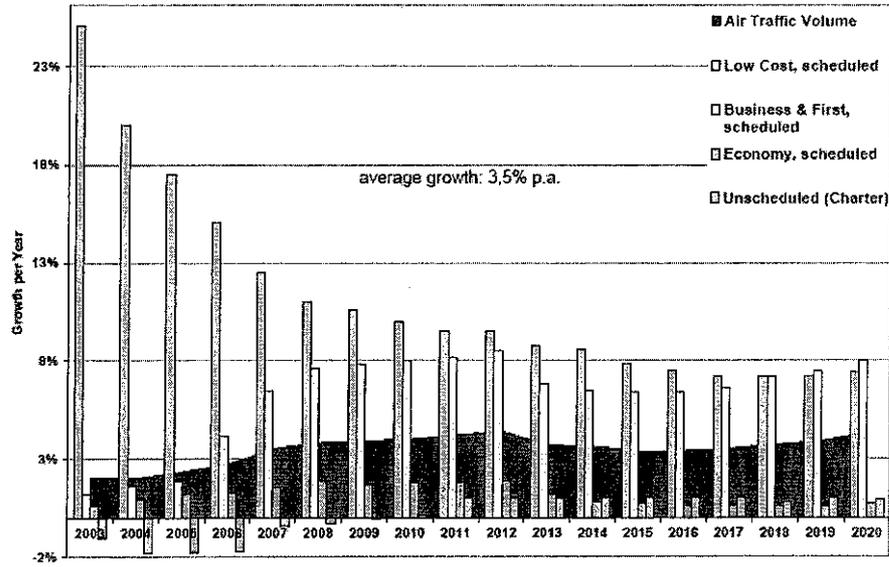


Abbildung 4: Jährliche Zuwachsraten im Szenario „Ein Himmel, zwei Segmente“

Quelle: Eelman/Becker/Schumacher 2004

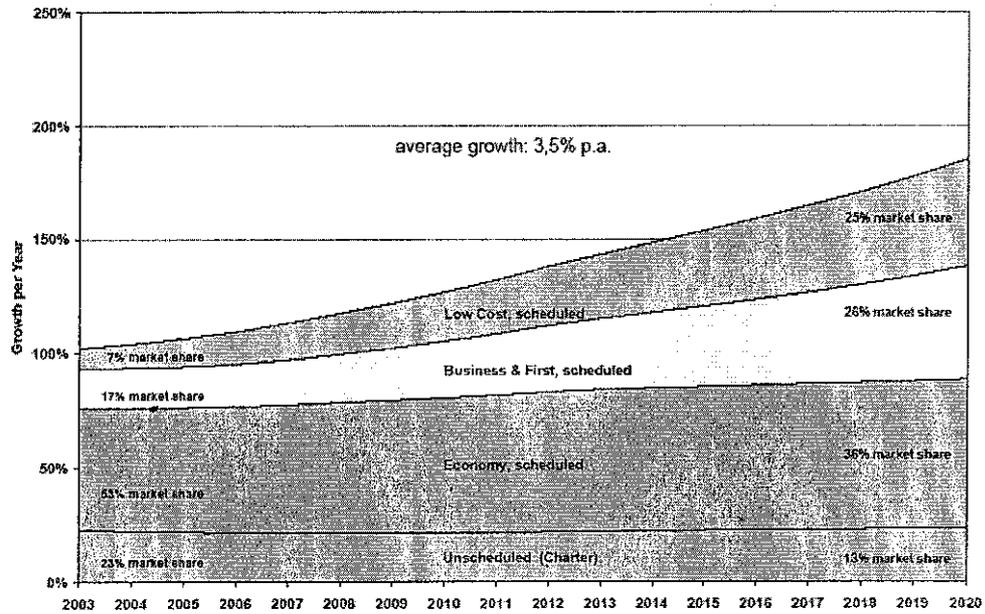


Abbildung 5: Jährliche Marktanteile im Szenario „Ein Himmel, zwei Segmente“

Quelle: Eelman/Becker/Schumacher 2004

4.2

Szenario: Ready to Stop

Das zweite Szenario geht von folgenden Annahmen aus:

1. Das neue vereinte Europa hat Probleme, zu einem stetigen und ausgiebigen Wirtschaftswachstum zurückzufinden. Obwohl es einzelne fettere Jahre gibt, besonders im Osten, verharren die Wachstumsraten im Schnitt bis 2020 bei 1,5%. Die bereits eingetretene Ölpreiserhöhung bremst Erholung und Wachstum, und sie hat weitreichende Auswirkungen auf die Luftfahrtindustrie. Da das durchschnittliche Realeinkommen etwas geringer wird, beginnt insbesondere der Privatreisemarkt zu stagnieren, sowohl was internationale als auch nationale Ziele betrifft. Dementsprechend wächst der Luftverkehr in Europa geringer als erwartet, und die Fluglinien haben mit Kosten und Produktivität zu kämpfen, so dass das Wachstum im Luftverkehr bis 2020 bei durchschnittlich 1,8% verharret.
2. Niedrigpreis-Fluglinien wachsen zu Beginn des neuen Jahrhunderts stetig, aber deutliche Einschnitte setzen auch dieses Segment unter Druck. Europäische Gesetze verbieten es, Fluglinien durch Rabatte anzulocken, das Subventionsverbot wird aufmerksam überwacht. Außerdem sind Verbraucherschutzbestimmungen eingeführt worden, welche den Passagieren Vergütungen zugestehen, falls Flüge verspätet oder gestrichen werden, dies mindert die Profite erheblich. In der gesamten Flugbranche wird Konsolidierung angestrebt, dies wird den Niedrigpreis-Boom binnen kurzem zum Erliegen bringen. Dennoch sind hier durchschnittliche Zuwachsraten von etwas unter 5% zu erwarten, was weit über dem Schnitt der Industrie liegt. Das Chartersegment wird erheblich an Marktanteil einbüßen und bis 2020 bei etwa 17% liegen. Die Voll-dienstleistungs-Fluglinien mit Business- und auch Economy-Angebot können ihre Anteile von 18 bzw. 54% halten, während die Niedrigpreisanbieter Zuwächse verzeichnen und einen Marktanteil von über 11% erreichen.

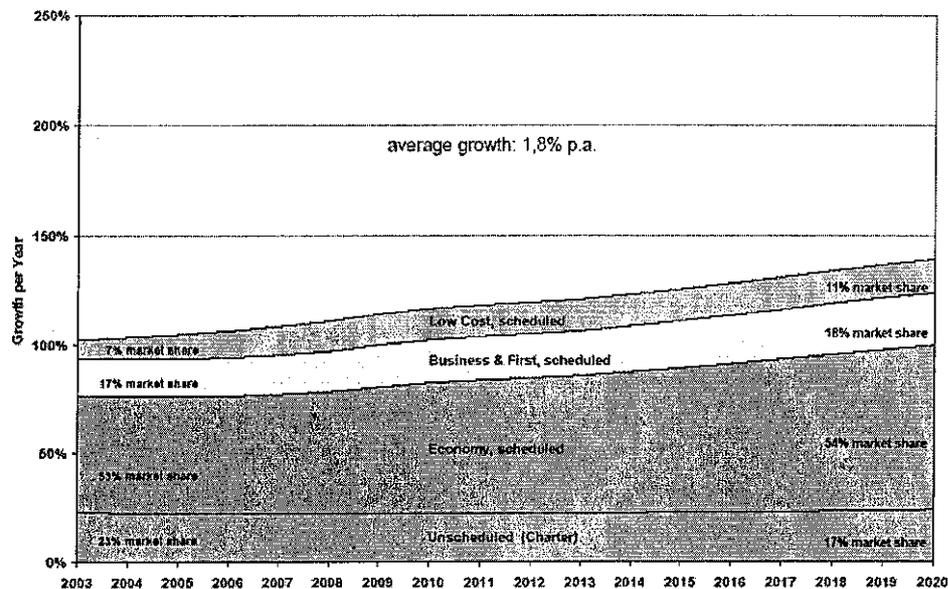


Abbildung 6: Entwicklung der Marktanteile im Szenario „Ready to Stop“
Quelle: Eelman/Becker/Schumacher 2004

4.3

Szenario: Ändere nie ein laufendes System!

Das dritte von Eelman/Becker/Schumacher vorgestellte Szenario basiert auf folgenden Annahmen:

1. Ein stabiler politischer Zustand in Europa begleitet ein Wirtschaftswachstum von 3%. Der Luftverkehr wird unterstützt und erzeugt ein starkes Wachstum von 4,2%. Besonders das Niedrigpreissegment kann seine hohen Zuwachsraten an Verkehrsvolumen halten, im Schnitt 14,5% bis 2020, und sich dabei mit einem Marktanteil von über 36% zum gewichtigen, ernstzunehmenden Wettbewerbskonkurrenten der Vollservice-Linien machen. Dies ergibt sich aus dem Wachstum der Niedrigpreislilien, aber auch aus den Vollservice-Anbietern, die unter dem Wettbewerbsdruck Niedrigpreisangebote entwickeln, dabei diesen Markt weiter stimulieren. Die Einrichtung von Niedrigpreisnetzen, die auch Großflughäfen und Flugverkehrsdrehscheiben andienen, unterstützt die Attraktivität dieses Geschäftsmodells.

Angesichts dessen wenden sich auch die Charterfluglinien dem Niedrigpreis-Liniengeschäft zu, um ihre kostenintensiven Urlaubsflugangebote gegenzufinanzieren.

2. Internationale Flüge haben deutlich mehr Verbindungen zwischen mittelgroßen europäischen Flughäfen zu Zielen besonders in Nordamerika und dem Mittleren Osten. Dieses Angebot wird zum größten Teil von den Billigfluglinien übernommen, die Passagiere von den dünn beflogenen, preisintensiven Routen aufsammeln und an den Knotenpunkten an die internationalen Anbieter übergeben. Diese „mageren“ Routen werden von kleineren Gesellschaften betrieben, welche die Luftverkehrs-

knotenpunkte besonders belasten. Hier übernehmen die Billigflieger Aufgaben aus dem klassischen Economy-Segment, das sich mit einer moderaten jährlichen Rate von 2,4% pro Jahr entwickelt. Es stellt weiterhin das größte Segment dar, verliert allerdings bis 2020 ein Viertel seines Marktanteils und rangiert bei 40%.

Zu einem gewissen Teil wird auch das Hochpreissegment des Marktes von ähnlichen Effekten betroffen sein, allerdings ist seine Position durch gehobene Ansprüche an Reisekomfort und Qualität besser definiert. Daher ist sein Wachstum mit 2,9% etwas besser als das des Economy-Sektors, und es gibt nur 3% an den Niedrigpreis-Markt ab, sein Anteil wird 2020 bei 14% liegen.

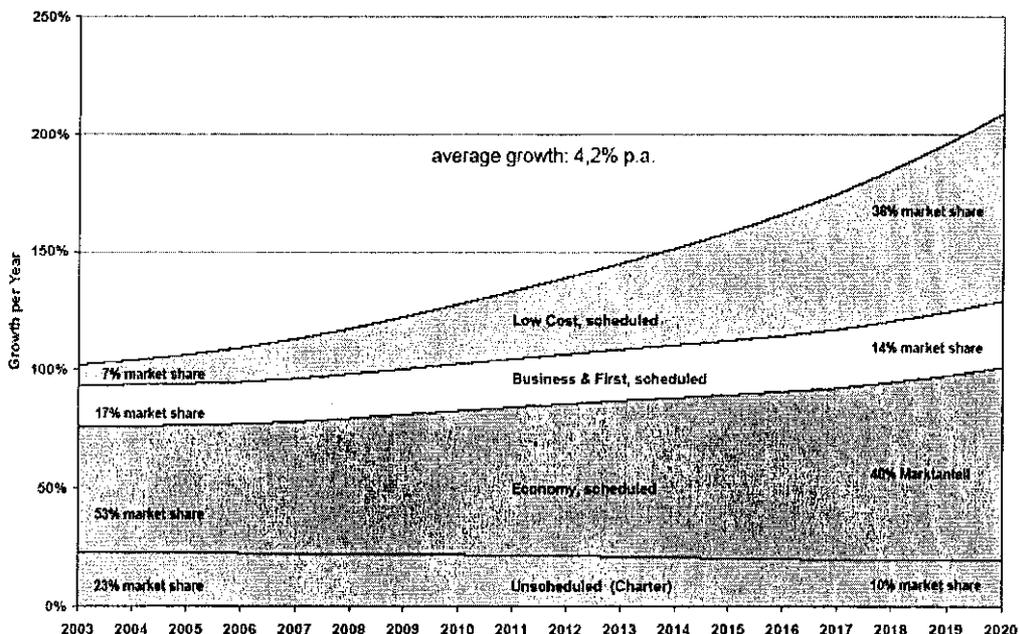


Abbildung 7: Entwicklung der Marktsegmente im Szenario „Funktionierendes System“
Quelle: Eelman/Becker/Schumacher 2004

4.4 Szenario der Initiative Luftverkehr für Deutschland

Ein Szenario mit einer offensichtlich anderen Zielsetzung stellt die Luftverkehrsinitiative (Initiative 2004) vor²⁵. Mit dem Zeithorizont 2015 wurden Hochrechnungen angestellt für den Fall, dass die Ausbaupläne in Frankfurt, Berlin, München und Düsseldorf realisiert würden und als „worst case“, wenn keine Ausbauten in diesen Flughäfen vorgenommen würden. Es wer-

²⁵ Mit Verweis auf das Fachgutachten der Intraplan Consult GmbH 2004 (s. Kapitel 5) werden die Ergebnisse dargestellt, ohne die zugrunde liegenden Rahmen-Annahmen zu erläutern.

den 4,7% jährliches Wachstum (insgesamt 74%) für das Ausbauszenario und 3,8% jährliches Wachstum (insgesamt 56%) für den „worst case“ berechnet (s. Abbildungen 8 und 9).

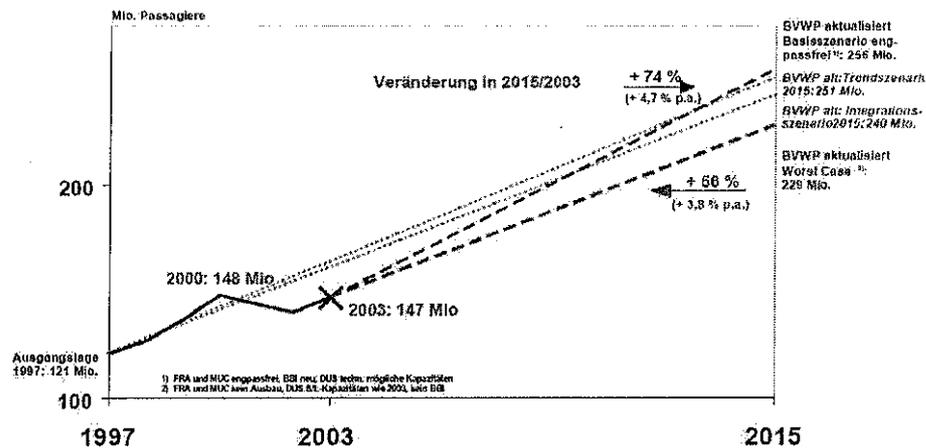


Abbildung 8: Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland bis 2015

Quelle: Initiative 2004

In der Analyse kommen die Autoren zu ähnlichen Schlussfolgerungen, wie sie in dieser Broschüre bereits vorgestellt wurden: „Eine Analyse der Unterschiede zwischen der Prognose für den Bundesverkehrswegeplan 2003 aus dem Jahr 2000 und der nunmehr vorliegenden Aktualisierung zeigt, dass das höhere Aufkommen bei den Passagieren vor allem durch den „low-cost“-Verkehr und die angenommene Konstanz der realen Luftverkehrspreise bedingt ist. ...Die „low-cost“-Fluggesellschaften werden einen Wachstumsschub an Flughäfen abseits der Hubs bringen.“ (Initiative 2004)

Flughafen-gruppe	Luftverkehrs-aufkommen 2003 (Mio. PAX)	Luftver-kehrsaufk. 2015 Ba-sisszenario (Mio. PAX) ¹⁾	Zuwachs p.a. (%)	Luftver-kehrsaufk. 2015 Worst Case (Mio. PAX) ¹⁾	Zuwachs p.a. (%)
Hubflughäfen	72,1	125,4	4,7	99,1	2,7
Flughäfen mit mehr als 5 Mio. PAX	57,0	99,5	4,8	92,6	4,1
Weitere Ver-kehrs- und Re-gionalflughäfen	17,6	30,7	4,7	37,0	6,4
Summe	146,7	255,6	4,7	228,7	3,8

Tab. 1: Prognose des Luftverkehrsaufkommens

1) FRA und MUC engpassfrei, BBI neu, DUS technisch mögliche Kapazität
 2) FRA und MUC kein Ausbau, DUS S/L-Kapazitäten wie 2003, kein BBI

Abbildung 9: Entwicklung der Flughäfen in Deutschland bis 2015

Quelle: Initiative 2004

5 Luftverkehrsprognosen 2015

5.1 Prognosemethode

Im Gegensatz zu den *Szenarien*, die verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten zu „möglichen und wahrscheinlichen Zukünften“ (s. S.13) zusammenfassen, werden im Vorfeld von *Prognosen* Annahmen zu den Rahmenbedingungen getroffen und deren Auswirkungen anhand von Erfahrungen in der Vergangenheit berechnet: „Die Prognosemethodik basiert auf Analysen zum Verkehrsverhalten und zur Verkehrsentwicklung seit den siebziger Jahren. Zweck dieser statistischen Analysen ist es, Zusammenhänge zwischen Verkehrsverhalten und Verkehrsnachfrage einerseits und deren wesentlichen Bestimmungsfaktoren (Einkommensentwicklung, Verkehrsangebot, Preise usw.) zu ermitteln und die entsprechenden Gesetzmäßigkeiten mathematisch in einem Verkehrsmodell zu formulieren. Mit Einsetzen entsprechender Prognoseannahmen hinsichtlich der Entwicklung dieser Bestimmungsfaktoren und der Anwendung des Modells werden die Prognosen gerechnet.“ (Intraplan 2004, S. 33). Das verdeutlicht auch die Abbildung 10.

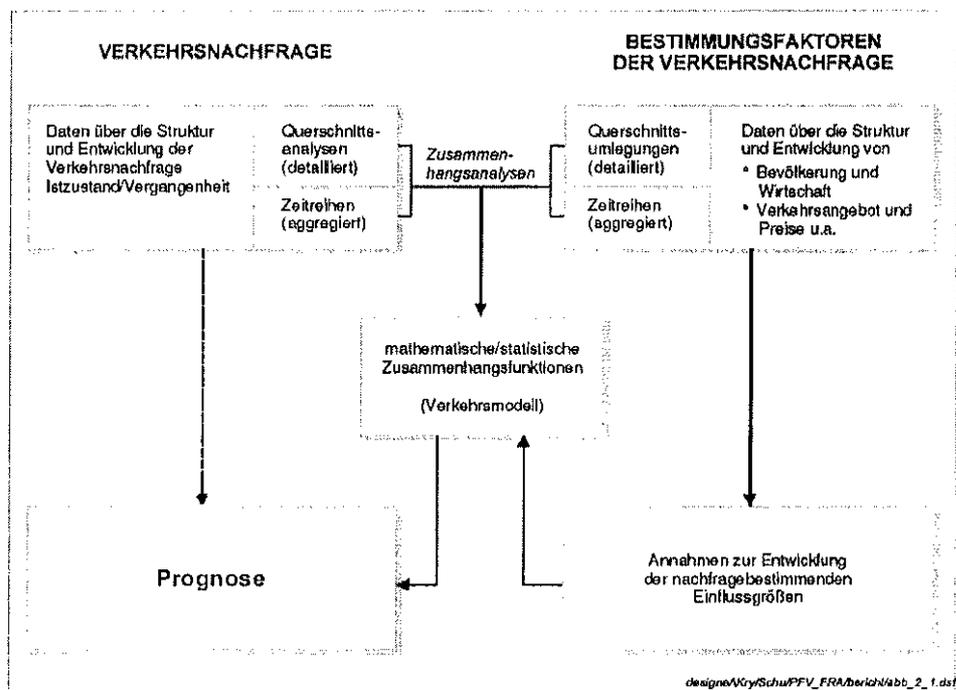


Abbildung 10: Grundprinzipien der Prognosemethodik
Quelle: Intraplan 2004

5.2

Prognose-Annahmen

Den Prognoserechnungen zum Planfeststellungsverfahren (Intraplan 2004) liegen u.a. folgende Hauptannahmen zu Grunde:

- Ein Wirtschaftswachstum im Rhein-Main-Gebiet von jährlich 2,7 Prozent, ein durchschnittliches Weltwirtschaftswachstum von 2,8 Prozent;
- konstante Ticketpreise: Es wird angenommen, dass kostensenkende Faktoren (Rationalisierung) und kostensteigernde Faktoren Treibstoffpreise, Flughafenengebühren) sich die Waage halten. Die Ausweitung der Angebote von Billigfliegern wird zwar zur Kenntnis genommen, aber für Frankfurt als nicht relevant betrachtet: „Gemäß aktuellen Tendenzen wurde für einzelne Marktsegmente die Ausweitung von Angeboten sog. Low-Cost-Airlines angenommen, die vor allem von kleineren Flughäfen mit niedrigen Gebührenstrukturen operieren (z.B. Hahn) und für Hub-Flughäfen wie Frankfurt Main von zweitrangiger Bedeutung bleiben.“ (Intraplan 2004, S. 38)

Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass ohne den Ausbau eine Verlagerung der HUB-Funktionen erfolgen würde: „Die Lufthansa und Star Alliance würden in diesem Falle gezwungen sein, die Konzentration des Umsteigeverkehrs auf Frankfurt Main aufzugeben und die Drehkreuzfunktionen auf mehrere Standorte im In- und Ausland zu verteilen.“ (Intraplan 2004, S. 38) Darüber hinaus wird angenommen, dass der Hochgeschwindigkeitsverkehr der Bahn (HGV) als Zubringerverkehr und als Ersatz für Teile des Kurzstrecken-Luftverkehrs an Bedeutung gewinnen wird und dass zwischen 23 und 5 Uhr keine „geplanten Flugbewegungen“ stattfinden werden.

Weitere Annahmen sind, dass sich der Verfall der Flugpreise in den 90er Jahren nach 2000 nicht fortsetzen wird und dass „die Organisation des Luftverkehrs sich ausgehend von einem hohen Niveau des Hub&Spoke-Systems wieder etwas stärker dezentral entwickeln könnte. Für Frankfurt Main könnte dies langfristig zu abnehmenden Zuwachsraten führen, Verkehrsrückgänge sind jedoch auch dann nicht zu erwarten.“ (Intraplan 2004, S. 46). Schließlich wird eingeräumt, dass die hier berechneten Nachfrageprognosen „eher am oberen Bereich der möglichen Bandbreite anzusiedeln sind.“ (Intraplan 2004, S. 47).

5.3

Prognose-Ergebnisse

Die Ergebnisse der Prognoserechnungen ergeben für das Jahr 2015 im Ausbaufall (=Planungsfall) im Vergleich zum Jahr 2000 Zuwächse von 66% beim Passagieraufkommen, von 74% beim Luftfrachtaufkommen und von 43% bei den Flugbewegungen. Wenn kein Ausbau erfolgt (=Prognosenullfall), kann die Leistungsfähigkeiten durch Optimierungsmaßnahmen um 18 Prozent beim Passagieraufkommen wachsen (s.a. Abbildung 11). Das bedeutet,

dass der Originärverkehr auch ohne Ausbau durch den Flughafen abgewickelt werden kann. Dagegen würde der Transferverkehr (Umsteiger und Zwischenlandungen) erheblich abnehmen: „Durch den Bau einer zusätzlichen Landebahn wird also vor allem die Stellung des Flughafens Frankfurt Main als Drehkreuz im Passagierverkehr gestärkt. Umgekehrt würde ohne die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten die Rolle des Flughafens Frankfurt Main als internationales Drehkreuz deutlich zugunsten anderer Standorte zurückgehen (Der Anteil des Transferverkehrs am Passagieraufkommen liegt im Planungsfall bei 45,1 % gegenüber 27,8 % im Prognosenullfall). Die wesentlichen Hubflughäfen auf dem europäischen Kontinent weisen zum Teil schon heute, zumindest aber 2015 ein höheres Kapazitätsangebot als der Flughafen Frankfurt Main auf. Gegenüber 86 Bewegungen in der Stunde, die in Frankfurt Main mit Optimierung des derzeitigen Bahnsystems angestrebt werden, erreichen die Flughäfen Paris CDG und Amsterdam künftig jeweils rund 120 Bewegungen/Stunde und die Flughäfen Kopenhagen, Brüssel, München und Berlin Brandenburg International etwa 90 Bewegungen/Stunde. Ohne Ausbau würde der Flughafen Frankfurt Main in erster Linie zur Bedienung des großen und weiterhin stark wachsenden Luftverkehrspotentials in der Rhein-Main-Region und in den angrenzenden Regionen dienen, die führende Rolle als Drehkreuz auf dem Kontinent jedoch einbüßen. Mit dem Verlust der Drehkreuzfunktion ginge auch eine Reduktion der Anzahl der Direktverbindungen einher, so dass ein Teil der Ziele nur mehr als Umsteiger-Verbindung über Drittflughäfen erreicht wird.“ (Intraplan 2004, S. 43)

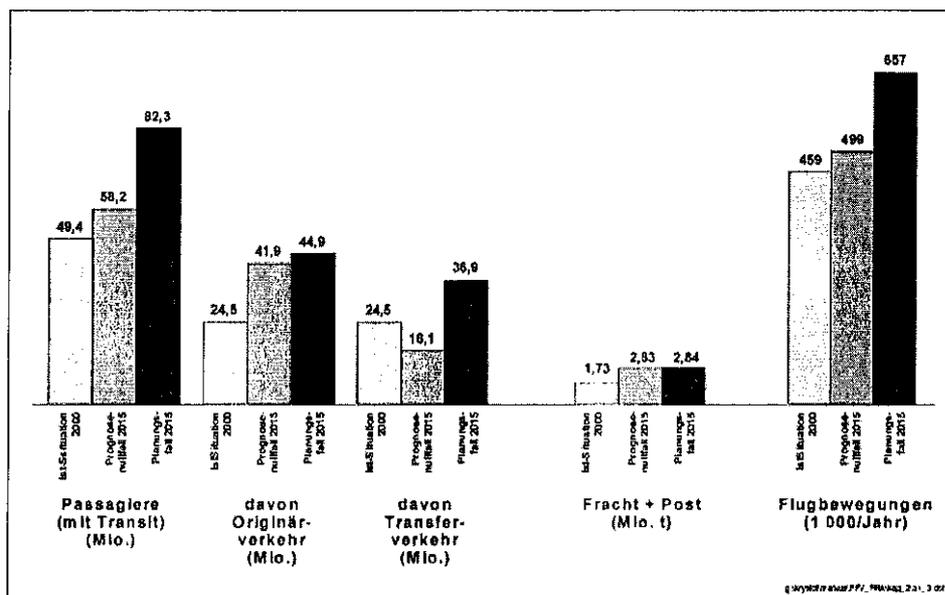


Abbildung 11: Ergebnisse Planungsfall und Prognosenullfall 2015 im Vergleich zu 2000
Quelle: Intraplan 2004

6

Schlussfolgerungen

Im Mediationsverfahren zum Flughafen Frankfurt sind Szenarien erstellt worden, die mögliche Entwicklungspfade beschreiben. Es wurden allerdings nur die verschiedenen Ausbau-Alternativen (incl. Nullvariante) variiert, wirtschaftliche Entwicklung, strukturelle Entwicklungen und die Strategien der Airlines waren konstant gehalten. Insbesondere in der strukturellen Ausrichtung des Luftverkehrs haben aber seit 1999 wesentliche Entwicklungen stattgefunden. Allgemeine wirtschaftliche Entwicklungen und eine viel stärkere Segmentierung des Marktes werden sich auch in den Strategien der Luftverkehrsgesellschaften niederschlagen. Deswegen erscheint es sinnvoll, einen Szenarioprozess anzustreben, der diesen Entwicklungen Rechnung trägt. Einige Aspekte, die dabei eine Rolle spielen können, sind im Folgenden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – benannt.

6.1

Grundannahme: Lineares Wachstum in allen Segmenten

Den Berechnungen in der Mediation lag eine lineare Wachstumserwartung zugrunde. Eine solche Annahme blendet viele Wirkfaktoren aus. Hinzu kommt, dass seit der Berechnung der Mediationsergebnisse wesentliche Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und in der Entwicklung der Luftverkehrssegmente stattgefunden haben. So gehen denn auch neuere Szenarien der Luftfahrtindustrie davon aus, dass die Zuwachsraten in den Passagierzahlen im Wesentlichen im Billig- und Economy-Segment erzielt werden (s. Kapitel 4). Dazu kommt, dass die großen Wachstumsraten in Starts und Landungen bzw. in Personenkilometern gemessen werden. Zur Strategiebildung von Luftverkehrs- und Flughafengesellschaften muss aber auch die Erkenntnis beitragen, dass die Gewinnmargen auch für die etablierten Airlines geringer werden und diese Entwicklung mit der Zeit auch auf die Flughafenbetreiber durchschlagen wird. Das wird zukünftig zu stärkeren strategischen Veränderungen führen, als es bislang öffentlich diskutiert wird. Auch aus diesem Grund ist ein erneuter Szenarioprozess sinnvoll.

6.2

Grundannahme: Unteilbarer Mega-Hub

Im öffentlichen Diskurs wird häufig postuliert, dass der Flughafen Frankfurt entweder zum führenden Mega-Hub im deutschsprachigen Markt ausgebaut wird oder die Star Alliance komplett abwandert und der Flughafen zum „Provinzflughafen“ absinken wird. Diese Annahmen entsprechen aber weder den Ergebnissen des Szenario-Prozesses in der Mediation noch ist es eine logische Schlussfolgerung: Entweder sind Hub-Funktionen teilweise auf mehrere Standorte verteilbar; dann können Frankfurt, München und Zürich in Koordination gemeinsam wachsen. Oder die Hub-Funktionen sind nicht teil-

bar; dann kann die Star-Allianz auch nicht komplett abwandern, weil kein europäischer Großflughafen derartige Kapazitätsreserven hat.

6.3

Mögliche Konsequenzen für die Strategie der Star-Allianz

Die grundsätzlichen Konsequenzen aus den strukturellen Entwicklungen im Luftverkehr der letzten Jahre formulierte der Lufthansa-Vorstandschef Wolfgang Mayrhuber auf der diesjährigen Hauptversammlung des Unternehmens: „... bisher habe die Lufthansa vor allem an der Bildung der Allianzen mitgewirkt, da dies die schnellste Möglichkeit für höhere Effizienz gewesen sei. „Das hat weiter Gültigkeit, aber der Instrumentenkasten zur Gestaltung der Zukunft wird vielfältiger und facettenreicher“, sagte er.“²⁶

Dazu zählt unter anderem der Ausbau des Flughafens München, den die Lufthansa mit finanziert (s. Kapitel 3.3.3) und weitere Beteiligungen: „Nach der Übernahme der Schweizer Swiss nannte er weitere Zukäufe ausdrücklich als eine der verschiedenen Wachstumsmöglichkeiten. „Alle Werkzeuge sollen situativ gezielt zum Einsatz kommen“, so Mayrhuber.“²⁷

Diese aktuellen Aussagen könnte man dahingehend interpretieren, dass sich die Lufthansa von der einseitigen Ausrichtung auf das hochpreisige Netzangebot ebenso verabschiedet wie auf die Fixierung auf einen einzigen Hub. Eine Diversifizierung auf mehrere Marktsegmente und mehrere örtliche Standbeine im (Frankfurt, München, Zürich) zeichnet sich ab.

6.4

Mögliche Konsequenzen für den Flughafen Frankfurt

Für den Flughafen Frankfurt sind zwei Aspekte seines Hauptkunden Lufthansa von Bedeutung, nämlich die in vorigen Abschnitt beschriebene Verteilung der Hub-Funktionen auf mehrere Flughäfen und der Preiskampf zwischen den Airlines, der auch bei der Lufthansa nach dem Milliardenverlust im Geschäftsjahr 2003/2004 zu einem umfassenden Sparprogramm geführt hat. Ein Element dieses Sparprogramms ist die Forderung an Fraport, die Gebühren um 30% zu senken.

Angesichts dieser Entwicklungen ist es im Interesse des Flughafens Frankfurt, mögliche Entwicklungspfade für den Standort Frankfurt neu zu bewerten und zu fragen, ob denn die enormen Investitionen, bei deren Planung die dargestellten Entwicklungen noch nicht absehbar waren, in jedem Entwicklungsstrang gewinnbringend sein werden.

Derzeit und wohl auch in Zukunft könnte Fraport mehr Slots verkaufen, als zur Verfügung stehen. Die Frage ist, ob angesichts fallender Margen die Kostenstruktur von Fraport haltbar ist.

²⁶ Darmstädter Echo vom 27. Mai 2005, Seite 7.

²⁷ Darmstädter Echo vom 27. Mai 2005, Seite 7.

7

Ergebnis

Betrachtet man die von der Luftverkehrswirtschaft selbst in Auftrag gegebenen Szenarien, wird deutlich, dass die Grundannahmen, die man in der „Mediation“ zugrunde legte, in dieser Form nicht mehr zutreffend sind.

- Der von der Boston Consulting Group konstatierte „grundlegende Umbruch“ der Luftfahrtindustrie zeigt sich darin, dass selbst in den Szenarien mit optimistischen Wachstumsannahmen (+ 4,2%) das Wachstum vor allem im Niedrigpreissegment stattfinden wird.
- Die Annahme, es könne nur einen nationalen Mega-Hub geben, ist ebenfalls kritisch zu hinterfragen, denn in den letzten Jahren hat die Lufthansa einen weiteren Hub in München etabliert und betreibt ihn offenbar erfolgreich. Daneben bleibt die Hub-Funktion in Frankfurt Rhein-Main durchaus erhalten. Hinzugekommen ist mit dem Erwerb der Schweizer Fluggesellschaft Swiss ein weiteres Drehkreuz in Zürich, welches nach Aussagen der Unternehmensleitung erhalten werden soll. Offenbar geht man davon aus, dass es möglich ist, auf diesem Markt drei kooperierende Drehkreuze zu betreiben.

Die Aussage, „Mega-Hub oder Abstieg in die zweite Liga“, der in allen Folgeabschätzungen zu den Ausbauvarianten eine zentrale Rolle spielt, wird in dieser Gegenüberstellung von der Politik der Lufthansa als dem wichtigsten Kunden von Fraport selbst in Frage gestellt.

Wenn vor diesem Hintergrund die Wachstumsrate in dem Luftverkehrssegment, in dem die Star-Allianz tätig ist und der damit zugleich das Kerngeschäft von Fraport ausmacht, in den verschiedenen Szenarien mit 1% bis 2,4% angegeben ist, stellt sich die Frage, wie die zusätzlich geschaffenen Kapazitäten in Frankfurt Rhein-Main dann ausgelastet werden. Aus Sicht der Fraport spricht einiges dafür, dann zu versuchen, andere Segmente anzusiedeln. Damit könnte man sich für den Ausbau aber nicht mehr auf das zentrale Argument „Erhalt der Hub-Funktion“ stützen.

Zudem ist es fraglich, ob es gelingt, andere Segmente anzusiedeln. Die „klassischen Billigflieger“ wie Ryan Air oder Hapag Lloyd Express kommen dafür jedenfalls nicht in Frage, da die Umlaufzeiten und die Gebühren bei Fraport nicht den Anforderungen ihres Geschäftsmodells entsprechen.

Selbst wenn diese bereit wären, sich auf die Konditionen von Fraport einzulassen, stellt sich die Frage, wie Lufthansa darauf reagieren würde, wenn sich in nennenswertem Umfang eine Konkurrenz unmittelbar „vor der Haustür“ einrichten würde. In München jedenfalls ist sie dem Vernehmen nach bemüht, dies möglichst gering zu halten.

Als Fazit festzuhalten bleibt damit, dass die Grundannahmen, die den Beratungen in der „Mediation“ zugrunde lagen, sich signifikant verändert haben. Alle politischen Aussagen zu der Ausbauplanung basieren aber auf den Ergebnissen der „Mediation“. Bevor sich das Land Hessen und die Akteure in der Rhein-Main-Region zu dem Planfeststellungsantrag zum Ausbau der Landkapazitäten verhalten können, erscheint es daher notwendig, die zukünftige Entwicklung des Luftverkehrs unter den veränderten Randbedingungen erneut in den Blick zu nehmen. Das vorliegende Papier liefert dazu einen Problemaufriss und macht deutlich, welche Aspekte dabei mit zu betrachten wären.

Das Rhein-Main-Institut empfiehlt, dazu – unter Nutzung der bereits vorliegenden Ergebnisse – einen Szenario-Prozess durchzuführen, der unterschiedliche Entwicklungslinien skizziert und für jede der Szenarien der Frage nachgeht, was dies für den Flughafen Frankfurt und seine wichtigsten Kunden bedeutet. Auf dieser Grundlage lässt sich der gesellschaftliche „Bedarf“ einer Kapazitätserweiterung einschließlich der damit verbundenen Folgen für die Entwicklung der Region unter den veränderten Randbedingungen neu bewerten. Fahrlässig wäre es, den von der Luftverkehrswirtschaft selbst konstatierten „grundlegenden Umbruch“ zu übergehen und die Annahmen der Mediation – vielleicht mit einigen marginalen Korrekturen – zur Grundlage des weiteren Planungsverfahrens zu machen.

Szenarien schärfen den Blick auf den „Möglichkeitsraum“ zukünftiger Entwicklungen. Bevor Entscheidungen getroffen werden, die weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklung einer Region haben, empfiehlt es sich daher, die bereits vorliegenden Szenarien zur Kenntnis zu nehmen und aus der Perspektive der regionalen Akteure zu bewerten.

8

Literatur und Quellen

Eelmann, S.; Schumacher, J.; Becker, A.: Scenarios of European Airport Capacity and the Implications for Aircraft Technology in the Year 2020. Air Transport Research Society (ATRS) World Conference 2004, Istanbul 2004

Hänsch, K.; Niethammer, F.; Oeser, K. (Hrsg.): Mediation Flughafen Frankfurt/Main. Darmstadt 2000

Initiative Luftverkehr für Deutschland: Masterplan zur Entwicklung der Flughafen-Infrastruktur zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb. Berlin, Oktober 2004

Intraplan Consult: Ausbau Flughafen Frankfurt Main. Luftverkehrsprognosen 2015 für den Flughafen Frankfurt Main und Prognose zum Landseitigen Aufkommen am Flughafen Frankfurt Main (Bestandteil der Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren). München 2004

BCG - The Boston Consulting Group: Airports - Dawn of a New Era. Preparing for one of the industry's biggest shake-ups. München 2004

Weinbrenner, Peter: Szenariotechnik. In: sowi-online, gesehen 12.5.2005 www.sowi-online.de/methoden/dokumente/szenariotechnik.htm

Scholles, Frank: Szenariotechnik. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorie und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S.206-212

PROF. DR. BERNHARD STÜER
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

48143 Münster Schützenstraße 21
☎ (0251) 43523 45263
✉ (0251) 44126
stueer@t-online.de www.stueer.de
Sparkasse Münsterland-Ost
Nr. 195.752.019 BLZ 400.501.50
FA Münster 337 5058 0310
Donnerstag, 15. Februar 2007

DR. EVA-MARIA EHEBRECHT-STÜER
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
auch OLG-Anwältin

Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung
„Änderung des Landesentwicklungsplans 2000“
zum Frankfurter Flughafen vom 13. bis 15.2.2007
- Aktualisierte Fassung auf der Grundlage der Anhörung -

Ausgangslage (Grundsatzteil):

Bestehende Genehmigungslage und Flughafenerweiterung

1. Die beabsichtigte Änderung des Landesentwicklungsplans 2000 steht in einer Kette von Planungsentscheidungen, die bis zur konkreten Zulassungsentscheidung im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschluss reicht. Die Landesplanung hat dabei die flughafenrechtlichen Grundsatzentscheidungen vor allem zur Größenordnung und zum Flughafenstandort zu treffen, die in der Regionalplanung bis hin zur Vorhaben zulassenden Planfeststellung konkretisiert werden.
2. Der Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt mit seinen drei Start- und Landebahnen (Nord, Süd und West) beruht auf einem bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss vom 23.3.1971. Ihm sind, wie schon zuvor der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung vom 21.2.1967, keine Betriebseinschränkungen beigelegt.
3. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (zur Startbahn West in Frankfurt: BVerwGE 56, 110; zu München II: BVerwG 69, 256; BVerwGE 75, 214; BVerwGE 87, 332) ist zwischen der grundsätzlichen Einstufung des Flughafens und den einzelnen Betriebsregelungen zu unterscheiden. Steht die Zulässigkeit des internationalen Verkehrsflughafens bestandskräftig fest, weil entsprechende Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss zurückgewiesen worden sind, darf nicht über Betriebseinschränkungen diese Funktion des internationalen Verkehrsflughafens wieder in Frage gestellt werden. Zudem können durch Schutzauflagen nach § 9 II LuftVG dem Unternehmer keine Lärmkontingente vorgeschrieben werden. Dies gilt auch für ein Nachtflugverbot eines bereits durch Teilurteil als rechtmäßig angesehenen internationalen Verkehrsflughafens (BVerwGE 87, 332). Ein Nachtflugverbot oder ein eingeschränkter Nachtbetrieb kann aber das Ergebnis einer Abwägung im Rahmen des Planfeststellungsverschlusses sein. Auf ein bestimmtes Ergebnis dieser Abwägung haben aber die Lärmschutzbetroffenen keinen Rechtsanspruch, sodass die auf eine Lärmkontingentierung und ein Nachtflugverbot gerichteten Klagen von Betroffenen und Gemeinden gegen den Flughafen München II abgewiesen worden sind. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer Abwägung bei der Planfeststellung nach § 8 LuftVG zu entsprechenden Maßnahmen kommt, indem sie dem Flughafen sozusagen von vornherein ein bestimmtes Gepräge gibt (BVerwGE 87, 332). Ein Nachtflugverbot oder eine Lärmkontingentierung sind daher nicht grundsätzlich ausgeschlossen, können nur nicht auf der Grundlage des § 9 II LuftVG als Schutzauflage verfügt werden, sondern können nur das Ergebnis einer allgemeinen planerischen Abwägung sein, zu der die Planfeststellungsbehörde im Rahmen des § 8 LuftVG aufgerufen ist. Sie wird allerdings in diesen Möglichkeiten eingeschränkt, soweit die Planfeststellungsbe-

schlüsse bestandskräftig sind. Ein Gericht hat hier im Vergleich zur Planfeststellungsbehörde nur geringere Entscheidungsspielräume (BVerwGE 87, 332).

4. Da mit dem vorgenannten Planfeststellungsbeschluss für den Frankfurter Flughafen ein Widerrufsvorbehalt oder ein Auflagenvorbehalt nicht verbunden war, könnte im Hinblick auf diese damalige Zulassungsentscheidung ein Nachtflugverbot nur verfügt werden, wenn zugleich in den Bestand des damaligen Planfeststellungsbeschlusses eingegriffen würde. Dies ist in der Regel nur bei Rechtswidrigkeit des Beschlusses unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes des Unternehmers und der Fluggesellschaften (§ 48 VwVfG) oder dann möglich, wenn sich neue, unvorhersehbare Gefahren herausstellen, die eine Änderung der damaligen Regelungen zwingend erforderlich machen (§ 48 II Nr. 3 und 5 VwVfG). Das Vorliegen derartiger Gründe ist nicht erkennbar. Ein Nachtflugverbot kann daher für den bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt nicht nachträglich gegenüber dem bestehenden Flugbetrieb verfügt werden.
5. Mit dem beabsichtigten Flughafenausbau und der Anlage einer neuen Start- und Landebahn steht auch der vorhandene Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt einschließlich seines konkreten Widmungsumfangs erneut auf dem Prüfstand. Die Planfeststellungsbehörde hat daher im Rahmen der Abwägung auch den vorhandenen Betrieb zu berücksichtigen und in eine Gesamtbetrachtung einzutreten. Das gilt vor allem dann, wenn wie hier sich Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ausbauteilen ergeben und der Flughafen nach der beabsichtigten Erweiterung als Einheit erscheint. Dann müssen auch die bisher schon planfestgestellten Betriebsteile vom Grundsatz her erneut zur Disposition stehen und unterliegen erneut der planerischen Abwägung. Mit der Erweiterung steht daher auch eine Lärmkontingentierung und die Neuregelung eines gänzlichen oder teilweise zu verfügenden Nachtflugverbotes wieder auf dem „Abwägungsprogramm“ des § 8 LuftVG. Einen Bestandsschutz dahingehend, dass ein bereits genehmigter und tatsächlich ausgeübter Nachtflugbetrieb sich auch im neuen Planfeststellungsverfahren durchsetzt, gibt es nicht (BVerwG, Urt. v. 9.11.2006 – Halle/Leipzig).
6. Die Planfeststellungsbehörde ist im Rahmen der Abwägung auch nicht daran gehindert, die bisherige Widmung zu konkretisieren, zu verändern oder einzuschränken. Auch insoweit steht dem ein Bestandsschutz aus den bestandskräftigen luftverkehrsrechtlichen Zulassungsentscheidungen nicht entgegen. Derartige Möglichkeiten sind zwar im Allgemeinen bei einem isolierten Eingriff in bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse ausgeschlossen (BVerwGE 87, 332). Bei einer beantragten Änderung des Flughafens, die das Grundkonzept berührt, muss eine neue Abwägung erfolgen, die auch bestandskräftig festgestellte Teile wieder erneut in Frage stellen und in der Abwägung verfügbar machen kann. Natürlich ist diese Abwägung nicht grenzenlos zulässig und muss einem sachgerechten Interessenausgleich aller betroffenen Belange dienen. Dazu gehört aber auch das Interesse der Fluglärm-betroffenen und Anrainergemeinden, von dem als besonders störend empfundenen Nachtflugbetrieb verschont zu werden.
7. Die planerische Abwägung hat auch die offenbar mehrfach erklärte Absicht der Landesplanung einzustellen, nach der im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Verfahren ein Nachtflugverbot erreicht werden soll. Dabei ist zwischen dem Eingriff in den gegenwärtigen Betrieb, für den sich ein Nachtflugverbot isoliert nicht wird durchsetzen lassen, und Erweiterungen zu unterscheiden, bei dem eine größere Gestaltungsbefugnis besteht. Denn auf die Erweiterung auch eines internationalen Verkehrsflughafens besteht kein Rechtsanspruch. Sie unterliegt vielmehr der planerischen Abwägungsentscheidung sowohl auf der Ebene der Landesplanung als auch im einzelnen luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren.

8. Die Regelung eines Nachtflugverbotes im Zusammenhang mit einer Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt verstößt auch nicht gegen internationales Luftverkehrsrecht oder das Recht der Europäischen Gemeinschaft. Denn Luftverkehr wird danach immer nur in dem Umfang gewährt, wie er im nationalen Recht zugelassen ist.

Das neue Fluglärmsgesetz

9. Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm 2007 gestaltet das Fluglärmsgesetz 1971 grundlegend um, ergänzt die bisherigen Lärmschutzbereiche der beiden Tag-Schutzzonen um eine Nachtschutzzone und harmonisiert zugleich das luftverkehrsrechtliche Planungsrecht mit dem Entschädigungsrecht. Die gesetzlichen Neuregelungen sind für alle Vorhaben verbindlich, die nach dem Inkrafttreten des Fluglärmsgesetzes 2007 planfestgestellt oder genehmigt werden. Laufende Planfeststellungsverfahren, wie hier das Planfeststellungsverfahren zur Erweiterung des Frankfurter Flughafens, sind daher auf die neue Rechtslage umzustellen. Für die Zulässigkeit von Nachtflügen gelten erhöhte Anforderungen, wie sie im Urteil des BVerwG zum Flughafen Halle/Leipzig beschrieben sind. Die Anforderungen an den Habitat- und Vogelschutz (Gebiets- und Artenschutz) sind zu beachten.
10. Das Fluglärmsgesetz 2007 legt für neue oder wesentlich baulich erweiterte zivile und militärische Flugplätze im Sinne des § 4 I Nr. 3 und 4 Fluglärmsgesetz Lärmschutzbereiche fest, die nach Maßgabe der Lärmbelastung in zwei Schutzzonen für den Tag und eine Schutzzone für die Nacht gegliedert sind. Hinzu tritt eine Nachtschutzzone.
11. Für neue oder wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze im Sinne des § 4 I Nr. 1 und 2 betragen die Werte: Tag-Schutzzone 1: $L_{Aeq\ Tag} = 60\text{ dB(A)}$, Tag-Schutzzone 2: $L_{Aeq\ Tag} = 55\text{ dB(A)}$, für die Nacht-Schutzzone a) bis zum 31.12.2010: $L_{Aeq\ Nacht} = 53\text{ dB(A)}$, $L_{Amax} = 6\text{ mal } 57\text{ dB(A)}$, b) ab dem 1.1.2011: $L_{Aeq\ Nacht} = 50\text{ dB(A)}$, $L_{Amax} = 6\text{ mal } 53\text{ dB(A)}$.
12. Neue oder wesentlich baulich erweiterte Flugplätze sind Flugplätze, für die ab dem Inkrafttreten des Fluglärmsgesetzes 2007 eine Genehmigung, eine Planfeststellung oder eine Plan genehmigung nach den §§ 6 oder 8 LuftVG für ihre Anlegung, den Bau einer neuen Start- oder Landebahn oder eine sonstige wesentliche bauliche Erweiterung erteilt wird. Die sonstige bauliche Erweiterung eines Flugplatzes ist wesentlich, wenn sie zu einer Erhöhung des äquivalenten Dauerschallpegels L_{Aeq} an der Grenze Tag der Tag-Schutzzone 1 oder des äquivalenten Dauerschallpegels L_{Aeq} an der Nacht Grenze der Nacht-Schutzzone um mindestens 2 dB(A) führt. Bestehende Flugplätze im Sinne des Fluglärmsgesetzes sind Flugplätze, bei denen die Voraussetzungen der Sätze 3 und 4 nicht erfüllt sind (§ 2 II 3, 4 und 5 Fluglärmsgesetz). Lärmschutzbereiche sind auf der Grundlage der vorstehenden Belastungswerte festzusetzen (§ 4 III und IV Fluglärmsgesetz).
13. Für die beiden Tagschutzzonen und die Nachtschutzzone regelt § 5 Fluglärmsgesetz entsprechende Bauverbote. Bestimmte bauliche Anlagen einschließlich der Errichtung von Wohnungen in der Tagschutzzone 2 dürfen nur errichtet werden, wenn sie den Schallschutzanforderungen in einer von der Bundesregierung zu erlassenden Rechtsverordnung genügen (§ 6 Fluglärmsgesetz). Bei Bauverböten ist nach Maßgabe des § 8 Fluglärmsgesetz eine Entschädigung zu gewähren. Für Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen und Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs werden nach Maßgabe des § 9 Fluglärmsgesetz ein Aufwendungsersatz bzw. eine Entschädigung gewährt.
14. Die vorgenannten Regelungen sind für Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren verbindlich, deren Zulassungsentscheidung nach Inkrafttreten des Fluglärmsgesetzes ergeht (§ 13 Fluglärmsgesetz). Die Planfeststellungsbehörde hat daher das neue Entschädigungskonzept des Fluglärmsgesetzes anzuwenden. Ein Abweichungsspielraum besteht in diesen Bereich nicht mehr. Auch die Rechtsprechung des BVerwG zu einem eigenen Lärmschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde und den daran anzulegenden Maßstäben ist insoweit durch die neue gesetzliche Regelung ersetzt worden (zu einer ähnlichen Rechtslage vor Inkrafttreten der Verkehrslärmschutzverordnung - 16.

BImSchV vgl. BVerwGE 77, 285 - Meersburg). Soweit in früheren Zulassungsentscheidungen weitergehende Regelungen getroffen worden sind, bleiben diese in dem Sinne unberührt, dass sie weiterhin gelten.

15. Zugleich sind in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung und Genehmigung zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 II Fluglärmschutzgesetz zu beachten (§ 8 I 3 und 4 LuftVG). Die Planfeststellung muss daher ihre Entscheidungen auf der Grundlage der festzulegenden Lärmschutzbereiche der Tag- und Nachtschutzzonen treffen, für die das Modell des Fluglärmschutzgesetzes maßgeblich ist. Anders ausgestaltete Konzepte in einer bereits durchgeführten Offenlage oder einer Erörterung sind daher entsprechend zu ändern, soweit hierdurch Belange erstmals oder anders als bisher betroffen sind (§ 73 VIII VwVfG). Bei Abweichungen von den bisher offen gelegten Unterlagen wird in der Regel eine erneute Offenlage zweckmäßig sein, wenn und soweit sich rechtserhebliche Änderungen in der Konzeption ergeben. Soweit ohnehin eine erneute Offenlage ansteht, könnte es sich empfehlen, der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zu geben, zu den geänderten gesetzlichen Grundlagen des Fluglärmschutzgesetz und ihrer Auswirkungen zur Planfeststellung Stellung zu nehmen (BVerwGE 87, 332).
16. Solange die Rechtsverordnungen mit den entsprechenden Berechnungsverfahren zur Ausweisung der Schutzzonen und den Grundlagen für die Entschädigungsregelungen noch nicht vorliegen, kann sich die Planfeststellung darauf beschränken, auf der Grundlage der verfügbaren Erkenntnisse die Auswirkungen der neuen Rechtslage im Planfeststellungsbeschluss beschreibend festzulegen, im übrigen aber auf die abschließenden Erkenntnisse auf der Grundlage der noch ausstehenden Umsetzungsregelungen zu verweisen. Denn durch das neue Fluglärmschutzgesetz sind die Folgewirkungen der Planfeststellungsentscheidung insoweit gesetzlich verbindlich geregelt.
17. Das Lärmschutzkonzept des Fluglärmschutzgesetzes 2007 ist auch der planerischen Abwägung zugrunde zu legen. Als Vorfrage ergibt sich allerdings das Erfordernis der Planrechtfertigung und es stellt sich zudem die Frage nach dem Erfordernis und der Rechtfertigung des Eingriffs in geschützte Belange, Rechte und ggf. enteignetes Eigentum. Dabei ist auch abzuprüfen, ob unter dem Blickwinkel der Erforderlichkeit im Rahmen der getroffenen Standortentscheidung weniger eingreifende Alternativen zur Verfügung stehen und die durch den Eingriff bewirkten Belastungen verhältnismäßig sind. Dies schließt die Prüfung einer Begrenzung des Flugverkehrs und aktiver Schallschutzmaßnahmen mit dem Ziel einer Verringerung der Lärmbelastungen im Rahmen der planerischen Abwägung ein.
18. Unmittelbar gilt das neue Fluglärmschutzgesetz für Planfeststellungsbeschlüsse, die nach Inkrafttreten der Änderung des Fluglärmschutzgesetzes erlassen werden, auch wenn das Planfeststellungsverfahren bereits zuvor förmlich eingeleitet worden ist. Für die hochstufige Ebene der Landesplanung wird das Fluglärmschutzgesetz in der Regel (lediglich) eine Orientierungsfunktion bei der zu treffenden Auswahlentscheidung über die verschiedenen Standorte haben. Denn die Feinsteuerung erfolgt auch hier erst im Planfeststellungsverfahren.

Nachtruhe als herausgehobener Belang in der Abwägung

19. Grundsätzlich entscheidet die Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen, in welcher Weise sie den Belangen des Lärmschutzes Rechnung tragen will. Das Ermessen ist allerdings durch § 9 II LuftVG begrenzt. Die darin getroffene Anordnung, dass im Planfeststellungsbeschluss dem Unternehmer die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen sind, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind, setzt der Planungsentscheidung hinsichtlich der unzumutbar Betroffenen eine äußerste, mit einer „gerechten Abwägung“ nicht mehr überwindbare Grenze. Um den Anforderungen des Abwägungsgebots zu genügen, reicht es nicht aus, allein dafür Sorge zu tragen, dass diese Schwelle nicht überschritten wird. Die Lärmschutzinteressen der Anwohner sind auch in die Abwägung einzubeziehen, soweit es die Lärmbelastungen unterhalb dieser Zumutbarkeitsschwelle betrifft. Dazu gehören insbeson-

dere Erwägungen über flugbetriebliche Beschränkungen gemäß § 8 IV 1 LuftVG (BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – Flughafen Schönefeld; Urt. v. 9.11.2006 – Halle/Leipzig). Dabei hat die Nachtruhe der Bevölkerung auch bei Einhaltung der Grenzwerte einen herausgehobenen Stellenwert, der nur durch qualifizierte Gründe überwunden werden kann.

20. § 29b I 2 LuftVG erlegt der Zulassungsbehörde im Planfeststellungsverfahren die Verpflichtung auf, auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen (BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 - Schönefeld Rdn. 269). Das gesetzlich eingeforderte Rücksichtnahmegebot führt zwar nicht zwingend zu einem Nachtflugverbot als dem allein rechtmäßigen Abwägungsergebnis (BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <369> München II), vor seinem Hintergrund bedarf die Zurückdrängung des Lärmschutzinteresses indes einer gesteigerten Rechtfertigung.

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, FFH-Gebietsschutz und Artenschutz

21. Das naturschutzrechtliche Regelungssystem ist in die Eingriffsregelung in §§ 18 – 20 BNatSchG, die Anforderungen an den Naturschutz in der Bauleitplanung auf der Grundlage des Baurechtskompromisses (§§ 1a III, 135 a bis 135 c BauGB, § 21 BNatSchG), den europarechtlich begründeten Gebietsschutz für Habitats von gemeinschaftlicher Bedeutung und Vogelschutzgebiete (Art. 4, 6 FFH-RL, Art. 4 Vogelschutz-RL, §§ 32 – 37 BNatSchG) und den Artenschutz (Art. 12 bis 16 FFH-RL, Art. 5, 9 Vogelschutz-RL) gegliedert. Hat ein Vorhaben i.S. von Art. 6 III FFH-RL, 34 BNatSchG möglicherweise erhebliche Auswirkungen, ist eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Die zuständigen Behörden dürfen unter Berücksichtigung der Prüfung des Planes oder Projekts auf Verträglichkeit mit den für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen diesen Plan oder dieses Projekt nur dann genehmigen, wenn sie Gewissheit darüber erlangt haben, dass er bzw. es sich nicht nachteilig auf dieses Gebiet auswirkt. Dies ist nach der Rechtsprechung des EuGH (Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02 – NuR 2004, 788 – Herzmuschelfischerei) nur dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt. Projekte und Pläne mit derartigen Auswirkungen können nur unter den Voraussetzungen einer Abweichungsprüfung zugelassen werden (BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 – Westumfahrung Halle; *Stüer*, DVBl 7/2007).
22. Der Artenschutz muss fachlich korrekt abgearbeitet werden. Für Eingriffe, die einen Verbotstatbestand des § 42 BNatSchG erfüllen, müssen auch in der Planfeststellung Befreiungen erteilt werden, die den Voraussetzungen des § 62 BNatSchG entsprechen. Erleichterungen nach §§ 19, 43 IV BNatSchG kommen der Planfeststellung wohl nicht ohne Weiteres zugute. Zudem sind die Anforderungen des europäischen Artenschutzes einzuhalten, die sich aus Art. 12 bis 16 FFH-Richtlinie und Art. 5 bis 7, 9 Vogelschutz-Richtlinie ergeben. Nach Art. 12 FFH-Richtlinie verbotene Eingriffe in Anhang-IV-Arten sind nur unter den Ausnahmevoraussetzungen des Art. 16 FFH-Richtlinie zulässig. Zudem ist Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie zu beachten. Ausnahmen können hier nach Art. 9 Vogelschutz-Richtlinie für Luftverkehrsprojekte allerdings zugelassen werden, wenn sie sich aus Luftsicherheitsaspekten rechtfertigen (BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – Schönefeld; *Stüer/Bähr*, DVBl. 2006, 1155).

Beurteilung der Änderung des Landesentwicklungsplans 2007 (Anwendungsteil)

23. Der Entwurf zur Ergänzung des Landesentwicklungsplans 2005 auf Drucksache 16/6057 vom 26.9.2006 wird diesen Anforderungen durch seine Festlegungen und seine Begründungen in dem aktuell möglichen Beurteilungsumfang – soweit ersichtlich – gerecht. Die Kernpunkte des Bedarfs, der Sicherheit, der Standortauswahl sowie der FFH- und Vogelschutzthematik sind – soweit erkennbar – fachlich nachvollziehbar abgearbeitet.

24. Der Landesentwicklungsplan muss sich auf die landesplanerischen (hochstufigen) Grundlagenentscheidungen beschränken. Hier geht es vor allem um die Bedarfsprüfung, die Standortentscheidung unter Prüfung der in Betracht kommenden Alternativen. Die Entscheidung über Einzelheiten des Vorhabens ist auf dieser Grundlage dem Planfeststellungsverfahren vorbehalten. Die abschließende fachplanerische Entscheidung darf im Übrigen in der Landesplanung nicht vorweggenommen werden.
25. Eine Festlegung als Ziel bereits in der Landesplanung dahingehend, dass ein Nachtflugbetrieb nicht stattfinden darf oder hierfür dezidierte Vorgaben aufgestellt werden, wäre rechtlich problematisch, weil damit eine verbindliche Vorgabe für das Planfeststellungsverfahren in einem Bereich gegeben wäre, der originär zu den Einzelheiten des Betriebes des Flughafens und damit in das Planfeststellungsverfahren gehört. Zudem ist die Landesplanung in der Reichweite ihrer Vorgaben gegenüber der Fachplanung im Vergleich zu den Vorgaben gegenüber den Gemeinden begrenzt (BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – Schönefeld).
26. Der Landesentwicklungsplan kann allerdings das sich bereits aus § 29b LuftVG ergebende Gebot der Rücksichtnahme auf schützenswerte Belange in einen Grundsatz der Landesplanung fassen, wonach ein umfassender Lärmschutz der Bevölkerung in den Kernstunden der Nacht für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung von herausragender Bedeutung ist. Dies entspricht ohnehin der Gesetzeslage und der aktuellen Rechtsprechung. Eine darüber hinausgehende Festlegung mit konkreten Vorgaben für die Ausgestaltung eines Nachtflugverbotes etwa im Sinne einer verbindlichen Zielvorgabe ist nicht Gegenstand der landesplanerischen Festlegungen, sondern als Teil der Feinsteuerung erst Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens.
27. Der Landtag ist allerdings ebenso wenig gehindert, seine Interessenbewertung nach einem sachgerechten Ausgleich zwischen den Interessen des Luftverkehrs und dem Schutzbedürfnis der lärm betroffenen Bevölkerung in einer politischen Grundsatzentscheidung zum Ausdruck zu bringen. Dies kann zugleich auf den Abwägungsspielraum der Planfeststellungsbehörde Einfluss nehmen. Dasselbe gilt für Erklärungen, die von dem Antragsteller im laufenden Planfeststellungsverfahren mit Vorlage der Antragsunterlagen abgegeben worden sind. Die Planfeststellung wird dadurch zwar nicht formal in ihren Abwägungsüberlegungen eingeschränkt, wohl aber mit wichtigen Entscheidungselementen bestückt, die in der Abwägung ihr Eigengewicht haben. Die Bedeutung dieser Willenskundgebungen kann so weit gehen, dass die Planfeststellungsbehörde davon nur abweichen kann, wenn wirtschaftliche Interessen Dritter eine abweichende Entscheidung verlangen und daher ein absolutes Nachtflugverbot mit diesen Interessen nicht mehr vereinbar ist. Ob und in welchem Umfang sich aus den parlamentarischen Beratungen oder den Erklärungen des Antragstellers solche Vorprägungen erheben, ist von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung ggf. abzu prüfen. Dabei sind auch die Ergebnisse des Mediationsvorhabens mit einem entsprechenden Gewicht einzustellen. Zugleich ist zu fragen, in welchem Umfang von dieser Willensbekundung im Interesse der Wahrung rechtlich geschützter wirtschaftlicher Belange abgewichen werden muss.
28. Die Planfeststellung wird sodann im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, unter Berücksichtigung der vorgenannten Gesichtspunkte sowie des Gebotes der Schonung der Nachtruhe über Nachtflugbeschränkungen zu entscheiden haben. Will die Planfeststellung von der Grundannahme in der Begründung des Landesentwicklungsplans abweichen und Nachtflugbewegungen in einem stärkeren Umfang zulassen, so hätte sie auch zu prüfen, welche Grundlagen für die landesplanerische Standortauswahl entscheidungserheblich waren und ob sich durch die Planfeststellung Regelungen ergeben, die hiervon entscheidungserheblich abweichen und damit die Standortentscheidung ernstlich in Frage stellen. In einem derartigen Fall muss die Planfeststellung die landesplanerische Standortentscheidung nochmals prüfen. Bleiben entscheidungserhebliche Widersprüche zur Landesplanung, kann die Planfeststellung nicht ohne ein erneutes Aufgreifen der landesplanerischen Standortentscheidung mit einem für das Vorhaben positiven Ergebnis enden. Gesichtspunkte, die zwar im Landesentwicklungsplan als Grundlagen benannt worden sind, tatsächlich aber für die Auswahlentscheidung und den Standortvergleich nicht ausschlaggebend waren, können auch im Planfeststellungsbeschluss aus der Sicht des Alternativenvergleichs unberücksichtigt bleiben. Bei entscheidungserheblichen Divergenzen müsste die landesplanerische Standortentscheidung dann allerdings zunächst einmal in eine Ehrenrunde geschickt werden. Diese Frage würde sich übrigens

auch stellen, wenn isoliert gegen das Nachtflugverbot geklagt würde und hier eine Aufweichung des Nachtflugverbotes erreicht würde, die möglicherweise mit der Standortentscheidung der Landesregierung im Landesentwicklungsplan in einen Widerspruch geraten würde.

29. Die Planfeststellungsbehörde kann den Planfeststellungsbeschluss mit Befristungen, Bedingungen, Auflagen und sonstige Nebenbestimmungen versehen, die zur Sicherung seiner Rechtmäßigkeit erforderlich sind (§ 36 I VwVfG). Die Regelungen im Planfeststellungsbeschluss können sich auch auf Betriebsbeschränkungen beziehen. Dabei können Auflagen das Vorhaben sowohl gegenüber den Unterlagen erweitern als auch einschränken. Die Auflagen sind insoweit vom Antragsteller und ggf. auch von Dritten selbständig anfechtbar. Die Nebenbestimmungen dürfen allerdings nicht die Identität des Vorhabens in Frage stellen oder die Grundzüge der Planung ändern. Eine solche grundlegende Änderung wäre nur durch geänderte Antrags- bzw. Verfahrensunterlagen möglich, die vom Vorhabenträger durch eine Antragsumstellung entsprechend zum Verfahrensgegenstand gemacht werden müssten. Wird der Planfeststellungsantrag mit den Betriebsregelungen verbunden, gelten diese Grundsätze auch für die betrieblichen Regelungen. Denn jedenfalls für die in einem Antrag verbundenen Regelungen zum Neu- bzw. Ausbau eines Flughafens und dem Flugbetrieb bilden diese Regelungsgegenstände eine Einheit, über die in der Planfeststellung auch einheitlich zu entscheiden ist.
30. Die verfahrensgegenständlichen Unterlagen können im Planfeststellungsbeschluss nur modifiziert werden, soweit die Identität des Vorhabens dadurch nicht in Frage gestellt wird. Werden durch Auflagen im Planfeststellungsbeschluss Belange Dritter erstmals oder stärker als bisher betroffen, ist zudem eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Behörden und anderen Träger öffentlicher Belange durchzuführen (§ 73 VIII VwVfG). Das ergänzende Verfahren muss daher wieder an dem Punkt starten, an dem sich die relevanten Änderungen auswirken (Bild der „fehlerhaft zugeknöpften Weste“). Das Erfordernis einer beabsichtigten Auflage wäre von der Planfeststellungsbehörde im Offenlageverfahren – sollte es an einem Antrag des Vorhabenträgers fehlen – entsprechend zu begründen.
31. Die Begründung des Landesentwicklungsplans setzt sich mit Fragen der Standortalternativen vor allem auch vor dem Hintergrund der FFH- und Vogelschutzbelange auseinander. Dabei geht die Begründung des Landesentwicklungsplans teilweise von einer Unverträglichkeit des Vorhabens im Hinblick auf FFH-Belange aus und schließt eine Ausnahmeprüfung an, die nach den rechtlich erforderlichen Maßstäben abgearbeitet wird (Art. 6 FFH-RL, § 34 BNatSchG). Es werden zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses dargelegt. In der Alternativenprüfung erweist sich nach der Beurteilung im Landesentwicklungsplan unter FFH-Gesichtspunkten die Bahn Nordwest als eindeutig vorzugswürdig. Die fachlichen Darstellungen erscheinen aus rechtlicher Sicht nachvollziehbar. Damit würde die FFH-Alternativenprüfung auch dann erfolgreich abgearbeitet sein, wenn an die Verträglichkeitsprüfung entsprechend hohe Anforderungen gestellt werden, wie sie sich aus der neueren Rechtsprechung des BVerwG ergeben (Urt. v. 9.11.2006 – Halle/Leipzig). Allerdings müssen die fachlichen Aussagen der Begründung des Landesentwicklungsplans belastbar sein. Geltend gemachte Kritikpunkte sind darauf zu befragen, ob die die Bewertung der Alternativen unter FFH- oder Vogelschutzgesichtspunkten in Frage stellen.
32. Der Landesentwicklungsplan darf auch in die Belange der kommunalen Planungshoheit eingreifen. Diese Möglichkeit hat neben der Raumordnung und Landesplanung auch die Fachplanung, die in der Reichweite des § 38 BauGB einen Vorrang für sich beanspruchen kann (BVerwGE 79, 318; BVerwGE 84, 209). Allerdings bedarf dies einer entsprechenden Rechtfertigung und einer nachvollziehbaren Abwägungsentscheidung, in die die Belange der kommunalen Selbstverwaltung entsprechend eingehen müssen. Die Gemeinden haben dazu Beteiligungsrechte, über die sie ihre jeweils betroffenen Belange einbringen können. Städtebauliche und andere kommunale Belange sind dann in der Abwägung auf den verschiedenen Planung und Entscheidungsstufen zu berücksichtigen. Ziele der Raumordnung und die Ergebnisse des Planfeststellungsverfahrens haben dabei Vorrang vor der kommunalen Bauleitplanung (§§ 1 IV, 38 BauGB). Insoweit steht die gemeindliche Planung letztlich in einer Art Über- und Unterordnungsverhältnis und ist weniger geschützt wie im Bereich der interkommunalen Planung, die von einer Gleichordnung betroffener Interessen ausgeht und bei der sich die Gemeinden auf einer Augenhöhe gegenüberstehen (BVerwGE 84, 209). Ergeben sich gegenüber der Raumordnung oder auch der Fachplanung entsprechende Divergenzen,

können sich entsprechende Planungspflichten zur Änderung der Bauleiplanung ergeben (BVerwGE 117, 25 – Mülheim-Kärlich). Mit der Offenlage der Planunterlagen ist bereits eine Veränderungssperre für die vom Plan betroffenen Flächen verbunden (§ 8a LuftVG).

33. Der Entwurf zur Änderung des Landesentwicklungsplans 2000 gibt auf der Ebene der Landesplanung in einem geeigneten Umfang Vorgaben für die Fachplanung und damit für die konkrete Planfeststellung. Dieser Ebene sind die weiteren Entscheidung zur Umsetzung der landesplanerischen Vorgaben mit den entsprechenden konkretisierenden Regelungen vorbehalten. Das gilt auch für den Schallschutz und Nachtflugregelungen. Hier kommt dem Schutzbedürfnis der Bevölkerung in den Kernstunden der Nachtzeit allerdings grundsätzlich ein Vorrang zu, der nur in der Reichweite deutlich überwiegender anderer Gründe überwunden werden kann (BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 - Schönfeld; Urt. v 9.11.2006 – Halle/Leipzig). Weitere Fragen der Konkretisierung dieser landesplanerischen Grundsatzentscheidung und auch eines Nachtflugverbotes in seiner Reichweite im Einzelnen sind der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung vorbehalten (§ 8 LuftVG).