



regionales
dialogforum

Flughafen Frankfurt

Positionen des RDF zum Thema Prognose-Monitoring und Prämissencontrolling

Regionales Dialogforum
Flughafen Frankfurt

Positionen

Bad Schwalbach
13. Juni 2008

1. Einleitung und Hintergrund

Bereits im Auftrag der Hessischen Landesregierung an das Regionale Dialogforum (RDF), der im Kabinettsbeschluss vom 20. Juni 2000 formuliert ist, wurde die Beobachtung der mittel- und langfristigen Entwicklung des Luftverkehrs im Hinblick auf die Konsequenzen für die Planungen am Flughafen Frankfurt als wichtige Aufgabe festgehalten. Infolgedessen hat das RDF diesen Auftrag zu Beginn der Arbeiten in das Arbeitsprogramm aufgenommen.

Bestärkt wurde die Bedeutung des Auftrags frühzeitig durch eine intensive Diskussion im RDF zur Notwendigkeit der stetigen Aktualisierung der Luftverkehrsprognosen für den Flughafen Frankfurt („*rollierende Prognosen*“), um darauf aufbauend prüfen zu können, ob die Ausbaupläne basierend auf der Bedarfsermittlung mit Hilfe der Prognosen angemessen erscheinen. Die konkreten, operativen Arbeiten zu diesen Fragestellungen wurden in das Projektteam Langfristperspektiven/No-Regret (PT-LFP) delegiert.

Im Projektteam wurde im Kontext der Beobachtung der langfristigen Entwicklungen des internationalen Luftverkehrs von der ersten Sitzung an der „*Aufbau eines Prognose-Monitorings des internationalen Luftverkehrs*“ diskutiert. Im Rahmen dieses Arbeitspunktes sollte geklärt werden, welche Konsequenzen die mittel- und langfristigen Prognosen auf die Planungen und Entwicklungen am Flughafen Frankfurt haben.

Ziel war es darüber hinaus, die mittel- und langfristigen Entwicklungen im Luftverkehr zu beobachten und Veränderungen hinsichtlich der Konsequenzen für die Situation in Frankfurt zu beleuchten. Übergeordnetes Ziel war, mit der Strategie am Flughafen Frankfurt dem noch zu spezifizierenden No-Regret-Prinzip zu entsprechen.

2. Inhalte der Arbeiten im RDF

Aufbauend auf der Vorstellung der Ergebnisse der „*Verkehrsprognose 2015 für den Flughafen Frankfurt Main*“ durch Herrn Schubert von der INTRAPLAN Consult GmbH für die damalige FAG, sollte in einem moderierten Diskussionsprozess ein Prognose-Monitoring erstellt werden, das es ermöglicht, Veränderungen in den Entwicklungen im Luftverkehr hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die Situation in Frankfurt zu prüfen und in die Diskussion einzuspeisen.

In der zweiten Sitzung des Projektteams wurde beschlossen, zur Sinnhaftigkeit und Machbarkeit des Prognose-Monitorings, im konkreten Fall für die Entwicklungen am Flughafen Frankfurt, ein Expertenhearing durchzuführen.

2.1 Expertenhearing: Prognose-Monitoring

Das Projektteam veranstaltete das Expertenhearing am 05. September 2001.¹ Im Rahmen der Anhörung wurden die wichtigsten Prämissen und damit Einflussfaktoren langfristiger Luftverkehrsprognosen für Flughäfen identifiziert. Das sind in erster Linie unabhängig vom konkreten Flughafen:

- internationale und nationale politische Krisen und Kriege,
- regionale Wirtschafts- und Einkommensentwicklung von Quell- und Zielgebieten,
- Entwicklungen der internationalen Allianzen der Luftverkehrsgesellschaften,
- Entwicklung der Kosten des Reisens,
- Konkurrenzsituation des Luftverkehrs zu Landverkehrsmitteln bei Kurzstrecken.

Stärker auf den konkreten Flughafen bezogen sind die folgenden Einflussfaktoren:

- Lage im Vergleich zu anderen Flughäfen,
- luftseitiges Angebot im Aufkommensgebiet,
- landseitige Erschließung und Anbindung des Standorts,
- Kapazitätssituation des Flughafens,
- Standortpolitik der großen Home-Base-Carrier.

Darauf aufbauend diskutierte das Projektteam mit den Experten, wie ein sinnvolles Monitoring der bestehenden Luftverkehrsprognosen und deren wichtigster Einflussfaktoren für den Flughafen Frankfurt aussehen könnte. Die Experten wiesen darauf hin, dass es von Bedeutung sei zu klären, zu welchem Zweck die Prognosen beobachtet werden sollen. Der Zweck der Luftverkehrsprognosen bestimmt in der Praxis den Turnus der Überprüfung und gegebenenfalls notwendigen Überarbeitung sowie die Art der Beobachtung. Die Experten empfahlen, die Entwicklungen der wesentlichen Einflussfaktoren der Luftverkehrsprognosen in regelmäßigen Abständen zu beobachten. Auf der Basis der Beobachtung dieser Größen und deren Veränderungen sollte über die Notwendigkeit der Überarbeitung der Prognosen und einer potenziell nötigen Anpassung der Planungen entschieden werden.

Das Projektteam und das RDF folgten den Empfehlungen der Experten und beschlossen in regelmäßigen Abständen von ein bis zwei Jahren ein entsprechendes Expertenhearing zum **Prämissencontrolling** der Luftverkehrsprognosen mit breiter Beteiligung durchzuführen, um besser bewerten zu können, inwieweit Veränderungen der Prämissen eine Überarbeitung der Prognosen und darüber hinaus eine Anpassung der Planungen erforderlich machen würden.

Direkt im Anschluss an das Expertenhearing kam es zu den verheerenden Anschlägen auf das World Trade Center in New York vom 11. September 2001 sowie starken Einbrüchen in der Entwicklung der Weltwirtschaft. Welche Auswirkungen das auf die Entwicklung der Luftverkehrsprognosen für den weltweiten Luftverkehr allgemein und für die Prognosen am Flughafen Frankfurt konkret haben könnte, erörterte das Regionale Dialogforum auf der 16. Sitzung am 25. Januar 2002 auf der Basis eines Vortrags von Dr. Hätty von der Deutschen Lufthansa. Ausgehend von den Einbrüchen des Flugverkehrs infolge der Anschläge vom 11. September 2001 und des Abschwungs der Weltwirtschaft

¹ An dem Hearing nahmen folgende Experten teil: D. Wilken, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR); Dr. M. Schubert, Intraplan Consult GmbH; A. Hotes, RAND Europe; H. Taysi, Airbus Deutschland GmbH; Hr. Schnidler, Berlin-Brandenburg Flughafen BBF Holding GmbH; Hr. Dussoye, Deutsche Flugsicherung DFS. Das Hearing wurde zusammen mit einem Hearing zu den Langfristperspektiven des Luftverkehrs über 2015 hinaus durchgeführt. Hier sind nur die Ergebnisse zum Prognose-Monitoring wiedergegeben. (Die Fußnote geht über die Seiten hinaus!)

– erstmalig seit 1974 in den drei Wirtschaftsregionen Asien, Europa und Nordamerika –, skizzierte Dr. Häty drei mögliche Szenarien des Luftverkehrs („Frost“, „Winter“, „Eiszeit“). Er erläuterte, die Luftverkehrsbranche gehe davon aus, dass der ursprüngliche Wachstumspfad des Luftverkehrs nach etwa zwei Jahren wieder erreicht werde. Übertragen auf die Luftverkehrsprognosen für den Flughafen Frankfurt hieße das, dass die für das Jahr 2015 prognostizierten Zahlen für Fracht, Passagiere und Flugbewegungen relativ unverändert zu erwarten seien.

Das RDF beschloss auf der Basis der Diskussionen mit der Deutschen Lufthansa, die Entwicklungen weiter über ein Prämissencontrolling zu beobachten. Die folgenden Ereignisse, die den Luftverkehr zeitweise gravierend beeinflussten (SARS-Krise, Terroranschläge von Djerba und Irak-Krieg), machten es sehr schwer, die mittel- und langfristigen Entwicklungen des Luftverkehrs und die Implikationen für die Situation in Frankfurt zu bewerten. Das Projektteam und das RDF beschlossen daraufhin, die Thematik so lange auszusetzen, bis eine stabilere Abschätzung der Entwicklung möglich ist.

Diese Studie wurde mittlerweile abgeschlossen und liegt vor. Sie betrachtet den so genannten 'backblast noise', der beim Startvorgang der Flugzeuge entsteht und tieffrequente Geräuschanteile besitzt und v. a. zu Körperschallerscheinungen in Form scheppernder oder rasselnde Geräusche von Gegenständen innerhalb von Gebäuden führt, die als störend empfunden werden können. Diese Studie wurde dem PT ALP zur Kenntnis gegeben, dort wurde keine Notwendigkeit gesehen, sich näher mit den Ergebnissen der Studie zu befassen. Die im Rahmen der Mediation geäußerte Vermutung, dass der Rollverkehrslärm in Bezug auf tieffrequente Geräusche als besonders kritisch einzustufen ist, hat sich hiernach nicht bestätigt.

2.2 Expertenhearing: Prämissencontrolling

Anlass, das Thema erneut im RDF aufzugreifen, war dann die Vorlage der neuen „Luftverkehrsprognosen 2015 für den Flughafen Frankfurt Main und Prognose zum landseitigen Aufkommen am Flughafen Frankfurt Main“ der Intraplan Consult GmbH im Auftrag der Fraport AG für das Planfeststellungsverfahren 2004. Das Gutachten ging nach den Diskussionen im RDF auch ausführlich auf die Entwicklung verschiedener Einflussfaktoren des Luftverkehrs am Flughafen Frankfurt ein.

Das RDF und das PT-LFP beschlossen, darauf aufbauend, das Expertenhearing zum Prämissencontrolling am 14. Juli 2005 in Mörfelden durchzuführen.² Ziele des Expertenhearings waren:

- die kritische Würdigung der Stabilität der Prognosen vor dem Hintergrund sich wandelnder Prämissen anhand des Gutachtens der Intraplan Consult GmbH für das Planfeststellungsverfahren;
- das Schaffen von Transparenz zur Robustheit der Prognosen insbesondere vor dem Hintergrund
 - o der empirisch zu belegenden Entwicklungen der letzten fünf Jahre (Tracking),
 - o einer länger anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche in Deutschland;

² Im Rahmen des Hearings diskutierten: H. Kuhfeld, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); Dr. M. Schubert, INTRAPLAN Consult GmbH; D. Wilken, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt; Prof. Dr. D. Zumkeller, Universität Karlsruhe, Institut für Verkehrswesen.

- die Förderung der Nachvollziehbarkeit für feste Basisjahre und Prognosehorizonte bei der Planung in Frankfurt;
- Schaffung von Klarheit über Anpassungserfordernisse bzw. Handlungsspielräume.

Basierend auf einer ausführlichen Vorstellung der Luftverkehrsprognose 2015, wurden im Rahmen der Anhörung die fördernden und dämpfenden Einflüsse veränderter Prämissen auf die Luftverkehrsentwicklung am Flughafen Frankfurt diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion sind noch einmal in den folgenden Tabellen zusammengestellt:

Prämissen (seit 2000)

Förderlich für Flugbewegungen	Dämpfend für Flugbewegungen
Bahnausbau zögerlich	Bruttoinlandprodukt (zumindest kurzfristig dämpfend)
Züricher Hub	Terroristische Anschläge *
Unsicherheit BBI	FRA – verspäteter Ausbau
Liberalisierung der Abfertigungsdienste	Low-Cost-Linien**
Verzögerte Intermodalität	Ölpreis
Low-Cost-Linien	

Bis 2015 starker Einfluss möglich	Nach 2015 starker Einfluss möglich
Was macht die DLH mit ihren HUBs?	Demografische Entwicklung => Alterung
Entwicklung Persischer Golf (wohl dämpfend)	Kohorteneffekte (Veränderung im Verhalten bestimmter Gruppen – alt/jung)
Entwicklung anderer Megadrehkreuze oder Megahubs	
Flugpreise	

In Bezug auf die wichtigsten Leitfragen des Hearings wurde festgehalten, dass sich die Entwicklung der Prämissen, wie sie der Luftverkehrsprognose für Frankfurt zugrunde gelegt wurde, mit den Annahmen anderer Prognosen deckt. Der Einfluss der Prämissen bzw. die Robustheit der Prognosen ließ sich anhand der Luftverkehrsentwicklung der letzten fünf Jahre nachvollziehen. Trotz der Kriege und terroristischen Anschläge und der zeitweise weltweiten Schwächung der Wirtschaftsentwicklung habe sich die Robustheit der mittel- und langfristigen Prognosen gezeigt. Die Entwicklung des Luftverkehrs der letzten Jahre zeigte, dass trotz der Einbrüche der ursprünglich prognostizierte Wachstumspfad wieder erreicht wurde.

Mit einer etwas gewachsenen Schwankungsbreite hatten und haben die Prognosen damit im Trend Bestand. Sicherlich konnten und können sich einzelne Prämissen in den nächsten Monaten und Jahren bis 2015 noch ändern. Aufgrund der Robustheit der Prognosen bedeutet dies allerdings nicht, dass eine stetige Überarbeitung bzw. eine gravierende Anpassung der darauf aufbauenden Planung notwendig ist. Ob die prognostizierte Entwicklung 2015 oder wenige Jahre später realisiert werde, ließ sich kaum genauer absehen. Es wurde jedoch erwartet, dass die Prognosen spätestens zwei Jahre später erreicht würden. Die Experten sahen es deshalb als sehr sinnvoll an, den Prognosezeitraum über 2015 auszudehnen, auch wenn sie nicht damit rechnen, dass bis 2015 oder darüber hinaus mit

einer Dämpfung der Prognosen zu rechnen ist.³ Zusätzlich befürworteten sie, noch einmal die langfristigen Entwicklungen in einem Szenarioprozess bis mindestens 2030 zu beleuchten. Es lohne sich nach Ansicht der Experten, die Nachfrageentwicklung im Luftverkehr bis 2030 genauer zu untersuchen, besonders im Hinblick auf die Wirtschaftsentwicklung (BIP), die Altersstruktur und die Einkommensverwendungsstruktur.

Abschließend wurde auch im Rahmen des Hearings von den Experten noch einmal bekräftigt, dass die Beobachtung der potenziellen Veränderungen der Prämissen zu den langfristigen Prognosen des Luftverkehrs in regelmäßigen Abständen als sinnvoll angesehen wird; weniger um über Investitionen zu entscheiden, als um das Wachstum des Luftverkehrs auch qualitativ für die Entwicklung am Flughafen Frankfurt bewerten zu können.

Unter diesem Gesichtspunkt wurde die „Aktualisierung der Luftverkehrsprognose für das Jahr 2020“ im Juni 2007 noch einmal im Projektteam von der Fraport AG ausführlich diskutiert. Die Diskussion bestätigte im Wesentlichen die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Expertenhearings und kontinuierlichen Diskussionen im Projektteam.

Darauf aufbauend hat das RDF seine Positionen und Empfehlungen zum Prognose-Monitoring und Prämissencontrolling formuliert.

4. Positionen und Empfehlungen des RDF

Das Regionale Dialogforum sieht in einem kontinuierlichen Prämissencontrolling in Bezug auf die mittel- und langfristigen Luftverkehrsprognosen eine notwendige und sinnvolle Maßnahme, um die Konsequenzen für die Entwicklungen und Planungen am Flughafen Frankfurt besser einschätzen zu können und somit frühzeitig Erfordernisse zur Anpassung der Planung und entsprechende Handlungsspielräume identifizieren und diskutieren zu können. Dabei versteht das RDF unter einem Prämissencontrolling die Beobachtung von wesentlichen Veränderungen der wichtigsten Einflussfaktoren auf die mittel- und langfristigen Prognosen des Luftverkehrs für den Flughafen Frankfurt Main, die zu nennenswerten Veränderungen der darauf aufbauenden Prognosen führen könnten. Als wesentliche Veränderungen werden nennenswerte Abweichungen in Bezug auf die Fracht- und Passagiermengen angesehen sowie in Bezug auf die daraus resultierenden Flugbewegungen. Darüber hinaus interessieren nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen, sofern sie zu erfassen sind (z. B. Veränderungen in der Struktur zwischen Originärverkehren und Umsteigeverkehren bzw. die Steigerung des Verkehrs von Low-Cost-Carriern), die die Wertschöpfung am Standort beeinflussen können.

In diesem Sinne empfiehlt das RDF auch in Zukunft nach der Beendigung der Arbeiten des RDF in regelmäßigen Abständen von etwa zwei Jahren zu prüfen, ob ein Expertenhearing zu diesem Thema durchgeführt werden sollte. Aufbauend auf den Erfahrungen im Rahmen des RDF sollte eine ausgewogene Beteiligung von internationalen und nationalen Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft gefördert werden, die eine möglichst unabhängige Bewertung erlauben. Eine personelle Kontinuität wurde als hilfreich empfunden und auch für die Zukunft als sinnvoll angesehen. Darüber hinaus empfiehlt das RDF auch im Kontext des Prämissencontrollings noch einmal – wenn auch unabhängig davon –, die langfristigen Entwicklungen des Luftverkehrs am Flughafen Frankfurt

³ Im Rahmen der Diskussionen zum Planfeststellungsverfahren wurde von den Behörden gefordert, die dem Hearing zugrunde liegende Prognose bis 2020 fortzuschreiben.

über übliche Prognosehorizonte hinaus in einen Szenarioprozess einfließen zu lassen, über dessen Durchführung und genaue Zielstellung sowie methodische Ausgestaltung im Anschluss an das RDF entschieden werden sollte⁴.

⁴ Ein Szenarioprozess ist deutlich von den herkömmlichen Prognoseverfahren zu unterscheiden. Ein Szenarioprozess hat zum Ziel, mögliche konsistente Zukunftsbilder auszugestalten, die Wechselwirkungen von Einflussfaktoren thematisiert und Entscheidungserfordernisse beleuchtet, um den einen oder anderen Entwicklungspfad zu fördern oder zu verhindern. Die Prognose ist dagegen ein Instrument, um das wahrscheinlichste Zukunftsbild exakt und quantitativ zu beschreiben als Grundlage konkreter Planungen.