

Das Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens:

Eine Analyse der Darstellung der wirtschaftlichen Vorteile des Flughafenausbaus für die Rhein-Main-Region in der landesplanerischen Beurteilung durch das Regierungspräsidium Darmstadt

Matthias Möller-Meinecke
Friedrich Thießen¹

Zusammenfassung

- Dieser Analyse liegt die 279 Seiten lange landesplanerische Beurteilung des Flughafenausbaus zugrunde. Die wirtschaftliche Aspekte werden darin auf den Seiten 50 bis 54 im Abschnitt „Wirtschaft“ und auf S. 249 in der Gesamtabwägung behandelt. Diese Abschnitte werden in dieser Analyse betrachtet.
- Auf den genannten Seiten werden im Wesentlichen Ziele der Raumordnung dargelegt und wirtschaftliche Vorteile des Flughafenausbaus genannt. Die Vorteile werden überwiegend postuliert, nicht begründet. Die wenigen Begründungen erwecken den Eindruck, als habe das Regierungspräsidium (RP) nicht mehr als Plausibilitätsprüfungen von Informationen vorgenommen, die ihm zugeführt worden sind. Eine kritische Auseinandersetzung mit offensichtlichen Unstimmigkeiten, den Quellen und Auftraggebern dieser dem RP zugeführten Informationen lässt sich nicht finden.
- Das RP bleibt bei der Quantifizierung der wirtschaftlichen Vorteile des Flughafenausbaus vage. Als Vorteil wird meist nur qualitativ herausgestellt, *dass* der Flughafenausbau zur Verwirklichung der Ziele der hessischen Raumordnung beitrüge („ist vereinbar“, „trägt maßgeblich bei“, „Stärkung“, „spürbare Entlastung“, „deutlicher Arbeitsplatzzuwachs“, „kann entgegengewirkt werden“, „kann ein Beitrag geleistet werden“, „Sicherung“). Da die Ziele der Raumordnung selbst sehr allgemein formuliert sind (z.B. „Ausgewogenheit“ erreichen „günstige Bedingungen für Betriebsweiterungen“, „vielfältiges Arbeitsplatzangebot“, „dem Arbeitsplatzabbau ist entgegenzuwirken“, „Stärkung der Vielfalt der Wirtschaftsstruktur“, „vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen“), bleibt es ungeklärt, wie das RP bei seiner Befürwortung des Flughafenausbaus diese vagen Vorteile gegen die genau quantifizierten Schäden des Flughafenausbaus abgewogen hat. Es kann ja nicht sein, dass jedweder Schaden tolerierbar ist, wann immer ein Projekt zur „Stärkung“, zur „spürbaren Entlastung“ etc. beiträgt.
- Wie aus den Ausführungen des RP hervorgeht, kann der Ausbau nur einige der Ziele der Raumordnung erfüllen, andere werden verletzt. Einige denkbare Ziel-

¹ Für wertvolle Kommentare danke ich Daniel Lewin.

Zielverletzungen werden vom RP erwähnt, andere werden nicht behandelt. Es findet sich keine Abwägung in der vorliegenden Stellungnahme.

- Das RP verwendet in seiner Stellungnahme das Instrument der Input-Output-Analyse fehlerhaft. Er leitet aus dem für ihn überarbeiteten entsprechenden Gutachten des Mediationsverfahrens („W1/W2“) gesamträumliche Arbeitsplatzwirkungen ab, ohne zu beachten, dass das Gutachten und seine Methodik für derartige gesamträumliche Aussagen nicht geeignet ist. Da die Gutachter selber auf diesen Umstand hinweisen, hätte sich dies dem RP aufdrängen müssen.
- Das RP stellt fest, es sei „gängige Praxis“ die Arbeitsplatzwirkungen von Flughafenerweiterungen mit Input-Output-Modellen zu berechnen, ohne zu beachten, dass die Studien, die ihm vorliegen, Auftragsstudien sind, deren Ziel es war, im Interesse der jew. Auftraggeber hohe positive Beschäftigungswirkungen zu zeigen. Gesamträumliche Effekte lassen sich aus diesen Studien nicht ableiten.
- Das RP stellt fest, es sei „mit Sicherheit“ von positiven Beschäftigungswirkungen des Flughafenausbaus auszugehen. „Mit Sicherheit“ ist ein starkes Attribut, das belastbare Prüfungen vorausgesetzt hätte. Das RP hat aber nicht einmal das bereits vorliegende Gutachten „W3“ des Mediationsverfahrens – Gutachter war das renommierte Rheinisch Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung RWI aus Düsseldorf – analysiert, das zu genau gegenteiligen Aussagen kommt.
- Das RP begründet die Höhe der Arbeitsplatzeffekte auch mit der veranschlagten Investitionssumme von 3,4 Mrd. Euro. Abgesehen davon, dass dies die einzige konkrete Zahl wirtschaftliche Effekte in der Stellungnahme ist, hat das RP hier Einmaleffekte mit Dauereffekten verglichen. Ausgaben für Investitionen sind keine Dauerausgaben und schaffen keine dauerhaften Arbeitsplätze.
- Das RP spricht von „weitgehend ausgeschöpften“ Kapazitäten des dezentralen deutschen Flughafensystems. Georg Fundel, Leiter des Flughafens Stuttgart, spricht demgegenüber von Überkapazitäten. Tatsächlich beklagen fast alle deutschen Flughäfen außer Frankfurt ungenutzte, freie Kapazitäten. Der fertig projektierte Flughafen Berlin-Stendal, dessen Raumordnungsverfahren positiv abgeschlossen ist, kann bei Kapazitätsproblemen jederzeit errichtet werden. Er kann mit vier Bahnen jede Hub-Funktion übernehmen. Als Hub mit freien Kapazitäten steht auch der Flughafen München zur Verfügung. Die Aussage des RP ist deshalb unrichtig.
- Das RP stellt fest, nach „übereinstimmender Einschätzung von Experten“ sei eine Erweiterung des Frankfurter Flughafens geboten. Das Attribut „übereinstimmend“ ist nicht korrekt. Es gibt Experten, die gegenteiliger Ansicht sind. Das RP hat in seiner Stellungnahme nicht bekannt gegeben, welche Experten er auf welche Art und Weise befragt hat.
- Es fehlt eine Auseinandersetzung mit Alternativen des Rhein-Main-Gebietes. Ob die Ziele der Raumordnung auch mit anderen Projekten, die geringere Schäden verursachen, erreichbar sind, wird nicht diskutiert.

Title

**Das Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt:
Eine Analyse der Darstellung der wirtschaftlichen Vorteile des Flughafen-
ausbaus für die Rhein-Main-Region in der landesplanerischen Beurteilung
durch das Regierungspräsidium Darmstadt**

Author

Matthias Möller-Meinecke
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Am Plan 30, 99438 Tiefengruben bei Weimar

Prof. Dr. Friedrich Thießen
Reichenhainer Str. 39
09126 Chemnitz, Germany

Tel: +49 (0)371-531-4188
Fax: +49 (0)371-531-3965
E-Mail: finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Abstract

Am 10. Juni 2002 hat das Regierungspräsidium Darmstadt (RP) die landesplanerische Beurteilung im Raumordnungsverfahren Flughafen Frankfurt Main veröffentlicht. Darin werden die Schäden des Flughafenausbaus wie auch die wirtschaftlichen Vorteile genannt und einer Abwägung unterzogen. Die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteile, so wie sie das RP sieht und in die Abwägung einstellt, ist Gegenstand der folgenden Stellungnahme.

Die wirtschaftlichen Vorteile werden auf wenigen Seiten in Form von Postulaten festgehalten. Begründungen fehlen in nahezu allen Fällen. Einzige externe Quelle sind die überarbeiteten Gutachten W1/W2 des Mediationsverfahrens. Andere externe Quellen, die zu gegenteiligen Aussagen gekommen sind, darunter auch Gutachten aus dem Mediationsverfahren, werden nicht verwendet. Die wirtschaftlichen Vorteile werden kaum quantifiziert; Aussagen sind vage und unkonkret. Eine wirkliche Abwägung der Vor- und Nachteile des Flughafenausbaus kann auf dieser Basis nicht gelingen.

Keywords

Flughafen Frankfurt, Projektbeurteilung, Mediation, Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt:
Eine Analyse der Darstellung der wirtschaftlichen Vorteile des Flughafen-
ausbaus für die Rhein-Main-Region in der landesplanerischen Beurteilung
durch das Regierungspräsidium Darmstadt

Matthias Möller-Meinecke
Friedrich Thießen²

Gliederung

- 1 Einleitung**
 - 1.1 Die Notwendigkeit einer landesplanerischen Beurteilung des Ausbauvorhabens
 - 1.2 Die vorteilhaften Auswirkungen des Flughafenausbaus
 - 2 Kritische Stellungnahme zur „Bewertung“ der ökonomischen Vorteile des Flughafenausbaus durch das RP im Kapitel 3.2.3 seiner Stellungnahme**
 - 2.1 Absatz 1, S.52
 - 2.2 Absatz 2, S.52
 - 2.3 Absatz 3 Satz 1, S.52
 - 2.4 Absatz 3 Satz 2, S.52
 - 2.5 Absatz 4, S.53
 - 2.6 Absatz 5, S.53
 - 2.7 Absatz 6, S.53
 - 2.8 Absatz 7 und 8, jeweils 1. Satz, S.53
 - 2.9 Absatz 7 und 8, jeweils 2. Satz, S.53
 - 2.10 Absatz 8, 3. Satz, S.53
 - 2.11 Absatz 9, S.53
 - 3 Kritische Stellungnahmen zu weiteren Begründungen im Kapitel „Gesamtabwägung“**
 - 4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung**
-

² Für wertvolle Kommentare danken die Autoren Daniel Lewin.

1 Einleitung

1.1 Die Notwendigkeit einer landesplanerischen Beurteilung des Ausbausvorhabens

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen wie gemäß § 1 Satz 3 Nr. 12 Raumordnungsverordnung (RoV) die Anlage und wesentliche Änderung eines Flugplatzes, die – wie der Neubau einer Landebahn - einer Planfeststellung nach § 8 des Luftverkehrsgesetzes bedarf, sind in einem Raumordnungsverfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 ROG, § 13 HLPG). Durch das Raumordnungsverfahren wird in einer Raumverträglichkeitsprüfung festgestellt,

- ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und
- wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.

Im Raumordnungsverfahren sind die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung auf die in den Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG und in den §§ 2 und 3 HLPG genannten Belange unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; zu den im Zusammenhang mit dem Projekt eines Flughafenausbaues bundesrechtlichen **Grundsätzen** zählen neben den Umweltbelangen im weiteren Sinne auch folgende Belange der Wirtschaft in der Raumordnung:

- In den jeweiligen Teilräumen sind ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.
- Die Infrastruktur ist mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur in Übereinstimmung zu bringen.
- Verdichtete Räume sind als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern.
- Ländliche Räume sind als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln.
- In Räumen, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen bevorzugt zu verbessern.
- Zu einer räumlich ausgewogenen, langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur sowie zu einem ausreichenden und vielfältigen Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen ist beizutragen. Zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft sind in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen sowie die Attraktivität der Standorte zu erhöhen.
- Dem Wohnbedarf der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen.

- Vor allem in verkehrlich hoch belasteten Räumen und Korridoren sind die Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße zu verbessern. Die Siedlungsentwicklung ist durch Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzungen so zu gestalten, daß die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.

Der Landesgesetzgeber hat zu dem hier interessierenden Planungsprojekt folgende ökonomische **Leitvorstellungen** hinzugefügt (§ 2 HLPG):

- Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes soll zum Wohle der Menschen und im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verbessert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 HLPG).
- Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen soll gefördert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 HLPG).
- Die natürlichen Grundlagen des Lebens und des Wirtschaftens sollen erhalten werden. Die wirtschaftliche Entwicklung ist so zu gestalten, dass die Ressourcen geschont und die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig gesichert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 HLPG).

Dem hat der Landesgesetzgeber auch mit Blick insbesondere auf die Ökonomie in dem Planungsprojekt des Flughafenausbaues **Grundsätze** zur Raumstruktur des Landes zugefügt:

- Die Verdichtungsräume müssen ihre Funktion als Standorte für Wohnen und Arbeiten dauerhaft und ohne Überforderung des Naturhaushalts und der Raum- und Infrastruktur sicherstellen können. Die macht die Erhaltung und Entwicklung der natürlichen und naturnahen Lebensräume und eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren Wohnungen und sicheren Arbeitsplätzen notwendig (§ 3 Abs. 2 HLPG).
- Mit Grund und Boden ist sparsam und schonend umzugehen (§ 2 Abs. 4 HLPG).
- Neue Gewerbeflächen können in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf nur zugelassen werden, wenn der zusätzlich entstehende Bedarf an Wohnungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums und in geeigneter Form befriedigt werden kann (§ 3 Abs. 4 HLPG).
- In allen Regionen wird eine Verringerung des Verkehrsaufkommens und eine ausreichende Erschließung mit Verkehrssystemen angestrebt, die der jeweiligen Landschafts- und Siedlungsstruktur angepasst sind. Dabei haben umweltverträgliche Verkehrsmittel Vorrang (§ 3 Abs. 5 HLPG).

Die Raumverträglichkeitsprüfung schließt die Prüfung vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführter Standort- oder Trassenalternativen ein (§ 15 Abs. 1 Satz 4 ROG).

Die Hessische Landesregierung hat den Regionalplan Südhessen durch Beschluß vom 14. November 2000 nur mit folgender Auflage genehmigt: „Der erforderliche Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main wird in einem Änderungsverfahren

Änderungsverfahren zum Regionalplan erarbeitet und festgelegt.“ Der Regionalplan selbst sieht vor: „Eine eventuelle Kapazitätserweiterung des bestehenden Start- und Landebahnsystems für den Flughafen Frankfurt/Main setzt ein Raumordnungsverfahren voraus.“

Eine landesplanerische Beurteilung des geplanten Ausbaus des Flughafens Frankfurt/Main durch das Regierungspräsidium (RP) ist auch raumplanerisch notwendig, weil ein solches Infrastrukturvorhaben aufgrund seines enormen Ressourcenverbrauches in vielfältige Planungen mit nachteiligen Wirkungen eingreift.

Das Regierungspräsidium setzt sich in seiner Beurteilung vom 10. Juni 2002 ausführlich mit einer Vielzahl von Aspekten auseinander, in denen Vorteile wie auch Nachteile des Ausbaivorhabens für die Region gesehen werden können. Diese Aspekte sind in der Beurteilung nach *Raumordnungsfaktoren* und *Umweltschutzgütern* gegliedert. Das Regierungspräsidium zeigt in seiner Stellungnahme (S.29ff.) mit überzeugenden fachlichen Argumenten, dass der Flughafenausbau weder bei den meisten Raumordnungsfaktoren [Siedlungswesen (S.40ff.), Verkehr (S.54ff.), Wasserwirtschaft (S.63ff.), Energiesituation (S.76ff.), Wald (S.80ff.), Freiraumsicherung (S.88ff.)] noch in Bezug auf die Umweltschutzgüter (S.90ff.) [Wohnen, Erholung, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur] dem Rhein-Main-Gebiet Vorteile bringt. Stets sind Risiken oder gar Gefahren für die jeweiligen Schutzgüter zu erwarten.

Ob die Stellungnahme des RP eine Befürwortung oder eine Ablehnung des Flughafenausbaus darstellt, ist heftig diskutiert worden und bis heute ein umstrittener Aspekt.

Die fehlende Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung

Die landesplanerische Beurteilung kommt zu dem Ergebnis: „Allen Varianten stehen Ziele der Raumordnung entgegen“ (S. 250). Das begründet sich insbesondere aus Zielen des Regionalplanes zum Lärmschutz und zum Naturschutz. Das Regierungspräsidium ist als Landesbehörde vom Landesplanungsgesetzgeber verpflichtet, die im Regionalplan festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung „bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten und zu ihrer Verwirklichung beizutragen“ (§ 8 Abs. 7 HLPG). Daraus folgt die Pflicht des RP als Obere Landesplanungsbehörde, in einer landesplanerischen Beurteilung festzustellen, dass nach den Gesetzen der Logik die Planung des Flughafenausbauens nicht mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt.

Das Regierungspräsidium ignoriert die gesetzlich vorgezeichnete Konsequenz eines Widerspruchs zu Zielen der Raumordnung und bejaht die Vereinbarkeit von zwei Varianten des Flughafenausbauens mit den Erfordernissen der Raumordnung.

Rechtlich ist das nach dem hessischen Planungsrecht nur zulässig, wenn die Obere Landesplanungsbehörde als Teil des Raumordnungsverfahren zugleich eine förm-

förmliche Abweichung von den im Konflikt mit dem Ausbaivorhaben stehenden Zielen der Raumordnung erklären würde. Diese Ermächtigung der Behörde ist eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass die obere Landesplanungsbehörde regelmäßig nur von verbindlichen Zielen des Regionalplanes abweichen darf, wenn dazu die „Zustimmung der Regionalversammlung“ vorliegt. Die Regionalversammlung ist zum Flughafenausbau mit einer Abweichung vom Regionalplan nicht befasst worden und hat ihr daher auch nicht zugestimmt.

Nun kann die Landesplanungsbehörde in einem Raumordnungsverfahren „über diese Abweichung mitentschieden“ (§ 9 Abs. 1 Satz 3 HLPG) und es fragt sich, ob eine solche Abweichungsentscheidung von den verbindlichen Zielen in der landesplanerischen Beurteilung vom 10. Juni 2002 enthalten ist.

Im Kapitel „Raumordnerische Gesamtbewertung“ begründet die Beurteilung des RP, warum über die Abweichung **keine** Entscheidung getroffen wurde: „Da das Vorhaben Grundzüge des Regionalplans berührt, kann eine Abweichung von den Zielen nicht im Wege einer Abweichungszulassung gewährt werden. Vielmehr ist nach dem Hessischen Landesplanungsgesetz, nach Ziffer 7.4-1 des RPS 2000 und nach Ziffer 3 der Genehmigungsaufgabe der Hessischen Landesregierung zum Regionalplan Südhessen vom 14.11.2000 hierfür ein Planänderungsverfahren durchzuführen.“

Die Prüfung der Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung wurde von der Oberen Landesplanungsbehörde unter der ausdrücklichen „Voraussetzung“ vorgenommen, dass eine Änderung der entgegenstehenden Ziele in einem nachfolgenden Planänderungsverfahren erfolge. Dabei unterstellte die Behörde, eine Änderung des Regionalplans zugunsten eines Flughafenausbaus sei zu erwarten, da im **Landesentwicklungsplan 2000** eine als Ziel (Ziffer 7.4) formulierte grundsätzliche Entscheidung **für** die Realisierung einer Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus getroffen worden ist und diese Zielsetzung unmittelbare Bindungswirkung für die Regionalplanung entfalte.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 16. August 2002 festgestellt, dass dieser Landesentwicklungsplan Hessen 2000 **nichtig** ist, soweit er unter Nr. 7.4. folgenden Satz enthält: "Hierzu ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren." Begründet wird dies damit, dass ein Landesentwicklungsplan, der als Zielfestsetzung die Erweiterung eines Flughafens am vorgesehenen Standort verbindlich festlegt, damit eine landesplanerische Letztentscheidung trifft, die keiner weiteren Abwägung auf unteren Planungsstufen mehr zugänglich ist; die damit verbundene Abschneidung der Erwägung etwa entgegenstehender Belange setzt voraus, dass diese bereits auf der Ebene der Landesplanung, und zwar abschließend abgewogen worden sind. Nach Bewertung des Gerichts wurde diese Zielfestlegung des Landesentwicklungsplanes nicht ordnungsgemäß abgewogen.

Im Ergebnis ist der Unterstellung der Oberen Landesplanungsbehörde zur Änderung des Regionalplanes die Rechtsgrundlage entzogen. Der RP ist einer vermeintlichen rechtlichen Bindung an einen Landesentwicklungsplan gefolgt, der nichtig ist. Die landesplanerische Beurteilung ist damit ihrerseits rechtsfehlerhaft,

weil sich dem RP ohne die von ihm fehlerhaft unterstellte Bindung an den Landesentwicklungsplan 2000 eine anderen Entscheidung im Raumordnungsverfahren aufgedrängt hätte.

Die landesplanerische Beurteilung verstößt aber auch gegen Verfassungsrecht und das Hessische Landesplanungsrecht. Die Beurteilung mißachtet das landesplanerische Gebot (§ 8 Abs. 7 HLPG) zur Beachtung zwingender Ziele der Raumordnung und rechtfertigt dies mit wirtschaftspolitischen Vorteilen. Mit der Missachtung dieses gesetzlichen Beachtensgebotes verstößt die landesplanerische Beurteilung zugleich gegen den Verfassungsgrundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), wonach die Verwaltung an die vom Gesetzgeber abstrakt getroffenen Entscheidungen gebunden ist. Dieser Grundsatz wird von Roman Herzog bildhaft als „Urgestein des konstitutionellen Gedankengutes“ (Maunz-Dürig- Herzog, Grundgesetz, Art. 20 Abs. 3 Rz. 35) charakterisiert. Nach diesem Grundsatz steht es in der parlamentarischen Demokratie nur dem mit einem unmittelbaren Mandat des Staatsvolkes ausgestatteten Parlament zu, die Kriterien für zu Prüfung auch der Vereinbarkeit des Planvorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung zu definieren. Von dieser Befugnis hat der Landesplanungsgesetzgeber mit der strikten Bindung an die Ziele des Regionalplanes Gebrauch gemacht. Die am Ende der landesplanerischen Beurteilung bejahte Eignung zweier Varianten beruht daher auf einem Verfassungsverstoß der Landesplanungsbehörde.

Die Beurteilung der Eignung von Varianten

Die landesplanerische Beurteilung stellt fest, dass allen geprüften Varianten Ziele der Raumordnung entgegenstehen (S. 250); nach einer Gesamtabwägung wirtschaftspolitischer Vorteile bejaht sie, dass zwei der geprüften Varianten grundsätzlich geeignet seien (S. 255) und mit den „Erfordernissen der Raumordnung“ vereinbar seien (S. 2).

Diese Vereinbarkeit wird an den „Vorbehalt“ einer abschließenden Klärung der Sicherheitssituation (Prüfung nach der EU-Seveso-Richtlinie) gestellt und an die Erfüllung zahlreicher, aber unverbindlicher „Maßgaben“ geknüpft. Eine neue Landebahn im Süden könne nicht mit den Erfordernissen der Raumordnung in Übereinstimmung gebracht werden. Die Variante Nordwest eröffne im Vergleich die größten Chancen, mit der Raumordnung in Übereinstimmung gebracht werden zu können. Zur Rechtfertigung wird in der Beurteilung des RP auf die Verkehrsfunktion, den öffentlichen Zweck des Verkehrsflughafens als Vorhaben von „höchster landesweiter Bedeutung“ (S. 253), auf die „Stärkung der Wirtschaftskraft“ (S. 251), die Wirkung auf die „regionale Wirtschaftsstruktur“ (S. 252), auf das „ökonomische Profil der Region“ sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen verwiesen.

Ziel der Analyse

Die Befürwortung des Ausbaus unter den Bedingungen einer Änderung der Ziele der Raumordnung, wirft angesichts der erheblichen Schäden bei Raumordnungsfaktoren und Umweltschutzgütern, die das Regierungspräsidium gefunden hat die Frage auf, *welche Vorteile* den negativen Aspekten gegenüberstehen? Zu einer abwägenden Stellungnahme gehört sowohl die Auseinandersetzung mit den schädlichen wie mit den nützlichen Aspekten des beurteilten Vorhabens.

Bisher hat es keine Auseinandersetzung darüber gegeben, wie das RP in der Stellungnahme die vorteilhaften Aspekte des Flughafenausbaus behandelt. In dieser Analyse wird daher geprüft:

- Welche vorteilhaften Aspekte des Flughafenausbaus findet das RP?
- Mit welchen Begründungen hält es die Aspekte für vorteilhaft?
- Wie nimmt es die Abwägung zwischen den positiven und den negativen Aspekten vor?

1.2 Die vorteilhaften Auswirkungen des Flughafens in der Stellungnahme des RP

Das Regierungspräsidium widmet den Vorteilen, welche die Region Rhein-Main aus dem Flughafenausbau ziehen kann, die Seiten 50 bis 54 der Stellungnahme. Der Abschnitt, in dem die Vorteile genannt, begründet und bewertet werden, ist mit „*Wirtschaft*“ überschrieben – es sind *ökonomische* Vorteile, welche die Region vom Flughafenausbau haben soll.

Der Abschnitt 3.2 „*Wirtschaft*“ enthält drei Unterpunkte 3.2.1 bis 3.2.3 und ist folgendermaßen aufgebaut:

3.2 Wirtschaft

Das RP leitet den Abschnitt Wirtschaft durch Nennung einiger Schlüsselzahlen zur Bedeutung des Flughafens für die Wirtschaft der Region ein.

3.2.1 Raumbezogene Auswirkungen

Es folgt eine kurze Darstellung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Flughafenausbaus (S.50f.) Als solche werden gesehen:

- Veränderungen der Struktur des Arbeitsangebotes,
- Einkommenseffekte.

„Diese Auswirkungen sind grundsätzlich variantenunabhängig, da sie bei allen hier betrachteten Varianten im gleichen Maße auftreten“ (S.50).

Bei den *Arbeitsangebotseffekten* unterscheidet das RP direkte Beschäftigungseffekte am Flughafen und indirekte und induzierte außerhalb des Flughafens, die das RP insgesamt mit 43.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen gegenüber dem Planungsnullfall

quantifiziert. Dazu kämen zusätzliche 52.000 Arbeitsplätze die aus katalytischen Effekten stammten. Das RP begründet diese Arbeitsplätze aus katalytischen Effekten wörtlich: „aus dem Standortfaktor Flughafennähe resultieren die Standort- bzw. sogenannten katalytischen Beschäftigungseffekte“. Insgesamt ergäben sich damit 95.000 zusätzliche Arbeitsplätze aus dem Ausbau.

Die angeführten Arbeitsplatzeffekte werden mit zwei Quellen belegt. Die eine lautet: „Nach Angaben der Vorhabensträgerin“. Die andere lautet: „Nach einem in der RVS zitierten, für die Mediation erarbeiteten Gutachten“. Es handelt sich in beiden Fällen offensichtlich um die gleiche Quelle, nämlich die Gutachten W1/W2, die im Rahmen des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Flughafens Frankfurt erstellt und für das ROV mit neuen Rahmendaten aktualisiert wurden.

Auf die angesprochenen *Einkommenseffekte* kommt das RP nicht wieder zurück. Eine Belegung der Einkommenseffekte mit Quellen erfolgt nicht. Genauso wenig erfolgt eine Quantifizierung.

3.2.2 Erfordernisse der Raumordnung

In diesem kurzen Abschnitt (S.52f.) gibt das RP die Erfordernisse der Raumordnung wieder. Es werden auszugsweise Passagen aus dem RPS 2000, dem LEP Hessen 2000, und dem ROG zitiert. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Chancen für Betriebserweiterungen, Neugründungen, Neuansiedlungen und arbeitsplatzinduzierende Investitionen sind zu schaffen.
- Ein zahlreiches und vielfältiges Arbeitsplatzangebot ist erwünscht.
- Dem Arbeitsplatzabbau und der Arbeitsplatzverlagerung außerhalb von Hessens ist entgegenzuwirken.
- Die Standortbedingungen sind so zu beeinflussen, dass für aus strukturellen Gründen wegfallende Arbeitsplätze neue zukunftsträchtige Arbeitsplätze geschaffen werden.
- Die Vielfalt der Wirtschaftsstruktur soll gestärkt werden.
- Die Wirtschaftsstruktur soll langfristig wettbewerbsfähig sein.
- Die Wirtschaftsstruktur soll räumlich ausgewogen sein.

Das RP enthält sich in diesem Abschnitt jeglicher Wertung. Die Passagen aus den genannten Plänen werden ohne Stellungnahme vorgestellt. Meist sind es wörtliche Zitate.

3.2.3 Bewertung

In diesem Abschnitt werden die vermuteten Auswirkungen des Flughafenausbaus auf 1½ Seiten den Zielen der südhessischen Regionalplanung gegenübergestellt und das Vorhaben bewertet. Diese Bewertung ist schwer nachzuvollziehen, da auf Begründungen nahezu vollständig verzichtet wird. Stattdessen werden Vorteile postuliert, ohne dass sich explizit erkennen ließe, auf welche Argumente sich die Postulate stützen.

2 Kritische Stellungnahme zur „Bewertung“ der ökonomischen Vorteile des Flughafenausbaus durch das RP im Kapitel 3.2.3 seiner Stellungnahme

Aufgrund der ungewöhnlichen, mehr postulierenden denn begründenden Argumentation der ökonomischen Vorteile des Flughafenausbaus werden im Folgenden die Thesen des RP Satz für Satz behandelt. Es wird versucht, den ökonomi-

ökonomischen Gehalt herauszudestillieren. Ziel ist es, festzustellen, ob die Postulate des RP durch allgemein anerkannte ökonomische Gesetzmäßigkeiten gedeckt sind, oder ob dies nicht der Fall ist.

2.1 Absatz 1, Kapitel 3.2.3, S.52

„Das Vorhaben ist insgesamt mit den Erfordernissen der Raumordnung für den Bereich Wirtschaft vereinbar. Es trägt maßgeblich zur Verwirklichung der im RPS 2000 und LEP Hessen 2000 enthaltenen Grundsätze zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region bei.“

Diese Aussage selbst ist keine Begründung, sondern ein Postulat. Es handelt sich um das dem gesamten Abschnitt 3.2.3 vorangestellte Ergebnis – juristisch: „Obersatz“ – das nur tragfähig ist, wenn es durch eine überzeugende Begründung getragen wird. An die landesplanerische Beurteilung sind nach den Regeln der Logik keine anderen Anforderungen wie an ein Gerichtsurteil zu stellen. Auch dessen Ergebnis muss sich Schritt für Schritt nach den Denkgesetzen zwingend ableiten. Das heißt, es müssen sich alle folgenden Inhalte mit Bindewörtern wie „weil“ oder „da“ anschließen lassen. Wenn die folgenden Begründungen den jeweils vorstehenden Obersatz nicht tragen, ist die Entscheidung nicht hinreichend begründet, und es bestehen dann begründete Zweifel an der inhaltlichen Richtigkeit.

Am Beginn einer Raumverträglichkeitsprüfung müssen die Kriterien erkannt und genannt werden. Dies sind die oben unter 1.1 zitierten gesetzlichen Grundsätze, Leitvorstellungen und die verbindlichen planerischen Ziele der Raumordnung. Hier sind in der landesplanerischen Beurteilung vom 10. Juni 2002 Defizite festzustellen. So wird der für hoch belastete Räume geltende gesetzliche Grundsatz einer Verlagerung von innerdeutschen und Teilen des europäischen Flugverkehrs auf das umweltverträglichere Netz der Hochgeschwindigkeitszüge ignoriert (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 Satz 2 ROG). Die Leitvorstellung, dass die wirtschaftliche Entwicklung so zu gestalten ist, dass die Ressourcen geschont und die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig gesichert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 HLP) wird übersehen. Die Grundsätze einer Sicherung von Wohnstandorten gegen Lärmimmissionen (§ 3 Abs. 2 HLP) und einer Verringerung des Verkehrsaufkommens mit dem Vorrang umweltverträglicher Verkehrsmittel (§ 3 Abs. 5 HLP) bleiben in der Beurteilung ausgeblendet.

Schließlich übersieht die Beurteilung das einzige verbindliche raumordnerische „Ziel“ des Regionalplanes, der „Erhaltung und Schaffung eines differenzierten Angebotes zukunftsfähiger Arbeitsplätze“ (RPS 2000 Ziff. 1.2)

Das RP beschränkt sich darauf festzustellen, dass das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung „vereinbar ist“ und zur Verwirklichung der Ziele „maßgeblich beiträgt“. Die Nachteile des Flughafenausbaus lassen sich, wie das RP auf den S. 29ff. seiner Stellungnahme zeigt, dagegen recht genau quantifizie-

quantifizieren. Die Frage liegt auf der Hand, wie viel „Stärkung“ notwendig ist, um die Schäden zu rechtfertigen, oder wie groß der „maßgebliche Beitrag“ sein muss, damit die Schäden aufgewogen werden? Das RP entzieht sich dieser Quantifizierung der Vorteile weitgehend, wie unten noch ausführlich gezeigt wird, und beschränkt sich auf vage Andeutungen von Größenordnungen. Insgesamt lässt sich das Ergebnis des RP nicht nachvollziehen.

2.2 Absatz 2, Kapitel 3.2.3, S.52

„Die in den Verfahrensunterlagen getroffenen Annahmen zur Arbeitsplatz-/Beschäftigungsentwicklung erscheinen aus Sicht des Regierungspräsidiums nachvollziehbar hergeleitet. Die verwendeten Methoden – empirische Untersuchung der direkten Beschäftigungseffekte und Input-Output-Modellrechnungen zur Ermittlung [der] indirekten und induzierten Effekte – entsprechen gängiger Praxis. Die ermittelten Beschäftigungsmultiplikatoren liegen im Streubereich vergleichbarer Flughafenstudien.“

Das RP begründet mit diesem Satz seine Überzeugung, dass die von der Vorhabensträgerin vorgelegten Gutachten stichhaltig sind. Das RP hält die Methodik wie auch die Ergebnisse für akzeptierbar. Zur Bestätigung wird auf ähnliche Studien anderer Flughäfen hingewiesen, die vergleichbare Ergebnisse gebracht haben.

Zu den Quellen

Das RP bezieht sich auf „Verfahrensunterlagen“ und hier offensichtlich auf die Gutachten W1 und W2, die Input-Output-Rechnungen enthalten, die im Rahmen des Mediationsverfahrens erstellt und für das ROV aktualisiert wurden.³

Hier setzt unsere Kritik an: Es wurden im Mediationsverfahren weitere Gutachten mit anderer, nicht minder anerkannter Methodik erstellt. Es fragt sich, warum das RP nur die beiden Gutachten W1/W2 herausgreift und die anderen Gutachten, z.B. das Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Institutes für Wirtschaftsforschung (RWI) „**Bedeutung von Flughäfen für Struktur und Entwicklung der regionalen Wirtschaft - ein europäischer Vergleich**“ (W 3)⁴, nicht behandelt? Das Gutachten wurde im Rahmen des Mediationsverfahrens zum Flughafenausbau erstellt und behandelt einen Vergleich von Regionen auf nationaler und europäischer Ebene mit unterschiedlicher Flughafeninfrastruktur, d.h. Flughäfen mit Drehscheiben-Funktion ("hub") und Regionalflughäfen. Ziel des Gutachtens W 3 ist es, typische regionale Entwicklungsmuster und Branchencluster zu identifizieren. Nachdem ein Zwischenbericht bereits Mitte Juni 1999 vorgelegt wurde, lag seit Anfang November 1999 der Abschlussbericht vor. Die Untersuchung W3

³ Der Aktualisierung lagen neue vom RP definierte Szenarien zugrunde. Im Vergleich der Gutachten ist das Ausbauszenario der Mediation optimistischer, das Nichtausbauszenario pessimistischer als das ROV-Gutachten.

⁴ veröffentlicht unter http://www.mediation-flughafen.de/gutachte/w3_g/main.htm

vor. Die Untersuchung W3 wurde dann einer externen Qualitätsüberprüfung durch die Experten Herr Prof. Beder, Herr Lucas (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung - IÖW), Herr Dr. Schallaböck (Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie) und Herr Zarth (Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung - BBR) unterzogen, die auch die Untersuchungen W1 und W2 mit gleicher Methodik geprüft hatten.

Nun stellt sich die Frage: War das Gutachten W3 nicht Teil der Verfahrensunterlagen? Hat die Vorhabensträgerin das Gutachten W3 dem RP nicht eingereicht, hat die Vorhabensträgerin also willkürlich aus dem Mediationsverfahren diejenigen Gutachten herausgegriffen, die ihre genehm waren und nur diese vorgelegt?

Es musste sich dem RP insbesondere durch Stellungnahmen im Anhörungsverfahren aufdrängen, dass die Gutachten W1/W2 nicht unproblematisch sind und dass das Gutachten W3 mit anerkannter Methodik zu gegenteiligen Aussagen kommt. Die Nichtberücksichtigung des Gutachtens W3 entwertet die landesplanerische Beurteilung dahin, dass sie wesentliche Erkenntnisse ignoriert und nicht in die Bewertung einstellt.

Das Gutachten W3 hatte den Auftrag, der demjenigen der Gutachten W1/W2 ähnlich war. Es sollte herausgearbeitet werden, welche Arbeitsplatzeffekte Flughafeninvestitionen in den Regionen der Flughäfen haben. Ziel war es, den modelltheoretischen Gutachten W1/W2 ein empirisches Gutachten, das mit realisierten Daten arbeitet, gegenüberzustellen und die Prognosen der Modelltheorie damit empirisch fundiert abzusichern. Das Gutachten W3 kommt nun aber zu ganz anderen Schlüssen als die Gutachten W1/W2. Das Ergebnis von W3 lautet: *„Ein Einfluss einer Flughafeninfrastruktur auf den Arbeitsmarkt ist statistisch nicht nachweisbar“* (W3; S.43). Somit ergibt sich ein Widerspruch zwischen den Gutachten W1/W2 und W3. Das Gutachten W3 ist vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) mit modernen, in der Wissenschaft anerkannten Methoden auf Basis der verfügbaren Daten erstellt worden.

Was besagt nun das Gutachten W3 inhaltlich? Die Kernaussage des Gutachtens W3 ist folgende: Investitionen in den Ausbau von Flughäfen führten nicht zu positiven Beschäftigungseffekten in Ballungsräumen. Dies widerspreche der Intuition, denn das Wachstum der Beschäftigung im flughafenaffinen Bereich sei offensichtlich, wenn Flughäfen ausgebaut werden. Diese Bereiche sind aber nur Teile der gesamten wirtschaftlichen Aktivität in Ballungsräumen. Es muss der gesamte ökonomischen Kreislauf betrachtet werden, will man die Wirkungen eines Flughafenausbaus auf einen Ballungsraum ermesen: Das Gutachten W3 des RWI zeigt, dass Wachstum von Flughäfen den Ballungsräumen insgesamt nichts nützt. Empirisch kann beobachtet werden, dass dort, wo die Dienstleistungsbranche, wozu Flughäfen gehörten, schneller wächst als anderswo das verarbeitende Gewerbe schneller schrumpft. Das RWI vermutet, dass das Wachstum der Dienstleistungsbranche das Schrumpfen des verarbeitenden Gewerbes *verursache*. Das Flughafenwachstum ist insofern nicht mit den vom RP zitierten Grundsätzen der Raumordnung *„vielfältiges Arbeitsplatzangebot erwünscht“* und *„Arbeitsplatzabbau entgegenzuwirken“* vereinbar. Mit der Input-Output-Analyse der Gutachten W1/W2 kann man derartige Effekte aus methodischen Gründen nicht erfassen, weil sie bereits in den Annahmen ausgeschlossen sind.

Es stellt sich nun die Frage, ob angesichts der vom RWI ermittelten Effekte, die These des RP, die Ziele der Raumordnung seien durch den Flughafenausbau erfüllt, immer noch gilt? Dies scheint nicht mehr der Fall zu sein. Im Gegenteil, es lassen sich jetzt erhebliche Konfliktfelder ausmachen. Wenn das Wachstum der Dienstleistungsbranche das Schrumpfen des verarbeitenden Gewerbes mit verursacht, dann steht das in Konflikt mit den vom RP in seiner Stellungnahme zitierten Zielen „günstige Bedingungen für Betriebserweiterungen“, „vielfältiges Arbeitsplatzangebot“, „dem Arbeitsplatzabbau ist entgegenzuwirken“, „Stärkung der Vielfalt der Wirtschaftsstruktur“; „vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen“ (vgl. S.52f.). Keiner dieser Konflikte ist in der Stellungnahme des RP angesprochen, diskutiert und bewertet worden.

Nachbemerkung 1: Es könnte vermutet werden, dass das Wachstum der Dienstleistungsbranche und das Schrumpfen des Gewerbes insbesondere dann, wenn bei Dienstleistungen höhere Löhne gezahlt werden als im gewerblichen Bereich ein Vorteil sei, da die Lohnsumme insgesamt ansteigt und das Rhein-Main-Gebiet damit „reicher“ wird. Dies ist aber nicht unbedingt der Fall. Monostrukturen – es sei an das Ruhrgebiet erinnert – haben langfristige Nachteile und können in einen dauerhaften Niedergang münden. Deshalb umfassen auch die Erfordernisse der Regionalplanung Attribute wie „Vielfalt“, „Ausgewogenheit“ und „langfristige Wettbewerbsfähigkeit“ (s.o.).

Nachbemerkung 2: Interessant ist, wie der Widerspruch zwischen den Gutachten W1/W2 und W3 im Mediationsverfahren behandelt worden ist: Im Mediationsverfahren war die Brisanz des Widerspruchs bereits erkannt worden. Wahrscheinlich um dessen Brisanz zu entschärfen, wurde ein Kontrollgutachter eingesetzt, der die Aufgabe zugewiesen bekam, aus allen vorliegenden Wirtschaftsgutachten ein Gesamtresümee zu ziehen. Darin stellt der Kontrollgutachter zunächst fest, dass die Gutachten zu widersprüchlichen Ergebnissen gelangten. „Diese Aussage [des Gutachtens W3] steht im Widerspruch zu den bereits im Mediationskreis vorliegenden Wirtschaftsgutachten [W1/W2]“. In seinem Gesamtresümee spielt das Gutachten W3 dann aber keine Rolle mehr, weil der Kontrollgutachter „im Umkehrschluss“ aus den gegenteiligen Erkenntnissen der Gutachten W1/W2 schließt, dass die Erkenntnisse des Gutachtens W3 nicht richtig sein könnten. Diese völlig unwissenschaftliche Argumentation legt die Frage nach der Kompetenz des Kontrollgutachters nahe. Es handelt sich um H. Beder, der nicht Ökonom, sondern Diplom-Ingenieur ist, der sich mit Pilotenausbildung und -schulung befasst hat, und der langjähriger Mitarbeiter der Lufthansa gewesen war. Damit muss es als großes Versäumnis des RP angesehen werden, das Gutachten W3 einfach zu übergehen.

Zum Attribut „gängige Praxis“

Das RP stellt fest, dass die Input-Output-Modellrechnungen „gängiger Praxis“ für die Berechnung der Beschäftigungsentwicklung entsprechen und dass die Ergebnisse der vorliegenden Studie (W1/W2) mit Ergebnissen „vergleichbarer Flughafenstudien“ übereinstimmen (s.o.).

Diese Aussage ist ungenau, denn es gibt eine Fülle von Varianten der Input-Output-Modellrechnungen, die ganz unterschiedliche Aussagen ermöglichen. Welche Varianten wurden in den dem RP vorliegenden „vergleichbaren Studien“ benutzt? Das RP hätte prüfen müssen, welchen Fokus und welche Zielrichtung die ihm vorliegenden Studien jeweils hatten und wer der Auftraggeber gewesen sind. In den meisten Fällen sind Auftraggeber die Flughäfen selbst oder solche, die an einem Flughafenausbau interessiert sind. Bei diesen Gruppen sind bestimmte Va-

Varianten der Input-Output-Analysen beliebt, weil sich damit großvolumige Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen von Projekten rechnerisch zahlenbasiert darstellen lassen. Es handelt sich dabei aber um keine *gesamtwirtschaftlichen* Effekte, die für die Stellungnahme des RP ausschließlich relevant sind.

Die *gesamtwirtschaftlichen* Wirkungen lassen sich mit den dem RP vorgelegten Input-Output-Modellrechnungen nicht erfassen. Das RP ist also von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen. Auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen kann man aus der engen Variante der Input-Output-Analyse, die dem RP vorgelegt wurde, nur dann schließen, wenn die *ceteris paribus*-Annahme für eine Reihe von wichtigen Parametern gilt. Bei kleinen Projekten ist dies oft der Fall. Je größer aber das betrachtete Projekt ist, desto weniger wahrscheinlich ist die Gültigkeit der *ceteris paribus*-Annahme.

Ein Beispiel: Die ausgerechneten Multiplikatorwirkungen der Beschäftigung setzen voraus, dass genug Unbeschäftigte (Arbeitslose) vorhanden sind, die durch ein Projekt in Beschäftigung gelangen. Für sehr kleine Projekte wird dies meist angenommen. Bei großen Projekten aber, die den Arbeitsmarkt nennenswert beeinflussen, gilt diese Annahme auf keinen Fall mehr unesehen. Es kann z.B. sein, dass die benötigten Arbeitskräfte, z.B. wegen struktureller Arbeitslosigkeit, nicht auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind und durch Abwerbung von anderen Branchen oder Regionen beschafft werden. Es ergibt sich dann in der Summe der Effekt, dass trotz Expansion des Flughafens gesamtwirtschaftlich keine Arbeitsplatzzunahme eintritt, weil andere Branchen schrumpfen. Die Ergebnisse des Gutachtens W3 gehen genau in diese Richtung und sprechen dafür, dass derartige Effekte in der Realität eine Rolle spielen. Es gibt weitere Faktoren, für welche die *ceteris paribus*-Bedingung gelten muss, sollen aus Input-Output-Analysen Aussagen über gesamtwirtschaftliche Effekte abgeleitet werden.⁵

Zusammenfassend: Das RP hat ein Instrument, die ihm vorgelegte Variante einer Input-Output-Analyse aus den Gutachten W1/W2, auf ein Problem, die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen des Flughafenausbaus, angewandt, für das es nicht geeignet ist. Es bezieht sich auf das überarbeitete Gutachten W1/W2 aus dem Mediationsverfahren, das keine Rückschlüsse auf gesamtwirtschaftliche Wirkungen zulässt, weil die Autoren die relevanten Faktoren nicht untersucht haben, wie sie selber in ihren Gutachten schreiben. Dies ist ein deutlicher Anhaltspunkt dafür, dass das RP den Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt hat. Denn wenn es ein Gutachten heranzieht, aus dem sich *expressis verbis* ergibt, dass es für einen bestimmten Zweck ungeeignet ist, dann muss das Anlass zu weiteren Ermittlungen sein. In diesem Fall hätte das RP dann auch das Gutachten W3 einsetzen müssen, selbst wenn es in den Antragsunterlagen nicht enthalten war.

2.3 Absatz 3 Satz 1, Kapitel 3.2.3, S.52

„Ungeachtet der prognostizierten Arbeitsplatzzahlen ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass das Vorhaben positive Folgen für Beschäfti-

⁵ Vgl. z.B. Grotz, R., Schätzl, L. (Hrsg.), Regionale Innovationsnetzwerke im internationalen Vergleich, Münster u.a. 2001, S.76

*Beschäftigung und Einkommen in nicht nur unbedeutendem Umfang haben wird.*⁶

Ad: „Mit Sicherheit“

Wie oben angedeutet gibt es keine ausreichende ökonomische Begründung dafür, dass das Vorhaben „mit Sicherheit“ positive Folgen für die Beschäftigung haben wird.⁷ Warum verwendet das RP hier den Terminus „mit Sicherheit“? „Mit Sicherheit“ darf dann verwendet werden, wenn ein Zusammenhang zweifelsfrei besteht. Dazu muss eine mehrheitlich wissenschaftlich anerkannte Methode ohne größere Anwendungsfehler den Zusammenhang bewiesen haben.

Im Mediationsverfahren sind Aussagen über die Arbeitsplatzwirkungen mit zwei verschiedene Methoden abgeleitet worden, die beide von der Mehrheit der Wissenschaftler anerkannt werden. Es handelt sich um die Input-Output-Analyse der Gutachten W1/W2 und um die empirische Zeitreihenanalyse des Gutachtens W3. Die Aussage „mit Sicherheit“ würde sich dann rechtfertigen, wenn die Analysen der Gutachter W1/W2 in Bezug auf die vom RP getätigten Aussagen korrekt durchgeführt wurden. Dies ist aber nicht der Fall. Aus den Gutachten können derartige Aussagen nicht abgeleitet werden, weil die in den Gutachten verwendete Multiplikatorrechnung keine vollständige Kreislaufrechnung darstellt. Die Gutachter lassen die Multiplikatorberechnung bei den Ausgaben beginnen, die am Flughafen getätigt werden. Woher diese Ausgaben stammen, wird in den Gutachten W1/W2 nicht behandelt – dazu sollten die Gutachter im Mediationsverfahren nicht Stellung nehmen (s. dazu ausführlicher weiter unten). Die Gutachter verschweigen in den Gutachten auch gar nicht, dass sie mit ihrem Ansatz bestimmte negative Teile der Arbeitsplatzwirkungen gar nicht erfassen. Damit verliert das Attribut „mit Sicherheit“ schon aus den vorgelegten Gutachten heraus sein Fundament.

Während die Gutachten W1/W2 also aus methodischen Gründen Aussagen, wie sie das RP tätigt, gar nicht unterstützen, ist die empirische Untersuchung W3 in Bezug auf diese Aussagen einwandfrei durchgeführt. Die Methode der statistischen Beweisführung ist allgemein anerkannt. Die Aussage „mit Sicherheit“ wäre für die These „*Ein Einfluss einer Flughafeninfrastruktur auf den Arbeitsmarkt ist statistisch nicht nachweisbar*“ zulässig. Das ist aber genau das Gegenteil von dem, was das RP behauptet. Weil das RP aber seine Behauptung entscheidungs-

⁶ Unterstreichungen durch den Verfasser.

⁷ Das RP unterscheidet nach Effekten für *Beschäftigung* und Effekte für *Einkommen*. Für die implizierte These „mit Sicherheit positive Folgen für Einkommen“ wurden keinerlei Untersuchungen vorgestellt, die diese These stützten. Die Gutachten W1/W2, auf die sich das RP stützt, enthalten Aussagen über Einkommen, die aus den Input-Output-Beziehungen abgeleitet werden. Da die Berechnungen, wie oben dargestellt, aber keinen vollständigen volkswirtschaftlichen Kreislauf umfassen, sondern bei den Ausgaben am Flughafen starten, ohne zu fragen, wo die Ausgaben herkommen und welche Effekte die verlagerten Ausgaben an der Quelle auslösen, sind die Einkommenswirkungen unvollständig analysiert.

entscheidend tragend in die Abwägung eingestellt hat, hat dies eine Abwägungsfehler zur Folge.

Ad: „In nicht nur unbedeutendem Umfang“

Wenn das RP ausführt, die Einkommens- und Beschäftigungseffekte würden „*in nicht nur unbedeutendem Umfang*“ auftreten, dann impliziert diese Aussage, dass das RP offensichtlich keine genau Quantifizierung der Effekte vorgenommen hat. Man findet bei den Umweltschäden dagegen eine sehr genaue Quantifizierungen der Effekte.

Es fragt sich, wie jemand, der abwägen muss zwischen den

- i) Schäden an Lebensqualität, die ein Flughafenausbau hunderttausenden Bewohnern des Rhein-Main-Gebietes zumutet, und den
- ii) ökonomischen Vorteilen aus dem Flughafenausbau

zu einer Entscheidung kommen kann, wenn er sich über die Größenordnung der Vorteile nur insoweit im Klaren ist, als diese „*in nicht unbedeutendem Umfang*“ auftreten? Reicht ein Vorteil, der einen „*nicht unbedeutenden Umfang*“ einnimmt, aus, die genau quantifizierten Lärm- und anderen Schäden zu kompensieren? Es ist nicht zu erkennen, wie das RP diese Belange zu einem Ausgleich gebracht haben will, der in Verhältnis zu ihrem objektiven Gewicht steht. Den Anforderungen, die insofern an eine fehlerfreie Abwägung zu stellen sind, wird dies jedenfalls nicht gerecht.

2.4 Absatz 3 Satz 2, Kapitel 3.2.3, S.52

„Auch die Höhe der für den Ausbau veranschlagten Investitionssumme von 3,335 bis 3,393 Mrd. Euro ist hierfür ein Indiz.“

Das RP versucht mit diesem Satz, seine These aus dem vorangegangenen Satz (vgl. oben Abschnitt 2.3), der zufolge „mit Sicherheit“ positive Effekte für die Beschäftigung auftreten, mit einem Hinweis auf die große Geldsumme zu bestätigen, die beim Flughafenausbau investiert werden soll.

Dieses Argument ist insofern interessant, als die Arbeitsplatzeffekte, die durch die Investitionssumme induziert werden, *einmalig* sind (d.h. nur einen begrenzten Zeitraum bestehen). Demgegenüber sind aber die Schäden an Lärm und anderen Umweltbeeinträchtigungen durch den dauerhaften Flughafenbetrieb *dauerhaft*, d.h. regelmäßig wiederkehrend. Man kann in einer Abwägung der Vor- und Nachteilen eines Ausbaus nicht *Einmaleffekte* mit *Dauereffekten* vermischen.

Ein korrektes Vorgehen hätte erfordert, die Investitionssumme auf die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zu verteilen. Als Maß dafür wird üblicherweise die

üblicherweise die lineare Abschreibung über diesen Zeitraum verwendet. Den Arbeitsplatzeffekten, die sich aus dieser normalisierten, rechnerisch „dauerhaften“ Investitionstätigkeit ergeben, können dann die dauerhaften Schäden gegenübergestellt werden.

Eine einfache Überschlagsrechnung zeigt die Größenordnungen: Bei einer geschätzten betriebsgewöhnlichen durchschnittlichen Nutzungsdauer der mit neuer Landebahn und Terminal durchgeführten Investitionen von 20 Jahren, ergibt sich ein rechnerischer jährlicher Investitionsbetrag von

$$3,4 \text{ Mrd. Euro Investition} * 0,05 = 170 \text{ Mio. Euro p.a.}$$

Dies ist ein wesentlich niedrigerer Betrag als die vom RP genannten 3,393 Mrd. Euro, und es müsste geprüft werden, ob der oben zitierte Satz auch mit dieser niedrigeren Zahl noch vertretbar ist. Bei der Größe des Rhein-Main-Gebietes und dem Gesamtvolumen an jährlichen Investitionen, die keine Umweltschäden wie sie beim Flughafenbetrieb anfallen, auslösen, muss diese Prüfung negativ ausfallen.

In der Literatur hat sich Eekhoff, Ordinarius am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik und Direktor des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft, kürzlich mit der Herkunft von Ausgaben befasst, die in neue Projekte fließen:

„Die Fehler bei Investitionsprogrammen liegen darin, dass nur die mit dem Programm in Gang gesetzten Investitionen betrachtet werden. Die Negativseite wird gerne verschwiegen, nämlich dass die erforderlichen Mittel bei den Bürgern und Unternehmen beschafft werden müssen. [In der Folge] müssen die Investitionen und Konsumausgaben [von den Bürgern und Unternehmen] gekürzt werden.“⁸

Nichts anderes passiert, wenn Bürger ihre Ausgaben zugunsten von Flugreisen umschichten: die Reisebranche expandiert, andere Branchen schrumpfen. Eekhoff stellt in seinem Beitrag dann die Frage, ob dort, wo die Ausgaben hinfließen, ebenso viele Arbeitsplätze geschaffen werden, wie dort, wo die Ausgaben herkommen, verloren gehen. Dies sei keineswegs sicher, stellt er fest. Genau dasselbe gilt für den Flughafenausbau: es gibt bisher keine Gutachten, die diese wichtige Frage klären.⁹ Und auch das RP hat in seiner Stellungnahme diese Probleme nicht berührt.

2.5 Absatz 4, Kapitel 3.2.3, S.53

„Nennenswerte negative Arbeitsplatzeffekte...“

⁸ Johann Eekhoff, Die große Illusion, Handelsblatt v.23.8.2002.

⁹ Quelle: J. Eekhoff, Die große Illusion, Handelsblatt v.23.8.2002.

Das RP setzt sich in diesem Absatz mit den negativen Arbeitsplatzeffekten auseinander, die im Zusammenhang mit der Nordwestbahn auf dem Caltex-Gelände, dem Ticon-Gelände und dem Baugebiet Mönchshof auftreten könnten. Eine vollständige Auflistung aller negativen Arbeitsplatzeffekte hätte auch den Wegzug der amerikanischen Airbase erfassen können. Der Betrieb der Airbase hatte Arbeitsplätze im Rhein-Main-Gebiet gesichert. Die Zuschüsse aus den USA haben den Wohlstand der Region gesteigert. Die Ausgaben (Löhne und Investitionsmittel) der Airbase haben positive Multiplikatoreffekte ausgelöst. Mit der Entscheidung, die Amerikaner auszukaufen und sie zur Verlegung der Airbase zu veranlassen, um den zivilen Flughafen ausbauen zu können, wurde auf diesen positiven Effekten verzichtet. Den Amerikanern mussten zudem 3-stellige Millionenbeträge als Auslöse bezahlt werden. Dies alles sind negative wirtschaftliche Folgen des Flughafenausbaus.

2.6 Absatz 5, Kapitel 3.2.3, S.53

„Ein Ausbau des Flughafens würde zur Stärkung dieses Arbeitsplatzschwerpunkts und zur Sicherung und Erweiterung des für die Region Südhessen sowie die angrenzenden rheinland-pfälzischen und bayerischen Regionen bedeutenden Arbeitsplatzangebots des Flughafens maßgeblich beitragen.“

Bei diesem Satz handelt es sich um ein Postulat. Eine Begründung fehlt. Das Gutachten W3 des Mediationsverfahrens hat nachgewiesen, dass für Ballungsräume insgesamt keine Stärkung des Arbeitsplatzschwerpunktes durch den Ausbau von Flughäfen nachzuweisen ist. Das Flughafenwachstum „stärkt“ nicht den Arbeitsplatzschwerpunkt Rhein-Main, sondern führt nur zu einer Strukturverlagerung. Insofern ist die Behauptung des RP nicht nachvollziehbar.

2.7 Absatz 6, Kapitel 3.2.3, S.53

„Trotz entstehender Beeinträchtigungen ... in Einzelfällen, ist zu erwarten, dass ein Ausbau insgesamt die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung bestehender Betriebe verbessern und günstige Bedingungen für Betriebserweiterungen, Neugründungen, Neuansiedlungen und arbeitsplatzinduzierende Investitionen schafft“.¹⁰ „Die Standortbedingungen insbesondere für die Entwicklung luftverkehrsaffiner Unternehmen und Einrichtungen würden verbessert“.

Bei beiden Aussagen handelt es sich um Postulate. Eine Begründung anhand der relevanten Zusammenhänge findet sich in der Stellungnahme des RP an keiner Stelle. Augenscheinlich ist die vorsichtige Formulierung und die Unsicherheit in den Aussagen: „ist zu erwarten“ und „würde verbessert“. Außerdem sind das kei-

¹⁰ Zur Grammatik: Satz 1: Es muss am Ende „schaffen würde“ heißen. Unterstreichungen vom Verfasser.

keine Begründungen, sondern Obersätze, denen Begründungen folgen müssten, was aber nicht der Fall ist. Eine brauchbare Grundlage für eine fehlerfreie Abwägung können diese Behauptungen mithin nicht bilden.

2.8 Absatz 7 und 8, jeweils 1. Satz, Kapitel 3.2.3, S.53

„Der Ausbau würde dazu beitragen, dass der Verdichtungsraum Rhein-Main seine Funktion als Wirtschaftsraum von nationaler und europäischer Bedeutung weiterhin erfüllen kann, ...“

„Der Flughafenusbau mit Stärkung der Hub-Funktion würde die führende Position der Region Südhessens als europäische Metropolregion unter den Bedingungen der Globalisierung, des europäischen Wettbewerbs und des wirtschaftlichen Strukturwandels stärken.“

Auch bei diesen Aussagen handelt es sich um Postulate. Begründungen fehlen. Wie oben handelt es sich also um Obersätze, denen Argumente folgen müssten, was nicht der Fall ist.

Die zwei zentralen Begriffe in den Postulaten des RP sind „Verdichtungsraum“ und „Metropolregion“. Zunächst fällt auf, dass das RP Termini so verwendet, als ob hinter ihnen Konzepte stünden, die klar und eindeutig interpretierbar seien: „Verdichtungsraum“, „Wirtschaftsraum von nationaler und europäischer Bedeutung“, „Metropolregion“, „Globalisierung“, „Bedingungen des europäischen Wettbewerbs“ oder „Bedingungen des wirtschaftlichen Strukturwandels“, werden so verwendet, als ob definitive Konzepte und Wirkungsbeziehungen damit verbunden wären. All das sind aber Schlagworte, hinter denen keine eindeutigen Konzepte und Wirkungsbeziehungen stehen. Es ist unklar – in dem Sinne, dass verschiedene Ansichten darüber existieren –, wie all diese Schlagworte mit dem Ausbau eines Flughafens in Beziehung stehen.

Es ist vor allem unklar, wie die Zusammenhänge zu bewerten sind. Man kann fragen, ob eine Metropolregion etwas Gutes für die Menschen oder etwas Negatives sei? Wenn eine Metropolregion den Verdichtungsgrad erhöht, wäre das gut oder schlecht? Sind die Eigenschaften, Metropolregion und Verdichtungsraum zu sein, Werte an sich, oder gibt es Grenzen für Verdichtungsräume? Das heißt, ist es wirklich ein Wert, dass ein Verdichtungsraum seine Funktion „weiterhin erfüllen kann“, oder hätte das RP nicht zunächst fragen müssen, ob der Raum diese Funktion „weiterhin erfüllen soll? Es gibt eine Theorie der ökonomischen Verdichtung, aus der die Bedingungen optimaler Verdichtung abgeleitet werden können. Das RP hat nicht geprüft, ob diese Bedingungen beim Rhein-Main-Gebiet erfüllt, überschritten oder noch nicht erreicht sind.

Das RP kann sich bei seinen Postulaten immerhin – und das ist auch hier der Maßstab (§ 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG und § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HLPG a. F.) – auf die Grundsätze der Regionalplanung stützen. Die beiden zitierten Sätze stimmen wörtlich mit als Zielen gekennzeichneten Ausweisungen des RPS 2000 überein (s. Stellungnahme, S.51f.). Aus der Formulierung dieser beiden Ziele geht aber auch hervor, dass Verdichtung und Metropolcharakter kein Selbstzweck ist: es heißt, die Rolle des Rhein-Main-Gebietes soll in Bezug auf den Metropolcha-

Metropolcharakter „gestärkt“ werden (Stellungnahme, S.51), und das Rhein-Main-Gebiet als Verdichtungsraum soll seine Funktion als bedeutender Wirtschaftsraum weiterhin erfüllen (Stellungnahme, S.52). Damit ist ausgeschlossen, dass eine *Überschreitung* der optimalen Verdichtung und des wünschenswerten Metropolcharakters zu den Zielen der hessischen Raumordnung gehört. Die Angst ist nicht unbegründet, dass ein in seinen Wohn- und Erholungsflächen durch Fluglärm hochbelastetes Rhein-Main-Gebiet, in Zukunft von attraktiven Arbeitgebern auch aus der Überlegung gemieden werden wird, angesichts dieser etwa für Familien belastenden Rahmenbedingungen hier keine qualifizierten Fachkräfte anwerben zu können. Damit hat sich das RP nicht auseinandergesetzt. Auch die implizite These, Globalisierung habe etwas mit Verdichtung und Metropolisierung zu tun, ist unhaltbar.

Zusammenfassend: Aus den Postulaten des RP geht in keiner Weise hervor, ob die *Überschreitung* der optimalen Verdichtung droht, bereits erfolgt ist oder noch in weiter Ferne liegt. Die Postulate des RP beziehen sich auf ausgesprochen komplexe Beziehungen. Es fehlt jegliche Auseinandersetzung damit und jegliche Begründung. Grundlage für eine fehlerfreie Abwägung kann dies nicht sein.

2.9 Absatz 7 und 8, jeweils 2. Satz, Kapitel 3.2.3, S.53

„... die hohe Wirtschaftskraft und ein vielfältiger Arbeitsmarkt auch unter den Bedingungen des aktuellen Strukturwandels erhalten werden kann.“

„Dem Arbeitsplatzabbau und der Verlagerung von Arbeitsplätzen könnte durch die erwartete vorhabensbedingte Arbeitsplatzzunahme entgegengewirkt werden. Damit kann ein Beitrag zur langfristigen Sicherung der Beschäftigung in der Region und den benachbarten Räumen geleistet werden. Für aus strukturellen Gründen wegfallende Arbeitsplätze könnte Ersatz geschaffen werden.“

Gegenstand dieser beiden Sätze ist der Strukturwandel. Das RP äußert implizit die Befürchtung, es gebe einen autonomen Strukturwandel (*„für aus strukturellen Gründen wegfallende Arbeitsplätze“*), der von selbst zu einem ständigen Arbeitsplatzabbau führt, und diesem müsse durch den Flughafenausbau entgegengewirkt werden (*„langfristige Sicherung“*, *„könnte Ersatz geschaffen werden“*).

Es handelt es sich um Postulate. Begründungen fehlen. Für die vom RP postulierten Abläufe kann man in der Wissenschaft Begründungen finden. Genauso werden in der Wissenschaft aber auch ganz andere Auffassungen begründet. Mangels Begründung durch das RP ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen sich das RP der genannten Auffassung angeschlossen hat. Für eine fehlerfreie Abwägung sind die Behauptungen mithin nicht brauchbar.

Anmerkung: Welche Wirkungsbeziehungen werden vertreten? Angenommen werden kann eine Welt, in welcher Strukturwandel exogen gegeben ist. Strukturwandel ist per se da und führt zum Abbau von Arbeitsplätzen. Dem muss mit der – staatlich unterstützten – Schaffung von Arbeits-

Arbeitsplätzen entgegengewirkt werden. Diese Sicht vertreten einige Ökonomen. Es gibt aber auch Ökonomen, die eine solche Sicht nicht vertreten. Strukturwandel hat sehr viele endogene Elemente. Dabei kann die Genehmigung von Projekten wie einen Flughafenausbau gerade den Strukturwandel bewirken, den das RP implizit beklagt: Hier kann das Gutachten W3 aus dem Mediationsverfahren zitiert werden, aus dem hervorgeht, dass derjenige, der die Dienstleistungsbranche stärkt, ganz direkt zu einem Rückgang des gewerblichen Bereiches beiträgt. Die Kausalität könnte also durchaus genau anders herum sein, als es das RP unterstellt.

2.10 Absatz 8, 3. Satz, Kapitel 3.2.3, S.53

„Gegenüber den derzeitigen Erwartungen eines geringfügigen oder stagnierenden Beschäftigungswachstums (bis 2010) kann im Ausbaufall voraussichtlich ein deutlicher Arbeitsplatzzuwachs realisiert und eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes erreicht werden.“

In diesem Satz steckt zunächst ein kleiner Fehler: Ein „stagnierendes Beschäftigungswachstum“ ist kein Gegenteil eines „deutlichen Arbeitsplatzzuwachses“. Es kann in quantitativer Hinsicht dasselbe oder sogar mehr sein. Hätte das RP konkrete Größenordnungen genannt, dann wäre ihm sein Fehler aufgefallen. Es fällt auf, dass – und dies gilt für fast alle Absätze im Kapitel 3.2.3 „Wirtschaft“ – vom RP vermieden wird, konkrete Größenordnungen der Vorteile zu nennen, die das Rhein-Main-Gebiet in wirtschaftlicher Hinsicht aus dem Flughafenausbau ziehen kann. Ohne konkrete Größenordnungen kann aber eine Abwägung von Nutzen und Schäden, die der Ausbau verursacht, nicht erfolgen. Die Schäden werden vom RP dagegen recht genau quantifiziert.

Für die Behauptung, es käme im Ausbaufall zu einem „deutlichen Arbeitsplatzzuwachs“ fehlt eine Begründung.

Der letzte Teilsatz, demzufolge durch den Ausbau „eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes erreicht werden“ kann, ist problematisch. Was heißt „Entlastung“? Das Problem kann durch folgende grobe Überschlagsrechnung verdeutlicht werden, die selbstverständlich noch zu verifizieren wäre: Angenommen, die Sockelarbeitslosigkeit betrage in Deutschland etwa 4%. Sie kann durch betriebliche Expansion nicht vermindert werden. Bei 6-7% Gesamtarbeitslosigkeit im Rhein-Main-Gebiet liegt die „echte“ Arbeitslosigkeit also nur bei 2-3%. Das ist kein hoher Wert. Es herrscht auf vielen Gebieten im Rhein-Main-Gebiet bereits in konjunkturell normalen Zeiten Arbeitskräftemangel. Qualifiziertes Personal ist in einer Reihe von Branchen kaum zu bekommen. Arbeitnehmer pendeln aus bis zu 100 km Entfernung täglich ein. D.h., das Arbeitskräftepotential im Rhein-Main-Gebiet selbst ist ausgeschöpft. Das Arbeitsamt Frankfurt hat dargelegt, dass bei weiterem Wachstum des Flughafens in den kritischen Branchen Zuzug von Personal ins Rhein-Main-Gebiet erfolgen müsse. Es kann angesichts einer derartigen Situation nicht von einer „Entlastung“ gesprochen werden, wenn der Flughafen weiter wächst und Arbeitnehmer aus dem gewerblichen Bereich, also dort wo der Engpass am größten ist, in den Dienstleistungssektor zieht.

2.11 Absatz 9, Kapitel 3.2.3, S.53

„Die Schaffung weiterer Arbeitsplätze im Südbereich des Flughafens ... und die Stärkung der Stadt Mörfelden-Walldorf als Gewerbestandort steht im Einklang mit den Erfordernissen der Raumordnung. Ob eine Stärkung der Städte Raunheim und Kelsterbach als Gewerbestandorte eintritt, lässt sich ... nicht mit hinreichender Sicherheit nachvollziehen. ...“

Die Aussagen sind vage. Die Vorteile des Flughafenausbaus werden einzig und allein in dem Attribut „*Stärkung*“ bemessen. *Stärkung* ist kein Terminus Technicus mit definitiver, allgemein anerkannter Bedeutung, wenn der Begriff im wirtschaftlichen Umfeld verwendet wird. Um was für eine *Stärkung* handelt es sich? Um eine große oder um eine kleine? Ist die *Stärkung* ausreichend, die gut prognostizierten Schäden auszugleichen? Entständen durch den Flughafenausbau gewerbliche Monostrukturen in Mörfelden-Walldorf, könnte man von einer *Stärkung* nicht reden. Das geplante Einkaufszentrum im projektierten Südterminal kann Kaufkraft von Geschäften aus Mörfelden-Waldorf abziehen und damit das lokale Kleingewerbe schädigen.

3 Weitere Begründungen im Kapitel „Gesamtabwägung“

In der Gesamtabwägung S. 247 ff. verwendet das RP abschließend ein weiteres Argument, aus dem er die Notwendigkeit eines Flughafenausbaus ableitet. Es ist das Argument, es liege ein unabwendbarer Bedarf nach Flügen von und ab Frankfurt vor, der durch Ausbau des Flughafens befriedigt werden müsse. Wörtlich heißt es (S.249):

(1) „Der Flughafen Frankfurt Main erfüllt eine bedeutende Verkehrsfunktion ... Er stellt zugleich den zentralen internationalen Zugang nach Deutschland dar.

(2) Um den prognostizierten Bedarf erfüllen und seiner Aufgabe als Verkehrsflughafen weiterhin nachkommen zu können, ist nach übereinstimmender Einschätzung von Experten eine Erweiterung geboten.

(3) Verkehrsflughäfen erfüllen, wie öffentliche Straßen, öffentliche Zwecke. Mit dem Ausbauvorhaben verbindet sich in erster Linie die Zielsetzung, die Kapazitäten des Flughafens den steigenden Verkehrsbedürfnissen anzupassen. Mit einem am prognostizierten Verkehrsbedarf orientierten Ausbau wird öffentlichen Interessen entsprochen.

(4) Bei Nichtausbau bliebe die Aufgabe, die notwendigen Voraussetzungen zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse im Luftverkehr zu erfüllen, in einem entscheidenden Teilbereich unerfüllt. Angesichts der weitgehend ausgeschöpften Kapazitäten des dezentralen deutschen Flughafensystems besteht an der Erhaltung der dauerhaften

*dauerhaften Funktionsfähigkeit des wichtigsten Teilelements dieses Systems besonderes Interesse.*¹¹

Im Folgenden setzen wir uns mit den unterstrichenen Aussagen auseinander und überprüfen deren Eignung als Argumente in der Abwägung.

3.1 Welchen Wert hat ein „zentraler Zugang“ und eine „bedeutende Verkehrsfunktion“?

Eine „*bedeutende Verkehrsfunktion*“ oder auch ein „*zentraler Zugang*“ gelten in den Wirtschaftswissenschaften nicht als an sich erhaltenswerte Güter. Es sind Funktionen, die sich in einer wettbewerblichen Marktwirtschaft durch günstige Kosten/Nutzen-Relationen herausgebildet haben. Verändern sich diese Relationen, dann ändern sich auch die Funktionen von Standorten und Infrastrukturen.

Es fragt sich, warum den Flugzeugen, die Deutschland anfliegen wollen, ein „*zentraler Zugang*“ gesichert werden soll. Müsste im föderalistischen Deutschland nicht eher jedes Bundesland einen zentralen Zugang erhalten?

Warum soll ein zentraler Zugang in der Luftfahrtbranche erforderlich sein, in anderen Branchen aber nicht? In der Seeschifffahrt, also der Versorgung Deutschlands mit Seegütern gibt es mit Rostock, Hamburg, Bremen und Rotterdam (Ausland!) seit langem mehrere bedeutende Zugänge nach Deutschland. In der Rohöl- und Gasversorgung gibt es mehrere Pipelines, die Zugang nach Deutschland schaffen. Straßen führen zahlreich vom Ausland nach Deutschland. Bei allen anderen Verkehrsträgern findet man also *dezentrale* Lösungen.

Ein *zentraler* Zugang des Luftverkehrs nach Frankfurt scheint ausschließlich für die Star-Alliance wichtig zu sein, die Frankfurt als ihren Hub ausgewählt hat. Die Star-Alliance ist ein privatwirtschaftlicher Unternehmenszusammenschluss. Indem der Staat sich für den erklärten Heimatflughafen der Star-Alliance einsetzt, greift er in den privatwirtschaftlichen Wettbewerb zugunsten einer bestimmten Anbietergruppe ein. Dies ist wettbewerbsrechtlich bedenklich.

3.2 ... nach übereinstimmender Einschätzung von Experten ...“

Die Aussage, „*nach übereinstimmender Einschätzung von Experten [sei] eine Erweiterung geboten*“, ist ohne Gewicht, solange nicht dargelegt wird, ob diese Aussage eine Analyse der einschlägigen Literatur oder eine Befragung der *relevanten* Experten mit der relevanten *Methodik* zugrunde liegt. Aus den Ausführungen des RP geht hervor, dass die Einschätzung der Experten ein gewichtiges Argument in der Stellungnahme des RP darstellt. Es ist deshalb unabdingbar, dass

¹¹ Unterstreichungen vom Verfasser.

unabdingbar, dass die relevanten Experten auf eine wissenschaftlich korrekte Weise derart befragt werden, dass das Expertenwissen unverzerrt zu Tage tritt. Es gibt wissenschaftliche Methoden, wie man bei Expertenbefragungen vorzugehen hat. Das RP hat nicht offengelegt, auf welche Weise es welche Experten befragt hat.

Um dem Ziel einer wirklich objektiven Bewertung gerecht zu werden, könnte bedacht werden, welche Beziehungen die wenigen Luftverkehrsexperten in Deutschland zur Lufthansa unterhalten. Bei einigen müsste man sicherlich von einem Widerstreit der Interessen ausgehen. Entsprechende Sorgfalt wäre auf die Auswahl der befragten Experten und auf die Technik der Befragung zu legen gewesen.

Es liegen Aussagen von Luftverkehrsfachleuten vor (Trautmann, Steffen, Faulenbach da Costa, Maurer), die das RP offensichtlich nicht berücksichtigt hat – jedenfalls hätte es bei Kenntnis deren Aussagen nicht von „*übereinstimmender Einschätzung*“ sprechen dürfen, oder anders gefragt: warum sind diese Fachleute keine Experten im Sinne des RP? Nach Aussagen von P. Trautmann, leitender Mitarbeiter des Flughafens München z.B., ist eine Erweiterung von Frankfurt entbehrlich. Dieselbe Aussage stammt von M. Maurer vom geplanten Flughafen Berlin-Stendal, der zur gleichen Zeit wie der erweiterte Frankfurter Flughafen mit zwei zusätzlichen Bahnen zur Verfügung stehen kann – wenn Frankfurt nicht ausbaut. Mit welchen Argumenten hat das RP diese Meinungen nicht berücksichtigt?

3.3 Sind privatwirtschaftliche Bedarfsanmeldungen mit öffentlichem Interesse deckungsgleich?

Hier klafft eine Lücke: Laut RP erfüllen Verkehrsflughäfen *öffentliches* Interesse an der Durchführung von Verkehr. Ein Ausbau kommt dem öffentlichen Wunsch nach mehr Verkehr nach: „*Mit einem am prognostizierten Verkehrsbedarf orientierten Ausbau wird öffentlichen Interessen entsprochen.*“ Die Frage ist, welche Verkehrsmenge entspricht öffentlichem Interesse? Bisher ist nur der von der Vorhabensträgerin angemeldete Bedarf nach Verkehr bekannt. Ist dieser angemeldete Bedarf dem öffentlichen Interesse, also dem Wunsch der Allgemeinheit nach Verkehr gleichzusetzen? Oder anders formuliert: ist die von der Vorhabensträgerin angemeldete Menge an Verkehr diejenige Menge, die aus Sicht des öffentlichen Interesses sinnvoll und optimal ist?

Diese Frage ist zu verneinen. Die Bedarfsprognosen der Vorhabensträgerin sind im Fall des Flughafens Frankfurt nach oben verzerrt. Dies liegt daran, dass die ökonomischen Kosten des Fliegens von und nach Frankfurt – also Ruhestörung, Erholungsminderung, Waldverlust, Baubeschränkungen und sonstiger Ressourcenverbrauch – nicht von der Vorhabensträgerin oder den Luftverkehrsgesellschaften, sondern von der Gesellschaft, insbesondere den Bewohnern des Rhein-Main-Gebietes getragen werden. Es ist eine unbestrittene Gesetzmäßigkeit, dass Güter, deren Kosten man nicht vollständig tragen muss, übernutzt werden. Die

übernutzt werden. Die Bedarfsanmeldungen der privaten Interessenten sind systematisch nach oben verzerrt. Sie stimmen in ihrem Volumen nicht mit dem öffentlichen Interesse übereinstimmen.

An einem Gedankenexperiment kann die Inkonsistenz der Verknüpfung von öffentlichem Interesse und privatwirtschaftlichen Bedarfsanforderungen leicht erkannt werden: Gäbe es ein Fluglärmgesetz, das die Flughäfen und Airlines zur strengen Erfassung aller Lärmschäden mit der Pflicht zur Entschädigung der Geschädigten zwänge, würde dies zu einer wesentlich geringeren Bedarfsanmeldung der Airlines und Flughäfen führen, weil sich eine Reihe von Flügen bei hohen Entschädigungszahlungen nicht mehr lohnten. Im Grenzfall würde die Branche einen ungünstig gelegenen Flughafenstandort ganz aufgeben und keinerlei Bedarf mehr anmelden.

Zusammenfassend: die aus Sicht des öffentlichen Interesses optimale Menge an Verkehr kann nie unmittelbar mit Bedarfsanmeldungen von Interessentengruppen übereinstimmen. Es ist erforderlich, dass die Öffentlichkeit unabhängig von der Vorhabensträgerin ihr Interesse an einer Anzahl von Flügen definiert und dann die Rahmenbedingungen so stellt, dass genau diese Anzahl Flüge auch durchgeführt werden kann. Das ist die Ordnungspolitik, die seit Gründung der Bundesrepublik das wirtschaftspolitische Leitbild darstellt. Damit muss aber die Prognose des Bedarfs unabhängig von der Privatwirtschaft erfolgen, was das RP versäumt hat.

Ad (4): Sind die Flughafenkapazitäten in Deutschland derart ausgeschöpft, dass Frankfurt ausbauen muss?

Die These von den ausgeschöpften Kapazitäten erscheint überzogen, weil das RP dafür keine Begründungen vorlegt. Trautmann belegt, dass der Flughafen München über Kapazitäten und Erweiterungsmöglichkeiten verfügt (vgl. Vortrag Trautmann in: <http://www.rm-institut.de/>). Auch der geplante Flughafen Berlin-Stendal, für den ein ROV bereits mit positiver landesplanerischer Beurteilung abgeschlossen wurde, wird neue Kapazitäten großen Ausmaßes schaffen. Auf den insgesamt projektierten vier neuen Bahnen kann ein umfangreiches internationales Drehkreuz installiert werden. Der Flughafen wird aber nur dann gebaut werden, wenn die Nachfrage nach Flugleistungen genügend groß ist. Dies hängt ganz entscheidend davon ab, ob der Flughafen Frankfurt ausgebaut wird oder nicht. Bauen Berlin-Stendal und Frankfurt zur gleichen Zeit aus, würden riesige Überkapazitäten entstehen – also genau das Gegenteil von Kapazitätsengpässen. Es hat bereits Gespräche zwischen Stendal und Fraport gegeben. Fraport könnte den Flughafen Stendal betreiben und damit expandieren, selbst wenn dem Flughafen Frankfurt Beschränkungen auferlegt würden. Da der Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikator eines Flughafens in Stendal nicht kleiner ist, als der eines Flughafens in Frankfurt, würden die ökonomischen Vorteile in ähnlicher Größenordnung liegen.

Zusammenfassend ist die These von den ausgeschöpften Kapazitäten in Deutschland nicht haltbar.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

In der vorliegenden Untersuchung wurden die wirtschaftlichen Aspekte des Ausbaus des Flughafens Frankfurt, so wie sie sich in der landesplanerischen Stellungnahme des Regierungspräsidiums Darmstadt (RP) zum Ausbau des Flughafens Frankfurt finden, beleuchtet. Die auf den Seiten 50 bis 54 im Abschnitt „Wirtschaft“ und auf S. 249 in der Gesamtabwägung zu findenden ökonomischen Argumente des RP wurden Satz für Satz betrachtet. Dabei wurde Folgendes festgestellt:

- Nahezu alle Argumente sind Postulate. Begründungen fehlen.
- Teilweise werden als „Bewertung“ des Vorhabens die Grundsätze der Regionalplanung wortwörtlich wiederholt ohne weitere Begründungen.
- Einzige externe Quelle ist offensichtlich das Gutachten W1/W2 aus dem Mediationsverfahren, das für das ROV aktualisiert wurde. Dem RP ist nicht aufgefallen, obwohl die Gutachter selbst auf den Umstand hinweisen, dass die Gutachten W1/W2 keinen vollständigen Kreislauf abbilden, sondern die Multiplikatorwirkungen des Flughafenausbaus bei den Ausgaben des Flughafens und seiner Mitarbeiter beginnen lassen. Woher diese Ausgaben originär stammen, wo sie also „abgezogen“ werden, und welche – negativen – Effekte sich daraus ergeben, untersucht das RP nicht. Johann Eekhoff hat in einem Aufsatz „Die große Illusion“ (Handelsblatt v. 23.8.2002) auf die Folgen derartiger Unterlassungen hingewiesen – ganz abgesehen von der umfangreichen wissenschaftlichen Literatur. Insofern sind alle genannten wirtschaftlichen Vorteile überzogen dargestellt.
- Aussagen über die Größenordnungen wirtschaftlicher Vorteile sind vage. Es werden mit Ausnahme der Arbeitsplatzzahlen aus den Gutachten W1/W2 nur unbestimmte Begriffe wie „Stärkung“, „spürbare Entlastung“, „deutlicher Arbeitsplatzzuwachs“, „kann entgegengewirkt werden“, „kann ein Beitrag geleistet werden“, „Sicherung“ verwendet. Es muss bezweifelt werden, dass mit derartig vage quantifizierten Vorteilen eine Abwägung von Nutzen und Schäden erfolgen kann.
- Mangels Begründungen bleibt es ungeklärt, wie das RP die konkreten Schäden durch den Ausbau gegen die vage formulierten Vorteile des Ausbaus abgewogen hat. Anders formuliert: eine Abwägung hat nicht stattgefunden.
- Alternativen zum Flughafenausbau, mit denen die Ziele der Regionalplanung mit geringeren Schäden erreicht werden könnten, werden nicht geprüft.

Betrachten wir abschließend die in der Einleitung gestellte Frage, ob die Stellungnahme des RP eine Ablehnung oder eine Befürwortung des Flughafenausbaus darstellt. Die vielen aufgezeigten Probleme, insbesondere die fehlende wirkliche Abwägung, lassen bzw. lässt gar keinen anderen Schluss zu, als dass eine – wenn auch versteckte - Ablehnung vorliegt. Auf Basis der vorliegenden Daten wäre eine Zustimmung auf keinen Fall möglich. Die eigentliche Ursache liegt in den schwammigen Grundsätzen und Zielen der Regionalplanung. Das RP hat insofern zurecht die diffizile Auseinandersetzung mit ökonomischen Sachverhalten schon

mit ökonomischen Sachverhalten schon deshalb nicht aufgenommen, weil es an der Analysebasis, den Zielen der Raumordnung, kein Fundament gibt. Der RP hat deshalb zurecht eine Neuformulierung der Ziele der Raumordnung verlangt. Allerdings zeigt diese Analyse, dass nach einer Neuformulierung eine erneute Stellungnahme durch das RP notwendig wird. Die derzeit vorliegende Stellungnahme reicht nicht aus.

Warum aber sind die Grundlagen der Raumordnung so schwammig formuliert? Die Antwort kann nur darin liegen, dass es Grenzen der Formulierbarkeit von Zielen gibt. Den Ziele ist im Grundsatz zuzustimmen. Der Flughafenausbau stößt in seinen Dimensionen aber überall an die Grenzen des für dieses Projekt zu kleinen Rhein-Main-Gebietes. Die Wirkungen des geplanten Flughafenausbaus zeigen sich jetzt schon. Banken betrachten das südliche Rhein-Main-Gebiet als Wachstumsraum zunehmend kritisch (Immobilien und Finanzierung, Heft 19, 2003, S.708f.). Dies als Ergebnis einer raumverändernden Maßnahme widerspricht bereits Zielen der hessischen Raumordnung. Menschen im gesamten 400 km² großen Rhein-Main-Gebiet, deren Wohnorte unter Flugrouten zu geraten drohen, sehen sich als Verlierer. Es müssen wenige tausend direkte Arbeitsplätze gegen gewaltige großräumige Strukturveränderungen und einschneidende Verschlechterungen der Lebensqualität für Millionen von Bürgern abgewogen werden. Das kann auf Basis der vorhandenen Instrumente der Planung nicht gelingen.

Die Gesellschaft muss eine einzelfallbezogene Entscheidung treffen. Dabei benötigt die Gesellschaft genau die Informationen, die das RP in seiner Stellungnahme angerissen, aber mit denen es sich nicht intensiv auseinandergesetzt hat.

Literatur

- BVF (2000), Flughafenkonzept der Bundesregierung: Anhörung. Unveröffentlichte Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm zum Flughafenkonzept der Bundesregierung vom 26.9.2000, Ratingen.
- Dialogforum (2000), Liste der im Rahmen des Mediationsverfahrens offen gebliebenen Fragestellungen, Regionales Dialogforum, <http://www.dialogforum-flughafen.de/restantenliste/html>, 5.10.2000.
- Eekhoff, J. (2002), Die große Illusion, in: Handelsblatt v.23.8.2002.
- Flughafenkonzept (2000), Flughafenkonzept der Bundesregierung, Entwurf vom 30.8.2000, BMWV LS 11 / 20.00.50-03, Berlin
- Hanusch, H., Kuhn, T. und Cantner, U. (1994), Nutzen-Kosten-Analyse, München
- Hauff, M. und Horbach, J. (2000), Stellungnahme zur wissenschaftlichen Methodik der im Rahmen des Mediationsverfahrens erstatteten Gutachten zu den Beschäftigungswirkungen eines Ausbaus des Flughafens Frankfurt, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Magistrats der Stadt Hofheim, Hofheim.

Koch, R. (2000), Erklärung – Roland Koch zum geplanten Ausbau des Frankfurter Flughafens, Pressemitteilung der Hessischen Staatskanzlei vom 19. August 2000, Wiesbaden

Mediation (2000), Das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt – Gutachten, Zusammenfassungen Endbericht und Präsentationen der Ergebnisse, Herausgegeben von der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden, CD ROM.