

Das System der deutschen Flughäfen – fit für die Zukunft?

Klaus-Heiner Röhl, Juli 2007

Die Luftfahrt zählt zu den wachstumsstärksten Branchen in Deutschland. Zudem ist die gute Erreichbarkeit der Wirtschaftszentren für eine stark auf das Ausland fokussierte Volkswirtschaft ein wichtiger Standortfaktor. Doch der Ausbau der Flughafeninfrastruktur kommt in Deutschland nicht adäquat voran. Die wichtigen Luftdrehkreuze operieren an der Kapazitätsgrenze. Selbst mit den derzeit geplanten und begonnenen Ausbauten benötigen die fünf größten deutschen Flughäfen spätestens im Jahr 2025 zusätzliche Start- und Landebahnen. Für einen bedarfsgerechten Ausbau sind die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, die Begrenzung von Verbandsklagen und eine Planung in größeren Kapazitätseinheiten zweckdienlicher als ein nationaler Flughafenplan.

Wachstumsbranche Flugverkehr

Der Luftverkehr in Deutschland war in den letzten zehn Jahren durch hohe Wachstumsraten gekennzeichnet. Die Anzahl der auf den 19 Verkehrsflughäfen abgefertigten Passagiere stieg in diesem Zeitraum von 113 Millionen im Jahr 1996 auf 174 Millionen im vergangenen Jahr. Der Einschnitt in den weltweiten Luftverkehr infolge der Anschläge vom 11. September 2001 konnte schnell wieder wettgemacht werden. In den letzten vier Jahren hat die Passagierzahl an den deutschen Verkehrsflughäfen trotz zeitweise stagnierender Wirtschaft jahresdurchschnittlich um 6,6 Prozent zugenommen. Besondere Dynamik entfaltete dabei das Billigflugsegment, auf das inzwischen 42 Prozent des innerdeutschen und fast 35 Prozent des grenzüberschreitenden Verkehrs entfallen. Anders als vielfach erwartet, scheint der Low-Cost-Boom bislang vor allem zu einer Ausdehnung des Gesamtmarkts statt zu einer „Kannibalisierung“ anderer Marktsegmente zu führen. Auch der Linienfernverkehr ist kräftig gewachsen. Für die Kapazitäten der deutschen Verkehrsflughäfen stellt das hohe Wachstum des Luftverkehrs eine Belastungsprobe dar. Schon in den zurückliegenden Jahren konnten wichtige Flughäfen wie Frankfurt (Main) und Düsseldorf an der positiven Entwicklung nicht in einem vollen Ausmaß teilhaben, da freie Kapazitäten besonders für das System der Start- und Landebahnen fehlten oder die Anzahl der Flugbewegungen genehmigungsrechtlich begrenzt wurde. Der stockende Ausbau der überlasteten deutschen Flughäfen droht zum Hemmschuh für die weitere Entwicklung der Wachstums-

branche Luftverkehr in Deutschland zu werden, während andere Länder konsequent ihre Infrastrukturen erweitern.

Wirtschaftliche Bedeutung von Flughafeninfrastrukturen

Flughäfen und Fluglinien sowie die mit ihnen verbundenen Unternehmen zählen zu den größten und wachstumsstärksten regionalen Arbeitgebern. Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) beschäftigten die deutschen Flughäfen im Jahr 2005 insgesamt 168.000 Mitarbeiter. An den Flughäfen werden pro einer Million zusätzlicher Passagiere rund 1.000 neue Arbeitsplätze geschaffen; weitere 2.000 entstehen durch Sekundäreffekte im Umfeld (Baum et al., 2004, 11 f.; Initiative Luftverkehr für Deutschland, 2006). Zudem ist eine gute Anbindung mit dem Flugzeug auch eine unerlässliche Voraussetzung für qualitativ hochwertige Standorte in der globalen Wirtschaft. Gerade die exportstarke und international vernetzte deutsche Wirtschaft profitiert von leistungsfähigen Flugverbindungen.

Die Erreichbarkeit einer Großstadt oder Region ist ein wesentlicher Standortfaktor. Besonders für hochwertige Unternehmensfunktionen spielt die Vernetzung mit globalen Wirtschaftszentren eine große Rolle. Für Unternehmenszentralen werden daher Standorte bevorzugt, die auf dem Luftweg gut erreichbar sind (Wolf, 2003, 9). Drehkreuze des internationalen Luftverkehrs – so genannte Hubs – sind für die Ansiedlung von Zentralen und anderen Unternehmensfunktionen mit hoher Wertschöpfung prädestiniert. Metropolen wie London, Paris, Tokio, Hongkong und Singapur sind führende Zentren der globalen Dienstleistungsgesellschaft, die gleichzeitig als Drehscheiben des Luftverkehrs fungieren. Die Kausalität muss dabei nicht immer von der Metropolfunktion zum Luftverkehrszentrum führen. In den USA hat sich neben den Metropolen New York, Chicago und Los Angeles in den letzten Jahren Atlanta als aufstrebender Wirtschaftsstandort in den Südstaaten etablieren können, nachdem der Flughafen – gemessen an der Passagierzahl heute der größte der Welt – massiv ausgebaut wurde und als Hub im nordamerikanischen und internationalen Luftverkehrsmarkt fungiert.

Das deutsche Flughafensystem

Der Flughafen Frankfurt (Main) bildet das zentrale Drehkreuz des deutschen Luftverkehrs und weist mit Abstand die meisten Interkontinentalverbindungen auf. Nach der Passagierzahl ist der Rhein-Main-Airport allerdings seit dem Jahr 2004 in Kontinentaleuropa nur noch die Nummer zwei hinter Paris Charles de Gaulle. Aufgrund der Überlastung Frankfurts ist hier kaum noch Wachstum möglich. Mit 52,8 Millionen lag die Passagierzahl 2006 nur 7 Prozent höher als im Jahr 2000. München fungiert daher als Sekundärhub der größten

deutschen Fluggesellschaft. Die Anzahl der Fluggäste konnte hier im gleichen Zeitraum um ein Drittel auf 30,8 Millionen gesteigert werden. Berlin – mit einem Verbund aus den drei Flughäfen Tegel, Tempelhof und Schönefeld – und Düsseldorf sind die nächstgrößten Flughafenstandorte. Sie besitzen aufgrund der fehlenden Drehkreuzfunktion aber nur eine eingeschränkte internationale und überregionale Bedeutung. Es folgen Hamburg, Stuttgart und Köln-Bonn als weitere Großflughäfen mit 10 bis 12 Millionen Passagieren pro Jahr. Unter den übrigen zehn Flughäfen, die in der ADV zusammengeschlossen sind, besitzen nur Hannover mit 5,7 Millionen und Nürnberg mit 4 Millionen Passagieren im Jahr 2006 größeres Potenzial. Als Low-Cost-Standort ist ferner Hahn (Rheinland-Pfalz) zu erwähnen. Die Flughafengesellschaft und Europas größte Billigfluggesellschaft möchten den schnell wachsenden, aber abgelegenen Flughafen in den nächsten fünf Jahren von 3,7 auf über 8 Millionen Passagiere jährlich erweitern. Leipzig-Halle wird in den nächsten Jahren eine größere Rolle im Frachtsegment zukommen, da der Flughafen zu einem Logistikknotenpunkt ausgebaut wird.

Die Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der zehn nach der Passagierzahl größten deutschen Flughäfen seit 1995 und zeigt ihre Kapazitätsgrenzen auf. Die vier größten Flughäfen operieren unter Vollauslastung oder werden innerhalb der nächsten zwei Jahre ihre Wachstumsgrenze erreichen. Neue Kapazitäten sind in Frankfurt, München und Berlin jedoch bestenfalls nach dem Jahr 2011 verfügbar. Für Düsseldorf ist hingegen eine Ausnutzung der technisch verfügbaren Kapazität von einer Aufhebung der vertraglich fixierten Obergrenze abhängig. Doch selbst die nächstkleineren drei Flughäfen müssten bereits jetzt mit der Planung neuer Passagierterminals beginnen, um Engpässe bei den Abfertigungsgebäuden in fünf bis sieben Jahren zu vermeiden.

München wächst derzeit überdurchschnittlich, da die Lufthansa Fernflüge von Frankfurt dorthin verlagert. Die Entscheidung zum Aufbau eines zweiten Drehkreuzes in Deutschland widersprach ökonomischen Erwägungen, wurde jedoch durch die Situation in Frankfurt notwendig. Der Münchener Flughafen wird bereits im Jahr 2009 die Kapazitätsgrenze bezüglich der Anzahl der möglichen Flugbewegungen des Zwei-Bahnen-Systems erreichen. Eine dritte Start- und Landebahn dürfte jedoch frühestens 2011 zur Verfügung stehen. Im Juli 2007 war das Planfeststellungsverfahren mit dem Ziel der Genehmigung noch nicht eröffnet. Dies ist neben den Problemen in Frankfurt, Düsseldorf und Berlin ein weiteres Beispiel dafür, wie die langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren immer stärker zum Hemmschuh für die deutsche Flughafeninfrastruktur werden.

Tabelle

Kapazitäten der großen deutschen Verkehrsflughäfen

	Passagiere		Kapazitätsgrenze		
	Anzahl im Jahr 2006	Wachstum 1995 bis 2006 in Prozent ¹⁾	Passagiere in Millionen ²⁾	Bahn-system ³⁾	Jahre bis zum Erreichen ⁴⁾
Frankfurt (Main)	52.810.683	3,0	53	83	Erreicht
München	30.757.978	6,8	45	90	2 (Bahnsystem)
Berlin ⁵⁾	18.506.506	4,8	19	100	1 (Terminal)
– BBI	–	–	25	84	7 (Terminal)
Düsseldorf	16.590.055	0,8	21	45	Erreicht (Bahnsystem) ⁶⁾
Hamburg	11.954.117	3,5	15	48	5 (Terminal)
Stuttgart	10.104.958	6,3	14	40	6 (Terminal)
Köln-Bonn	9.904.236	6,9	15	52	7 (Terminal)
Hannover	5.699.299	2,7	10	60	21 (Terminal)
Nürnberg	3.961.458	5,3	6	40	8 (Terminal) ⁷⁾
Hahn	3.704.633	71,9	8	40	5 (Terminal)

1) Jahresdurchschnitt. 2) Terminalkapazität. 3) Flugbewegungen pro Stunde. 4) Bei Fortsetzung des Wachstumstrends der letzten zehn Jahre. 5) Kapazitätsgrenze insgesamt ohne Tempelhof (Schließung 2008). 6) Juristische Beschränkung. 7) Einschließlich des laufenden Ausbaus.

Quellen: ADV; Initiative Luftverkehr 2006, Angaben der Flughäfen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verluste durch Kapazitätsengpässe an den führenden Flughäfen

Mit 490.000 Flugbewegungen und 53 Millionen Passagieren im Jahr 2006 operiert der Frankfurter Flughafen an seiner Belastungsgrenze. Erst im Jahr 2011 kann mit der Fertigstellung der geplanten vierten Bahn gerechnet werden, nachdem eine Lösung für ein im Anflugbereich gelegenes Chemiewerk gefunden worden ist. Mit dem zusätzlich geplanten neuen Terminal Süd dürfte dann eine Kapazität von 80 Millionen Passagieren erreicht werden, die bei einem 3- bis 4-prozentigen Verkehrswachstum pro Jahr bis etwa 2020 ausreicht. Die durch die Engpässe in Frankfurt verursachten Verkehrsumlenkungen kommen nur partiell anderen deutschen Flughäfen wie München zugute. Anders als kleinere Flughäfen, die ganz überwiegend Passagiere aus der Region um den Flughafenstandort als Start- und Zielverkehr abfertigen, weisen Großflughäfen mit Drehkreuzfunktion viele Transitpassagiere auf, die zur Auslastung der Interkontinentalverbindungen beitragen. Durch das unterdurchschnittliche Verkehrswachstum in Frankfurt aufgrund der gegebenen Vollausslastung im Vergleich zu anderen europäischen Hubs (Paris Charles de Gaulle, London Heathrow und Gatwick, Amsterdam, Madrid, Rom Fiumicino, Mailand, Zürich, Kopenhagen)

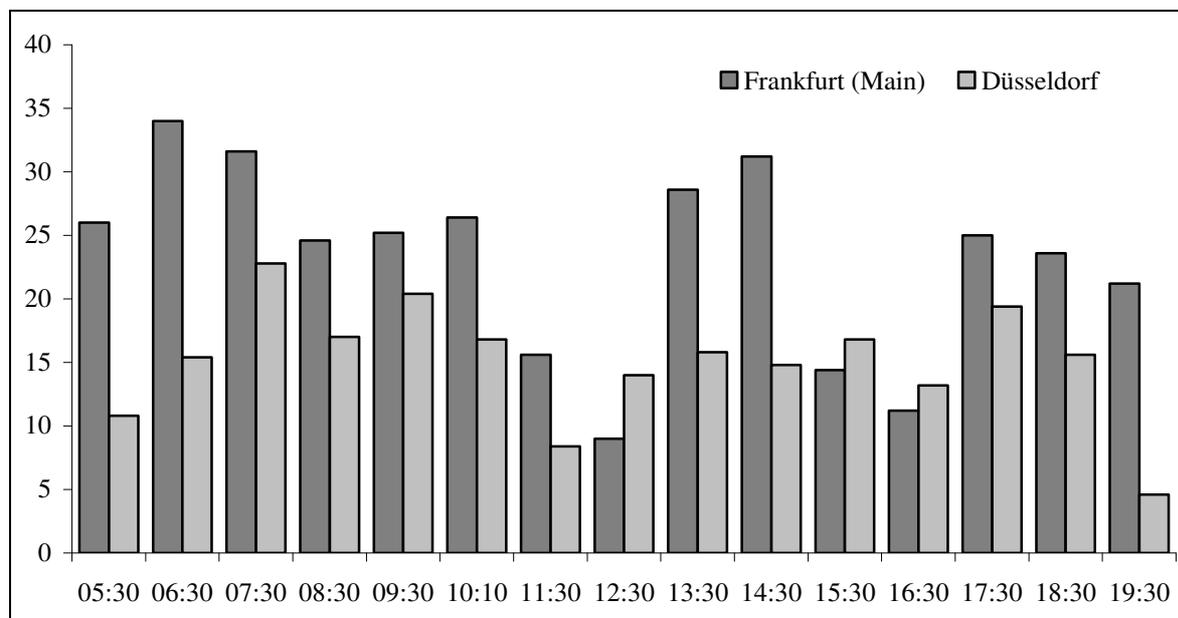
verliert Deutschland insgesamt Passagiere und damit auch Arbeitsplätze in der Abfertigung, bei den Fluglinien und bei den im Flughafen angesiedelten Unternehmen an die Konkurrenzstandorte.

Abbildung 1 zeigt die nicht erfüllbare Nachfrage der Fluggesellschaften nach Start- und Landeslots an den Flughäfen Frankfurt und Düsseldorf. Die Daten aus dem Jahr 2000 spiegeln die aktuelle Situation gut wider, da infolge des 11. September 2001 vorübergehend ein starker Einbruch der Verkehrsleistung erfolgte und zwischenzeitlich der Koordinationskoeffizient der maximal möglichen Starts und Landungen pro Stunde auf beiden Flughäfen angehoben werden konnte. In Frankfurt gelang dies durch eine Verbesserung der Verkehrsabläufe, in Düsseldorf durch eine Lockerung der genehmigungsrechtlichen Restriktionen. In den nächsten Jahren ist jedoch angesichts des weiter dynamischen Wachstums im Luftverkehr eine deutliche Zunahme der Abweisungen zu erwarten, bis in Frankfurt eine vierte Bahn in Betrieb geht und in Düsseldorf eine weitere Lockerung der Beschränkungen erreicht sein wird. Entsprechend wird der wirtschaftliche Schaden durch den nicht abgewickelten Verkehr und Ausweichreaktionen ins Ausland ansteigen.

Abbildung 1

Abgewiesene Nachfrage nach Start- und Landeslots

Durchschnitt der Slotnachfragen pro Stunde für die Wochentage Montag bis Freitag, die aufgrund der Kapazitätsbeschränkungen im Jahr 2000 nicht erfüllt werden konnten



Quellen: BMVBW; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

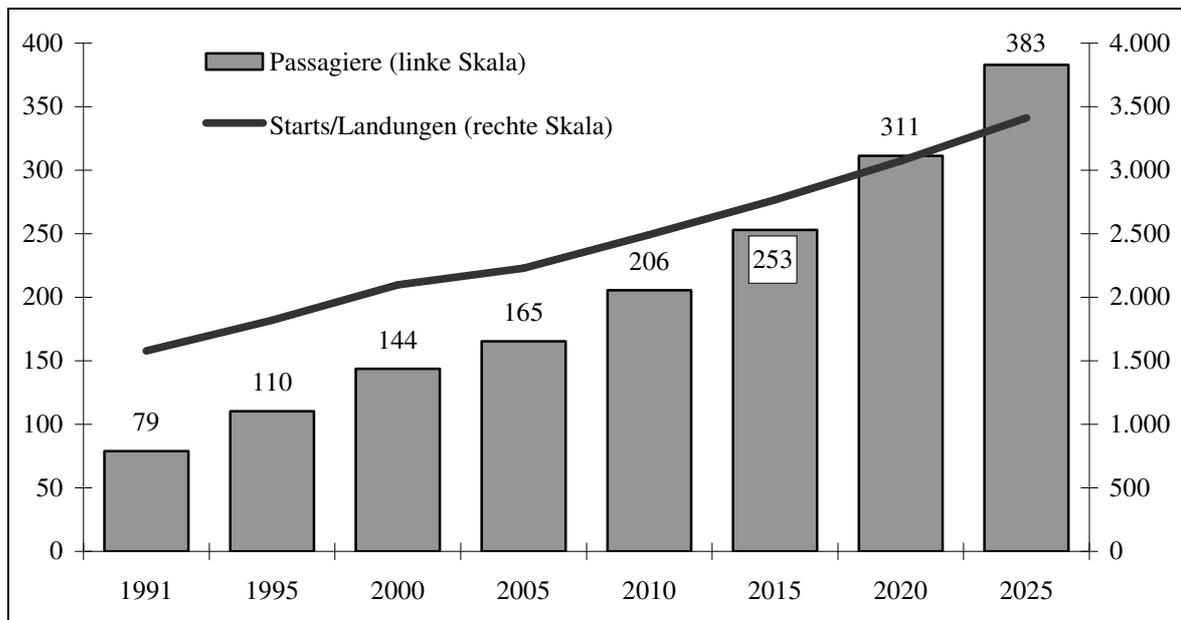
Projektion des künftigen Flugaufkommens

Schreibt man die weitere Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland mit den Wachstumsraten fort, die in den letzten zehn Jahren durchschnittlich erzielt wurden, so sind im Jahr 2010 bereits 210 Millionen Passagiere sowie 2,5 Millionen Starts und Landungen zu erwarten. Dabei sind die zugrunde gelegten jährlichen Wachstumsraten – 4,2 Prozent für die Fluggäste und 2,1 Prozent für die Flugzeugbewegungen – niedriger als die in den letzten vier Jahren realisierten Werte. Eine Fortsetzung des Low-Cost-Booms und ein dauerhaft höheres Wirtschaftswachstum könnten für diesen Zeitraum sogar eine schnellere Zunahme verursachen. Nach dem Jahr 2010 erscheint die Reduktion der Zuwachsrate auf das langfristige Mittel jedoch realistisch, weil im Billigflugsegment eine Marktsättigung zu erwarten ist. Da die durchschnittliche Größe des eingesetzten Fluggeräts weiter ansteigt, nimmt die Anzahl der beförderten Passagiere mit der doppelten Rate der Flugzeugbewegungen zu. Im Jahr 2025 ergibt sich ein Beförderungsvolumen von 383 Millionen Passagieren bei gut 3,4 Millionen Starts und Landungen (Abbildung 2). Dies setzt allerdings voraus, dass bis zu diesem Zeitpunkt erhebliche Kapazitätserweiterungen an den größeren deutschen Flughäfen stattgefunden haben.

Abbildung 2

Flugverkehrsaufkommen in Deutschland bis zum Jahr 2025

Entwicklung und Projektion¹⁾ der Passagiere (in Millionen) und der Flugzeugbewegungen (Starts und Landungen in 1.000) an den deutschen Verkehrsflughäfen bis zum Jahr 2025



1) Entwicklung bis 2005: ADV; ab 2010: Projektion des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.
Quellen: ADV; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

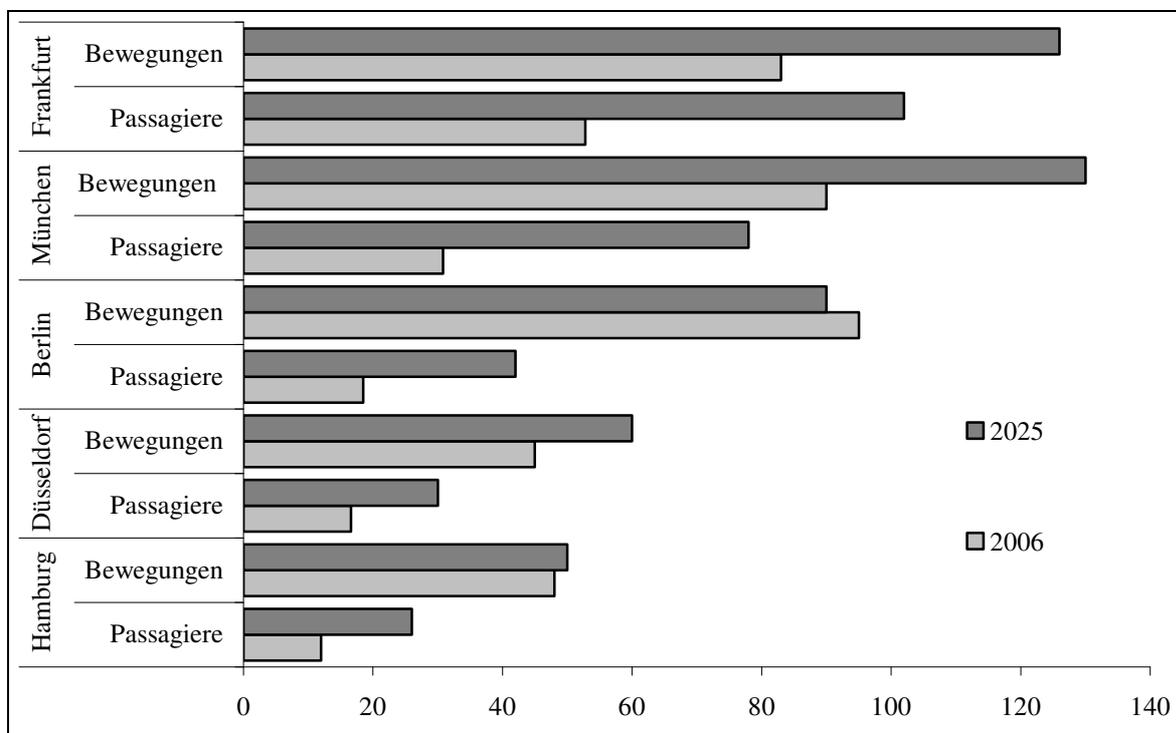
Notwendige Ausbaumaßnahmen bis 2025

Abbildung 3 zeigt, welche Kapazitäten an den fünf verkehrsreichsten deutschen Flughäfen in den nächsten Jahren geschaffen werden müssen, um das erwartete Verkehrswachstum bis zum Jahr 2025 zu bewältigen. Für den Flughafen Frankfurt wurde die der aktuellen Ausbauplanung zugrunde liegende und bis zum Jahr 2020 reichende Prognose der Flughafengesellschaft bis 2025 fortgeschrieben. Mit der vierten Bahn erscheint eine Steigerung der Flugzeugbewegungen auf 126 pro Stunde als realistisch, da die Anzahl der Bewegungen auf den bestehenden Bahnen auf 86 erhöht werden soll und die geplante vierte Bahn weitgehend unabhängig betrieben werden kann. Durch den Einsatz großen Fluggeräts könnten dann etwa 100 Millionen Passagiere jährlich abgefertigt werden, was allerdings einen weiteren Ausbau der Terminals erfordert. Das für Frankfurt prognostizierte Wachstum liegt jedoch unter dem für Deutschland zu erwartenden Anstieg der Passagierzahl von 4,2 Prozent pro Jahr.

Abbildung 3

Entwicklung der großen Flughäfen in Deutschland

Projektion der Passagierzahlen und der Flugbewegungen an den fünf größten deutschen Flughafenstandorten bis 2025



Bewegungen: Obergrenze der koordinierten Starts und Landungen pro Stunde. Passagiere: Millionen pro Jahr.
 Quellen: ADV, Angaben der Flughäfen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Damit werden die anderen Flughäfen teilweise größere Wachstumsraten aufweisen. Dies gilt vor allem für München, das als zweiter Hub immer mehr Interkontinentalverkehr auf sich zieht, und für Berlin, das zunehmend in seine Hauptstadtrolle hineinwächst. Für diese beiden Flughäfen wurde deshalb ein jährliches Wachstum der Passagierzahl von 5 Prozent angenommen. In München sind mit der geplanten dritten Bahn bis zu 130 Bewegungen pro Stunde möglich, für eine Passagierzahl von nahezu 80 Millionen müssten bis zum Jahr 2025 aber zusätzliche Terminalkapazitäten geschaffen werden. Für Berlin erscheinen auf dem neuen Großflughafen Berlin Brandenburg International (BBI) maximal 90 Flugbewegungen pro Stunde möglich, wenn man sich am Koordinationseckwert des ähnlich ausgelegten Münchener Flughafens zum jetzigen Zeitpunkt orientiert. Zur Bewältigung von 42 Millionen Passagieren ist jedoch ein Ausbau der Terminals erforderlich. Für Düsseldorf wurde hingegen nur eine Zunahme auf 30 Millionen Passagiere unterstellt, wie es die Bundesregierung in ihrem Flughafenkonzept 2000 als Ziel definiert hat. Bei Einsatz größeren Fluggeräts ist diese Anzahl technisch mit den vorhandenen zwei Bahnen zu bewältigen, wenn die juristischen Beschränkungen aufgehoben werden und eine Bahnverlängerung erfolgt. Hamburg wächst in der in Abbildung 3 wiedergegebenen Projektion mit einer Durchschnittsrate von 4,2 Prozent. Durch eine Verbesserung der Abläufe wird hier eine moderate Erhöhung des Koordinationseckwerts von jetzt 48 auf 50 Bewegungen pro Stunde angenommen.

Mit dem Jahr 2025 werden die fünf wichtigsten deutschen Flughäfen die Kapazitätsgrenze ihrer Bahnsysteme erreichen. Frankfurt benötigt dann eine fünfte, München eine vierte und Berlin eine dritte Bahn. In Düsseldorf wird eine „richtige“ Parallelbahn in größerem Abstand zur bestehenden Hauptlandebahn erforderlich. In Hamburg ist am bestehenden innerstädtischen Standort keine weitere Bahn möglich, hier müsste der Flughafen verlegt oder ein Entlastungsflughafen gebaut werden. Gelingt es nicht, die Planungs- und Genehmigungsverfahren wesentlich zu beschleunigen, müsste etwa im Jahr 2012 – also zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der aktuellen Erweiterungen und Neubauten in München, Frankfurt und Berlin – mit den Erweiterungsplanungen begonnen werden.

Hemmnisse beim Flughafenausbau

Frankfurt: Hier gibt es schon seit den Auseinandersetzungen um die Startbahn West starke regionale Widerstände gegen Ausbaumaßnahmen. Dies gilt auch für den aktuell geplanten Ausbau um eine Start- und Landebahn sowie ein neues Terminal, obwohl die große Bedeutung des Flughafens für die regionale Wirtschaft im Rhein-Main-Gebiet und die Funktion Frankfurts als führender kontinentaleuropäischer Finanzplatz unumstritten sind. Als Gegenleistung für den Bau einer vierten Bahn, der letztlich wohl genehmigt wird, hat

sich die Flughafengesellschaft zur Einführung eines Nachtflugverbots bereit erklärt. Dies hat zwar die Ausbaueegner nicht dazu bewegen können, im zurückliegenden Mediationsverfahren die Ausbaubestimmung mitzutragen, erhöht aber möglicherweise die Chancen, dass Klagen gegen die Ausbaupläne von den zuständigen Gerichten abgewiesen werden. Das Nachtflugverbot stellt vor allem für den Frachtflugbereich ein Problem dar. Als Alternativstandort für die Nachtluftfracht kommt Hahn infrage.

Düsseldorf: Nach dem Flughafenkonzept der Bundesländer von 1999, das in das Konzept der Bundesregierung (BMVBW, 2000) übernommen wurde, soll Düsseldorf auf etwa 30 Millionen Passagiere ausgebaut werden und zur Entlastung Frankfurts mehr interkontinentale Verkehrsfunktionen übernehmen (FES, 2000, 38). Die genehmigungsrechtliche Kapazitätsbeschränkung konnte durch einen Beschluss der Landesregierung inzwischen um 15 Prozent angehoben werden. Die Ausweitung des Verkehrs an den Tagesrandzeiten ist jedoch noch nicht rechtskräftig, da Klagen vor dem Oberverwaltungsgericht Münster anhängig sind. Umstritten ist weiterhin, ob ein Vertrag zur Festlegung der Obergrenze der Flugbewegungen aus dem Jahr 1965 einseitig von der Flughafengesellschaft im Einvernehmen mit der Landesregierung gekündigt werden darf oder ob der Vertrag mit der Stadt Angermund und den Gemeinden des damaligen Amtes Angerland ungeachtet der vollkommen veränderten Situation „ewig“ gilt, wie vom OVG Münster im Jahr 2002 bestätigt. Sollte dieses Urteil Bestand haben, wäre eine Steigerung der Anzahl der Flugzeugbewegungen nur mit Einverständnis der umliegenden Gemeinden möglich, die dies jedoch ablehnen. Eine Anhebung der künstlichen Begrenzung mit maximal 45 Starts oder Landungen pro Stunde – dies war nur eine der diversen Beschränkungen des „Angerland-Vergleichs“ – steht deshalb weiterhin aus. Technisch wären 57 Bewegungen möglich.

Berlin: Im Falle Berlins sind die Probleme und Verzögerungen vor allem landespolitisch begründet. Der Ausbau Schönefelds hätte zeitnah nach der deutschen Vereinigung in Angriff genommen werden müssen, um Widerstände zu minimieren. Die Vorfestlegung im BBI-Genehmigungsverfahren auf die Schließung von Tempelhof und Tegel wird zunehmend zu einer Belastung, da der Nutzen eines kleineren Flughafens für den Geschäftsreise- und Regierungsverkehr durch das starke Verkehrswachstum in den letzten zehn Jahren immer offensichtlicher geworden ist. Mit der Reduktion von fünf auf nur noch zwei Bahnen wird eine neue Obergrenze für die Anzahl der Flugbewegungen eingeführt, die etwa ab dem Jahr 2025 die weitere Entwicklung des BBI bremsen wird und bald erneut eine komplizierte Ausbauplanung notwendig macht.

Kleinere Flughäfen als Back-up für ausgelastete Großflughäfen?

Die restriktiven Kapazitätsschranken der wichtigen deutschen Flughäfen und die Schwierigkeiten, einen bedarfsgerechten Ausbau politisch und planungsrechtlich durchzusetzen, werfen die Frage auf, ob kleinere Flughäfen mit Kapazitätsreserven die Lücke zumindest zum Teil schließen können. Diese Option wird nachfolgend für die vier wichtigsten Flughafenstandorte mit Ausnahme Münchens, wo mit der geplanten dritten Bahn für längere Zeit ausreichende Kapazitäten geschaffen werden, diskutiert.

Frankfurt: Der Business-Verkehr im Rhein-Main-Gebiet wird bereits über den Verkehrslandeplatz Egelsbach abgewickelt. Das ist mit jährlich 80.000 Flugbewegungen der größte deutsche Flughafen für den privaten Geschäftsflugverkehr (Business Aviation). Als Standort für Billigflieger hat sich der Flughafen Hahn etabliert, der trotz seines Namens Frankfurt-Hahn zu weit von Frankfurt entfernt ist, um eine wirksame Entlastung für den größten deutschen Airport zu ermöglichen. Der Flughafen Köln-Bonn mit Kapazitätsreserven für weitere 4 bis 5 Millionen Passagiere hat seit dem Bau der Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke eine gute Anbindung an den Wirtschaftsraum und den Flughafen Frankfurt. Bis zum Jahr 2020 dürfte Köln-Bonn aber auch an seine Kapazitätsgrenzen stoßen. Eine wirkliche Entlastung könnte nur ein Sekundär-Airport im Großraum Frankfurt bringen. Dafür ist jedoch weder eine geeignete Fläche vorhanden, noch wäre er politisch durchsetzbar.

Düsseldorf: Düsseldorf weist zwar Interkontinentalverbindungen auf, nimmt aber nur in einem sehr geringen Umfang Drehkreuzfunktionen wahr. Dafür ist der Flughafen Düsseldorf der wichtigste Luftfahrtstandort für das Ruhrgebiet und das Rheinland mit zusammen 10 Millionen Einwohnern. Mit Köln-Bonn steht ein gut ausgebauter Flughafen mit freien Kapazitäten für ungefähr sieben weitere Jahre in unmittelbarer Nachbarschaft zur Verfügung. Im Ruhrgebiet wird zudem versucht, den Flughafen Dortmund stärker im Low-Cost-Segment zu etablieren. Mit Weeze (Niederrhein) gibt es einen weiteren Flughafen nahe der niederländischen Grenze, dessen Betriebsgenehmigung aber juristisch umstritten ist. Der Interkontinentalverkehr wird für das Ruhrgebiet in einem großen Umfang durch Amsterdam abgewickelt.

Berlin: Das gegenwärtige Drei-Flughafen-System der Hauptstadt soll im Jahr 2011 durch den „Single-Airport“ BBI ersetzt werden. In Anbetracht der bisherigen Verzögerungen dürfte die Inbetriebnahme frühestens im Jahr 2012 erfolgen. Der City-Airport Tempelhof soll hingegen schon 2008 geschlossen werden, obwohl die beiden anderen Flughäfen Tegel und Schönefeld mit zusammen 18 Millionen Passagieren bereits an der Kapazitätsgrenze operieren. Das Bahnsystem wird in Zukunft zusätzlich durch die Nutzung des BBI als

Regierungsflughafen belastet. Die Reduktion von derzeit fünf nutzbaren auf zwei Start- und Landebahnen lässt Engpässe bei hohem Aufkommen durch den Regierungs- und Geschäftsreiseverkehr schon ab etwa 30 Millionen Passagiere erwarten. Sinnvoll wäre es daher, Tegel als Regierungsflughafen, Standort für Billigflieger und für Business Aviation offen zu halten oder die vorhandene Nordbahn in Schönefeld weiterhin für kleinere Flugzeuge zu nutzen.

Hamburg: Der Flughafen am Standort Fuhlsbüttel erreicht die Kapazitätsgrenze der gerade erneuerten Abfertigungsgebäude selbst bei Verlangsamung des Wachstums der Passagierzahl auf 4 Prozent pro Jahr in nur sechs Jahren. Der Hamburger Senat geht davon aus, dass spätestens im Jahr 2030 alle Erweiterungsmöglichkeiten am bestehenden Standort ausgeschöpft sein werden. Bereits in den sechziger Jahren gab es Pläne für einen neuen Großflughafen im schleswig-holsteinischen Kaltenkirchen. Das Vorhaben wurde aber im Jahr 1974 gestoppt, und 1983 wurde das Projekt endgültig eingestellt. Im Jahr 2004 wurde das bislang frei gehaltene Gelände von der schleswig-holsteinischen Landesregierung als Flora-Fauna-Habitat bei der Europäischen Union gemeldet, so dass eine zukünftige Flughafenutzung unmöglich geworden ist. Ausweichmöglichkeiten gibt es in einem geringen Umfang in Lübeck, Bremen und Hannover.

Planungsrecht als Hürde des Infrastrukturausbaus

Das Luftrecht ist nach Art. 73 Nr. 6 Grundgesetz (GG) zwar Bundesrecht, die Durchführung der luftfahrtrechtlichen Elemente der Flughafenplanung hat der Bund nach Art. 87 d Nr. 2 GG jedoch an die Bundesländer übertragen, die diese nach § 31 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz in Auftragsverwaltung wahrnehmen (Bickenbach et al., 2005, 47). Die Flächennutzungsplanung im Rahmen der Flughafenplanung fällt als Komponente der Raumplanung in die Kompetenz der Länder. In den Landesentwicklungsplänen oder -programmen (LEP) sind auch die Flughäfen und die zu ihrer Erweiterung oder zum Neubau von Flughäfen vorgesehenen Flächen enthalten. In der Bundesverkehrswegeplanung finden die punktuellen Infrastrukturen der Flughäfen hingegen keinen Eingang, obwohl zumindest den Großflughäfen mit Drehkreuzfunktion eine bundesweite Relevanz zukommt. Im Bundesverkehrswegeplan 2003 werden nur die Zubringer-Infrastrukturen der Verkehrsflughäfen aufgeführt (BMVBW, 2003, 24).

Basis der Planungs- und Genehmigungsverfahren für neue Flughäfen oder Ausbauten ist die Erstellung entsprechender Raumordnungspläne. So wurde im März 2007 das Raumordnungsverfahren für den Bau einer dritten Start- und Landebahn für den Flughafen München von der Bezirksregierung Oberbayern als zuständiger Behörde abgeschlossen. Dabei

waren dem Bau entgegenstehende Aspekte wie der Schutz der Anwohner vor Fluglärm, der Naturschutz sowie der Boden-, Gewässer- und Grundwasserschutz gegen die Ziele des bayerischen LEP abzuwägen, wonach der Flughafen München „leistungs- und bedarfsgerecht“ zu einem Drehkreuz des europäischen Luftverkehrs auszubauen ist. Dies ist die Voraussetzung für die Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens auf Antrag des Flughafenbetreibers, das die Genehmigung des Ausbaus zum Ziel hat. Nach dem Luftverkehrsgesetz ist die Planfeststellung Voraussetzung für Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen an Flughäfen (§ 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 LuftVG). Die früher notwendige gesonderte luftfahrtrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG (alt) ist nicht mehr erforderlich, sondern in der Planfeststellung enthalten. Im Planfeststellungsverfahren erfolgt eine detaillierte Umweltverträglichkeitsprüfung. Geprüft wird auch die Einhaltung der Erfordernisse der Raumordnung, der Landschaftspflege, des Städtebaus und des Schutzes vor Fluglärm (Flughafen München, 2007). Hierbei erhalten Verbände und Betroffene umfangreiche Einspruchs- und Klagerechte.

Die Behinderungen im Flughafenausbau durch das aufwändige deutsche Planungsrecht und die umfassenden Einspruchsmöglichkeiten und Mitwirkungsrechte von Kommunen, Verbänden und Bürgern sind kein neues Phänomen. Auch der Bau des Münchener Flughafens wurde planungsrechtlich stark verzögert. Gegen die Planung für den neuen Flughafen am Standort Erdinger Moos und den Planfeststellungsbeschluss von 1979 gingen 5.724 Klagen beim Münchener Verwaltungsgericht ein. Kurz nach Beginn des Baus im Jahr 1980 wurden die Arbeiten per Gerichtsbeschluss wieder gestoppt. Der Bayerische Verwaltungsgeschichtshof gab Klagen statt, die Verkehrsprognosen für München seien überhöht und der Bedarf einer dritten Bahn nicht gegeben. Während der vierjährigen Umplanungsphase ruhte der Bau. Insgesamt vergingen vom Planungsbeginn bis zur Inbetriebnahme 29 Jahre, von denen nur sechs Jahre auf die Bauzeit entfielen (Bidinger, 1996, 23). Nach Inbetriebnahme im Jahr 1992 wurden jedoch die früheren, als überhöht beurteilten Prognosen kontinuierlich übertroffen. Begünstigt wurde diese Entwicklung allerdings durch die gravierenden Kapazitätsengpässe in Frankfurt, die eine Verlagerung erforderten.

Der Klageweg hat sich zunehmend als Instrument von Projektgegnern erwiesen, planfestgestellte Vorhaben auf Jahre zu verzögern (Bickenbach et al., 2005, 60 ff.). Denn selbst die Verschiebung des Neu- oder Ausbaus von Flughäfen um ein Jahrzehnt oder mehr wird von den Klägern als ein Gewinn betrachtet. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen um Flughafenplanungen gelten daher faktisch als eigenständiger Verfahrensschritt bei der Genehmigung von Flughafenprojekten (Bickenbach et al., 2005, 61) – mit im Gegensatz zu Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren vollkommen ungewisser Dauer.

Straffung der Genehmigungsverfahren

Die Dauer der Verfahren bis zur Erweiterung des Frankfurter und zum Bau des Münchener Flughafens in den siebziger und achtziger Jahren hat die Notwendigkeit einer Reform des Planungs- und Genehmigungsrechts überdeutlich gemacht. In den neunziger Jahren wurden daher das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VWPBG, 1991) und das Planungsvereinfachungsgesetz (PLVeinfG, 1993) vom Bundestag beschlossen. Ersteres war allerdings auf die neuen Bundesländer beschränkt, um eine schnelle Herstellung über Jahrzehnte vernachlässigter Verkehrswege im Osten und Anschlüsse an das westdeutsche Verkehrsnetz zu ermöglichen. Das Planungsvereinfachungsgesetz sah im Gegensatz zum VWPBG eher geringfügige Verbesserungen vor. Zur Beschleunigung des Verfahrens diente vor allem Art. 4e PLVeinfG, demzufolge die betroffenen Behörden ihre Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten abzugeben haben und die Anhörungsbehörde die Auslegung des Plans in den betroffenen Kommunen innerhalb eines Monats veranlasst (Bickenbach et al., 2005, 68 f.). Ferner ist die luftrechtliche Genehmigung seither nicht mehr Voraussetzung des Planfeststellungsverfahrens (Art. 4 d PLVeinfG). Mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz wurde das Bundesverwaltungsgericht als einzige Instanz bestimmt, um über Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Planfeststellungsverfahren für überregionale Infrastrukturprojekte zu bestimmen (§ 5 VWPBG). Der zeitraubende Weg durch die Instanzen entfällt damit. Wichtig ist auch, dass Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse keine aufschiebende Wirkung mehr entfalten (§ 4 II VWPBG). Klagen allein um der Verzögerung willen wurden damit die Grundlage entzogen. Ferner ist nach § 10 VWPBG die luftrechtliche Genehmigung direkt mit dem Planfeststellungsbeschluss zu erteilen. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz hat beim zügigen Ausbau der Infrastrukturen in Ostdeutschland eine große Rolle gespielt (Röhl, 1999). Es konnte seine positive Wirkung allerdings nicht bei der Planung eines neuen Flughafens für Berlin-Brandenburg entfalten, da die politischen Entscheidungsträger der beiden Länder selbst sich nicht auf eine klare Linie einigen konnten und der Standort Schönefeld nicht durch die brandenburgische Landesentwicklungsplanung favorisiert wurde. Mit dem neuen Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (InfraPBG), das im Dezember 2006 vom Bundestag verabschiedet wurde, wurden die Regelungen des früheren Beschleunigungsgesetzes für ostdeutsche Verkehrswege auf ganz Deutschland übertragen. Das Gesetz gilt auch für die Verkehrsflughäfen (InfraPBG, 2006).

Braucht Deutschland einen nationalen Flughafenplan?

Vor dem Hintergrund der regelmäßigen Verzögerungen wird die Forderung nach Erstellung eines nationalen Flughafenplans, wie zum Beispiel im Vereinigten Königreich, erhoben (Heymann/Vollenkemper, 2005). Prinzipiell lassen sich sowohl für eine Konzentration der Entscheidungskompetenzen wie auch für eine Dezentralisierung Argumente anführen (Bickenbach et al., 2005, 38 ff.). Bundesweite Bedeutung haben im Wesentlichen die beiden großen Flughäfen mit Drehkreuzfunktion, Frankfurt und München. Ein „nationaler Flughafenplan“ müsste aber die Flughafenplanung für Verkehrsflughäfen generell enthalten. Die bundesweite Flughafenplanung griffe also stark in die Planung von Verkehrsinfrastrukturen ein, die nach der Theorie des Föderalismus aufgrund des Fehlens interregionaler Externalitäten in der Kompetenz der Bundesländer angesiedelt sein sollten (Koppel/Lichtblau, 2007, 29 f.; Röhl, 2007, 170 f.). Hinzu kommt, dass ein gesamtdeutscher Flughafenplan nur mit Zustimmung des Bundesrats und der betroffenen Länder erstellt werden könnte. Das Problem der optimalen Standortplanung würde sich daher nur um eine Ebene auf die zentrale Planerstellung verlagern. Zudem kann regionaler Wettbewerb – wenn die Bedingungen so gestaltet sind, dass die Externalitäten minimiert werden – auch produktiv sein.

Die Aufnahme der Flughafenplanung in einen Bundesplan – zum Beispiel als Element der Bundesverkehrswegeplanung – macht nur Sinn, wenn dadurch bekannte Probleme wie die Kapazitätsengpässe des wichtigsten Drehkreuzes Frankfurt, die juristische Beschränkung der Flugbewegungen in Düsseldorf und die Verzögerungen beim Bau eines neuen Flughafens in Berlin und einer neuen Landebahn in München einer schnelleren Lösung zugeführt werden könnten. Die Straffung planungsrechtlicher Verfahren kann prinzipiell eher eine Beschleunigung bewirken als ein nationaler Flughafenplan oder die Aufnahme in die Bundesverkehrswegeplanung. Mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung Ende 2006 Vereinfachungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes für die neuen Bundesländer auf ganz Deutschland übertragen. Inwieweit hierdurch Beschleunigungen beim Ausbau der Verkehrsflughäfen erzielt werden können, hängt auch davon ab, wie oft das nun alleininstanzlich zuständige Bundesverwaltungsgericht von der Möglichkeit Gebrauch macht, Anträgen auf Erlass einer aufschiebenden Wirkung von Klagen gegen Ausbaupläne stattzugeben. Da das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz generell keinen Aufschub der Bauausführung aufgrund von Klagen vorsieht, könnte hier eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung bei der Durchführung von Flughafenweiterungen erzielt werden.

Weitergehende Anforderungen an die Flughafenplanung

Mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz ist bereits ein wesentlicher Schritt zur Beschleunigung zukünftiger Ausbauplanungen von Flughafeninfrastrukturen erreicht worden. Um die rechtzeitige Bereitstellung bedarfsorientierter Kapazitäten von Bahnen und Terminals sicherzustellen, sollten folgende weitere Maßnahmen ergriffen werden:

1. Verfahrensbeschleunigung durch Wegfall des eigenständigen Raumordnungsverfahrens nach §§ 15, 17 Abs. 2 Raumordnungsgesetz. Das Raumordnungsverfahren könnte materiell in das folgende Planfeststellungsverfahren integriert werden, da viele Schritte – öffentliche Anhörung, Umweltverträglichkeitsprüfung – ohnehin in beiden Verfahren durchgeführt werden müssen (BDI, 2006a, 4). Oft werden von Projektgegnern im Raumordnungsverfahren der Planung entgegenstehende Gesichtspunkte bewusst zurückgehalten, um sie später im Planfeststellungsverfahren einzubringen und damit einen zeitsparenden Rückgriff auf die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens zu unterlaufen. Solche Verzögerungstaktiken könnten durch ein einstufiges Genehmigungsverfahren verhindert werden.

2. Angemessene Ausstattung des Bundesverwaltungsgerichts. Die Übertragung der Zuständigkeit im Bereich der Bundesverkehrswege an das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug hat sich für den Verkehrswegebau in den neuen Bundesländern bewährt, könnte aber bei einer bundesweiten Zuständigkeit wie im Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz festgelegt zu einer Überlastung führen.

3. Begrenzung von Verbandsklagerechten. Bei der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie [Richtlinie 2003/35/EG] im Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz konnte eine Ausweitung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden in den wesentlichen Punkten vermieden werden. Infrastrukturvorhaben, die Gegenstand des Beschleunigungsgesetzes sind, unterliegen in den meisten Fällen einer Pflicht zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP). Nur ohne Vorliegen einer UVP kann aber von Verbänden durch eine Klage die Aufhebung einer Genehmigung angestrebt werden (BDI, 2006b). Entscheidend ist, dass die Verbandsklagerechte auch im geplanten Umweltgesetzbuch nicht ausgeweitet werden.

4. Planung in größeren Kapazitätseinheiten. Nach dem in Deutschland gültigen Luftfahrt- und Planungsrecht dürfen keine Flughafenkapazitäten „auf Vorrat“ geschaffen werden. In anderen Ländern werden hingegen Großflughäfen in Hinsicht auf die langfristige Bedarfsentwicklung bei steigendem Flugverkehr projiziert. Luftdrehkreuze wie in Atlanta,

Denver oder Dubai mit Kapazitäten jenseits von 100 Millionen Passagieren pro Jahr wurden sogar explizit mit dem Ziel geplant, langfristig zusätzlichen Verkehr zu generieren, um damit Arbeitsplätze zu schaffen und das Wirtschaftswachstum zu stärken.

5. Regelmäßige und frühzeitige Anpassung an die Verkehrsentwicklung. Der „Angerland-Vergleich“ von vor 42 Jahren als „ewige“ Kapazitätsschranke für den Flughafen Düsseldorf, die Festlegung der hessischen Landesregierung im Jahr 1984, dass mit der Startbahn West der endgültige Ausbaustand des Flughafens Frankfurt erreicht sei, und der Verzicht auf den Standort Kaltenkirchen für einen Hamburger Großflughafen sind Beispiele für eine verfehlte Einschränkung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten ohne Beachtung langfristiger Wachstumsperspektiven. Durch realistische Projektionen der Verkehrsentwicklung als langfristige Planungsgrundlage könnten derartige Fehler vermieden werden.

Literatur

Baum, Herbert / Schneider, Jutta / Esser, Klaus / Kurte, Judith, 2004, Die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen des Low-Cost-Marktes im Raum Köln-Bonn, Köln

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2006a, Planungsbeschleunigung: Deutschland muss schneller werden! Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (BT DS 16/54), Berlin

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2006b, Klagerechte für Umweltverbände ausgeweitet – Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz tritt in Kraft, Rundschreiben, Nr. UP 295/06, Berlin

Bickenbach, Frank / Kumkar, Lars / Sichelschmidt, Hennig / Soltwedel, Rüdiger / Wolf, Hartmut, 2005, Ausbau der Flughafeninfrastruktur: Konflikte und institutionelle Lösungsansätze, Kieler Studien, Nr. 335, Kiel

Bidinger, Rita, 1996, Planung und Nutzung von Verkehrsflughäfen unter besonderer Berücksichtigung von Kapazitätsbeschränkungen, Frankfurter Schriften zum Umweltrecht, Bd. 13, Baden-Baden

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, 2000, Flughafenkonzept der Bundesregierung, Berlin

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, 2003, Bundesverkehrswegeplan 2003 – Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland, Berlin

FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2000, Zukunft der deutschen Verkehrsflughäfen, Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 140, Leipzig

Flughafen München, 2007, Flughafenbau – Planfeststellungsverfahren, URL: <https://www.muc-ausbau.de/planfeststellung/index.html> [Stand: 2007-05-11]

Heymann, Eric / Vollenkemper, Jan, 2005, Ausbau von Regionalflughäfen: Fehlallokation von Ressourcen, Deutsche Bank Research (Hrsg.), Aktuelle Themen, Nr. 337, Frankfurt am Main

InfraPBG – Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, Nr. 59

Initiative Luftverkehr für Deutschland, 2006, Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur, Frankfurt am Main

Koppel, Oliver / Lichtblau, Karl, 2007, Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Köln, S. 9–44

Röhl, Klaus-Heiner, 1999: Der Aufbau der ostdeutschen Infrastruktur und sein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr, Nr. 2, Dresden

Röhl, Klaus-Heiner, 2007, Optionen für die deutsche Regionalpolitik: Mehr regionaler Wettbewerb im Föderalstaat, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Köln, S. 155–178

Wolf, Hartmut, 2003, Privatisierung im Flughafensektor – eine ordnungspolitische Analyse, Kieler Studien, Nr. 325, Berlin u. a.

German Airports – Fit for the Future?

The airline industry is one of the fastest growing sectors in Germany. In addition, accessibility by air is of foremost importance to its export-oriented economy. But the development of sufficient airport capacity is lagging behind. The big hub airports operate at full capacity. Especially Frankfurt and Düsseldorf are subject to tight capacity constraints. Ranked by the number of passengers per year, Frankfurt has slipped from second to third place in Europe and now trails Paris. Even after the expansion of the airport infrastructure presently planned or under construction the five biggest German airports will need additional runway capacity by 2025. In order to build up enough capacity to suit market needs on time, authorization procedures have to be streamlined substantially.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 34. Jahrgang, Heft 3/2007.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de,
die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter www.pressemonitor.de

© 2007, Deutscher Instituts-Verlag, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.07-03-01