
Qualitätssicherung zum Gutachten
Fluglärm-Monitoring am Flughafen Frankfurt/Main
Arbeitspaket 3 „Kommunikation“

Von
Großbongardt Kommunikation GmbH
Sportallee 54b - 22335 Hamburg

Im Auftrag von
Regionales Dialogforum
Im Eichsfeld 4 – 65428 Rüsselsheim

9. Mai 2003

1. Aufgabenstellung des Gutachtens

Zielsetzung des Gutachtens ist es, die Grundlage für eine objektive und qualifizierte Kommunikation des Themas Fluglärm zu schaffen. Lt. Leistungsbeschreibung vom 21. September 2001 waren Aussagen darüber zu treffen, in welcher Form (Medium, Frequenz) und Aufmachung (Visualisierung, graphische Aufbereitung) und in welcher Trägerschaft dies geschehen sollte.

Besondere Beachtung sollte einem zeitnahen Fluglärm-Monitoring geschenkt werden sowie einer dreidimensionalen Darstellung der Flugspuren, mit der Möglichkeit, für beliebige Punkte die Überflughöhe festzustellen. In diesem Zusammenhang sollten die in Sydney und San Francisco gefundenen Lösungen hinsichtlich Möglichkeit und Sinnhaftigkeit ihres Einsatzes in Frankfurt bewertet werden.

Des Weiteren sollte das Beschwerdemanagement auf Verbesserungsmöglichkeiten untersucht sowie ein Vorschlag für die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen den Teilnehmern des Fluglärm-Monitorings entwickelt werden.

2. Abschließende Bewertung

Das Gutachten zum AP 3 hat die Anforderungen der Leistungsbeschreibung insgesamt erfüllt. Es gibt einen sehr guten Überblick über den Ist-Stand und gibt fundierte Hinweise für die Trägerschaft des Fluglärm-Monitorings sowie die Kooperation und Arbeitsteilung zwischen den Teilnehmern. Außerdem stellt es eine richtungweisende Lösung für eine webbasierte Veröffentlichung und Visualisierung von Fluglärm- und Daten vor.

Wir müssen unsere positive Bewertung allerdings insoweit einschränken, als Aussagen über Publikationsform, Medien, Frequenz sowie Visualisierung/graphische Aufbereitung aus unserer Sicht nicht wie in der Leistungsbeschreibung gefordert getroffen sind. Wie weiter unten (Punkt 3.3.) näher dargestellt, fehlten dafür unseres Erachtens allerdings wesentliche Voraussetzungen.

3. Beurteilung des Gutachtens

3.1. Basisuntersuchung

Bestandteil des Gutachtens ist eine sehr ausführliche Analyse der Ist-Situation. Diese umfasst die Darstellung der vorhandenen Daten, die Zusammenarbeit zwischen DFS und FRAPORT sowie eine Übersicht über die Publizierung der Fluglärm-Informationen.

3.1.1. Beschwerdemanagement

In diesem Zusammenhang wird auch das Beschwerdemanagement mit den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen und den Abläufen beschrieben.

Wie später im Gutachten aufgeführt, genießt das Beschwerdemanagement keine große Wertschätzung in der Bevölkerung. Als eine wichtige Ursache für dieses Imagedefizit werden standardisierte Antwortschreiben genannt, die dazu führen, dass sich die Bürger mit ihrem Anliegen nicht ernst genommen fühlen. Über die bereits von FRAPORT und DFS gemeinsam in Angriff genommenen Verbesserungen hinaus schlägt das Gutachten eine intensivere Schulung der Mitarbeiter im Back-Office vor, die fraglos sinnvoll ist.

Der Wunsch der Betroffenen, über Fortgang und Ergebnis eines eventuell eingeleiteten Verfahrens gegen den betreffenden Piloten informiert zu werden, ist verständlich. Die im Gutachten gemachte Anregung, dem unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Aspekte Rechnung zu tragen (S. 74), können wir nur unterstreichen.

3.1.2. Benchmarking national und international

Die Gutachter haben die Websites von insgesamt 31 Großflughäfen auf Informationen zum Thema Fluglärm hin analysiert. Diese exzellente Übersicht zeigt die Vielfalt der Ansätze und gibt einen wertvollen Überblick.

Angesichts der ungeplant langen Laufzeit des Gutachtens und der dem Medium Internet innewohnenden Dynamik wäre allerdings eine Aktualisierung der Informationen kurz vor Vorlage des Gutachtens zu empfehlen gewesen. So veröffentlicht der Flughafen München inzwischen über die im Gutachten genannten veralteten Daten von 1998 hinaus einen monatlichen sehr detaillierten Immissionsbericht. Auch der Flughafen Köln hat die im Gutachten kritisierte übergroße Datei „Übersichtskarte Flugrouten+ L_{eq} -Monatswerte“ inzwischen auf ein gut handhabbares Format verändert.

Wie bereits in unserem Zwischenbericht vom 28.11.2002 angemerkt, wäre es im Sinne eines Best Practice-Ansatzes geboten und mit vertretbarem Aufwand machbar gewesen, zumindest bei den deutschen Flughäfen Informationen über Erfahrungen hinsichtlich der Nutzung der unterschiedlichen Informationsangebote abzufragen. Dies gilt umso mehr als das Projektteam auf eine Befragung der Bürger verzichtet hat. Die so gewonnen Informationen wären bei der Entscheidung über den effektivsten und effizientesten Mix der verschiedenen denkbaren Kommunikationsmittel eine wertvolle Hilfe sein.

3.1.3. Prüfung ausgesuchter Lösungen

Den Ergebnissen dieser gründlichen Bewertung der verschiedenen Ansätze ist durchweg zuzustimmen. Korrigierend sei angemerkt, dass das in San Francisco verwendete Online Flight Track Display sehr wohl die Möglichkeit bietet, Isophonen einzublenden. Derzeit sind die 65 dB, 70 dB und 75dB CNEL (Community Noise Equivalent Level) Contours für das 4. Quartal 2002 online.

3.2. Recherche zum Fluglärm-Informationsbedarf in der Region

Um Kenntnisstand und Informationsbedürfnis in der Bevölkerung zu ermitteln, wurden 15 Interviews mit Vertretern von Kommunen geführt. Bei diesen Interviews wurde ein standardisierter Fragebogen eingesetzt, der in seiner Zusammensetzung und Strukturierung sinnvoll und zielführend ist. Die im Rahmen der Befragung gewonnenen Informationen wurden sachgerecht für die Entwicklung von Empfehlungen genutzt. Der methodisch problematische Ansatz der indirekten Meinungserforschung ist nicht den Gutachtern zuzurechnen.

3.3. Konzeptionelle Überlegungen zur Fluglärmkommunikation

Die im Gutachten getroffenen Aussagen über Zielgruppen und Medien sind aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht nicht ausreichend. Eine simple Unterteilung der Zielgruppen in Menschen mit und ohne Internet wird dem tatsächlichen Informationsverhalten in unserer modernen Gesellschaft nicht annähernd gerecht. Sie ist auch nicht geeignet, die lt. Leistungsbeschreibung gewünschten Aussagen über einen nach Zielgruppen differenzierten Detaillierungsgrad der Informationen zu treffen. Ebenso wenig ist es aus fachlicher Sicht möglich, auf Basis einer schlichten Unterteilung der Medien in Tagespresse, Broschüren und Internet einen möglichen Kommunikationsmix zu skizzieren.

Die in der Leistungsbeschreibung geforderten Aussagen über Medien, Frequenz und Visualisierung/graphische Aufmachung von Publikationen der zukünftigen Fluglärm-Kommunikation sind was den Einsatz von Printmedien angeht in dem Gutachten nicht enthalten.

Dazu ist anzumerken, dass wesentliche Voraussetzungen für die seriöse und fachlich fundierte Entwicklung eines Kommunikationskonzeptes zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorliegen. Dazu gehört zum Beispiel die methodisch saubere Ermittlung des tatsächlichen Informationsbedarfes. Eine weitere Voraussetzung ist zum Beispiel die Entscheidung über die Trägerschaft der Kommunikation, da sich die Visualisierung der Print- und Online-Medien natürlich in einem gestalterischen Rahmen bewegen sollte, den ihr Absender vorgibt.

3.4. Fluglärm im Internet

Die von den Gutachtern skizzierte Lösung für ein zeitnahes internetbasiertes Fluglärm-Monitoring macht einen ausgezeichneten Eindruck. Die Visualisierung unter Verwendung der vorgeschlagenen Softwarelösung führt zu einer anschaulichen und damit nutzerfreundlichen Darstellung des Flug-/Lärmgeschehens. Sie ging über das auf anderen Flughäfen verfügbare Informationsangebot weit hinaus und setzte damit international einen neuen Maßstab.

Die datenschutzrechtlichen Aspekte scheinen so umfassend wie in diesem Stadium möglich geklärt. Einer Realisierung des vorgeschlagenen Konzeptes sollten von dieser Seite keine grundsätzlichen Hindernisse mehr entgegenstehen.

3.5. Arbeitsteilung / Trägerschaft

Die von den Gutachtern nach ausführlichen Gesprächen mit allen Beteiligten vorgeschlagene Arbeitsteilung ist nachvollziehbar und erscheint sinnvoll. Der Idee eines Umwelthauses als Dreh- und Angelpunkt der Kommunikation und als Anlaufstelle für die Bürger ist voll und ganz zuzustimmen. Sie schafft Distanz zwischen dem Monitoring und der Fraport AG und erhöht damit die Glaubwürdigkeit. Insgesamt eröffnet sie völlig neue Wege der Kommunikation über ein sehr emotionsbeladenes Thema.

4. Ergänzende Empfehlungen

4.1. Ermittlung des Informationsbedarfs in der Region

Grundsätzlich sei aber aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht auf die fehlende Aussagekraft von indirekten Befragungen wie im Rahmen dieses Gutachtens durchgeführt, hingewiesen. Dies gilt umso mehr, als die Grundgesamtheit der Umfrage lediglich 15 Personen beträgt, die sich über Informationsbedarf und –verhalten einer großen, soziodemografisch höchst inhomogenen Gruppe äußern sollen.

Wie im Gutachten (S. 48) dargelegt, äußerten einige der Befragten ihr Unwohlsein, über Kenntnisstand und Informationsbedürfnis Auskunft zu geben. Wie sollten sie auch zuverlässig wissen, wie sich die Bürger zum Thema Fluglärm informieren oder welche Akzeptanz Lärmmessungen gegenüber Lärmberechnungen unter den Bürgern haben.

Valide Informationen über die Wahrnehmung des derzeitigen Fluglärm-Monitorings durch die Bürger, über die Informationskanäle derer sich die Menschen im Rhein-Main-Gebiet in diesem Zusammenhang bedienen und welche Informationen ihnen überhaupt wichtig sind, lassen sich nur durch eine systematisch sauber angelegte, repräsentative Umfrage unter den Betroffenen selbst gewinnen. Nur sie gibt die Sicherheit, die nicht unerheblichen finanziellen Ressourcen für die Kommunikation nicht an den Bedürfnissen des Bürgers vorbei einzusetzen.

4.2. Veröffentlichung von errechneten Werten zu Einzelschallereignissen

Wie im Gutachten zu AP2 dargestellt, beträgt die wetterbedingte Unsicherheit bei der Berechnung eines Einzelschallereignisses an einem bestimmten Punkt $+2/-20$ dB (siehe S. 55). Hinzu kommen Fehler, die sich aus der Genauigkeit der Ortsbestimmung, Höhenmesserfehlern und flugzeugabhängigen Variablen ergeben. Im Gutachten zu AP 3 selbst wird außerdem auf die Effekte durch die Topografie hingewiesen (siehe S. 76), die sich vor allem im Bereich Taunus/Rheingau auswirken dürften. Bei der Ermittlung einer Durchschnittsbelastung an einem bestimmten Ort gleichen sich viele dieser Fehler zwar

weitgehend aus, für uns stellt sich aber die Frage, ob es sinnvoll ist, eine mit derartigen Fehlern behaftete Berechnung zu veröffentlichen.

Eine korrekte Aussage über ein bestimmtes Schallereignis müsste etwa lauten: „Das Flugereignis XY hat an dem von Ihnen angegebenen Ort einen rechnerischen Spitzenpegel von 71,4 dB verursacht. Der tatsächliche Pegel kann aber zwischen 67,8 und 73,4 dB gelegen haben.“ Der Wert einer solchen Information ist zu bezweifeln. Sie richtig zu interpretieren, setzt erhebliches Wissen beim Empfänger voraus. Unter dem Aspekt der Vertrauensbildung scheint uns dies nicht förderlich.

Hinzu kommt, dass subjektive Lärmempfindung und Belästigungswirkung von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst werden. Eine – mit hohem Aufwand gewonnene – Aussage über die Lautstärke eines einzelnen Fluglärmereignisses ist daher ohnehin nur von begrenztem Wert.

Die im Gutachten vorgeschlagene Abbildung von vertikalen Summenplots, die dem Bürger zeigen, ob ein Flugzeug in einem bestimmten Bereich womöglich niedriger geflogen ist als andere Maschinen dieses Typs, halten wir hingegen für ein sehr anschauliches und damit sinnvolles Tool.

4.3. Veröffentlichung von Prognose-Daten

Die Gutachter schlagen basierend auf der von ihnen durchgeführten Umfrage unter den Kommunen vor, im Rahmen des Online-Auftritts langfristige Prognosen zur Zahl der Flugbewegungen und zur Routenbelegung zu veröffentlichen (S. 70). Damit diese Informationen ihren Zweck (Vermeidung zukünftiger Belastungen z.B. durch Umzug) erfüllen können, müssten sie sehr langfristig sein. Damit steigt aber die Unsicherheit der Prognose. Bedeutsam ist dies, weil mit der Veröffentlichung dieser Vorhersage unmittelbar positive und negative Wirkungen verbunden sind, zum Beispiel auf den Wert von Grundstücken und Häusern in einem bestimmten Gebiet. Eine solche Maßnahme bedürfte daher auf jeden Fall auch einer sorgfältigen juristischen Prüfung.

4.4. Konzeptionelle Grundlagen für die Fluglärm-Kommunikation

Während wichtige organisatorische und technische Fragen des Fluglärm-Monitorings im Rahmen des beurteilten Gutachtens ausreichend beantwortet sein dürften, müssen die konzeptionellen Kommunikations-Ansätze erst noch entwickelt werden. Wir empfehlen hier dringend die Einschaltung einer qualifizierten Agentur aus dem Bereich Public Relations / Public Affairs.