regionales
dialogforum
Flughafen Frankfurt

Abschlussdokumentation RDF
2000 - 2008

Abschlussdokumentation RDF
2000 - 2008

Impressum

Herausgeber:
Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner

Redaktion und Produktion:
IFOK GmbH, Bensheim

Autoren:
Geschäftsstelle des Regionalen Dialog-
forums, IFOK GmbH, Bensheim
Öko-Institut e.V., Darmstadt, Berlin
(Kap. IV)

Grafische Konzeption und Gestaltung:
Friedhelm Grabowski Kommunikations-
Design, Frankfurt am Main

Druck:
Thüringer Papierwarenfabrik C.Schröter
GmbH & Co KG, Mühlhausen

Copyright:
Das Land Hessen – Hessische
Staatskanzlei, Georg-August-Zinn
Straße 1, 65183 Wiesbaden, 2010
Alle Rechte vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Grußwort Ministerpräsident Roland Koch 8

Vorwort Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner 10

I Einleitung: Von der Startbahn West über die Mediation zum Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF) 14

1 Entwicklung des Flugbetriebs nach der Startbahn West 14

2 Gesprächskreis Flughafen empfiehlt Mediation 16

3 Das Mediationsverfahren 17

4 Einleitung des formalen Verfahrens und Einsetzung des RDF 18

II Aufgaben, Gremien und Arbeitsweise des RDF 22

1 Aufgaben des RDF 22

1.1 Verständigung durch Dialog 22

1.2 Beratung der formalen Verfahren und der Politik 24

1.3 Versachlichung durch Information und Fachaufklärung 28

1.4 Hüter und Fortentwickler der Mediation 30

2 Gremien der RDF-Arbeit 32

2.1 Forum 33

2.2 Projektteams 35

2.3 Temporäre Gremien 36

3 Instrumente der RDF-Arbeit 37

3.1 Arbeitsprogramm 37

3.2 Methoden der fachlichen Arbeit 37

3.3 Exkursionen und Delegationsreisen 40

4 Prinzipien und Leitung der RDF-Arbeit 40

4.1 Prinzipien der Arbeit 40

4.2 Finanzierung des RDF 42

4.3 Leitung des RDF 42

III Das RDF im Dialog mit der Region 46

1 Bürgerbüro 46

1.1 Information 48

1.2 Dialogangebote 48

1.3 Service 48

1.4 Schulbesuche des Bürgerbüros 49

2 Dialogveranstaltungen 50

3 Mediationskongress 50

4 Print- und Onlinedialoge 51

4.1 www.dialogforum-flughafen.de 51

4.2 Fluglärm-Website 51

4.3 „Dialogbrief“ 52

5 Pressearbeit 52

IV Dokumentation über die fachlichen Arbeiten des RDF 54

1 Lärm 54

1.1 Reduktion des Lärms an der Quelle: aktiver Schallschutz 54

1.2 Weitere Strategien zur Reduktion von Fluglärm 61

1.3 Reduktion des Lärms durch passiven Schallschutz 64

1.4 Erfassung, Darstellung und Bewertung von Fluglärm 68

1.5 Einführung eines Fluglärmindex zur Erfassung von Fluglärmwirkungen 73

1.6 Lärmmonitoring 75

2 Umsetzung des Nachtflugverbots 79

2.1 Hintergrund 79

2.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF 80

2.3 Perspektiven 86

2.4 Dokumente 86

3 Ökologie und Gesundheit 86

3.1 Arbeiten und Ergebnisse zur Lärmwirkungsforschung 86

3.2 Umweltmonitoring 94

4 Ausbau und Optimierung 98

4.1 Flugbewegungskapazitäten verschiedener Ausbauvarianten 98

4.2 Optimierung 99

4.3 Risikomanagement 102

4.4 Prognose und Prämissencontrolling 107

5 Soziale und wirtschaftliche Fragen 109

5.1 Volkswirtschaftlicher Nutzen und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt 109

5.2 Externe Kosten 112

5.3 Auswirkungen des Ausbaus auf Immobilienpreise und Immobilienmanagement 114

5.4 Sozialmonitoring 117

V Stationen der Diskussion im RDF 122

1 Jahr 2000 122

1.1 Begleitung der formalen Verfahren 122

1.2 Dialog im Forum: Grundlagen legen 122

1.3 Facharbeit 123

1.4 Bürgerdialog 123

2 Jahr 2001 124

2.1 Begleitung der formalen Verfahren 124

2.2 Dialog im Forum: das „Zug-um-Zug-Konzept“ 125

2.3 Facharbeit 126

2.4 Bürgerdialog 126

3 Jahr 2002 127

3.1 Begleitung der formalen Verfahren 127

3.2 Dialog im Forum 127

3.3 Facharbeit 128

3.4 Bürgerdialog 129

4 Jahr 2003 129

4.1 Begleitung der formalen Verfahren 129

4.2 Dialog im Forum: zeitlicher Balanceakt 130

4.3 Facharbeit 131

4.4 Bürgerdialog 132

5 Jahr 2004 132
5.1 Begleitung der formalen Verfahren 132
5.2 Dialog im Forum: nah am formalen Verfahren 133
5.3 Facharbeit 134
5.4 Bürgerdialog 135
6 Jahr 2005 136
6.1 Begleitung der formalen Verfahren 136
6.2 Dialog im Forum 137
6.3 Facharbeit 138
6.4 Bürgerdialog 138
7 Jahr 2006 139
7.1 Begleitung der formalen Verfahren 139
7.2 Dialog im Forum: Beginn der Verhandlungen 139
7.3 Facharbeit 140
7.4 Bürgerdialog 140
8 Jahr 2007 141
8.1 Begleitung der formalen Verfahren 141
8.2 Dialog im Forum: Verhandlungen 141
8.3 Facharbeit 142
8.4 Bürgerdialog 143
9 Jahr 2008 144
9.1 Begleitung der formalen Verfahren 144
9.2 Dialog im Forum 144
9.3 Facharbeit 144
9.4 Bürgerdialog 145
10 Zum Anti-Lärm-Pakt 145
Vom Schutzkonzept zum Anti-Lärm-Pakt: Stationen der Diskussion 146

VI **Resümee** 150
Versachlichung durch Information und Fachaufklärung 150
Verständigung durch Dialog 150
Erste Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts 151
Beratung der formalen Verfahren und der Politik 152

VII **Anhang** 154
1 Teilnehmerliste 155
2 Arbeitsprogramme 163
3 Überblick Hearings und Expertengespräche 167
4 Überblick Gutachten 171
5 Überblick Positionen des RDF 175
6 Die temporären Gremien im Überblick 177
7 Exkursionen und Delegationsreisen 177
8 Liste der Veranstaltungen 178
9 Überblick der mobilen Bürgerbüros 179
10 Das RDF in Zahlen 180
11 Abkürzungsverzeichnis 181
12 Glossar 183
13 Literaturverzeichnis 188
14 Verzeichnis der Anhänge im Internet 189

Grußwort

Roland Koch
Hessischer Ministerpräsident

Das Regionale Dialogforum (RDF) legt mit der vorliegenden Dokumentation Zeugnis über seine Arbeit in den insgesamt acht Jahren seines Bestehens ab.

Selbst der voreingenommenste Betrachter wird zu dem Ergebnis kommen, dass hier Außerordentliches geleistet wurde. Kein Sachthema im Zusammenhang mit dem Ausbauvorhaben des Flughafens Frankfurt, das im RDF nicht wissenschaftlich beleuchtet, qualitätsgesichert und ausführlich erörtert wurde. Und dies durchaus kontrovers, wie ich mich selbst bei meinen Besuchen im Regionalen Dialogforum überzeugen konnte. Aber gerade auch dadurch hat das RDF seine Überzeugungskraft entfaltet. Das Regionale Dialogforum hat mit seinen Untergremien und dem Bürgerbüro die bereits mit der Mediation eingeleitete Kultur des Dialogs in und mit der Region fortentwickelt und sich als unverzichtbarer Akteur und Ansprechpartner etabliert. Durch seine allseitig anerkannte fachliche Aufklärungsarbeit hat es einen unverzichtbaren Beitrag zur Meinungsbildung sowohl der Bürgerinnen und Bürger der Region als auch der politischen Mandats- und Entscheidungsträger geleistet. Alle Er-

kenntnisse der RDF-Aufklärungsarbeit haben Eingang in die formellen planungsrechtlichen Verfahren gefunden. Dadurch, dass alle fachlichen Aufklärungsergebnisse, seien es Gutachten, Anhörungen oder sonstige Expertisen, im Internet und über das Bürgerbüro jederzeit jedem Interessierten frei zugänglich gemacht wurden, hat das RDF eine in herkömmlichen Planungsverfahren für Großprojekten vorher nie gekannte „Waffengleichheit“ zwischen Vorhabensträger und interessierter Öffentlichkeit geschaffen. Auch dies ist eines der bleibenden Verdienste des RDF.

Dafür spreche ich allen, die an diesem nicht immer einfachen, weil manche liebgewonnenen Selbstgewissheiten störenden, Dialogprozess teilgenommen haben, meinen aufrichtigen Dank aus. In ganz besonderem Maße gilt dies für den Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums, Herrn Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner, der wie kein Zweiter mit unermüdlichem Elan allen auf einem so langen Weg zwangsläufig auftauchenden Widrigkeiten getrotzt hat und für die erfolgreiche Arbeit des RDF steht.

Die vorliegende Dokumentation breitet noch einmal die ganze Palette des Wirkens des RDF übersichtlich und nachvollziehbar aus. Auch dies ist gewollter Teil der unverzichtbaren Transparenz dieses Dialogprozesses.

Es bleibt nachzutragen, dass inzwischen die Fackel weitergereicht worden ist. Nachfolger des Regionalen Dialogforums ist das Forum Flughafen und Region. Hier wird die Dialogkultur fortgesetzt. Hier wird insbesondere auch intensiv und kreativ nach konkreten Lösungen für aktiven Schallschutz gesucht, wie Landesregierung und Luftverkehrswirtschaft in ihrer Gemeinsamen Erklärung von Dezember 2007 versprochen haben. Erste Zwischenergebnisse stimmen positiv, auch auf diesem Gebiet die im RDF angelegten Pfade zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Auch darüber wird zu gegebener Zeit wieder Zeugnis abzulegen sein.

Vorwort

Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner
Vorsitzender des RDF

Das Regionale Dialogforum RDF hat acht Jahre lang zu einer Versachlichung der Auseinandersetzungen durch inhaltliche Aufklärungsarbeit beigetragen und viele wertvolle Inputs für den Prozess geliefert. Der Dialog des RDF war ein entscheidender Schritt heraus aus der Konfrontation in Richtung einer regionalen Kooperation. Dabei war der Umgang innerhalb des RDF stets fair, auch wenn die teils gegensätzlichen Positionen mit großer Leidenschaft vorgebracht worden sind. Gegenseitige Information, vertrauensfördernde Maßnahmen und die Gelegenheit zum Austausch waren entscheidende Merkmale des RDF. Die Rolle des RDF war weder die eines (starken) Entscheiders noch die eines (schwachen) Beobachters, sondern die eines Mahners, Hüters und Initiators: Dem RDF ging es um Maßnahmen über gesetzliche Mindestanforderungen hinaus. Insgesamt kann das RDF auf 57 Forumssitzungen und 149 Projektteamsitzungen blicken; es fanden 20 Hearings statt, und 18 Gutachten zu unterschiedlichen relevanten Themen wurden in Auftrag gegeben, die jeweils einen wertvollen Beitrag zur fachlichen Diskussion leisteten. Damit ist das RDF in Größe und Umfang ein einmaliges Mediations- und Dialogverfahren gewesen, welches national und international große Beachtung gefunden hat.

Gesamtbilanz des RDF

Neben der Etablierung eines vertrauensvollen Dialogs hat das RDF in den acht Jahren seiner Arbeit viele Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Anwohner unter Wahrung der Interessen der beteiligten Wirtschaftsunternehmen erreicht und messbare Ergebnisse realisiert. Nach dem Mediationsverfahren 1998 bis 2000 hatte das RDF den Auftrag, als informelles Verfahren die Konkretisierung und Umsetzung des Mediationspakets zu begleiten, zu fördern und das formale Raumordnungsverfahren zu begleiten. Um eine sachliche Grundlage für die Diskussion zu legen, hatte das RDF sich ein gemeinsames

Arbeitsprogramm gegeben, welches jährlich weiterentwickelt und abgearbeitet wurde. Mit den Arbeiten im Forum, in den Projektteams und den zahlreichen Kleingruppen wurde eine für ein Großprojekt in Deutschland beispiellose umfassende fachliche Aufklärung geleistet und Bewertungen vorgenommen. Die Ergebnisse führten zu einem Lernprozess aller Beteiligten. Dabei wurden auch Gestaltungsoptionen und Empfehlungen durch Gutachter, Experten und Mitglieder des RDF erarbeitet und in einigen Fällen bereits umgesetzt. Wichtige Meilensteine waren dabei die Studie zur Erfassung der Fluglärmbelästigung in 2004, die Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts und die darauf folgende Selbstverpflichtungserklärung zum aktiven Schallschutz durch Luftfahrtseite und Landesregierung in 2007. Die Belästigungsstudie zur Wirkung der Belastung durch Fluglärm auf die Bevölkerung war weltweit eine der größten Studien zu diesem Thema. Es wurden 2007/2008 die Grundlagen für die Umsetzung des Umweltmonitorings gelegt und es begann die Pilotphase zum Gutachten Sozialmonitoring. Die Ergebnisse der Gutachten und Empfehlungen sind auf zahlreichen Veranstaltungen und über das Bürgerbüro in der Region vorgestellt und diskutiert worden. Als Vorsitzender habe ich zudem aktiv für die Umsetzung des Mediationsergebnisses als Paket geworben und politische Entscheidungsträger über die Arbeiten und Ansichten informiert. Ebenso haben wir als Gremium Delegationsreisen nach Brüssel und Berlin sowie Exkursionen vorgenommen und das Gespräch mit Fraktionen des Landtags und des Bundestags gesucht, um so zur Diskussion des Fluglärmschutzgesetzes oder den Perspektiven des Schallschutzes in Hessen beizutragen. Die fachlichen Arbeiten des RDF haben zur Beantwortung von wesentlichen Fragen des Verfahrens beigetragen und über den Standort Frankfurt hinaus wichtige Erkenntnisse geliefert.

In acht Jahren Arbeit sind aber auch die Grenzen eines beratenden Dialogs deutlich geworden, und deshalb war es jetzt an der Zeit, den Dialog in eine andere Form der Zusammenarbeit zu überführen. An einigen zentralen Punkten lagen die Interessen und Positionen der Mitglieder des RDF weit auseinander. Dennoch war der Dialog des RDF vor dem Hintergrund des Konfliktes um den Flughafenausbau ein entscheidender Schritt heraus aus der Konfrontation in Richtung einer regionalen Kooperation. Eine solche Kooperation muss für alle Beteiligten und Betroffenen eines modernen Großflughafens für einen effektiven Schallschutz und für einen Ausgleich mit dem Umland heute selbstverständlich sein.

Ich denke, das RDF ist seinem Auftrag insgesamt gerecht geworden. Sein zentraler Maßstab war die Konkretisierung und Umsetzung des Mediationspakets: der Ausbau und die Optimierung als kapazitätserweiternde Maßnahmen und das Nachtflugverbot und der Anti-Lärm-Pakt als lärmmindernde Maßnahmen. Die Optimierung ist erfolgt, und wir haben ihre Optionen für die Region wesentlich transparenter gemacht. Der Ausbau ist offiziell genehmigt – mit vielen Auflagen.

Entscheidend für die Frage, ob die Mediation umgesetzt wird, ist indes nicht die Kapazitätserweiterung, sondern die Agenda Lärmminderung in der Region: Nachtflugverbot und Anti-Lärm-Pakt. Diese Themen werden in Zukunft von entscheidender Bedeutung sein.

Blick in die Zukunft

Die Region und ihre Bürger brauchen die erarbeiteten Maßnahmen zur Lärmentlastung. Um den Ausnahmen des Nachtflugverbots Rechnung zu tragen, muss ein ausgleichender Lärmschutz nach dem Beschluss zum Ausbau erstes Ziel der hessischen Flughafenpolitik sein. Weitere Schritte zur Umsetzung von Lärmentlastungsmaßnahmen müssen

noch vor dem Ausbau erfolgen, daran führt kein Weg vorbei. Wenn die Vorarbeit des RDF jetzt gezielt umgesetzt wird, kommt nach vielen Jahren der Diskussion endlich Lärmschutz bei den Bürgern an.

Dafür bedarf es der fortgesetzten Kooperation der unterschiedlichen Verantwortlichen. Es ist darum ein gutes Zeichen, dass die Fortsetzung des Dialogs in neuen Strukturen einhelliger Konsens im RDF war. Ich freue mich, dass der Kabinettsbeschluss der Hessischen Landesregierung vom 13. Juni 2008 meinen Vorschlägen entsprechend den Dialog in drei sich ergänzende Themenbereiche gliedert: in einen Konvent für regionale Themen, eine Expertengruppe zur Umsetzung des aktiven Schallschutzes und ein Umwelthaus, in dem die zukünftigen fachlichen Arbeiten gebündelt durchgeführt werden und das für die Öffentlichkeit Transparenz schafft und Anlaufstelle ist. Zusammengeführt wird diese Arbeit in einem Koordinierungsrat, an dessen Spitze der Ministerpräsident mit Landrat Dirk-Oliver Quilling, dem Vorstandsvorsitzenden der Fraport AG, Dr. Stefan Schulte, und mir drei Personen berufen hat, die sich aus der konstruktiven Arbeit am Anti-Lärm-Pakt bereits gut kennen und Kontinuität gewährleisten können.

Den RDF-Mitgliedern möchte ich für ihren engagierten, teilweise ehrenamtlichen Einsatz danken. Die über 150 Mitglieder in Forum, Projektteams und Kleingruppen haben einen wesentlichen Anteil an der Versachlichung der Diskussion über die Auswirkungen des Flughafens auf die Region geleistet. Auch der Geschäftsstelle unter der Leitung von Dr. Hans-Peter Meister (IFOK) und der Wissenschaftlichen Begleitung (Öko-Institut) unter der Leitung von Regine Barth möchte ich ausdrücklich danken. Ihre Arbeit zwischen den Fronten war häufig schwer und undankbar, aber ebenso unverzichtbar, nicht zuletzt bei der Erarbeitung und Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts. Unseren detaillierten Vorarbeiten muss jetzt die Umsetzung folgen – das sind wir der Mediation, dem RDF, aber vor allem den Menschen in der Region schuldig.

Die Umsetzung der Mediation dauert weiter an, und es kommt in hohem Maße auf die Umsetzung der zentralen Inhalte des Anti-Lärm-Pakts und die Einhaltung der Selbstverpflichtungserklärung von Luftfahrtseite und Landesregierung an, aber auch eine weitere aktive Mitarbeit der RDF-Mitglieder wird von entscheidender Bedeutung für die Legitimation und den Erfolg der neuen Gremien sein.

I Einleitung: Von der Startbahn West über die Mediation zum Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF)

Die Planungen zum Bau einer vierten Bahn des Rhein-Main-Flughafens haben eine Vorgeschichte, die mehrere Jahrzehnte umfasst. Es ist eine Geschichte konfliktreichen Protestes und ein eigenes Kapitel in der Entwicklung öffentlicher Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik. Eine Vielzahl von Ereignissen werden unter dem Schlagwort „Startbahn West“ zusammengefasst und beinhalten die ersten Pläne des Flughafenbetreibers von 1962, die darauf folgenden juristischen Verfahren und öffentlichen Proteste anlässlich des Baus der Bahn 1984 sowie, als traurigen Höhepunkt, den gewaltsamen Tod zweier Polizeibeamter im Jahr 1987. Der im Flörsheimer Wald ausgetragene Konflikt wurde in ganz Deutschland als symbolischer und ideologisierter Kampf bürgerlicher Bewegungen gegen die Ausbaupläne als Ausdruck kapitalistischen Wachstumswahns wahrgenommen. Er wurde Teil der Geschichte der deutschen Bürgerbewegung.

Diese Ereignisse hinterließen ihre Spuren in Hessen: Als die Luftfahrtseite Ende 1997 erneuten Ausbaubedarf anmeldete, sollte die öffentliche Auseinandersetzung nicht wieder derartig eskalieren, wie dies im Zuge der Auseinandersetzungen um den Bau der Startbahn West der Fall war. Die Landesregierung bat daher frühzeitig alle Betroffenen an einen Tisch und beschritt mit dem Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt als organisiertem Dialog neue Wege. Die Mediation endete mit einem Paket von fünf Maßnahmen: zwei Bestimmungen zu Kapazitätserweiterungen und zwei weitere zur Lärmminderung. Die fünfte Maßnahme war die Fortsetzung des Dialogs in einem regionalen Dialogforum.

1 Entwicklung des Flugbetriebs nach der Startbahn West

Nach der Inbetriebnahme der Startbahn West im Jahr 1984 nahmen die abzufertigenden Flüge und Passagierzahlen am Frankfurter Flughafen kontinuierlich zu. Wurden im Jahr 1970 noch knapp 9,4 Millionen Passagiere befördert, so stieg das Fluggastaufkommen auf 17,6 Millionen im Jahr 1980 und weiter auf 29 Millionen im Jahr 1990 an. Der Flughafen Frankfurt hatte sich in der Zwischenzeit zum zweitgrößten Passagierflughafen Europas entwickelt und diente als sogenannter „Hub“, als wichtiger Knotenpunkt und Umsteigstelle für Millionen Reisende auf ihren Flügen zwischen Europa, Amerika, Asien und dem Nahen Osten.

Mit dieser Entwicklung im Rücken forderte Lufthansa-Chef Jürgen Weber im Herbst 1997 den Bau einer weiteren Bahn. Im Oktober und November wurden Überlegungen öffentlich, die in Luftverkehrskreisen bereits seit Längerem angestellt wurden. Um eine Erhöhung der Flugbewegungen zu erreichen und durch diese Kapazitätssteigerung als Weltflughafen mit konkurrierenden europäischen Flughäfen Schritt zu halten, sei der Bau neuer Start- oder Landebahnen erforderlich, so die Grundzüge der Argumentation. Die Befürworter des Vorhabens verwiesen vor allem auf die enorme wirtschaftliche Bedeutung, die der Flughafen mit seinen mehr als 60.000 Arbeitsplätzen für die Rhein-Main-Region und das Land Hessen habe. Durch einen Ausbau würden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, dagegen würden Arbeitsplätze verloren gehen, sollte der Ausbau nicht erfolgen. Auch als Heimatflughafen der Lufthansa, einer der fünf größten Airlines weltweit, müsse der Flughafen Frankfurt als zentrales Drehkreuz im Luftverkehr gestärkt werden.

Diese Forderung nach dem Bau einer neuen Bahn warf alte Kontroversen wieder auf. Sie überraschte die „Veteranen“ der Startbahn-West-Bewegung, die noch 1996 davon über-

Quelle: Stadtarchiv Mörfelden-Walldorf

Der Konflikt um die Startbahn West

1962 beschloss der Flughafenbetreiber, damals noch die Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG), eine neue Startbahn zu planen, und beantragte im Dezember 1965 den Bau der Startbahn 18 West. Es folgte ein 15 Jahre andauernder Rechtsstreit. Der Planfeststellungsbeschluss wurde von damals neu entstehenden Bürgerinitiativen erfolgreich beklagt und aus formalen Gründen aufgehoben, so dass – nach Umwegen über das Bundesverwaltungsgericht – der Hessische Verwaltungsgerichtshof erst im Oktober 1980 den Bau der Startbahn freigab.

Doch bereits in den Sommerferien 1980 beschloss Wirtschaftsminister Heinz-Herbert Karry, den sofortigen Vollzug von Baumaßnahmen anzuordnen und gegebenenfalls auch zum Mittel der Enteignung von Baugebiet zu greifen. In Mörfelden-Walldorf traten daraufhin der Bürgermeister und die Stadtverordnetenversammlung in einen befristeten Hungerstreik. Gegen die Rodung des Waldes und den Bau der Startbahn mobilisierten Demonstranten im Wald. In den folgenden Monaten eskalierte der Konflikt: Ein Hüttendorf entstand und wurde von der Polizei wieder geräumt. Massendemonstrationen in Wiesbaden und am Flughafen folgten, die Autobahn rund um den Flughafen wurde besetzt, die Innenstadt Frankfurts tagelang blockiert. Der Einsatz der Polizei mit Holzknüppeln, Tränengas- und Blendschockgranaten zog öffentliche Kritik auf sich, und der von 220.000 Unterschriften gestützte Antrag auf ein Volksbegehren gegen den Ausbau wurde vom Hessischen Landtag zurückgewiesen. Demonstranten lieferten sich auf „Sonntagsspaziergängen" regelmäßige Scharmützel mit der Polizei.

Nachdem die Startbahn trotz dieser massiven Protestaktionen fertiggestellt und im April 1984 dem Verkehr übergeben wurde, kam es am 2. November 1987 zum traurigen Höhepunkt der Auseinandersetzung: Auf einer Demonstration zum Jahrestag der Räumung des Hüttendorfs wurden Polizeibeamte von Vertretern des militanten Teils der Protestbewegung beschossen, neun Beamte wurden getroffen, zwei davon erlagen ihren Verletzungen. Der Protest der Startbahngegner zerbrach daran. Zurück blieb die traurige Erinnerung an einen der größten öffentlichen Konflikte der Bundesrepublik.

zeugt waren, dass der bestehende Zaun die Grenze des Flughafens darstelle und die Landesregierung den Bau weiterer Bahnen angesichts der Vorgeschichte nicht auf die Agenda setzen werde. Dementsprechend wurde die Forderung als Tabubruch aufgefasst: In den Augen der Kritiker stellte dies das Versprechen von Ministerpräsident Holger Börner in Frage. Dieser hatte damals erklärt, dass der Ausbau des Flughafens mit dem Bau der Startbahn West abgeschlossen sei. Die Ausbaugegner argumentierten, dass

ein Ausbau des Flughafens unweigerlich zu einer Zunahme des Fluglärms führen würde. Die Anzahl der Flugbewegungen über den umliegenden Gemeinden von Mainz im Westen bis Hanau im Osten habe sich seit den frühen 1980er Jahren bereits nahezu verdoppelt. Ein weiterer Anstieg des Fluglärms in der Region sei für die Bewohner fluglärmbetroffener Gemeinden unzumutbar. Neben den befürchteten gesundheitlichen Folgewirkungen durch Fluglärm und flugbetriebsbedingte Schadstoffe spreche auch die erforderliche Abholzung großer Waldflächen gegen einen Ausbau.

2 Gesprächskreis Flughafen empfiehlt Mediation

Mit der konfliktreichen und eskalierten Auseinandersetzung um den Bau der Startbahn West in den 1980er Jahren war die öffentliche Diskussion um den Bau einer vierten Bahn von Beginn an mit einer schweren Hypothek belastet. Angesichts dieser Ausgangslage rief der damalige hessische Ministerpräsident Hans Eichel einen „Gesprächskreis Flughafen“ ins Leben, um eine sachliche Diskussion des Ausbauvorhabens zu ermöglichen. Diesem gehörten neben dem Ministerpräsidenten selbst 17 persönlich berufene Mitglieder an: Vertreter der Wirtschaft und der Arbeitnehmerseite, der Kirchen, Parteien und Kommunen, Minister und Staatssekretäre sowie Einzelpersonen wie Dr. Hartmut Johnsen und Prof. Dr. Kurt Oeser. Dr. Johnsen war ehemaliges Mitglied der Kirchenleitung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau und hatte soeben ein Buch zum Startbahn-West-Konflikt veröffentlicht, auf dessen letzten Seiten er für den Einsatz von Mediationsverfahren plädierte, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern. Prof. Dr. Oeser war ehemaliger Pfarrer und Umweltbeauftragter der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und galt wegen der von ihm abgehaltenen Gottesdienste im Hüttendorf als Symbolfigur der Startbahn-West-Bewegung. Er war zu diesem Zeitpunkt auch Vorsteher der Stadtverordnetenversammlung in Mörfelden-Walldorf und Vorsitzender des Fördervereins „Umweltmediation e.V.“.

Der Gesprächskreis Flughafen traf sich am 23. Februar 1998 erstmalig. Sowohl Prof. Dr. Oeser als auch Dr. Johnsen schlugen bei diesem Treffen ein Mediationsverfahren vor. Dahin gehende Überlegungen waren auch in der Staatskanzlei von der „Gruppe Projektplanung“ bereits angestellt worden und stießen auf Zustimmung. Eine Arbeitsgruppe wurde eingesetzt und legte einen entsprechenden Vorschlag vor. Der Gesprächskreis stellte sich im Mai 1998 hinter diesen Vorschlag und empfahl, die zukünftige Entwicklung des Flughafens und der Region in einem ergebnisoffenen und unabhängigen Mediationsverfahren zu diskutieren.

Der Gesprächskreis definierte die Aufgabe der Mediation wie folgt: „Das Mediationsverfahren soll klären, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein/Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregion außer Acht zu lassen“. Die offene Fragestellung der Mediation schloss ein, dass sich die Mediationsgruppe auch gegen den Ausbau aussprechen könnte. Die damalige Flughafen Frankfurt AG (FAG) verzichtete deshalb darauf, formale Planungen einzuleiten.

Die Landesregierung trug der Mediation auf, bis Ende 1999 ein Ergebnis vorzulegen. Nach dem – vorläufigen – Verzicht der FAG auf formale Planungen blieb der Mediation ein Zeitraum von anderthalb Jahren, um grundsätzliche Themen zu diskutieren – etwa die Entwicklung des Luftverkehrs, die generelle Belastung des Umlandes und die Arbeitsplatzeffekte in der Region. Die Hessische Landesregierung als Initiatorin des Mediationsverfahrens hatte sich von einer breiten, den formalen Verfahren vorgeschalteten Beteiligung eine sachliche und grundlegende Diskussion des Ausbauvorhabens versprochen. Dabei sollten Kompromisslinien gefunden werden, die den verschiedenartigen Interessen in der Region gerecht würden. Als Ergeb-

nisse sollten abgestimmte Empfehlungen zur zukünftigen und im Sinne einer Balance ökonomischer, sozialer und ökologischer Interessen nachhaltigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens erarbeitet werden. Diese Empfehlungen wurden – „offenbar zur Überraschung der meisten Beobachter", wie die Wissenschaftlerin Anna Geis (2005) später feststellte – tatsächlich in Form eines Pakets abschließend ausgesprochen.

3 Das Mediationsverfahren

3.1 Mitglieder des Mediationskreises und Leitung der Mediationsgruppe

Am Mediationsverfahren beteiligten sich 21 Vertreter von betroffenen Gemeinden und Städten, aus der Wirtschaft, Gewerkschaften, der Flugsicherung, aus Bundes- und Landesministerien, Vereinen sowie Vertreter einer Bürgerinitiative. Sie bildeten die sogenannte Mediationsgruppe.

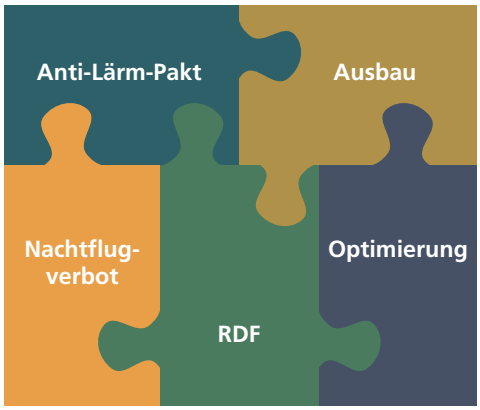
Die Mediationsgruppe wurde von drei weithin akzeptierten, neutralen Mediatoren geleitet. Zwei von ihnen, Prof. Dr. Kurt Oeser und Dr. Frank Niethammer, schlug der Gesprächskreis Flughafen vor. Sie genossen großes Vertrauen bei einer Mehrzahl der Hauptstreitparteien. Prof. Dr. Oeser war einer der Wortführer gegen den Bau der Frankfurter Startbahn-West und wirkte später als Umweltbeauftragter der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD). Dr. Niethammer war Ehrenpräsident der Frankfurter Industrie- und Handelskammer und Vizepräsident a. D. des Deutschen Industrie- und Handelstages. Als dritten Mediator nominierten Prof. Dr. Kurt Oeser und Dr. Frank Niethammer im Konsens Prof. Dr. Klaus Hänsch, Mitglied und ehemaliger Präsident des Europäischen Parlaments. Diese drei Mediatoren lebten – obschon auf der Basis unterschiedlicher Positionen – eine gemeinsame Verständigung vor und unterstützten damit auch die Kompromissfindung in der Mediationsgruppe.

3.2 Arbeitsrhythmus der Mediation

Das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens wurde im Sommer 1998 in Gang gesetzt. Es dauerte insgesamt 15 Monate. In dieser Zeit fanden 24 Sitzungen der Mediationsgruppe statt. Zur Vorbereitung von Diskussionen und Entscheidungen der Mediationsgruppe wurden die drei Arbeitskreise „Verkehr", „Ökologie, Gesundheit und Soziales" und „Ökonomie" gebildet, die jeweils von einem Mediator geleitet wurden und insgesamt 35 Mal zusammenkamen. Im Laufe des Verfahrens wurden zu 41 Arbeitspaketen 20 Gutachten in Auftrag gegeben und 15 Hearings mit Experten durchgeführt. Man war mit insgesamt 129 Experten im Gespräch, wobei immer Fachleute „beider Seiten" angehört wurden.

3.3 Ergebnis der Mediation

In ihrem Abschlussbericht formulierten die drei Mediatoren im Januar 2000 ein Paket aus Empfehlungen, das die Ansprüche und



Ergebnis des Mediationsverfahrens: Das Mediationspaket

Anforderungen aller beteiligten Personen und Institutionen ausreichend berücksichtigen und miteinander in Einklang bringen sollte. Der Endbericht der Mediatoren fasste in vier Kapiteln auch die Erfahrungen und das erarbeitete Fachwissen aus 18 Monaten Flughafenmediation zusammen. Die als Paket in Kapitel fünf formulierten Empfehlungen wurden schließlich von der Mediationsgruppe angenommen – mit Ausnahme sechs kommunaler Vertreter, die in einer Notiz zu Protokoll gaben, den im Paket enthaltenen Ausbau nicht mitzutragen. Dieses Ergebnis – das sogenannte „Mediationspaket" – beinhaltete fünf einander ergänzende Bausteine, die nur als Ganzes gelten sollten. Wer einen Teil aus diesem Paket herauslöse, so das

gemeinsame Verständnis der Mediationsgruppe, könne sich nicht auf das Ergebnis der Mediation berufen. Zum Paket gehörten:

- Die Optimierung des bestehenden Systems – zum Beispiel durch technologische und organisatorische Innovation
- Eine Kapazitätserweiterung des Flughafens durch den Bau einer neuen Bahn
- Ein Nachtflugverbot – empfohlen im Zeitraum von 23 Uhr bis 5 Uhr und die Forderung nach zusätzlichen Maßnahmen zur Lärmreduzierung für besonders sensible Zeitbereiche (z. B. sogenannte „Tagesrandzeiten")
- Der Anti-Lärm-Pakt als ein verbindliches Programm zur Lärmminderung und Lärmvermeidung
- Ein Regionales Dialogforum (RDF) – für die Fortsetzung des in der Mediation begonnenen Dialogs, die Begleitung der Umsetzung des Mediationspakets und für die fortgesetzte Erörterung der Entwicklung von Flugverkehr und Flughafen

3.4 Bewertung des Mediationsverfahrens

Bei Infrastrukturmaßnahmen gibt es mitunter im Vorfeld Gespräche zwischen der Verwaltung und dem Projektträger, um sich dem komplexen Sachverhalt anzunähern. Mit der Mediation, wie später mit dem RDF, wurden diese Vorgänge in das Licht der interessierten Öffentlichkeit geholt. Mehr noch: Normalerweise werden betroffene Bürger und Institutionen erst in der Phase des Erörterungstermins, und damit sehr spät, punktuell und formalisiert im Planfeststellungsverfahren beteiligt. Ihre Möglichkeiten beschränken sich darauf, sich zunächst schriftlich, im Erörterungstermin dann mündlich, zu den bereits eingereichten Planungen zu äußern. Da die wichtigen Entscheidungen zu diesen Zeitpunkten aber in der Regel bereits gefallen sind, stehen formale Verfahren häufig in der öffentlichen Kritik. Das Mediationsverfahren bzw. das RDF gab den Betroffenen hingegen zum ersten Mal in Deutschland in diesem Ausmaß die Möglichkeit, von Beginn an am Planungs- und Meinungsbildungsprozess der Entscheidungsträger teilzunehmen, ihn zu begleiten und zu beeinflussen.

Auch wenn kommunale Mitglieder der Mediationsgruppe auf einer Protokollnotiz beharrten, der zufolge sie den Ausbau ablehnten, und obgleich die Lufthansa AG darauf hinwies, dass ein Nachtflugverbot erst noch in seiner Praktikabilität und Umsetzbarkeit geprüft werden müsse, fand das Mediationspaket in Politik und Gesellschaft breite positive Beachtung. Gesellschaftliche Institutionen wie z. B. die Synode der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau unterstützten das Paket, der Hessische Landtag sprach sich im Mai 2000 nach einem dreitägigen Hearing mit großer Mehrheit für das Mediationspaket aus.

Mit der öffentlichen Präsentation des Berichts der Mediationsgruppe durch die drei Mediatoren am 1. Februar 2000 wurde das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens zu einem Ende gebracht. Es stellte bis zu diesem Zeitpunkt das größte und umfassendste Beteiligungsverfahren bei einem Infrastrukturprojekt in Deutschland dar. Innerhalb der Fachszene entfachte das RDF eine vertiefte, kontroverse Debatte über politische Mediation.

4 Einleitung des formalen Verfahrens und Einsetzung des RDF

Nach Abschluss des Mediationsverfahrens leitete die FAG im Februar 2000 beim zuständigen Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung die nächsten Schritte für den beabsichtigten Flughafenausbau um eine vierte Landebahn ein. Das Ministerium entschied, die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der ersten Stufe zeitgleich mit dem Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen. Der „Scoping-Termin" vom 2. bis 4. November 2000, bei dem der vorgesehene Untersuchungsumfang zur UVP vor den Trägern öffentlicher Belange (Kommunen, Ämtern, Naturschutzverbänden etc.) zur Diskussion gestellt wurde, war der erste öffentlich wahrnehmbare Schritt auf dem Weg zu einer Kapazitätserweiterung. Im Februar 2001 teilte das zuständige Regierungs-

Empfehlungen der Mediation vom Januar 2000 zur Einrichtung des RDF
In den Empfehlungen hieß es unter Baustein V schlicht: „Der im Mediationsverfahren begonnene Dialog mit der Region muss in geeigneter Weise fortgeführt und intensiviert werden. Die Mediationsgruppe empfiehlt die Einrichtund eines regionalen Dialogforums, das nicht nur die Details von Nachtflugverbot und Anti-Lärm-Paket gemeinsam erarbeitet und die Selbstverpflichtung der FAG diskutiert und begleitet, sondern auch regelmäßig die Fragen zur Entwicklung des Flugverkehrs und der ökonomischen Entwicklung des Flughafens diskutiert. Auch über die langfristigen Perspektiven des Frankfurter Flughafens ist die Diskussion mit der Bevölkerung zu beginnen, damit Entscheidungen erst getroffen werden, wenn ihre Folgen ausreichend bekannt sind und nicht vorher, so dass man sie später bedauern muss. Die FAG, die Fluggesellschaften und die Landesregierung sollten ihre Bemühungen um Akzeptanz des Flughafens bei der Bevölkerung verstärken. Klagen über Belastungen dürfen nicht unbeachtet zur Seite geschoben und als Belästigung empfunden werden. Zum fairen und offenen Dialog zwischen dem Flughafen und seiner Nachbarschaft gehört auch der Aufbau eines effizienten Beschwerde- und Kommunikationsmanagements.“

präsidium in Darmstadt mit, welcher Untersuchungsumfang konkret für die UVP erwartet werde.

Parallel zur Eröffnung der formalen Genehmigungsverfahren zum Ausbau des Flughafens wurden Vorbereitungen getroffen, den Dialog über das Ausbauvorhaben – gemäß des fünften Bausteins aus dem Mediationspaket – fortzuführen. Am 23. Juni 2000 setzte die Hessische Landesregierung das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF) ein mit dem Ziel, die Umsetzung weiterer Bausteine des Pakets in Form eines Dialogverfahrens zu erarbeiten. Die damalige Planung der FAG ging davon aus, dass zur Fußballweltmeisterschaft 2006 die ersten Flieger auf der neuen Bahn landen würden. Niemand ahnte zu diesem Zeitpunkt, dass das RDF fast auf den Tag genau erst acht Jahre später mit einer letzten Sitzung am 13. Juni 2008 beendet werden würde.

Mit dem damaligen Präsidenten der TU Darmstadt und heutigen Vorstandsvorsitzenden des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner, wurde ein Vorsitzender ernannt, der sich schnell in fachlichen Fragen zu orientieren verstand, als ausgleichende Persönlichkeit wahrgenommen wurde und als Bürger von Darmstadt-Arheilgen den Fluglärm in der Region selbst erlebte.

Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner
Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner wurde 1954 in Kassel geboren. Nach seinem Studium des Bauingenieurwesens an der Technischen Hochschule Berlin und der Technischen Universität (TU) Darmstadt, wo er im Jahr 1985 promovierte, arbeitete Prof. Wörner im Ingenieurbüro König und Heunisch. 1990 wurde er an die TU Darmstadt berufen und übernahm die Leitung der Prüf- und Versuchsanstalt. Prof. Wörner wurde 1995 zum Präsidenten der TU Darmstadt gewählt und führte seine Hochschule in die Autonomie – eine politische Leistung, die ihm landesweite Aufmerksamkeit bescherte. Im Jahr 2000 berief ihn Ministerpräsident Roland Koch zum Vorsitzenden des RDF. Zum 1. März 2007 wurde Prof. Wörner Vorstandsvorsitzender des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR), seit Juni 2007 ist er zudem stellvertretender Vorsitzender des Rates der Europäischen Weltraumorganisation (ESA).

Mit der Geschäftsführung des RDF und der Organisation des regionalen Dialogs beauftragte die Landesregierung die IFOK GmbH aus Bensheim. Das Öko-Institut e. V. übernahm die Wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens. Beide Institutionen waren bereits an der Mediation beteiligt: IFOK-Geschäftsführer Dr. Hans-Peter Meister hatte im Auftrag der Landesregierung die drei Mediatoren beraten und das Öko-Institut die umfangreiche fachliche Arbeit der Mediation begleitet.

IFOK GmbH

Die IFOK GmbH bildete die Geschäftsstelle des RDF. Sie gestaltete den Dialog im RDF durch Beratung und Moderation, war verantwortlich für den Bürgerdialog und die Pressearbeit und managte die Organisation der Gremienarbeit. IFOK wurde 1995 als unabhängiges Beratungsinstitut mit den Leistungsschwerpunkten Kommunikation, Beteiligung und Dialog bei Veränderungsprozessen in Gesellschaft und Unternehmen gegründet. Im Fokus stehen dabei die Themen Mobilität, Energie, Umwelt, Beschäftigung, Bildung und Corporate Social Responsibility. Für Kunden aus Politik und Wirtschaft hat IFOK beispielgebende Prozesse durchgeführt, unter anderem die European Citizens Consultations, das erste europäische Bürgerbeteiligungsverfahren, das in allen 27 Ländern der EU stattfand. IFOK beschäftigt rund 100 Mitarbeiter an den Standorten Bensheim, Berlin, Düsseldorf, München, Brüssel und Washington.

Öko-Institut e. V.

Ein Team von Mitarbeitern des Öko-Instituts übernahm wie schon im Mediationsverfahren die Wissenschaftliche Begleitung des RDF. Sie gestalteten und unterstützten die inhaltliche Arbeit im Forum, in Projektteams und Arbeitsgruppen, sicherten eine Anbindung der Diskussion an den Stand der Forschung und berieten, zusammen mit der Geschäftsstelle, den Vorsitzenden des RDF. Das Öko-Institut wurde 1977 von engagierten Bürgern gegründet. Ziel war es, durch wissenschaftliche Beiträge das Thema Umwelt auf die Tagesordnung des politischen Geschäfts zu setzen. Was mit einer kleinen Wissenschaftsschmiede bestehend aus einigen wenigen Ingenieuren, Physikern, Chemikern, Juristen und Theologen begann, ist heute eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungseinrichtungen für eine nachhaltige Zukunft. Es beschäftigt über 120 Mitarbeiter, darunter 80 Wissenschaftler, an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin. In wissenschaftlicher Forschung und Beratung erarbeitet es gemeinsam mit Partnern und Auftraggebern Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal gestaltet und umgesetzt werden kann.

II Aufgaben, Gremien und Arbeitsweise des RDF

Die Arbeit des Regionalen Dialogforums basierte im Wesentlichen auf drei Säulen: Die erste Säule stellte der Abschlussbericht samt Empfehlungen der Mediation vom Januar 2000 dar. Die zweite Säule bestand aus dem Kabinettsbeschluss vom 20. Juni 2000, der das Regionale Dialogforum Frankfurt einsetzte.[1] Die dritte Säule war die Geschäftsordnung und das Arbeitsprogramm, die sich das RDF selbst gab. Die ersten Verfahrensregeln für das RDF wurden am 23. Juni 2000 in einem „Codex Allgemeine Verhaltensregeln für das Regionale Dialogforum" (vgl. Kap. VII. 14) festgelegt. Eine erste Version der Geschäftsordnung (vgl. Kap. VII. 14) wurde am 20. Oktober 2000 verabschiedet, 2004 wurde sie durch eine geänderte Version ersetzt.

Die Verabschiedung einer gemeinsamen Geschäftsordnung war die erste große Herausforderung des RDF. Sie definierte die Aufgaben und legte Strukturen und Prinzipien der eigenen Arbeit fest. Dabei kristallisierte sich auch das Selbstverständnis des RDF heraus, etwa in der Frage der Modalitäten von Abstimmungen oder in der Gründung von weiteren Arbeitsgremien. Wichtige Diskussionen wurden auch in Bezug auf den öffentlichen Umgang mit Ergebnissen des RDF und die Finanzierung der Forumsarbeit geführt.

Eine zweite große Herausforderung in der Startphase des RDF bestand darin, weitere Mitglieder ins Forum zu berufen und dabei Ausgewogenheit zu gewährleisten. Dies war sowohl ein Auftrag der Landesregierung, als auch Wunsch der Kommunen. Drittens musste ein gemeinsames Arbeitsprogramm festgelegt werden. Dazu wurden die noch offenen Fragestellungen der Mediation in einer sogenannten „Restantenliste" aufgegriffen und um weitere Fragen ergänzt. Viertens war zu klären, in welchem Verhältnis die Arbeit des RDF zu den formalen Verfahren stehen sollte.

Es dauerte mehr als ein Jahr, bis das RDF die Frage seiner Besetzung abschließend beantwortet hatte. Mit den genannten Herausforderungen hingen aber Fragen zusammen, die sich im Verlauf der weiteren Jahre immer wieder neu stellten und zum Teil auch neu beantwortet wurden. Das folgende Kapitel gibt eine Übersicht über die Aufgaben und die Arbeitsweise des RDF, wie sie sich über die Jahre hinweg entwickelten.

1 Aufgaben des RDF

Die Aufgaben des RDF ergaben sich einerseits aus seinem formalen Auftrag und andererseits aus den Erwartungen der Mitglieder und ihrer Bereitschaft, diesen Auftrag mit Leben zu füllen. Dieser Auftrag wurde allerdings von verschiedenen Mitgliedern zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich interpretiert. Es war die Aufgabe des Vorsitzenden und der Geschäftsstelle, einen Weg vom Auftrag zu seiner Umsetzung zu finden, der den unterschiedlichen Erwartungen der Mitglieder Rechnung trug.

Der Auftrag des RDF setzte sich maßgeblich aus den folgenden vier Bestimmungen zusammen:

- Verständigung durch Dialog
- Beratung der formalen Verfahren und der Politik
- Versachlichung durch Information und Fachaufklärung
- Hüter und Fortentwickler der Mediation

1.1 Verständigung durch Dialog

1.1.1 Beteiligung von Vertretern und Multiplikatoren

Für die vom wachsenden Flughafenbetrieb betroffenen Gruppen war das RDF vor allem ein Gremium des offenen und sachlichen Austauschs über wichtige Fragen des Ausbaus und der Flughafenentwicklung. Verständigung durch Dialog wurde durch verschiedene Formen der Beteiligung und der transparenten Kommunikation erreicht. Dialog hieß für das Forum, die offene Frage des „Wie" des Ausbaus und der zukünftigen Entwick-

[1] Der Kabinettsbeschluss schloss an die Mediation sowie an informelle Gespräche seit ihrer Beendigung an. Zur ersten Sitzung des RDF wurde dieser Kabinettsbeschluss in einem ersten Codex des RDF vom 23. Juni 2000 zusammengefasst.

lung gemeinsam und ergebnisoffen anzugehen. Das schloss die Möglichkeit mit ein, im Verlauf des Dialogs neue Themen und Fragen zu behandeln und dafür auch neue Gremien zu bilden, wie es der Kabinettsbeschluss für das RDF als unabhängige und „lernende Organisation“ vorsah. Das „Ob“ des Ausbaus stand allerdings nicht mehr zur Diskussion – auch wenn die Kommunen sicherstellten, dass in den Untersuchungen des RDF stets die „Nullvariante“ (kein Ausbau) berücksichtigt wurde.

Das RDF wurde im Kabinettsbeschluss ausdrücklich als Forum konzipiert, in dem die von einer Kapazitätserweiterung Betroffenen die Chance erhalten sollten, ihre Vorstellungen, Forderungen und Ideen in das weitere Verfahren zur Entwicklung des Flughafens einzubringen. Das gesetzlich verbriefte Recht betroffener Gruppen, in formalen Planungsverfahren zu bestimmten Zeitpunkten Einspruch einzulegen, sollte demnach durch das RDF erweitert werden: Für Umweltverbände und Bürgerinitiativen wurde der Prozess der frühzeitigen Festlegung von wichtigen Planungsdetails zugänglich gemacht und hierzu der breite Dialog mit der Öffentlichkeit gesucht. Darin sah das RDF auch die Chance, „weitere, die Bürgerinteressen der Region berührende Themen und Schwerpunkte herauszuarbeiten, die in förmlichen Verfahren nicht geltend gemacht werden können“.

Wie kann nun eine möglichst große Zahl an betroffenen Gruppen und interessierten Bürgern an einem Dialog über die Entwicklung des Flughafens beteiligt werden? Das RDF ging dafür zwei Wege: erstens über die möglichst repräsentative Beteiligung von Vertretern und Multiplikatoren der Fachwelt an der RDF-Arbeit und zweitens über einen transparenten Bürgerdialog. Die Sorgen, Anregungen und Fragen aus dem Bürgerdialog flossen in die Auseinandersetzungen im RDF immer wieder mit ein. Die zentrale Aufgabe des RDF, „Verständigung durch Dialog“ zu ermöglichen, wurde so durch differenzierte Formen der Beteiligung und der transparenten Kommunikation erreicht.

1.1.2 Bürgerdialog

Über die regionale Fachöffentlichkeit hinaus war auch der Dialog mit der Allgemeinheit Auftrag des RDF. Das Dialogangebot umfasste ein Bürgerbüro, Pressearbeit, zwei Internetseiten, ein Bürgernetzwerk und öffentliche Dialogveranstaltungen. Das Bürgerbüro des RDF wurde bereits im Kabinettsbeschluss als Anlaufstelle für einzelne Bürger wie für organisierte Interessen in der Region konzipiert. Es war in der Region angesiedelt und verfügte über eine Bibliothek mit Informationsmaterialien rund um den Konflikt und die Arbeit des RDF. Ebenso war es Gastgeber für zahlreiche Informations- und Diskussionsveranstaltungen, sogenannter Dialogstunden und unterhielt ein Bürgernetzwerk. Darüber hinaus führte es Schulbesuche und mobile Bürgerbüros durch und verlieh Schallpegelmessgeräte (vgl. Kap. VII. 9, Kap. III. 1).

Dem in der RDF-Konzeption festgelegten Gebot von Transparenz und offener Informationspolitik folgend lud der Vorsitzende des RDF auch zu zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen des RDF in den Kommunen der Region ein. Bereits am 25. August 2000 führte das RDF fünf Fokusgruppen mit 55 Bürgern und Multiplikatoren aus der Region durch, um die Erwartungen an die Kommunikation zwischen RDF und der Öffentlichkeit zu klären und für die Öffentlichkeit interessante Themen herauszuarbeiten. Die Ergebnisse bestimmten in weiten Teilen das Veranstaltungsangebot des RDF in den folgenden acht Jahren. Themendialoge brachten Verantwortliche des Flughafenbetriebs und der Ausbauplanung ins direkte Gespräch mit der interessierten Öffentlichkeit. Diese Veranstaltungen wurden in der Regel vom Vorsitzenden des RDF, Prof. Dr. Wörner, geleitet. Neben Fokusgruppen und Podiumsdiskussionen wurden im RDF auch Fluglärmmessen und eine Zukunftswerkstatt durchgeführt. Die gut dokumentierten Ergebnisse machten transparent, welche Sorgen, Bedenken und Hoffnungen auf Seiten der Bürger in der Region bestanden, zwangen die Verantwortlichen zur Auseinandersetzung mit ihren Anliegen und setzten so Standards in der Arbeit des RDF.

Diskussionsveranstaltung „Urlaub und Lärm“

Der Vorsitzende nahm in der Öffentlichkeit auch über Presseinformationen Stellung und veröffentlichte den Jahresbericht des RDF. Dieser war, ebenso wie die vom RDF beauftragten Gutachten und die Ergebnisberichte der Projektteamsitzungen (vgl. Kap. II. 2.2), Hearings und Veranstaltungen, auf der Homepage des RDF öffentlich abrufbar. Darüber hinaus gab der „Dialogbrief" in regelmäßigen Abständen einen Einblick in die Arbeiten des RDF. Im Zusammenhang mit Forumssitzungen wurden zudem Pressegespräche durchgeführt und Presseinformationen veröffentlicht.

1.2 Beratung der formalen Verfahren und der Politik

1.2.1 „Beratungsgremium mit empfehlendem Charakter"

Der Kabinettsbeschluss entwarf das RDF als „Beratungsgremium mit empfehlendem Charakter". Es sollte die Umsetzung des Mediationspakets konstruktiv begleiten, ohne ein Entscheidungsgremium zu sein. Darüber hinaus galt es, Vorschläge für die Gestaltung des langfristigen Verhältnisses zwischen Flughafen und Region zu erarbeiten. In diesem Sinne sollte das RDF Entscheidungen der Politik und der Verwaltung vorbereiten. So hieß es in der Geschäftsordnung des RDF: „Das Regionale Dialogforum hat keine Entscheidungskompetenzen, seine Beratungs- und Verhandlungsergebnisse sollen aber die Forderungen, Erwartungen und Ideen der Beteiligten und Betroffenen in die Entscheidungsprozesse einbringen."

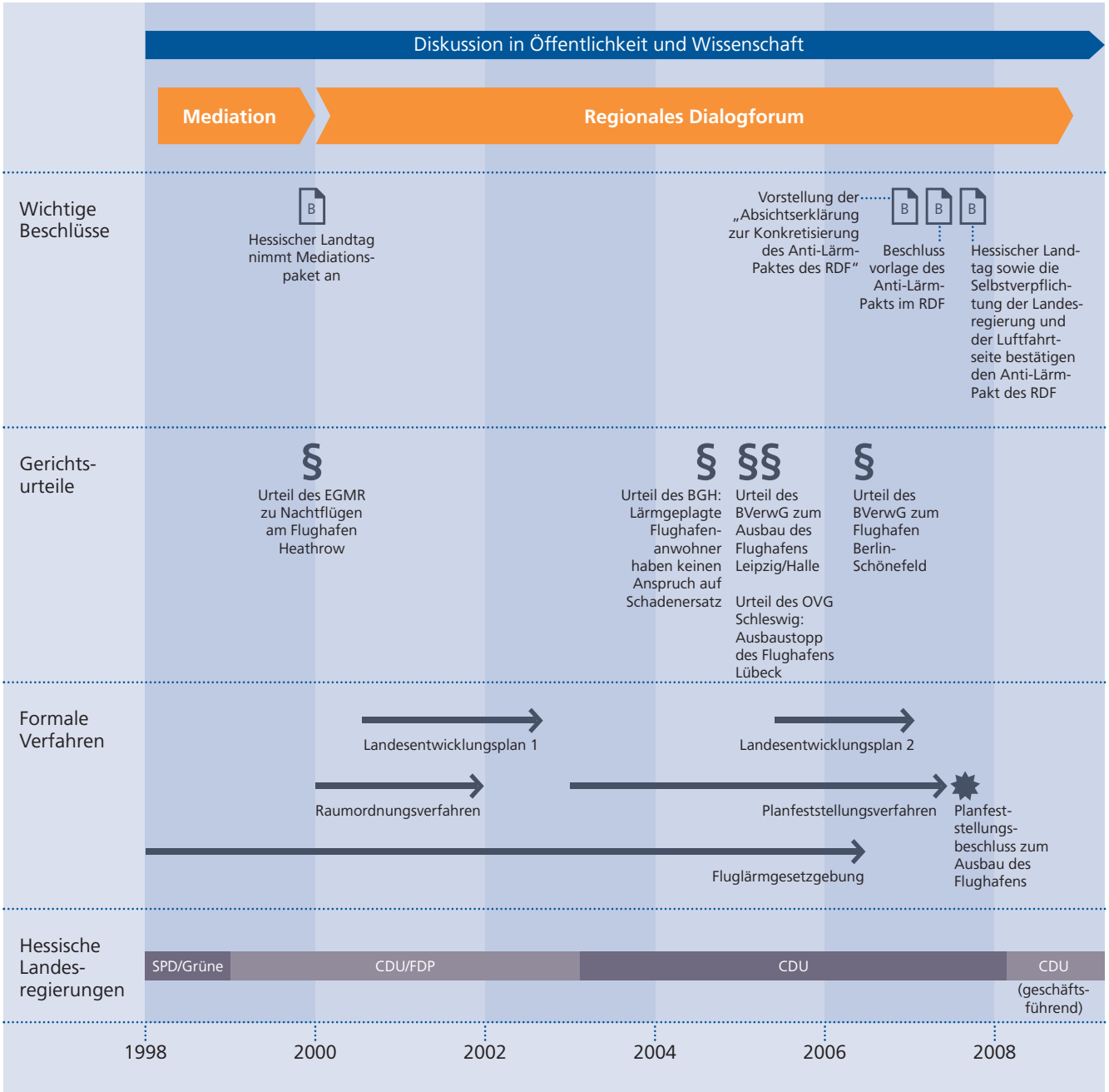
Diese Aufgabenbestimmung betraf den Stellenwert des informellen Beteiligungsverfahrens RDF gegenüber den laufenden formalen Planungsverfahren. Die Parallelität des informellen Verfahrens mit den formalen Verfahren war eine wesentliche Besonderheit des RDF und eine Veränderung gegenüber der Mediation, wie der Kabinettsbeschluss vom 23. Juni 2000 bemerkte: „Während mit dem Mediationsverfahren zum Flughafen Frankfurt eine neue und unkonventionelle Partizipationsplattform für Beteiligte und Betroffene weit im Vorfeld administrativer Entscheidungen entwickelt wurde, wird das Regionale Dialogforum parallel zu politischen Entscheidungsprozessen und dem gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Verwaltungsweg (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) ablaufen." Insofern stellte das RDF ein Novum dar, worüber sich die Initiatoren wohl bewusst waren: „Wie mit dem Mediationsverfahren wird auch mit dem Regionalen Dialogforum Neuland betreten ... Für eine (...) Gleichzeitigkeit zwischen Verwaltungsverfahren und dem mediativen Verfahren des Regionalen Dialogforums gibt es bislang kein Vorbild."

1.2.2 Die formalen Planungsverfahren

Der Neulandcharakter warf zugleich die Frage nach dem Verhältnis der Institution RDF zu den formal vorgeschriebenen Planungsverfahren sowie gegenüber den zuständigen Behörden auf. Diese Frage wurde im Jahr 2000 zu Beginn des Raumordnungsverfahrens erstmals diskutiert, begleitete aber das RDF durch die gesamten acht Jahre Arbeit. Zu den formalen Planungsverfahren gehörten

- das Raumordnungsverfahren von 2000 bis 2002,
- das Planfeststellungsverfahren von 2003 bis 2007,
- der Landesentwicklungsplan Hessen 2000, dessen Erstellung und Revision von 2000 bis 2007 andauerte.

Die Parallelität der Verfahren erforderte, dass das RDF seine Arbeitsergebnisse auf die Zeitfenster dieser Verfahren abstimmte. Das war besonders beim Landesentwicklungsplan eine große Herausforderung, da auf dessen Erstellung und Revision zwischen 2000 und 2007 zahlreiche weitere juristische Veränderungen und veränderte Umstände durch die sich entwickelnde (europäische) Gesetzgebung und der Rechtsprechung folgten (vgl. Kasten „Herausforderungen in der Begleitung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000"). Das Zeitfenster zwischen Erörterungstermin und Ende des Planfeststellungsverfahrens war dagegen eine Chance für das RDF, nach Abschluss der formalen Argumente



RDF und parallele Verfahren im Überblick

im Erörterungstermin und vor der Verkündung des Planfeststellungsbeschlusses noch einmal gemeinsame Regelungen zum Anti-Lärm-Pakt zu suchen und zu verhandeln.

Planfeststellungsverfahren und Raumordnungsverfahren
Große Infrastrukturvorhaben wie z. B. der Ausbau eines Flughafens oder der Bau von Kraftwerksanlagen unterliegen einem förmlichen, verwaltungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Wichtiger Bestandteil dieses Verfahrens ist meist eine Untersuchung auf Umweltverträglichkeit.

Dem Planfeststellungsverfahren in der Regel vorgeschaltet ist ein Raumordnungsverfahren (ROV). Im ROV wird ein Gutachten erstellt, das klärt, ob das Projekt mit den Erfordernissen der Raumordnung vereinbar ist (z. B. durch eine raumordnerische Umweltverträglichkeitsuntersuchung). Das Raumordnungsverfahren hat keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen und ist verwaltungsgerichtlich nicht anfechtbar.

Herausforderungen in der Begleitung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000
Dem Land Hessen mit Landesregierung und Landtag kam bei der Umsetzung des Mediationsergebnisses eine entscheidende Rolle zu. Über das Instrument des „Landesentwicklungsplans Hessen 2000" der Landesregierung erhielten die Ausbaupläne unter den Bedingungen der Mediation eine formale raumplanerische Grundlage. Allerdings wurde der Landesentwicklungsplan (LEP) vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof im August 2002 in Bezug auf Bestimmungen zum Ausbau für nichtig erklärt. Nach umfangreichen Vorarbeiten lag der Neuentwurf der Landesregierung zwischen Juni und September 2005 zur Stellungnahme aus. Im September 2006 schließlich beschloss die Landesregierung die Änderung des Landesentwicklungsplans. Dazu fand im Februar 2007 eine öffentliche Expertenanhörung, im März 2007 eine Anhörung der betroffenen Kommunen statt. Am 31. Mai 2007 beschloss der Landtag dann schließlich den neuen Entwurf.

Anlässlich der Expertenanhörung im Februar 2007 präsentierte auch Prof. Dr. Wörner als RDF-Vorsitzender Vorschläge zur Verankerung des Nachtflugverbots als Ergebnis der Mediation. Zuvor hatte er beim Frankfurter Professor Dr. Georg Hermes ein Rechtsgutachten eingeholt, das Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen, insbesondere im Hinblick auf das Nachtflugverbot, auslotete. Hintergrund hierfür war, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zum Ausbau des Flughafens Schönefeld im März 2006 auch zu der Frage Stellung genommen hatte, wie sich das Verhältnis zwischen Landesplanung und Fachplanung, also hier zwischen LEP und einem möglichen Planfeststellungsbeschluss, darstellt. Das versprach unter Umständen neue Spielräume für eine verbindliche Verankerung des gesamten Mediationspakets. Das Hauptanliegen des Vorsitzenden des RDF war es, möglichst alle Punkte der Mediation gleichwertig im LEP zu verankern, um seinem Charakter als nicht aufschnürbarem „Paket" gerecht zu werden.

Die Änderung des LEP durch die Hessische Landesregierung nahm so viel Zeit in Anspruch, da nicht nur die Auflagen des Verwaltungsgerichtshofs, sondern auch europäische Auflagen erfüllt sein mussten. So erforderte die neue Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen eine Umweltprüfung – eine Bestimmung, die im Zuge der Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien ab Juli 2004 galt. Darüber hinaus hatte die EU-Kommission im März 2004 ein Verfahren gegen Deutschland wegen Verletzung der Seveso-II-Richtlinie eingeleitet. Dabei warf sie der Hessischen Landesregierung vor, das Risiko durch die Nähe der geplanten Landebahn Nordwest zum Chemiewerk Ticona, das unter die Störfallverordnung fällt, nicht genügend berücksichtigt zu haben. Die EU-Kommission forderte deshalb eine erneute Prüfung aller Ausbau-Varianten. Diese Prüfung holte die Landesregierung bei der Aufstellung des neuen LEP nach. Dabei wurde gemäß der

Maßgabe einer anderen europäischen Richtlinie, der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG), eine Prüfung von Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung und euro-europäischer Vogelschutzgebiete notwendig, für die bei den verschiedenen Ausbauvarianten erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten waren.

Auf die Bestimmungen des Landesentwicklungsplans sollte sich später auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) in seinem Urteil vom 21. August 2009 zum Ausbau beziehen. Darin wies der VGH die von der Planfeststellungsbehörde getroffenen Ausnahmeregelungen für durchschnittlich 17 Nachtflüge in der sogenannten „Mediationsnacht" (s. Glossar) zurück. Der durch das Luftverkehrsgesetz gebotene Schutz der Nachtruhe werde durch den im Jahr 2007 geänderten Landesentwicklungsplan ergänzt und verstärkt. In der Begründung dieses Plans, der von der Landesregierung in der Gestalt einer Rechtsnorm erlassen worden sei, werde dem Verbot planmäßiger Flüge in der Zeit von 23 bis 5 Uhr ein so erhebliches Gewicht beigemessen, dass daraus eine Abwägungsdirektive folge, die der Planfeststellungsbehörde kaum einen Spielraum für die Zulassung planmäßiger Flüge in der Mediationsnacht lasse, heißt es in der Pressemitteilung des Gerichts.

1.2.3 Der formale Status des RDF

Die Parallelität der Verfahren bestimmte nicht nur die Zeitfenster der RDF-Arbeit, sondern auch den formalen Status des RDF gegenüber anderen Institutionen. Das RDF war entsprechend der Festlegung des Kabinettsbeschlusses ein eigenständiges Forum, also „von Weisungen und Wahlterminen unabhängig." Seine Eigendynamik als lernende Organisation wurde ausdrücklich respektiert. Auch wurde, anders als bei der Mediation, kein Abschlusstermin fixiert.

Die Grundlagen zur Stellung des RDF gegenüber anderen Institutionen wurden bereits im Kabinettsbeschluss geregelt. So sollte das RDF mit der ebenfalls im RDF vertretenen Frankfurter Fluglärmkommission seine Arbeit „zur Nutzung von Synergieeffekten verzahnen". Dies erfolgte beispielsweise durch gemeinsame Arbeit an den Standards der Fluglärmerfassung und -darstellung, beispielsweise in der Durchführung eines gemeinsamen Expertenworkshops von Fluglärmkommission (FLK) und RDF vom 15. März 2006. Auch wurden Vorschläge zu neuen Lärmminderungsmaßnahmen, denen die Luftfahrtseite in der Fluglärmkommission ablehnend gegenüberstand, im kleinen Kreis von Arbeitsgruppen des RDF konstruktiver behandelt und vorangebracht. Darüber hinaus war immer wieder das Verhältnis des RDF und seiner Ergebnisse mit den verfahrensführenden Behörden zu klären.

Die formal verfahrensführenden Stellen waren für das Raumordnungsverfahren das Regierungspräsidium Darmstadt und für das Planfeststellungsverfahren das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL). War das HMWVL noch Mitglied der Mediationsgruppe gewesen, so erhielt es nun, wie die Staatskanzlei, Beobachterstatus im RDF. Vom HMWVL und dem Regierungspräsidium wurde das RDF im Rahmen der formalen Verfahren faktisch als ein „Träger öffentlicher Belange" behandelt. Dieser Status entsprach gesetzlichen Festlegungen der Stellung von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen und beinhaltete bestimmte Rechte. Somit erhielt das RDF frühzeitig umfassende Informationen über die Verfahrensschritte sowie Gelegenheit zu Stellungsnahmen zu Verfahren und Inhalten. Dies entsprach den Festlegungen des Kabinettsbeschlusses. Darin hatte sich die Landesregierung auch verpflichtet, dem RDF Zeitpunkte zu nennen, „bis zu denen Voten des Regionalen Dialogforums berücksichtigt werden können."

1.2.4 Konsequenzen für die Arbeitsweise des RDF

Das Verhältnis des RDF gegenüber formalen Verfahren machte es dringend notwendig, auch die Art und Weise festzulegen, wie das RDF Beschlüsse mit unterschiedlichem Status fasste. Ebenso galt es zu klären, welche Bedeutung die in Protokollen festgehaltenen Diskussionen möglicherweise juristisch haben würden. Beide Punkte wurden zwar zunächst in der Geschäftsordnung geregelt, waren aber dennoch wiederkehrender Gegenstand der Diskussion.

Dem Kabinettsbeschluss zufolge sollte der Grad der Verbindlichkeit von Beschlüssen und Empfehlungen des RDF vom Grad des Konsenses innerhalb der Gruppe abhängig sein, mit dem diese Beschlüsse und Empfehlungen gefasst worden waren. Das RDF klärte in seiner Geschäftsordnungsdiskussion deshalb auch die Frage, wie solche Beschlüsse und Empfehlungen zustande kommen könnten. Hierzu wurden nach längerer Diskussion im Dezember 2001 Abstimmungsmodalitäten festgelegt (vgl. Kap. II. 2.1).

Diskutiert wurde auch, in welcher Form Protokolle der nicht-öffentlichen Sitzungen geführt werden sollten. Die Geschäftsordnung hielt fest, dass in einem Protokoll die wesentlichen Ergebnisse und Diskussionen sowie auf Wunsch auch ausdrückliche Positionen festgehalten werden sollten. Die in den Protokollen fixierten Erörterungen und Beschlussfassungen seien „lediglich unverbindliche Ergebnisse der entsprechend der Präambel offenen Diskussion innerhalb der Mitglieder“. Das Protokoll wurde jedem Forumsmitglied zugeschickt und bei der folgenden Sitzung im Plenum abgenommen, war jedoch nicht öffentlich zugänglich. Nachdem Mitglieder befürchteten, dass ihre Äußerungen dennoch juristisch instrumentalisiert werden könnten, führte die Geschäftsstelle das Protokoll in der Regel ohne Nennung der Namen. Dieses Prinzip wurde nur dann aufgehoben, wenn Mitglieder auf der Wiedergabe ihrer jeweiligen Positionen bestanden. Soweit die Presse im Nachgang über Themen der Sitzung informiert wurde, gab der Vorsitzende die Inhalte der Pressemitteilung vor Ende der Sitzung bekannt. Individuelle Sitzungsberichte der Mitglieder gegenüber der Presse waren, so legte die Geschäftsordnung fest, „zur Wahrung des einheitlichen Erscheinungsbildes“ nicht zulässig und auch nicht üblich.

1.2.5 Beratung der Politik

Über die Begleitung der formalen Verfahren hinaus versprach sich die Landesregierung im Kabinettsbeschluss vom RDF ausdrücklich auch Vorschläge und Empfehlungen an den Flughafen, die Genehmigungsbehörde, den Bundesverkehrsminister, die Deutsche Flugsicherung (DFS) und die Luftverkehrsgesellschaften, wie die bestehende Situation verbessert und wie insbesondere die Belastungen für die Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens minimiert werden könnten. Dieser Auftrag warf über die unmittelbare Ausbauplanung und die Umsetzung von Nachtflugverbot und Anti-Lärm-Pakt hinaus die Frage auf, wie das Verhältnis zwischen dem wachsenden Flughafen und der Region langfristig gestaltbar sei.

1.3 Versachlichung durch Information und Fachaufklärung

Das RDF bearbeitete ein breites Spektrum an Inhalten. Juristische Aspekte in Bezug auf die Planungsverfahren gehörten ebenso zur Agenda wie die Frage, welche Anflugverfahren für welche Kommunen welche Entlastungen bringen könnten oder wie Fluglärm für die gesamte Region am besten erfasst und dargestellt werden kann. Weitere zentrale Themen waren die Auswirkungen des Ausbaus und des ansteigenden Flughafenbetriebs auf den Arbeitsmarkt, die Umwelt, die Gesundheit der Menschen, die soziale Struktur in den Kommunen und auf die Preise von Immobilien in der Flughafenregion.

Ein Großteil dieser Fragen war zumindest für den Frankfurter Flughafen noch nie wissenschaftlich behandelt worden und schon gar nicht von den Konfliktparteien in gemeinsam akzeptierter Weise. So konnten in der breiten

Öffentlichkeit nur Vermutungen über die genannten Fragen bestehen – etwa die Befürchtung, dass Fluglärm die Lebenserwartung reduziere oder dass der Wert von Immobilien wegen des Fluglärms um die Hälfte gemindert werde. Solche Mutmaßungen waren für viele Bürger Anlass zur Sorge. Dementsprechend stützte sich die öffentliche Argumentation für oder gegen den Ausbau tendenziell stärker auf grundsätzliche Einstellungen, praktische Erfahrungen und ungeprüfte Annahmen als auf gesicherte Fakten und Argumentationsketten.

1.3.1 Zweifacher Fokus des RDF

Die Inhalte des RDF ergaben sich aus seinem zweifachen Fokus, nämlich auf die anlaufende Umsetzung des Mediationspakets einerseits und auf die langfristige Gestaltung des Verhältnisses zwischen Flughafen und Region andererseits. In Bezug auf das Mediationspaket galt es, die formalen Verfahren zu begleiten, aber auch informelle Schritte zur Umsetzung des Mediationspakets zu gehen und beispielsweise konstruktive und freiwillige Maßnahmen zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit zu unternehmen.

Der zweite Fokus betraf grundlegende Fragen des ansteigenden Betriebs eines der weltweit größten Flughäfen und seiner Auswirkungen auf die Region. Man war sich einig, dass Ausbau und der ansteigende Flugbetrieb wirtschaftliche, ökologische, soziale und gesundheitliche Auswirkungen hatten, konnte diese aber noch nicht genau benennen und deshalb auch nicht in dem Maße gestaltende Regelungen vornehmen, wie dies wünschenswert erschien.

1.3.2 Vorarbeiten und Auftrag der Mediation

Die Mediation hatte mit ihren Hearings und Gutachten eine fachliche Grundlage für die grundsätzliche Entscheidung für das Mediationspaket geschaffen, und auch die grundsätzlichen Zusammenhänge zwischen Flughafen und Region waren skizziert. Es galt nun aber, grundlegende Fragen und zahlreiche Details zu klären, um den wachsenden Flughafenbetrieb im Sinne eines Ausgleichs zwischen Flughafen und Region zu gestalten. Entsprechend dem in den Niederlanden entwickelten „No-Regret"-Grundsatz sollten „Entscheidungen erst getroffen werden, wenn ihre Folgen ausreichend bekannt sind und nicht vorher, so dass man sie später bedauern muss", wie es der Mediationsbericht als Auftrag an das RDF formuliert hatte.

1.3.3 Information durch Fachaufklärung

Um zur Versachlichung der Diskussion durch Information beitragen zu können, bestimmte das RDF in seinen ersten Sitzungen ein gemeinsames Arbeitsprogramm. Es ging von der sogenannten „Restantenliste" vom 5. Juli 2000 aus, einer Liste von Fragestellungen, die im Rahmen der Mediation nicht hatten aufgearbeitet werden können. Diese Liste wurde um weitergehende Fragestellungen ergänzt und in Arbeitsschritte unterteilt. In einem weiteren Schritt wurden Projektteams und Kleingruppen gegründet, die diese Fragestellungen abarbeiteten. Zu Beginn eines jeden Kalenderjahres aktualisierte die Wissenschaftliche Begleitung das Arbeitsprogramm, Forum und Projektteams nahmen es ab. Die inhaltliche Aufklärung wurde in den verschiedenen Gremien des RDF gemeinsam und transparent geleistet – sowohl in der Breite der Fragestellungen als auch in der Tiefe der Detailaufklärung. Offene Fragen wurden zunächst einmal in der Sache geklärt, in der Regel über Expertengespräche, Expertenhearings und Gutachten mit Qualitätssicherung: Was sind überhaupt die Fakten und Zusammenhänge? Wie lassen sie sich fachlich einordnen? Fakten und Prognosen wurden gemeinsam und nachvollziehbar für die Öffentlichkeit etabliert, alternative Regelungsmöglichkeiten dargestellt und Bewertungen getrennt davon vorgenommen.

Es war eine entscheidende Leistung des RDF, die mit dem wachsenden Flughafen zusammenhängenden Fragen zu strukturieren und mit Hilfe der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu beantworten – und dies mit allen Konfliktparteien gemeinsam zu tun.

Ein Expertenhearing im RDF

Die durch die Arbeit des RDF gewonnenen Erkenntnisse trugen dazu bei, dass die politische Auseinandersetzung mehr als ein Austausch von Vorwürfen und gegenseitigem Misstrauen war. Auf der Basis gemeinsamer Erkenntnisse konnte konkret und konstruktiv diskutiert werden. Dennoch führte die Sach- und Facharbeit nicht automatisch zu politischer Einigkeit. Die Bewertung der Ergebnisse durch die RDF-Teilnehmer fiel je nach Perspektive immer noch unterschiedlich aus. Aber die Ergebnisse selbst waren unter den wachsamen Augen aller Konfliktparteien zustande gekommen – die Fragen wurden gemeinsam gestellt, die Gutachter und Qualitätssicherer gemeinsam ausgewählt und die Erstellung des Abschlussberichts begleitet. Auch wenn die Auslegung des einen oder anderen Ergebnisses unterschiedlich eingeschätzt wurde, waren die Gutachten selbst unumstritten und fanden eine breite Zustimmung in der Öffentlichkeit, der sie uneingeschränkt zur Verfügung standen. Das RDF dokumentierte auch den Konsens und Dissens in der Bewertung der Ergebnisse in Positionenpapieren (vgl. Kap. VII. 5), die der Öffentlichkeit ebenfalls zugänglich gemacht wurden. So schuf das RDF eine entscheidende Basis für eine rationale Diskussion. Im Ergebnis gewährleistete das RDF eine für ein Infrastrukturprojekt in Deutschland einmalige Fachaufklärung, sowohl was die sachliche Breite als auch die fachliche Tiefe angeht.

1.4 Hüter und Fortentwickler der Mediation

1.4.1 Mediationsergebnis als Auftrag

Das RDF fand seinen Ursprung und Auftrag in der Mediation. An deren Ende stand ein Paket aus fünf Teilen, geschnürt mit der Maßgabe, alle fünf gemeinsam umzusetzen. Das RDF selbst stellte denjenigen Bestandteil des Pakets dar, der zum einen die Umsetzung der anderen vier Pakete begleiten und fördern sollte: Ausbau und Optimierung auf der einen Seite, Nachtflugverbot und Anti-Lärm-Pakt auf der anderen. Zudem sollte das RDF darüber hinausgehende Fragen der langfristigen Entwicklung bearbeiten. Entsprechend stellte die Geschäftsordnung des RDF im ersten Satz unmissverständlich fest, dass das RDF „Bestandteil des in dem Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt entwickelten Mediationspakets“ sei. Es führe den im Mediationsverfahren begonnenen Dialog fort.

Die Begründung des RDF in der Mediation war zentral für die Legitimation und das Selbstverständnis des RDF. Seine Inhalte und Aufgaben leiteten sich aus der Nachfolge zur Mediation ab. Das war unstrittig. Aber wer bereits die Mediation kritisiert hatte, fand im RDF eine neue Zielscheibe. Anknüpfend an die Kritik an der Mediation lautete die Argumentation der Gegner im Wesentlichen, das RDF sei eine „Beruhigungspille“ der Landesregierung für die Öffentlichkeit. Im Einzelnen sei das RDF nicht ausgewogen besetzt; seine Arbeit sei nicht mehr ergebnisoffen, weil der Ausbau bereits feststehe; seine Ergebnisse seien für niemanden verbindlich; der Vorsitzende und die Geschäftsführung seien parteiisch und Kompromisse seien in der Frage des Ausbaus ohnehin auszuschließen.

Auch einige Mitglieder des RDF selbst teilten diese Kritik in unterschiedlichem Ausmaß. Dazu gehörten diejenigen Kommunen, die nach Abschluss der Mediation begannen, sich als „kommunale Familie in der Region“ zu bezeichnen und die Komponente des Ausbaus grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Lufthansa wiederum kündigte Widerstand gegen die Komponente des Nachtflugverbots an. Über diese grundsätzlichen Positionen hinaus schwelte zwischen den Akteuren der Streit darüber weiter, wie „die Mediation“ zu interpretieren sei, ob das Mediationsergebnis auch den über die abschließenden Empfehlungen hinausgehenden Mediationsbericht einschließe und welchen Status die Protokollnotiz der Kommunen habe, die diese bei der Verabschiedung des Mediationspakets formuliert hatten. Beherrschender Gedanke war dabei für alle Akteure, ihre rechtliche Position in den anstehenden Planungsverfahren nicht zu kompromittieren.

Der Dissens in diesen Fragen sollte jedoch eine Teilnahme von Vertretern im RDF oder die zu-

künftige Arbeit nicht blockieren. Das Forum bekannte sich darum in seiner Geschäftsordnung nicht nur zur Grundlage der Mediation, sondern auch zur „offenen, informellen, voraussetzungslosen und ergebnisoffenen Diskussion über den Flughafen Frankfurt am Main". In dieser Formel steckte das Zugeständnis, dass die Teilnahme an der Diskussion im Forum nicht an die Zustimmung zum Mediationsergebnis gebunden war. Das erlaubte dem Forum, die Gegner des Ausbaus oder des Nachtflugverbots an der Diskussion zu beteiligen. Es schwächte aber auch den Grundkonsens des RDF darüber, dass die Mediation das Maß aller Dinge sei.

1.4.2 Hüter der Mediation

Der Vorsitzende nahm zusammen mit der entsprechend beauftragten Geschäftsführung und der Wissenschaftlichen Begleitung die Rolle des Hüters der Mediation ein. Diese Rolle wurde ihm von den Mitgliedern in der Regel auch zugestanden, ohne dass diese aber ihre eigenen Interpretationen und die Deutungshoheit des Mediationsergebnisses aufgeben wollten. Allerdings mussten sich der Vorsitzende wie die Geschäftsführung und die Wissenschaftliche Begleitung das Vertrauen der Mitglieder, dass sie im Sinne der Mediation vermittelten, in konstanter Auseinandersetzung immer wieder neu verdienen. Der Vorsitzende übernahm hierbei die schwierige öffentliche Rolle des „Hüters der Mediation", der über die Umsetzung der Ergebnisse der Mediation und über die konkretisierte Fortentwicklung des Mediationspakets wachte. Die Wahrung des Mediationsergebnisses einerseits und die Fortentwicklung angesichts neuer Erkenntnisse andererseits standen dabei spätestens bei der Verhandlung des von der Mediation nur grob skizzierten Anti-Lärm-Pakts in einer gewissen Spannung.

1.4.3 Das RDF als mediatives Verfahren

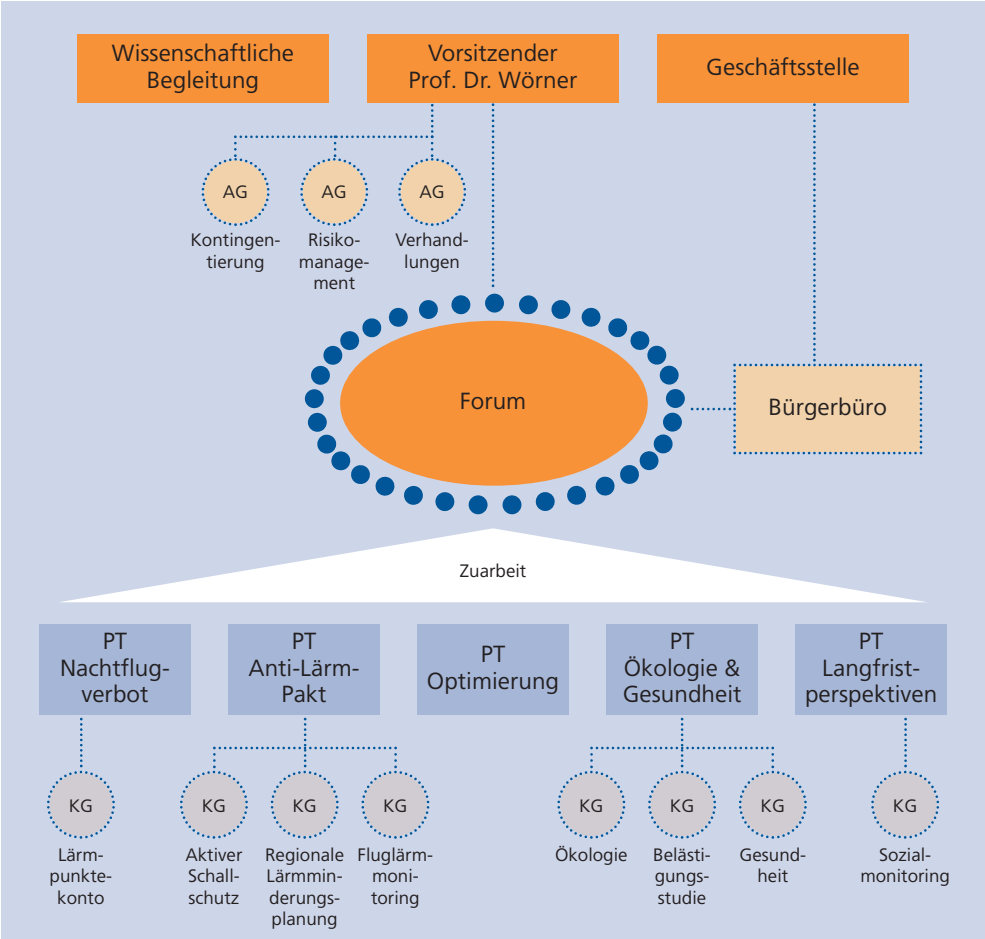
Die Landesregierung begründete die Konzeption und Ausgestaltung des RDF in ihrem Kabinettsbeschluss mit den Erfahrungen und Erkenntnissen aus dem Mediationsverfahren. Sie war nach sorgfältiger Auswertung überzeugt, dass sich das Wagnis der Mediation gelohnt hatte. Es sei gelungen, durch die Einbindung von Betroffenen eine umfassende und offene Problemdiskussion zu führen, denkbare Lösungen zu erarbeiten und dabei „ein Klima der Offenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung und Toleranz von Argumenten zu entwickeln". Dabei sollte „aufbauend auf den ausgesprochen positiven Erfahrungen mit dem Mediationsverfahren erneut ein mediatives Verfahren" konzipiert werden. Das RDF übernehme „wesentliche Merkmale eines Mediationsverfahrens, ohne diesen Begriff, der auch aus psychologischen Gründen dem Mediationsverfahren zum Flughafen Frankfurt vorbehalten bleiben sollte, für das Nachfolgeverfahren explizit zu verwenden." Daher wurde das RDF bewusst nicht wie das Mediationsverfahren strukturiert.

Die Landesregierung war sich auch bewusst darüber, dass nach der Mediation noch eine Reihe von Problemen zur Lösung anstand. Auch neue Herausforderungen und Anforderungen verlangten eine neue Struktur, so der Kabinettsbeschluss. Dabei wurde mehrfach betont, dass das RDF als unabhängige und „lernende Organisation" die eigenen Fragestellungen weiterentwickeln und nachsteuern würde. Dies erfolgte mit der immer wieder vorgenommenen Einrichtung zeitlich begrenzter Arbeitsgruppen.

Das RDF war in diesem Sinne ein Vermittlungsprozess, der den dialogischen Ansatz der Mediation verstetigte. Als ein Ziel von Mediationsverfahren nannte die Landesregierung explizit „einvernehmliche Verhandlungslösungen, die Schaffung von ‚Win-win'-Situationen". Das hatte konkrete Folgen für den weiteren Prozess. Dieses Ziel bestimmte im Kabinettsbeschluss beispielsweise das Bestreben, den Teilnehmerkreis ausgewogen zu besetzen. Der Gedanke der Mediation floss auch in die Präambel und die Bestimmung allgemeiner Verhaltensgrundsätze der Geschäftsordnung mit ein: Die Teilnehmer seien gehalten, zu einem vertrauensbildenden Gesprächs- und Verhandlungsstil beizutragen und sollten bereit sein, „entgegengesetzte Meinungen anzuhören, verhandlungs-

Organisationsstruktur des RDF

AG Arbeitsgruppe
KG Kleingruppe
PT Projektteam



fähige Positionen darzulegen, Optionen für eine Konfliktlösung zu erarbeiten und sich auch um gemeinsame inhaltliche Empfehlungen zu bemühen."

2 Gremien der RDF-Arbeit

Aus den Aufgaben des RDF leiteten sich seine Strukturen und Arbeitsweise ab. Weil das RDF als außergewöhnlich großes und hochgradig politisiertes Vermittlungsverfahren ein Pionierprozess war, wurde beides im Verlauf der Arbeit immer wieder schrittweise angepasst. Beispielsweise war der Kabinettsbeschluss noch davon ausgegangen, dass die inhaltliche Aufklärungsarbeit im Wesentlichen von Anhörungen und Expertengesprächen, nicht von Gutachten geprägt werden würde. Tatsächlich wurden dann aber insgesamt 15 teilweise sehr umfangreiche Gutachten in Auftrag gegeben, die durch Anhörungen und Expertengespräche vor- und nachbereitet wurden. Auch berief das RDF immer wieder neue Arbeitsgruppen mit zeitlich begrenztem Auftrag ein.

Die Grundstrukturen des RDF blieben über die acht Jahre hinweg aber stabil: Im Forum erfolgten die Reflexion der Rahmenbedingungen und die Bewertung fachlicher Grundlagen des Mediationspakets durch die Entscheidungsträger. Dem Forum arbeiteten fünf Projektteams zu, deren Mitglieder meistens der Arbeitsebene angehörten. Die zuständigen Vertreter konkretisierten in den fünf Projektteams die fachlichen Grundlagen. In den Kleingruppen erarbeiteten interne und externe Experten Empfehlungen für die Aufarbeitung der fachlichen Grundlagen sowie mögliche Regelungsoptionen. In den Arbeitsgruppen des Vorsitzenden des RDF bewerteten und verhandelten Entscheidungsträger Regelungsoptionen und deren (direkte) Umsetzung.

Die Besetzung der verschiedenen Gremien (Forum, Projektteams) bzw. Untergremien (Kleingruppen, Begleitkreise, Arbeitsgruppen) geschah unabhängig voneinander. Das heißt, die Mitglieder des Forums bzw. die jeweiligen Institutionen konnten sich gemäß ihren individuellen Interessen, Erfahrungen und Fähigkeiten in die Arbeit der unterschiedlichen Gremien einbringen. Diese Struktur sorgte dafür, dass der Konflikt um den Ausbau des Frankfurter Flughafens in adäquaten Gremien bearbeitet wurde, die themen- und interessenbezogene Fachkompetenz bündelten.

2.1 Forum

Das Herz des RDF und damit das Zentrum der Gremienstruktur war das Forum. Dessen repräsentative Auswahl von Betroffenen im RDF wurde sehr sorgfältig und umsichtig vorgenommen: Vor der Besetzung fanden zunächst Konsultationen mit den Mitgliedern der Mediationsgruppe statt. Im Ergebnis wurde die Anzahl der Beteiligten im Dialogforum gegenüber der Teilnehmerzahl der Mediationsgruppe leicht aufgestockt, unter anderem um je einen Vertreter der Stadt und des Landkreises Mainz und um einen Vertreter der Fluglärmkommission. Nicht wieder aufgenommen wurden Vertreter von Ministerien. Sie hatten lediglich Beobachterstatus. Die einzelnen Institutionen, Unternehmen, Verbände und Initiativen bestimmten ihre Repräsentanten selbst. Diese berief der Ministerpräsident zur persönlichen Mitgliedschaft, d. h., die Entsendung von Stellvertretern war nicht zugelassen, so dass die Kontinuität der Arbeit gewährleistet war. Die Besetzung des Forums hatte die Landesregierung derart gestaltet, dass zu gleichen Teilen Mitglieder der Mediation und neue Beteiligte vertreten waren, um eine gute Mischung aus Kontinuität und neuen Ideen zu gewährleisten.

Der Kabinettsbeschluss sah insgesamt 31 Mitglieder im Forum vor. Davon waren 20 direkt benannt. Fünf weitere Plätze wurden freigehalten und sollten vom Forum gemeinsam besetzt werden. Je drei Vertreter für die Kommunen sollten der Hessische Städte- und Gemeindebund sowie der Hessische Städtetag benennen. Das war den Kommunen zu wenig. Sie fühlten sich unterrepräsentiert und forderten mehr kommunale Vertreter. Auf Vorschlag des Vorsitzenden wurden im August 2001 sechs weitere Kommunalvertreter aufgenommen, so dass der Städte- und Gemeindebund und der Städtetag insgesamt zwölf Vertreter entsandten und mit Mainz insgesamt 13 Kommunen vertreten waren. Die kommunalen Plätze wurden nicht auf die fünf vom Forum zu besetzenden Plätze angerechnet, so dass das Forum zunächst 32 Mitglieder hatte. Zwei von ihnen, die Umweltschutzverbände BUND und NABU, ließen ihre Mitgliedschaft ab Dezember 2000 ruhen, weil sie den schwachen Status des Mediationsergebnisses im neuen Landesentwicklungsplan als Absage der Landesregierung an die Mediation empfanden. Im zweiten Jahr seiner Arbeit berief das RDF dann vier von fünf weiteren Mitgliedern: den Fachverband Spedition und Logistik in Hessen, die Bürgerinitiative Wicker-Delkenheim-Massenheim (WiDeMa), die Bürgerinitiative Pro Flughafen und die Landesärztekammer. Der fünfte der vorgesehenen freien Plätze wurde nie besetzt, da die Zusammensetzung des Forums von den Mitgliedern als ausgewogen empfunden wurde.

Eine Forumssitzung des RDF

Die Anzahl der entsendenden Institutionen stimmte mit der Anzahl der Vertreter im Forum nicht überein, da aus manchen Institutionen mehrere Personen teilnahmen. Gezählt wurden insgesamt 37 Mitglieder zuzüglich des Vorsitzenden. Da zwei Mitgliedschaften ruhten und ein Platz unbesetzt blieb, nahmen

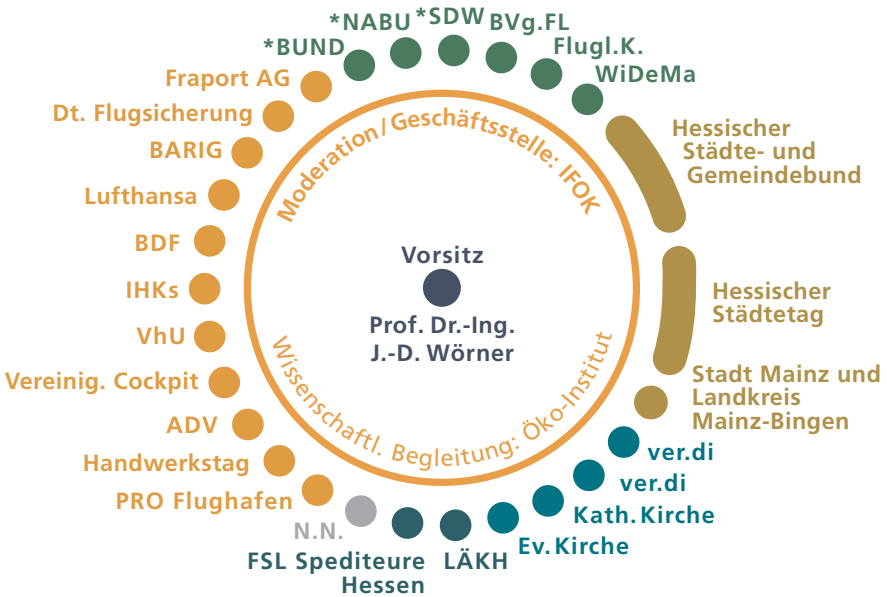
neben dem Vorsitzenden in der Regel 34 Personen (teilweise in Arbeitsteilung) an den Sitzungen des Forums teil. Sie repräsentierten dabei je nach Darstellung 33 oder 23 entsendende Institutionen. In der zweiten Zählweise – 23 entsendende Institutionen – wurden die zwölf hessischen Bürgermeister nicht ihren Kommunen zugerechnet, sondern nur den zwei Gremien Hessischer Städte- und Gemeindebund und Hessischer Städtetag. Diese Darstellung nahm Rücksicht auf die Geschichte der Besetzung des Forums mit kommunalen Vertretern. Diese war über diese zwei Institutionen erfolgt und drückte das Selbstverständnis einer größeren „kommunalen Familie“ aus, die von den Bürgermeistern insgesamt vertreten werden sollte. Bürgerinitiativen, die am RDF nicht teilnahmen, behaupteten in der Öffentlichkeit gerne, die Kommunen seien im RDF nur mit drei Sitzen vertreten – mit Mainz, dem Städte- und Gemeindebund und dem Städtetag. Allerdings ergriffen die zwölf Bürgermeister in der RDF-Arbeit nicht für die entsendende Institution, sondern für ihre Kommune das Wort. Elf Bürgermeister ließen zwischen Mai und November 2003 ihre Mitgliedschaft ruhen, um mögliche Folgen ihrer Mitgliedschaft für ihre Einspruchs- und Klagerechte im formalen Planungsverfahren zu klären. In den zwei letzten von insgesamt 57 Sitzungen ruhte auch die Mitgliedschaft der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, die damit gegen die Nachtflugregelung des Planfeststellungsbeschlusses protestierte.

Die Mitglieder im Forum verfügten als Entscheidungsträger und Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen über Fachwissen in Einzelfragen, die auf der einen Seite mit der Luftfahrt, auf der anderen Seite mit den Auswirkungen des Luftverkehrs und seiner Erweiterung am Flughafen Rhein-Main zusammenhingen.

Das Forum stellte auch den zentralen Ort dar, an dem die Repräsentanten aller beteiligten Institutionen ihre Forderungen, Erwartungen und Ideen in das laufende Planungsverfahren einbringen konnten. Die verfahrensführenden Stellen wandten sich ihrerseits ebenso direkt an das Forum, um über Schritte in den Planungsverfahren zu informieren. Das Forum war auch Ort des Gesprächs mit Ministerpräsident Roland Koch und den Ministern für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Dieter Posch (bis 2003) und Alois Rhiel, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten das Forum besuchten. Im Forum wurden außerdem aktuelle Entwicklungen angesprochen und gege-

Mitglieder des Forums (Stand 13. Juni 2008)

** Mitglieder ruht*



benenfalls zur Bearbeitung an weitere RDF-Gremien übergeben. Schließlich war es auch der Ort der Kontrolle über die Budgetplanung und das organisatorische Wachstum des RDF, etwa die Einrichtung von Kleingruppen oder Begleitkreisen. Inhaltlich vergab das Forum die von den Projektteams und der Wissenschaftlichen Begleitung vorbereiteten fachlichen Gutachten sowie deren Qualitätssicherung und bewertete – durch Diskussion und Positionenpapiere – die erarbeitete fachliche Arbeit sowie aktuelle Rahmenbedingungen.

Das Forum gab sich auf der Basis des Codex, der eigenen Diskussionen und eines Vorschlags der Geschäftsführung auf der fünften Sitzung am 20. Oktober 2000 eine eigene Geschäftsordnung. Auch die Vollwertigkeit aller 12 hessischen kommunalen Stimmen wurde in dieser Zeit geregelt – sie war aufgrund der Verdopplung der kommunalen Teilnehmer aus Hessen in der dritten Sitzung zunächst strittig gewesen. Um dennoch das Gleichgewicht des RDF nicht zu verlieren, wurden im Dezember 2001 auch die Abstimmungsmodalitäten festgelegt: Demnach galt ein Antrag als mehrheitlich angenommen, wenn die einfache Mehrheit, also die Hälfte aller Stimmen, um mindestens 3 übertroffen wurde. Als mehrheitlich nicht angenommen galt ein Antrag, wenn die einfache Mehrheit um mindestens 3 unterschritten wurde. Lag das Stimmenverhältnis zwischen den oben genannten Grenzen, sollte das Ergebnis durch namentliche Abstimmung dokumentiert werden. Gegebenenfalls konnte der Vorsitzende in diesen Fällen durch sein Votum eine Entscheidung herbeiführen. Im Jahr 2004 wurde die Geschäftsordnung noch einmal konkretisiert und angepasst.

Die konstituierende Sitzung des Forums fand am 23. Juni 2000 im Hessischen Landtag statt. Insgesamt trat es in den ersten eineinhalb Jahren zwischen Juni 2000 und Dezember 2001 16 Mal zusammen. Von 2002 bis 2007 tagte es sechs bis sieben Mal pro Jahr. Eine bis zwei Sitzungen pro Jahr wurden als zweitägige Klausurtagungen durchgeführt. Nach dem Planfeststellungsbeschluss im Dezember 2007 fanden 2008 zwei abschließende Sitzungen statt. Insgesamt tagte das Forum – inklusive einiger Sondersitzungen – 57 Mal in offizieller Form.

2.2 Projektteams

In der fünften Sitzung beschloss das Forum die Einrichtung der folgenden Projektteams: Projektteam Nachtflugverbot, Projektteam Anti-Lärm-Pakt, Projektteam Optimierung, Projektteam Langfristperspektiven/No-Regret-Strategie und Projektteam Ökologie und Gesundheit. Diese Projektteams leisteten die inhaltliche Arbeit, wie sie im Arbeitsprogramm festgelegt worden war. Aufgrund der sich im Arbeitsprozess entwickelnden Themenüberschneidungen der Projektteams entschied das RDF im März 2002, im Sinne eines möglichst effizienten Arbeitsstils die Organisationsstruktur zu straffen und die Zahl der Kleingruppen und Begleitkreise zu begrenzen. Jeweils zwei der fünf Projektteams tagten von nun an gemeinsam und behandelten teilweise Tagesordnungspunkte, die jeweils beide Projektteams betrafen. Diese „Zusammenlegung“ betraf die Projektteams Anti-Lärm-Pakt und Optimierung (in der forumsinternen Sprachregelung als „PT ALP/Opti“ bezeichnet) und die Projektteams Langfristperspektiven/No-Regret-Strategie und Ökologie und Gesundheit, abgekürzt als „PT LFP/ÖG“.

Eingeladen zur Mitarbeit in den Projektteams wurden zum einen die Mitglieder des Dialogforums, die entweder selbst daran teilnehmen oder einen Vertreter aus ihrer Institution benennen konnten. Zum anderen wurden die Institutionen eingeladen, die sich um einen Sitz im RDF beworben hatten, aber nicht Mitglied geworden waren. Mitglied eines Projektteams konnten darüber hinaus prinzipiell alle interessierten Personen, Einrichtungen und Organisationen werden, die sich bei der Geschäftsstelle meldeten und regelmäßig an den Sitzungen teilnahmen. Als Obergrenze für die Mitgliederzahl in den Projektteams wurden 40 Mitglieder festgelegt. Sollte diese Obergrenze im Einzelfall überschritten werden, sollten die Mitglieder des Dialogforums

darüber informiert werden und ihre Einwilligung geben.

Eine Projektteamsitzung des RDF

Die Projektteams trafen sich in der Regel fünf Mal pro Jahr und widmeten sich der fachlichen Grundlagenarbeit. Für die Leitung waren je ein Mitglied der Geschäftsstelle als Moderator und ein Mitglied der Wissenschaftlichen Begleitung verantwortlich. Sie stellten gleichzeitig den Informationsfluss zum Forum her, in dem sie aus den Projektteams berichteten. In der Regel führten Geschäftsführung und Wissenschaftliche Begleitung durch die Tagesordnungspunkte. Die Geschäftsstelle hatte dabei die Sitzungsleitung inne und war demnach für die inhaltliche Planung, die Prozesssteuerung und die Durchführung sowie für den Informationsaustausch zwischen den RDF-Gremien verantwortlich. Die Wissenschaftliche Begleitung stellte Informationen zusammen, erstellte Entwürfe für die Gutachtenausschreibungen, inhaltliche Diskussionsvorlagen und unterbreitete Vorschläge für weitere Arbeiten, die durch Berichte oder Vorträge von Mitgliedern und eingeladenen Experten ergänzt wurden. Darauf folgte die Diskussion der Beiträge im Plenum, aus der sich weiterer Klärungsbedarf, Empfehlungen und Arbeitsaufträge ableiteten. Die Sitzungen der Projektteams wurden von der Geschäftsstelle in einem Ergebnisprotokoll festgehalten, das nicht veröffentlicht wurde.

Eine Begleitkreissitzung des RDF

Sitzung einer Kleingruppe des RDF

Die Arbeit in den Projektteams rund um die Gutachten, Hearings und weitere Fachdiskussionen stellte damit das Kernstück der fachlichen Arbeit dar und diente der Entscheidungsvorbereitung für das Forum.

2.3 Temporäre Gremien

Spezialisierte kleine Gremien mit zeitlich begrenztem Arbeitsauftrag bildete das RDF in drei Varianten: Sogenannte „Kleingruppen“ waren einem Projektteam zugeordnet und klärten spezielle Fragestellungen auf. Dazu gehörten beispielsweise die „Kleingruppe Gesundheit“ oder die „Kleingruppe Umweltmonitoring“. Ihnen gehörten zwischen sechs und 15 Mitglieder an. Auch die „Task-Force Fluglärmmonitoring“ war dem Typus nach eine Kleingruppe. Geleitet wurden Kleingruppen von Geschäftsführung und Wissenschaftlicher Begleitung. Punktuell wurden zu bestimmten Themen auch externe Experten von Institutionen, Verwaltungen oder Universitäten eingeladen.

Die zweite Variante kleiner Fachgremien waren „Begleitkreise“. Dabei handelte es sich um nach repräsentativen und fachlichen Kriterien besetzte Ausschüsse der Projektteams, in der Regel mit vier bis acht Mitgliedern, die den Gutachter und die Qualitätssicherer in den verschiedenen Phasen eines Gutachtens begleiteten, dabei aufgeworfene Fragen diskutierten und bei strittigen Fragen Empfehlungen erarbeiteten. Sie kontrollierten damit den Entstehungsprozess des Gutachtens, berichteten in den Projektteams darüber und verliehen damit auch Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung des Gutachtens eine zusätzliche Legitimation. Die Begleitkreise wurden nach den Gutachten benannt, die sie begleiteten, und wurden wie alle anderen Treffen von temporären Gremien in einem Protokoll oder einer Gesprächsnotiz dokumentiert.

Die dritte Form temporärer Gremien waren Arbeitsgruppen, die der Vorsitzende leitete. Ihre Aufgabe bestand weniger in der fachlichen Aufarbeitung als vielmehr in der Verhandlung und Entscheidung strittiger Gestaltungsfragen. Ihre Mitglieder waren dementsprechend Entscheidungsträger, in der Regel hochrangige Vertreter der Luftfahrtseite und Bürgermeister. Die erste Arbeitsgruppe entstand 2005 zum Thema Kontingentierung der Flugbewegungen, ein Thema,

das bereits im Projektteam ALP und im Forum ausführlich behandelt worden war, ohne dass auf diesen Ebenen ein konstruktiver Fortschritt im Konsens zu erzielen gewesen war. Die zweite Arbeitsgruppe behandelte das Thema Risikomanagement, die dritte, im Mai 2006 gegründete Arbeitsgruppe Verhandlungen beriet über die Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts.

Es war nicht ausgeschlossen, dass ein Thema dabei verschiedene Gremien durchlief. Beispielsweise wurde Anfang 2004 ein Begleitkreis zum Gutachten Risikomanagement aus Vertretern des Projektteams Optimierung gebildet. Nach Abschluss des Gutachtens bildete der Vorsitzende für die weitere Bearbeitung die Arbeitsgruppe Risikomanagement. Auch zum Thema aktiver Schallschutz gab es eine von Fachexperten der Projektteams besetzte Kleingruppe, die viele wichtige und für Frankfurt neue Ideen hervorbrachte – im Falle der von der Lufthansa eingeführten veränderten Landeklappenstellung sogar bis zur Umsetzung. Dennoch konnten die Mitglieder in vielen Punkten keinen Konsens finden und keine Ergebnisse an das Projektteam liefern. Auf Basis der Arbeit dieser Kleingruppe setzte deshalb die Arbeitsgruppe Verhandlungen auf, die ihrerseits im April 2007 eine Expertengruppe berief, um die Umsetzung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes mit mehr Willen zu positiven Ergebnissen als bislang zu prüfen (vgl. Kap. VII. 6).

3 Instrumente der RDF-Arbeit

Die Gremien des RDF griffen auf bestimmte bewährte Instrumente zurück, um ihre Arbeit zu organisieren.

3.1 Arbeitsprogramm

Themen und Fragestellungen, deren Klärung zu den grundlegenden Aufgaben des RDF gehörte, wurden anhand eines von der Wissenschaftlichen Begleitung vorgeschlagenen Arbeitsprogramms abgearbeitet, das zu Beginn des RDF aufgesetzt und dann jährlich aktualisiert und vom Forum verabschiedet wurde. Das Arbeitsprogramm machte die thematischen Verknüpfungen der Diskussionen transparent und diente gleichermaßen als Rückblick und Ausblick. Es zeichnete nach, welche Themen in welcher Weise zusammenhingen, in welchen Paketen und mit welchen Instrumenten sie schon bearbeitet worden waren und noch zu bearbeiten waren, und wann welche Themen abgeschlossen wurden bzw. werden würden.

3.2 Methoden der fachlichen Arbeit

Zentral für die fachliche Arbeit des RDF waren sogenannte „Joint Fact Finding-Methoden". Diese Methoden wurden zu einem Verfahren zusammengesetzt, bei dem in verschiedenen, für die Teilnehmer transparenten und von ihnen kontrollierten Schritten gemeinsam Wissen erarbeitet wurde.

3.2.1 Expertengespräche und Expertenhearings

Joint Fact Finding-Methoden wurden auch in der Konzeption, Durchführung und Nachbereitung von Expertengesprächen in Projektteams und Expertenhearings angewandt. Letztere standen allen Forums- und Projektteammitgliedern offen. Expertengespräche wurden eingesetzt, um ein bestimmtes Problemfeld zu umreißen. Expertenhearings stellten sich dann Fragen innerhalb dieses Problemfelds. Sie lieferten Informationen über laufende und kürzlich abgeschlossene Studien, gewährleisteten den interdisziplinären Austausch von Ergebnissen und Erkenntnissen und klärten auch über die Grenzen möglichen Wissens auf. Ausdrückliches Ziel war deshalb auch, Experten aus unterschiedlichen Disziplinen und mit unterschiedlichen Sichtweisen und Ansätzen zu gewinnen. Nur so konnte ein Gesamtbild des relevanten Feldes entstehen, das auch kontroverse Auffassungen über die Interpretationen bestimmter Sachverhalte, Daten und Ergebnisse verdeutlichte. Die Hearings des RDF wurden federführend von einem oder mehreren Projektteams durchgeführt. Die von der Geschäftsführung und der Wissenschaftlichen Begleitung erstellten und von den vortragenden Experten jeweils freigegebenen Dokumentationen der Hearings und Expertengespräche sicherten die gewonnenen

Referenten beim Expertengespräch zum Thema Beobachtung des Einflusses von Fluglärm auf Herz-Kreislauf-Erkrankungen

Hearing zum Thema Nachtflieger

Joint Fact Finding-Methoden:
Mehr als nur Sacharbeit

Joint Fact Finding-Methoden wenden die Prinzipien von Kooperation, Transparenz und gemeinsamer Kontrolle auf den wissenschaftlichen Prozess an. Sie dienen nicht nur der Versachlichung der Diskussion durch die Aufarbeitung der fachlichen Grundlagen, sondern stellen auch eine Maßnahme gegen die oftmals verzerrende Asymmetrie des Fachwissens dar, die bei Betroffenen schnell zur Ohnmacht gegenüber Experten führt. Joint Fact Finding-Methoden „demokratisieren" Fachwissen. Sie vermeiden das Misstrauen, das Kritiker oder Befürworter häufig einem Gutachten des jeweils anderen Lagers entgegenbringen („Gefälligkeitsgutachten") und stellen außerdem sicher, dass die Streitparteien tatsächlich auf einer Sachebene miteinander ins Gespräch kommen und die persönliche Expertise, Integrität und Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Vertreter schätzen lernen. Ein gemeinsam abgeschlossenes Gutachten stellt in diesem Sinn einen gemeinsamen Lernprozess und einen kleinen, gemeinsamen Erfolg dar. Im Falle des RDF waren dies unverzichtbare Schritte der Vertrauensbildung – auch wenn die größere juristische oder politische Logik von Unternehmen, Verbänden oder Initiativen die guten persönlichen Erfahrungen teilweise überlagerte und, wie beispielsweise bei der schwierigen, aber lange von Kompromissbereitschaft getragenen Auswertung der Belästigungsstudie, auch zu Enttäuschungen und tiefen Frustrationen führte.

Die bereits in der Mediation praktizierten Verfahren des Joint Fact Finding stießen auch außerhalb Frankfurts auf Aufmerksamkeit. So dienten sie beispielsweise der Hans-Böckler- Stiftung 2005 als Anlass und Ausgangspunkt, ideale Verfahren wissenschaftlicher Wirkungsanalysen in Planungsprozessen zu beschreiben. Die Frankfurter Ansätze der Qualitätssicherung wurden auch von kritischen Begleitern des RDF positiv gewürdigt.

Erkenntnisse und wurden im Projektteam und im Forum vertiefend diskutiert (vgl. Kap. VII. 3).

3.2.2 Gutachten mit Qualitätssicherung

Zu diesem Verfahren gehörte beispielsweise die Ausschreibung von Gutachten, die konsensual im Nachgang zu Expertengesprächen und Hearings erfolgte und sich an einen gemeinsam bestimmten Kreis möglicher Anbieter richtete. Die Wissenschaftliche Begleitung war für die Ansprache der Experten, die Vorbereitung der Leistungsbeschreibung, die fachliche Begleitung während der Gutachtenerstellung und die Empfehlung der weiteren Verfahrensschritte zuständig. Die Vergabe und Abnahme der Ergebnisse selbst erfolgte dann jeweils nach ausführlicher Beratung in den Projektteams durch das Forum. Die Geschäftsstelle war für die formale Abwicklung und das Prozessmanagement verantwortlich. Beauftragt wurde allerdings nicht ein einzelner Gutachter (und sein Team oder Konsortium), sondern zusätzlich ein oder mehrere „Qualitätssicherer". Diese hatten im Regelfall ebenfalls ein Angebot unterbreitet und fungierten dann als „Gutachter des Gutachters". Das heißt, sie begleiteten als kritischer Beobachter die Erstellung des Gutachtens und bewerteten das Vorgehen und die Ergebnisse des Gutachters.

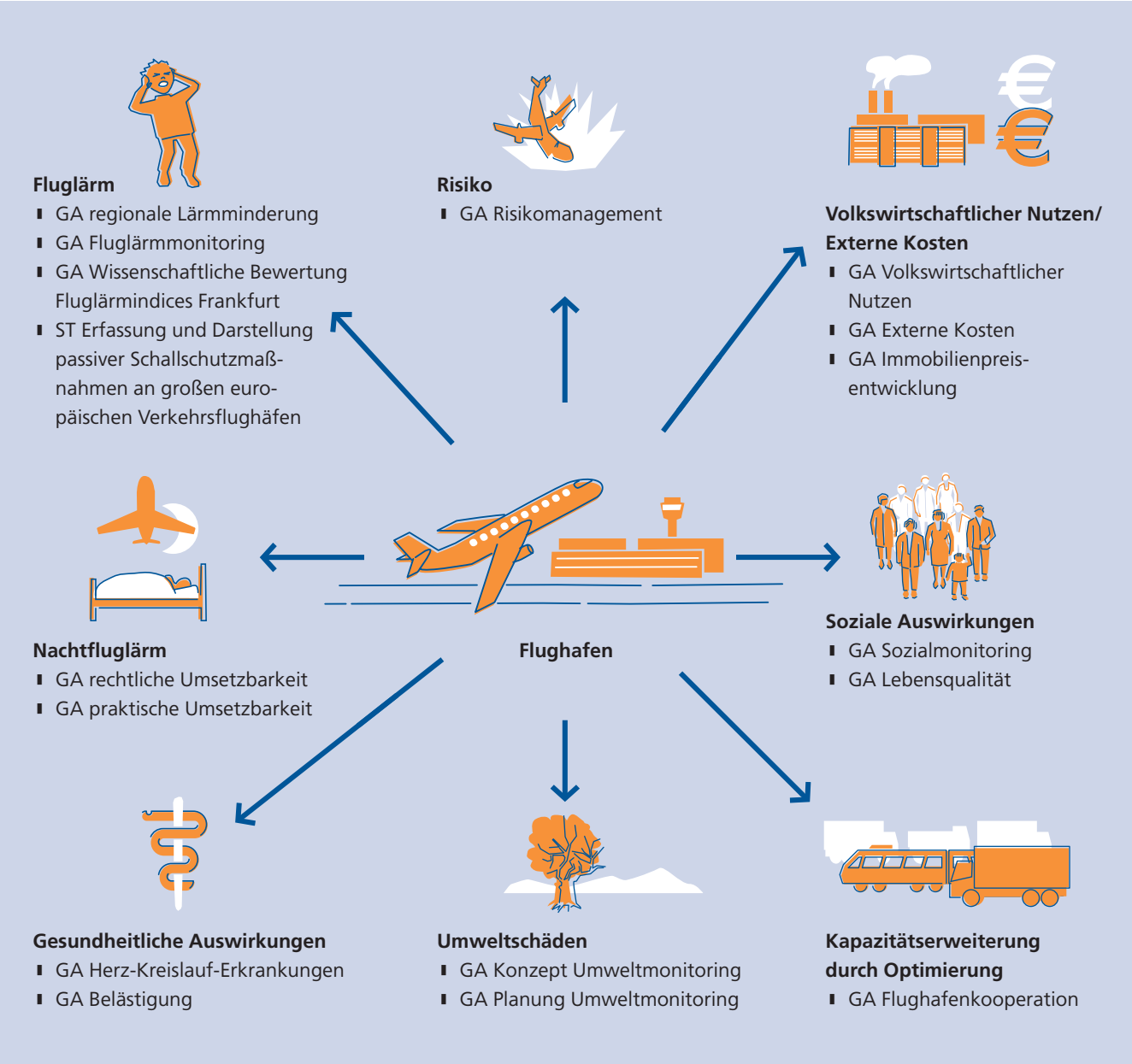
In der Regel wurde begleitend zum Prozess der Gutachtenerstellung und der Qualitätssicherung ein Begleitkreis aus Vertretern der verschiedenen Parteien im RDF, Wissenschaftlicher Begleitung und Geschäftsstelle, eingerichtet (vgl. Kap. II. 2.3). Der Gutachter musste nach jeder Phase dem betreffenden Projektteam und gegebenenfalls auch dem Forum über den Stand der Arbeiten berichten. Begleitkreis und Qualitätssicherung bewerteten diesen Bericht. Ein abgenommenes Gutachten diente dann im Projektteam

und Forum als Grundlage, weitere Schritte zu diskutieren und zu planen. Zum Teil führten offene Fragen zu weiteren Expertengesprächen, Arbeitsaufträgen an andere Gremien oder zur Vergabe weiterer Auswertungen, anschließender Gutachten oder auch zu Ausführungsplanungen.

Diese Methode war Grundlage für den Prozess des Joint Fact Finding. Es produzierte nicht nur Gutachten mit außergewöhnlich hoher Akzeptanz, beide Seiten brachten ihre Ergebnisse in ihre Stellungnahmen zum Planfeststellungsantrag des Flughafenbetreibers in den Abwägungsprozess der Planfeststellungsbehörde ein, sondern er fokussierte und katalysierte häufig auch wissenschaftliche Erkenntnisprozesse, da in den Verfahren des RDF qualitätsgesicherte „state of the art-Wissenschaft" durchgeführt wurde. So entstand im Laufe der Jahre aus einschlägigen Arbeiten ein Fundus, der von anderen Flughafenstandorten mit Interesse zur Kenntnis genommen und teilweise in anderen juristi-

Auswirkungen des Flughafenausbaus und die dazugehörigen Gutachten des RDF

▮ = Fachaufklärung
GA Gutachten
ST Studie



schen Verfahren vor Gericht Verwendung fand (vgl. Kap. VII. 4).

3.3 Exkursionen und Delegationsreisen

Komplettiert wurde die Arbeit des RDF z. B. durch zwei Delegationsreisen nach Brüssel bzw. Berlin. Sie dienten weniger dem fachlichen Austausch als vielmehr der Vermittlung der Arbeit und Bemühungen des RDF auf dem Gebiet des aktiven Schallschutzes in höher gelagerte politische Arenen. Auch wollten die Teilnehmenden sich ein Bild von anderen Standorten machen. Die Idee des Umwelthauses, das im Anschluss an das RDF etabliert werden soll, wurde z. B. bei der Exkursion nach Paris geboren, wo es eine ähnliche Institution bereits gibt. (vgl. Kap. VII. 7)

4 Prinzipien und Leitung der RDF-Arbeit

4.1 Prinzipien der Arbeit

Die Organisation der Gremien und die Konzeption der Arbeitsinstrumente des RDF erfolgte zu einem gewissen Teil nach den Kriterien effizienter und zielführender Kommunikation. Vor allem aber drückten sich darin angewandte Werte aus: Prinzipien der Mediation, des Dialogs, der Transparenz, der Fairness und der Allparteilichkeit. Es gab allerdings – außer den allgemeinen Verhandlungsgrundsätzen in der Geschäftsordnung – keinen niedergeschriebenen Normenkatalog des RDF. Die oben genannten Werte gehörten aber in Fortführung der Mediation zum normativen Grundverständnis des RDF und bestimmten die Erwartungen der Mitglieder aneinander und an die Führung des RDF. Wer diese Prinzipien verletzt sah, konnte sich auf die Geschäftsordnung bzw. die auferlegten gemeinsamen Prinzipien als Grundlage beziehen, die dann nach Möglichkeit umgesetzt und angewendet wurden.

Diese Prinzipien fanden ihre Anwendung angesichts der Realität eines umfangreichen, vielschichtigen Konflikts. Je größer die Spannung zwischen Ideal und Wirklichkeit war, desto mehr gewannen sie an Bedeutung für den Erfolg des RDF. So sollte dem Auftrag nach eine Vermittlung zwischen den Konfliktparteien zur Erreichung gemeinsamer Ergebnisse stattfinden, aber über lange Zeit hinweg waren entscheidende Mitglieder der kommunalen Familie und der Luftfahrtseite nicht zu Verhandlungen bereit. Neben der geforderten Offenheit musste das RDF natürlich inhaltliche Fortschritte machen und Ziele erreichen. Transparenz sollte Vertrauen schaffen, aber sie durfte Vertraulichkeit nicht unmöglich machen. Was Fairness hieß, musste in jedem Fall neu bestimmt werden. Und Allparteilichkeit konnte nicht heißen, es immer allen Seiten recht zu machen. Die Anwendung und Durchsetzung dieser Prinzipien des RDF erforderte deshalb immer Augenmaß und bisweilen pragmatisches und kreatives Handeln seitens der Leitung des RDF.

4.1.1 Allgemeine Verhaltensgrundsätze für die Mitglieder

Gemäß der Geschäftsordnung waren die Teilnehmer gehalten, zu einem vertrauensbildenden Gesprächs- und Verhandlungsstil beizutragen, indem sie entgegengesetzte Meinungen anhörten, verhandlungsfähige Positionen darlegten, Optionen für eine Konfliktlösung erarbeiteten und sich auch um gemeinsame inhaltliche Empfehlungen bemühten.

Der kontroverse Austausch über unterschiedliche Meinungen erfolgte zwar in der Regel in gegenseitigem Respekt und mit Fairness, auch Optionen der zukünftigen Ausgestaltung umstrittener Fragen wurden in den Gremien des RDF erarbeitet und in Gutachten dargestellt. Aber gemeinsame inhaltliche Empfehlungen entstanden in den seltensten Fällen. Eine wirkliche Verhandlungsbereitschaft entstand auf Initiative und Druck des Vorsitzenden erst, als nach dem Erörterungstermin des Planfeststellungsverfahrens im März 2006 alle juristischen Positionen im Planungsverfahren bezogen und bekannt geworden waren.

4.1.2 Prinzipien der Führung und Organisation des RDF

Über die Prinzipien, die für Mitglieder gelten sollten, gab es auch Grundsätze hinsichtlich der Organisation des Dialogs selbst. Ihre Umsetzung war sowohl Aufgabe des Vorsitzenden im Forum als auch der Geschäftsstelle und der Wissenschaftlichen Begleitung in der Leitung der Projektteams und Kleingruppen sowie der Geschäftsstelle im Bürgerbüro in der Organisation des Bürgerdialogs mit der Region. Zentrale Voraussetzung eines jeden Dialogs ist die inhaltliche Offenheit und die Bereitschaft dazuzulernen. Diese Bereitschaft forderten die Mitglieder immer wieder gegenseitig ein.

Gleichzeitig musste die Führung des RDF – der Vorsitzende unterstützt durch Geschäftsstelle und Wissenschaftliche Begleitung – darauf achten, dass der Dialog konkrete Fortschritte erzielen konnte. Ein inhaltlich offener Dialog durfte nicht mit einem ziellosen und frei schwebenden, reinen Erkenntnisdialog verwechselt werden, ohne jemals konkrete Empfehlungen zu formulieren, welche Schlussfolgerungen und Handlungsnotwendigkeiten sich aus dem generierten Wissen ergeben. Es blieb daher eine dauernde Steuerungsaufgabe, sicherzustellen, dass Folgeschritte unternommen wurden. Um einen inhaltlich offenen, aber gleichzeitig zielführenden Dialog zu gestalten, musste das RDF nach dem Prinzip der Transparenz geführt werden. Nur so konnten Entscheidungen und nächste Schritte nachvollziehbar sein und kritisch beurteilt werden. Aus diesem Grund wurde jedes Gremientreffen in der Regel mit zweiwöchiger Einladungsfrist einberufen, und alle entscheidenden Dokumente wurden eine Woche zuvor an alle Teilnehmer verschickt. Kurzfristige Tischvorlagen stießen auf Kritik und blieben die Ausnahme. Jedes Gremientreffen wurde in einem Protokoll dokumentiert, das in der darauf folgenden Sitzung abgenommen wurde. Die Protokolle zeichneten zunächst in erster Linie Ergebnisse, später aber auch kontroverse Diskussionsverläufe nach und fassten Arbeitsaufträge und nächste Schritte zusammen. Diese Protokolle waren im Intranet des Forums für alle Gremienmitglieder abrufbar. Auch die Korrespondenz des Vorsitzenden wurde den Forumsmitgliedern zeitnah zugänglich gemacht, Presseinformationen wurden noch am selben Tag per E-Mail versendet. Mitglieder der Geschäftsführung und der Wissenschaftlichen Begleitung präsentierten den Mitgliedern weitere Verfahrensvorschläge, stimmten diese gegebenenfalls mit ihnen ab und standen bei Nachfragen jederzeit Rede und Antwort.

Das Prinzip der Transparenz diente der fortgesetzten Vertrauensbildung in die Führung des Dialogs. Die Vertrauensbildung der Teilnehmer untereinander bedurfte aber bisweilen informeller und dabei intransparenter „Schutzräume der Vertraulichkeit“. Das galt für das Forum und die Projektteams selbst, die ihre Protokolle nicht der Öffentlichkeit zugänglich machten und ab Mai 2003 dazu übergingen, die Protokolle ohne Personennennungen zu erstellen. Für die Öffentlichkeit wurde eine Zusammenfassung der Sitzung im Internet zur Verfügung gestellt. Vertraulichkeit entstand aber auch beim informellen Beisammensein auf Klausursitzungen oder im Rahmen von Exkursionen oder Hintergrundgesprächen, die Teilnehmer teils mit, teils ohne Einbeziehung der Geschäftsführung und der Wissenschaftlichen Begleitung führten. Für öffentliche Empörung sorgten solche „Schutzräume der Vertraulichkeit“, als der BUND im April 2007 das Gerücht streute, die Luftfahrtseite „kaufe“ den Kommunen in „Geheimverhandlungen“ des RDF ihr Klagerecht „ab“. Die konstruktiven Gespräche einiger RDF-Mitglieder in der vom Forum selbst eingerichteten offiziellen Arbeitsgruppe Verhandlungen waren freilich nicht „geheimer“ als viele andere RDF-Gremien auch – und sie gehörten zur Chance dieses Vermittlungsverfahrens.

Der Grad der Verbindlichkeit von Beschlüssen und Empfehlungen des RDF für die Landespolitik und andere Adressaten war, so hatte der Kabinettsbeschluss es festgelegt, vom Grad des Konsenses in der Gruppe abhängig.

Ein entscheidendes und früh festgelegtes Prinzip des Dialogs war deshalb die Fairness der Meinungsbildung. Sie wurde zunächst in den Abstimmungsmodalitäten ausgedrückt, die im Dezember 2001 ihre endgültige Form fanden und definierten, unter welchen Umständen Mehrheiten nur zustande kommen konnten: Mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten musste anwesend sein. Ein Antrag galt als angenommen, wenn die Hälfte der Stimmberechtigten sowie mindestens drei weitere dafür votierten. Als abgelehnt galt er entsprechend, wenn mindestens drei weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten dafür stimmten. Der Antrag auf eine geheime Abstimmung konnte durch ein Mitglied eingebracht werden.

Abstimmungen wurden allerdings nur bei Fragen der Geschäftsordnung oder der Vergabe von Gutachten durchgeführt – Themen, bei denen sich ein Großteil des Forums ohnehin einig war. In kritischen inhaltlichen Fragen hätte die mangelnde Verhandlungsbereitschaft der Mitglieder vermutlich zu Kampfabstimmungen geführt mit der Folge, dass die Lager zementiert worden wären und man sich eher von einer Lösung entfernt als sich ihr angenähert hätte.

Der Vorsitzende vertrat deshalb nach außen die Vielfalt des Meinungsbildes innerhalb des RDF und machte auf dieser Basis seine Einschätzungen als „Hüter der Mediation“ deutlich. Dieses Vorgehen war in der Geschäftsordnung zwar nicht explizit vorgesehen, hat sich aber als gute Praxis durchgesetzt und wurde von keinem der Mitglieder in Frage gestellt – auch wenn Befürworter und Kritiker des Ausbaus bisweilen deutlich machten, dass sie ihre eigenen Positionen nicht ausreichend wiedergegeben fanden. Die Fairness in der Darstellung des RDF-Meinungsbildes blieb so ein Balanceakt für den Vorsitzenden, dem für seine ausgleichende Arbeit Respekt, Anerkennung und Vertrauen seitens der Mitglieder entgegengebracht wurde.

Dieses Vorgehen entsprach dem Anspruch des Prinzips der Allparteilichkeit, dem die Leitung des RDF zu entsprechen versuchte. Im Gegensatz zu Neutralität oder Unparteilichkeit fühlt sich die allparteiliche Führung den Perspektiven und Bewertungen aller Parteien verpflichtet und sucht aktiv nach Lösungen, die einzelne Parteien nicht finden können. Hier unterscheidet sich die klassische Mediation zwischen wenigen Parteien von einem politischen Vermittlungsverfahren wie dem RDF mit Dutzenden von Teilnehmern.

4.2 Finanzierung des RDF

Das Prinzip der Transparenz wurde auch in Bezug auf die Finanzierung des RDF beachtet. Die Geschäftsstelle, der Dialog mit der Region in Form von Bürgerveranstaltungen, Homepage und Bürgerbüro und die Wissenschaftliche Begleitung sowie alle weiteren Leistungen des RDF (Hearings, Gutachten, Veranstaltungen, Exkursionen) wurden aus einem Fonds finanziert, in den die Hessische Landesregierung sowie weitere Mitglieder des RDF einzahlten. Zusätzlich übernahmen einzelne Mitglieder des RDF weitere Kosten. Über die Verwendung der Fondsmittel entschied das Forum, dem die einzelnen Maßnahmen vorgestellt wurden und das einmal im Jahr das laufende Jahresbudget diskutierte. Das Konstrukt eines Fonds gewährleistete – wie bereits im Mediationsverfahren – Neutralität.

4.3 Leitung des RDF

Das RDF war als „Pionierprozess“ und „lernende Organisation“, wie der Kabinettsbeschluss es nannte, auf eine starke und gleichzeitig sensible Führung angewiesen. Sie musste auf der einen Seite die Abarbeitung der Aufgaben des RDF mit Nachdruck verfolgen und auf der anderen Seite Sensibilität dafür zeigen, was angesichts der Vielfältigkeit der beteiligten Interessen und Wünsche letztlich machbar war.

Als Vorsitzenden hatte Ministerpräsident Koch Prof. Dr. Wörner ernannt, dessen Persönlichkeit in den Augen vieler Forumsmitglieder den Stil des Forums prägte und den sie für einen Glücksfall für den Dialog hielten – zumindest solange das RDF Fach- und Sach-

arbeit betrieb. Kritik an Prof. Dr. Wörner wurde von der Luftfahrtseite und aus der kommunalen Familie laut, als im April 2007 deutlich wurde, mit welchem Nachdruck Prof. Dr. Wörner Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt verfolgte, und welche Schritte und Positionswechsel er von den Teilnehmern im Sinne der Mediation für zumutbar hielt. Der Vorsitzende wurde bei seiner Arbeit durch die Geschäftsstelle und die Wissenschaftliche Begleitung unterstützt.

4.3.1 Treibende Kraft über die Moderation hinaus

In den Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt wurde besonders deutlich, dass die Leitung des RDF eine treibende Rolle spielte, die über eine reine Moderation hinausging. Diese Rolle ergab sich aus der Spannung zwischen dem Auftrag des RDF, die Mediation umzusetzen, und der Konstellation eines Forums, die von zwei wesentlichen Charakteristika geprägt war: Erstens stellte jede einzelne Gruppe ihr Gruppeninteresse im Zweifel über die Umsetzung der Mediation, die von den Akteuren ohnehin zu Gunsten ihrer jeweiligen Versprechen und nicht ihrer Pflichten interpretiert wurde. Und zweitens verfolgten einige Teilnehmer des Forums ihre Ziele gar nicht (mehr) im Dialog oder in Verhandlungen, sondern in den laufenden Planungsverfahren. Wo das Erbe der Mediation und das RDF den eigenen, juristisch definierten Interessen nutzten oder sie bedrohten, wurden sie ernst genommen. Aber dass im Forum tatsächlich gemeinsame Lösungen verhandelt werden konnten, die für beide Seiten Gewinne über die Buchstaben des Gesetzes hinaus erbrachten, hielt lange keine Streitpartei für möglich.

Dies war deshalb in den Strategien der zentralen Konfliktparteien auch nicht vorgesehen und stellte darüber hinaus sogar die Bedeutung in Frage, die die Streitparteien der juristischen Auseinandersetzung über Jahre hinweg gegeben hatten. Es blieb Prof. Dr. Wörner vorbehalten, die Chance von Verhandlungen in Gesprächen seit Dezember 2005 und in der AG Verhandlungen seit Mai 2006 zu verdeutlichen. Die von vier Bürgermeistern und vier Institutionen der Luftfahrtseite bis April 2007 ausgehandelte Absichtserklärung (vgl. Kap. VII. 14) dokumentierte das tatsächliche Potenzial dieser Verhandlungen – auch wenn dieses für viele Teilnehmer, insbesondere die kommunale Seite, inakzeptabel blieb.

4.3.2 Der Vorsitzende als „Hüter der Mediation“

Die Konstellation von 34 Teilnehmern, von denen der Großteil sein juristisches Eigeninteresse über die Chancen von Dialog und Verhandlungen stellte, war gleichsam ein Garant von Stillstand oder gar Blockade.

Schien es zunächst noch Konsens im Forum zu sein, das Forum als „Hüter der Mediation“ zu bezeichnen, so übernahm diese Funktion und Bezeichnung bald der Vorsitzende in seiner Rolle als Vertreter des RDF gegenüber der Politik und Öffentlichkeit in Region, Land, Bund und Europa. Die Mediation war für eine mangelnde öffentliche Vermittlung ihrer Arbeit kritisiert worden. Über den Bürgerdialog des RDF und über zahlreiche Besuche bei kommunalen, politischen und Verbandsgremien in der Region gewann Prof. Dr. Wörner auch in der Öffentlichkeit als Hüter der Mediation an Profil.

Eine noch wichtigere Rolle spielte Prof. Dr. Wörner gegenüber dem Regierungspräsidium, dem HMWVL und dem Landeskabinett. Ihnen übermittelte der Vorsitzende die Erkenntnisse und Diskussionsstände des RDF in der typischen Formel, er nehme als Vorsitzender des RDF Stellung, aber „diese Stellungnahme gibt allein meine Perspektive als Vorsitzender wieder. Ich beziehe mich dabei auf die bisherigen Ergebnisse der Mediation sowie auf abgeschlossene und laufende Arbeiten und Diskussionen im RDF. Meine Forderungen und Schlussfolgerungen stimmen nicht notwendigerweise mit den Auffassungen aller RDF-Mitglieder überein. Sie beruhen auf meiner Bewertung dieser Ergebnisse, Arbeiten und Diskussionen, den Aussagen der RDF-Mitglieder und auf der

von mir beauftragten Auswertung der Wissenschaftlichen Begleitung des RDF." Dass Prof. Dr. Wörner „das RDF" im Auftrag seiner Mitglieder im öffentlichen Dialog vertrat, gehörte lange zum stillschweigend akzeptierten Konsens. Nur so konnte das RDF mehr als die Summe von juristisch zerstrittenen Mitgliedern und ihren gegenseitigen Blockaden sein.

4.3.3 Die Leitung des RDF als Motor der Vermittlung

Die leitende Rolle des Vorsitzenden – unterstützt durch Geschäftsführung und Wissenschaftliche Begleitung – betraf die Führung des Dialogs, die Konkretisierung und Anwendung der Prinzipien des Vermittlungsdialogs, die Strukturierung der inhaltlichen Diskussion, die Fokussierung und Übersetzung wissenschaftlicher Fachdiskurse, das Angebot inhaltlicher Positionen, die Einschätzung von Meinungsbildern und die Formulierung einer Stimme des RDF in den Positionen des Vorsitzenden gegenüber Institutionen und der Öffentlichkeit. Die Leitung saß dabei nicht nur am Steuer, sondern war in vielerlei Hinsicht auch Motor der Diskussion. Die Kontrolle durch kritische Mitglieder erfolgte fortdauernd und führte in der Folge des Anti-Lärm-Pakts und des Planfeststellungsbeschlusses bei einigen Mitgliedern auch zu harschen Urteilen über die Leitung des RDF.

4.3.4 Die Rollen der Geschäftsführung und der Wissenschaftlichen Begleitung

Die Geschäftsführung und die Wissenschaftliche Begleitung (vgl. Kap. I. 4) waren den Aufträgen des RDF und der Unterstützung des Vorsitzenden verpflichtet, mit dem sie sich regelmäßig abstimmten. Sie leiteten die Projektteams und Kleingruppen als Vermittler mit der Agenda des Arbeitsprogramms und des Vorsitzenden. Gleichzeitig waren Geschäftsführung und Wissenschaftliche Begleitung Dienstleister für die Mitglieder, indem sie jederzeit bei inhaltlichen und organisatorischen Fragen ansprechbar waren, die Materialien versendeten, Adressen und Verteiler pflegten, sämtliche Dokumente verwalteten und die Homepage pflegten.

Die Geschäftsführung und die Wissenschaftliche Begleitung standen fortdauernd unter der kritischen Beobachtung der Mitglieder des Forums. Die Geschäftsführung und die Wissenschaftliche Begleitung mussten sich deshalb das Vertrauen der Mitglieder erarbeiten und sich immer wieder kritischen Fragen zur eigenen Rolle stellen. Dies verstärkte sich, als über den Sommer 2007 deutlich wurde, dass Geschäftsführung und Wissenschaftliche Begleitung die Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt des Vorsitzenden sowohl der Strategie als auch dem Inhalt nach voll unterstützten und mitgestalteten.

III Das RDF im Dialog mit der Region

Das RDF beschränkte sich nicht allein auf die Gremienarbeit mit Vertretern relevanter Institutionen und gesellschaftlicher Gruppen im Forum und die Facharbeit der Projektteams. Von Anfang an wurden auch die Bürger der Flughafenregion in den Dialogprozess einbezogen.

Als Ziele des Bürgerdialogs galten die gleichen wie innerhalb des Forums: „Versachlichung durch Information“ und die „Verständigung durch Dialog“. Dazu diente eine Vielzahl von Dialogformaten und Methoden. Zur Versachlichung des Konflikts trug vor allem die Vermittlung der Fakten bei, die aus der fachlichen Arbeit des RDF resultierten, sowie später der Ergebnisse des Anti-Lärm-Pakts. Die Bürger wurden auch darüber informiert, wie viel mehr Lärm der Flughafenausbau direkt an ihrem Wohnort mit sich bringen würde. Alle diese Maßnahmen stellten für die Bürger der Flughafenregion Transparenz über den Prozess des Flughafenausbaus und den Dialog im RDF her.

- Ein Bürgerbüro stand in ständigem Kontakt mit den Menschen in der Flughafenregion. Dort beantworteten Mitarbeiter Fragen, vermittelten zwischen Bürgern und dem RDF oder der Luftfahrtseite und stellten Informationsmaterialien und Lärmmessgeräte bereit. Die Möglichkeit eines persönlichen Gesprächs mit den Bürgerbeauftragten des RDF im Bürgerbüro war die wichtigste Säule des Bürgerdialogs, die über den gesamten Zeitraum des Dialogverfahrens bestand und darüber hinaus bestehen soll.
- Schulbesuche klärten nicht nur über das RDF und den Flughafenausbau auf, sondern vermittelten auch den Weg des Dialogs als Mittel zur Konfliktlösung.
- Direkt in den Dialog einbezogen wurden die Bürger auch in den großen öffentlichen Informations- und Dialogveranstaltungen und kleineren Dialogstunden, die in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführt wurden. Dort berichteten Vertreter aus dem Forum und Experten aus den Projektteams über ihre Arbeit und nahmen Impulse aus den Reihen der Betroffenen auf.
- Neben dem Bürgerbüro sorgten die Print- und Onlinedialoge und die Öffentlichkeitsarbeit des RDF für einen kontinuierlichen Kontakt zwischen dem RDF und den Bürgerinnen und Bürgern der Flughafenregion. Die Print- und Onlinedialoge informierten eine große Zahl der vom Flughafenbetrieb und -ausbau betroffenen Menschen über den Dialog und seine Ergebnisse. Die kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit des RDF machte alle wichtigen Ereignisse, Entscheidungen und Positionen des RDF und des Ausbauverfahrens zeitnah publik und stellte eine Öffentlichkeit für den Dialog im RDF her. Dabei bereiteten Pressemeldungen und Informationspakete die Themen und Ergebnisse der RDF-Arbeit bürgernah auf. Interessierte Bürgerinnen und Bürger hatten darüber hinaus die Möglichkeit, die komplexen Ergebnisse der Fachaufklärungs- und Verhandlungstätigkeit des RDF in Gutachten und Positionenpapieren einzusehen.

Das RDF hat durch diese Maßnahmen einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern der Region angestoßen, der den Dialog der Vertreter im Forum und die Arbeit der Projektteams ergänzte. Im Folgenden werden die Formate des Bürgerdialogs noch einmal im Einzelnen erläutert.

1 Bürgerbüro

Die Arbeit des Bürgerbüros hatte zum Ziel, einen dauerhaften Informationsfluss zwischen den Bürgern der Flughafenregion einerseits und der Arbeit im Forum und den Projektteams andererseits herzustellen, um alle Betroffenen an den Ergebnissen des Dialogs teilhaben zu lassen. Das Bürgerbüro verstand sich dabei als Service- und Anlaufstelle für alle interessierten und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern: Das Büro stellte Informationsmaterialien zum geplanten Flughafenausbau zur Verfügung, beantwortete

Fragen zu Arbeit und Auftrag des RDF und unterstützte die Bürgerinnen und Bürger dabei, sich mit Hilfe von Schallpegelmessgeräten und Fluglärmkarten ein Bild von der Fluglärmbelastung in der Region zu machen.

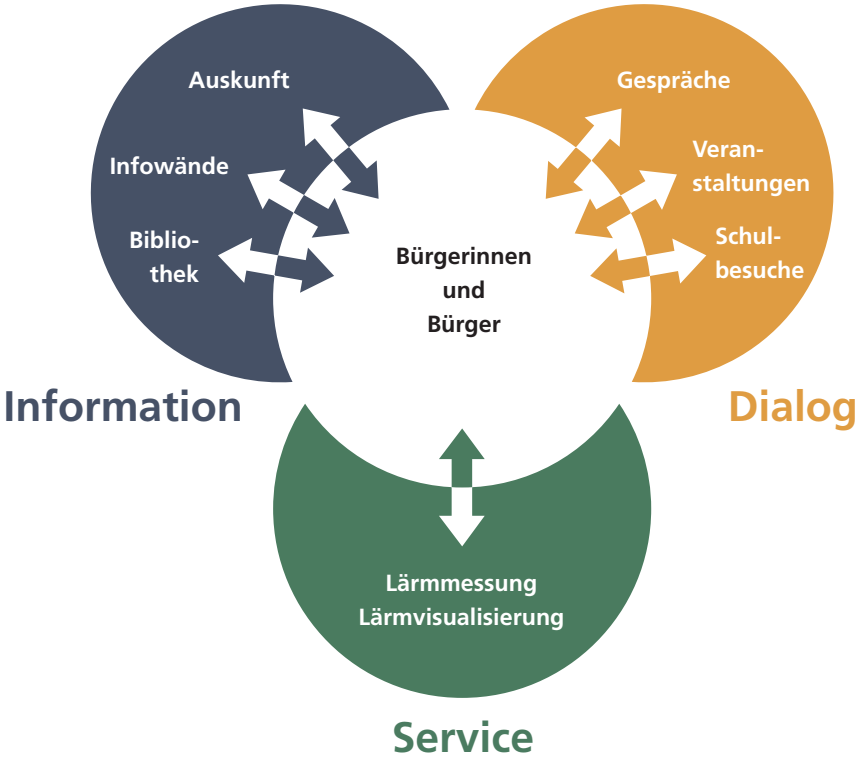
Allerdings war es bis dahin ein weiter Weg, als das Bürgerbüro im November 2000 seine Pforten in Rüsselsheim öffnete. In der ersten Zeit wurden die Fassade und das Schaufenster des Büros besprüht, die Schaufensterscheiben eingeschlagen und mit „Kontra-Flughafen"-Postern zuplakatiert. Im Dezember 2005 wechselte das Bürgerbüro den Standort und öffnete im Dezember 2005 in Frankfurt-Sachsenhausen. Nach über acht Jahren intensiver und geduldiger Arbeit wird die Institution Bürgerbüro heute als kompetente Anlaufstelle für Interessenten weithin begrüßt, geschätzt und akzeptiert, wie nicht nur der kontinuierliche Fluss von Besuchern, sondern auch zahlreiche mündliche Dankesbekundungen und Dankesbriefe zeigen.

Die Arbeit des Bürgerbüros lässt sich unterteilen in Information, Dialogangebote und Serviceleistungen für die Bürger (vgl. Grafik).

„Was bleibt, ist: Ihnen und dem Dialogforum Mut zu machen und die Daumen zu drücken, mit dieser Art von Menschen umzugehen, im Sinne derer, die vom Fluglärm in einer Form bedrängt werden, die überhaupt nicht sein muss."

„... an Sie erinnere ich mich besonders gern, haben Sie sich doch im August letzten Jahres unglaublich viel Mühe gegeben und Geduld aufgebracht, mit mir über das zu reden, das mich, aber eben wahrscheinlich nicht nur mich, in meinem Leben bisher auf das Hässlichste belastet: Fluglärm."

„... vielen Dank für Ihre prompte und ausführliche Ausführung."



Aufgaben des Bürgerbüros

1.1 Information

Ein Schwerpunkt der Arbeit des Bürgerbüros bestand in der Beratung und Information interessierter und vom Ausbau betroffener Bürgerinnen und Bürger. In Beratungsgesprächen vor Ort im Büro und in Antworten auf Bürgeranfragen per Post, E-Mail und Telefon vermittelte das Bürgerbüro umfangreiches Wissen zu den Auswirkungen des Ausbaus und den Zielen sowie den Ergebnissen der RDF-Arbeit.

Bezogen sich die Anfragen zu Beginn hauptsächlich auf die Institution des Regionalen Dialogforums und die Flughafenmediation, so wurden die Fragen der Bürgerinnen und Bürger zunehmend detaillierter. Der Fokus des Interesses verschob sich hin zu

- Maßnahmen, die im RDF diskutiert wurden
- Auswirkungen von Lärm, zukünftiger Lärmentwicklung und Schallschutz
- Entscheidungskriterien bei der Festlegung von Flugrouten
- Ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen des Flughafens
- Schadstoff- und CO_2-Emissionen
- Rechtlichen Fragen des Nachtflugverbots
- Risiken des Flughafenbetriebs und
- Auswirkungen von Lärm auf die Gesundheit und Psyche der Menschen

Eine Dialogstunde im Bürgerbüro

Dominierten in der Anfangsphase des RDF Beschwerden über Fluglärmbelastung und kritische Fragen bezüglich des RDF, so machten diese in der Schlussphase des Dialogverfahrens nur noch einen sehr geringen Teil der eingegangenen Bürgeranfragen aus. Über 90% der Anfragen aus dem Jahr 2008 bezogen sich konkret auf die zukünftige Lärmentwicklung nach einem möglichen Flughafenausbau. Dies betraf zu einem großen Teil Bürgerinnen und Bürger, die einen Umzug oder den Kauf einer Immobilie planten und sich hilfesuchend an das Bürgerbüro wandten. Rund 4.700 Menschen nutzten zwischen 2000 und 2008 die Möglichkeit, sich vor Ort im Bürgerbüro über das RDF und das Thema Fluglärm zu informieren.

1.2 Dialogangebote

1.2.1 Mobiles Bürgerbüro

Das Bürgerbüro beschränkte sich nicht auf seine Funktion als Anlaufstelle für die vom Flughafen betroffenen Bürger. Als mobiles Bürgerbüro kam es direkt zu den Betroffenen in die Städte und Gemeinden des Rhein-Main-Gebietes. Auf diesem Weg wurden zahlreiche Bürger der Region in den Dialog einbezogen, die das Bürgerbüro in seinen Öffnungszeiten nicht erreichte. Anlässe zu mobilen Bürgerbüros waren entscheidende Wegmarken der RDF-Arbeit und des Verwaltungsverfahrens zum Flughafenausbau – so die „Eröffnung des Erörterungstermins“ und das Verhandlungsergebnis zum „Anti-Lärm-Pakt“ (vgl. Kap. VII. 14).

1.2.2 Dialogstunden

In zahlreichen Dialogstunden zu den unterschiedlichsten Themen und Fragestellungen standen Experten den Bürgerinnen und Bürgern im Bürgerbüro im persönlichen Gespräch Rede und Antwort. Zum Beispiel erklärte Michael Kraft von der Deutschen Flugsicherung (DFS), wie Flugrouten – die letztlich darüber entscheiden, wo es wie laut wird – festgelegt werden und welche Kriterien dabei entscheidend sind. Ferner erläuterte Kurt Müller vom HLUG der Runde die RDF-Lärmkarten.

1.3 Service

Große Resonanz fand der kostenlose Verleih von Schallpegelmessgeräten durch das Bürgerbüro. Mit den Geräten konnten Bürger die Lärmbelastung in ihrer Wohnung über einen längeren Zeitraum hinweg messen. Die Auswertung der aufgezeichneten Daten erfolgte nach Rückgabe der Geräte durch die Mitarbeiter des Bürgerbüros. Insgesamt knapp 270 Mal nahmen Bürgerinnen und Bürger diesen Service in Anspruch.

Darüber hinaus wurden Bürgerinnen und Bürger bei der Auswertung und Verwendung des umfangreichen Informationsmaterials unterstützt, das auf den beiden Homepages des RDF *www.regionales-dialog-forum.de* und *www.fluglaerm-frankfurt.de* bereitgestellt wurde.

Beispiel: Mobiles Bürgerbüro auf dem Hessentag

Das Bürgerbüro des Regionalen Dialogforums unternahm mit der Teilnahme am 41. Hessentag in Dietzenbach einen Schritt in Richtung „Präsenz vor Ort". Für zehn Tage wurde das Bürgerbüro von Rüsselsheim nach Dietzenbach verlagert und stand dort als mobiles Bürgerbüro in bewährter Form den Besucherinnen und Besuchern des Hessentags zur Verfügung. Ziel der Veranstaltung war, in einer anderen betroffenen Region über die Arbeit des Regionalen Dialogforums zu berichten und auf das Bürgerbüro und dessen Angebote aufmerksam zu machen.

Ähnlich wie in Rüsselsheim umfasste das Angebot des Bürgerbüros auf dem Hessentag umfangreiche Literatur zum Thema Dialogforum und Mediationsverfahren. Darüber hinaus gab es Informationen zu Lärm und Lärmschutz und zu wissenschaftlichen Aspekten des Flughafens. Das Schallpegelmessgerät lag zu Demonstrationszwecken bereit und stieß auch auf dem Hessentag auf großes Interesse. Auf Flugroutenplänen konnte man sich über die An- und Abflugrouten der möglichen Ausbauvarianten des Frankfurter Flughafens informieren.

Anlas zu vielen Gesprächen gab die „Frage des Tages", wie zum Beispiel: „Sind Sie für den Ausbau des Frankfurter Flughafens?" oder „ Sind Sie für das Nachtflugverbot am Frankfurter Flughafen?"

1.4 Schulbesuche des Bürgerbüros

Immer wieder trafen Anfragen von Lehrern im Bürgerbüro ein, den Schülern der Region das Thema Flughafenmediation näherzubringen. Das Bürgerbüro entwickelte daraufhin ein Unterrichtskonzept, das mit Rollenspielen und praktischen Übungen den Konflikt des Flughafenausbaus erlebbar und nachvollziehbar macht. Primäres Ziel der Schulbesuche war es, die Konfliktfähigkeit der Schüler zu fördern und sie über eine der wichtigsten Kontroversen ihrer Region aufzuklären. Vor allem elfte Klassen im Fach „Politik und Wirtschaft" (PoWi) machten von diesem RDF-Angebot Gebrauch.

Zwischen September 2002 und Juli 2007 besuchte das Team des Bürgerbüros 28 Schulen. Es vermittelte dabei über 1.800 Schülern in 63 Schulklassen neben umfangreichem Wissen zum politischen Prozess des Flughafenausbaus vor allem den Weg des Dialogs als Mittel zur Konfliktregulierung. In der Max-Planck-Schule in Rüsselsheim fand das Rollenspiel des RDF sogar vor den laufenden Kameras des Senders Rhein-Main-TV statt.

Bei den Rollenspielen erhielten Schüler und Lehrer einen tiefen Einblick in das Thema Flughafen-Mediation und lernten sowohl den Konflikt als auch den Weg zu einem möglichen Kompromiss kennen. Die Schüler schlüpften in die Rolle der verschiedenen Akteure – Landesregierung, Bürgerinitiativen, Flughafenvertreter, Kommunen und Mediziner – und hatten die Aufgabe, die entsprechenden Sichtweisen und Interessen der Akteure zu vertreten. Um sich mit den Rollen der einzelnen Dialogteilnehmer vertraut machen zu können, bekamen die Schüler vorab Rollenkarten und recherchierten zusätzlich im Internet. Im Laufe des Rollenspiels erarbeiteten die meisten Schülergruppen einen Kompromiss, der dem des Mediationsverfahrens ähnelte: Der Ausbau wurde als unabwendbar angesehen, jedoch mit Lärmschutzmaßnahmen und einem Nachtflugverbot flankiert. Der Prozess der Konsensfindung, der in der Realität zwei Jahre gedauert hat, ließ sich in den einstündigen Rollenspielen selbstverständlich nur andeuten.

Schüler beim RDF Rollenspiel

Schüler bei der Schallmessung und Lärmbewertung

Das Bürgerbüro gab Schallpegelmessgeräte an interessierte Bürger aus

„Lärmexkursionen“ waren ebenfalls ein stark nachgefragtes Angebot des RDF für die Schulen der Region: Anhand eines Schallpegelmessgeräts konnten die Schüler den Lärmpegel auf ihrem Schulhof oder Motorengeräusche messen. Sie stellten dabei fest, dass die subjektive Wahrnehmung von Lärm und dessen objektive Aufzeichnung durch das Gerät oftmals deutlich voneinander abweichen: Bereits der Pausenlärm wurde von dem Gerät teilweise als gesundheitsgefährdend eingestuft.

2 Dialogveranstaltungen

Die Dialogveranstaltungen des RDF dienten dazu, die komplexen Themen und Fragestellungen hinsichtlich des Ausbauvorhabens für Bürger verständlich darzustellen und Verantwortliche und Entscheider mit den Menschen ins Gespräch zu bringen. Auf diese Weise sollte ein direkter Dialog zwischen Betroffenen, Verantwortlichen und Experten initiiert werden. Themen der Veranstaltungen waren die jeweils zentralen Verhandlungsgegenstände im RDF, so zum Beispiel der Anti-Lärm-Pakt. Die Bürgerinnen und Bürger konnten dabei mit Experten, Forumsvertretern und Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung diskutieren und sich mit Fragen, Anregungen und Kritik selbst in den Dialog einbringen.

Diskussion während der Fokusgruppenveranstaltung in Dreieich

Sogenannte Fokusgruppen dienten dem Verhandlungsprozess als „Agenda-Setter“. In gezielten Veranstaltungen erhielten Gruppen aus der Bevölkerung die Möglichkeit zur Partizipation in Form einer geschützten Diskussion in einem kleinen Kreis und unter einem bestimmten Aspekt. Mit dem Instrument der Fokusgruppenveranstaltungen war es möglich, die Erwartungen der Bevölkerung zu den jeweiligen Themen herauszufinden und zu erfahren, welche Themen aus Sicht der Bevölkerung zu den wichtigsten gehörten. So dienten die Fokusgruppen auch der Vorstrukturierung von komplexen Themen. Anschließend konnte sich das RDF dem mit Hilfe der Fokusgruppen gewonnenen Themenspeicher widmen.

Diskussion in den Arbeitsgruppen beim Mediationskongress

Ziel der Dialogveranstaltungen war es, die Kommunikation zwischen RDF und Bürgerinnen und Bürgern ohne Umwege über Vertreter oder Medien herzustellen und Verantwortliche mit den Sorgen der Bürger zu konfrontieren. In den acht Jahren fanden insgesamt 28 Veranstaltungen in verschiedenen Formaten und für unterschiedliche Zielgruppen statt, die durchweg auf großes Interesse seitens der Bevölkerung stießen. Neben klassischen Podiumsdiskussionen wurden dabei auch Zukunftswerkstätten sowie eine Fluglärmmesse durchgeführt.

Das Spektrum der Themen aus acht Jahren Dialogveranstaltungen deckte den Bereich der im RDF diskutierten Fragestellungen ab. Es wurden mehr als elf Veranstaltungen zum Thema Lärm durchgeführt, sechs zum Thema Nachtflugverbot, zwei zum Schallschutz, zwei zum rechtlichen Verfahren des Flughafenausbaus und jeweils eine zu Nachhaltigkeit (Langfristperspektiven), Ökologie und Gesundheit und den wirtschaftlichen Auswirkungen des Flughafenausbaus. Darüber hinaus war der Vorsitzende des Regionalen Dialogforums bei zahlreichen Veranstaltungen Dritter (z. B. verschiedener Bürgerinitiativen, BARIG, Industrie- und Handelskammer) in der Region zum Thema Flughafenausbau als Referent und Diskussionsteilnehmer präsent.

3 Mediationskongress

Ein bundesweit beachtetes Ereignis war der Kongress „Mediation und Dialog als institutionelle Chance“ am 6. April 2001. Der unter der Schirmherrschaft des Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums von der IHK Rhein-Main in Frankfurt veranstaltete Kongress stellte das Regionale Dialogforum als Dialogverfahren einer breiten Öffentlichkeit aus Wissenschaft und Praxis vor. Gleichzeitig sollten Erkenntnisse und Erfahrungen aus den beiden Verfahren zur Zukunft des Flughafens Frankfurt und der Region aufgearbeitet und auf diese Weise für andere Konfliktfelder nutzbar gemacht werden.

Hans Eichel, Initiator des früheren Dialogverfahrens und damaliger Bundesminister der

Finanzen, sowie der hessische Ministerpräsident Roland Koch würdigten in ihren Reden die Bedeutung beider Verfahren, die zum Vorbild für den Dialog zwischen Gesellschaft und Politik geworden seien. Die zunehmende europäische Bedeutung des Themas Mediation verdeutlichten in der Podiumsdiskussion Pia Bucella von der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission sowie Evelyne Gebhard, Mitglied des Europäischen Parlaments. Über 250 Teilnehmer aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erörterten in sieben Workshops die Einsatzmöglichkeiten von Mediation und Dialogverfahren bei aktuellen Konfliktthemen in Deutschland. Die zentrale Frage lautete dabei, wie in Zukunft neue Verfahren der Beteiligung und des Dialogs massive Konflikte besser und schneller lösen können. Die Ergebnisse wurden in einem Tagungsband dokumentiert.

4 Print- und Onlinedialoge

Die Onlinekommunikation des Regionalen Dialogforums umfasste drei Webseiten: die Internetseite zum Mediationsverfahren von 1998 bis 2000 (*www.mediation-flughafen.de*), die Seite des Regionalen Dialogforums selbst (*www.regionales-dialogforum.de* oder *www.dialogforum-flughafen.de*) sowie die Serviceseite *www.fluglaerm-frankfurt.de*, auf der RDF, Deutscher Fluglärmdienst e. V., Deutsche Flugsicherung und die Fraport AG umfangreiches Informationsmaterial zu Flugrouten und Fluglärmmessung bereitstellten.

4.1 www.dialogforum-flughafen.de

Über seine Homepage stellte das RDF seine Arbeit kontinuierlich und möglichst zeitnah der Öffentlichkeit vor. Die Seite bot nicht nur grundsätzliche Erläuterungen zum RDF (Arbeitsweise, Mitglieder, Geschäftsordnung etc.), sondern dokumentierte auch die Arbeit des RDF und seiner Gremien. Der regelmäßig erstellte Jahresbericht und das jährlich aktualisierte Arbeitsprogramm gaben interessierten Nutzern einen Überblick über den Stand der inhaltlichen Arbeiten des RDF. Auch sämtliche vom RDF in Auftrag gegebene Gutachten sowie die Positionenpapiere des RDF

Dr. Frank Niethammer (Ehrenpräsident der IHK Frankfurt am Main), Prof. Barbara Jakubeit (Fraport AG) sowie der frühere und der amtierende hessische Ministerpräsident: Hans Eichel und Roland Koch beim Mediationskongress (v. l. n. r.).

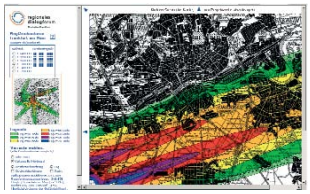
waren in vollem Umfang auf der Website eingestellt.

Neben den Presseinformationen bot die Internetseite interessierten Bürgern auch die Möglichkeit, sich online an der Diskussion zum Flughafenausbau zu beteiligen. Unter der Rubrik „Bürgerdialog“ konnten alle Bürger ihre Meinungen und Fragen an das RDF weitergeben. Für den direkten Dialog zwischen dem Vorsitzenden, RDF-Mitgliedern und interessierten Internetnutzern wurde ein Webblog eingerichtet: Hier konnten der Vorsitzende des RDF und andere Akteure des Forums Beiträge einstellen, die dann von den Besuchern der Website kommentiert und diskutiert wurden.

Speziell für die Mitglieder des Regionalen Dialogforums wurde ein Mitgliederbereich eingerichtet. In diesem passwortgeschützten Bereich standen den Mitgliedern in diesem Intranet ab 2002 alle im Vorfeld der RDF-Sitzungen versandten Unterlagen sowie Sitzungsprotokolle mit Anhängen zur Verfügung.

4.2 Fluglärm-Website

Zusätzliche Angebote wurden den Bürgern auf der Seite *www.fluglaerm-frankfurt.de* zur Verfügung gestellt, die seit April 2005 mehrere Dienste und Informationen verschiedener Einrichtungen gebündelt präsentierte und von der Task-Force Fluglärmmonitoring entwickelt wurde: So stellte der Deutsche Fluglärmdienst Daten aus seinem umfangreichen Fluglärmmonitoring zur Verfügung, das 24 Stunden Überflüge am Tag erfasst. Der Internetnutzer konnte sich für die Region einen



Ausschnitt aus den Online-fluglärmkarten des RDF

Überblick über Überflüge (nach Zeit) und durchschnittlichem Dauerschallpegel pro Tag oder Monat verschaffen. Die Fraport AG bot darüber hinaus Routenbelegung, Betriebsrichtungen und Fluglärmdaten aus den eigenen Messstellen auf der Seite zur Einsicht an. Die Deutsche Flugsicherung (DFS) stellte Abbildungen von Flugspuren bei unterschiedlichen Betriebsrichtungen – sogenannte FANOMOS (Flight Track and Aircraft Noise Monitoring System) – zur Verfügung. Auf Anregung des RDF bot die Deutsche Flugsicherung mit Hilfe des Systems STANLY-Track Internetnutzern darüber hinaus die Möglichkeit, die aktuellen An- und Abflüge am Flughafen – mit einer gewissen Zeitverzögerung – nachzuvollziehen. Abgerundet wurde das Angebot durch die Fluglärmkarten, die im Auftrag des RDF vom Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) angefertigt wurden. Die Karten bildeten die aktuelle und für den Ausbaufall prognostizierte Fluglärmbelastung für die Rhein-Main-Region ab. Per Mausklick konnte der Nutzer auf die Straße genau den sogenannten „äquivalenten Dauerschallpegel" ($L_{eq\ 3}$) ablesen. Auch wenn der Wert auf Berechnungen basiert und es sich somit um keine rechtsverbindliche Auskunft handelte, gewannen die Nutzer auf diese Weise einen guten Eindruck von der aktuellen und zukünftigen Lärmbelastung an ihrem Wohnort. Bei der Darstellung der Fluglärmwerte konnte der Nutzer wählen zwischen Ost- und Westbetriebsrichtung, Tag- und Nachtzeit sowie dem Ist- und dem Ausbaufall. Diese Onlineangebote trugen dazu bei, Fluglärm für betroffene und interessierte Bürgerinnen und Bürger abzubilden und sichtbar zu machen.

4.3 „Dialogbrief"

Neben der Onlinekommunikation erschien ab 2001 ein Newsletter im Printformat, der sogenannte „Dialogbrief", der vier Mal im Jahr herausgegeben wurde. Auch hier ging es darum, die komplexen Themen in einer Mischung aus Berichten, Interviews, Features etc. aufzubereiten und für die Bürgerinnen und Bürger leicht verständlich darzustellen. Der „Dialogbrief" berichtete über das aktuelle Geschehen rund um das RDF, die Projektteams, das Bürgerbüro und aktuelle Veranstaltungen. In einer Rubrik „Lexikon" wurden Fachbegriffe aus der Diskussion zu den Themen Flugbetrieb und Flughafenausbau kurz und verständlich erklärt. Der „Dialogbrief" wurde an das Bürgernetzwerk sowie an zusätzliche Institutionen in der Region verschickt und lag im Bürgerbüro und auf Veranstaltungen des RDF zur Mitnahme aus.

5 Pressearbeit

Sowohl die Arbeit des Forums und seiner Gremien als auch die Dialogaktivitäten des RDF mit der Region wurden über den gesamten Zeitraum des Projekts durch Pressearbeit begleitet. Ziel war es, neben der fachlichen und politischen auch die mediale Diskussion zum Ausbau des Frankfurter Flughafens zu versachlichen. Zu diesem Zweck wurden Ergebnisse der fachlichen Arbeit im Rahmen von Pressegesprächen, Pressekonferenzen und Presseinformationen für die regionalen Print-, TV- und Hörfunkmedien aufbereitet.

Die Pressearbeit zielte darauf ab, Missverständnisse und falsche Darstellungen von Fakten im Dialog mit den Journalisten durch die Bereitstellung von Informationen aus erster Hand auszuräumen. In der Phase der Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt konzentrierte sich dabei die Pressearbeit darauf, für die Ziele des Anti-Lärm-Pakts zu werben, seine Inhalte zu erläutern und einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Konzipiert, organisiert und durchgeführt wurde die Pressearbeit des RDF von der Geschäftsstelle in enger Abstimmung mit dem Vorsitzenden. Die Verantwortung für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit lag beim Vorsitzenden.

IV

IV Dokumentation über die fachlichen Arbeiten im RDF

Dieses Kapitel der Dokumentation dient der Aufbereitung der wesentlichen fachlichen Arbeiten[2]. Sie nahmen einen großen Umfang ein. Es wird auch beschrieben, inwieweit die Ergebnisse bereits aufgegriffen wurden. Die Gliederung orientiert sich an den Fachthemen. Für jedes Thema wird jeweils kurz erläutert, warum sich das RDF damit beschäftigte und ob hier auf Vorarbeiten aus der Mediation aufgesetzt wurde. Dann wird erläutert, welche Arbeiten im RDF durchgeführt wurden. Dabei werden je nach Thema die Arbeiten und Ergebnisse in Kurzform dargestellt, die von beauftragten Gutachtern, aus RDF-Arbeitsgruppen, Expertenhearings oder der Wissenschaftlichen Begleitung ausgearbeitet wurden. Für jedes Thema sind die wichtigsten detaillierten Dokumente wie Gutachten und Qualitätssicherung, Protokolle und Vorträge aus Expertenhearings, Positionenpapieredes RDF und weitere RDF-Hintergrundmaterialien aufgeführt. Sie können online im Internet abgerufen werden.

Die im Text mit diesem Symbol gekennzeichneten Dokumente, können im Internet unter *www.umwelthaus.org/archiv/rdf/dokumentation* abgerufen werden.

1 Lärm

Der Schutz vor Fluglärm war eines der am intensivsten bearbeiteten Fachthemen im RDF. Oberstes Ziel war dabei, Wege zu identifizieren, wie die Lärmbelastung in der Region reduziert werden kann bzw. wie die Zunahme durch steigende Bewegungszahlen so gering wie möglich gehalten werden kann. Dabei sollten sowohl Maßnahmen ins Auge gefasst werden, die schon vor dem Ausbau wirksam werden, als auch solche, die im Zuge des Ausbaus realisiert werden sollten. Das RDF hat sehr unterschiedliche Strategien und Instrumente untersucht, um dieses Ziel zu erreichen.

Insgesamt lassen sich verschiedene Strategien unterscheiden, die aber nicht alternativ verstanden wurden. Sie werden in jeweiligen Kapiteln dargestellt:

- Reduktion des Lärms an der Quelle: aktiver Schallschutz
- Weitere Strategien zur Reduktion von Fluglärm
- Reduktion des Lärms durch passiven Schallschutz

Zusätzlich wurde die Frage intensiv diskutiert, wie Lärmbelastungen und Lärmwirkungen in der Region am besten dargestellt und bewertet werden sollen.

- Darstellung und Bewertung von Fluglärm
- Einführung eines Fluglärmindex zur Erfassung von Fluglärmwirkungen
- Lärmmonitoring

1.1 Reduktion des Lärms an der Quelle: aktiver Schallschutz

1.1.1 Hintergrund

Der im Mediationsergebnis verankerte Bestandteil Anti-Lärm-Pakt sah vor, dass die Lärmbelastung auch für die Zukunft sinken soll. Dabei war an die damalige Entwicklung der Vorjahre angeknüpft worden, dass über viele Jahre die Dauerschallpegel trotz steigender Verkehrszahlen sanken. Grund für diese Absenkung waren in erster Linie technische Entwicklungen an Flugzeugen und Triebwerken gewesen, die für geringere Emissionen sorgten. Dieser Effekt ließ in den Jahren nach der Mediation nach und kehrte sich an einzelnen Messpunkten sogar um, so dass die Dauerschallpegel aufgrund der fortgesetzten Verkehrszunahme wieder anstiegen. In dieser Situation befasste sich das RDF intensiv mit der Frage, wie das Ziel der Lärmminderung an der Quelle mit anderen Maßnahmen erreicht werden kann. Insbesondere die kommunalen Vertreter und Vertreter von Lärmbetroffenen setzten sich kontinuierlich und sehr hartnäckig für die Prüfung und Umsetzung aktiver Schallschutzmaßnahmen ein. Es erforderte einige Jahre, bis die Zielsetzung übergreifend von allen mitarbeitenden Institutionen als zentrale Aufgabe des RDF mitgetragen wurde. Die besondere Herausforderung bestand darin, dass alle am Luftverkehrsgeschehen Beteiligten für die Notwendigkeit und Chancen für Maßnahmen gewonnen

[2] Dieser Teil der Dokumentation wurde vom Öko-Institut e. V. erstellt in seiner Funktion als Wissenschaftliche Begleitung des RDF.

und überzeugt werden mussten, angefangen vom Flughafen über die Flugsicherung, die Airlines, die Genehmigungsbehörden bis zu den Piloten. Im Hinblick auf eine Reihe von Maßnahmen waren gegenseitige Abhängigkeiten mit Kapazitäts- und Sicherheitsanforderungen sowie Genehmigungserfordernisse zu beachten. Wie in anderen Themenbereichen auch, wurde mit der Arbeit in Deutschland zum Teil Neuland betreten und Pionierarbeit geleistet.

Es fand dafür eine, insbesondere in der zweiten Hälfte des RDF, intensive Zusammenarbeit mit der Fluglärmkommission statt.

1.1.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Die Arbeiten im RDF waren im Projektteam Anti-Lärm-Pakt verortet. Es gab anders als für andere Themenstränge kein übergreifendes Gutachten zum Thema. Vielmehr wurden die Maßnahmen jeweils in einzelnen Prozessen entwickelt und diskutiert. Hierbei war in der Regel die eingesetzte Kleingruppe aktiver Schallschutz des Projektteams federführend. Die Zwischenergebnisse wurden in mehreren Etappen in einem Statusbericht zusammengefasst. Zu vielen Maßnahmen war jedoch kein Konsens erreicht worden.

In einem Hearing von Experten am 11.6.2006 informierte sich das Projektteam über die jüngsten Entwicklungen in der Wissenschaft und an anderen Standorten zur Optimierung von An- und Abflugverfahren. Neben Fragen der Kapazität und Sicherheit waren die Experten auch aufgefordert, mögliche Lärmminderungspotenziale der moderneren Verfahren aufzuzeigen.

Nachdem sich in den Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt des RDF gezeigt hatte, dass eine messbare Lärmreduzierung gegenüber den für den Ausbau prognostizierten Werten eine Kernforderung der beteiligten kommunalen Vertreter darstellte, wurde im Frühjahr 2007 eine Expertengruppe einberufen, die der AG Verhandlungen zuarbeiten sollte. Sie war gefordert, die auf dem Tisch liegenden Maßnahmen auf ihre Realisierbarkeit und notwendige Umsetzungsschritte zu prüfen, mit dem Ziel, tatsächliche Lärmminderungspotenziale zu erschließen. Dabei konnte auf die umfangreichen Vorarbeiten durch die Kleingruppe aktiver Schallschutz zurückgegriffen werden. Die Expertengruppe legte schließlich eine Empfehlung vor, die Grundlage für die entsprechenden Passagen im Anti-Lärm-Pakt des RDF und der gemeinsamen Erklärung von Luftverkehrswirtschaft und Landesregierung vom Dezember 2007 war und damit schließlich auch zur weiteren Prüfung und Umsetzung an das FFR übergeben wurde.

Sitzung der Kleingruppe aktiver Schallschutz

Die Darstellung im Folgenden gliedert die einzelnen im RDF diskutierten Maßnahmen auf und stellt jeweils kurz den Stand mit Ende des RDF dar.

1.1.2.1 Optimierung des Emissionsverhaltens von Flugzeugen zur Lärmreduktion

Der größte Teil der in der Vergangenheit erreichten Absenkung von Dauerschallpegeln trotz steigender Bewegungszahl resultiert aus Verbesserungen des Emissionsverhaltens der Triebwerke sowie der Strömungsverhältnisse am Flugzeugkörper. Es ist nicht zu erwarten, dass die noch vorhandenen Optimierungspotenziale in Zukunft weiter steigende Bewegungszahlen in ähnlicher Weise kompensieren können. Gleichwohl wird bei Triebwerks- und Flugzeugbauern weiter an der Optimierung gearbeitet. So hat die europäische Luftfahrtindustrie im Rahmen der Selbstverpflichtung ACARE Vision 2020 eine Halbierung des Fluglärms im Vergleich zum Jahr 2000 zugesichert. Ebenso sind noch viele in Frankfurt eingesetzte Flugzeuge nicht im oberen oder mittleren Bereich der emissionsarmen Flugzeugtypen einzustufen. Aufgrund der langen Lebensdauer und Abschreibungszeiten des Fluggeräts sind Änderungen im Flugzeugmix häufig nicht kurzfristig erreichbar.

Neben ökonomischen Anreizen für die Nutzung lärmarmen Fluggeräts (vgl. Kap. IV. 1.2.2.2) wurden daher auch Möglichkeiten betrachtet, wie an bestehenden Flotten zusätzliche Emissionsreduktionen erreichbar

sind. So können nach Erkenntnissen des DLR auch an den bestehenden Flotten erhebliche Reduktionspotenziale von je nach Typ mehreren dB(A) an der Quelle realisiert werden. Dies erfolgt durch nachträgliche Veränderungen zur Verringerung der Geräuschentwicklung. Die Lufthansa hat sich beispielsweise an einigen entsprechenden Forschungsvorhaben beteiligt und über die Ergebnisse berichtet. Allerdings ist die Umsetzung teilweise mit erheblichen Kosten verbunden, so dass es noch keine systematische Umrüstung innerhalb der Flotten gibt.

Im Anti-Lärm-Pakt des RDF wurde die Maßnahme in die Liste der weiter zu verfolgenden Maßnahmen aufgenommen.

1.1.2.2 Änderungen von An- und Abflugverfahren

Eine weitere Möglichkeit der aktiven Reduktion ist die Optimierung der An- und Abflugverfahren.

- Anflugverfahren Continuous Descent Approach

Das CDA- (Continuous Descent Approach) Verfahren ist nicht einheitlich definiert. Grundgedanke ist, dass ein möglichst kontinuierlicher Landeanflug durchgeführt wird, im Idealfall ausgehend von der Reiseflughöhe, ansonsten vom sogenannten Initial Approach Fix. Laterale bzw. horizontale Flugsegmente werden weitestgehend vermieden, und weitere Reduktionspotenziale ergeben sich durch die geringere Triebwerksleistung (nach Möglichkeit Leerlaufschub bzw. am Ende Low-Drag/Low-Power-Verfahren). Die Reduktionspotenziale ergeben sich im Wesentlichen nicht im Nahbereich des Flughafens, sondern weiträumig in den Einflugbereichen.

In Frankfurt wurde 2004 mit ersten Probeflügen begonnen und danach ab April 2005 von 23 bis 5 Uhr eingesetzt. Seitdem wurde das Verfahren mehrfach optimiert. Zielsetzung ist es, dass unterhalb von ca. 7.000 Fuß (ca. 2.130 m) über NN (Normalnull) eine lärmintensive Horizontalflugphase möglichst komplett vermieden wird.

Im RDF wurde die Maßnahme insbesondere von Mitgliedern der Kleingruppe intensiv diskutiert und mit vorangetrieben. Es erfolgte auch eine Berechnung und Auswertung der erwarteten Lärmfolgen. Auch nach der Einführung wurden weitere Verbesserungsmöglichkeiten angeregt.

Der ALP des RDF sah in seinem Katalog von möglichen Maßnahmen des aktiven Schallschutzes vor, den CDA weiter zu optimieren und zeitlich auszudehnen.

- ICAO Procedure A oder vertikale Optimierung von Abflügen

Das Steilstartverfahren (= IATA Verfahren, Climb-Cutback-Cleanup-Takeoff oder ICAO Procedure A) unterscheidet sich vom Schnellstartverfahren (= mod. ATA-Verfahren oder ICAO Procedure B) ab einer Flughöhe von ca. 1.500 Fuß (ca. 457 m). Das Aufholen von Geschwindigkeit im Steigflug und das Einziehen der Auftriebshilfen erfolgt beim Steilstartverfahren erst ab 3.000 Fuß, beim Schnellstartverfahren bereits ab 1.500 Fuß Höhe. Es liegt beiden Verfahren die gleiche Triebwerksleistung zugrunde, wobei sie sich bei der Umsetzung in Geschwindigkeit bzw. Höhe unterscheiden. Durch schnelleres Erreichen einer größeren Flughöhe können erhebliche Lärmminderungen für große Bereiche realisiert werden. Allerdings kommt es zu lärmverteilenden Wirkungen (Verschlechterung der Situation für seitliche Bereiche, deutliche Verbesserung unterhalb der Abfluglinie). Daher hängt das tatsächliche Potenzial, Betroffenheiten zu reduzieren, von der konkreten Siedlungsstruktur unterhalb der Abflugroute ab und sollte für jede Abflugstrecke einzeln geprüft werden. Dieser Aspekt spricht gegen eine generelle Einführung von ICAO A als verpflichtendes Standardverfahren an einem Standort und für eine Prüfung aller einzelnen Abflugstrecken, welches Verfahren weniger Betroffenheit erzeugt.

An diversen internationalen Flughäfen wird das ICAO Procedure A regelmäßig eingesetzt (z. B. Amsterdam, Zürich, Paris-CDG, Mailand-Linate). Ebenso wird das Verfahren von

einzelnen Luftverkehrsgesellschaften routinemäßig zum Einsatz empfohlen.

In Frankfurt wurde der Einsatz des Verfahrens sehr nachdrücklich von Seiten der Vertreter von Kommunen und Lärmbetroffenen gefordert. Es waren bereits konkrete Umsetzungsschritte in Planung, die aber zurückgestellt wurden, nachdem die Lufthansa aufgrund befürchteter erheblicher Zusatzkosten wegen steigenden Kerosinverbrauchs eine Einführung abgelehnt hatte.

Neben der formalen Einführung von ICAO A können Abflugstrecken auch durch andere Maßnahmen vertikal optimiert werden, um für eine einzelne Abflugstrecke die durch steilere Abflüge erreichbaren Minderungspotenziale zu erschließen. Hierzu bietet sich z. B. die Definition von Höchstgeschwindigkeiten an bestimmten Streckenpunkten an. Dieses Vorgehen wurde vom Fluglärmschutzbeauftragten des HMWVL angeregt, nachdem sich die probeweise Einführung für einzelne Abflugrouten bewährt hatte.

Die Expertengruppe der AG Verhandlungen (AGV) hat empfohlen, statt einer generellen Einführung des ICAO A-Verfahrens die Umsetzung von Einzelprüfungen und vertikale Optimierungen je nach Ergebnis vorzusehen. Die Maßnahme wurde in dieser Form in den Katalog des ALP des RDF aufgenommen.

- Alternative Landeklappenstellung im Anflug

Durch eine zusätzliche Reduzierung der Landeklappenstellung („Final Flap Setting“ ab ca. 1.000 Fuß im Endanflug) um eine Stellung (z. B. 25° statt 30°) kann Auftrieb und Widerstand verringert werden, damit ist eine geringere Triebwerksleistung möglich. Die geringeren Lärmemissionen der Triebwerke wirken im Bereich nach dem Outermarker, also vor allem im Nahbereich des Flughafens. Auch die veränderte Landeklappenstellung hat – bei einer insgesamt positiven Bilanz – allerdings lärmverteilende Wirkung, da sie sich z. B. auf den Zeitpunkt des Ausfahrens des Fahrwerks auswirkt und damit darauf, welches Gebiet bei diesem Vorgang konkret überflogen wird.

Diese Maßnahme wurde von einem Mitglied der Kleingruppe aktiver Schallschutz entwikkelt. Sie wurde daraufhin für Frankfurt bereits von mehreren Luftverkehrsgesellschaften als Standardverfahren für die Piloten empfohlen. Die Anwendung betrifft vor allem die Flotte des Flugzeugtyps B 747-400. Als Erste hatte Lufthansa dies in ihr internes Regelwerk aufgenommen. Die veränderte Landeklappenstellung kann nur bei normalen Wetterverhältnissen geflogen werden. Ob tatsächlich mit reduzierter Klappenstellung geflogen wird, entscheidet der Pilot anhand der konkreten Situation.

- Erhöhung Anfluggleitwinkel

Eine weitere Maßnahme zur Reduktion von Lärm bei Landungen ist die Erhöhung des Anfluggleitwinkels. Dabei wirkt sowohl die daraus resultierende höhere Überflughöhe lärmmindernd als auch das veränderte Abstrahlverhalten des Flugzeugs. Simulationen haben (jedenfalls für den Flugzeugtyp A 320, was nicht notwendigerweise auf andere Typen übertragbar ist) gezeigt, dass sich Immissionsreduktionen von mehreren dB(A) ergeben. Konkret wurde zunächst die Erhöhung von derzeit standardmäßig 3,0° auf 3,2° geprüft, und zwar bei Cat I-Bedingungen, also guten Wetterbedingungen. Aufgrund geografischer Gegebenheiten werden an anderen Standorten bereits Anflugwinkel von 3,2° oder höher geflogen. Allerdings hat die Maßnahme auch lärmverteilende Wirkung. Denn wegen der notwendigen Konfigurationsänderungen (Zeitpunkt Ausfuhr Fahrwerk und Klappenstellung) hängt es von der konkreten Besiedlung unterhalb der Flugbahn ab, ob die Bilanz insgesamt positiv ist. Bislang liegen jedoch keine Daten für notwendige Konfigurationsänderungen und das geänderte Emissionsverhalten für eine ausreichende Zahl von Flugzeugmustern vor, die eine abschließende Lärmbewertung erlauben. Ebenso ist für diese Maßnahme eine Sicherheitsprüfung und Genehmigung des Luftfahrtbundesamtes

(LBA) erforderlich, da von ICAO-Regeln abgewichen wird.

Die Maßnahme wurde von der Expertengruppe des ALP intensiv geprüft und in den Katalog der zu verfolgenden Schallschutzmaßnahmen des ALP aufgenommen.

- Offset Approach

Bei dem zu diesem Zeitpunkt als „Offset Approach“ bezeichneten Anflugverfahren wird das Einfliegen auf die Anfluggrundlinie Richtung Flughafen verschoben. Damit ist es möglich, dichter besiedelte Gebiete zu umfliegen. Die letzten Flugmeilen erfolgen weiter als gerader Anflug. Die Maßnahme war insbesondere für die Nacht konzipiert worden, da sie nur in kapazitätsarmen Zeiten umgesetzt werden kann. Sie erfordert zudem die Ausstattung der Flugzeuge mit Instrumenten für die Flächennavigation und entsprechende Lizenzen für die Piloten. Dies ist in Deutschland noch nicht Standard, aber große Teile der in Frankfurt eingesetzten Flotten verfügen bereits über eine entsprechende Ausstattung. Je nach konkreter Verfahrensdefinition liegt eine Abweichung von ICAO-Regeln vor, so dass eine Genehmigung durch das LBA erforderlich ist.

Die Maßnahme wurde in der Expertengruppe der AGV entwickelt. Sie sollte insbesondere dazu dienen, die Städte Mainz und Offenbach nachts zu entlasten. Der Offset Approach wurde in den Maßnahmenkatalog des ALP des RDF aufgenommen.

- Curved Approach

Diese Maßnahme wird seit Längerem europaweit diskutiert und ist Gegenstand einer Reihe von Forschungsprojekten, die neben der Lärmminderung auch Kapazitätsgewinne im Blick haben. Je nach geografischen Gegebenheiten werden an vielen Flughäfen heute schon gekrümmte Anflüge durchgeführt. Allerdings erfolgen diese nicht als Präzisionsanflüge, die wiederum jedoch in Frankfurt sowohl aus Gründen der Sicherheit als auch des Lärmschutzes (möglichst gute Einhaltung der Verfahren) Standard sind. Die Diskussion wurde im RDF sehr kontrovers geführt, ob auch gekrümmte Nicht-Präzisionsanflüge am Standort ins Auge gefasst werden sollten, ohne hierüber eine Einigung zu erzielen.

Eine neue Situation liegt vor, wenn jedenfalls wie mittelfristig absehbar, moderne Instrumente der Flächennavigation breit eingeführt sind. Allerdings liegt derzeit noch kein zugehöriges Regelwerk der ICAO vor, so dass keine Kriterien oder technische Standards zur Verfügung stehen, an denen ein solches Anflugverfahren ausgerichtet werden könnte. Dies wurde unter anderem auch von den Experten moniert, die die neuesten wissenschaftlichen Untersuchungen mit vielversprechenden Ergebnissen auch für den Lärmschutz auf dem Hearing kapazitätssteigernder Maßnahmen vorgestellt hatten.

Es bestand Einigkeit, dass jedenfalls mittelfristig der Curved Approach vielversprechende Potenziale birgt und der Schaffung eines Regelwerks hohe Priorität eingeräumt werden sollte.

1.1.2.3 Erhöhung der Rückenwindkomponente

In Frankfurt ergeben sich hinsichtlich der überflogenen Siedlungsstruktur an Tagen mit Ostbetrieb (durchschnittlich ca. 25 % aller Tage im Jahr) höhere Lärmbelastungen als bei Westbetrieb (ca. 75 %), da die Besiedlung östlich des Flughafens nicht so nah an den Flughafenzaun heranreicht. Die Wahl der Betriebsrichtung hängt maßgeblich von den Windverhältnissen ab. In Frankfurt beträgt die sogenannte Rückenwindkomponente für die Nutzung des Parallelbahnsystems 5 Knoten. Bei mehr Rückenwind wird die Betriebsrichtung in der Regel gedreht. Darüber hinaus wird auch beachtet, wie stark der Wind in der Höhe, z. B. in 1.000 Fuß, ist. Die Entscheidung darüber trifft die DFS.

Es wurde diskutiert, ob der sichere Flugbetrieb auch dann möglich ist, wenn die Rückenwindkomponente erhöht wird und damit für die DFS weitere Spielräume bestünden, die

Zeiten von Ostbetrieb aus Lärmschutzgründen zu reduzieren.

Die Expertengruppe der AGV hat empfohlen, diese Maßnahme weiter zu prüfen, allerdings darauf hingewiesen, dass hierfür aufgrund der Abweichung von ICAO-Regeln eine Genehmigung vom Luftfahrtbundesamt (LBA) benötigt wird.

1.1.2.4 Versetzung von Landeschwellen

Bei ausreichend verfügbarer Länge der Bahn ist eine weitere Möglichkeit der Lärmreduktion, den Aufsetzpunkt auf der Landebahn nach hinten zu verschieben, so dass höhere Überflughöhen im zuvor überflogenen besiedelten Gebiet erreicht werden. Dies war auch Gegenstand einer intensiven Diskussion im RDF. Es war zudem auf der südlichen Parallelbahn eine um 1.500 m versetzte Schwelle installiert worden, die der Einführung des sogenannten HALS DTOP-Verfahrens dienen sollte. Dieses Verfahren wurde in 2004 getestet, allerdings letztlich nicht umgesetzt, da u.a. eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses erforderlich gewesen wäre und weitere Gründe dagegen sprachen. Ziel des Verfahrens war die Kapazitätssteigerung.

Die Expertengruppe der AGV hatte die Maßnahme ebenso intensiv geprüft. Fraport hatte hierbei u.a. untersucht, welche Mindestlängen für einen sicheren Betrieb erforderlich bleiben, welche Anforderungen sich aufgrund der notwendigen Abrollwege ergeben, welche Anforderungen bei der Einhaltung von Schutzzonen des ILS bestehen und inwieweit Hindernisgesichtspunkte zu beachten sind.

Die hierzu vorgelegten Ergebnisse führten dazu, dass die Maßnahme nicht in die Liste der potenziellen Maßnahmen in den ALP des RDF aufgenommen wurde.

1.1.2.5 Öffnung der Startbahn West für Landungen

Verschiedentlich war vorgeschlagen worden, die Öffnung der Startbahn West für Landungen vorzusehen. Damit sollte u.a. erreicht werden, dass eine sogenannte „große Rotation“ möglich wird. Zur Schaffung von Lärmpausen sollte die Nutzung der Bahnen in verkehrsschwachen Zeiten rotiert werden, so dass nicht nur die Anwohner im Westen und Osten von Landungen betroffen wären. Für eine derartige Nutzungsänderung wäre ein Planfeststellungsverfahren erforderlich gewesen.

Auch diese Maßnahme war von der Expertengruppe der AGV untersucht worden. Im Ergebnis wurde empfohlen, die Maßnahme jedenfalls zu diesem Zeitpunkt nicht weiter zu verfolgen. Gründe hierfür waren unter anderem, dass seitlich und südlich eine erhebliche Fläche von Wald zusätzlich gerodet werden müsste, um die gegenüber Starts erweiterten Vorgaben zur Hindernisfreiheit und andere Sicherheitsanforderungen zu erfüllen.

1.1.2.6 Dedicated Runways Operations

Eine weitere geprüfte Maßnahme war die Optimierung der Bahnnutzungsstrategie in kapazitätsarmen Zeiten, also vor allem nachts. Dies kann grundsätzlich zwei Formen annehmen. Zum einen ist denkbar, in dieser Zeit nur bestimmte Bahnen für Landungen oder Abflüge zu nutzen, die aufgrund der Besiedlung zu weniger Lärmbetroffenen führen. Dann wäre dies ein Instrument zur weiteren Optimierung und Bündelung von Lärm. Oder das Instrument wird genutzt für das Ziel, Lärmpausen zu schaffen. Damit soll erreicht werden, dass Bahnen und Abflugstrecken jeweils zu festen Zeiten abwechselnd, z. B. tage- oder wochenweise genutzt werden, so dass die Betroffenen sich jeweils darauf einstellen können. Im RDF wurde vor allem die zweite Variante diskutiert.

Die Expertengruppe der AGV hat die Maßnahme als realisierbar eingestuft. Sie wurde in den Katalog der aktiven Schallschutzmaßnahmen des ALP aufgenommen.

1.1.2.7 Vermeidung von Bodenlärmquellen

Schließlich ist die Vermeidung von Bodenlärmquellen zu nennen. Hierzu gehört vor allem die Vermeidung von Triebwerksprobeläufen. Ebenso ist das Schleppen von Flugzeugen statt Nutzung der Triebwerke zu nennen (kann sich allerdings kapazitätsmindernd auswirken) sowie z. B. die Abschaltung der sogenannten APUs (Einheiten, die zur Stromversorgung an Bord genutzt werden).

Im RDF wurde kontrovers diskutiert, wie Bodenlärm am besten zu erfassen ist, ob er nach der TA Lärm beurteilt werden soll (Auffassung der Kommunen) oder nach der AzB (Auffassung Fraport). Dies hat jeweils Auswirkungen auf die Berechnungsart und die Ergebnisse.

Auf Basis eines Gutachtens sowie in den Folgejahren der Auswertungen des Fluglärmschutzbeauftragten hatte das HMWVL hinsichtlich der Triebwerksprobeläufe Regelungen geschaffen, die dazu dienen sollten, örtlich und zeitlich besonders ungünstige Triebwerksläufe zu vermeiden. Das RDF hatte sich zudem über die Regelungen und Vorkehrungen in Hamburg (Lärmschutzhalle) und Paris (Verbot nächtlicher Triebwerksprobeläufe) informiert. Der Vorsitzende des RDF hatte daraufhin vorgeschlagen, entsprechende Vorkehrungen auch in Frankfurt zu treffen, indem eine Halle errichtet wird. Dem wurde entgegengehalten, dass angesichts der erheblichen Kosten der erreichbare Nutzen außer Verhältnis steht.

Insgesamt blieb das Thema Bodenlärm aus Sicht der kommunalen Vertreter ungenügend gelöst und es wurde besserer Schutz vor Bodenlärm eingefordert.

Die Expertengruppe der AGV hatte einige Aspekte hierzu zur Prüfung aufgegriffen. Eine ausführliche Prüfung aller denkbaren Maßnahmen hatte aus Zeitgründen nicht stattgefunden. Allerdings wurden vor allem für kapazitätsarme Zeiten eine Reihe von Maßnahmen, wie die Vermeidung bestimmter Rollwege, restriktive Regelung der zeitlichen und örtlichen Handhabung von Triebwerksprobeläufen und Vermeidung der APU-Nutzung, wenn entsprechende Infrastruktur verfügbar ist, für erstrebenswert gehalten. Das Schleppen der Flugzeuge wurde als nicht realisierbar eingestuft.

1.1.2.8 Erste Abschätzungen über erwartbare Lärmwirkungen

Bei den Arbeiten der Kleingruppe und des Projektteams wurden für erste Maßnahmen jeweils einzeln Berechnungen über deren Lärmwirkung erstellt, die unter anderem Grundlage für die weitere Diskussion waren und auch der Fluglärmkommission zur Verfügung gestellt wurden. In der Regel wurden die Berechnungen von der Hessischen Landesanstalt für Umwelt und Geologie erstellt.

Nach Aufnahme der Arbeiten zum ALP des RDF wurden weitere Potenzialrechnungen erstellt und je nach Diskussionsstand der Maßnahmen weiterentwickelt. Schließlich wurde mit Vorlage des Entwurfs des ALP, basierend auf den Prüfergebnissen der Expertengruppe eine Abschätzung der kombinierten Lärmwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen durch Diplomingenieur K. Müller erstellt. Die Ergebnisse standen unter dem Vorbehalt, dass nach bestem Wissen Annahmen zu treffen waren und mit dem verwendeten Rechenverfahren AzB 99 unter Nutzung der 3-Sigma-Regel nicht alle Aspekte der Lärmwirkung abbildbar waren. Gleichwohl zeigte die Abschätzung, dass bei Umsetzung der Maßnahmen für die Region deutliche Entlastungspotenziale vorliegen, wenn man die mit dem Ausbau prognostizierten Lärmwerte für 2020 als Maßstab nimmt.

Bewertet nach den im ALP vorgeschlagenen Fluglärmindizes wurden im Sinne einer Potenzialabschätzung verschiedene Umsetzungsszenarien berechnet, wobei sowohl lärmmindernde als auch erhöhende Effekte berücksichtigt wurden, jeweils soweit mit den verfügbaren Methoden realisierbar. Folgende Maßnahmen flossen in die Berechnung ein:

– 6 Tage mehr Westbetrieb aufgrund veränderter Rückenwindkomponente,
– vertikal optimierte Startverfahren auf allen Abflugstrecken,
– für Nachtflüge CDA und Offset Approach,
– ein angehobener Gleitwinkel auf 3,2 Grad sowie
– die pauschal angenommene Reduktion von 0,5 dB(A) aufgrund emissionsärmeren Fluggeräts.

Vergleicht man nun den ohne diese Maßnahmen im Ausbaufall 2020 prognostizierten Lärm mit dem Szenario, so ergeben sich folgende Reduktionspotenziale. Als Vergleichswert wurde auch der Ist-Zustand 2005 berechnet:

Index	ALP-Index in Gebiet ab Ldn 50	ALP-Index in Gebiet ab Ldn 55	ALP-Nachtindex
Ist 2005	n. v.	83 %	85 %
Plan 2020 nach PFV	100 %	100 %	100 %
2020 mit Maßnahmen	86 %	78 %	86 %

1.1.3 Perspektiven

Die Umsetzung von aktiven Schallschutzmaßnahmen wurde mit Beendigung des RDF als zentrale Herausforderung angesehen. Sowohl der ALP des RDF als auch die gemeinsame Erklärung der Luftverkehrswirtschaft und des Landes Hessen nimmt das Ziel mit hoher Priorität in den Blick. Die wichtigsten Akteure der Luftverkehrswirtschaft hatten sich damit freiwillig verpflichtet, die Maßnahmen intensiv weiterzuverfolgen und nach Möglichkeit so rasch wie möglich umzusetzen. Im Forum Flughafen und Region (FFR) stellt die Realisierung von aktiven Schallschutzmaßnahmen eine eigene Säule dar, da – aufbauend auf die positive Erfahrung mit der Expertengruppe der AGV – diese in erweiterter Zusammensetzung ihre Arbeit fortsetzt.

Die Umsetzung der Maßnahmen wird eine Vielzahl weiterer Prüfschritte u. a. hinsichtlich Sicherheit, Betrieb und Lärmwirkung erfordern und je nach Maßnahme einigen zeitlichen Vorlauf benötigen. Es ist auch möglich, dass sich einzelne Maßnahmen als letztlich nicht realisierbar erweisen. Gleichwohl besteht die Chance, dass dieser in Deutschland einmalige Zusammenschluss mit dem Ziel des aktiven Schallschutzes erfolgreich Maßnahmen umsetzen wird.

1.1.4 Dokumente

– Dokumentation des Hearings Kapazitätssteigernde Maßnahmen 2006.
– Kleingruppe „Sofortprogramm Lärmschutzmaßnahmen“ (AP L 2.2) Statusbericht April 2004.
– Hintergrundinformationen zum ALP: Ergebnisse von exemplarischen Berechnungen der im ALP vorgeschlagenen Indizes, Dokument der Wissenschaftlichen Begleitung, 28.5.2008.

1.2 Weitere Strategien zur Reduktion von Fluglärm

1.2.1 Hintergrund

In den Arbeitsgruppen des RDF wurden eine Vielzahl unterschiedlicher Möglichkeiten untersucht und Umsetzungsvorschläge erarbeitet, wie mögliche Lärmreduktionen gefördert oder sichergestellt werden können. Teilweise beruhte dies auf Vorschlägen der Mediation. Es gab jedoch auch zusätzliche Maßnahmen, die im RDF entwickelt oder aufgegriffen wurden. Die unterschiedlichen Beispiele für Steuerungsinstrumente, die dabei betrachtet wurden, waren vor allem

– verschiedene Formen der Kontingentierung, also der zahlen- oder lärmbezogenen Beschränkung des Flughafenbetriebs
– die Schaffung von Anreizen für den Einsatz lärmarmen Fluggeräts über lärmbezogene Anteile in der Entgeltordnung
– Lärmminderungsplanung

1.2.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Ein erster Schritt war die Erstellung von „Untersuchungen an internationalen und nationalen Verkehrsflughäfen zum Mediationspaket“ – State-of-Practice-Analyse – durch die Wissenschaftliche Begleitung, die nach

mehrfacher Diskussion in einer finalen Version im Frühjahr 2003 untersucht worden war. Hierin waren 15 deutsche, die 19 größten europäischen und 16 große außereuropäische Flughäfen einbezogen. Über einen Fragebogen, Interviews und weitere Recherchen war jeweils untersucht worden, welche Nachtflugregelungen bestehen, welche Kontingentmodelle eingeführt waren und wie mögliche lärmabhängige Landeentgelte ausgestaltet waren.

1.2.2.1 Kontingentierung

Die Diskussion über die Notwendigkeit und praktische Umsetzung verschiedener Kontingentierungsmodelle verlief über den gesamten Verlauf des RDF kontrovers. In der Mediation war im dortigen Teil des Anti-Lärm-Pakts die Verankerung von lokalen Lärmobergrenzen gefordert worden. Hinzu kamen Forderungen der kommunalen Seite eines kombinierten Lärm- und Bewegungskontingents im RDF, was in ersten Zwischenergebnissen einer eigens eingerichteten Kleingruppe zu dem Thema die favorisierte Kontingentmethode war. Zusätzliche Bedeutung gewann die Thematik im Zuge der Diskussion über die tatsächliche Kapazität eines um die Nordwestbahn erweiterten Bahnensystems, da die bodenseitige Kapazität mehr als die für 2015 prognostizierten Flugbewegungen zuließ. Dies führte zu Befürchtungen, dass wie bei der Startbahn West viel mehr Lärm als prognostiziert entstehen wird. Der Vorsitzende des RDF hatte vorgeschlagen, dem durch die verbindliche Schaffung von Obergrenzen zu begegnen. Im RDF wurden daher verschiedene Optionen und Kombinationen diskutiert, wie eine Regelung zusätzlich zum Nachtflugverbot aussehen könnte. Ebenso wurden rechtliche Fragen untersucht, Beispielrechnungen erstellt und Modelle an anderen Flughäfen vertieft diskutiert. Zur weiteren Ausarbeitung eines konkreten Modells wurden aus der Mitte des RDF einige Mitglieder in eine Arbeitsgruppe berufen, die paritätisch mit kommunalen und Luftverkehrsvertretern besetzt war. Die Gruppe konnte jedoch zu diesem isolierten Thema keine Einigung erzielen, so dass die Gruppe schließlich in die spätere AGV überführt wurde. Dort wurde das Thema Kontingentierung weiter behandelt.

Im Anti-Lärm-Pakt des RDF war als Verhandlungsergebnis die Einführung einer verbindlichen Lärmobergrenze kombiniert für Tag und Nacht vorgesehen. Dabei sollte der Index (vgl. Kap. IV. 1.5) als Bemessungsgrundlage dienen, und zwar der Wert, der sich für 2020 laut Prognoseflugplan ergeben hätte. Nachtflüge sollten dabei – soweit nicht vom Nachtflugverbot umfasst – besonders gewichtet werden. Dieses Ergebnis wurde im Planfeststellungsbeschluss nur in Ansätzen übernommen. Eine verbindliche Obergrenze für Bewegungen oder Lärm wurde nicht festgelegt. Aber immerhin enthält der Planfeststellungsbeschluss in den Nebenbestimmungen eine Reihe von Widerrufsvorbehalten. Diese sehen vor, dass bei Überschreiten der für 2020 prognostizierten 701.000 Flugbewegungen, bei Überschreiten der Fluglärmkonturen der Schallschutzgebiete nach Fluglärmgesetz um mehr als 2 dB(A) und aufgrund der Entwicklungen eines Fluglärmindex von der Behörde die Situation neu zu prüfen ist. Gegebenenfalls können dann weitere Beschränkungen vorgenommen werden.

Etwas anders stellte sich die Situation bei den Nachtflügen dar. In der Zeit von 23 bis 5 Uhr hatte die Mediation bereits ein Kontingent vorgegeben, nämlich keine planmäßigen Flüge zuzulassen (vgl. Kap. IV. 2). Zudem hatte das HMWVL auf eine Reihe von Klagen von Kommunen und Einzelpersonen gegen den damals stattfindenden Nachtflugbetrieb reagiert. In einem Bescheid des HMWVL von 2001 wurde dann rechtsverbindlich – gemeinsam mit dem Schallschutzprogramm – eine Betriebsbeschränkung für Flüge von 23 bis 5 Uhr eingeführt, und zwar in Form eines Lärmpunktekontos. Danach musste der für die Slotvergabe zuständige Flughafenkoordinator des Bundes für die insgesamt vergebenen Slots (also die Zuweisung von Starts oder Landungen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Flugplan) beachten, dass eine Gesamtsumme von Lärmpunkten nicht über-

schritten wird. Die Flugzeuge wurden in verschiedene Lärmklassen eingeteilt, wobei ein Slot für lärmärmere Flugzeuge weniger Lärmpunkte verbraucht als für lautere. Damit sollte gleichzeitig ein Anreiz für den Einsatz lärmarmen Fluggeräts gesetzt werden. Das Lärmpunktekonto sah keine Begrenzung der maximalen Anzahl der Flüge pro Nacht vor. Die Auffassungen im RDF zum Lärmpunktekonto waren geteilt. Den Betroffenen ging die Regelung nicht weit genug, z. B. weil sie nur in der Mediationsnacht Anwendung findet und verspätete Flüge, die real in der Mediationsnacht abgewickelt wurden, anfangs keine Berücksichtigung fanden. Die betroffenen Luftverkehrsgesellschaften kritisierten die Regelung als rechtlich nicht gebotene Einschränkung des Flugbetriebs, zumal ja gleichzeitig das Nachtschutzgebiet verankert worden sei. Die Regelung wurde nach Analysen der positiven und negativen Erfahrungen mehrfach weiter präzisiert und bis heute jährlich fortgeschrieben. Die Einteilung der Lärmklassen erfolgt analog der Entgeltordnung.

1.2.2.2 Lärmabhängige Start- und Landeentgelte

Mit dem Thema der Start- und Landeentgelte (S-/L-Entgelte) beschäftigte sich bereits die Mediationsgruppe. Im RDF wurde das Thema unter Federführung des Projektteams Anti-Lärm-Pakt behandelt.

S-/L-Entgelte werden an Flughäfen für das Starten und Landen eines Luftfahrzeugs vom Flughafenbetreiber erhoben. Die Luftverkehrsgesellschaften zahlen damit eine Gegenleistung für die Nutzung der Start- und Landebahnen in Form eines Entgelts, das auf Basis privatrechtlicher Verträge erhoben wird. Dabei sind die S-/L-Entgelte lediglich ein Baustein in einem komplexen System aus Gebühren und Entgelten an einem Flughafen bzw. für einen Flugzeugumlauf. Zur Ausgestaltung der Entgelte geben ICAO und EU wichtige allgemeine Prämissen vor, die vor Ort berücksichtigt werden müssen und die enge Grenzen setzen. Hierzu zählen insbesondere das Prinzip der Kostenbezogenheit, das Diskriminierungsverbot (alle Flughafennutzer sind grundsätzlich gleich zu behandeln) sowie das Transparenzgebot (Kostengrundlage sowie Struktur der Entgelte sollen den Flughafennutzern gegenüber dargelegt werden). Der Einsatz ökonomischer Instrumente im Luftverkehr nahm sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch im tatsächlichen Flugbetrieb eine zunehmend wichtige Rolle ein, da man sich hiervon Ansatzpunkte zur Minderung der Umweltauswirkungen des Luftverkehrs versprach. Bei Fluggesellschaften bzw. privaten Flugzeughaltern soll die Staffelung der Entgelte in Abhängigkeit von der tatsächlichen Lärmentwicklung des Flugzeugs einen finanziellen Anreiz zur Anschaffung lärmärmerer Flugzeuge oder zur zeitlichen/ örtlichen Verlagerung der Flugbewegungen führen (Lenkungs- bzw. Steuerungsfunktion). Zum 1. Januar 2001 war eine neue Entgeltregelung in Kraft getreten, die erstmalig die vor Ort gemessenen Geräuschimmissionen berücksichtigt und auf Basis der gemessenen Lärmwerte eine Einteilung in Lärmkategorien vornimmt. Zuvor stellte eine Differenzierung nach den sogenannten Chapter-Stufen sowie dem maximalen Abfluggewicht den Standard dar. In späteren Überarbeitungen wurden Modifikationen in der Höhe der S-/L-Lärmkomponente sowie eine veränderte zeitliche Differenzierung vorgenommen.

Grundsätzlich ist die mögliche Lenkungswirkung durch S-/L-Lärmkomponenten beschränkt, da Entgelte nur nach den eingangs erwähnten Gesichtspunkten festgelegt werden dürfen. Das bedeutet, dass prohibitive Zuschläge, die keinen Kostenbezug aufweisen, nicht zulässig sind. Es besteht aber ein Ausgestaltungsspielraum, in welcher Form und in welchem Ausmaß die Lärmkomponente erfolgt.

Die Entgeltordnung Frankfurts wurde insgesamt als fortschrittlich bewertet. Zwar wurde seitens der Kommunen kritisiert, dass man im Vergleich zu anderen Standorten wie Hamburg bei der zeitlichen Differenzierung nicht alle Spielräume ausgereizt habe und dass die unterste Lärmklasse zu breit definiert worden

sei. So fielen mehr als 50 % der Bewegungen in die gleiche Klasse. Andererseits sei der Bezug auf gemessene Lärmwerte zu begrüßen. Die Luftverkehrsseite verwies wiederum auf die Notwendigkeit, regelkonform und wettbewerbsfähig bei der Ausgestaltung der Entgelte zu bleiben. Es wurde aber auch signalisiert, dass man hinsichtlich einer stärkeren Ausdifferenzierung der unteren Lärmklassen offen sei. Da jährlich eine Revision erfolge, könne die Forderung gegebenenfalls in einer der nächsten Novellierungen umgesetzt werden.

1.2.2.3 Regionale Lärmminderungsplanung

Das RDF befasste sich auch mit der regionalen Lärmminderungsplanung. Ziel war es – auch im Zuge der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie der EU –, mögliche Hotspots frühzeitig zu erkennen, die sich durch die Kumulation von Lärmwirkungen verschiedener Verkehrsträger ergeben, und Minderungsstrategien auszuloten. In Kooperation mit dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) war ein Gutachten zur Erstellung der Schallimmissions- und Konfliktpläne an die Bietergemeinschaft Lärmkontor und Wölfel vergeben worden. Die Kommunen hatten sich hierfür bereit erklärt, vorhandene Daten aus der kommunalen Lärmminderungsplanung zur Verfügung zu stellen. Das RDF hatte sich nach ausführlicher und kontroverser Debatte im Herbst 2004 auf ein Bewertungsschema für die Konfliktkartierung der verschiedenen Verkehrslärmquellen verständigt. Die Ergebnisse des Gutachtens wurden schließlich Ende 2005 im RDF vorgestellt und diskutiert. Im Anschluss zum Gutachten Regionale Lärmminderungsplanung war vorgesehen, dass anhand der Ergebnisse der Lärmkartierung beispielhaft Maßnahmen durch das RDF entwickelt und diskutiert werden. Im Rahmen der ersten Sitzungen der Kleingruppe wurde ein vorläufiger Arbeitsplan zum weiteren Vorgehen abgestimmt, der insbesondere Vermeidungsansätze beim Luftverkehr beinhalten sollte. Diese Aufgabe wurde schließlich an die AGV übertragen, in deren Expertengruppe die Diskussion um den aktiven Schallschutz gebündelt wurde. Die Ergebnisse flossen in den Anti-Lärm-Pakt ein und wurden an das Land für dessen Erstellung der Lärmminderungsplanung nach Umgebungslärmrichtlinie vorgestellt und übergeben.

1.2.3 Perspektiven

Gerade die aufgezeigten Instrumente, die bereits sehr frühzeitig vom RDF aufgegriffen wurden, haben in den letzten Jahren eine hohe Dynamik erfahren. So wurden Lärmpunktekonto und Entgeltordnung stetig weiterentwickelt. Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie erfordert stärkere planerische Akzente im Lärmbereich und die Zusammenarbeit der Verkehrsträger. Wie sich die Diskussion um die weitere Umsetzung der im ALP des RDF vorgesehenen Kontingentierungsinstrumente entwickeln wird, bleibt abzuwarten, ebenso die Handhabung der Nebenbestimmungen im Planfeststellungsbeschluss. Nicht zuletzt wird dies auch von den tatsächlichen Entwicklungen nach dem Ausbau abhängen.

1.2.4 Dokumente

- Positionen des RDF zum Thema Lärmpunktekonto 2006.
- Gutachten Regionale Lärmminderungsplanung.
- Positionen des RDF zum Thema lärmabhängige Entgelte 2007.
- Untersuchungen an internationalen und nationalen Verkehrsflughäfen zum Mediationspaket – State-of-Practice-Analyse – 2003.

1.3 Reduktion des Lärms durch passiven Schallschutz

1.3.1 Hintergrund

Passive Schallschutzmaßnahmen an Flughäfen sind dafür vorgesehen, entweder durch bauliche Maßnahmen (vor allem Einbau von Schallschutzfenstern, Lüftern oder Dämmung von Rollladenkästen) oder in Form finanzieller Entschädigungen (im Außenwohnbereich, z. B. Balkon, Terrasse bzw. aus Übernahmeansprüchen, z. B. Ankauf von Häusern) bestehende Lärmbeeinträchtigungen zu mildern. Die Beeinträchtigungen im Außenbereich

können mit passivem Schallschutz nicht reduziert werden.

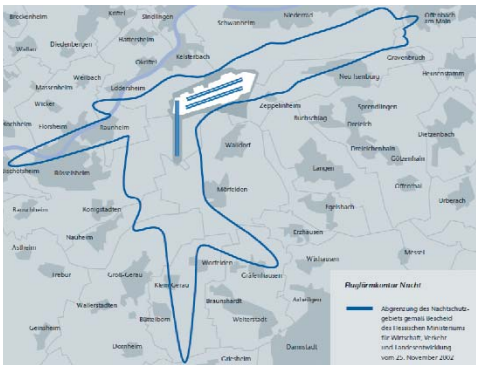
Im RDF hat man sich in diesem Kontext insbesondere mit der Gesetzesnovelle zum Fluglärmgesetz sowie dem Schallschutzprogramm der Fraport von 2002 auseinandergesetzt. Dabei wurde auch recherchiert, in welcher Form Lärmschutzregelungen und Ansprüche auf baulichen Schallschutz losgelöst vom Frankfurter Flughafen in Deutschland und Europa existieren.

Die Mediationsgruppe hatte 2000 ein verbindliches Programm zur Lärmminderung und Lärmvermeidung gefordert. Bestandteil war auch ein Programm zum künftigen passiven Schallschutz an Gebäuden, das nicht nur die Fenster, sondern das gesamte Gebäude betrifft und durch eine entsprechende Erhöhung der Landeentgelte finanziert werden sollte. Die Mediationsgruppe empfahl einen Betrag von 2,50 Euro (bzw. 5 DM) pro Passagier, so dass eine Gesamtsumme von mindestens 500 Mio. Euro (bzw. 1 Milliarde DM) in den ersten zehn Jahren zur Verfügung stehen sollte. Gemäß Empfehlung der Mediationsgruppe im vorgelegten Schutzkonzept sollten oberhalb des Schwellenwertes (L_{eq} = 62 dB(A) baulicher Schallschutz durch die Verursacher (Luftverkehrsgesellschaften, Fraport) finanziert werden. Für die Nacht sollte sicher gestellt werden, dass am Ohr des Schläfers bei gekipptem Fenster nicht mehr als 6 bis 11 Mal Maximalpegel von mehr als 52 – 53 dB(A) erreicht werden (entspricht einem Außenpegel von 67 – 68 dB(A)).

1.3.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

1.3.2.1 Nachtschutzgebiet Flughafen Frankfurt/Main

Im Jahr 2002 begann die Umsetzung eines umfangreichen Schallschutzprogramms. Es beruht auf den Bescheiden des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) aus den Jahren 2001 und 2002 (vgl. Kap. IV. 1.2) und zielt auf den Schutz der Nachtruhe ab. Schließlich erfolgte die Berechnung der Gebietsgröße entsprechend der Empfehlung der Mediation, indem die sogenannte 100/100-Regel zugrunde gelegt wurde, im Übrigen teils abweichende Grenzwerte zugrunde gelegt wurden.



Nachtschutzgebiet Förderprogramm Fraport 2002 (Quelle: Passiver Schallschutz, Das Schallschutzprogramm der Fraport AG, Hrsg. Fraport AG 06/2003)

Die maßgebliche Kontur des Schutzgebiets (vgl. Abbildung) wurde als Umhüllende aus zwei Kriterien für den Beurteilungszeitraum Nacht (22 bis 6 Uhr) erstellt:

- sechs Fluglärmereignisse mit Maximalpegeln von mindestens 75 dB(A),
- energieäquivalenter Dauerschallpegel von 55 dB(A).

Das Schutzziel sieht in allen üblicherweise nachts zum Schlafen genutzten Räumen von bestehenden Wohngebäuden sowie lärmsensiblen Einrichtungen bei geschlossenen Fenstern einen Maximalpegel von 6 x 52 dB(A) vor, um lärmbedingte Änderungen der Schlaftiefe zu vermeiden. Nachdem die Antragsfrist nach fünf Jahren Laufzeit am 26. April 2006 endete, haben ca. 80 % der Anspruchsberechtigten einen Förderantrag gestellt. Der geplante finanzielle Umfang des Nachtschutzprogramms betrug insgesamt ca. 75 Mio. Euro und wurde über spezielle Schallschutzentgelte, die Teil der Entgeltordnung waren, finanziert.

1.3.2.2 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm

Die langjährige Diskussion um die Novelle des Fluglärmgesetzes begleitete das RDF während seiner gesamten Laufzeit aktiv. Während über die Notwendigkeit einer Novelle zwischen den Mitgliedern des RDF Konsens bestand, bestanden zur inhaltlichen Neuaus-

richtung des Gesetzestextes erhebliche inhaltliche Differenzen. Beispielsweise wurde einerseits befürchtet, dass kein ausreichender Schutzstatus nach den neuesten Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung Berücksichtigung findet, andererseits wurden unter anderem Bedenken hinsichtlich der erheblichen finanziellen Kostenfolgen durch die notwendige Umsetzung der strengeren Kriterien für die Lärmschutzbereiche geäußert.

Umstritten war auch, ob sich der passive Schallschutz an dem real entstehenden Lärm, wenn eine Betriebsrichtung geflogen wird, orientieren soll (100/100-Regel). Die Anwendung der 100/100-Regel beim passiven Schallschutz war noch in der Mediation, jedenfalls für die Nacht, konsensual gefordert worden. Die Alternative war, die sogenannte Realverteilung (Mittelung über 6 verkehrsreichste Monate) zu verwenden, was zu einer deutlich geringeren Zahl von Anspruchsberechtigten führt (vgl. Kap. IV. 1.4). In einem Expertenworkshop lud das RDF gemeinsam mit der Fluglärmkommission Experten ein, Kompromisse auszuloten. Aus diesem Workshop entwickelte sich die Empfehlung, eine Mittelung vorzunehmen, diese aber statt über sechs Monate nur über einen „typischen" Monat vorzusehen.

Am 31. Oktober 2007 wurde die novellierte Fassung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm bekannt gemacht. Die Betriebsrichtungsverteilung orientiert sich an der Realverteilung, allerdings unter Berücksichtigung der 3-Sigma-Regelung. Die sich auf Basis des Fluglärmschutzgesetzes ergebenden Schallschutzzonen sind kleiner, als wenn man die in der Mediation getroffenen Festlegungen zugrunde legen würde, es erhalten also weniger Personen Ansprüche auf passiven Schallschutz. In 2008 und 2009 schließlich wurden die ersten untergesetzlichen Regelungen zum Gesetz in Kraft gesetzt.

1.3.2.3 Festlegungen im Planfeststellungsbeschluss von 2007

Das Gesetz fand bereits 2007 Anwendung im Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Flughafens. Die im Gesetz normierten Mindestanforderungen für ein passives Schallschutzprogramm wurden vom zuständigen hessischen Wirtschaftsministerium als ausreichend angesehen. Die Regelungen sehen nun im Vergleich zum Schallschutzgebiet von 2002 auch ein Tagschutzgebiet und Entschädigungen für entgangene Nutzungsmöglichkeiten von Terrassen und anderen Außenbereichen vor. Im Vergleich zu den in der Mediation erarbeiteten Grundlagen sind nach Planfeststellungsbeschluss die Gebiete kleiner, in denen Eigentümer die Erstattung von Kosten für baulichen Schallschutz verlangen können. Dies liegt insbesondere daran, dass der Gesetzgeber die in der Mediation favorisierte 100/100-Regel nicht übernommen hat, sondern sich für die sogenannte 3-Sigma-Regelung entschieden hat. Ebenso wurden für Flughäfen, deren Ausbauten bis 2011 genehmigt werden, für die Nachtschutzbereiche Ausnahmeregeln geschaffen. Die damit festgelegten Werte führen zu deutlich kleineren Schutzzonen als in der Mediation erarbeitet. Das Tagschutzgebiet umfasst die Gebiete, in denen berechnet nach der neuen Anleitung zur Berechnung von Fluglärm von 2008 mindestens ein äquivalenter Dauerschallpegel von 60 dB(A) erreicht wird. Das Nachtschutzgebiet umfasst alle Gebiete, in denen ein äquivalenter Dauerschallpegel von 53 dB(A) zwischen 22 und 6 Uhr überschritten wird oder in denen der Wert von sechs Maximalpegeln von 72 dB(A) außen überschritten wird.

1.3.2.4 Studie passiver Schallschutz

Eine vom RDF in Auftrag gegebene und von der Wissenschaftlichen Begleitung erstellte Recherche zur Erfassung und Darstellung passiver Schallschutzmaßnahmen umfasst den aktuellen Stand zu Förderprogrammen an insgesamt 23 europäischen Flughäfen im Oktober 2006. Zum ersten Mal wurde damit eine Dokumentation vorgelegt, die einen Vergleich zwischen den unterschiedlichen

Methoden, Kriterien und Maßstäben zur Umsetzung des passiven Schallschutzes erlaubt. Ein solcher Vergleich zwischen den dargestellten Flughäfen kann unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (z. B. Stand des Ausbauvorhabens, verkehrliche Bedeutung des Flughafens) sinnvoll sein und gibt Anhaltspunkte für die Ausgestaltung zukünftiger Schallschutzprogramme. Die Analyse zeigte dabei, dass an anderen Standorten zum Teil strengere Kriterien zur Ausgestaltung der Förderprogramme festgelegt wurden als zum letzten Schallschutzprogramm der Fraport AG. Die Mitglieder des RDF sprachen sich weiterhin dafür aus, eine derartige Untersuchung in Zukunft zu wiederholen, um über aktuelle Entwicklungen informiert zu sein.

1.3.3 Perspektiven

Insbesondere die kommunalen Vertreter im RDF haben sich stets dafür eingesetzt, den passiven Schallschutz nur als Ultima Ratio anzusehen, und verstärkt auf die Vermeidung von Lärm an der Quelle zu setzen (aktiver Schallschutz). Im Rahmen der Diskussion im Projektteam Anti-Lärm-Pakt hat man sich auch mit den Chancen des aktiven baulichen Schallschutzes beschäftigt. Mit externen Experten wurde über die Möglichkeiten von aktiven Fassaden zur Reduzierung von Schallimmissionen diskutiert. Für einzelne Geräuschquellen werden demzufolge zukünftig Geräuschreduktionen von bis zu 20 dB(A) möglich sein.

Für die weitere Entwicklung am Standort Frankfurt/Main enthält der Anti-Lärm-Pakt des RDF auch eine Forderung für eine Umsetzung des passiven Schallschutzes über das gesetzlich Erforderliche hinaus. Als Abgrenzung der vom Gesetz nicht zwangsläufig mit abgedeckten besonderen Betroffenheit werden Wohngebiete für geeignet eingestuft, in denen kumulativ eine Überflughöhe von < 800 m gegeben ist, mindestens 100.000 Flugbewegungen in der entsprechenden Betriebsrichtung abgewickelt werden und die seitlich maximal 500 m von der fiktiven Verlängerung der Anfluggrundlinie der jeweiligen Bahn entfernt sind. Das „Forum Flughafen und Region“ sollte die Programme zum zusätzlichen passiven Schallschutz im Detail entwickeln und umsetzen. Zur Finanzierung soll ein Regionalfonds aufgelegt werden.

Auch die gemeinsame Erklärung der Luftverkehrsbranche vom 12. Dezember 2007 sieht den passiven Schallschutz als Bestandteil vor, um die ungleich in der Region verteilten Lasten aus dem Flughafenbetrieb in Form kompensatorischer Maßnahmen auszugleichen. Das Thema passiver Schallschutz nimmt nach Einschätzung der Luftverkehrsbranche im Rahmen der Diskussionen zum Fluglärmschutz eine wichtige Stellung ein und wird zukünftig, aufgrund der einheitlich prognostizierten Wachstumsraten im Luftverkehr, vermutlich noch an Bedeutung gewinnen.

Unabhängig von der Umsetzung zusätzlicher Maßnahmen wird das Land Hessen per Rechtsverordnung Lärmschutzbereiche festsetzen, in Umsetzung von Fluglärmgesetz und Planfeststellungsbeschluss. Innerhalb dieser Bereiche besteht Anspruch auf passiven Schallschutz, wobei die Details in verschiedenen Rechtsverordnungen des Bundes geregelt sind.

1.3.4 Dokumente

- Öko-Institut: Passiver Schallschutz, Erfassung und Darstellung passiver Schallschutzmaßnahmen an großen europäischen Verkehrsflughäfen, für das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt/Main (RDF) von 11/2006.
- Stellungnahme des Vorsitzenden des RDF zur Novellierung des Fluglärmgesetzes.
- Reformoptionen für die Erfassung von Fluglärm in Deutschland, Dokumentation eines Fachworkshops des RDF und der Fluglärmkommission vom 15.3.2006.
- Bericht Mediation Flughafen Frankfurt/Main.
- Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm; Dokumentation der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Kostenfolgen beim BMU, Öko-Institut 2005.

1.3.5 Weitere Dokumente

- Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt/Main, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden 18.12.2007.
- Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.10. 2007 (2007 S.), Stand: Neu gefasst durch Bek. v. 31.10.2007.
- 1. Verordnung nach FluglärmG.
- 2. Verordnung nach FluglärmG.

1.4 Erfassung, Darstellung und Bewertung von Fluglärm

1.4.1 Hintergrund

Das RDF informiert Bürger zum Thema Fluglärmmonitoring.

Die sachgerechte Erfassung, Darstellung und Bewertung der Geräuschimmissionen eines aktuellen sowie eines prognostizierten Flugregimes stellte ein komplexes Thema dar, das vom RDF im Zusammenhang mit verschiedenen konkreten Fragestellungen häufig und sehr kontrovers erörtert wurde. Je nach Auslegung können sich für die gleiche Ausgangssituation Fluglärmkonturen ergeben, die sich zum Teil deutlich voneinander unterscheiden. Dies liegt an den Berechnungs-, den Darstellungs- und den Bewertungsmethoden. Das Thema spielte im RDF im Kontext unterschiedlicher Sachthemen eine wichtige Rolle, weil die Ausdehnung der Fluglärmkonturen eine wichtige Eingangsgröße darstellt bzw. selbst ein wichtiger Parameter zur Beschreibung und Bewertung der Geräuscheinwirkungen aus dem Flugbetrieb ist.

Neben der „nackten" Darstellung der Geräuschbelastung durch den Flugbetrieb spielte das Thema Erfassung, Darstellung und Bewertung des Fluglärms zum Beispiel bei folgenden Themen eine wichtige Rolle:

- Abwicklung des passiven Schallschutzes (Ermittlung des Umfangs der Anspruchsberechtigten),
- Ermittlung der Siedlungsbeschränkungsbereiche (vgl. Landesentwicklungsplan bzw. Regionalplan Südhessen),
- Immissionsempfindlichkeitsplan: Festlegung quellenspezifischer Richtwerte für die Beurteilungszeiträume (Tag und Nacht) für die schutzbedürftigen Nutzungen des Untersuchungsgebiets (vgl. „Endbericht zum Gutachten Regionale Lärmminderungsplanung Rhein-Main-Region" vom 8.12.2005),
- Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsräume für die Ermittlung der Belastungssituation (Gutachten „Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens" vom 11.9.2006) sowie die Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsräume für die Ermittlung des Einflusses vom Flughafen Frankfurt auf die Immobilienpreise (Gutachten „Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafen Frankfurt/M." vom Juni 2007),
- Ermittlung der externen Kosten (Gutachten „Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main" vom 7.11.2003).

Im Einzelnen stellten vor allem die folgenden Aspekte eine entscheidende Rolle bei der Diskussion um die „richtige" Darstellung des Fluglärms dar:

- *Definition des Begriffs „Fluglärm":* Flugzeuge verursachen auch am Boden Lärm. Dieser sogenannte Bodenlärm umfasst Triebwerksstandläufe, Rollverkehr und sonstige Lärmquellen auf dem Flughafengelände. In der Regel werden diese Lärmquellen aber nicht im Zusammenhang mit dem eigentlichen Fluglärm erfasst. Aus Sicht der Betroffenen wurde hier jedoch eine Gesamtlärmbetrachtung eingefordert, um die tatsächliche Geräuschbelastung vor Ort bewerten zu können.

- *Berücksichtigung der Betriebsrichtungsverteilung:* Es gibt unterschiedliche Wege, die Verteilung der Betriebsrichtungen über den maßgeblichen Bezugszeitraum zu berücksichtigen. Am Flughafen Frankfurt/Main werden zwei Hauptbetriebsrichtungen unterschieden. Bei „Ostbetrieb" starten und landen die Luftfahrzeuge aus östlicher Richtung kommend, bei „West-

betrieb“ aus westlicher Richtung. Die Verteilungen zwischen Ost- und Westbetrieb am Flughafen Frankfurt/Main unterscheiden sich je nach Jahres- und Tageszeit zum Teil deutlich voneinander. Um diesen Sachverhalt adäquat abzubilden, wird, neben diversen Modifikationen, vor allem die sogenannte Realverteilung (Mittelung aller Flüge über die sechs verkehrsreichsten Monate) bzw. die 100/100-Regel (Darstellung beider separat ermittelter Betriebsrichtungen als Umhüllende) angewandt.

– *Lärmindex:* Welche Lärmindizes dazu geeignet sind, die Geräuschbelastung aus dem Flugbetrieb realistisch abzubilden, war zwischen den Mitgliedern im RDF strittig. Neben der obligatorischen Verwendung eines Mittelungspegels (L_{eq}) stritt man sich darüber, in welcher Art auch Einzelschallereignisse (L_{max}) bzw. eine bestimmte Anzahl von Einzelschallereignissen in die Darstellung und Bewertung mit einfließen sollten.

– *Flottenmix:* Eine wichtige Eingangsgröße stellt der sogenannte Flottenmix für die Lärmberechnungen dar, der die Emissionsdaten der verkehrenden Flugzeuge umfasst. Es existieren verschiedene Datensätze, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelt wurden (AzB_{84} und AzB_{99}). Ältere Datensätze berücksichtigen nicht den technischen Fortschritt, der durch die Einführung moderner Flugzeugtriebwerke bzw. -typen umgesetzt wird. Um den zu erwartenden Lärm nicht zu überschätzen bzw. die Flugzeugtechnik realistisch abzubilden, sollte deshalb ein möglichst aktueller Stand der Flugzeugtechnik abgebildet und verwendet werden. Die Anwendung der AzB_{84}, die noch in der Mediation empfohlen wurde, führte im Mittel zu einem um 2–3 dB(A) höheren Dauerschallpegel als nach der AzB99. Im RDF wurden Lärmberechnungen jeweils nach der AzB_{99} durchgeführt.

– *Flugrouten:* In den Fluglärmberechnungen werden die Flugrouten (An- und Abflug) idealisiert abgebildet. Zwischen der fliegerischen Praxis und der rechnerischen Umsetzung im Modell können Differenzen auftreten. Über das Maß der Abweichungen zwischen „Theorie“ (Abbildung im Datenerfassungssystem, DES) und „Praxis“ (Radarabbildungen) entstanden häufig Diskussion im RDF. Ebenso strittig war, ob innerhalb des unterstellten Flugroutenmodells der prognostizierte Flugverkehr überhaupt auftragsgemäß sicher, geordnet und flüssig von der Flugsicherung abgewickelt werden kann.

Bereits während der Mediation wurde das Thema Erfassung, Darstellung und Bewertung von Fluglärm intensiv erörtert. Dabei hat man sich in Teilen auf einen Konsens einigen können, der aber im Verlauf der Arbeiten im RDF nicht mehr von allen Seiten getragen wurde, wegen unterschiedlicher Auffassungen, aber auch weil sich der Stand der Technik weiter entwickelt hatte. Die Mediationsgruppe war sich einig, dass der äquivalente Dauerschallpegel ein sinnvoller Parameter ist, aber insbesondere zur Bewertung der Nachtsituation nicht ausreichte. Zusätzlich sollte der maximale Einzelschallpegel bzw. die Häufigkeit der Überschreitung hoher Einzelschallpegel (NAT-Kriterium) als Bewertungsparameter herangezogen werden. Weiterhin empfahl die Mediationsgruppe ein Berechnungsverfahren, das die aufgrund wechselnder Wetterlagen erforderlichen zwei Betriebsrichtungen in Frankfurt separat berücksichtigt (sogenannte 100/100-Regel). Es bestand bei allen Mitgliedern Einigkeit darüber, dass für den Beurteilungszeitraum Nacht (22 bis 6 Uhr) die 100/100-Regel anzuwenden ist.

1.4.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Das Thema zur möglichst realistischen Erfassung, Darstellung und Bewertung von Fluglärm bleibt auch nach Abschluss des RDF strittig. Es gibt keinen „Königsweg“, der eine uneingeschränkt exakte und belastbare Erfassung und Darstellung erlaubt. Es konnten aber zahlreiche neue Erkenntnisse gewonnen werden, die für Dritte eine einfachere und

transparentere Erfassung und Darstellung ermöglichen. Die Bewertung entzieht sich schließlich wegen der grundlegenden Schwierigkeit in Bezug auf flugbetriebsbedingte Geräuschimmissionen: Das Geräuscherleben der Betroffenen unterliegt dem subjektiven Eindruck und wird als Lärm („unerwünschte Geräusche") negativ bewertet.

– *Berücksichtigung der Betriebsrichtungsverteilung:* Aufgrund unterschiedlicher Wetterlagen wechseln am Frankfurter Flughafen die Betriebsrichtungen. In einem durchschnittlichen Jahr gibt es an ca. 25 % der Tage Ost- und an den weit überwiegenden Tagen Westwetterlage. Bei der Berechnung von gemittelten Werten gibt es die zwei praktizierten Verfahren (s. o.). Die Mittelung über die Betriebsrichtungen (Realverteilung) beinhaltet den wesentlichen Nachteil, dass die Belastung seltener betroffener Gebiete möglicherweise unterschätzt wird. Die getrennte Berücksichtigung beider Betriebsrichtungen (100/100-Regel) gilt unabhängig davon, an wie vielen Tagen im Jahr die eine bzw. die andere Betriebsrichtung besteht, so dass die tatsächliche Belastung überschätzt werden kann. Entsprechend der Argumentation der Mediationsgruppe hat man im RDF versucht, um die Belästigungen aus beiden Betriebsrichtungen angemessen zu erfassen, eine getrennte Berücksichtigung grundsätzlich beizubehalten. Der Grund dafür ist, dass die seltener vorkommende Betriebsrichtung in Frankfurt immer noch so häufig ist, dass sie zu deutlichen Auswirkungen führt. Im Rahmen eines Expertenworkshops wurde eine alternative Lösung zum Dilemma zwischen Realverteilung und 100/100-Regel diskutiert. Von der Mehrheit der Experten wurde dabei eine Lösung bevorzugt, die auch bei lang andauernden Phasen der Belastung, wie sie bei Ostbetrieb in Frankfurt/Main auftreten, die Betroffenen nicht schutzlos bleiben lässt. Als weiter zu verfolgende Lösung wurde hierzu die zeitliche Einheit eines Monats, unter Beachtung der maximalen Anzahl der Flugbewegungen innerhalb eines Jahres bzw. eine Perzentilregelung angesehen. Die Verwendung der Sigma-Regelung entsprechend des Entwurfs des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm stellte aus Sicht der meisten Experten auf diesem Workshop keine zufriedenstellende Lösung dar. Diese Sigma-Regelung bzw. „-Regel", wobei Sigma für die positive Standardabweichung steht, war schließlich im Fluglärmgesetz als neuer Standard festgelegt worden, wobei hinsichtlich der Bahnnutzungsverteilung die 3-fache positive Standardabweichung bezogen auf die letzten zehn Jahre zugrunde gelegt werden soll, die sogenannte 3-Sigma-Regel. Mit Hilfe dieses Ansatzes werden die positiven Standardabweichungen der zurückliegenden langjährigen Mittel der bahnbezogenen Betriebsrichtungsverteilung den Mittelwerten als zusätzlicher Sicherheitsabschlag zugerechnet. Diese Regelung findet sich konsequenterweise nun in der zum Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm zugehörigen Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB_{08}).

– *Flottenmix:* Für eine sachgerechte Ermittlung des Fluglärms sollte auf den aktuell vorliegenden Datensatz der AzB_{99} zurückgegriffen werden. Eine Aktualisierung dieses Datensatzes konnte auch im Rahmen der erfolgten Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm sowie des zugehörigen Rechenverfahrens nicht geleistet werden. Im RDF wurde für den Flottenmix jeweils die AzB_{99} zugrunde gelegt.

– *Flugrouten:* Eine Prüfung im Rahmen des Gutachtens „Fluglärmmonitoring" ergab, dass Abweichungen zwischen den Höhen- und Geschwindigkeitsprofilen nach dem DES und den realen Verläufen der Flugbahnen existieren. Modellbedingt können die DES-Profile die reale Streuung der Flugprofile nicht abbilden. Es konnte jedoch keine systematische Abweichung zwischen DES-Profilen und Radardaten festgestellt werden. Es wurden sowohl zu steil wie auch

zu flach verlaufende Profile beobachtet. Im Mittel stimmte der Verlauf der DES-Profile gut mit den gemessenen Profilen überein.

– *Unsicherheiten:* Ebenso wie Geräuschmessungen unterliegen alle Lärmberechnungsverfahren unvermeidbaren Unsicherheiten. Sie ergeben sich aufgrund der Berechnungsvorschrift, aus dem akustischen Modell oder den Eingangsdaten zum jeweiligen Flugbetrieb. Bei konventionellen Modellen geht man von einer Genauigkeit in Höhe von ca. 1–2 dB aus. Wesentliche Einflussgrößen auf die Genauigkeit sind z. B. die Bodendämpfung, der Einfluss der Bebauung oder die Exaktheit der Flugbahnen. Bei echten Simulationsverfahren, wie zum Beispiel FLULA, kann unter Verwendung von Radardaten die Lärmbelastung exakter wiedergegeben werden.

– *Innen-/Außenpegel:* Die Angaben zu den Pegelwerten beziehen sich üblicherweise auf den Außenbereich. Die Pegelangaben für Innenräume werden häufig anhand der Werte für den Außenbereich ermittelt. Wenn sich die Richtwerte auf Innenräume beziehen („am Ohr des Schläfers"), ist die Dämpfungswirkung des gekippten Fensters, die meistens mit ca. 15 dB(A) angesetzt wird, zu berücksichtigen. Dieser Wert ist zum Dauerschallpegel im Innenraum zu addieren.

1.4.3 Perspektiven

Ein abschließendes Fazit zu Gunsten einer Ermittlungs- und Darstellungsmethode kann aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse nicht getroffen werden. Eine systematische wissenschaftliche Untersuchung, welche Darstellungsform am besten mit den Lärmwirkungen bei Menschen, also z. B. erheblicher Belästigung oder Aufwachreaktionen korreliert, hat bisher weder national noch international stattgefunden. Auswertungen der Daten aus der RDF-Belästigungsstudie haben ergeben, dass die Unterschiede vergleichsweise gering sind, wobei sich ein leichter Vorteil für die 100/100-Regel insbesondere nachts gezeigt hat. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf, um zu klären, in wieweit die Realverteilung die Wirkungen unterschätzt, die 100/100-Regel sie überschätzt und ob die 3-Sigma-Regel, die ein politischer Kompromiss war, hier auch unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten eine angemessene Lösung darstellt.

Es ist davon auszugehen, dass die fachliche Auseinandersetzung weitergeführt werden wird, auch wenn die Gerichte die Frage durch die Schaffung der 3-Sigma-Regel wohl derzeit für geklärt halten werden.

In der „Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen" vom 27. Dezember 2008 erfolgt die Berechnung der Lärmindizes entsprechend der „Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB)" vom 19. November 2008 (BAnz. Nr. 195a vom 23. Dezember 2008). Erstmalig realisiert wurde dabei ein sogenanntes Segmentierungsverfahren, das die Flugbahnen in einzelne Abschnitte unterteilt und die Beiträge der Flugbahnabschnitte zur Fluglärmbelastung an den Immissionsorten bestimmt werden. Damit ist im Gegensatz zur alten AzB eine präzisere und realistischere Fluglärmerfassung gewährleistet.

1.4.4 Flugrouten: bündeln oder streuen?

Weiterhin beschäftigte sich eine strittige Diskussion im RDF mit der Frage „Bündelung oder Streuung"? Darunter wurde die Frage verstanden, in welcher Art und Weise die Führung der Flugzeuge über bewohntem Gebiet erfolgen soll, so dass möglichst geringe Belastungen verursacht werden. Hierzu stehen grundsätzlich zwei alternative Handlungsoptionen zur Wahl:

– *Bündelung:* Möglichst viele Flugzeuge werden über einen möglichst schmalen Bereich geführt bzw. möglichst viele Routendefinitionen werden zusammengeführt. Ziel ist es, die Anzahl der Betroffenen, die überflogen werden, so gering wie möglich zu halten.

RDF Veranstaltung zu den Flugrouten

– *Streuung:* Die Führung der Flugzeuge bzw. die Definition der Flugrouten erfolgt derart, dass möglichst viele unterschiedliche Flugwege genutzt werden. Ziel ist es, das Ausmaß der Betroffenheit eines Einzelnen so gering wie möglich zu halten.

Seitens der Mediationsgruppe hatte man sich darauf geeinigt, dass die Flugrouten oberhalb der Siedlungen auf sogenannten „minimum noise routes“ zu bündeln sind, wo keine Menschen unzumutbar belastet werden können. In Bereichen, wo dies nicht möglich ist, sind vorrangig die Möglichkeiten der Entlastung durch aktiven Schallschutz zu prüfen und auszunutzen. Eine Ausnahme sollte zugelassen werden, wenn für Teilbereiche durch die Aufteilung von Flugrouten die Zahl der gesundheitlich gefährdeten oder erheblich belästigten Menschen verringert werden kann. Dann sollte vom Prinzip der Lärmbündelung abgewichen werden.

Die Fluglärmkommission (FLK) orientiert sich an einer Position, die in der Regel die Bündelung bevorzugt. Im Kontext zur Diskussion und Prüfung neuer Vorschläge zum aktiven Schallschutz („Kommunale Fluglärmentlastungsvorschläge“) hatte man sich innerhalb der Kommission aber darauf geeinigt, dass im Vorhinein keine Festlegung auf Bündelung oder Streuung getroffen wird. Stattdessen sollen detaillierte Untersuchungen und Analysen die Entscheidung über die Empfehlung oder Ablehnung eines Entlastungsvorschlags stützen.

Im Rahmen einer beispielhaften Untersuchung wurde durch das RDF über Szenarienberechnungen geprüft, ob die Bündelung oder Streuung günstiger einzustufen ist. Dabei erhob diese Untersuchung nicht den Anspruch, generell die Frage zu klären, welche Art der Routenführung besser oder schlechter ist. Bei der Beurteilung der Ergebnisse, die die Gesamtsumme der Belasteten, also den gesamten Untersuchungsraum berücksichtigen, ergaben die Berechnungen, dass sowohl die Anzahl der belästigten Personen (A-%) als auch der hoch belästigten Personen (HA-%) bei den alternativen Flugrouten im Vergleich zum Status quo ansteigen.

Anhand dieses Ergebnisses wurde die Präferenz bestätigt, dass die Routenbündelung eine geringere Belastung der Gesamtzahl der betroffenen Einwohner im Einflussbereich der betrachteten Abflugrouten gewährleistet. Eine eindeutige Entlastung gegenüber der bisherigen Flugroute, die eine Änderung argumentativ rechtfertigen könnte, konnte nicht erzielt werden. Zum selben Ergebnis kam man unabhängig davon, ob die Darstellung der Betriebsrichtungsverteilung nach der 100/100-Regel oder Realverteilung plus 1 Sigma erfolgte.

1.4.5 Tieffrequenter Lärm

Lärm im Bereich tiefer Frequenzen verursacht Störwirkungen. Unter tieffrequenten Geräuschen sind Schallimmissionen mit vorherrschenden Energieanteilen im Frequenzbereich unterhalb von ca. 100 Hz zu verstehen. Die Wahrnehmung und Wirkung dieses Frequenzbereichs weicht beim Menschen von mittel- oder hochfrequenten Geräuschen ab. Tieffrequente Geräusche besitzen häufig eine höhere Belästigungswirkung als mittel- und hochfrequente Geräuschimmissionen. Es gibt Hinweise darauf, dass die standardisierte Erfassung und Beurteilung dieser Geräusche bzw. Geräuschanteile über den Schalldruckpegel mit der A-Bewertung unzureichend sind. Die A-Bewertung spiegelt derzeit einen weltweiten Standard zur gehörgerechten Korrektur des Schalldruckpegels wider, der versucht, das Gehörempfinden des menschlichen Ohrs nachzubilden. Man kann davon ausgehen, dass tieffrequenter Verkehrs- und Anlagenlärm zum Teil erhebliche Belästigungen verursacht. Dies gilt insbesondere zu Zeiten allgemeiner Ruhe wie z. B. in der Nacht. Weiterhin ist es möglich, dass Sekundäreffekte (Rütteln von Fenstern und Türen oder Gläserklirren, spürbare Vibrationen) auftreten, die ebenfalls Ursache von Störungen sein können. Im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb treten tieffrequente Geräusche bei Start und Landung sowie Rollvorgängen auf. Trotz der unterschiedlichen Positionen im

RDF bestand darüber Einigkeit, dass Forschungsbedarf für die nach wie vor offenen Fragen im Bereich der (tieffrequenten) Lärmwirkungsforschung existiert. Es sollten Messungen zur gehörgerechten Beurteilung tieffrequenter Geräuschimmissionen und geeignete Methoden für die Messung und Beurteilung entwickelt werden. Zur differenzierten Beurteilung tieffrequenter Geräusche wäre von den herkömmlichen Mess- und Bewertungsverfahren abzuweichen. Dies beträfe vor allem den Messort und die Frequenzbewertung.

1.4.6 Dokumente

- Bericht Mediation Flughafen Frankfurt/Main.
- Fluglärmerfassung, Erläuterungen zur Fluglärmerfassung, Stand 16. Februar 2005, erstellt von Henning Arps (Öko-Institut, Darmstadt), Wissenschaftliche Begleitung RDF.
- Expertenworkshop: Reformoptionen für die Erfassung von Fluglärm in Deutschland (Dokumentation) 2006.
- Optimierungsmöglichkeiten bei der Flugroutengestaltung, Schalltechnische Überprüfung alternativer Flugrouten am Flughafen Frankfurt/Main am Fallbeispiel der Abflüge Richtung Funkfeuer „König“, Öko-Institut e. V., 21.05.2008.
- Positionen des RDF zum Thema Tieffrequenter Lärm, Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt, Positionen Bad Schwalbach, 13.06.2008.

1.5 Einführung eines Fluglärmindex zur Erfassung von Fluglärmwirkungen

1.5.1 Hintergrund

Im Zuge der Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt wurde die Notwendigkeit gesehen, ein Instrument an die Hand zu bekommen, mit dem auf regionaler Ebene die Zu- oder Abnahme von Fluglärm durch geänderte Bewegungszahlen oder der Änderung von An- und Abflugverfahren gemessen werden kann. Hierzu wurde ein wirkungsbezogener Index entwickelt, der teilweise auf einem bereits in Zürich praktizierten Konzept beruhte. Die Etablierung eines Lärmindex hatte zum Ziel, ein Kriterium zu definieren, das die Gesamtbelastung durch Fluglärm in der Region und die jährliche Entwicklung transparent und nachvollziehbar als integrale Größe beschreibt.

Dieses Ziel konnte durch die bisher üblicherweise in Deutschland zur Begrenzung oder Darstellung herangezogenen Instrumente nicht sinnvoll erreicht werden. Die Festschreibung von Lärmkonturen, nach denen bei einer Abweichung am Rand der Kontur von mehr als x dB(A) eine Neuentscheidung ausgelöst werden soll (z. B. im Fluglärmgesetz), ist zwar für geografisch definierte Gebiete, z. B. die Dimensionierung von Schutzzonen, die zur Kostenerstattung passiven Schallschutzes führen, geeignet. Sie bezieht allerdings die unterschiedliche Siedlungsdichte unterhalb der An- und Abflugzonen sowie Veränderungen der Verteilung und Intensität innerhalb dieser Zonen nicht ein. Damit wäre verhindert worden, dass Schutzmaßnahmen durchgeführt werden können, die zwar insgesamt zu einer Abnahme der Zahl und/oder des Grads der Betroffenen führen würden, die aber zu einer räumlichen Abweichung von bisherigen Konturen führen würden. Diese Einschränkung galt auch für eine reine Festlegung einer zulässigen Gesamtlärmmenge, wie sie in einem Dauerschallpegel wie L_{eq} oder dem Pariser Fluglärmindex abgebildet wird. Beide Instrumente würden daher eine volle Entfaltung der Entlastungspotenziale des aktiven Schallschutzes hemmen, anstatt sie zu befördern.

Der Frankfurter Fluglärmindex sollte die Fluglärmwirkung innerhalb der betrachteten Region abbilden, und zwar hauptsächlich anhand der Zahl der hoch Belästigten und in einer zusätzlichen Auswertung der zusätzlichen Aufwachreaktionen in der Nacht. Der Index wurde in allen Berechnungen an der in den Planfeststellungsunterlagen für 2005 ermittelten Bevölkerungsverteilung festgemacht.

1.5.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Der Index wurde im Rahmen der AG Verhandlungen entwickelt. Zunächst wurden verschiedene Modelle geprüft. Schließlich wurde als Frankfurter Index eine Indexform gewählt, in die alle hoch Belästigten innerhalb eines Gebiets mit LDN ≥ 55 dB einfließen. Die Betroffenheit der Bevölkerung, also deren Lärmbelastung, wird über den Lärmpegel LDN erfasst, d. h. Flüge zwischen 22 und 6 Uhr werden mit einem Malus von 10 dB (1 Nachtflug entspricht somit 10 Tagflügen) beaufschlagt. Die Lärmisophonen werden in 1-dB-Schritten ausgewertet und die Zahl der Bevölkerung gemäß dieser Einteilung ermittelt, also wie viele Menschen zwischen 55 und 56 dB(A) leben, zwischen 56 und 57 usw. Diese Zahl wird dann jeweils mit den in der RDF-Belästigungsstudie ermittelten Prozentsätzen der hoch Belästigten je nach Lärmbelastung multipliziert.

Nachdem der erste Ansatz, der allein die hoch Belästigten ab Ldn 55 dB(A) einbezog, als zu eng kritisiert worden war, wurden zwei ergänzende Auswertungen vorgeschlagen. Zum einen die Betrachtung ab einem Ldn von 50 dB(A) und die Einführung eines Nachtindex.

Der Nachtindex sollte in der Zeit von 22 bis 6 Uhr die wahrscheinlichen zusätzlichen, nicht notwendig erinnerbaren Aufwachreaktionen der Menschen in der Region beschreiben. Dabei wurde auf wissenschaftliche Erkenntnisse des DLR zurück gegriffen. In der Schlafstudie des DLR war ermittelt worden, bei welchen Einzelpegeln welche Wahrscheinlichkeit einer zusätzlichen (zu ohnehin nachts stattfindenden) Aufwachreaktion besteht. Für jede Person wurde dann berechnet, wie hoch die Wahrscheinlichkeit einer oder mehrerer zusätzlichen Aufwachreaktionen ist, wenn alle Einzelpegel, die in der Nacht bei dieser Person durch Fluglärm auftreten, eingerechnet werden. Die Details für die jeweiligen Indizes waren im Text des ALP beschrieben.

In exemplarischen Rechnungen haben Diplomingenieur Kurt Müller und die Wissenschaftliche Begleitung verschiedene Entwicklungs- und aktive Schallschutzszenarien berechnet, sowohl für den Index über 24 Stunden als auch den Nachtindex. Die Ergebnisse zeigten, dass der Index grundsätzlich geeignet ist für die verfolgten Ziele.

Der Index wurde von vielen als innovatives Instrument mit einer wichtigen Funktion für das zukünftige Lärmmonitoring, die Bewertung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes und die Definition einer Lärmobergrenze begrüßt, das sowohl die klare Verankerung von Zielen als auch die notwendige Flexibilität erlaubt, wie diese erreicht werden. Auch im Beschluss des Landtags zum ALP und dem Kabinettsbeschluss zum FFR wurde auf die Einführung des Index Bezug genommen.
Die Entwicklung des Index erfolgte unter hohem Zeitdruck. Im Planfeststellungsbeschluss erfolgte die Verankerung bei den Nebenbestimmungen als Grundlage für einen Widerrufsvorbehalt unter der Maßgabe einer Qualitätssicherung. Es verblieben auch kritische Stimmen, die die Einführung ablehnten oder mit großen Fragezeichen versahen. Daher wurde gegen Ende des RDF auf Initiative des Vorsitzenden eine wissenschaftliche Bewertung des Frankfurter Index nach ALP und des Nachtindex in Auftrag gegeben. Die Gutachter waren Dr. Mathias Basner vom DLR, einer der Mitautoren der DLR-Schlafstudie, Dirk Schreckenberg als Verfasser der RDF-Belästigungsstudie und Dr. Georg Thomann von der Schweizer EMPA und Mitautor des bereits umgesetzten Indexkonzepts des Flughafens Zürich, die einen gemeinsamen, im Konsens verfassten Endbericht im Sommer 2008 vorlegten. Sie bestätigten die Eignung der Indizes im Grundsatz, plädierten für eine getrennte Ausweisung eines Tag- und Nachtindex und unterbreiteten einige Optimierungsvorschläge.

1.5.3 Perspektiven

Der Index war ein zentraler Angelpunkt des Anti-Lärm-Pakts des RDF. So wurde auch das FFR damit beauftragt, ihn im Detail weiter auszuarbeiten und zur Anwendung zu bringen. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft

wirkungsbezogene Indizes beim Management von Fluglärm an Bedeutung gewinnen werden, insbesondere dann, wenn erste Erfahrungen in Frankfurt gesammelt und ausgewertet werden konnten.

1.5.4 Dokumente

- Anti-Lärm-Pakt des RDF.
- Erläuterungen zum Lärmindex des Anti-Lärm-Pakts 2007.
- „Wissenschaftliche Bewertung der im Rahmen des Ausbauverfahrens Frankfurter Flughafen entwickelten Vorschläge für einen oder mehrere Fluglärmindices für das Regionale Dialogforum“ von Basner, Schreckenberg, Thomann 2008.
- Ergebnisse von exemplarischen Berechnungen der im ALP vorgeschlagenen Indizes, Wissenschaftliche Begleitung, 2008.

1.6 Lärmmonitoring

1.6.1 Hintergrund

Das Thema Fluglärmmonitoring begleitete das RDF von der Aufnahme seiner Arbeit im Juni 2000 bis zu seinem Ende und stellte damit einen wichtigen Baustein der inhaltlichen Arbeit und Diskussion dar. Der Informationsbedarf von Bürgern und anderen Zielgruppen zum Thema Fluglärm soll damit so weit wie möglich durch ein geeignetes Monitoring-System beantwortet werden, das eine akzeptierte Basis darstellt und eine möglichst große Verbreitung der Informationen sicherstellt. Bereits die Mediationsgruppe hatte sich des Themas Monitoring angenommen und ein verbindliches Programm zur Lärmminderung und Lärmvermeidung gefordert. Konkret wurde der „Aufbau eines systematischen und transparenten Lärmmonitoringsystems, das regelmäßig den entstehenden Lärm an besonders belasteten Punkten misst und diese Daten auch der Politik und den betroffenen Bürgern zur Verfügung stellt“ empfohlen. Hierzu konnten im Verlauf der vergangenen Jahre verschiedene wichtige Bausteine erfolgreich realisiert werden. Das Thema hat dabei im Lauf der letzten Jahre zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Umfassende und qualitativ hochwertige Sachinformationen werden von den Bürgern/-innen immer häufiger nachgefragt. Hierzu tragen wesentlich bestehende Angebote moderner Medien (vor allem Internet) bei, die einen schnellen, zeitnahen und umfassenden Informationszugang ermöglichen. Die Informationen sollen generell den Flugbetrieb selbst und seine Auswirkungen transparent machen und auf dieser Basis eine fundierte Meinungsbildung ermöglichen.

Das RDF hat federführend durch das Projektteam Anti-Lärm-Pakt (PT ALP) und die Task-Force Fluglärmmonitoring (TF FLM) umfangreiche Arbeiten zu diesem Thema geleistet. Das zugehörige Arbeitspaket „Ausbau und Optimierung des Lärmmonitoringsystems“ (AP L 1) des RDF-Arbeitsprogramms umfasste als wesentliche Arbeitsschritte die Vorbereitung und Erstellung des Gutachtens „Fluglärmmonitoring“ sowie die anschließende Umsetzung der gutachterlichen Empfehlungen. In diesem Arbeitspaket konnte geklärt werden, welche Möglichkeiten kurz- und mittelfristig bestehen, ein Fluglärmmonitoring für den Flughafen Frankfurt/Main zu einem konsistenten Gesamtsystem auszubauen. Gleichzeitig sollte das Lärmmonitoring, soweit es für sinnvoll und erforderlich gehalten wird, an internationale Rahmenbedingungen angepasst werden. Als wichtigste Zielgruppe für das Fluglärmmonitoring wurde einheitlich die Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens angesehen. Als weitere Zielgruppen wurden Kommunal- und Fachverwaltungen, Bürgerinitiativen, Presse und Expertenkreise benannt.

Der Begriff Monitoring wurde vom RDF als „die fortlaufende Ermittlung, Darstellung und Kommunikation einer bestimmten Situation oder Gegebenheit“ definiert und bezieht sich in diesem Kontext auf Fluglärm, der nach Absprache den eigentlichen Fluglärm als auch den Bodenlärm (Rollverkehrslärm und Triebwerksprobeläufe) umfasst. Das Fluglärmmonitoring soll dabei auch als Instrument dienen, die Wirksamkeit von Lärmminderungsmaßnahmen zu analysieren. Das RDF prüfte daher auch, ob die bestehenden Systeme dazu geeignet sind, Lärmminderungswirkungen abzubilden.

Sitzung des Projektteams Anti-Lärm-Pakt

Themendialog Fluglärmmonitoring (v.l.n.r.): Prof. Dr. Wörner, Dr. Krebs (EMPA), Weise (DFLD), Wolf (gpm)

1.6.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Innerhalb des RDF gab es am Ende des Diskussionsprozesses unterschiedliche Einschätzungen zur Erreichung der vorab definierten Ziele. Während gemäß der Position von Fraport und DFS die Ziele bereits weitestgehend erreicht seien, sehen die kommunalen Vertreter noch einen erheblichen Verbesserungsbedarf für die bestehenden Systeme.

Der Startpunkt der Diskussion im RDF wurde durch das international besetztes Hearing „Fluglärmmonitoring" im Mai 2001 gesetzt, das sich den Fragestellungen zu Erfahrungen an internationalen Flughäfen zum Monitoring selbst sowie zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit widmete. Es waren Referenten vom Umweltbundesamt, dem Schweizer „Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft" (Lärmmonitoring am Flughafen Zürich), von der Flight Evaluation Unit London (Fluglärmmonitoring am Flughafen London-Heathrow), dem „Australian Commonwealth Departement of Transport and Regional Services" (Flughafen Sydney, Australien) und der Fraport AG vertreten.

Das Gutachten „Fluglärmmonitoring am Frankfurter Flughafen", das einen weiteren Meilenstein zum Thema Monitoring setzte, wurde im Mai 2003 vorgelegt. Es wurden drei Arbeitspakete bearbeitet, die sich folgenden inhaltlichen Gesichtspunkten widmeten:

- Arbeitspaket 1 „Flugsicherung": Hier wurden insbesondere Fragen zur Rolle der Flugsicherung und deren Aufgabenstellungen im Rahmen eines zukünftigen Monitorings untersucht.
- Arbeitspaket 2 „Akustik": Es betrachtete vor allem den Themenkreis Akustik bei der Messung und Berechnung. Hierzu wurden u. a. erstmalig Fluglärmkonturen für den Flughafen Frankfurt/Main erstellt, die mit dem Simulationsprogramm FLULA2 berechnet wurden.
- Arbeitspaket 3 „Kommunikation": Dieses Paket umfasste im Wesentlichen den Entwurf für ein geeignetes Kommunikationskonzept für eine objektive und qualifizierte Berichterstattung.

Nach Abschluss des Gutachtens „Fluglärmmonitoring"' wurde seitens des RDF die Task-Force Fluglärmmonitoring (TF FLM) ins Leben gerufen, deren Aufgabe in der Umsetzung der Ergebnisse des Gutachtens bestand. Als wesentliche Arbeitsschritte wurden u. a. folgende Gesichtspunkte behandelt:

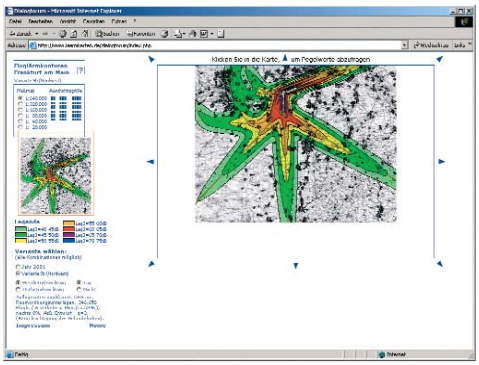
- Optionen zur Optimierung der Lärmmessungen im bestehenden Messsystem,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Lärmberechnungen,
- Einführung eines Systems zur Qualitätssicherung, das vor allem die Wirksamkeit des Monitoring prüft,
- eine zeitnahe Abbildung von Lärmberechnungen und -messungen zur Visualisierung im Internet, indem u. a. die Datenkopplung zwischen Radardaten und Lärmmessung/-berechnung geprüft wird,
- die Berücksichtigung weiterer Medien zur zielgruppenspezifischen Kommunikation.

Weiterhin wurde vom PT ALP und der TF FLM die Planung und Konzeption eines Umwelthauses, das als zentrale Anlaufstelle zu Fragen in Bezug auf Fluglärm für die Region dienen soll, vorangebracht. Die Konzeption im Gutachten „Fluglärmmonitoring" wurde dabei als Basis für die weitergehende Diskussion herangezogen. Eine Aktualisierung des Konzepts war dabei aber aus Sicht der TF FLM notwendig, um die seit Fertigstellung des Gutachtens realisierten Kommunikationsmaßnahmen zu berücksichtigen. Das im Gutachten formulierte Ziel der Einrichtung eines Umwelthauses als gemeinsames „Dach" für ein „Zentrum der Kommunikation und Dokumentation zu allen Aktivitäten und Fragen der Umwelt und insbesondere zum Thema Lärm" erschien der Mehrzahl der Mitglieder als sinnvoll. Dabei sollten die weiteren im RDF behandelten Monitoringkonzepte (z. B. Umwelt- und Sozialmonitoring) nach Möglichkeit integriert werden. Zu beteiligende Akteure waren nach ersten Überlegungen neben den bisher im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben bereits mit dem Thema betrauten Akteuren (Fluglärmkommission, Fluglärmschutzbeauftragter, Fraport und DFS) auch

der Deutsche Fluglärmdienst (DFLD) und das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG).

Zeitnah umgesetzt wurde seitens des RDF das Angebot „Fluglärmkarten". Die Fluglärmkarten des RDF stellen eine Möglichkeit dar, im Internet (unter *www.laermkarten.de*) Informationen über Immissionspegel (als Dauerschallpegel L_{eq3}) an beliebig gewählten Punkten im Flughafenumfeld abzufragen (vgl. Abbildungen). Das Programm CadnaA (Computer Aided Noise Abatement) der Firma DatAkustik diente in der vorliegenden Internetversion dem RDF zur Visualisierung der Fluglärmkonturen des Flughafens Frankfurt/Main für den Status quo (2005) sowie den Ausbaufall im Prognosejahr 2020 (ohne Berücksichtigung der Maßnahmen aus dem Anti-Lärm-Pakt). Bestandteil des Internetangebots ist zusätzlich auch die Dokumentation „Erläuterungen zur Fluglärmerfassung" (Stand 16. Februar 2005), die die Methoden zur Fluglärmberechnung und zur Fluglärmmessung beschreibt sowie eine Einordnung zu den Unsicherheiten und der Genauigkeit von Lärmmessungen und -berechnungen vornimmt. Im Rahmen der Arbeiten wurde auch eine Expertendiskussion über die Hintergründe zur AzB-Berechnungsmethode wie zum Beispiel der Verifizierung von Berechnungen durch Messungen oder der Messung von Fluglärm in weiter entfernten Gebieten geführt.

Mit dem Infoservice *www.fluglaerm-frankfurt.de* ist es dem RDF erstmalig bundesweit gelungen, die Internetangebote verschiedener Akteure, die Informationen zum Fluglärm am Flughafen Frankfurt/Main bieten, zusammenzuführen (vgl. Abbildungen). Damit konnte eine wesentliche Forderung aus dem Gutachten „Fluglärmmonitoring" umgesetzt werden, der als erster Meilenstein für ein umfassendes Internetangebot nach den Vorstellungen des RDF bezeichnet wurde. Der Grund dafür, dass die verschiedenen Informationen bis dato auf unterschiedlichen Internetseiten zu finden sind, liegt unter anderem in einer klaren gesetzlichen Aufgabenteilung. Der Bürger kann diese Trennung aber nicht immer nachvollziehen und kennt die offiziellen Zuständigkeiten nicht immer.



Fluglärmkontur Frankfurt/Main, Beispiel aus dem Angebot www.laermkarten.de

RDF-Infoservice zum Fluglärm, Beispiel aus dem Angebot www.fluglaerm-frankfurt.de

Im Rahmen der Diskussion der TF FLM wurde weiterhin das Thema „Messvergleich" aufgegriffen, nachdem die Ergebnisse unterschiedlicher Fluglärmmessverfahren vorgestellt wurden. Man stellte sich die Frage, warum trotz des gleichen Messzeitraums sowie benachbarter Messorte die Ergebnisse zum Teil deutlich voneinander abweichen. Um diesen Sachverhalt zu hinterfragen, wurden daraufhin zwei „Messvergleiche" durchgeführt, indem für zwei separate Messzeiträume die Ergebnisse der Fraport sowie des DFLD miteinander verglichen wurden. Für beide Messvergleiche ist zu konstatieren, dass die Differenzen zwischen Fraport und DFLD-Messungen nicht lückenlos aufgeklärt werden konnten, weil methodisch und technisch bedingte Detailfragen offenblieben. Im Ergebnis konnte jedoch festgehalten werden, dass die in den Messreihen aufgetretenen Abweichungen nur unwesentlich durch die Messtechnik bedingt sind, sondern vielmehr

durch die Wahl der Aufstellungsorte, da die standortbezogenen Effekte deutlich größer ausfallen als die technisch bedingten.

Olaf Glitsch (DFS) erklärt auf einer RDF Veranstaltung die An- und Abflugrouten

Weiterhin wurden vom RDF diverse Öffentlichkeitsveranstaltungen, zum Beispiel als „Themendialog“ oder „Bürgersprechstunde“, zum Thema Fluglärmmonitoring angeboten. Es haben dabei neben den Experten aus dem Kreis der RDF-Mitglieder auch wiederholt externe Fachleute teilgenommen und mit Rat und Tat zur Verfügung gestanden.

1.6.3 Perspektiven

Aufbauend auf der Diskussion im PT ALP und der TF FLM sowie weiterer Gremien des RDF fand das Thema „Fluglärmmonitoring“ auch im Anti-Lärm-Pakt, der gemeinsamen Erklärung der Air-Community vom 12. Dezember 2007 und im Beschluss des Hessischen Landtags vom 11. Dezember 2007 seinen Niederschlag, weil demnach zukünftig eine zentrale Anlaufstelle zum Thema Fluglärm entstehen soll. Das „Umwelt- und Nachbarschaftshaus“ soll daneben auch das Monitoring zur Umwelt und die soziale Entwicklung übernehmen. Als zukünftiger Sitz der Fluglärmkommission, des Fluglärmschutzbeauftragten und der Geschäftsstelle des „Forums Zukunft Flughafen und Region“ soll es die zentrale Stelle für die weitere Arbeit an der Reduzierung des Fluglärms darstellen. Bei den Aufgaben des „Umwelt- und Nachbarschaftshauses“ kommt dem Fluglärmmonitoring eine besondere Bedeutung zu, denn es dient zukünftig u. a. dazu, die Fortschritte beim Lärmschutz durch die Darstellung im vorgesehenen Lärmindex abzubilden, Messungen plausibel zu machen und mögliche negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

Weiterhin stellt im weiteren Verlauf auch die Nebenbestimmung im Planfeststellungsbeschluss zur notwendigen Ergänzung der Fluglärmüberwachungsanlage (PFB 12/2007, Kap. 5 Lärm, S. 145) eine Möglichkeit zur Weiterentwicklung und Optimierung des bestehenden Messnetzes dar. Im Rahmen der anstehenden Installation sollten u. a. für die Auswahl der Messstandorte die im Gutachten „Fluglärmmonitoring“ entwickelten Kriterien berücksichtigt werden. Damit könnte ein aus technischer Sicht optimierter Standort bestimmt werden, so dass vor allem die Anzahl der messtechnisch erfassten Flugereignisse im Vergleich zu anderen Messstandorten erhöht wird.

Ebenso zeigen die bekannten Beispiele von anderen Flughäfen, in welcher Art und Weise eine Weiterentwicklung möglich ist und im Umwelt- und Nachbarschaftshaus aufgegriffen werden kann. Dies betrifft unter anderem folgende Aspekte:

- Kombinierte Darstellung von Flugspur und zugehörigem Lärmereignis (nach Möglichkeit nahezu in Echtzeit),
- Darstellung der Flugrouten und einzelner Flüge mit Instrumenten zur 2-D-/3-D-Visualisierung (z. B. „Google-Earth“),
- Weiterentwicklung bestehender Modelle mathematischer Optimierungsalgorithmen zur Identifikation lärmminimaler Flugrouten (Bsp. NIROS und SIMULOPT),
- Sammlung und Dokumentation der Ergebnisse aller Messstellen und Messverfahren im Umfeld des Frankfurter Flughafens (inkl. Rohdaten) als frei verfügbares Datenarchiv.

Ein weiterer sinnvoller Baustein zur Optimierung des Fluglärmmonitorings stellt der Einsatz eines Transponderempfängers dar. Damit können aktuelle Daten über Lage, Geschwindigkeit, Kennung, Steig- und Sinkrate, Flugnummer etc. der Verkehrsflugzeuge empfangen und in geeignete Instrumente zum

Monitoring importiert und anschließend visualisiert werden. Nachdem man bislang darauf angewiesen war, entsprechende Daten über die Flugsicherung (DFS) zu erhalten, bietet ein solcher Empfänger zahlreiche zusätzliche Möglichkeiten zur Darstellung und Auswertung des Flugbetriebs sowie der messtechnisch oder rechnerisch erfassten Geräuschimmissionen an. Bislang sind allerdings noch nicht alle Flugzeuge mit einem entsprechenden Transponder ausgerüstet.

Bereits vorhandene Anwendungsbeispiele mit einem Transponder stammen von „Geluidsnet BV“ für den Flughafen Amsterdam-Schiphol (*www.geluidsnet.nl*) oder die Entwicklung einer Mashup-Web-Anwendung zur Visualisierung des Flugverkehrs im Großraum Zürich vom Zentrum für Nachrichtentechnik und digitale Signalverarbeitung an der „Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften“ (ZHAW, *http://radar.zhaw.ch*). Ebenso die aufwendigen und umfangreichen Darstellungen sowie Auswertungen des DFLD für zahlreiche Messstationen im eigenen Messnetz nutzen die Funktionen eines Transponderempfängers zur Visualisierung der Flugspuren aus (*www.dfld.de*).

1.6.4 Dokumente

- „Positionen des RDF zum Thema Fluglärmmonitoring“ vom 29.06.2007.
- Gutachten „Fluglärmmonitoring“.
- *www.fluglaerm-frankfurt.de* (Infoservice Fluglärm)
- *www.laermkarten.de* (Fluglärmkarten)

2 Umsetzung des Nachtflugverbots

2.1 Hintergrund

Das Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt in der Zeit von 23 bis 5 Uhr nach dem Ausbau war ein wesentlicher Bestandteil des Mediationspakets. Die Möglichkeit zur dauerhaften Einstellung planmäßiger Starts und Landungen in der Zeit zwischen 23 und 5 Uhr war damit – weil die Bestandteile verknüpft sein sollten – eine Bedingung für den geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt.

Erste rechtliche Stellungnahmen über die Voraussetzungen und die Zulässigkeit der Anordnung eines Nachtflugverbots nach Maßgabe der Empfehlungen der Mediationsgruppe, die durch das HMWVL und die DLH in Auftrag gegeben worden waren, deuteten darauf hin, dass die geforderte Betriebsbeschränkung

1. des politischen Willens und der Initiative vieler der beteiligten Akteure bedarf und
2. rechtlich auf verschiedenen Ebenen anzusiedeln und abzusichern war.

In diesem Rahmen spielte das Regionale Dialogforum um den Flughafen Frankfurt eine zentrale Rolle, da hier die meisten zumindest regional bedeutenden Akteure gemeinsam an Wegen der Umsetzung arbeiten und die Voraussetzungen für die rechtliche Absicherung gestalten konnten.

Hearing zum Thema Nachtflieger

In der Mediation hatte man sich darauf geeinigt, dass in der Zeit von 23 bis 5 Uhr keine planmäßigen Flüge mehr stattfinden dürfen. Darüber hinaus sollten weitere sensible Zeitbereiche geschützt werden, ohne dass spezifiziert worden war, in welcher Form. Damit war das Nachtflugverbot weder auf den gesamten Zeitraum der gesetzlichen Nacht von 22 bis 6 Uhr bezogen noch insoweit absolut, als dass nicht planmäßige Flüge (z. B. Rettungsflüge, Notlandungen etc.) zulässig bleiben sollten. Daher wurde kritisiert, der Begriff „Nachtflugverbot“ sei irreführend. Obwohl es sich genau betrachtet um Nachtflugbeschränkungen handelte, wurde die gesamte Diskussion jedoch weiter unter dem Begriff „Nachtflugverbot“ geführt.

Die Arbeiten des RDF waren von vornherein dadurch erschwert, dass das im Mediationsergebnis verankerte Nachtflugverbot von verschiedenen Seiten – jedenfalls in der vereinbarten Form – in Frage gestellt wurde. Während Lufthansa und die anderen auf ein „praktikables“ Nachtflugverbot drängten, da sie ernsthafte ökonomische und verkehrliche Konsequenzen durch das Nachtflugverbot in der strengen Form sahen, forderten die Kommunen ein Nachtflugverbot für die gesamte

Nachtzeit und dessen Einführung vor dem Ausbau. Im Verlauf der Diskussion von 2000 bis 2008 kristallisierten sich zwei wesentliche Diskurspunkte heraus, über die letztlich bis zum Ende keine Einigung erzielt werden konnte, nämlich, ob Ausnahmen für planmäßige Flüge zugelassen werden sollten und wie ein weiterer Schutz der beiden nicht vom NFV umfassten Nachtrandstunden aussehen sollte. Dem steht gegenüber, dass andere wesentliche Fragen im Verlauf der Arbeiten geklärt werden konnten.

Als entscheidende Hauptfaktoren für die rechtsverbindliche Umsetzung waren anzusehen:

- Politischer Wille und Landesentwicklungsplan
- Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen
- Verantwortungsübernahme für die Umsetzung durch die Fraport AG
- Untersuchung der ökonomischen Folgen für die Hauptbetroffenen und konkreter Verlagerungsmöglichkeiten der Nachtflüge
- Klärung der konkreten Ausgestaltung
- Verbindliche Regelung im Planfeststellungsbeschluss

2.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

2.2.1 Politischer Wille und Landesentwicklungsplan

Auch nach dem Regierungswechsel und der Amtsübergabe an Roland Koch hatte sich die Landesregierung für die Umsetzung des Nachtflugverbots ausgesprochen. Dies wurde in einer Vielzahl von Kabinettsentscheidungen, Regierungserklärungen und sonstigen Statements bestätigt. Ebenso hatte sich der Landtag mehrfach zur Umsetzung des Nachtflugverbots bekannt.

Eine erste formal entscheidende Verankerung war die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) 2000. In der Einleitung zum LEP war auf den Willen zur Umsetzung des Mediationspakets hingewiesen worden. Hier hatte sich der Vorsitzende des RDF dafür eingesetzt, dass das Nachtflugverbot ebenso verbindlich verankert wird, wie dies für den Ausbau vorgesehen war. Letztlich blieb es aber dabei, dass nur der Ausbau als raumordnerisches Ziel verankert wurde. Nachdem der Landesentwicklungsplan 2000 hinsichtlich des vorgegebenen Ausbauziels wegen Abwägungsmängeln vom VGH Kassel für nichtig erklärt worden war, erfolgte eine weitere Novellierung des LEP mit Zustimmung im Landtag im Jahr 2007. In dieser Fassung war – nach intensiver Debatte – sowohl in der Begründung als auch im verfügenden Teil auf das Nachtflugverbot Bezug genommen worden. Dort wurde folgender Grundsatz aufgenommen: „In den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz ist aus Rücksichtnahme auf die besonders schutzbedürftige Nachtruhe der Bevölkerung ein umfassender Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht von herausragender Bedeutung.“ Damit sollte zwar die Zielsetzung verankert werden, aber ausreichend Spielraum für die Planfeststellungsbehörde bei der Abwägung verbleiben. Des Weiteren war das Nachtflugverbot als Planungsgrundlage ausgewiesen, da ausdrücklich auf einen Planungsflugplan ohne Flüge zwischen 23 bis 5 Uhr hingewiesen worden war. Dem vorausgegangen war eine erneute Initiative des Vorsitzenden des RDF gegenüber der Landesregierung, das Nachtflugverbot im LEP zu verankern. Hierzu hatte er auch bei Prof. Dr. Hermes, Frankfurt, ein entsprechendes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben und an das HMWVL überreicht, dessen Vorschläge in modifizierter Form übernommen worden waren.

Aus dem Bund kamen teilweise widersprüchliche Signale. Während das Mediationspaket unter Beteiligung des Bundesverkehrsministeriums zustande gekommen war, wurden in der Folgezeit teilweise seitens des Ministeriums Zweifel an einem Nachtflugverbot ohne Ausnahmen für einige planmäßige Flüge geäußert. Dies hatte Bedeutung für den Planfeststellungsbeschluss, da der Luftverkehr in den Bereich der Bundesauftragsverwaltung fällt und der Bund hier Weisungen erteilen könnte. Eine Delegation des Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern des RDF nach Berlin hatte bei Vertretern des Umwelt- und Ver-

kehrsministeriums sowie der im Bundestag vertretenen Fraktionen für die Umsetzung des Nachtflugverbots geworben, aber auch auf die jeweiligen Sichtweisen und Problemlagen der Akteure hingewiesen.

Kurz vor Fertigstellung des Planfeststellungsbeschlusses stellte der mittlerweile im Amt befindliche Minister Tiefensee öffentlich klar, dass er zum Nachtflugverbot stehe.

Politische Unterstützung suchte das RDF auch in Brüssel. Hier fand ebenso eine Delegationsreise statt. Gesprochen wurde mit Vertretern der Generaldirektionen Verkehr und Umwelt, der deutschen Ratsvertretung sowie verschiedenen Verbandsvertretern.

2.2.2 Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen

Einen großen Raum in der ersten Hälfte des RDF nahm die Klärung von Rechtsfragen ein. Es gab unterschiedliche Einschätzungen, ob und wie eine rechtliche Verankerung zulässig ist. Bislang gab es keinen vergleichbaren Fall in Deutschland und somit auch kein Beispiel und keine Rechtsprechung, an der man sich direkt orientieren konnte. Hinzu kam, dass im Verlauf der Arbeit durch das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausbau Schönefeld und ein weiteres Urteil zum Ausbau Leipzig in 2006 eine Reihe von Fragen adressiert und entschieden wurden, die Bedeutung für Frankfurt haben sollten.

Nach dem Mediationsverfahren war eine Vielzahl juristischer Stellungnahmen und Gutachten zum Nachtflugverbot erstellt worden. Das Land hatte den Rechtsanwalt Dr. Gronefeld mit einer Stellungnahme beauftragt. Diese kam zum Ergebnis, dass das NFV unter bestimmten Umständen umsetzbar sein könnte. Rechtsanwalt Dr. Deutsch, der die Lufthansa beriet, kam zu dem Schluss, dass aufgrund einer Widmung als internationaler Verkehrsflughafen das Nachtflugverbot rechtswidrig wäre. Anwälte der Betroffenenseite argumentierten in unterschiedliche Richtungen, sowohl pro als auch contra Umsetzbarkeit des Nachtflugverbots. Eine Reihe von Fragen blieb aber ungeklärt. Vor diesem Hintergrund entschloss sich das RDF, ein umfassendes Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, mit dem geklärt werden sollte, welche Wege für die rechtliche Umsetzung verfügbar sind und welche Bedingungen gegebenenfalls geschaffen werden müssen. Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse möglichst breite Akzeptanz finden, entschloss sich das RDF zu einer Vergabe an zwei Anbieter, die das Gutachten gemeinsam bearbeiten sollten. Dort wo gegebenenfalls unterschiedliche Auffassungen bestünden, sollten jeweils beide Auffassungen dargestellt und begründet werden. Dabei wurde einer der Anbieter eher der Betroffenenseite zugerechnet, der andere eher der Luftverkehrsseite. Ähnlich wurde bei der Auswahl von zwei Qualitätssicherern vorgegangen. Mit dem Gutachten beauftragt wurden Prof. Dr. Stephan Hobe, Köln, und Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Freiburg, die jeweils weitere Koautoren vorsahen. Qualitätssicherer waren die Rechtsanwälte Dr. Gronefeld, München, und Dr. Groth, Berlin.

Bis auf wenige Punkte, die die Kernaussagen des Gutachtens nicht in Frage stellten, gelang es den Gutachtern, 2002 ein gemeinsam getragenes Gutachten vorzulegen. Die Qualitätssicherer nahmen hierzu jeweils ausführlich Stellung. Die Wissenschaftliche Begleitung erstellte eine von beiden Qualitätssicherern akzeptierte Zusammenfassung, die die Stellungnahmen gemeinsam integrierte. Diese Dokumente waren die Basis, auf der im weiteren Verlauf die Arbeiten im RDF zur Umsetzung des Nachtflugverbots erfolgten.

Die RDF-Rechtsgutachter und die Qualitätssicherer Groth und Gronefeld hatten übereinstimmend als beste und mögliche Option für die Umsetzung des NFV eine Antragstellung des NFV durch Fraport angesehen. Diese sollte im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau erfolgen, so dass eine Abwägung über das gesamte neue Projekt erstreckt würde. Nach dem Rechtsgutachten war das Nachtflugverbot auf Antrag der Fraport AG realisierbar, wenn die Plan-

Prof. Dr. Sparwasser referiert über das Rechtsgutachten zur Umsetzung des Nachtflugverbots.

Themendialog zum Planfeststellungsverfahren

rechtfertigung gegeben wäre, keine zwingenden rechtlichen Hindernisse (international, europäisch oder national wie z. B. Grundrechte Dritter) entgegenstehen und die Entscheidung ohne Abwägungsmängel ergeht. Sie kamen auch zum Schluss, dass es möglich sein könnte, ausnahmsweise planmäßige Flüge in geringer Zahl zulassen zu müssen, falls bei einzelnen Flügen die Lärmschutzgründe zurückstehen müssen gegenüber einem möglichen Bestandsschutz aufgrund der ökonomischen Betroffenheit der betroffenen Airline. Eine abschließende Beurteilung war für die Gutachter nicht möglich, weil noch keine Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren oder Einwendungen vorlagen und ohne Kenntnis des detaillierten Sachverhalts und ausführlich ermittelter Folgen für Lärmschutz, Verkehr, Wirtschaft, Luftverkehrsgesellschaften etc. eine Vorwegnahme der Abwägungsentscheidung nicht möglich war. Aus dem Gutachten und der anschließenden Diskussion resultierten eine Reihe Fragen, die im Gutachten nicht klärbar waren. Diese wurden sukzessive im RDF abgearbeitet.

Hierzu gehörten:

- die Frage, wie die damals neue Betriebsbeschränkungsrichtlinie der EU auszulegen ist. Dies wurde im Zuge der Brüssel-Delegationsreise thematisiert. Danach war aus Sicht der EU ein NFV zulässig, wenn es gemäß den Regeln der Betriebsbeschränkungsrichtlinie (also vor allem nach vorheriger Kosten-Nutzen-Analyse) erlassen wurde und nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstößt.
- die Frage, ob bilaterale Abkommen, die die Bundesrepublik mit anderen Staaten abgeschlossen hat, Regelungen enthalten könnten, in denen die Bundesrepublik nächtlichen Zugang zum Frankfurter Flughafen zusichert. Dies war durch das Bundesverkehrsministerium verneint worden.
- die Schaffung eines Flughafensystems zwischen Frankfurt und Hahn war als förderlich für die Umsetzung, nicht aber als Bedingung eingestuft worden. Die Landesregierung Hessen, gemeinsam mit dem Land Rheinland-Pfalz und in Zusammenarbeit mit dem Bund war mit der Umsetzung befasst.
- die Ermittlung der tatsächlichen zeitlichen und räumlichen Verlagerungsmöglichkeiten der Nachtflüge und deren Folgen.
- die Ermittlung der Kosten, die mit der Streichung oder Verlagerung von Nachtflügen bei den Airlines entstehen würden, die bisher Nachtflüge durchführten. Hierzu führte das RDF eigenständige Ermittlungsarbeiten durch.

2.2.3 Verantwortungsübernahme durch Fraport

Als wichtiges Ergebnis hatten die Rechtsgutachter festgestellt, dass der rechtssicherste Weg zur rechtlichen Umsetzung darin liegen würde, dass Fraport im Rahmen der Planfeststellung das Nachtflugverbot beantragt.

Mit Stellung des Antrags und Einreichen der Unterlagen hatte Fraport diesen Vorschlag aufgegriffen. Sämtliche Unterlagen wurden auf der Planungsgrundlage erstellt, dass zwischen 23 und 5 Uhr keine planmäßigen Flüge erfolgen. Darüber hinaus beantragte Fraport am 8.3.2003 in Teil A der Planfeststellungsunterlagen „Antragsteil A1 Anträge, II Betriebliche Regelung: Antrag auf Einschränkung des Nachtluftverkehrs sowie Betriebsbeschränkungen außerhalb der Nachtzeit für die Zivilluftfahrt am Flughafen Frankfurt/Main: Vorbehaltlich der weiteren Regelungen dieses Bescheides dürfen nach der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest Luftfahrzeuge ab dem ersten Tag der Flugplanperiode, für die unter Nutzung der Kapazität der Landebahn Nordwest eine Erhöhung des Koordinationseckwertes festgelegt wurde, auf dem gesamten Start- und Landebahnsystem des Flughafens Frankfurt am Main an allen Wochentagen in der Zeit von 23 Uhr bis 5 Uhr Ortszeit weder starten noch landen.“ Dazu folgten eine Reihe von Details hinsichtlich der Ausnahmen für Notfälle etc. Dieser Antrag wurde bis zum Planfeststellungsbeschluss aufrechterhalten.

2.2.4 Untersuchung der ökonomischen Folgen für die Hauptbetroffenen und konkreter Verlagerungsmöglichkeiten der Nachtflüge

Es war sowohl ein Anliegen der Vertreter von Luftverkehrsgesellschaften im RDF als auch Konsequenz aus dem Rechtsgutachten, dass sich das RDF intensiv mit der Frage der ökonomischen Folgen des Nachtflugverbots befassen müsse. Folgende Aspekte wurden hierbei näher betrachtet:

- Folgen für den Arbeitsmarkt wurden auf einem Expertenhearing beleuchtet.
- Erstellung eines Verlagerungskonzepts für die zeitliche oder räumliche Verlagerung der Nachtflüge. Hierfür wurde ein gesondertes Gutachten beauftragt.
- Ermittlung der Kosten der von Verlagerungen betroffenen Airlines. Dieser Aspekt wurde ebenso in dem Gutachten ermittelt. Darüber hinaus wurde ein Hearing der betroffenen Nachtflieger durchgeführt.
- Möglichkeiten, wie negative Folgen kompensiert werden können, wurden im Gutachten ebenso beleuchtet.

In dem Gutachten sollte die praxisorientierte Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots untersucht werden. Dieses Gutachten wurde von der Firma AirLog GmbH unter Leitung von Dr. Achim Fränkle im Sommer 2004 vorgelegt. Das Gutachten hatte nicht zum Ziel, in der Breite ökonomische Effekte zu untersuchen, die sich für die Region, Fraport oder für nur mittelbar betroffene Unternehmen bei isolierter Betrachtung der Einführung des Nachtflugverbots ergeben. Es beschränkte sich bewusst auf die Verlagerung von Flugbewegungen in der sogenannten Mediationsnacht und die Kosten für die betroffenen Airlines. Grund hierfür war, dass das Ausmaß der ökonomischen Betroffenheit einzelner betroffener Luftverkehrsgesellschaften im Rechtsgutachten als mögliche Hürde für die rechtmäßige Einführung des Nachtflugverbots identifiziert wurde, selbst wenn durch den Ausbau tagsüber enorme Kapazitätssteigerungen ermöglicht werden. Nach Aussagen der Fraport AG wurden in den von ihr in das Planfeststellungsverfahren eingebrachten Gutachten zur wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafenausbaus für die Region auch mögliche einschränkende Effekte durch das Nachtflugverbot einbezogen. Das Gutachten stellte auf den Stand der Nachtflüge der Jahre 2000 und 2002 ab. Die Frage, welche Auswirkungen ein mögliches Wachstum der Luftverkehrsnachfrage in den auf den Nachtflug angewiesenen Verkehrssegmenten auf die Einführung eines Nachtflugverbots haben könnte, untersuchte das Gutachten nicht. Bei der Erstellung des beauftragten Gutachtens wurde auf den Praxisbezug Wert gelegt. Neben eigenen Recherchen, Annahmen und Bewertungen des Gutachters waren deshalb vor allem Gespräche mit den betroffenen Luftverkehrsgesellschaften Basis für die Ausarbeitung. Die betroffenen Luftverkehrsgesellschaften hatten darüber hinaus die Möglichkeit, auf einem Hearing die Ergebnisse zu kommentieren und gemeinsam mit den Mitgliedern des Projektteams Nachtflugverbot und anderen Interessierten zu diskutieren („Hearing der Nachtflieger“ am 15. Juni 2004). Die Kritikpunkte und Diskussionsergebnisse des Hearings wurden vom Gutachter geprüft und entsprechend eingearbeitet.

Das Gutachten hat gezeigt, dass die jährlichen verlagerungsbedingten Kosten für Homebase-Carrier in bestimmten Verkehrssegmenten erheblich sind. Der Gutachter ging ebenso wie im Planfeststellungsverfahren gehandhabt von folgender Interpretation des Nachtflugverbots aus: Es finden keine planmäßigen Fluglärmereignisse zwischen 23 und 5 Uhr statt, es wird von 15 Minuten zwischen on/offblock und Lärmereignis ausgegangen. Damit dürfen im Flugplan Starts nicht zwischen 22:45 und 4:44 Uhr und Landungen nicht zwischen 23:15 und 5:14 Uhr geplant werden. Bei der Diskussion um die Einführung des Nachtflugverbots wurde häufig die Befürchtung artikuliert, dass das Nachtflugverbot durch die Verlagerung von Flügen zu einer hohen Zunahme der Flugbewegungen in den beiden Nachtrandstunden führen

Hearing zum Thema Nachtflieger

würde. Die Untersuchungen von AirLog zeigten, dass diese Befürchtung nur teilweise zutrifft. Von den von Fraport prognostizierten Flugbewegungen von täglich insgesamt 150 in den beiden Stunden von 22 bis 23 und 5 bis 6 Uhr resultieren unter der Annahme, dass das von AirLog vorgeschlagene Konzept umgesetzt wird, durchschnittlich etwa 20 Bewegungen aus der Verschiebung aus der Mediationsnacht (s. Tabelle: 142 Bewegungen pro Woche entspricht ca. 20 Bewegungen pro Nacht). Ein Vielfaches hiervon ergibt sich für die Zahl der Flugbewegungen in den Randstunden aufgrund der Kapazitätssteigerung durch den Ausbau bzw. durch das von Fraport prognostizierte allgemeine Wachstum des Luftverkehrs.

Nach Auffassung von AirLog wäre beim Linienverkehr eine Umsetzung des Verlagerungskonzepts bereits vor Einführung des geplanten Nachtflugverbots in den meisten Fällen möglich gewesen.

Das Gutachten hat gezeigt, dass die Verlagerungskosten der unterschiedlichen Flüge sich stark unterscheiden. Vor allem für Homebase-Carrier sind die Kosten systembedingt erheblich. Sie können ihren normalen Wartungsbetrieb nicht aufrechterhalten, da Teile der Flotten an anderen Standorten stationiert werden und hierdurch zusätzliche Flugbewegungen entstehen, um die Wartung durchzuführen, oder die Wartungsanlagen müssen zusätzlich an anderen Standorten

Tabelle: Flugbewegungsbilanz des Verlagerungskonzepts (Sommerreferenzwoche 2002)

Quelle: AirLog GmbH, 2004 „Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots am Frankfurter Flughafen". Gutachten im Auftrag des RDF.

Verkehrstyp	**Luftverkehrsgesellschaft**	**Anzahl Flugbewegungen/Woche**				
		Gesamt	eingestellt	verschoben (gesetzl. Nacht)	verschoben (tag)	verlagert
Linienverkehr	Lufthansa	7	0	7	0	0
	Air Namibia	4	0	4	0	0
	El Al	1	0	1	0	0
	RAM	1	0	1	0	0
	Adria Airways	1	0	1	0	0
	Ethiopian Airlines	4	0	0	4	0
	Pakistan International	1	0	1	0	0
	Aeroflot	7	0	0	7	0
	QANTAS	7	0	7	0	0
	Zwischensumme	**33**	**0**	**22**	**11**	**0**
Touristischer	Condor / Thomas Cook	39	0	20	19	0
	Hapag-Lloyd	30	0	15	15	0
	LTU	12	0	6	6	0
	Air Berlin	7	0	7	0	0
	Aero Lloyd	32	32	0	0	0
	Sonstige	13	0	0	13	0
	Zwischensumme	**133**	**32**	**48**	**53**	**0**
Nachtluftpost	DPWN	**110**	**0**	**0**	**0**	**110**
Luftfracht	Lufthansa Cargo*	42	0	32	0	10
	British Airways	4	0	0	0	4
	Cygnus Air	2	0	0	2	0
	Night Express	4	0	4	0	0
	Sonstige	7	0	7	0	0
	Zwischensumme	**59**	**0**	**43**	**2**	**14**
Integrator	DHL	20	0	17	0	3
	FedEx	12	0	0	0	12
	Zwischensumme	**32**	**0**	**17**	**0**	**15**
Sonstige	Überführung	8	0	8	0	0
	Taxiflug	7	3	4	0	0
	Regierung	1	1	0	0	0
	Militär	6	6	0	0	0
	Zwischensumme	**22**	**10**	**12**	**0**	**0**
Gesamt		**389**	**42**	**142**	**66**	**139**

* bereinigter Flugplan

Alle Angaben für die Sommerreferenzwoche (39. KW 2002)

errichtet werden. Bezüglich der Segmente waren Frachtcarrier am stärksten betroffen, gefolgt von Touristik- und Linienflügen. Als am stärksten betroffen wurde die Lufthansa Cargo identifiziert. Der Gutachter errechnete Zusatzkosten bei der Lufthansa Cargo AG in Höhe von 174,3 Mio. Euro pro Jahr bei einer zeitlichen Verschiebung und bei einer teilweise räumlichen Verlagerung nach Köln Zusatzkosten in Höhe von 76,1 Mio. Euro pro Jahr.

2.2.5 Klärung der konkreten Ausgestaltung

Das RDF befasste sich auch mit den Ausgestaltungsdetails des Nachtflugverbots. Dies umfasste die Frage möglicher Ausnahmen für planmäßige Flüge, Verspätungsregeln und die Ausgestaltung möglicher Regelungen für den Schutz der Randstunden.

Hinsichtlich der genannten Punkte waren die Auffassungen der Mitglieder des RDF sehr kontrovers. Während die Luftverkehrsseite befürwortete, eine Reihe von aus ihrer Sicht wirtschaftlich notwendiger Ausnahmen vom Nachtflugverbot zuzulassen (die Forderungen schwankten und umfassten bis zu 44 Flugbewegungen pro Mediationsnacht), keine Verspätungsregelung zu treffen, da die Airlines in der Regel keinen Einfluss hierauf hätten und keine Beschränkung der Randstunden vorzusehen, forderten die Kommunen ein ausnahmsloses Nachtflugverbot und restriktive Verspätungsregeln. Zunächst wurde die Arbeitsgruppe des RDF zu Kontingentierung mit diesen Fragen befasst, die später in die AG Verhandlungen überführt wurde.

Im Ergebnis hat der Anti-Lärm-Pakt des RDF vorgesehen, im Fall eines rechtlich unabweisbaren Bedarfs von Nachtflügen eine geringe Zahl von Ausnahmen zuzulassen, vorausgesetzt, dass insgesamt das angestrebte Schutzniveau der Mediation durch entsprechendes Absinken des Index nicht beeinträchtigt wird und dieser um mindestens 10 % gegenüber der Prognose für 2020 unterschritten wird. Damit war der Versuch unternommen worden, eine Lösungsmöglichkeit zu finden für die bekannt gewordene Auffassung der Planfeststellungsbehörde, dass einzelne Maßnahmen zugelassen werden sollten und gleichzeitig einen Kompromiss zwischen den Betroffenen und den Airlines zu erhalten. Die persönlich allenfalls vertretbare Obergrenze des Vorsitzenden für den Fall der Unabweisbarkeit lag bei 15 Flugbewegungen pro Nacht. Ebenso waren Vorschläge für den Schutz der Randstunden und Anforderungen an die Abwicklung von Nachtflügen definiert worden.

2.2.6 Verbindliche Regelung im Planfeststellungsbeschluss

Der Planfeststellungsbeschluss aus 2007 sah die Einführung des Nachtflugverbots von 23 bis 5 Uhr vor. Damit war ein wesentlicher Bestandteil des Mediationspakets trotz der vor allem anfangs erheblichen Zweifel an der Machbarkeit umgesetzt worden.

Allerdings waren tatsächlich Ausnahmen für planmäßige Flüge zugelassen worden. Im Jahresdurchschnitt waren maximal 17 Flugbewegungen pro Nacht erlaubt, in den Randstunden 150 im Jahresdurchschnitt pro Nacht. Eine Verknüpfung mit zusätzlichen Anforderungen an den aktiven Schallschutz und die Reduktion des Index war nicht vorgesehen. Diese Regelung wurde kritisiert. Aus Sicht der Luftverkehrsgesellschaften war die Zahl der zulässigen Ausnahmen zu gering. Die Lärmbetroffenen zeigten sich enttäuscht, dass überhaupt planmäßige Flugbewegungen zugelassen wurden und damit von den Vorgaben der Mediation abgewichen worden sei. Auch der Vorsitzende des RDF kritisierte, dass die Zahl der Ausnahmen zu hoch sei, dass der Bezug auf den Jahresdurchschnitt statt der Einzelnacht zu starken Belastungen vor allem im Sommer führe und dass keine Kompensation zur Wahrung der Balance der Mediation gesucht worden sei.

Sowohl eine Reihe von Airlines als auch Lärmbetroffene und Kommunen legten Klage gegen das Land ein und wendeten sich jeweils gegen die Regelung, einmal weil zu restriktiv, das andere Mal weil nicht weitgehend genug.

2.3 Perspektiven

Es kann mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass ohne die Arbeiten des RDF die Umsetzung des Nachtflugverbots nicht oder in einer noch schwächeren Form erfolgt wäre. Mit großer Beharrlichkeit wurde das Thema vom Vorsitzenden, Geschäftsstelle und Wissenschaftlicher Begleitung verfolgt. Es bleibt nun abzuwarten, wie die Gerichte weiter entscheiden werden.

2.4 Dokumente

- Interner Entwurf „Wie kann das RDF das Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt sicherstellen?“, 2001.
- Gutachten Rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines „Nachtflugverbots“, 2002.
- Stellungnahme der Qualitätssicherer zum Gutachten „Rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines ‚Nachtflugverbots‘“, 2002.
- Überblick über wichtige Punkte aus der Stellungnahme der Qualitätssicherer zum juristischen Gutachten Nachtflugverbot aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung (mit Qualitätssicherern abgestimmte Fassung) vom 26.11.2002.
- Folgeschritte aus dem Gutachten Rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines „Nachtflugverbots“ zur Sitzung des RDF am 14.02.2003.
- Wissenschaftliche Begleitung: Übersicht Antrag der Fraport auf das Mediationsnachtflugverbot, Klausursitzung des RDF am 23./24.01.2004.
- Gutachten Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots, 2004.
- Ergebnis Qualitätssicherung zum Gutachten Praxisorientiertes Umsetzungskonzept, 2004.
- Dokumentation zum Hearing der Nachtflieger, 2004.
- Wissenschaftliche Begleitung: Stand und Perspektiven zur Realisierung des Nachtflugverbots, 2005.
- RDF-Papier zur Bewertung der Ergebnisse des Gutachtens „Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots“ und zum weiteren Vorgehen, 2005.
- Wissenschaftliche Begleitung: Präsentation zur Auswertung des Urteils des BVerwG vom 14.03.2006 zum Ausbau Flughafen Schönefeld (BBI) für die Umsetzung des Nachtflugverbots und Fragestellungen des RDF.
- Gutachten Rechtsfragen zur Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen von Prof. Dr. Hermes 2006 für den Vorsitzenden des RDF.

3 Ökologie und Gesundheit

3.1 Arbeiten und Ergebnisse zur Lärmwirkungsforschung

3.1.1 Hintergrund

Bereits im Rahmen der Mediation wurden Auswirkungen des Fluglärms auf die Bevölkerung und ihre Lebensqualität untersucht. Grund hierfür waren der Mangel an rechtlich verbindlichen Grenzwerten oder einem gesicherten und allgemein anerkannten wissenschaftlichen Kenntnisstand über Fluglärmwirkungen. Zur Fundierung der Diskussion um den Schutz der Bevölkerung vor möglichen negativen Folgen des Fluglärms wurden daher verschiedene Gutachten, Expertenpapiere und Hearings durchgeführt bzw. beauftragt (s. Dokumentation der Mediation 2001). Von Anbeginn hat sich auch das Regionale Dialogforum diesem Thema ausführlich gewidmet. Im Auftrag des RDF wurden mehrere vorbereitende Papiere und umfassende Gutachten erstellt sowie ein Expertengespräch und zwei Hearings durchgeführt. Außerdem wurden regelmäßig die Ergebnisse von aktuellen Forschungsarbeiten ausgewertet bzw. die Autoren zu Präsentationen in die RDF-Gremien geladen.

Welche Wirkungen von Fluglärm am Tag und in der Nacht ausgehen, spielte schließlich in eine Vielzahl von anderen Arbeitspunkten des RDF hinein, angefangen von der Umsetzung des Nachtflugverbots bis zu der Frage, wie Lärm am besten abgebildet werden sollte.

3.1.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

3.1.2.1 Diskussion zum Themenfeld Schlaf

2002 lud das Projektteam Ökologie & Gesundheit zwei Experten ein, um sich über den damaligen Stand der Schlafforschung im Zusammenhang mit Fluglärm zu informieren, einen gemeinsamen Sachstand zum Thema zu erarbeiten und zu prüfen, ob sich das RDF mit dem Thema beschäftigen sollte.

Dr. Samel vom Institut für Luft- und Raumfahrtmedizin am Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) stellte eine groß angelegte Studie zu den Wirkungen des Nachtfluglärms vor. Vorläufiges Ergebnis der im Labor durchgeführten Tests war, dass Zusammenhänge zwischen Lärmbelastung und Beeinträchtigung der nächtlichen Schlafphasen (Tiefschlaf und Leichtschlaf) messbar sind. Prof. Dr. Guski von der Ruhr-Universität Bochum erläuterte, dass die Schlaf- und Lärmforschung zwei grundlegende Herangehensweisen kennt: die instrumentengestützte Schlaftiefen-Messung sowie die retrospektive Befragung zur subjektiv empfundenen Schlafqualität. Vergleiche beider Ansätze zeigen, dass die subjektive Aussage zur Schlafqualität nicht zwangsläufig deutlich mit den Ergebnissen objektiv messbarer Parameter korreliert.

Im Ergebnis waren sich Dr. Samel und Prof. Dr. Guski einig, dass die Lärmwirkungsforschung beide Wege gehen und miteinander in Bezug setzen müsse. Die Zusammenhänge zwischen Schall, Wahrnehmung von Schall als Lärm, somatischen Effekten und kommunikativen/sozialen Beeinträchtigungen seien zu ausgeprägt, als dass man diese wissenschaftlich streng trennen sollte. Eine Beschränkung auf instrumentelle Messungen von Effekten allein könne genauso zu kurz greifen wie eine Beschränkung allein auf Fragebögen als Erhebungsinstrument. Prof. Dr. Guski wies darauf hin, dass die Lärmbelästigung als zu vermeidende Fluglärmwirkung stärker ins Blickfeld der politischen und wissenschaftlichen Bewertung von Fluglärm rücken müsste.

In späteren Sitzungen von Projektteam und Forum wurde die Schlafstudie des DLR ausführlich vorgestellt, kritisch beleuchtet und gewürdigt. Die dort ermittelte Dosis-Wirkungsbeziehung zwischen Einzelpegel und zusätzlicher Aufwachreaktion war zudem Grundlage für die Entwicklung des Nachtindex im Anti-Lärm-Pakt des RDF.

3.1.2.2 Durchführung einer Machbarkeitsstudie

Zur Vorbereitung einer Breitenerhebung (Hauptstudie) zum Thema „Gesundheit und soziale Aspekte unter Fluglärm“ sammelte das Projektteam Ökologie & Gesundheit eine Vielzahl von Einzelthemen aus Sozialpsychologie, Medizin und Umweltmedizin, die in diese Hauptstudie einfließen sollten. Neben Untersuchungen der Herzfrequenz, des Blutdrucks und von Stresshormonen sollten darin soziales Verhalten, Kommunikation, Lebensqualität und Leistung unter Fluglärm erfasst werden. Um wissenschaftlich abzusichern, ob und wie solch ein komplexes Untersuchungsdesign funktionieren kann, wurde der Hauptstudie eine sogenannte „Machbarkeitsstudie Fluglärm und Lebensqualität“ vorangestellt, deren Ergebnisse 2003 vorlagen. Die von einem Teilnehmerkonsortium aus vier Universitäten Ruhr-Universität Bochum, Universität Gießen, Universität München, Universitätskrankenhaus Hamburg-Eppendorf unter der Leitung der ZEUS GmbH erarbeitete Studie umfasste vier Teilprojekte:

- Teilprojekt 1 mit jeweils zwei Untersuchungsansätzen zu gesundheitlichen Fragen
- Teilprojekt 2 zur Veränderung der Interaktion zwischen Erwachsenen und Kindern
- Teilprojekt 3 zum sozialen Verhalten bei Kindern und Jugendlichen
- Teilprojekt 4 zur nachbarschaftlichen Kommunikation

Alle Aspekte wurden im Hinblick auf den Vergleich zwischen einem weniger fluglärmbelasteten Gebiet (Nordenstadt) und zwei höher belasteten Gebieten (Wicker; Grundschule Eddersheim) untersucht (Kontrollgruppendesign).

Präsentation des Sachstandes der Machbarkeitsstudie im Begleitkreis

Zielsetzung war es, Untersuchungsinstrumente zur Erfassung fluglärmbedingter Beeinträchtigungen der Lebensqualität zu entwickeln und im Feld zu testen. Weiterhin sollte der logistische Ablauf der Untersuchungsschritte geprüft werden und die Erkenntnisse in die Hauptstudie einfließen. Von insgesamt 80 eingesetzten Instrumenten und Methoden wurden 61 für eine weitere Anwendung empfohlen, teilweise mit Modifikationen. Aufgrund von organisatorischen Überlagerungen und Störeffekten zwischen physiologischen und psychologischen Untersuchungsansätzen entschied das Projektteam Ökologie & Gesundheit, beides inhaltlich und organisatorisch voneinander zu trennen und in zwei unterschiedlichen Studienansätzen zu verfolgen.

3.1.2.3 RDF-Hearing zur Lärmwirkungsforschung 2003

Im Rahmen dieses ersten international besetzten Hearings, das in der Region auf großes Interesse stieß, wurden vor allem Fragen zu den Themen Schlaf, Belästigung, Gesundheit und angemessene Grenzwerte diskutiert[3]. Zu den eher übergreifenden Aspekten der Lärmwirkungsforschung (LWF) wurde konstatiert, dass das Schutzkonzept der Mediation, wie es im Bericht der Mediation festgehalten war, sowie das Nachtflugverbot (NFV) grundsätzlich zu unterstützen seien. Darüber hinaus wurde betont, dass der Gesundheitsbegriff der Lärmwirkungsforschung auch langfristige Effekte wie z. B. die durch erhebliche Belästigung ausgelösten körperlichen Reaktionen umfasse. Zum dritten übergreifenden Aspekt, dem Vorsorgegedanke im Lärmschutz, wurde festgestellt, dass dieser – trotz ausreichender Hinweise der Lärmwirkungsforschung – bei der Ausgestaltung der jeweiligen Regelungen an Flughäfen zum Schutz vor Fluglärm bislang zu schwach verankert sei. Die Frage der Zumutbarkeit von Belästigung sei jedoch primär eine politisch-juristische Setzung, weniger eine Frage der Lärmmedizin – so die Wertung der anwesenden Experten.

Im Bereich der Herz-Kreislauf-Erkrankungen präsentierte Prof. Dr. Willich von der Charité Berlin die damals größte neuere Untersuchung zur Frage des Zusammenhangs zwischen Lärm und vermehrtem Auftreten von Herzinfarkten, die „Noise and Risk of Myocardial Infarction Study“ (NaRoMi-Studie). Diese Studie stellt einen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Verkehrslärm und der Häufigkeit eines Herzinfarktes für spezifische Gruppen fest: Bei Frauen sei ein um 30 bis 40 % erhöhtes Herzinfarktrisiko durch Umweltlärm zu verzeichnen.

Vorläufige Ergebnisse der DLR-Studie „Nachtfluglärmwirkungen – eine Teilauswertung von 64 Versuchspersonen in 832 Schlaflabornächten“ (Teil des Forschungsprogramms „Leiser Flugverkehr“) zeigten, dass Fluglärm den Schlafrhythmus stört. Die Ergebnisse verdeutlichten weiterhin die Verminderung der Dauer von Tiefschlafphasen durch Fluglärm. Bei Lärm seien die Auswirkungen auf den Menschen nachts gravierender als tagsüber, da der Körper dann in seiner natürlichen Regulationsphase gestört werde. Ruhepausen müssten in der Nacht gesichert sein, da der Organismus besonders die Nachtzeit für eine Regeneration benötige, so die Einschätzung der Experten des Hearings.

Verschiedene Altersgruppen zeigen altersbedingte Unterschiede bei Aufwachreaktionen und Schlafqualität unter Fluglärm, wie eine Untersuchung im Umfeld von Schiphol nachwies. Zudem wurde hier eine erhöhte Aufwachwahrscheinlichkeit auch bereits bei niedrigen Maximalpegeln festgestellt.

Es bestehe wissenschaftliche Einigkeit, dass erhebliche Belästigung durch Fluglärm langfristig zu gesundheitlichen Effekten führen kann – so einige Experten des Hearings. Eine zunehmende Empfindlichkeit gegenüber Fluglärm sei auch bei gleichbleibenden Mittelungspegeln zu verzeichnen. Ein Teilbereich von Belästigung umfasst die individuelle Stressreaktion, daher erscheine eine scharfe Trennung zwischen Gesundheits- und Belästigungseffekten nicht sinnvoll. Der Grad der Belästigung hänge auch von den persönlichen „Erwartungen“ der Betroffenen ab. Nicht nur die Pegelhöhe und -häufigkeit, sondern auch

[3] Teilnehmer sowie Ausführungen der Referenten und weitere detaillierte Verweise sind dem Protokoll zum RDF-Hearing vom 24. Februar 2003 zu entnehmen.

die Frequenzänderungen bestimmten den Grad der Belästigung. Es könne weiterhin „entlastend“ sein, wenn man sich durch entsprechende Information und bewusste Wahrnehmung auf die Ruhepausen einstellen kann. Abends und nachts seien die Befragten in den Studien bei gleichem Fluglärmdauerschallpegel belästigter als tagsüber. In Frankfurt werde der Grad der Belästigung auch von den Erwartungen an ein NFV und von dem Vertrauen der Bevölkerung in die Akteure abhängen, ergänzte Prof. Dr. Guski: Generell seien nach derzeitigen Erkenntnissen 27 % der Bevölkerung bei 62 dB LDEN erheblich belästigt (HA %). Durch ein Ausbauvorhaben und zusätzliche Lärmbelastung könnte es im Bereich der Belästigung zu sogenannten Überschusseffekten kommen, diese waren aber seinerzeit nicht zu beziffern. Damit ist gemeint, dass Personen über das übliche Maß hinaus durch Fluglärm belästigt sind, da sie ihn mit dem Ausbau und einer weiteren Steigerung in Zusammenhang bringen. Als weitere Studie wurden Ergebnisse einer im Umfeld des Flughafens Heathrow durchgeführten Schuluntersuchung vorgestellt. Sie zeigte eine Einschränkung von Lese- und Lernfähigkeiten bei Kindern und Jugendlichen bei hohem Fluglärm (> 63 dB LAeq, 16h).

Im Hearing wurde von Experten auch die hohe Übereinstimmung zwischen dem Mediationsschutzkonzept und dem in der sogenannten Fluglärm-Synopse der Fraport von Gutachtern als maßgeblich anzusehenden PRW (präventiver Richtwert) von 62 dB(A) als Schwelle zur erheblichen Belästigung betont. Gleichzeitig wurde aber benannt, dass dieser Wert den Vorsorgeaspekt noch nicht ausreichend widerspiegelt und als tatsächlicher Vorsorgewert zu hoch sei – aufgrund des o. g. 27-%- Kriteriums hoch Belästigter. Sollte die Belästigung der Bevölkerung unter Vorsorgegesichtspunkten möglichst gering gehalten werden, sollte als Ausgangswert der in der Synopse genannte Wert von 55 dB(A) (Schwellenwert) gewählt werden.

3.1.2.4 Recherchen zum Thema Gesundheit und Expertengespräch Beobachtungspraxen

2003 führten Dr. Maschke und Prof. Dr. Hecht im Auftrag des RDF eine „Literaturrecherche über geeignete Parameter einer Längsschnittuntersuchung zum Einfluss von Fluglärm auf Herz-Kreislauf-Erkrankungen“ durch. Als wesentliche geeignete Untersuchungsparameter wurden identifiziert: Blutdruck, Herzfrequenz und Herzfrequenzvariabilität, Pulswellengeschwindigkeit sowie hirnelektrische Reaktionen und die Reaktion des elektrischen Hautleitwertes. Blutdruck, Herzfrequenz(variabilität) und Pulswellengeschwindigkeit wiesen einen anerkannten Gesundheitsbezug auf. Für die beiden letztgenannten Parameter konnte nur ein indirekter Gesundheitsbezug formuliert werden. Aufgrund der relativ geringen Lärmspezifität aller Parameter wiesen die Gutachter darauf hin, dass in die Konzeption einer Längsschnittstudie Befragungen und Tagesprotokolle einbezogen werden müssen.

Auf der Basis der o. g. Empfehlungen wurden im Anschluss verschiedene Möglichkeiten einer Längsschnittuntersuchung geprüft. Eine Option wurde zunächst in der Einbindung sogenannter Beobachtungspraxen gesehen. Hierzu wurden eine weitere Recherche und ein Expertengespräch durchgeführt.

Das Modell der Beobachtungspraxis leistet die Registrierung von Patientenkontakten mit definierten Meldeereignissen kontinuierlich oder in einem festgelegten Aufzeichnungszeitraum. Bei der Erfassung der sogenannten Meldeereignisse (Symptome, Krankheitsfälle etc.) müssen verschiedene Kriterien erfüllt sein. Die Auswertung verschiedener Modellvorhaben zeigte, dass sich der Ansatz bisher vor allem im Zusammenhang mit Viruserkrankungen bewährt hat. Die Erfassung von lärmbedingten Symptomen wird zwar grundsätzlich auch als möglich erachtet, es sei jedoch nach Ansicht der Experten auf verschiedene einschränkende Rahmenbedingungen Rücksicht zu nehmen. Um zu prüfen, ob die Methode auch für die Gewinnung

regionaler Gesundheitsdaten für das Rhein-Main-Gebiet geeignet ist, wurde ein Expertengespräch organisiert. Die Diskussion mit den Medizinexperten Dr. Swart, Dr. Heudorf, Prof. Dr. Herr und Dr. Maschke ergab kein einheitliches Votum für den Untersuchungsansatz im Umfeld des Frankfurter Flughafens: Das Modell wurde von den meisten Referenten eher kritisch bewertet. Als eine Alternative wurde die Ergänzung des Vertiefungsteils der Belästigungsstudie durch weitere medizinische Parameter von Prof. Dr. Herr in Abstimmung mit den Gutachtern vorbereitet.

3.1.2.5 Wirkungen geringer Überflughöhen

Im Verlauf der Mediation wurde auf die Bedeutung der möglichen psychologischen und gesundheitlichen Wirkungen geringer Überflughöhen und auf die Notwendigkeit der Gewinnung weiterer Erkenntnisse zu diesem Thema hingewiesen. Das RDF hatte dieses Thema daraufhin erneut in verschiedenen Arbeitsschritten adressiert, u. a. bei Expertenhearings (3./4. Mai 2001; 24. Februar 2003), in Projektteamsitzungen anlässlich der Diskussion um das CASA-Programm (Protokoll und Statuspapier vom 2. Mai 2003) und in der Belästigungsstudie. Auch im Kontext des Flughafens Zürich wurde das Thema angesprochen, in der dortigen Lärmstudie 2000 jedoch nicht weitergehend vertieft.

Im Rahmen der Belästigungsstudie wurde eine Frage zur Wirkung der Überflughöhe aufgenommen. Die Auswertung zeigte, dass die Probanden die geringe Überflughöhe erst an vierter Stelle der Gründe einer möglichen Bedrohung durch Fluglärm nennen (ZEUS 2006, Kurzfassung, 24). Während sich verschiedene Mitglieder der Kleingruppe Gesundheit/Belästigungsstudie, die die Erarbeitung von Positionen aus der Belästigungsstudie vorbereiten sollte, für einen Hinweis auf die weitere Prüfung der Wirkungen geringer Überflughöhen im Bedarfsfall aussprachen, gab Fraport zu Protokoll, dass dies nicht als notwendig erachtet werde.

3.1.2.6 RDF-Belästigungsstudie

Bereits 2001 entschied das RDF, die durch Fluglärm verursachten gesundheitlichen und psychologischen Belastungen der Bevölkerung der Rhein-Main-Region genauer untersuchen zu lassen. Das dann nach vorbereitenden Arbeiten im Jahr 2004 vom RDF beauftragte zweigeteilte Gutachten „Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens“ konzentrierte sich auf drei zentrale Fragestellungen:

1. Welches Ausmaß an flugbetriebsbedingter Belästigung in belasteten Gebieten ist in der Region tatsächlich vorhanden?
2. In welchen Zeiten wird Fluglärm als besonders belästigend wahrgenommen?
3. Wie wirkt sich die Belästigung auf die Wohn- und gesundheitliche Lebensqualität aus?

Die Studie gliederte sich in zwei Teile: eine Breitenerhebung zur Lärmbelästigung, Wohn-, Umwelt- und Lebensqualität bei rund 2.300 Bewohnern im Rhein-Main-Gebiet sowie eine Vertiefungsstudie bei 200 Personen, in der vier Tage lang die stündliche Fluglärmbelästigung erfasst wurde.

Zentrales Ergebnis der zweistufigen Untersuchung war es, dass die untersuchte Bevölkerung im Rhein-Main-Gebiet stärker durch Fluglärm belästigt ist als die übrige Bevölkerung in Hessen und im Bundesdurchschnitt. Der Anteil hoch Belästigter (% HA) liegt höher, als bisher diskutierte Schwellenwerte zur Vermeidung erheblicher Belästigung für gesellschaftlich „akzeptabel“ hielten, z. B. wenn man von dem in der Synopse der Fraport-Gutachter empfohlenen Wert von 25 % ausgeht. (Griefahn/Jansen/ Scheuch/Spreng 2004, 183). 41 % der Befragten im Untersuchungsgebiet gaben in der RDF-Belästigungsstudie an, durch Fluglärm stark bis äußerst belästigt zu sein. Der Anteil der Belästigten (% A) und hoch Belästigten (% HA)[4] liegt damit oberhalb der für die EU ermittelten Dosiswirkungskurve. In der Breitenerhebung der RDF-Belästigungsstudie zeigte sich, dass in der Pegelklasse 50 bis 52,5 dB(A) ($L_{eq\ 3}$, 100/100; 47,5 bis 50 dB(A) bei Realverteilung) bereits 25 % der Bevölkerung durch

[4] Definition (% A) und (% HA): Auf einer Skala von 0 bis 100 werden die Antworten zu Belästigungsurteilen aus den fünf Kategorien „äußerst“, „stark“, „mittelmäßig“, „etwas“ und „überhaupt nicht“ zugeordnet: Der Anteil der Belästigten (% A) definiert sich ab einem Cut-off-Wert von 50, der Anteil der hoch Belästigten bei einem Cut-off-Wert von 72 (vgl. ausführlich: ZEUS 2006, S. 143).

Fluglärm insgesamt hoch belästigt sind. Tagsüber[5] fühlen sich 25 % durch Fluglärm hoch belästigt in den Pegelklassen >62,5 dB(A) ($L_{eq\ 3}$, 100/100; nach Realverteilung: 57,5 bis 60 dB(A)). Nachts sind 25 % hoch Belästigte ab den Pegelklassen >57,5 bis 60 dB(A) ($L_{eq\ 3}$, 100/100; nach Realverteilung: 52,5 bis 55 dB(A)) zu konstatieren (ZEUS 2006, Kurzfassung, 4). Die Randstunden morgens und abends sind Zeiten erhöhter Belästigung: In der Vertiefungsstudie zwischen 7 und 8 Uhr (werktags und am Wochenende), insbesondere bei einem Stunden-$L_{eq\ 3}$ > 60 dB(A), nachts ist in der Randstunde 22 bis 23 Uhr eine erhöhte Lärmbelästigung festzustellen.

In der Vertiefungsstudie zeigt sich eine erhöhte zeitnah wahrgenommene Belästigung und Gestörtheit morgens – vor allem bei einem Stunden-$L_{eq\ 3}$ > 60 dB(A). In den Pegelklassen 60 bis 65 dB(A) fühlen sich die Befragten zwischen 15 und 17 Uhr besonders belästigt. Eine enge Korrelation zwischen Pegel und Belästigungsurteil ist am Wochenende außerdem für die Zeit von 8 bis 9 Uhr sowie 20 bis 21 Uhr festzustellen (ZEUS 2006, 252–253). Hinsichtlich des Belästigungsverlaufs am Tage wurde eine engere Beziehung zur Anzahl der Überflüge und der damit verbundenen Verkürzung von Ruhezeiten als zur Lautheit (Maximalpegel) festgestellt. Fühlen sich die Befragten in ihrer Lebenssituation beeinträchtigt, dann hat die Sorge um die Gesundheit oberste Priorität vor einem befürchteten Einfluss durch Kerosin sowie die Angst vor möglichen Wertverlusten der Immobilien und geringen Überflughöhen. Beeinträchtigungen des Wohlbefindens werden bei Pegeln zwischen 50 und 55 dB(A) ($L_{eq\ 3}$, 6-22, 100/100) konstatiert (ZEUS 2006, Kurzfassung, 19). Ergebnisse zur selbst berichteten Gesundheit zeigen zwar keine schlechteren Werte als im Bundesdurchschnitt, allerdings fühlen sich Ältere und Menschen mit Vorerkrankungen[6] belästigter als die anderen Teilnehmer. Darüber hinaus gibt es Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen Fluglärm und den Berichten über gesundheitliche Gesamtbeschwerden. Eine hohe Bedeutung für die Belästigung hat das Vertrauen oder Misstrauen in die für Lärmminderung Verantwortlichen.

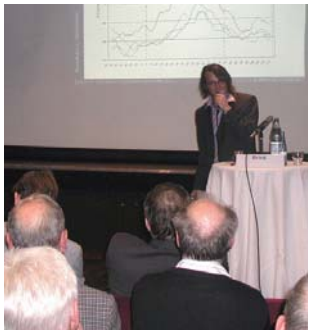
Die Gutachter empfohlen einen stärkeren Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm – vor allem zu spezifischen Tageszeiten und am Wochenende. Insbesondere Beeinträchtigungen im Außenbereich bei Freizeit und Erholung deuteten auf die Notwendigkeit aktiver Schallschutzmaßnahmen hin. Landungen und eine hohe Frequenz von Überflügen trügen in besonderem Maß zur Belästigung bei. Das Gutachten wies darauf hin, dass eine Reduzierung der Überflüge zu Tagesrandzeiten von hoher Bedeutung für die Vermeidung von Belästigung sei. Die Entwicklung der fluglärmbedingten Belästigung sollte in Verbindung mit einer Beobachtung sozialer Entwicklungen und gesundheitlicher Aspekte in der Region über ein Monitoring beobachtet werden. Es sei auch zu prüfen, welche Kausalrichtung die Beziehung zwischen Belästigung und gesundheitsbezogenen Wirkungen einnehme.

Die in der Belästigungsstudie ermittelte Dosis-Wirkungsbeziehung wurde als wirkungsbezogene Grundlage für den Frankfurter Fluglärmindex verwendet.

3.1.2.7 RDF-Hearing zur Lärmwirkungsforschung 2007

Das Hearing zur Lärmwirkungsforschung hatte das Ziel, Ergebnisse der Belästigungsstudie im Kontext weiterer Forschungsarbeiten zu diskutieren. Es umfasste sechs Beiträge neuerer abgeschlossener Arbeiten und Studienvorbereitungen zur Lärmwirkungsforschung. Im Anschluss an die Vorträge zeigte eine Diskussions- und Fragerunde mit allen Experten, dass belästigende und gesundheitsbezogene Fluglärmwirkungen bereits bei deutlich geringeren Pegelwerten zu verzeichnen sind, als ältere Quellen der Lärmwirkungsforschung unterstellen. Während die Ergebnisse zur Belästigung und Gestörtheit einen seit Längerem beobachteten Trend abbilden und wiederum bestätigen (Brink/ETH 2005, RDF-Belästigungsstudie, Basner/Samel 2007),

Dirk Schreckenberg (ZEUS) stellt die Belästigungsstudie vor.



Dr. Brink (ETH Zürich) zum Thema gesundheitliche Auswirkungen von Fluglärm

[5] Die Tagesbelästigung war im vorliegenden Fall ein gemittelter Wert auf der Basis von Stundenurteilen.

[6] Kinder wurden aus methodischen Gründen nicht in die Untersuchung einbezogen. Hinweise hierzu lieferte die vorangegangene Machbarkeitsstudie des RDF.

bedürfen die gesundheitsbezogenen Ergebnisse, wie sie in der Kölner Medikamentenstudie erhoben wurden, einer weiteren wissenschaftlichen Aufklärung (s. hierzu Münzel 2007/ Untersuchungsdesign „Prevent-it"; Aydin/Kaltenbach 2007).

3.1.2.8 Das Ringen um gemeinsam getragene Ergebnisse

Eine besondere Herausforderung für das RDF war die Ergebnissicherung und das Zusammenfassen von Schlussfolgerungen oder Empfehlungen im Bereich der Lärmwirkungsforschung, einem besonders kontrovers diskutierten Thema. Sowohl das Ergebnispapier zum Hearing 2003 als auch die Entwicklung von Positionen zur Lärmwirkungsforschung und daraus abzuleitende Empfehlungen zum Ende des RDF wurden von der Luftfahrtseite immer wieder substanziell hinterfragt, so dass schlussendlich keine einvernehmlichen Positionen verabschiedet werden konnten. Schließlich wurden die Ergebnisse in einer Dokumentation der Wissenschaftlichen Begleitung zusammengefasst.

Im Untersuchungsgebiet der Belästigungsstudie fühlen sich 64 % der Befragten durch Fluglärm belästigt („mittelmäßig, stark, äußerst" sowie nach Definition % A, EC/WG2, 2002) – davon sind 41 % der Befragten stark bis äußerst belästigt, wie die Belästigungsstudie (ZEUS 2006) nachweist. Verschiedene Expertendiskurse innerhalb und außerhalb des RDF (u. a. Hearing 2003) deuten darauf hin, dass der präventive Richtwert der Synopse $L_{eq,16h}$ 62 dB(A) im Kontext des Frankfurter Flughafens zu hoch ist. Die Ergebnisse der Belästigungsstudie stützen diese Einschätzung: > 50 % der Bevölkerung wären danach hoch belästigt (ZEUS 2006, Kurzfassung 25) und würden den in der Synopse selbst bezeichneten Schwellenwert von 25 % erheblich Belästigten weit übertreffen (Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng 2004, 183).

Die Randstunden der Nacht (5 bis 6 und 22 bis 23 Uhr, gemäß Breitenerhebung) sowie die Zeit morgens nach 6 Uhr (gemäß Vertiefungsstudie) sind Zeiten erhöhter Belästigung – zeitlich unterschiedlich an Werktagen und Wochenenden. Es bestand Einvernehmen bei allen Diskussionsteilnehmern des Projektteams, dass die Nachtrandzeiten besonders zu schützen seien. Aktiver Schallschutz kann bei der Vermeidung von Belästigung tagsüber wie auch von nächtlichen Schlafstörungen eine wichtige Rolle einnehmen.

Bei den akustischen Maßen steht der Mittelungspegel $L_{eq\,3}$ am engsten in Verbindung zu den Belästigungsurteilen. Im Hinblick auf die Bedeutung von Maximalpegeln für die langfristig wahrgenommene Belästigung[7] in verschiedenen Tageszeitbezügen weist in der Breitenerhebung der Lmax55 eine höhere Beziehung zur Belästigung als andere Maximalpegel auf. In der Vertiefung trägt die Anzahl der Überflüge morgens und abends stärker zum Belästigungsurteil bei als der $L_{eq\,3}$, dies gilt vor allem zwischen 7 und 9 Uhr und in den Abendstunden zwischen 21 und 22 Uhr (ZEUS 2006, Kurzfassung, 17; s. a. Kastka/RDF-Hearing 2003). Die Verlässlichkeit von Pausen und die Vorhersage der Betriebsrichtung können Einfluss auf die Belästigung und Störwirkung haben (Kastka/RDF-Hearing 2003), da damit vorhersehbar wird, wie stark die Belastung in nächster Zeit sein wird.

Der Vertiefungsteil der Belästigungsstudie weist auf einen spezifischen Effekt zwischen dem Pegelmaß $L_{eq\,3}$ und stundenbezogener Belästigung[7] hin, wobei Unterschiede des Ausmaßes der Belästigung zwischen Starts und Landungen bestehen. Einen ähnlichen Effekt weist die Untersuchung am Flughafen Zürich auf (vgl. Brink 2007).

Zwischen den Berechnungsverfahren nach 100/100 und nach Realverteilung zeigen sich in der Breitenerhebung nur geringe Unterschiede. Daraus wird gefolgert, dass beide Berechnungsverfahren grundsätzlich geeignet sind; die Nachtstörungen (Mittelwerte der Urteile bei Einschlafen, Nachtschlaf und Aufwachen) korrelieren jedoch stärker mit der Ost-/Westumhüllenden, also 100/100, als mit den Realpegeln.

[7] Langfristige Wahrnehmung = Belästigungsurteil über die vergangenen 12 Monate; zeitnahe Wahrnehmung = Belästigungsurteil über die vergangene Stunde (Vertiefungsstudie).

Eine negative Erwartungshaltung im Hinblick auf eine Veränderung der Lärmsituation kann das Belästigungsempfinden beeinflussen (Guski/Hearing 2003). Neutrale Information und Transparenz seien zu verbessern: Eine Beobachtung der realen Fluglärmentwicklung, aber auch der Umsetzung von Schallschutzmaßnahmen unterstütze die Vertrauensbildung in der Region.

Aus den genannten Ergebnissen der Belästigungsstudie sowie der weiteren Diskussion um die gesundheitlichen Aspekte der Fluglärmbelastung (Expertendiskurs 2006, Hearing 2003 sowie Hearing 2007) wurden folgende Aspekte im Hinblick auf eine regionale Weiterarbeit diskutiert:

- Ein regionales Monitoring zur Lärmbelästigung bei Anwohnern sollte umgesetzt werden, wobei die Abfrage von Belästigungsreaktionen mit Fragen nach gesundheitlichem Wohlbefinden verknüpft werden sollte. Auf Bundesebene werden Erhebungen zur Lärmbelästigung alle zwei Jahre durchgeführt – fachlich wäre es zu empfehlen, die Untersuchungen zu synchronisieren.
- Die kontinuierliche Beobachtung und Auswertung der lärmmedizinischen Forschung soll flankierend durchgeführt werden: Externe Forschungsergebnisse zum Thema Gesundheit und Fluglärm sollten veröffentlicht und fortlaufend zugänglich gemacht werden.
- Mehr Kommunikation und Aufbau von Vertrauen wird als wünschenswert beschrieben. So könnte das Umwelthaus durch sein Angebot und die Form der Präsentation der Arbeiten die Vertrauensbildung in der Region fördern.
- Ein Online-Tool zur Prognose von Betriebsrichtung und erwartbaren Pausen sollte zur Information der Öffentlichkeit über eine Homepage eingerichtet werden.
- Die Bedürfnisse vulnerabler Bevölkerungsgruppen (z. B. Menschen mit Vorerkrankungen) seien auch unter den Aspekten des Lärmschutzes besonders zu beachten. Mögliche psychologische und physiologische Wirkungen geringer Überflughöhen sollten dabei nicht außer Acht gelassen werden.

3.1.3 Dokumente des RDF

- Schlussfolgerungen aus den Vorträgen und der anschließenden Diskussion von Dr. Samel und Prof. Dr. Guski (2002).
- Machbarkeitsstudie Fluglärm und Lebensqualität (2003).
- Hearing zur Lärmwirkungsforschung (2003).
- Literaturrecherche über geeignete Parameter einer Längsschnittuntersuchung zum Einfluss von Fluglärm auf Herz-Kreislauferkrankungen (2003).
- Expertengespräch zum Modell eines Praxisnetzwerks zur Beobachtung des Einflusses auf Herz-Kreislauferkrankungen (2005).
- Gutachten Belästigung durch Fluglärm (2006).
- Hearing zur Lärmwirkungsforschung (2007).
- Internationaler Expertendiskurs Belästigungsstudie (2006).
- Dokumentation Wissenschaftliche Begleitung zum Thema Lärmwirkungsforschung 2007.

3.1.4 Weitere Quellen

- Basner/Samel 2007: Schlafphysiologische Bewertung nächtlicher Flugbetriebsbeschränkungen vor dem Hintergrund aktueller Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, in: Lärmbekämpfung Bd. 2 (2007) Nr. 3 – Mai, Düsseldorf, S. 86–94.
- Brink 2007: Wirkungsbezogene Beurteilung von Fluglärmimmissionen. Vortrag beim RDF-Hearing am 6. März 2007.
- Bullinger et al. 20003: Bullinger/von Mackensen/Eikmann/Herr/Seitz/Höger/Machunsky /Schmaus/Schreckenberg/Guski, Machbarkeitsstudie „Fluglärm und Lebensqualität“. Gutachten im Auftrag des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt. Endbericht. Januar 2003.
- Griefahn/Jansen/ Scheuch/Spreng 2004: Ausbau Flughafen Frankfurt/Main, Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren. Gutachten G12.1 Allg. Teil Entwicklung

von Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept, 30. Juli 2004.
– Kastka 2004: Untersuchung zur Störwirkung von Fluglärm vor und nach der Einführung der FOX-Route. Abschlussbericht, im Auftrag der Fraport AG, Düsseldorf.
– Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt 2000: Dokumentation zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt am Main, Wiesbaden 2000.
– Münzel 2007: Design der Prevent-it-Studie der Universität Mainz, Vortrag beim RDF-Hearing am 6. März 2007.
– Schlaud/Swart 2003: Beobachtungspraxen – ein flexibles Erhebungskonzept der Epidemiologie, in: Umwelt Med Forsch Prax 8 (3) 147–154 (2003), Landsberg.
– ZEUS 2006: Schreckenberg/Meis, Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens, Gutachten im Auftrag des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt. Endbericht. Bochum/Oldenburg: AG Fluglärmwirkung 2006.
– Aydin/Kaltenbach (2007): Noise perception, heart rate and blood pressure in relation to aircraft noise in the vicinity of the Frankfurt Airport, Cli Res Cardiol 96: 347–358 (2007).
– Houthuijs/van Wichen (2006): Monitoring van gezondheid en beleving rondom de luchthaven Schiphol. RIVM report, Bilthoven.
– Brink (2005): Brink/Wirth/Schierz, Lärmstudie 2000, Dosiswirkungskurven zur Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Flughafens Zürich, ETH Zürich s.: *www.laerm2000.ethz.ch/files/LS2000_DW-Kurven.zip*
– Guski/Schuemer (2007): Fraport-Synopse weiter fraglich, in: Lärmbekämpfung Bd. 2 (2007) Nr. 6 – November, Düsseldorf, S. 236–240.

3.2 Umweltmonitoring

3.2.1 Hintergrund

Zur Vorbereitung und Fundierung der Diskussion um ein regionales Umweltmonitoring wurde bereits im Jahr 2001 eine Kleingruppe aus Mitgliedern des Projektteams Ökologie & Gesundheit eingerichtet. Deren erste Aufgabe war es, mit der Konzeption und Einberufung von Expertengesprächen (Hearings) eine Sondierung des Themas und eine Gutachtenvergabe vorzubereiten. Die Kleingruppe Umweltmonitoring sollte die Durchführung des Gutachtens sowie im Anschluss die Ergebniskommunikation, die Erstellung eines Policy Papers und den Start der Umsetzung begleiten.

Nachdem die detaillierte Konzeption eines Monitorings durch ein umfassendes externes Gutachten erarbeitet war und ein Policy Paper einen Institutionalisierungsvorschlag entwickelt hatte, stand fest, dass eine Reihe verschiedener Fachbehörden und Institutionen des Landes sowie Fraport an der Implementierung des Umweltmonitorings beteiligt sein würden. Um dies angemessen koordinieren zu können, wurde unter Leitung der Staatskanzlei eine interministerielle Arbeitsgruppe zum Umweltmonitoring gegründet, an der auch die Wissenschaftliche Begleitung des RDF und ein Mitglied des Forums beteiligt waren. Im Folgenden sind die verschiedenen Arbeiten im Rahmen des RDF sowie die relevantesten fachlichen Umsetzungsschritte beschrieben.

3.2.2 Inhalte und Ergebnisse der Arbeiten im RDF

3.2.2.1 Umweltmonitoring

Die Arbeiten zum Umweltmonitoring im RDF waren sehr umfänglich und erfolgten in mehreren Schritten. Dabei tagte über den gesamten Zeitraum eine Kleingruppe, die die wesentlichen Inhalte begleitete bzw. die Schritte und externen Expertisen vorbereitete. Über den Zeitverlauf wurden folgende Schritte bearbeitet:

– Hearing „Umweltmonitoring am Beispiel Wald“ (2001)
– Hearing „Artenvielfalt“ (2002)
– Konzept zur Einführung eines Umweltmonitorings
– Umweltmonitoring Flughafen Frankfurt. Zusammenfassende Darstellung und Ausblick (Kutsch/Müller 2005)
– Erstellung eines Themenkataloges zur

Beobachtung abiotischer Parameter (Umsetzung HLUG, 2006/2007)
- Erstellung eines Gutachtens zur Flechtenkartierung (Kirschbaum/Windisch 2007/2008 über HLUG)
- Erstellung zweier Papiere zur Realisierung eines Umwelthauses (IMA/AG Umweltmonitoring 27.08.2007; Karisch/Eisenhart Rothe/Wolf 2007)

Das vom RDF angeregte und teilweise bereits umgesetzte Umweltmonitoring verfolgt das Ziel, eine langfristige regionale Umweltbeobachtung mit besonderem Augenmerk auf Auswirkungen des Flughafenbetriebs einzuleiten. Neben einer verallgemeinerbaren Erfassung von Umweltfolgen sollte ein systematischer Vergleich von Entwicklungen eher unbelasteter Gebiete mit Entwicklungen von Gebieten im engeren Einflussbereich des Flughafenbetriebs vorgenommen werden. Dies sollte möglichst umfassend mit zentralen Beobachtungsindikatoren für Boden, Grundwasser und Luft realisiert werden. Daneben stand die flächendeckende Beobachtung von Biotoptypen in einem definierten Untersuchungsraum (8.000 ha), die Aussagen zur qualitativen Veränderung der Landschaft insgesamt erlauben sollte – sowie des Weiteren die jährliche Beobachtung der Fauna mit ausgewählten Indikatoren im Nahbereich des Flughafens. Die Umsetzung des ersten Teils des Konzepts wurde hierzu bereits während der Laufzeit des RDF eingeleitet (verschiedene Akteure und Verantwortlichkeiten) für:

- Schutzgut Boden (Schadstoffemissionen): neue Bodendauerbeobachtungsfläche im östlichen Bereich des Flughafens (über die Nebenbestimmung im Planfeststellungsbeschluss durch Fraport),
- kontinuierliche Bodenwassergehaltmessung, Sickerwasser und Deposition monatlich, Messung der Bodenfeststoffgehalte fünfjährig, Vergleich mit Erhebungen im Westen, Bewertung jeweils durch die HLUG
- Schutzgut Grundwasser / Grundwasserbeschaffenheit / Grundwasserstände (Schadstoffemissionen und Versiegelung): Durchführung eines Monitorings durch HLUG, u. a. Messnetz Landesgrundwasserdienst
- Schutzgut Pflanzen und Biotope (Schadstoffemissionen sowie Klimaänderung): Einrichtung weiterer Flechtendauerbeobachtungsfläche: Durchführung einer Flechtenkartierung (Entwicklung der Luftgüte und der Luftschadstoffe) auf 24 Messflächen in einem 14 x 14 km-Raster (Prof. Dr. Kirschbaum, Uni Gießen) – wurde 2007 vom RDF beauftragt.

Im zweiten Teil des Umweltmonitorings ist eine Erfassung von Biotoptypen und deren Veränderungen vorgesehen. Des Weiteren ist eine Untersuchung ausgewählter Arten der Vögel und Amphibien sowie Libellen, Spinnen, Käfer und Weberknechte geplant. Die Umsetzung des zweiten und dritten Teils des Konzepts sollte durch eine Nulllinie vorbereitet werden, die mindestens eine Vegetationsperiode vor einem möglichen Eingriff umfasst und auf möglichst aktuellen Daten (2007/2008) basierte, da alle für das Planfeststellungsverfahren erfassten Parameter mittlerweile fünf bis sieben Jahre alt waren. Folgende Untersuchungsschritte waren vorgesehen:

- Schutzgut Tiere und Biotope: Untersuchung ausgewählter mobiler Tierarten (Springfrosch, Waldvögel, Wasservögel, Libellen sowie Spinnen und Käfer) im Bereich des Kelsterbacher Waldes, Mönchwaldsees, im Schwanheimer Wald und der Gemarkung Rüsselsheim
- Schutzgut Tiere (Beleuchtungseffekte): Untersuchung nachtaktiver Insekten / Fledermäuse (Nulllinie im Gelände südlich des Flughafens, Monitoring selbst auf weiteren Flächen)
- Schutzgut Biotope (Lebensraumveränderung, Fragmentierung, Versiegelung, Qualitäten): flächendeckende Biotoptypenkartierung, Beobachtung in drei Durchgängen über 15 Jahre, Abgrenzung des Untersuchungsraums auf Basis der RDF-Studie (Laub et al. 2004)

– Untersuchung von Kontrollflächen: Die o. g. Fragestellungen sollten parallel in Waldbereichen bzw. auf Probeflächen oder an Probegewässern im Waldbereich südlich/westlich vom Flughafen als Vergleichsflächen bearbeitet werden. Dabei sollten die Vergleichsflächen ähnlich den Monitoringflächen strukturiert sein und nicht weit entfernt liegen. Ergebnisse würden zwar auch ohne Vergleichsflächen erzielt, jedoch wäre die Interpretation der erhobenen Daten mit mehr Unsicherheiten behaftet. Für weiter gehende statistische Absicherung müssten noch mehr Flächen bearbeitet werden. Die Erhebung einer Nulllinie war nicht erforderlich.

Im RDF war am 29. Februar 2008 beschlossen worden, das Institut Senckenberg mit der Erfassung einer Nulllinie zum Umweltmonitoring zu beauftragen unter der Bedingung, dass das Institut Senckenberg derzeit nicht für eines der Mitglieder des RDF arbeiten würde und dass die rechtliche Prüfung zur Erteilung der Betretungsrechte durch die Kommunen Kelsterbach und Rüsselsheim positiv ausfallen würde. Es bestand die Befürchtung der Kommunen, man könne aus der Gewährung eines Betretungsrechts der Kommunen den Eindruck erwecken, den Widerstand gegen den Ausbau aufgegeben zu haben und nicht von einem positiven Ausgang der Klagen auszugehen. Zwischen dem 29. Februar und dem 2. April wurde diese letztgenannte Prüfung jedoch negativ beschieden. Ein zweiter vorgeschlagener Lösungsweg, d. h. die Beauftragung des Instituts Senckenberg durch die Kommunen selbst, wurde dann von den betroffenen Kommunen ebenfalls abgelehnt. Am 2. April traf sich die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) erneut zum Thema Umweltmonitoring, um über Lösungsvorschläge zu diskutieren. Im Zuge der Diskussion wurden folgende Fakten – im Beisein des HMWVL, HMULV und Fraport – klargestellt:

– Die Aufgabenstellung eines Umweltmonitorings ist nur zu kleinen Teilbereichen im Planfeststellungsbeschluss (PFB) abgebildet.
– Die von Fraport laut PFB zu leistenden Arbeiten entsprechen daher nicht einem umfassenden Umweltmonitoring, wie es mit Konzept vom Juni 2007 von der Interministeriellen Arbeitsgruppe empfohlen und in einem Schreiben des Ministerpräsidenten Koch an das RDF vom 26. Juni 2007 bestätigt wurde).
– Fraport sah sich nicht verpflichtet, eine Nulllinie zu erheben, würde dies aber für das Umweltmonitoring dennoch tun, wenn Fraport die erhobenen Daten für die vorbereitenden Arbeiten im Kontext ihrer Pflichten zum Ausbau verwenden kann.
– Die Aktivitäten, die aufgrund der Bestimmungen im Planfeststellungsbeschluss von Fraport durchzuführen sind, dienen ausschließlich der verpflichtenden Qualitätssicherung von vorbereitenden Arbeiten und der Erfolgskontrolle von Ausgleichs- und Kohärenzmaßnahmen. Ein langfristiges regionales Umweltmonitoring, das beispielsweise die Entwicklung von eher unbelasteten Vergleichsflächen oder eine Biotopkartierung einbezieht, ist im Rahmen dieser Arbeiten nicht vorgesehen.
– Einzelne Pflichtaufgaben von Fraport würden sich mit einzelnen Teilen des konzipierten Umweltmonitorings überlagern (Erfassung von Greifvögeln, Erfassung von Amphibien).

Vor dem Hintergrund anderer Flächenbezüge bzw. fehlender Vergleichsflächen, fehlender Langfristigkeit der Beobachtung und der nicht erfassten Nulllinie würde eine teilweise mögliche Doppelerhebung – eingedenk der blockierten Situation – von der IMA aus fachlicher Sicht befürwortet. Mit Ende des RDF war diese Frage nicht gelöst und musste von der Nachfolgeorganisation FFR übernommen werden.

3.2.2.2 Umwelthaus

Die Einrichtung eines Umwelthauses wurde von verschiedenen Arbeitsgruppen des RDF gefordert und konzeptionell unterstützt. Auch im Rahmen des ALP des RDF stieß diese Idee auf breiten Konsens. Grundsätzlich war man sich einig, dass das Umwelthaus zwei wesentliche Aufgaben erfüllen sollte: einerseits Infrastruktur bieten für die fachliche

Betreuung verschiedener Monitorings sowie andererseits Raum und Gelegenheit geben für die Information und Beratung von Laien und interessiertem Fachpublikum. Die Aufgaben sollten im Einzelnen umfassen:

- die Koordination und Zusammenführung des Umweltmonitorings (das durch verschiedene Institutionen durchgeführt werden soll; ggf. erst nach Ablauf einer Interimsphase); die fachliche Interpretation der Ergebnisse des Umweltmonitorings
- ein unabhängiges Fluglärmmonitoring inkl. fachlicher Darstellung und Interpretation der Ergebnisse für Entscheider und Öffentlichkeit
- die unabhängige Berechnung des Frankfurter Fluglärmindex nach dessen Einführung (Lärmbelastung sowie Betroffenheit); eine fachliche Interpretation des Index
- die fachliche Darstellung der Fortschritte und Hindernisse beim aktiven Schallschutz
- die Betreuung und Auswertung eines Belästigungsmonitorings (ca. alle 3 Jahre)
- je nach weiterer Diskussion ggf. die Koordination eines Sozialmonitorings
- den Aufbau und die Pflege von Datenbanken
- Information über wichtige Entwicklungen in allen relevanten Bereichen
- den Aufbau und die Unterhaltung eines Bürgerbüros
- die Gestaltung und Pflege einer eigenen Website; die Gestaltung von Schautafeln, Infowänden und spezifischem Informationsmaterial
- die Durchführung von Veranstaltungen zur Information der Bürgerinnen und Bürger in der Region.

Auch über die ersten Schritte zur Etablierung des Umwelthauses nach dem RDF wurde beraten. Zunächst soll demnach eine Geschäftsführung eingesetzt werden, die das Umwelthaus aufbauen soll (logistisch, infrastrukturell, finanziell, rechtlich, personell). Bestimmte zeitkritische Aufgaben (Nulllinie, Vorbereitung des Index, Sozial- und Belästigungsmonitoring) könnten durch organisatorische Interimslösungen abgedeckt werden. Im Vollbetrieb sollte die Einrichtung neben einer Geschäftsführung, Sekretariat und Öffentlichkeitsreferenten auch vier Fachreferenten zur Betreuung der jeweiligen Monitorings umfassen.

3.2.3 Perspektiven

Die ersten Schritte des Umweltmonitorings sind eingeleitet, auch wenn bedauerlicherweise die Nulllinie aufgrund der verfahrenen Konfliktsituation im Nachgang zum Planfeststellungsbeschluss nicht so erhoben wurde, wie dies fachlich wünschenswert gewesen wäre. Gleichwohl ist ein weit fortgeschrittenes Konzept mittels der interministeriellen Arbeitsgruppe im Land verankert worden, so dass das Monitoring über die nächsten Jahre vollständig eingerichtet werden kann.

Die Etablierung des Umwelthauses wurde von der Landesregierung im Kabinettsbeschluss zum FFR als eine der drei Säulen aufgenommen und wird in Zukunft sichtbarer Beleg sein, dass die konzeptionellen Arbeiten des RDF zur Beobachtung und Bewertung der Folgen des Flughafenbetriebs und die Entwicklung frühzeitiger Strategien und Maßnahmen zum Umgang umgesetzt werden.

3.2.4 Dokumente

- LAUB/Gutenberg Universität Mainz/ Bullermann&Schneble 2004: Konzept zur Einführung eines Umweltmonitorings Flughafen Frankfurt/Main.
- Kutsch, W., und F. Müller 2005: Umweltmonitoring Flughafen Frankfurt – Zusammenfassende Darstellung und Ausblick, Jena und Kiel.
- Malten/Bönsel (2008): Ausführungsplanung für ein Monitoring am Flughafen Frankfurt/Main im Nahbereich. Frankfurt, Januar 2008.
- Papiere zur Realisierung eines Umwelthauses (IMA/AG Umweltmonitoring 27.08. 2007; Karisch/Eisenhart Rothe/Wolf 2007).
- Dokumentation verschiedener Hearings zum Umweltmonitoring (vgl. Kap. IV. 3.2.2.1).

4 Ausbau und Optimierung

Auch wenn die Planung und Umsetzung der Erweiterung im Detail nach einhelliger Meinung nicht Gegenstand des RDF war, gab es doch in einigen Punkten Überschneidungen. So arbeitete das RDF zu verschiedenen Themen im direkten Zusammenhang mit dem Ausbau. Zum einen waren insbesondere zu Beginn der Arbeiten nochmals grundsätzlich die Ausbauvarianten in Bezug auf die jeweiligen Kapazitäten und den Bedarf in Frage gestellt worden. Darüber hinaus wurden Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden System und bei der Zusammenarbeit mit anderen Flughäfen und Verkehrsträgern ausgelotet. Schließlich hat sich das RDF intensiv mit den Aspekten Risikomanagement sowie Prognosen und Prämissencontrolling befasst.

4.1 Flugbewegungskapazitäten verschiedener Ausbauvarianten

4.1.1 Hintergrund

Hearing zum Thema Kapazitätssteigernde Maßnahmen

Das RDF hat sich insbesondere in den ersten Jahren nach der Mediation intensiv mit der Frage befasst, welche Ausbauvarianten zu welchen Kapazitätssteigerungen führen würden. Hierzu war bereits im Rahmen des Mediationsverfahrens ein Gutachten vergeben worden, das sogenannte FAA-Gutachten, erstellt von der Federal Airport Administration der USA. Es diente zur Ermittlung der Kapazitäten der verschiedenen möglichen Ausbauvarianten des Frankfurter Flughafens. In dieser Untersuchung wurden insgesamt 21 unterschiedliche Varianten für das zukünftige Bahnensystem auf ihre kapazitätserhöhende Wirkung hin untersucht. Im Gutachten wurde die bodenseitige Kapazität der Start- und Landebahnen für das Jahr 2015 ermittelt. Ziel des Gutachtens war es zu klären, welche der vorgeschlagenen Planungsvarianten das geforderte Kapazitätsziel von 120 Flugbewegungen pro Stunde erreicht. Damit hatte das FAA-Gutachten die zentrale Aufgabe, eine Vorauswahl potenzieller Varianten zu ermöglichen, die in folgenden Schritten weitergehend untersucht werden sollten. In der Mediation waren am Ende drei Varianten empfohlen worden, die Erweiterung um eine neue Bahn im Süden, einer Bahn im Nordosten oder eine Bahn im Nordwesten.

Insbesondere nachdem sich Fraport nach Abschluss der Mediation für den Bau einer zusätzlichen Landebahn im Nordwesten entschieden hatte, wurden die Ergebnisse des FAA-Gutachtens von kommunaler Seite teilweise in Frage gestellt. Hauptanliegen war dabei die Frage, ob nicht die tatsächliche Kapazität dieser Variante deutlich höher als die in der Mediation als Bedarf in 2015 ermittelten 660.000 Flugbewegungen liege. Würden mehr als die prognostizierten 660.000 Flugbewegungen abgewickelt, wäre folglich auch der Lärm höher als bislang berechnet.

In der sogenannten „Restantenliste“ der Mediation waren Fragen gesammelt worden, die im RDF weiter behandelt werden sollten. Hierzu gehörte auch die Frage, ob sich die von der FAA ermittelten „Betonkapazitäten“, also der bodenseitigen Kapazität einzelner Varianten auch im komplexen Flughafensystem (Rollfeld, Start- /Landebahn, lokaler Luftraum), realisieren lassen. Dies war in der Mediation von der DFS nur in Teilen für die Variante „Erbenheim klein“ beantwortet worden (Simulation lokaler Luftraum).

4.1.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Kritische Auseinandersetzung mit dem FAA-Gutachten:

In der Diskussion aktiv beteiligt waren insbesondere zwei Mitglieder des RDF bzw. des Projektteams Optimierung. Sie trugen umfangreiche Kritikpunkte am Gutachten vor. Eine Kernaussage war, dass die tatsächliche Kapazität nach einem Ausbau mit der Nordwestbahn über 900.000 Flugbewegungen liege und damit die z. B. im Raumordnungsverfahren vorgelegten Unterlagen der Fraport die Auswirkungen des Ausbaus (vor allem die Lärmbelastungen) völlig unterschätzten. Das RDF sprach sich dafür aus, die Kritikpunkte und Thesen der beiden Forumsmitglieder durch die Qualitätssicherer des FAA-Gutachtens (DLR; Oliva & Co. – Büro für Soziologische Grundlagenforschung und Entwicklungspla-

nung; NLR) überprüfen zu lassen. Die beauftragten Experten haben sich kritisch mit dem FAA-Gutachten auseinandergesetzt. Die Experten haben zum einen nochmals bestätigt, dass die geforderte Kapazität von 660.000 Bewegungen mit der gewählten Bahnvariante im Nordwesten erreichbar ist. Ebenso wurde von den Experten bestätigt, dass unter gewissen Rahmenbedingungen die tatsächliche technische Kapazität höher als die von der FAA berechneten 660.000 Flugbewegungen liegen kann. Die Diskussionen und Schlussfolgerungen zu den vorliegenden Stellungnahmen wurden in einem Arbeitspapier zusammengefasst. Ebenso war zu den hierzu gestellten Fragen in den Projektteams und im RDF eine Übersicht der am häufigsten gestellten Fragen und deren Antworten erstellt worden (FAQ). Schließlich schlugen die kommunalen Vertreter im Regionalen Dialogforum vor, dass die Wissenschaftliche Begleitung ein Arbeitspapier fertigen soll, in dem der Zusammenhang zwischen Betonkapazität bzw. Koordinationseckwert und Jahresflugbewegungen aufgezeigt wird. Das Papier wurde nach mehrfacher kontroverser Diskussion jedoch ohne Konsens im RDF, zusammen mit den anderen Dokumenten abgelegt.

Als Schlussfolgerung aus dieser Diskussion hatte der Vorsitzende des RDF vorgeschlagen, die Frage, wie hoch die Kapazität des neuen Bahnsystems tatsächlich wäre, nicht weiter zu verfolgen, sondern sich auf den eigentlichen Kern des Problems zu konzentrieren, nämlich die Frage, wie das befürchtete Ansteigen des Lärms über das für 660.000 Flugbewegungen berechnete Maß hinaus verhindert werden kann. Daraufhin wurden die Arbeiten zu diesem Arbeitspunkt im Sommer 2002 eingestellt und stattdessen ein mehrjähriger Prozess zur Diskussion verschiedener Möglichkeiten der Verankerung von Lärm- und/oder Bewegungskontingentierungen im Planfeststellungsbeschluss bzw. in der Betriebsgenehmigung (vgl. Kap. IV. 1.2.2.1) begonnen.

4.1.3 Dokumente

- Antworten auf häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit dem FAA-Gutachten und der Variantendiskussion, Grundlagenpapier für den Vorsitzenden RDF, Mai 2002.
- Definition der Kapazitätsbegriffe und Darstellung der Zusammenhänge zwischen praktischer Kapazität, Koordinationseckwert und Jahresflugbewegungen, Grundlagenpapier für den Vorsitzenden RDF, Mai 2002.
- FAA-Gutachten und Stellungnahmen QS zu den aufgeworfenen Fragen.
- Dokumentation zum FAA-Gutachten.

4.2 Optimierung

4.2.1 Hintergrund

Nachdem die Mediationsgruppe sich darüber einig war, dass das Thema „Optimierung“ eine der fünf Komponenten des Mediationspakets sein sollte, hat man sich im RDF diesem Themenblock intensiv gewidmet. Entsprechend der Vorgabe aus der Mediation verstand man darunter die Optimierung des vorhandenen Systems. Das heißt, dass die Entwicklung von Maßnahmen zur Entlastung (Verlagerung auf andere Verkehrsträger und Kooperation mit anderen Flughäfen) sowie zur Kapazitätssteigerung (Optimierung des bestehenden Flugbetriebs) unabhängig von Bau bzw. Nutzung einer weiteren Bahn voran- und weiterbetrieben werden sollte.

Dabei wurden als Akteure vor allem der Flughafenbetreiber, die Flugsicherung und die Airlines angesehen, die gemeinsam alle vorhandenen Möglichkeiten zur Optimierung des Flugverkehrs in der Luft und am Boden ausschöpfen sollten. Dazu gehörten im Einzelnen vor allem:

- die Einführung moderner Navigations- und Flugsicherungstechnik,
- die Ausschöpfung des Optimierungspotenzials am Boden sowie in der Luft durch ein verbessertes Zusammenwirken der Akteure,
- die Kooperation des Flughafens Frankfurt/Main insbesondere mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn (vor allem zur Verlagerung von Frachtflügen während der Nacht)
- und die Fortführung und Intensivierung der Kooperation zwischen Schienen- und Luftverkehr.

Das Thema wurde im RDF federführend durch das Projektteam Optimierung bearbeitet, indem die drei folgenden Arbeitspakete diskutiert und bearbeitet wurden:

- Optimierungsmöglichkeiten am Frankfurter Flughafen
  - Im Rahmen des Arbeitspakets wurde diskutiert, welche Optimierungsmöglichkeiten am Frankfurter Flughafen bestehen, um die Kapazität des Flughafens, neben dem Bau von zusätzlichen Bahnen, zu erhöhen, und wie entsprechende Verfahren und Maßnahmen schnellstmöglich in Frankfurt umgesetzt werden können. Betrachtet wurden Optimierungsmöglichkeiten des Luftverkehrs in der Luft (Flugsicherungs- und Navigationsverfahren) und am Boden (Bodenkapazitäten) sowie Auswirkungen der Binnenoptimierung. Dabei sollten auch mögliche Synergieeffekte im Hinblick mit sowohl kapazitätssteigernden als auch lärmärmeren An- und Abflugverfahren untersucht werden.

- Kooperation von Flughäfen
  - Im Mediationspaket wurde empfohlen, mögliche Kapazitätsentlastungen durch eine Kooperation des Flughafens Frankfurt/Main mit anderen Flughäfen voll auszuschöpfen. Konkret wurde eine Kooperation mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn zur Verlagerung von Flügen hervorgehoben, um die Zahl der nächtlichen Flüge in Frankfurt/Main zu reduzieren. Das Arbeitspaket sollte daher klären, unter welchen Voraussetzungen der Verkehr von Frankfurt/Main weg nach Frankfurt-Hahn oder zu anderen Flughäfen verlagert werden kann und mit welchen Maßnahmen dies flankiert sein muss (z. B. rechtliche Randbedingungen).

- Kooperation zwischen Luftverkehr und Schiene
  - Mit Hilfe dieses Arbeitspakets sollte insbesondere die Umsetzung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Luftverkehr und Schiene konkretisiert werden. Hierzu wurden Möglichkeiten der Kooperation identifiziert, um die bisherigen Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu aktualisieren und zu ergänzen.

4.2.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

4.2.2.1 Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt/Main

Die Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt/Main mit Frankfurt-Hahn und anderen Flughäfen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung wurden im RDF in zwei Hearings und zwei Gutachten näher untersucht.

- Interne Hearings mit möglichen Kooperationsflughäfen (3. April 2001)

Zur Erörterung von Randbedingungen für mögliche Kooperationen des Frankfurter Flughafens mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn fand ein Hearing mit den Betreibern von Frankfurt-Hahn und weiteren Akteuren (rheinland-pfälzisches MWVLW, Umlandgemeinden, Airlines, Deutsche Post AG, Reiseveranstalter) statt. Die Ergebnisse wurden in einem Positionenpapier dokumentiert.

Die Untersuchung von Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt/Main mit Frankfurt-Hahn und anderen Flughäfen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung erfolgte in zwei Arbeitsschritten:

- Gutachten zur Identifikation des Potenzials verlagerbaren Verkehrs

Im ersten Gutachten wurde die maximale Anzahl an Flugbewegungen identifiziert, die theoretisch vom Frankfurter Flughafen auf ausgewählte Kooperationsflughäfen verlagert werden könnte (theoretisches Verlagerungspotenzial). Als mögliche Verlagerungsstandorte wurden die Flughäfen Köln/Bonn, Frankfurt-Hahn, Wiesbaden-Erbenheim, Nürnberg, Saarbrücken und Stuttgart betrachtet. Der Schwerpunkt des Gutachtens lag auf dem Passagierverkehr.

Gemäß dem Gutachten lag im Jahr 2001 das maximale theoretische Verlagerungspotenzial für den Flughafen Frankfurt/Main im Passagierverkehr je nach Kooperationsflughafen

zwischen 10.200 und 106.800 Flugbewegungen pro Jahr. Das weitaus höchste theoretische Verlagerungspotenzial mit rund 106.000 jährlichen Flugbewegungen erreichte aufgrund der geringsten Transferzeit (bei unterstellten 60 Minuten) der Flughafen Erbenheim, der allerdings auf absehbare Zeit ausschließlich für militärische Zwecke der USA genutzt werden kann. Bei einer Transferzeit von 70 Minuten würde das Verlagerungspotenzial für Erbenheim aber bereits auf jährlich 45.200 Flugbewegungen sinken. Bei Transferzeiten über 100 Minuten (z. B. Köln/Bonn, Hahn, Stuttgart und Nürnberg) liegt das maximale Verlagerungspotenzial bei 22.000 bis 26.000 Bewegungen pro Jahr. Eine detaillierte Untersuchung der Verlagerbarkeit der bisherigen Nachtflüge wurde in diesem Gutachten nicht durchgeführt. Die Ergebnisse der Studie zeigten somit, dass der in der Mediation prognostizierten Steigerung des Bedarfs von 450.000 auf 660.000 Bewegungen zum Jahr 2015 nicht allein durch die Verlagerung von Flugbewegungen an andere Standorte begegnet werden kann. Nach einer kontrovers geführten Debatte wurde die Verlagerungsoption an andere Flughäfen nur noch für Nachtflüge weiter untersucht. Auch eine ursprünglich von den kommunalen Vertretern befürwortete Untersuchung der Machbarkeit eines Teilhubs wurde letztlich nicht mehr verfolgt.

- Gutachten „Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Nachtflüge“

Ein wesentliches Ergebnis der rechtlichen Untersuchungen zur Umsetzung des Nachtflugverbots von 23 bis 5 Uhr war, dass untersucht werden muss, welche Auswirkungen das Nachtflugverbot auf die bisher in der Nacht fliegenden Luftverkehrsgesellschaften haben würde und welche tatsächlichen Verlagerungsoptionen sich ergeben könnten. Daher wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das für alle Flugbewegungen von 23 bis 5 Uhr zeitliche sowie räumliche Verlagerungsoptionen prüfen sollte (vgl. Kap. IV. 2). Frankfurt-Hahn war nach Auffassung des Gutachters allerdings nicht für die Verlagerung des gesamten Verkehrs geeignet (z. B. Frachtverkehr der Lufthansa Cargo). Des Weiteren zeigt die Untersuchung auch, dass je nach Verkehrsart und Homebase-Status die damit verbundenen Verlagerungskosten sehr unterschiedlich sein können:

- Für Luftverkehrsgesellschaften ohne Homebase-Status sind die Verlagerungskosten vergleichsweise gering; zumeist sind relativ einfach Ausweichmöglichkeiten realisierbar.
- Demgegenüber verursacht das Nachtflugverbot bei denjenigen Luftverkehrsgesellschaften besonders hohe Kosten, die sich für Frankfurt/Main als Homebase entschieden haben.

Die Ergebnisse der Studie konnten die betroffenen Luftverkehrsgesellschaften auf einem Hearing am 15. 6. 2004 kommentieren und gemeinsam mit den Mitgliedern des Projektteams Nachtflugverbot und anderen Interessierten diskutieren.

4.2.2.2 Kooperationsmöglichkeiten Luft – Schiene

Verschiedene Kooperationen zwischen Luftverkehr und Schiene werden für den Frankfurter Flughafen diskutiert oder bereits durchgeführt, insbesondere durch die Zusammenarbeit der Lufthansa und Fraport mit der Deutschen Bahn. Seit Abschluss der Mediation wurde die Kooperation im Hinblick auf den Passagierverkehr weiter vertieft und wurde gegen Ende des RDF zudem auf Frachttransporte ausgeweitet (mit Transport zwischen den Flughäfen Leipzig und Frankfurt). Die beteiligten Akteure berichteten im Projektteam Optimierung über Fortschritte und Hemmnisse bei der Umsetzung der Maßnahmen. Die wesentlichen Ergebnisse wurden in einem Positionenpapier des RDF zusammengefasst.

4.2.2.3 Kapazitätssteigernde Maßnahmen am Frankfurter Flughafen (Flugsicherungs- und Navigationsverfahren; Binnenoptimierung; Bodenkapazität).

Neben Berichten der zuständigen Akteure zu laufenden und geplanten Maßnahmen zur Kapazitätssteigerung am Frankfurter Flughafen wurde am 11. 9. 2006 ein Hearing mit

dem Ziel durchgeführt, sich auf Basis externer Expertenmeinung einen Überblick zum aktuellen Stand und zu den zukünftigen Entwicklungen von Optimierungsmaßnahmen zu verschaffen. Im Rahmen des Hearings wurden kapazitätssteigernde Start- und Landeverfahren diskutiert, deren Einführung durch neue Navigations- und Assistenzsysteme erleichtert würden. Hierzu zählen insbesondere der Curved Approach und ein im Vergleich zur heutigen Anwendung fortentwickeltes CDA-Verfahren. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Hearings wurden in einem Positionenpapier zusammengefasst.

4.2.3 Perspektiven

Während der Laufzeit des RDF wurde die Kooperation zwischen Frankfurt und Hahn weiter entwickelt und ausgebaut. Die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen sowie Fraport als Hauptanteilseigner des Flughafens Hahn forcierten gemeinsam die Bildung eines Flughafensystems. Allerdings gab es auch Kritik an dieser Strategie, insbesondere von der Lufthansa. Anfang 2009 wurde die Eigentümerstruktur abermals geändert, wobei die Fraport AG ihre Anteile an das Land Rheinland-Pfalz übertrug, so dass nun Rheinland-Pfalz Hauptanteilseigner ist und das Land Hessen wie bisher einen Anteil von 17,5 % hält. Die enge Zusammenarbeit zwischen Fraport und der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH soll aber fortgesetzt werden.

Perspektivisch wurde es im RDF als sinnvoll erachtet, ein Monitoring zur Entwicklung der potenziellen Kooperationsflughäfen aufzustellen. Hierzu sollen die identifizierten Kooperationsflughäfen fortlaufend beobachtet und deren verkehrliche Entwicklung dokumentiert werden, insofern sich die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine Kooperation mit Frankfurt/Main verändern.

Dem Thema Kooperation Luft – Schiene und anderen Formen intermodalen Verkehrs wird nach Auffassung des RDF für die Zukunft eine weiter wachsende Bedeutung zugemessen.

Diskussion zu den Fakten der Risikodebatte

4.2.4 Dokumente

- Ergebnisse des internen Hearings zu den „Kooperationsmöglichkeiten der Flughäfen Frankfurt/Main und Hahn sowie anderen Flughäfen“ (2001).
- Dokumentation zum Hearing Kapazitätssteigernde Maßnahmen an Flughäfen, 2006.
- Positionen des RDF zum Thema Kapazitätssteigernde Maßnahmen an Flughäfen (2007).
- Positionen des RDF zum Thema Kooperation von Flughäfen zur Verkehrsverlagerung (2006).
- Positionen des RDF zum Thema Kooperation Luft – Schiene (2006).
- Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt am Main mit Hahn und anderen Flughäfen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung, Arbeitspaket 1 Identifikation des Potenzials verlagerbaren Verkehrs, Mörz Transport Consult (2001).
- Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt, AirLog GmbH (2004).
- RDF-Papier zur Bewertung der Ergebnisse des Gutachtens „Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots“ und zum weiteren Vorgehen (2005).

4.3 Risikomanagement

4.3.1 Hintergrund

Das Thema Risiko, das vor allem im Zusammenhang mit dem Chemiewerk Ticona, das nur ca. 700 m entfernt zur geplanten Landebahn liegt, lange und intensiv auch in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, hat im Rahmen der Arbeiten des RDF einen breiten Raum eingenommen. Die Diskussion konzentrierte sich vor allem darauf, ob durch die Überflüge der Produktionsanlagen die Gefährdung durch den Luftverkehr im Falle eines Absturzes auf das Werksgelände akzeptabel ist oder nicht. Dabei fußt die Thematik zum Umgang bzw. zur Behandlung des Risikos von Flugzeugabstürzen auf Vorarbeiten der Mediation. Hier wurde bereits erkannt,

dass man sich dieser Problematik widmen muss. Diesem Arbeitsauftrag, der Bestandteil der sogenannten Restantenliste ist, hat sich das RDF angenommen.

Unter dem Begriff Risiko wird in der Diskussion zum Ausbauverfahren des Frankfurter Flughafens die Gefahr für Dritte, durch einen Unfall im Flugbetrieb zu Schaden zu kommen, verstanden. Das heißt, es wird ermittelt, welche Wahrscheinlichkeiten für die Anwohner und Beschäftigten auf und im Umfeld des Flughafens bestehen, durch Flugzeugabstürze zu verunglücken. Allgemein wird der Begriff Risiko als das Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß definiert. Das Risiko steigt demzufolge mit der Wahrscheinlichkeit eines Unfalleintritts und mit der Zunahme des Schadensausmaßes. Die Absturzwahrscheinlichkeit eines Flugzeugs ist dabei also nur ein Faktor, der das Risiko beeinflusst. Der zweite Faktor ist das Schadensausmaß, also ob eine einzelne Person oder eine Gruppe betroffen ist.

Nachdem im laufenden Genehmigungsverfahren (Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren) sowie der Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main diverse Gutachten über das bestehende und das zu erwartende externe Risiko für die Ausbauvarianten erstellt wurden, hat sich das RDF auf Initiative des Vorsitzenden dazu entschieden, keine weitere Analyse bzw. Prognose über Eintrittswahrscheinlichkeiten zu erarbeiten. Stattdessen wurde der Fokus auf den Umgang bzw. das Management und die Kommunikation dieser kritischen Fragestellung gelegt. Aus Sicht des RDF konnte damit ein wichtiger Schritt in Richtung der Bewältigung und Minderung der bestehenden Risiken gegangen werden, nachdem die vorgelegten Analysen das externe Risiko hinlänglich ermittelt und dargestellt hatten.

Ein Risikomanagement wird im Allgemeinen als die systematische Erfassung und Bewertung von Risiken sowie die Steuerung von Reaktionen auf festgestellte Risiken verstanden. Es findet in vielfältigen Bereichen, wie zum Beispiel bei Unternehmensrisiken, Kreditrisiken, Umweltrisiken und technischen Risiken, seine Anwendung. Nach Definition des RDF versteht man unter dem Risikomanagement zum externen Risiko alle auf Basis einer Risikoanalyse und einer Zieldefinition zu ergreifenden Maßnahmen zur Reduzierung, Steuerung und Regulierung der Risiken als Beitrag zur Risikominimierung, die Kommunikation des Themas sowie das Monitoring als Erfolgskontrolle.

4.3.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

4.3.2.1 Mediation

Die Mediationsgruppe empfahl, dass im Falle einer Entscheidung für den Ausbau des Frankfurter Flughafens die Behandlung des Risikos von Flugzeugabstürzen in der Nähe des Flughafens Frankfurt/Main Bestandteil weitergehender Untersuchungen sein sollte. Die Arbeitsgruppe „Flugsicherung und Navigation“ war sich einig darüber, dass das Thema der Risikoanalyse im Kontext eines potenziellen Ausbaus wichtige Fragestellungen adressiert. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die Bewertung und organisierte Kommunikation des externen Risikos und die Minimierung des Risikos durch ein gezieltes Risikomanagement. Mit dieser Empfehlung legte die Mediationsgruppe den Grundstein für die Diskussion zum externen Risiko im Umfeld des Flughafens Frankfurt sowohl im RDF, im formellen Genehmigungsverfahren, als auch bei der Änderung des Landesentwicklungsplans.

4.3.2.2 Diskussion im RDF

Es wurde ein Arbeitspaket in das RDF-Arbeitsprogramm integriert, das sich dem Ziel einer Konkretisierung der Einführung eines Risikomanagements widmete. Auf der Basis der vorliegenden Risikoanalysen sollten durch Gutachter im Auftrag des RDF Vorschläge zur Einführung eines Risikomanagements am Frankfurter Flughafen erarbeitet werden. Das Hauptaugenmerk seitens des RDF bestand darin, Umsetzungsvorschläge zur Minimierung des Risikos und Optionen zur Erfolgskontrolle der Maßnahmen zur Risikominimierung (Monitoring) auszuarbeiten.

RDF Bürgerdialog zum Thema Risikomanagement

Das Thema Risiko wurde im Forum vor allem im Zeitraum zwischen 2002 und 2005 behandelt. Man beschäftigte sich dabei intensiv mit den inhaltlichen Schlussfolgerungen aus den Gutachten zur Risikoanalyse, der Diskussion in der Öffentlichkeit, der Einschätzung der Störfallkommission (SFK) zur Prüfung des Störfallrisikos im Bereich von Ticona oder der in Vorbereitung befindlichen Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000. Hierzu wurden wiederholt Experten in das RDF geladen, um gemeinsam über den aktuellen Sachstand sowie das weitere Vorgehen zu diskutieren.

Im Vorfeld zur Gutachtenvergabe durch das RDF erfolgte als Startpunkt der Diskussion im RDF die kritische Auseinandersetzung mit den Gutachten, die Fraport im Raumordnungsverfahren zur Risikoanalyse vorgelegt hatte. Es wurde in Form eines Review geprüft, ob die Gutachten der Fraport als Grundlage für die weiteren Arbeiten des RDF dienen können. Weiterhin wurde ein Benchmarking zum Risikomanagement an anderen Großflughäfen (Amsterdam-Schiphol, Berlin-Schönefeld, Münster-Osnabrück und Basel-Mühlhausen) erstellt. Nachdem zunächst ein umfängliches Gutachten geplant war, das auch eine Risikoanalyse umfasste, wurde diese Ausschreibung gestoppt, da zwischen den Mitgliedern keine Einigung im Hinblick auf die Zielrichtung erzielt werden konnte. Es erfolgte schließlich auf Initiative des RDF-Vorsitzenden die Vergabe eines Gutachtens allein zum Thema Risikomanagement, auch weil absehbar war, dass im Zuge der fachlichen Diskussionen aller beteiligten Experten in wesentlichen inhaltlichen Aspekten ein Konsens über die Abschätzung des zukünftigen externen Risikos im Umfeld des Frankfurter Flughafens erzielt werden konnte.

4.3.2.3 Gutachten Risikomanagement

Das Gutachten „Risikomanagement am Flughafen Frankfurt/Main“ wurde in drei Arbeitspakete gegliedert. Die Vergabe des Gutachtens erfolgte im September 2003 an Det Norske Veritas (DNV, Essen):

- Arbeitspaket 1: Recherche zu Stand und Methodik des Risikomanagements an anderen internationalen Flughäfen, um weitergehende Hinweise übernehmen zu können.
- Arbeitspaket 2: Erarbeitung eines Konzepts zum Risikomanagement am Flughafen Frankfurt/Main, das Vorschläge zur Ausgestaltung sowie zur Durchführung und Implementierung enthält. Über eine allgemeine Konzeptentwicklung sollte durch eine proaktive Risikosteuerung und -kontrolle gewährleistet werden, dass das externe Risiko des Luftverkehrs minimiert wird. Im zweiten Schritt sollte ein Vorschlag für die sinnvolle und realistische Umsetzung des entwickelten Konzepts dargestellt werden. Hierzu zählt u. a. ein geeigneter Zeitplan, die Identifizierung und Aufgabenteilung für geeignete Träger und die Empfehlung möglicher Zieldefinitionen.
- Arbeitspaket 3: Entwicklung einer geeigneten Kommunikationsstrategie, die vor allem die Öffentlichkeitsarbeit umfasst. Dazu sind Strategien zu entwickeln, die gewährleisten, dass alle relevanten Akteure beteiligt und zielgruppenorientiert informiert werden.

Der Endbericht des Gutachtens „Risikomanagement für den Flughafen Frankfurt/Main“ wurde im März 2005 dem RDF vorgelegt und präsentiert. Die Qualität des Gutachtens wurde teilweise kritisiert, weil einzelne Anforderungen der Leistungsbeschreibung gänzlich fehlten (Bsp. Angabe von Maßnahmenvorschlägen), weil eine unklare Position über die Bindungswirkung vorliegender raumordnerischer Entscheidungen bestand und weil eine mangelnde Einbettung des vorgeschlagenen Managements in die bestehenden Strukturen zu konstatieren war. Man einigte sich im RDF darauf, die weitere Diskussion in einer separaten Arbeitsgruppe, unter der Leitung des RDF-Vorsitzenden, fortzuführen.

Die AG „Risikomanagement“ tagte zwischen Oktober 2005 und März 2006 mehrmals.

Der Auftrag der AG umfasste vor allem die Erarbeitung einer konkreten Empfehlung für die dauerhafte Installation eines Risikomanagements am Flughafen Frankfurt/Main. Weiterhin wurden Ideen für Maßnahmen zur Risikominimierung gesammelt und ihre Umsetzbarkeit diskutiert. Nachdem man sich allerdings auf keinen konkreten Vorschlag für die organisatorische Struktur des Risikomanagements einigen konnte und nach wie vor zum Teil kein Verständnis für das generelle „Ob" und „Wie" eines Risikomanagements erzielt wurde, ruhten die Arbeiten zu diesem Thema bis auf Weiteres. Die aus dem Gutachten „Risikomanagement für den Flughafen Frankfurt/Main" offen gebliebenen Fragestellungen blieben damit ebenso unbeantwortet.

4.3.2.4 Formelles Genehmigungsverfahren (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren)

Die landesplanerische Beurteilung des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 10. Juni 2002 enthielt Hinweise für das nachfolgende Zulassungsverfahren in Bezug auf eine notwendige Überarbeitung der Risikoanalyse. Insbesondere sollten die Beschäftigten im Untersuchungsraum (z. B. die der Firmen Ticona und Caltex) in die Betrachtung mit einbezogen werden. Ebenso war die Risikoanalyse aufgrund der fehlenden Berücksichtigung von Anflugrouten nicht ausreichend. Ferner wurde bis dato das erhöhte Gefährdungspotenzial von Störfallanlagen nicht berücksichtigt.

Im Nachgang zum Raumordnungsverfahren wandten sich die Magistrate der Städte Hattersheim und Kelsterbach sowie die Ticona GmbH an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) mit der Bitte, die Störfallkommission (SFK) mit einer Prüfung des Störfallrisikos im Bereich der Ticona für den Fall des Ausbaus zu beauftragen. Die SFK war beim BMU zur Beratung der Bundesregierung gebildet worden und setzte sich aus berufenen Störfallexperten der Industrie, Behörden, wissenschaftlichen Einrichtungen und Verbänden zusammen. Die SFK kam zu der Einschätzung, dass die erwartete Störfallhäufigkeit durch einen Flugzeugabsturz sowie der damit verbundene Schadensumfang zu einem nicht akzeptablen Risiko führt (Februar 2004). Damit sei das Ausbauvorhaben Landebahn Nordwest mit dem Betrieb der existierenden Anlagen am Standort Ticona nicht vereinbar.

Aus Sicht der Fraport beinhaltete das Votum der „AG Flughafen" der SFK gravierende inhaltliche Mängel, die zu einem falschen Schluss führten. Aus Sicht der Fraport wurde u. a. nicht hinreichend berücksichtigt, dass eine künftige Nordwest-Landebahn ausschließlich mit Hilfe moderner Flugführungsinstrumente (Präzissionsanflüge) angeflogen wird und Maßnahmen der Risikominimierung durch Veränderungen am Störfallbetrieb möglich sind. Hierzu wurden als Beleg weitere gutachterliche Stellungnahmen eingeholt.

Die im September 2004 von der Fraport eingereichten Planfeststellungsunterlagen zum Themenkomplex Sicherheit und Risiko, die zum Teil vorab veröffentlicht wurden, umfassten im Unterschied zum Raumordnungsverfahren mehrere Gutachten. Es wurde das externe Risiko auf Basis unterschiedlicher methodischer Ansätze, beispielsweise anhand der in Großbritannien und Niederlanden praktizierten Methodiken, ermittelt. Ebenso wurden sämtliche Betriebe mit Störfallanlagen im Umfeld der Nordwestbahn gutachterlich geprüft. Weiterhin waren z. B. Gutachten zur Bestimmung der Luftfahrzeugunfallrate und der Mortalitätsrate sowie die Untersuchung der flugbetrieblichen Auswirkungen auf störfallrelevante Betriebsbereiche Bestandteil der Planfeststellungsunterlagen.

Themendialog zum Planfeststellungsverfahren

Diese Themen waren auch Gegenstand des Erörterungstermins zum Planfeststellungsverfahren, der insgesamt über sieben Monate vom September 2005 bis März 2006 durchgeführt wurde.

Ende 2006 wurde seitens der Hessischen Landesregierung bekannt gegeben, dass das Chemiewerk der Ticona der neuen Landebahn weicht. Das in Flughafennähe liegende

Chemiewerk soll bis zum 30. Juni 2011 geschlossen werden und das Gelände von Fraport gekauft werden, wobei von einer Zahlung an Ticona/Celanese von insgesamt 670 Mio. Euro die Rede war. Mit der Einigung nahm Celanese auch seine laufenden Klagen gegen den Ausbau zurück. Die zukünftige Standortentscheidung wurde im Jahr 2007 gefällt. Die Grundsteinlegung hat am 30.09.2008 im Industriepark Höchst stattgefunden, nachdem zuvor das Regierungspräsidium Darmstadt die neue Anlage genehmigt hatte.

Am 18. Dezember 2007 wurde vom hessischen Wirtschaftsminister der Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt/Main unterschrieben. Er enthält gewisse Auflagen zum Risiko (Vogelschlagbericht), allerdings liegen nach Auffassung der Genehmigungsbehörde generell keine Anhaltspunkte mehr für unzumutbare, der Vorhabensrealisierung entgegen stehende Auswirkungen vor. Das erwartete Spektrum der gesellschaftlich akzeptierten allgemeinen Lebensrisiken wird nicht verlassen. Das infolge der Vorhabensrealisierung prognostizierte externe Risiko ist aus Sicht der Genehmigungsbehörde ohne Weiteres als akzeptabel zu betrachten.

4.3.3 Perspektiven

Nachdem der Ansatz aus dem RDF, die dauerhafte Installation eines Risikomanagements am Flughafen Frankfurt/Main zu initiieren, bislang nicht realisiert werden konnte, bleibt im Weiteren zu klären, ob nicht doch eine grundsätzliche Einigung über eine Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit erzielt werden kann. Vor allem die vorliegenden Beispiele für Maßnahmen zur Risikominimierung aus der Recherche zum Risikomanagement an anderen internationalen Flughäfen zeigen, dass eine zielführende Umsetzung möglich ist. Ebenso erscheint die organisatorische Struktur eines Risikomanagements unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Strukturen zum Sicherheitsmanagement durchaus möglich.

Es existieren im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main weitere kritische Einrichtungen (z. B. Tanklager), so dass ein Risiko im Vorhinein sowohl für die Besucher als auch die Mitarbeiter des Flughafens nicht grundsätzlich auszuschließen ist. Als besonders wichtig erscheint hierbei die Einbeziehung der Öffentlichkeit bzw. der Anwohner im Umfeld des Flughafens. Es sollten zukünftig Strategien entwickelt werden, die gewährleisten, dass alle relevanten Akteure beteiligt und eine zielgruppenorientierte Information stattfindet. Gemeinsam sollten neben der Prüfung konkreter Umsetzungsvorschläge zur Minimierung der bestehenden Risiken dabei auch Optionen zur Erfolgskontrolle der Maßnahmen in Form eines Monitorings ausgearbeitet werden.

2005 wurde von der ICAO das Regelwerk „ICAO Safety Management Manual“ (Doc. 9859, 2005) verabschiedet. Ebenso wurde ein „Konzept zur Implementierung von Sicherheitsmanagementsystemen an Deutschen Flughäfen“ erstellt, das gemeinsam von der TU Berlin und dem Flughafen München entwickelt wurde. Die praktische Umsetzung der beiden Regelwerke an den einzelnen Flughäfen steht derzeit noch aus. Beide Instrumente sehen aber vor allem das Management interner Risiken vor und beinhalten keine nach außen wirksamen Maßnahmen.

4.3.4 Dokumente

- PT OPT: Einführung eines Risikomanagements (O4) Zusammenfassung Stand der Diskussion, Kommentierung Position NLR und GfL und Vorschlag weiteres Vorgehen, Öko-Institut (2002).
- Störfallkommission, Ergebnis der Beratungen der AG FFM, Stand 30.01.2004.
- Hintergrundpapier Bürgernetzwerk RDF, Fakten zur Risikodebatte (2004).
- Gutachten „Risikomanagement am Flughafen Frankfurt Frankfurt/Main“ DNV-Consulting, Gutachten im Auftrag des RDF (2005).
- Die Thematik des externen Risikos im Mediationsverfahren und im Regionalen Dialogforum Dokumentation des Diskussionsverlaufs, Öko-Institut (2005).

4.4 Prognose und Prämissencontrolling

4.4.1 Hintergrund

Das RDF sah es als wichtige dauerhafte Aufgabe an, die mittel- und langfristige Entwicklung des Luftverkehrs hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die Planungen am Flughafen Frankfurt zu beobachten. Ein zentrales Instrument dafür ist aus Sicht des RDF ein Prämissencontrolling: Regelmäßig sollte überprüft werden, ob die Annahmen bzw. Voraussetzungen zu wirtschaftlichen, verkehrlichen, demografischen, infrastrukturellen und sonstigen internationalen und nationalen Entwicklungen, die bei Erstellung der Prognose im Ausbauverfahren für den Verkehrsbedarf am Flughafen Frankfurt zugrunde gelegt wurden, aktuell noch gültig und plausibel sind. Ist das nicht der Fall, wird im Anschluss überprüft werden, ob Änderungen dieser Annahmen oder Prämissen zu einer wesentlichen Abweichung der Prognose führen. Damit können Voraussetzungen geschaffen werden, dass die infrastrukturellen Kapazitäten sinnvoll an die sich verändernden Randbedingungen angepasst werden können, um negative Auswirkungen des Ausbaus der Kapazitäten zu minimieren. Es handelt sich also um ein Instrument, mit dem frühzeitig auf mögliche Veränderungen zukünftiger Entwicklungen aufmerksam gemacht werden kann.

In diesem Zusammenhang wurde im RDF auch diskutiert, ob die Annahmen der im Auftrag von Fraport von Intraplan erstellten Prognose – zunächst für einen Zeitraum bis 2015, später bis 2020 – angemessen erscheinen. Die Prognose hatte deshalb eine hohe Bedeutung, weil sie im Planfeststellungsverfahren eine wichtige Grundlage der sogenannten Planrechtfertigung war, also der Feststellung, ob objektiv ein Bedarf für den Ausbau besteht.

4.4.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Das RDF hat dieses Thema intensiv diskutiert, insbesondere unterstützt durch zwei Expertenhearings.

Als wesentliche Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Luftverkehrs wurden auf dem Expertenhearing 2001 unabhängig von einzelnen Flughäfen folgende Parameter angesehen:

- 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 einzelnen Flughafen bezogen waren 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 Homebase-Carrier.

Kurze Zeit nach diesem Hearing erfolgten die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA, die vorübergehend zu einer drastischen Änderung der Luftverkehrsentwicklung führten. Weitere Einzelereignisse mit deutlichem Einfluss auf den Luftverkehr wie z. B. die SARS-Krise und der zweite Irakkrieg machten deutlich, dass die Vorhersehbarkeit der tatsächlichen Entwicklungen gerade bei unvorhersehbaren Krisen auch über ein Prämissencontrolling nur eingeschränkt möglich ist.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens hatte Intraplan 2004 eine überarbeitete Prognose des zu erwartenden Luftverkehrs am Flughafen Frankfurt erstellt, so dass das Thema erneut aufgegriffen wurde. Die Prognose bestätigte im Ergebnis im Wesentlichen die Werte der Vorversionen. Teilweise waren die Annahmen bezüglich des Wachstums von Seiten der Kommunen als zu optimistisch kritisiert worden. In einem Expertenhearing 2005 wurden daraufhin folgende Aspekte beleuchtet:

- 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 der empirisch zu belegenden Entwicklungen der vorausgegangenen fünf Jahre sowie einer länger anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche in Deutschland;
- die Förderung der Nachvollziehbarkeit für feste Basisjahre und Prognosehorizonte bei der Planung in Frankfurt sowie
- die Schaffung von Klarheit über Anpassungserfordernisse bzw. Handlungsspielräume.

Bei der Anhörung wurden die fördernden und dämpfenden Einflüsse veränderter Randbedingungen auf die Luftverkehrsentwicklung am Flughafen Frankfurt diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion geben die folgenden Tabellen wieder:

Prämissen (seit 2000)	
Förderlich für Wachstum	Hemmend für Wachstum
Verspätungen beim Ausbau anderer Flughäfen	Entwicklung Bruttoinlandsprodukt (zumindest kurzfristig dämpfend)
Züricher Hub	Kurzfristig dämpfend, bleibender Faktor
Unsicherheit BBI	Terroristische Anschläge
Liberalisierung der Abfertigungsdienste	FRA – verspäteter Ausbau
Verzögerte Intermodalität	Wachstum Low-Cost-Linien andere Standorte
Low-Cost-Linien (wenn Abfertigung in Frankfurt)	Ölpreis

Hohe Relevanz *bis* 2015 möglich	**Hohe Relevanz *nach* 2015 möglich**
Hubplanung der Lufthansa	Demografische Entwicklung
Entwicklungen am Persischen Golf	Kohorteneffekte (Veränderung bestimmter Gruppen z. B. Alt/Jung)
Entwicklung anderer Megahubs	
Flugpreise	Einkommensverwendungsstruktur (welche Anteile der Einkommen werden wofür aufgewendet)

Als Ergebnis der Expertenanhörung wurde die Einschätzung festgehalten, dass sich die Entwicklung der Prämissen, wie sie der Luftverkehrsprognose für Frankfurt zugrunde gelegt wurden, mit den Annahmen anderer Prognosen decken. Der Einfluss der Prämissen bzw. die Robustheit der Prognosen ließ sich anhand der Luftverkehrsentwicklung der damals voran gegangenen fünf Jahre nachvollziehen. Die Entwicklung des Luftverkehrs dieser Jahre zeigte, dass trotz der Einbrüche der ursprünglich prognostizierte Wachstumspfad wieder erreicht wurde.

Mit einer etwas gewachsenen Schwankungsbreite hatten die Prognosen damit im Trend Bestand; dies wurde auch für die Zukunft als wahrscheinlich angesehen. Ob die prognostizierte Entwicklung bereits 2015 oder wenige Jahre später eintreten werde, ließ sich kaum genauer absehen. Die Experten sahen es deshalb als sehr sinnvoll an, den Prognosezeitraum über 2015 auszudehnen, auch wenn sie nicht damit rechneten, dass bis 2015 oder darüber hinaus mit einer Dämpfung der Prognosen zu rechnen ist.

Eine Ausweitung der Prognose wurde auch im Rahmen der Planfeststellung verlangt, so dass Fraport 2007 eine weitere, bis 2020 reichende Prognose von Intraplan erstellen lassen musste, die zum Ergebnis kam, dass dann von einem jährlichen Bedarf von etwa 700.000 Flugbewegungen auszugehen sei.

4.4.3 Perspektiven

Das RDF hat sich für ein kontinuierliches Prämissencontrolling der mittel- und langfristigen Luftverkehrsprognosen für den Flughafen Frankfurt ausgesprochen, um frühzeitig Erfordernisse für die Anpassung der Planung und entsprechende Handlungsspielräume zu identifizieren. Im Wesentlichen sollen dabei nennenswerte Abweichungen in Bezug auf die Fracht- und Passagiermengen und die daraus resultierenden Flugbewegungen betrachtet werden. Darüber hinaus interessieren nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen, die die Wertschöpfung am Standort beeinflussen können, sofern sie zu erfassen sind (z. B. Veränderun-

gen in der Struktur zwischen Originärverkehr und Umsteigeverkehr bzw. die Steigerung des Verkehrs von Low-Cost-Carriern). Als geeignetes Instrument werden weiterhin Expertenhearings unter Beteiligung der wichtigsten Akteure am Standort angesehen.

4.4.4 Dokumente

- Positionen des RDF zum Thema Prognosemonitoring und Prämissencontrolling (2008).
- Dokumentation des Hearings Prognosemonitoring (2001).
- Dokumentation des Hearings Prämissencontrolling (2005).

5 Soziale und wirtschaftliche Fragen

Eine der Hauptmotivationen von Politik und Wirtschaft für den Ausbau waren die erwarteten erheblichen wirtschaftlichen Vorteile und insbesondere die Arbeitsplätze für die Region Rhein-Main, aber auch für Deutschland gesamt. Hierbei werden insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Luftverkehrswirtschaft, die logistischen Vorteile eines Hubs von Weltrang in der Region sowie die positiven Effekte auf die regionale Bauwirtschaft genannt. Dem stehen auf der anderen Seite negative soziale und wirtschaftliche Konsequenzen vor allem für von Fluglärm betroffene Bürger, Unternehmen und Kommunen gegenüber. Daher befasste sich das RDF intensiv mit einzelnen Aspekten der ökonomischen und sozialen Auswirkungen des Ausbaus.

Folgende Themenstränge wurden verfolgt, die in den folgenden Kapiteln skizziert werden:

- Volkswirtschaftlicher Nutzen und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt
- Externe Kosten
- Auswirkungen des Ausbaus auf Immobilienpreise und Immobilienmanagement
- Entwicklung Sozialstruktur und Sozialmonitoring

5.1 Volkswirtschaftlicher Nutzen und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Im Mediationsverfahren waren bereits ausgewählte Fragestellungen zu möglichen wirtschaftlichen Folgen des Ausbaus behandelt worden. Hierzu gehörte eine erste Untersuchung von Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die von einer erheblichen Zunahme der Zahl von Arbeitsplätzen ausging. Darüber hinaus wurden keine Auswirkungen betrachtet. Dies sollte im Anschluss das RDF, insbesondere das Projektteam Langfristperspektiven, in mehreren Arbeitsschritten aufgreifen.[8]

Vielmehr konzentrierte man sich im Rahmen des RDF auf solche Aspekte, die im Mediationsverfahren und den förmlichen Verfahren nicht untersucht wurden, also potenzieller weiterer volkswirtschaftlicher Nutzen und die externen Kosten. Gleichwohl blieb aber die Frage der Arbeitsplätze auf der Agenda und wurde in verschiedenen Arbeitspaketen aufgegriffen. Dabei bestand bis zum Schluss keine einvernehmliche Einschätzung, wie viele Arbeitsplätze tatsächlich zusätzlich durch den Ausbau entstehen würden.

5.1.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Die ersten Arbeitsschritte betrafen insbesondere grundsätzliche und methodische Fragen. In einem ersten Expertenhearing 2001 wurde kontrovers diskutiert, ob und wie externe Kosten erfasst werden könnten und welcher weitere volkswirtschaftliche Nutzen zu erwarten sein könnte. In diesem Zusammenhang kam man zu dem Schluss, dass externe Kosten und volkswirtschaftlicher Nutzen nicht sinnvoll gegeneinander zu saldieren seien. In einer an die Anhörung anschließenden schriftlichen Befragung weiterer Experten stellten die Experten Prof. Dr. Baum und Prof. Dr. Rothengatter fest, dass es sinnvoll und machbar sei, sowohl die externen Kosten als auch weiteren volkswirtschaftlichen Nutzen des Ausbaus zu ermitteln. Daraufhin wurde sowohl ein Gutachten zu den potenziellen externen Kosten als auch ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die bestehenden Gutachten zu Arbeits- und Einkommens-

[8] Dazu hatte das RDF/die Mediationsgruppe frühzeitig entschieden, dass man keine Qualitätssicherung der im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren von Fraport vorgelegten Gutachten zu den Arbeitsmarkteffekten durchführen wollte, sondern dies im Rahmen der förmlichen Verfahren abgewickelt werden sollte.

effekten aus Mediation und ROV auf dort nicht untersuchten weiteren volkswirtschaftlichen Nutzen prüfen sollte.

5.1.2.1 Gutachten „Synopse zum volkswirtschaftlichen Nutzen des Flughafens Frankfurt/Main“

Die „Synopse zum volkswirtschaftlichen Nutzen des Flughafens Frankfurt/Main“ sollte

- möglichen zusätzlichen bisher nicht erfassten volkswirtschaftlichen Nutzen des Flughafens identifizieren,
- seine Bedeutung abschätzen und
- den Mitgliedern des RDF und der Projektteams einen Eindruck über die Machbarkeit und den Aufwand der Erfassung vermitteln.

Beauftragt wurde ein Konsortium aus der Bulwien GmbH München und STAT-Plan Regensburg.

Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens waren, dass mit den bereits im Vorfeld des RDF erstellten Gutachten und den darauf aufbauenden Arbeiten schon ein umfassender Nutzen abschließend behandelt wurde.

Dennoch identifizierten die Gutachter einen wesentlichen volkswirtschaftlichen Nutzen, der überhaupt nicht oder nur teilweise behandelt worden war. Dieser wurde dann danach bewertet, ob man ihm im RDF weiter nachgehen sollte, weil er die zu erwartende Anzahl der entstehenden Arbeitsplätze wesentlich beeinflusst und der Aufwand der Erhebung damit lohnend ist. Vor allem das Kriterium „Nachweis einer kausalen Beziehung zwischen der Existenz/dem Ausbau des Flughafens und dem zu untersuchenden Nutzen“ war bei einigen dieser Aspekte aus methodischer Sicht nicht erfüllbar.

Die Gutachter kamen zum Ergebnis, dass die folgenden Aspekte betrachtet werden können und sollten, in absteigender Relevanz:

- Quantifizierung der Wertschöpfung in der Bauphase
- Effekte aus veränderten Immobilienpreisen
- Zeitersparnisse für Fluggäste im Reiseverkehr
- Tatsächlich realisierte Arbeitsplatzeffekte
- Nutzen für das Image der Region
- Nutzen aus der hochwertigen landseitigen Anbindung des Flughafens

Die Synopse verdeutlichte, dass die vorgeschlagenen Quantifizierungsarten sowie die zu erwartenden Umfänge der Quantifizierungen überaus heterogen sind.

Da Effekte aus veränderten Immobilienpreisen sowohl als Nutzen als auch bei den externen Kosten eine Rolle spielten, wurde entschieden, hierzu unter Berücksichtigung beider Facetten ein eigenständiges Gutachten zur Quantifizierung zu vergeben (vgl. Kap. IV. 5.3). Im Übrigen wurde unter Verweis auf weitere im Planfeststellungsverfahren untersuchte Fragestellungen festgestellt, dass einige der aufgeworfenen Fragen dort bereits weiter aufbereitet worden waren bzw. nicht quantifizierbar war, zu welchem Punkt dies bereits in den Fraport-Gutachten berücksichtigt war (z. B. Wertschöpfung in der Bauphase). Über die Frage, ob man den Nutzen quantitativ zu erfassen versuchen sollte, der durch Zeitersparnisse wegen verbesserter Verkehrsanbindung entsteht, indem man bei Personen die jeweilige Zahlungsbereitschaft für einen solchen Nutzen abfragt, konnte keine einvernehmliche Einschätzung zur Bedeutung erzielt werden. Deshalb wurde dieser Aspekt nicht näher im RDF untersucht. Zur Untersuchung des Nutzens für das Image der Region trat das RDF an verschiedene andere Akteure heran, um eine Kooperation auszuloten, es kam jedoch mangels Interesse der weiteren Akteure nicht dazu. Schließlich blieb die Untersuchung der Immobilienpreisentwicklung der einzige Bereich, in dem ein weiteres Gutachten vergeben wurde.

5.1.2.2 Diskussion über Arbeitsplatzeffekte

Über die Synopse hinaus wurde die Frage der Arbeitsplatzeffekte durch den Ausbau des Flughafens im Rahmen des RDF intensiv diskutiert. Von kommunaler Seite wurde die methodische Validität von Teilen der Arbeitsplatzprognosen in Frage gestellt. Insbesondere kritisierten die Kommunenvertreter die

Addition der Arbeitsplatzeffekte im Hinblick auf die wissenschaftliche Grundlage und die realen Bezüge (gerade bei den induzierten bzw. katalytischen Effekten). Darüber hinaus, so wurde argumentiert, würden mögliche Arbeitsplatzverluste durch Abwanderungen beispielsweise aufgrund der wachsenden Lärmwirkung nicht berücksichtigt. Diese wurden dann aber bei der Entwicklung eines Sozialmonitorings einbezogen.

Schließlich wurde in den Diskussionen auch die Qualität der Arbeitsplätze hinsichtlich Qualifikationsanforderungen und Einkommen zum Thema gemacht.

In einem umfassenden Expertenhearing 2007 war eine Reihe von Referenten aufgerufen, folgende Fragen zu beantworten:

- Wie hat sich die Arbeitsplatzsituation am Flughafen Frankfurt quantitativ und qualitativ seit dem Jahr 2000 entwickelt?
- Gibt es Differenzen zwischen der realen Arbeitsplatzentwicklung und den in den voran gegangenen Verfahren prognostizierten und generell erwarteten Arbeitsplätzen?
- Wenn es Differenzen geben sollte: Welche Ursachen können für Differenzen zwischen den Prognosen und der realen Arbeitsplatzentwicklung verantwortlich sein?
- Welche Konsequenzen können aus der Analyse der Arbeitsplatzsituation der letzten Jahre für die zukünftigen Entwicklungen abgeschätzt werden? Wie sind diese Konsequenzen in Bezug auf die bestehenden Arbeitsplatzprognosen für die Zukunft zu bewerten?

Das Hearing ergab ein klares Bild zur aktuellen Beschäftigungssituation der direkt und indirekt Beschäftigten am Flughafen Frankfurt/Main: Die prognostizierten Daten für die direkten und indirekten Arbeitsplätze konnten transparent gemacht werden und wurden von den Experten auch für die zukünftige Entwicklung als plausibel angesehen. Die aktuellen Beschäftigtenzahlen deckten sich im Wesentlichen mit den früher prognostizierten Werten. Allerdings wurden analoge Schlüsse für die induzierten Effekte und die Standorteffekte abgelehnt. Vielmehr gab es umfangreiche Kritik an den Gutachten, deren Basis nicht immer von den Teilnehmern nachvollzogen werden konnte, so dass in dieser Hinsicht keine einvernehmliche Einschätzung zu der zukünftigen Entwicklung als Ergebnis erzielt wurde.

5.1.3 Perspektiven

Die Förderung von möglichen positiven und die Vermeidung von negativen volkswirtschaftlichen Effekten sowie die frühzeitige Berücksichtigung bei Entscheidungen zu zukünftigen Entwicklungen des Flughafens wird auch über den Ausbau hinaus relevant bleiben. Dies wurde auch u. a. in der Aufgabenstellung des Nachfolgegremiums Forum Flughafen und Region (FFR) abgebildet mit dem ausdrücklichen Ziel einer möglichst fruchtbaren Zusammenarbeit der verschiedenen regionalen Akteure.

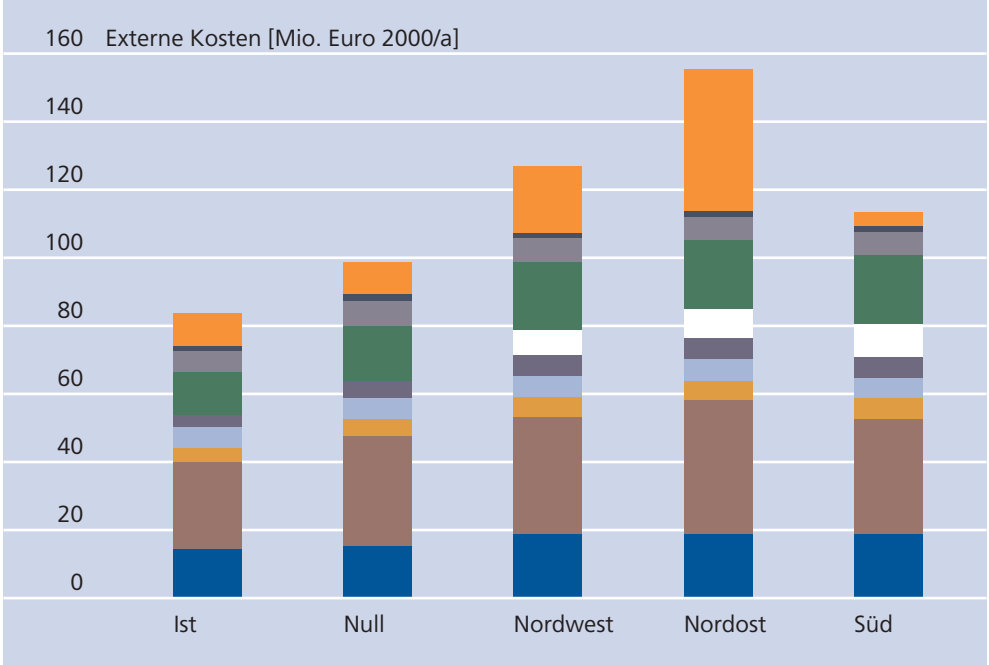
Expertengespräch zum Thema Entwicklungen am Arbeitsmarkt

Darüber hinaus bestand im RDF der Wunsch zu diskutieren, wie möglichst sichergestellt werden kann, dass mit dem Ausbau auch die prognostizierte Arbeitsplatzsteigerung realisiert werden kann, um die positiven Effekte für die Region zu sichern und zu fördern.

5.1.4 Dokumente

- Dokumentation Hearing zu externen Kosten und Nutzen des Flughafens (2001).
- Schriftliche Stellungnahmen von Prof. Dr. Herbert Baum und Prof. Dr. Werner Rothengatter.
- Gutachten und Qualitätssicherung „Synopse zum volkswirtschaftlichen Nutzen des Flughafens Frankfurt/Main“.
- Papier „Ergebnisse des RDF zum Thema der Entwicklung des Arbeitsmarktes am Flughafen Frankfurt/Main“ als Zusatz zum Positionenpapier des RDF VWL Nutzen.
- „Positionen des RDF zum Thema des volkswirtschaftlichen Nutzens des Flughafens Frankfurt/Main“ (2006).
- Dokumentation Aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt in der Flughafenregion (2007).

Jährliche externe Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/ Main verschiedener Vorhabensvarianten im Vergleich: beste Schätzung



5.2 Externe Kosten

5.2.1 Hintergrund

Bereits im Mediationsverfahren wurde über die Ermittlung der externen Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main diskutiert. Aus Zeitgründen und aufgrund der wenigen verfügbaren Daten wurde damals aber von der Vergabe eines Gutachtens abgesehen. Mit externen Kosten sind in diesem Fall solche wirtschaftlichen Nachteile gemeint, die nicht bei Fraport oder Nutzern des Flughafens entstehen, sondern bei Dritten oder der Allgemeinheit. Über die Restantenliste wurde die Thematik in das Arbeitsprogramm des RDF, speziell des PT LFP, übernommen.

5.2.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Im August 2001 wurde ein Expertenhearing zu den externen Kosten und dem volkswirtschaftlichen Nutzen durchgeführt. Ziel war es zu prüfen, ob die Vergabe eines Gutachtens zur Quantifizierung der externen Kosten möglich und sinnvoll ist.

5.2.2.1 Gutachten „Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main“

Auf Empfehlung der Experten entschloss sich das RDF nach kontroverser Diskussion zu einer Vergabe eines Gutachtens. Die Vergabe erfolgte an das Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieverwendung (IER) unter Prof. Dr. Friedrich an der Universität Stuttgart. Basis für die Berechnungen waren die von Fraport im Raumordnungsverfahren vorgelegten Unterlagen. Dabei wurden alle drei im Raumordnungsverfahren befindlichen Ausbauvarianten aus der Mediation verglichen. Das Gutachten wurde im Herbst 2003 vorgestellt und inhaltlich diskutiert.

Ziele des Gutachtens waren die möglichst quantitative Ermittlung der externen Kosten am Flughafen, und zwar sowohl die externen Umweltkosten, also Kosten, die durch Beeinträchtigungen der Umwelt entstehen, als auch ungedeckte Infrastrukturkosten, also solche Kosten, die dadurch entstehen, dass die Kosten oder Zuschüsse für Infrastruktur aus anderen Quellen stammen, z. B. im Fall der öffentlichen Finanzierung von Zubringerwegen.

Darüber hinaus sollten Vorschläge erarbeitet werden für die Internalisierung solcher Kosten. Damit ist gemeint, dass Instrumente entwickelt werden, die zu einem Ausgleich oder einer Kostenübernahme zu Gunsten der Träger externer Kosten durch die Nutznießer

der Ursache solcher Kosten. Dies sollte entsprechend der Zielrichtung der EU der „fairen" Bepreisung aller Verkehrsträger dienen. Nicht umfasst von der Untersuchung waren aber ebenso kontrovers diskutierte Faktoren, wie die mangelnde Kerosinbesteuerung oder Befreiung von Flügen von der Mehrwertsteuer.

Im Ergebnis ergaben sich deutliche Unterschiede für die drei Varianten, wobei die von Fraport nicht verfolgte Südvariante zu den geringsten Kosten führte. Hauptgrund hierfür waren die unterschiedlichen Eintrittswahrscheinlichkeiten schwerwiegender Störfälle, da in den Gutachten zum Raumordnungsverfahren vor allem das im Anflugbereich liegende Ticona-Werk bei der Nordwestvariante noch mit vergleichsweise hohen Risiken bewertet war. Später legte Fraport im Planfeststellungsverfahren Gutachten vor, die ein deutlich geringeres Risiko prognostizierten. Spätestens mit der Vereinbarung über die Verlagerung des Werks waren jedenfalls wesentliche Teile der unterschiedlichen Kostenbewertungen beim Thema Risiko nicht mehr aktuell. Eine vorgeschlagene Aktualisierung stieß nicht auf Konsens. Bei allen anderen Faktoren ergaben sich vergleichbare Kosten zwischen Nordwest- und Südvariante. Dabei waren die höchsten Kosten im Bereich Lärmwirkung zu verzeichnen sowie bei Luftschadstoffen und Klima. Mit dem Gutachten lag erstmals in Deutschland eine umfassende Betrachtung und Quantifizierung der externen Kosten eines Infrastrukturvorhabens vor.

Eine erste wesentliche Schlussfolgerung aus dem Gutachten, gemeinsam mit den Erkenntnissen aus der Synopse volkswirtschaftlicher Nutzen, war die Weiterverfolgung der Auswirkungen des Ausbaus auf Immobilienpreise. Die Thematik wurde in einem eigenen Gutachten aufgegriffen (vgl. Kap. IV. 5.2.4).

5.2.2.2 Internalisierung der externen Kosten

In einem zweiten Schritt wurde nach umfangreicher Auswertung des Gutachtens die mögliche Umsetzung der Internalisierung angegangen. Hierzu wurde ein Expertenhearing durchgeführt. Ziel des Hearings war es, einige Grundsatzfragen zu erörtern und auszuloten, welche Möglichkeiten der Internalisierung bestehen. Folgende Fragen sollten im Hearing behandelt werden:

- Würdigung der Quantifizierung der Höhe der einzelnen Kostenkategorien: Wie aussagefähig ist die Monetarisierung?
- Klärung der Sinnhaftigkeit und Machbarkeit der Internalisierung einzelner Kostenkategorien,
- Diskussion möglicher und sinnvoller Adressaten und Instrumente der Internalisierung der externen Kosten,
- Klärung der Frage, welche „Anteile" externer Kosten bereits über Leistungen der Fraport AG „internalisiert" sind (z. B. über das Lärmschutzprogramm).

Es wurden verschiedene existierende Ansätze in der Wissenschaft sowie an den Flughäfen Zürich und Frankfurt vorgestellt und intensiv mit den Teilnehmern des Hearings diskutiert. Dabei wurden die methodischen Schwierigkeiten z. B. hinsichtlich der großen Bedeutung von Systemgrenzen hervorgehoben, aber auch auf praktische Erfahrungen verwiesen. Für alle Kostenkategorien wurden verschiedene Instrumente vorgeschlagen und deren Vor- und Nachteile abgewogen.

In der Diskussion ergab sich grob zusammengefasst folgende Einschätzung zu Internalisierungsstrategien (nur solche, über die Konsens bestand):

Kostenkategorie	**Weitergehende Vorschläge**	**Adressat der Internalisierung**	
		Betreiber	**Nutzer**
Lärm	Differenziertere Ausgestaltung der Lärmentgelte (höhere Spreizung)		✔
Luft	Emissionsbezogene Entgelte, Emmissionszertifikathandel		✔
Risiko	Haftungsrecht?	?	✔
(Stau)	Peek-pricing		✔
Natur			
Klima	Freiwilliger Klimafonds	✔	✔

Experten bei einer Veranstaltung zum Thema Externe Kosten und volkswirtschaftlicher Nutzen

Weitere Instrumente wurden diskutiert. Hierbei wurde darauf verwiesen, dass Teile der Kosten bereits kompensiert werden, z. B. durch Lärmschutzprogramme, durch naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen und durch die lärmabhängige Gestaltung von Landeentgelten.

5.2.3 Perspektiven

Die Internalisierung externer Kosten als erklärtes Prinzip der EU hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Für die Etablierung der Thematik, die Weiterentwicklung der Methoden für die systematische Erfassung von externen Kosten und die Umsetzung von Maßnahmen haben die Arbeiten des RDF auch über den Standort hinaus große Bedeutung gehabt. Mit der zum Ende des RDF bereits feststehenden Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem und die Teilnahme von Fraport am Pilotversuch für die Kombination von lärm- und schadstoffabhängigen Landeentgelten waren weitere Ansätze für Kompensationen geschaffen worden.

5.2.4 Dokumente

- Dokumentation Hearing externe Kosten und Nutzen (2001).
- Gutachten Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main und Gutachten der Qualitätssicherung (2003).
- Dokumentation Hearing Internalisierung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main – Möglichkeiten und Grenzen (2006).

5.3 Auswirkungen des Ausbaus auf Immobilienpreise und Immobilienmanagement

5.3.1 Hintergrund

Bereits im Endbericht der Mediationsgruppe wurde ein Immobilienmanagement mit dem Ziel der Hilfestellung für besonders betroffene Bürger empfohlen. Auch die Mitglieder des RDF maßen dieser Thematik von Beginn an eine hohe Bedeutung bei. Darüber hinaus waren die Auswirkungen des Ausbaus auf Immobilienpreise in der Region sowohl im Rahmen der Diskussionen zum volkswirtschaftlichen Nutzen (positive Auswirkungen in Gebieten, die von der verkehrlichen Anbindung profitieren) als auch zu den externen Kosten (negative Auswirkungen in Gebieten, die von Fluglärm betroffen sind) ein Thema.

Fraport hatte bereits im Jahr 2002 angekündigt, ein Programm zum Immobilienmanagement aufzulegen. Das seit 2005 geltende freiwillige CASA-Programm ermöglicht Hauseigentümern, deren Immobilien in geringer Höhe überflogen werden, Entschädigungen bzw. in besonders gravierenden Fällen auch den Aufkauf der Immobilie. Im Gegenzug müssen sie eine Eintragung im Grundbuch zulassen, dass sie die Einwirkungen durch Luftverkehr zukünftig dulden werden. Antragsberechtigt waren demnach die Eigentümer von mehr als 1.200 Gebäuden. Bis zum Antragsschluss 2007 waren etwa 40 Verträge mit Eigentümern aus Raunheim geschlossen. Zum Februar 2007 waren rund 625.000 Euro ausbezahlt worden. Über Anträge aus vom Ausbau betroffenen Nachbargemeinden sollte nach dem Ausbau entschieden werden, da dort erst dann entsprechende niedrige Überflüge erfolgen werden. Das CASA-Programm wurde von Seiten der kommunalen Vertreter und Lärmbetroffenen als nicht ausreichend und hinsichtlich der erforderlichen Dienstbarkeit im Grundbuch als nicht akzeptabel kritisiert.

5.3.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

5.3.2.1 Gutachten „Analyse der Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main“

Mit dem Gutachten sollten die Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main quantifiziert und analysiert werden. Im Vorfeld wurden im Sommer 2004 wesentliche methodisch erfolgskritische Fragestellungen im Rahmen eines Expertenhearings diskutiert. Im Anschluss vergab das RDF das Gutachten nach einer Ausschreibung im Herbst 2005 an Prof. Dr. Hagedorn von SEurWIS mit einer umfangreichen Qualitätssicherung durch INFRAS, Zürich.

Hearing mit Experten zum Thema Immobilienpreise

Einfluss von Fluglärm auf die Immobilienpreise von Wohnbauten

Referenzpreis 290.000 €		**Lärmbelastung in dB(A)**				
		< 50	50–55	55–60	60–65	> 65
Mittlere Käuferreaktion		0 €	-14.500 € (-5 %)	-29.000 € (-10 %)	-43.500 € (-15 %)	-58.000 € (-20 %)
Varianzen	Nähe zu Frankfurt	geringer hemmend in der Nähe der Agglomeratiomszentren				
	Angebot ÖPNV	geringer hemmend bei guter ÖPNV-Anbindung an Frankfurt				
	Ortsgröße	geringer hemmend in Städten über 50.000 Einwohner				
	Stadtentwicklung	wesentlich geringer hemmend in aufstrebenden als in stagnierenden Ortsteilen				

Die fluglärmbedingten Einbußen in den einzelnen Ortsteilen setzen ab einer Belastung von 50 dB(A) ein und liegen pro dB(A) in der Größenordnung von 1 %.

Einfluss von Fluglärm auf die Immobilienpreise von Wohnbauten

Referenzpreis 290.000 €		**Anbindung und Lage zum Flughafen**		
		nah	**mittel**	**fern**
Mittlere Käuferreaktion		29.000 € (+10 %)	14.500 € (+5 %)	0 €
Varianzen	Flughafenanbindung Straßenverkehr	stark ausgeprägt in der Nähe der Agglomeratiomszentren		
	Flughafenanbindung Linienverkehr	stark ausgeprägt bei guter ÖPNV-Anbindung an Frankfurt		
	Ortsgröße	stark ausgeprägt in Ortsteilen mit relativ hohem Preisniveau		

Die Lage zum Flughafen und die Anbindung wirken sich positiv aus. Eine nahe Lage (in direkter Flughafenumgebung mit S-Bahn-Anschluss) führt zu Preiserhöhungen in der Größenordnung von ca. 10 %. Eine mittlere Lage (weitere Flughafenumgebung, Anreisezeit > 30 Minuten) führt zu Preissteigerungen in der Größenordnung von 5 %.

Gegenstand des Gutachtens waren Immobilien, die als Wohnraum genutzt werden.

Das Gutachten untersuchte folgende Fragen:

- Welchen Einfluss hat der Flughafen Frankfurt auf die Immobilienpreise in den einzelnen umliegenden Gemeinden, sowohl positiv als auch negativ?
- Welche Wertveränderungen (positiv, negativ) lassen sich daraus für den geplanten Bau einer Landebahn ableiten?
- Welche Wertveränderungen ergeben sich insgesamt durch den geplanten Bau einer Landebahn für den Zeitpunkt 2020?

Die Analyse wurde mit Hilfe der sogenannten Vergleichspreisanalyse durchgeführt. Darüber hinaus hat im Rahmen der Qualitätssicherung eine umfangreiche Plausibilisierung der Ergebnisse stattgefunden.

Insgesamt kommt das Gutachten zum Ergebnis, dass Fluglärm signifikante Auswirkungen auf die Preise für Wohnraum in der Region hat.

Die Zusammenhänge können für Wohnbauten (Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum) nachgewiesen werden und basieren auf einer Querschnittsanalyse. Aus diesem Grund sind der gewachsene Einfluss des Flughafens und die Nutzungsänderungen (z. B. Umwidmung von Wohn- in Gewerbenutzung) schwierig abzubilden. Auf die Preise von Gewerbegrundstücken konnte die Vergleichspreisanalyse hingegen keinen direkten Einfluss des Flughafens nachweisen.

Im Gutachten wurde auch untersucht, welche Auswirkung der Ausbau auf die Immobilienpreise haben könnte.

Fiele also bei den untersuchten Gemeinden der Fluglärm weg, würde sich durch den Bau einer Landebahn der Grundstückswert im Mittel um 17,2 % steigern, statt sich um 1,8 % zu reduzieren. Würde nicht nur der Lärm, sondern auch die gute Anbindung wegfallen (vergleichbar mit einer flughafenfernen Lage), würde sich der Wert um 7,6 % erhöhen. Diese Werte können auch in Relation zueinander interpretiert werden: Der negative Effekt der Lärmbelastung ist auf Basis der Vergleichspreisanalyse demnach deutlich größer als der positive Effekt der Flughafenanbindung. Dies gilt für alle untersuchten Gemeinden. Im Mittel liegt der Wertminderungseffekt durch den Fluglärm (durch die heutige Belastung und durch den Ausbau

Flughafenbedingte Wertdifferenzen zur Ist-Situation für hypothetische Situationen

Differenz Ist-Ausbau in %	Effektive Situation: flughafennah und belärmt	Situation 1: mit Anbindung ohne Fluglärm	Situation 2: ohne Anbindung und belärmt	Situation 3: ohne Anbindung und ohne Fluglärm
Alle untersuchten Gemeinden	-1,8 %	+17,2 %	-8,8 %	+7,6 %
Nur Gemeinden mit Wertminderung	-6,6 %	+14,9 %	-9,1 %	+6,3 %
Nur Gemeinden mit Wertsteigerung	+6,6 %	+22,6 %	-13,7 %	+9,4 %

für alle untersuchten Gemeinden) bei über 19 %, während der positive Effekt der Anbindung bei 7 % liegt. Zusammen ergibt sich ein Effekt von nur 5,8 %. Er ist geringer als der Saldo der beiden Effekte.

In einem weiteren Schritt wurden die Wertveränderungen auf Basis der Lärmbelastungspläne 2020 auf alle Gemeinden hochgerechnet. Umgerechnet auf einen summierten Grundstückswert von 27 Mrd. Euro für den Zustand 2020 (Wert aller Wohngebäude in Wohnzonen zusammen) ohne Ausbau, ergibt sich durch den Bau einer Landebahn ein Wertverlust von 405 Mio. Euro oder 1,5 %. Betrachtet man nur die Gemeinden mit Wertminderungen, ergibt sich ein Wertverlust von 2,6 % oder absolut ausgedrückt 542 Mio. Euro. In den Gemeinden mit Minderbelastungen beträgt die Werterhöhung 2,4 % oder 108 Mio. Euro.

Im Rahmen der Qualitätssicherung wurde eine andere Methode angewendet, um zu prüfen, ob diese zu vergleichbaren Ergebnissen kommt. Hierfür wurde mit dem Datensatz der Vergleichswertanalyse eine ökonometrische Schätzung durchgeführt.

Bezogen auf den Lärm kam die Analyse zu einem etwas geringeren Ergebnis, das aber in vergleichbarer Größenordnung, auch im Vergleich zu anderen internationalen Studien liegt.

Einige Einflüsse des Flughafenausbaus auf die Immobilienpreise konnten im Gutachten nicht berücksichtigt werden:

- zusätzliche Arbeitskräfte und Einnahmenpotenziale für die Gemeinden einerseits, die die Nachfrage nach Wohnraum erhöhen und sich preissteigernd auswirken,
- zusätzliche Lärmbelastungen andererseits, die sich auf die Siedlungsentwicklung negativ auswirken und damit auch zu einer Abnahme von Wohnraum in Relation zum Gewerberaum führen können.

Das RDF diskutierte und würdigte das Gutachten ausführlich und wies auf weitere offene Fragen hin. Für die Interpretation der Ergebnisse im RDF wurden folgende Aspekte festgehalten:

- Flughafenspezifische Einflussfaktoren sind nicht die einzigen Einflussfaktoren bei der Immobilienpreisentwicklung.
- Die untersuchten flughafenspezifischen Einflussfaktoren wirken lokal unterschiedlich auf die Preisentwicklung, insgesamt überwiegt dabei die Preisminderung.
- Die Prognose der Wertminderung im Falle des Baus einer Landebahn ist weder eine exakte Vorhersage noch meint sie eine absolute Wertminderung, vielmehr ist sie eine vereinfachte Simulation der Auswirkungen eines bestimmten Faktors, der Lärmbelastung.
- Das Gutachten macht keine Aussagen über den Einzelfall einer spezifischen Immobilie.
- Die ermittelten Werte des Gutachtens weichen aus methodischen Gründen von den Werten der Gutachterausschüsse ab.

Im RDF wurde zudem diskutiert, ob das Immobilienmanagement ein geeignetes Instrument ist, um die Belastungssituation lärmsensibler Einrichtungen wie Krankenhäuser etc. zu entschärfen.

5.3.2.2 Planfeststellungsbeschluss und Fluglärmgesetz

Im Planfeststellungsbeschluss werden für einige wenige besonders lärmbetroffene Immobilieneigentümer Ansprüche auf Ankauf oder Entschädigung festgeschrieben. Ebenso ist im Fluglärmschutzgebiet für Wohngebäude innerhalb der Tagschutzzone vorgesehen, dass die entgangene Nutzung von Außenwohnbereichen, z. B. Terrassen, einen Anspruch auf Entschädigung auslöst. Weitere verbindliche Regelungen zur Entschädigung sind nicht vorgesehen.

5.3.3 Perspektiven

Im Anti-Lärm-Pakt und der gemeinsamen Erklärung der Landesregierung und Luftverkehrswirtschaft vom Dezember 2007 wird das Thema Immobilienmanagement wieder aufgegriffen. Darin wird ein freiwilliges Immobilienmanagement, finanziert durch Mittel eines Regionalfonds, für besonders lärmbetroffene Immobilieneigentümer in Aussicht gestellt. Auch der Landtag hat in seinem Beschluss zum ALP eine entsprechende Absichtserklärung formuliert.

5.3.4 Dokumente

- Dokumentation Hearing „Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main (2004).
- Gutachten „Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main (2007).
- Gemeinsame Synopse des Gutachters, der Qualitätssicherung, der Geschäftsstelle und der Wissenschaftlichen Begleitung zu den Arbeiten im Rahmen des Gutachtens „Analyse von Immobilienpreis“ (2007).
- Schlussbericht der Qualitätssicherung zum Gutachten „Analyse von Immobilienpreis“ (2007).
- Positionen des RDF zum Thema Immobilienmanagement im Umfeld des Flughafens Frankfurt (2008).

5.4 Sozialmonitoring

5.4.1 Hintergrund

Das RDF hat sich mit der Analyse der Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur in den Gemeinden im Umfeld des Flughafens Frankfurt am Main beschäftigt. Anlass war die Befürchtung bzw. Beobachtung von Gemeinden, dass sich die Sozialstruktur vor allen Dingen wegen der Lärmbelastung durch Zu- und vor allem Wegzüge in verlärmten Gebieten negativ verändert. Das Ziel des RDF war es nach Wegen zu suchen, möglichst frühzeitig Veränderungen der Sozial- und Wirtschaftsstruktur zu erkennen, die mit der Entwicklung des Flughafens Frankfurt zusammenhängen, um

Raumstrukturelle Effekte des Luftverkehrs in Frankfurt: Beschreibung des Rahmens der zu betrachtenden Effekte.

– negative Veränderungen zu minimieren bzw. diesen durch entsprechende Maßnahmen entgegenwirken zu können und
– positive Veränderungen auch aufgrund getroffener Maßnahmen zu fördern, auf Übertragbarkeit auf andere Kommunen zu prüfen und in der Kommunikation (Standortmarketing) nutzen zu können.

Ein umfassendes Sozialmonitoring schien dem RDF geeignet, solche Entwicklungen systematisch erfassbar zu machen bzw. Grundlagen für mögliche planerische und sonstige Maßnahmen der Stadtentwicklung schaffen zu können, um den Entwicklungen proaktiv zu begegnen. Daher entschied sich das RDF, die Machbarkeit eines Sozialmonitorings in einer Pilotphase zu prüfen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den Rahmen der zu betrachtenden raumstrukturellen Effekte des Luftverkehrs.

5.4.2 Arbeiten und Ergebnisse im RDF

Da bisher keine Methodik etabliert war, wie die verschiedenen Einflüsse und Folgen auf die Sozialstruktur erhoben und systematisch beobachtet werden können, wurde ein Prozess vereinbart, um ein methodisches Konzept für ein zukünftiges Sozialmonitoring zu entwickeln. Dieser Prozess wurde mit einem Hearing 2004 mit Experten aus den Bereichen Stadtentwicklung, Sozialstruktur, Stadtsoziologie initiiert. Ein Ergebnis dieses Hearings war, dass eine empirische Analyse der Daten zur Sozial- und Wirtschaftsstruktur (Kontextindikatoren) durch die periodische Erhebung ausgewählter Sozial- und Wirtschaftsindikatoren auf disaggregierter Ebene, wie etwa der Gewerbestruktur, viel Potenzial bieten würde. Zusätzlich könnte die Analyse von Zu- und Abwanderungen (Mobilität) als einer der zentralen „Frühindikatoren" für die Veränderung der Sozialstruktur angesehen werden.

Wohnzufriedenheit wurde von den Experten nicht als sinnvoller Indikator angesehen, da derartige Aussagen sehr schwierig zu interpretieren seien. Wichtig erschien den Experten die Installation einer externen koordinierenden Person/Institution zur Zusammenführung und Auswertung der Kontextindikatoren, wenn man sich für ein derartiges Sozialmonitoring entscheidet. Die zu konkretisierende Methodik sollte zunächst in Modellkommunen erprobt werden, um dann gegebenenfalls im Erfolgsfall den Untersuchungsraum auszuweiten.

Im Anschluss an dieses Hearing in 2004 fand eine Detaillierung des Untersuchungsdesigns für die Pilotphase eines Sozialmonitorings statt, die im Anschluss erfolgreich durchgeführt werden konnte: Die für die Entwicklung des Sozialmonitorings und der Umsetzung der Pilotphase im RDF eingesetzte interkommunale Arbeitsgruppe wurde beauftragt, dem Projektteam und dem RDF eine konkrete Empfehlung zum Start, d. h. zum Untersuchungsdesign und zur externen Begleitung vorzulegen. Nach umfangreichen Vorarbeiten wurde im November 2006 das Konzept für eine Pilotphase für ein Monitoring des Einflusses des Flughafens auf die Sozial- und Wirtschaftsstruktur der umliegenden Gemeinden vorgestellt. Diesem folgte im Februar 2007 eine konkrete Leistungsbeschreibung für eine externe gutachterliche Begleitung. Nach Ausschreibung entschied sich das RDF 2007, das Konsortium von Institut Wohnen und Umwelt, Infrastruktur und Umwelt, jeweils Darmstadt, und Prof. Dr. Häußermann, Berlin, zu beauftragen. Mit der Qualitätssicherung wurden empirica und Dr. Langhagen-Rohrbach beauftragt. Am 5. Juni 2008 stellten die Gutachter dem Begleitkreis und dem Projektteam erste Ergebnisse vor, der finale Endbericht wurde nach dem offiziellen Ende des RDF im Herbst 2008 vorgelegt. Dieses Vorgehen wurde bei der Vorstellung der vorläufigen Ergebnisse am 13. Juni im Forum so festgelegt.

Die Pilotphase mit den beiden thematischen Säulen – der Wanderungsmotivbefragung und der Erhebung von Kontextindikatoren – erfolgte in den Pilotkommunen Darmstadt, Flörsheim, Kelsterbach, Mainz, Offenbach und Raunheim. Wesentlich bei der Interpretation der Ergebnisse war, dass die Pilotphase

aufgrund der nicht zu Verfügung stehenden Zeitreihen der Daten sowie deren Analyse noch eine Momentaufnahme darstellte und deshalb die Überprüfung und Verifizierung verschiedener Hypothesen und Entwicklungen erst statt finden kann, wenn das Monitoring längerfristig eingerichtet werden würde. Die gewählte Methodik hat sich – so das Fazit des Gutachtens – als empfehlenswert und die Indikatoren als erhebbar und aussagekräftig erwiesen. Bei der Erhebung und Auswertung von Daten zum Migrationshintergrund bei Zu- oder Wegzügen wurde hierbei bundesweit Neuland betreten und vorbildliche Pionierarbeit geleistet. Eine Überführung der Pilotphase in eine Hauptphase als Bestandteil der Arbeiten von FFR und Umwelthaus wurde von den Gutachtern und der Qualitätssicherung mit entsprechenden Anpassungen empfohlen.

5.4.3 Perspektiven

Es bestand im RDF übergreifend Einigkeit, dass die Einführung eines systematischen Sozialmonitorings für die Gestaltung lokaler und regionaler Entwicklungen sehr wertvoll wäre. Daher sah auch der Kabinettsbeschluss zum FFR vor, dass im zukünftigen Umwelthaus die Aktivitäten zu einem Sozialmonitoring in Zusammenarbeit mit den Kommunen gebündelt und betreut werden. Mit der Schaffung einer methodischen Basis und ersten Umsetzungserfahrungen hat das RDF die erforderlichen Vorarbeiten geleistet, die bundesweit an einem Flughafen Modellcharakter hätten.

5.4.4 Dokumente

- Dokumentation Expertengespräch „Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsstrukturen im Umfeld des Flughafen Frankfurt/Main“ (2002).
- Dokumentation Hearing „Einfluss der Entwicklung des Flughafens Frankfurt auf die Sozialstruktur der umliegenden Gemeinden“ (2004).
- Gutachten „Externe Wissenschaftliche Begleitung der Pilotphase eines Sozialmonitorings in den Gemeinden im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main“ (2008).
- Bericht der Qualitätssicherung zum Gutachten „Externe Wissenschaftliche Begleitung der Pilotphase eines Sozialmonitorings in den Gemeinden im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main“ (2008).

V

V Stationen der Diskussion im RDF

1 Jahr 2000

1.1 Begleitung der formalen Verfahren

Bereits mit dem Schreiben vom 8. Februar 2000 hatte die FAG beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung ihre Ausbaupläne angezeigt. Durch den Ausbau solle eine Erweiterung der Kapazität des Flughafens auf mindestens 120 Flugbewegungen pro Stunde und 657.000 Bewegungen im Jahr 2015 erfolgen. Der erste öffentlich wahrnehmbare Schritt auf dem Weg zu einer Kapazitätserweiterung war der „Scoping-Termin“ vom 2. bis 4. November 2000, bei dem der vorgesehene Untersuchungsumfang der Umweltverträglichkeitsprüfung vor den Trägern öffentlicher Belange (Kommunen, Behörden, Umwelt- und Naturschutzverbände etc.) zur Diskussion gestellt wurde.

Das RDF begleitete und diskutierte diese Entwicklungen von Anfang an aufmerksam, wobei es dem Landesentwicklungsplan (LEP) besondere Aufmerksamkeit schenkte, der die raumordnerischen Grundlagen für den Ausbau schuf und im Dezember 2000 von der Landesregierung verabschiedet wurde. Dabei sorgte die Gewichtung einzelner Bausteine der Mediation im LEP für eine heftige Diskussion unter den Mitgliedern. Verschiedene Mitglieder des RDF sahen die Bausteine der Mediation nicht gleichberechtigt behandelt, weil der LEP den Ausbau im rechtsverbindlichen Abschnitt nannte, das Mediationspaket als Ganzes aber nur im unverbindlichen Vorwort erschien. Aufgrund der Intervention des RDF wurden auch das Nachtflugverbot, die Optimierung des bestehenden Systems und der Anti-Lärm-Pakt in den den Flugverkehr betreffenden Passus des LEP aufgenommen. Im dann verabschiedeten Plan ist der Ausbau als verbindliches Ziel, die anderen Bausteine sind als Grundsätze genannt. Verschiedene Mitglieder des RDF sahen darin eine fortgesetzte Ungleichbehandlung. Und zwei Institutionen ließen ihre Mitgliedschaft daraufhin ruhen.

1.2 Dialog im Forum: Grundlagen legen

In der konstituierenden Sitzung des RDF am 23. Juni 2000 legte der hessische Ministerpräsident einen Codex vor, der die Aufgabenstellung des RDF umreißt. Ebenso stellte er dem Gremium den Präsidenten der TU Darmstadt, Prof. Dr. Wörner, als Vorsitzenden des Forums, voran. Der erste Auftrag an das RDF bestand darin, eine Geschäftsordnung (vgl. Kap. VII. 14) mit den Aufgaben des Forums zu erarbeiten und zu verabschieden, die noch vakanten Forumssitze zu vergeben und – entgegen den ursprünglichen Vorgaben – sechs zusätzliche kommunale Mitglieder zu berufen. Weiterhin waren die Balance zwischen vertrauensvollem Umgang mit Informationen sowie einer transparenten Arbeitsweise als auch die Abstimmungsmodi im Rahmen der Meinungsbildung Gegenstand der ersten Diskussionen.

Das RDF besetzte vier der letzten fünf freien Plätze mit der Landesärztekammer, dem Fachverband Spedition und Logistik, der Initiative Pro Flughafen sowie der Bürgerinitiative WiDeMa (Wicker, Delkenheim, Massenheim). Angesichts der Erweiterung auf 36 Institutionen gab sich das RDF im Dezember 2001 für Abstimmungsfälle ein verbindliches Verfahren, das die Ausgewogenheit des Gremiums wahren sollte. Auf Vorschlag des Vorsitzenden hatten alle aktiven 34 Vertreter jeweils eine Stimme. Allerdings sollte die einfache Mehrheit nicht für eine Entscheidung reichen. Nur bei mindestens 20 (17 + 3) gegen 14 (17 - 3) Stimmen galt eine Entscheidung demnach als angenommen. Bei knapperen Mehrheiten sollte der Vorsitzende den Ausschlag geben.

Mögliche Verhandlungen für Win-win-Lösungen standen am Anfang in weiter Ferne. Zu den ersten Herausforderungen gehörte es, Grundlagen für eine tragfähige Organisation eines vertrauensvollen Dialogs zu legen. Dies geschah mit der Verabschiedung der gemeinsamen Geschäftsordnung, die Strukturen und

Prinzipien der eigenen Arbeit festlegte, und mit der Berufung weiterer, zunächst kommunaler Mitglieder ins Forum (vgl. Kap. II. 2.1). In der Geschäftsordnung bekannte sich das RDF zur Mediation als Grundlage seiner Arbeit und hielt die Mitglieder an, zu „einem vertrauensbildenden Gesprächs- und Verhandlungsstil" beizutragen. Es entstand eine breit geführte, offene, informelle, voraussetzungslose und ergebnisoffene Diskussion über den Flughafen Frankfurt am Main. Diese breite Diskussion zu Beginn war zwar noch weit von Ergebnissen in Detailverhandlungen entfernt – aber vielleicht auch deren notwendige Voraussetzung.

Ebenso galt es, in der Anfangsphase die Finanzierung des RDF zu klären. Es wurde festgelegt, dass die Geschäftsstelle, der regionale Dialog, die Wissenschaftliche Begleitung sowie alle weiteren Kosten des RDF (Hearings, Gutachten, Veranstaltungen, Exkursionen) aus einem Fonds bestritten werden sollten, in den die Hessische Landesregierung sowie weitere Mitglieder des RDF einzahlten. Zusätzlich übernahmen Mitglieder des RDF weitere Kosten, zum Beispiel stellten meistens Mitglieder die Räumlichkeiten für die Sitzungen des RDF und der Projektteams kostenfrei zur Verfügung. Über die Verwendung der Fondsmittel entschied dann das RDF. Das Konstrukt eines Fonds erlaubte es, wie bereits im Mediationsverfahren, Neutralität zu gewährleisten. Durch die gemeinschaftliche Entscheidung im RDF über die Mittelverwendung wurden die Gelder im Fonds neutralisiert, auch wenn die einzahlenden Institutionen nicht unbedingt als neutral wahrgenommen wurden.

Das Forum richtete ab November 2000 zu fünf Themen Projektteams ein: Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt, Optimierung des bestehenden Systems, Langfristperspektiven/No-Regret-Strategie, Ökologie und Gesundheit. Sie sollten durch zeitlich begrenzte inhaltliche Arbeit das Arbeitsprogramm ausfüllen. Die Projektteams wiederum bildeten zusätzlich Kleingruppen, die konkreten Fachfragen nachgingen. In den Projektteams waren fachlich versierte und inhaltlich zuständige Repräsentanten der im RDF beteiligten Institutionen vertreten. Zusätzlich wurden die Projektteams für weitere interessierte Personen, Einrichtungen und Organisationen geöffnet.

1.3 Facharbeit

Die unter dem Begriff „Restanten" zusammengefassten in der Mediation nicht abschließend behandelten Themen wurden in den Aufgabenkatalog und das von der Wissenschaftlichen Begleitung erstmalig formulierte Arbeitsprogramm des Regionalen Dialogforums übernommen. Mit dem Arbeitsprogramm legte das Forum langfristige thematische Schwerpunkte fest. Es entsprach einem Fahrplan für seine zukünftige Arbeit. Diese erfolgte nicht nur mit Hilfe von Experten und Wissenschaftlern aus Deutschland und Europa, sondern auch durch Kontaktaufnahme mit anderen Akteuren der Region, die mit bestimmten Themen befasst waren, so beispielsweise bei der Siedlungs- und Regionalentwicklung.

Das RDF beschloss außerdem, dass bei beauftragten Gutachten renommierte Qualitätssicherer schon mit Beginn der Gutachtenerstellung mit einbezogen wurden, um die Qualität der Ergebnisse abzusichern. Dafür wurden einschlägige Fachleute ausgewählt, die zum Teil über unterschiedliche Fachrichtungen, Spezialisierungen und Denkrichtungen verfügten. Damit knüpfte das RDF an die erfolgreiche Praxis der Mediation an, Gutachten nicht nur auf einer breiten, konsensualen Basis der Mitglieder erarbeiten zu lassen, sondern auch die wissenschaftliche und praktische Breite des aktuellen Wissensstandes voll auszunutzen.

1.4 Bürgerdialog

Ausgangspunkt für das Dialogangebot des RDF an die Region war eine Bedarfserhebung unter Bürgern und Multiplikatoren. Sie fand in Form von fünf sogenannten „Fokusgruppen" am 25. August 2000 in Mörfelden-Walldorf parallel zur dritten Sitzung des Forums statt. Ziel der Fokusgruppen war, die Erwartungen der Bürger und Multiplikatoren

an die Kommunikation des RDF zu erfahren und die für sie wichtigsten Themen zu identifizieren. Eines dieser Themen, der Lärmschutz, wurde am 25. Oktober 2000 mit einer öffentlichen Veranstaltung, einem sogenannten Themendialog, aufgegriffen. Experten der drei internationalen Flughäfen Zürich, Köln-Bonn und Amsterdam-Schiphol stellten die Lärmschutzprogramme ihrer Flughäfen vor. Ziel der Veranstaltung war es, die Praxis an anderen Flughäfen im Bereich Lärmschutz kennenzulernen. Dazu referierten Jannie van der Pluijm von der Lärmschutzkommission Schiphol (Commissie Geluidshinder Schiphol: CGS) zur Situation am Flughafen Amsterdam-Schiphol, Martin Partsch zum Lärmschutzprogramm am Flughafen Köln-Bonn und Dr. Martin Bissegger als Leiter Lärmmanagement und Anwohnerschutz zur Situation am Flughafen Zürich. Die Fragen, Kommentare und Anregungen aus der Veranstaltung wurden protokolliert und den Mitgliedern des Regionalen Dialogforums und der Projektteams für ihre weitere Arbeit zur Verfügung gestellt. Somit konnte sichergestellt werden, dass ein indirekter Austausch zwischen den Forumsmitgliedern und den Bürgern stattfand.

Mit der Eröffnung des Bürgerbüros Ende November 2000 in Rüsselsheim wurde ein weiterer zentraler Grundstein für den Bürgerdialog gelegt. Die offene Geschäftsstelle des RDF in der Nähe des Bahnhofs war zugleich Service- und Schnittstelle für die Bürgerinnen und Bürger und etablierte sich schnell als Anlaufstelle für Fragen rund um die Arbeit des RDF und die Fluglärmbelastung. Das Konzept des Bürgerbüros beruhte auf den drei Säulen Dialog, Information und Service. Dass die Mitarbeiter sich öffentliches Vertrauen mühsam zu erkämpfen hatten, machten Demonstrationen vor dem Bürgerbüro, eine eingeschlagene Scheibe und Wandschmierereien deutlich. Auf der anderen Seite nahmen in den ersten Monaten auch mehrere Hundert Bürger die Angebote des Bürgerbüros wahr.

2 Jahr 2001

2.1 Begleitung der formalen Verfahren

Nach dem Scoping-Termin im November 2000, der im Zuge des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt wurde, teilte das zuständige Regierungspräsidium in Darmstadt im Februar 2001 mit, welcher Untersuchungsumfang konkret für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erwartet wurde.

Am 16. März 2001 stellten sich Regierungspräsident Gerold Dieke und der zuständige Mitarbeiter Hans Eck der Diskussion im RDF. Sie informierten über den Stand und das weitere Vorgehen des Verfahrens.

Das RDF bemühte sich in diesem Jahr noch an einem zweiten Punkt, sich zu einem formalen Verfahren zu äußern. Nach einer Diskussion im Projektteam ALP und im Forum verabschiedete das RDF im März 2001 eine Stellungnahme zu Plänen des HMWVL, die nächtlichen Flugbewegungen durch ein Kontingent zu deckeln. Eine entsprechende vorläufige Entscheidung erging am 26. April 2001 zum Winterflugplan 2001/2002, gleichzeitig ordnete Staatsminister Dieter Posch Maßnahmen zum passiven Lärmschutz in der Region an.

In der 11. RDF-Sitzung am 1. Juni 2001 besuchten Ministerpräsident Koch und Staatsminister Posch das Forum und diskutierten mit den Forumsteilnehmern den Stand der Umsetzung der fünf Punkte des Mediationsergebnisses. Staatsminister Posch führte dabei aus, es werde mit verschiedenen Akteuren diskutiert, ob eine Deckelung des Lärms ab einem gewissen dB(A)-Wert (Lärmkontingent) statt der bisher diskutierten Deckelung von Flugbewegungen (Bewegungskontingent) eingeführt werden sollte. Koch und Posch machten deutlich, dass alle fünf Teile des Mediationspakets gleichrangig behandelt werden würden.

Im RDF bestand von Beginn an Konsens darüber, das Dialogverfahren nicht zu eng mit den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zu verkoppeln, sondern als paralleles informelles Verfahren, in dem Entscheidungen durch Diskussionen, Kompromisse und Verträge erzielt werden, zu betreiben. Dennoch

wurde die Begleitung der formalen Verfahren als wichtige Aufgabe angesehen mit dem Ziel, die Ergebnisse aus Mediation und RDF und ihre Bedeutung den zuständigen Behörden zu vermitteln. Diese behandelten das RDF wie einen Träger öffentlicher Belange (TÖB). So wurde Mitgliedern des RDF beispielsweise die Teilnahme am Erörterungstermin ermöglicht. Darüber hinaus erhielt das RDF in Person des Vorsitzenden beim Anhörungstermin des Raumordnungsverfahrens (ROV) zum Flughafenausbau Rederecht.

Erstmals thematisiert wurde auch die Bedeutung von im Rahmen des RDF erstellten Gutachten. Regierungspräsident Dieke betonte, Gutachten des RDF könnten den Kenntnisstand erweitern und erhellen, und die Arbeit des Dialogforums werde seitens des Regierungspräsidiums mit großem Interesse verfolgt. Gutachten, die vom Dialogforum in Auftrag gegeben werden, könnten jedoch dann nicht formal in das Raumordnungsverfahren aufgenommen werden, wenn die gesetzlichen Anforderungen dieses Verfahrens eine entsprechende Einbeziehung nicht zuließen. Hierzu erläuterte Staatsminister Posch am 11. Juni 2001, dass Ergebnisse aus Gutachten des Dialogforums in jedem Fall im Rahmen der Abwägungsentscheidung innerhalb der förmlichen Verfahren berücksichtigt werden würden. Es könne aber keine Garantie gegeben werden, dass die Ergebnisse in eine Entscheidung übernommen würden.

2.2 Dialog im Forum: das „Zug-um-Zug-Konzept“

Während der Ausbauantrag seinen formalen Gang zu nehmen begann, schien insbesondere die Umsetzung des Nachtflugverbots vor wachsenden Hürden zu stehen. Ein von der Landesregierung in Auftrag gegebenes Gutachten von Dr. Volker Gronefeld zeigte Schwierigkeiten und Grenzen, aber auch einen möglichen Weg zur Umsetzung des Nachtflugverbots auf. Einige Mitglieder des RDF kritisierten die Schritte in Richtung Nachtflugverbot und Lärmschutz als zu zögerlich und waren in zunehmender Sorge, dass das Nachtflugverbot an rechtlichen und praktischen Umsetzungsbarrieren scheitern könnte, während gleichzeitig der Ausbau umgesetzt werden würde.

Diskussion im Regionalen Dialogforum: Martin Gaebges (BARIG), Bgm. Erhard Engisch (Kelsterbach), Bgm. Hans Franssen (Hattersheim), v.l.n.r.

Um in diesem Punkt Vertrauen durch Verbindlichkeit zu schaffen, schlug Prof. Wörner im März 2001 ein Stufenkonzept vor, das sogenannte „Zug-um-Zug-Konzept“. Dieses sollte sicherstellen, dass jedem Schritt in Richtung Ausbau und Zunahme der Flugbewegungen ein adäquater Schritt in Richtung Entlastung und Schutz der Bevölkerung folgt oder vorausgeht. Die einzelnen Teile des Mediationspakets seien auf diese Weise miteinander zu verknüpfen und in enger Abhängigkeit voneinander Zug um Zug umzusetzen. In der darauf folgenden Diskussion im RDF wurde deutlich, dass die gemeinsame Umsetzung aller fünf Komponenten des Pakets zwar immer wieder eingefordert wurde, bei Ausbaugegnern und -befürwortern aber nicht vollen Widerhall fand. Eine deutliche Mehrheit des RDF unterstützte dennoch das vorgeschlagene „Zug-um-Zug-Konzept“, wobei sich das Hauptinteresse vieler Mitglieder auf Schritte zur Umsetzung des Nachtflugverbots konzentrierte. Im April konkretisierte Prof. Dr. Wörner das Konzept durch einzelne Schritte zur Prüfung und Umsetzung eines Nachtflugverbots. Die Fraport AG bekannte sich daraufhin im Forum zu einem zukünftigen Planfeststellungsantrag, der das Nachtflugverbot einschließe – ein großer Erfolg für das RDF. Auch die Landesregierung machte ihre Unterstützung des

Colin Cobbing berichtet aus London beim Hearing „Langfristperspektiven und Belastungsgrenzen"...

... den anwesenden Teilnehmern des RDF und der Projektteams.

Dialogstunde im Bürgerbüro in Rüsselsheim

Nachtflugverbots deutlich, indem Ministerpräsident Koch im Juni 2001 vor dem RDF ein klares Bekenntnis dazu ablegte. Damit war ein Stück Vertrauen in die Umsetzung des Nachtflugverbots und der Mediation geschaffen.

2.3 Facharbeit

Im ersten Halbjahr 2001 führte das RDF die ersten vier Expertenhearings durch: Am 27. März 2001 zu den „Rechtlichen Möglichkeiten eines Nachtflugverbots", am 3. April 2001 am Flughafen Hahn zu „Kooperationsmöglichkeiten mit Hahn und anderen Flughäfen", am 3. und 4. Mai 2001 zu Perspektiven anderer Flughäfen zum Thema „Langfristperspektiven und Belastungsgrenzen" sowie am 8. Mai 2001 zu Perspektiven anderer Flughäfen zum Thema „Fluglärmmonitoring".

2001 wurden auch die ersten Gutachten vergeben: Im Juli brachte das Forum die Ausschreibung zur gutachterlichen Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen zur Umsetzung eines Nachtflugverbots in Frankfurt auf den Weg.

Auf Vorschlag der zuständigen Projektteams beschloss das RDF im August 2001 die Vergabe von zwei weiteren Gutachten: die Machbarkeitsstudie „Gesundheitliche Lebensqualität und Fluglärm" (PT Ökologie und Gesundheit) und – anknüpfend an das Hearing – das Gutachten „Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt am Main mit Hahn und anderen Flughäfen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung" (PT Optimierung). Im Dezember folgte das vierte Gutachten „Fluglärmmonitoring am Flughafen Frankfurt/Main", um aufzuzeigen, wie Flugbewegungen und daraus resultierender Lärm für die Betroffenen zeitnah sichtbar gemacht werden können. Dazu wurden folgende Schwerpunkte integriert betrachtet: Beitrag der Flugsicherung (Flugbewegungen), Fragestellungen der Akustik und Aufgaben der Kommunikation. Ziel war, ein Lärmmonitoring zu installieren, das auch die Wirksamkeit von Maßnahmen der Lärmminderung zu prüfen vermochte.

2.4 Bürgerdialog

Die Bibliothek des Bürgerbüros füllte sich mit unterschiedlichen Materialien zu Themen des Flughafenausbaus, des Lärms und seiner Wirkungen, der Geschichte des Konflikts, des Mediationsverfahrens und des RDF und stieß auf reges Interesse bei den Bürgern. Materialien von Bürgerinitiativen wurden ebenso ausgelegt wie vom Flughafen und aus der Wissenschaft. Darüber hinaus lief der Verleih von Schallpegelmessgeräten gut an. Betroffene Bürger konnten sie für eine Woche privat ausleihen und konnten die Daten unter fachkundiger Aufsicht der Mitarbeiterinnen des Bürgerbüros auswerten.

Im Mai 2001 stellte sich das Bürgerbüro zehn Tage lang auf dem Hessentag in Dietzenbach vor. Das große Interesse der Bürger am Mediationsergebnis und seiner Umsetzung führte zu vielen konstruktiven Gesprächen, unter anderem mit dem Ministerpräsidenten selbst. In der Folge plante das Bürgerbüro regelmäßig Besuche in der Region und machte als „mobiles Bürgerbüro" auf das Angebot des RDF aufmerksam. Darüber hinaus führte es ab Juni 2001 sogenannte Dialogstunden durch. Diese Kleingruppenveranstaltungen mit Experten, Entscheidungsträgern und interessierten Bürgern –- allein elf im zweiten Halbjahr 2001 –- waren sehr gut besucht und zeigten erneut, dass offene und konstruktive Diskussionen in der Öffentlichkeit möglich und gewünscht waren.

Am 6. April 2001 fand zudem ein Kongress mit 250 Teilnehmern zum Thema „Mediation und Dialog als institutionelle Chance" statt, bei dem es um die Frage ging, wie in Zukunft neue dialogische Beteiligungsverfahren massive öffentliche Konflikte besser und schneller lösen könnten. Die Ergebnisse des Kongresses wurden in dem Buch „Das Beispiel Frankfurt Flughafen: Mediation und Dialog als institutionelle Chance" von Prof. Dr. Wörner herausgegeben.

Eine weitere Fachveranstaltung mit wissenschaftlichen Experten und betroffenen Bürgern führte das RDF zum Thema „Fluglärm

und die Lebensqualität“ durch. Die dabei behandelten Fragestellungen nahmen die RDF-Gutachter in ihre laufende Machbarkeitsstudie zum selben Thema auf.

Neue Wege des Dialogs mit der Öffentlichkeit beschritt das RDF 2001 mit der Einrichtung einer eigenen Homepage, auf der es seine Arbeit ausführlich darstellte. Die Website *http://www.dialogforum-flughafen.de* erlaubte die kontinuierliche und zeitnahe Information der Öffentlichkeit über Themen des RDF. Im „Bürgerdialog“ konnten Bürger dem RDF und der Öffentlichkeit ihre Meinung kundtun, eine virtuelle Bibliothek machte zentrale Dokumente wie Gutachten, Tagesordnungen und Zusammenfassungen der Gremiensitzungen frei zugänglich.

3 Jahr 2002

3.1 Begleitung der formalen Verfahren

Die Auslegungsfrist der Unterlagen des Raumordnungsverfahrens war nicht zuletzt auf Initiative des RDF-Vorsitzenden verlängert worden, so dass die Kommunen im Anschluss an die Weihnachts- und Winterpause von 2001 noch die Möglichkeit hatten, in ihren Gremien entsprechende Beschlüsse zu fassen. Der Anhörungstermin fand vom 8. April bis zum 26. April 2002 statt und wurde im Auftrag des RDF von der Wissenschaftlichen Begleitung beobachtet.

Inhaltlich nahm der Vorsitzende des RDF in einem Schreiben an den Darmstädter Regierungspräsidenten zu den Unterlagen des ROV dezidiert Stellung. Er drängte auf die Einhaltung der Mediationsergebnisse und bat den Regierungspräsidenten darauf hinzuwirken, dass die nicht verhandelbaren Kernpunkte des Mediationsverfahrens im Raumordnungsverfahren Berücksichtigung finden und dass die im Vergleich zur Mediation veränderten Eingangsgrößen, Methoden oder Berechnungs- und Bewertungsverfahren begründet, nachvollziehbar und transparent dargestellt würden. Er wies darauf hin, dass Änderungen gegenüber der Mediation besonderer Begründungen bedürfen.

Am 10. Juni 2002 legte das Regierungspräsidium Darmstadt als Ergebnis des Raumordnungsverfahrens eine landesplanerische Stellungnahme vor, in der ein Ausbau des Frankfurter Flughafens als grundsätzlich raumverträglich eingeschätzt wurde – allerdings unter zu beachtenden Rahmenbedingungen. Sie enthielt weitere Hinweise, die es noch zu klären galt. Diese Stellungnahme erläuterte der Regierungspräsident im Juni 2002 dem RDF persönlich.

Ein großer Erfolg von Mediation und RDF in diesem Jahr war, dass die Forderungen des Mediationspakets zu einem Flugbewegungskontingent berücksichtigt wurden, indem die Raumverträglichkeit explizit für eine Zahl von 660.000 Flugbewegungen pro Jahr festgestellt wurde, die nur zwischen 5 Uhr morgens und 23 Uhr abends stattfinden durften. Änderungen an diesen Rahmenbedingungen stellten nach Aussage des Regierungspräsidenten im RDF die landesplanerische Beurteilung in Frage.

Ministerpräsident Roland Koch beim Hessentag

RDF-Stand beim Hessentag

Auch seitens der obersten Landesverkehrsbehörde wurde das RDF weiter in die Arbeit im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit einbezogen. So hatte das RDF die Gelegenheit erhalten, zur Begrenzung der wachsenden nächtlichen Fluglärmbelastung der Bevölkerung Stellung zu beziehen, bevor der vorläufige Bescheid vom HMWVL verabschiedet werden würde. Im März gab das RDF seine diesbezügliche konsensuale Einschätzung bekannt: Die dort vorgegebenen Maßnahmen (Schallschutzmaßnahmen und erste Beschränkung/„Deckelung“ der nächtlichen Flugbewegungen) halte man für unzureichend.

3.2 Dialog im Forum

Je konkreter die Umsetzung des Mediationspakets wurde, desto mehr Interessen waren davon direkt und stärker betroffen, und desto schwieriger und wichtiger wurde der Dialog im Forum. Neben ihrer Aufgabe als „Hüter“ des Mediationsergebnisses sahen die Mitglieder sich zunehmend vor der Aufgabe, das Mediationsergebnis dynamisch weiterzuentwickeln. Dabei sollte es vor allem darum

gehen, neue Erkenntnisse zu ausbaurelevanten Themen zu würdigen und einzubeziehen, ohne die in der Mediation erzielten Ergebnisse damit in Frage zu stellen.

Im März 2002 befasste sich das Forum bei einer zweitägigen Klausursitzung mit Fragen des eigenen Selbstverständnisses. Dabei wurde auch die Rolle des Vorsitzenden präzisiert. Er sollte demnach die Rolle des „Hüters" auch und vor allem in der Öffentlichkeit wahrnehmen, um Vertrauen in das RDF und dessen Arbeit zu fördern und zu erhalten.

Im Rahmen der Klausursitzung entschied das RDF auch, die Organisationsstruktur der Projektteams aufgrund der sich im Arbeitsprozess entwickelnden Themenüberschneidungen zu straffen. Ziel war ein möglichst effizienter Arbeitsstil und Ressourceneinsatz sowie die Konzentration auf wesentliche Fragestellungen. Je zwei Projektteams tagten von da an zusammen: Anti-Lärm-Pakt und Optimierung, die sich mit der Organisation des Flugbetriebs beschäftigten, und Langfristperspektiven/No-Regret-Strategie und Ökologie und Gesundheit, die die Auswirkungen des Flugbetriebs zum Thema hatten. Das Projektteam Nachtflugverbot tagte weiterhin alleine. Des Weiteren wurde die Zahl der Kleingruppen und Begleitkreise begrenzt.

Das Forum beschäftigte sich 2002 zudem mit langfristigen Perspektiven des Luftverkehrs in Frankfurt. Im Januar diskutierte es mit einem Strategieexperten der Deutschen Lufthansa AG die zu erwartenden Auswirkungen der Terrorattentate vom 11. September 2001 auf den Flugverkehr. Außerdem beschloss das RDF die Durchführung eines Szenarioprozesses, mit dem die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten des Frankfurter Flughafens nach 2015 erarbeitet und bewertet werden sollten. Kritisch diskutiert wurde zudem das 10-Punkte-Programm der Fraport AG und die Ergebnisse eines Gutachtens der US-amerikanischen zivilen Luftfahrtbehörde (Federal Aviation Administration – FAA) im Auftrag der FAG (heute: Fraport AG) zur Kapazität des Flughafens.

3.3 Facharbeit

Nach den von Hearings geprägten Vorarbeiten intensivierte das RDF die Erarbeitung von Grundlagenwissen für den Schutz vor Fluglärm und eine Kompensation für die Bevölkerung. Verschiedene Gutachten wurden vorbereitet, die die Notwendigkeit und Machbarkeit entsprechender Maßnahmen belegen sollten. Über das problemspezifische Wissen hinaus sollten damit fachlich und politisch starke Argumente und Handlungsoptionen aufgezeigt werden, um die Lebensqualität in der Region zu verbessern.

Ein erstes Gutachten zur Erfassung der externen Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt vergab das RDF im März 2002. Darin wurden die Effekte erfasst, die bislang nicht vom Flugverkehrsanbieter bzw. Flugverkehrsnutzer getragen werden. Im Fokus stand dabei, wie die lokal wirksam werdenden Kosten auf ihre Verursacher zurückgeführt werden können, wie z. B. die Lärmbelastung oder die Luftschadstoffemissionen, um so ökologische mit ökonomischen Erwägungen verknüpfen zu können.

Im November 2002 veranstaltete das Projektteam LFP ein Hearing zum Thema „Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur und der Lärmisophonen im Umfeld des Flughafens Frankfurt". In den Projektteams wurden außerdem Vorarbeiten zu den Gutachten „Umweltmonitoring" und „Risikomanagement" geleistet.

Im Juli 2002 lagen auch die Ergebnisse des vom RDF beauftragten Gutachtens „Gutachterliche Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen zur Umsetzung eines ‚Nachtflugverbots'" vor. Die zwei Gutachtergruppen konstatierten darin, dass ein Nachtflugverbot grundsätzlich umgesetzt werden könne. Sie nannten Maßnahmen, um die Umsetzung zu erleichtern und langfristig abzusichern, z. B. einen Antrag der Fraport AG auf ein Nachtflugverbot im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens oder den Zusammenschluss der Flughäfen in Hahn und Frankfurt zu einem Flughafensystem. Und tatsächlich stellten die

Betreibergesellschaften der Flughäfen Frankfurt und Hahn noch 2002 bei der EU-Kommission einen Antrag auf ein gemeinsames Flughafensystem.

3.4 Bürgerdialog

Den Dialog mit der Öffentlichkeit suchte der Vorsitzende des RDF 2002 insbesondere bezüglich seines „Zug-um-Zug-Konzepts", um so Vertrauen in der Region aufzubauen. Zwecks Versachlichung der öffentlichen Diskussion suchte er aber auch aktiv das Gespräch mit Medienvertretern und informierte sie über RDF-Gutachten und ihre Ergebnisse.

Ein neues Angebot des Bürgerbüros für Interessierte bestand in der Einführung und Nutzung eines Computerprogramms zur Darstellung von Lärm auf Basis von Daten des HMWVL. Jeder Bürger konnte nun mit einem Mausklick feststellen, wie laut es im Durchschnitt im Luftraum über seinem Haus war. In seinen regelmäßig stattfindenden Dialogstunden konzentrierte sich das Bürgerbüro in diesem Jahr auf die Vermittlung der Arbeit der Projektteams. Hans Eck vom Regierungspräsidium Darmstadt referierte dabei zum Fortgang der formalen Verfahren. Auf dem Hessentag in Idstein, wo das Bürgerbüro im Juni für zehn Tage Station machte, wurden über 600 Gäste am Stand begrüßt und informiert.

Auch der Themendialog wurde mit einer großen Veranstaltung zum Nachtflugverbot an anderen Flughäfen in Europa im Juni in Bischofsheim fortgesetzt. Ein Film dokumentierte diese Veranstaltung und stand auf der Homepage des RDF zum Herunterladen bereit.

Den Bürgerfragen zum Zusammenhang zwischen Fluglärm und Lebensqualität stellten sich Wissenschaftler im Mai 2002 auf einer Dialogveranstaltung in Wiesbaden.

Mit dem „Dialogbrief", einem vierteljährlich erscheinenden Newsletter in digitaler und Papierform, wurde der Bürgerdialog über einen weiteren Kanal vorangetrieben. Damit wandte sich das RDF an die Region und berichtete aus seiner Arbeit. Der „Dialogbrief" ging interessierten Bürgern zu und lag an öffentlich zugänglichen Stellen der Region zur Mitnahme aus.

4 Jahr 2003

4.1 Begleitung der formalen Verfahren

Die Teilnehmer achteten unterdessen darauf, ihre rechtliche Position auch im Dialog zu wahren. Im Mai 2003 teilte deshalb die Mehrheit der kommunalen Vertreter dem Vorsitzenden des RDF mit, dass sie ihre Teilnahme am RDF, insbesondere im Hinblick auf mögliche Folgen in den formalen Verfahren, über die Sommerpause des RDF überprüfen müsste. Die Vertreter der Städte und Gemeinden befürchteten, ihre Mitarbeit im RDF und der damit erreichte Kenntnisstand könnte bei zukünftigen Rechtsstreitigkeiten gegen sie verwendet werden, und setzten bis zur Klärung der Befürchtungen ihre Mitarbeit aus. Das RDF gewann für die Klärung dieser Frage den Bundesverwaltungsrichter a. D. Prof. Dr. Dr. utr. Jörg Berkemann. Er kam zum Schluss, dass die rechtliche Position der Teilnehmer des Dialogs in den formalen Verfahren nicht geschwächt wird. Gleichzeitig empfahl er, weitere vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen, die eine weitere Teilnahme aller relevanten Akteure und ein „offenes" Arbeitsklima erleichtern. Die Diskussion über die Studie verdeutlichte dabei die Chancen eines informellen und offenen Dialogs. Auf Empfehlung Berkemanns passten die Mitglieder nach intensiver Diskussion die Geschäftsordnung des RDF der Arbeitsweise des Gremiums an und verabschiedeten am 19. März 2004 eine neue Geschäftsordnung (vgl. Kap. VII. 14).

Prof. Dr. Dr. Berkemann bei einer Veranstaltung des RDF

Nach Ablauf des Raumordnungsverfahrens im Jahr 2002 stand nun das Planfeststellungsverfahren an. Am 7. April 2003 klärte der Scoping-Termin, welche Unterlagen in welchem Umfang die Fraport AG für das Planfeststellungsverfahren in Bezug auf eine anstehende Umweltverträglichkeitsprüfung einzureichen hätte. Am 9. September 2003 reichte dann die Fraport AG ihren Planfeststellungsantrag ein. Den Empfehlungen des

Gutachtens zur rechtlichen Umsetzung des Nachtflugverbots entsprechend und auch auf Druck des RDF-Vorsitzenden beantragte die Fraport AG in ihrem Planfeststellungsantrag ein Nachtflugverbot. Das RDF würdigte diesen Schritt als einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zum Nachtflugverbot in Frankfurt.

Zehn Tage später stellte die Fraport AG im Forum die relevanten Auszüge zur Beantragung des Nachtflugverbots in der Zeit vor: Demnach sollten auf dem gesamten Start- und Landebahnsystem des Flughafens an allen Wochentagen zwischen 23 und 5 Uhr keine Flugzeuge starten oder landen. Dieser Antrag entsprach dem Vorschlag des RDF-Gutachtens zur rechtlichen Umsetzung des Nachtflugverbots und war ein Meilenstein in der Umsetzung der Mediation. Das RDF konzentrierte sich in der Folge auf offengebliebene Fragen. Dazu gehörten die Verlagerung von Flügen, die Regelung der schutzbedürftigen Randstunden, die mögliche Begrenzung der Kapazität des Flughafens durch ein Bewegungs- oder ein Lärmkontingent oder die Unterschiede zwischen der dem Antrag der Fraport AG zugrunde liegenden fluglärmmedizinischen Synopse der Fraport AG und dem Mediationsschutzkonzept (Schutzkonzept für die Flughafenregion bezüglich der Lärmbelastung, welches innerhalb eines vom RDF veranstalteten internationalen Hearings im Frühjahr 2003 empfohlen wurde).

Im Mai 2003 stieß die Fraport AG zudem das Verfahren zur Genehmigung der Wartungshalle für den Airbus A380 an. Das RDF entschied sich, die Trennung von formalem Verfahren und Dialogverfahren auch in diesem Fall beizubehalten. Als Hüter der Mediation wies der Vorsitzende des RDF aber in einem Schreiben zum Scoping-Termin auf die Festlegungen der Mediation hin, insbesondere zum Themenbereich Fluglärm und mahnte die Berücksichtigung der Mediationswerte bei der Umweltverträglichkeitsprüfung an.

4.2 Dialog im Forum: zeitlicher Balanceakt

Immer deutlicher trat im Forum zutage, wie schwer es war eine Balance herzustellen zwischen der Vorbereitung des in diesem Jahr anstehenden Planfeststellungsantrags der Fraport AG und der Klagen der Kritiker gegen den Ausbau einerseits und der Kooperation im informellen Verfahren RDF andererseits. Die Bürger wie auch einige Teilnehmer erwarteten vom RDF, dass die grundsätzliche Balance des Mediationspakets in die eine oder andere Richtung gedrückt werden könnte – sowohl in Bezug auf den Ausbau als auch das Nachtflugverbot. Der Vorsitzende definierte die Rolle des RDF unter diesen Bedingungen als eine des Mahners und Initiators von Maßnahmen über das gesetzliche Mindestmaß hinaus.

Als erste Umsetzungserfolge des RDF wurden unterdessen die Implementierung erster Schritte für ein Fluglärmmonitoring und die zunächst probeweise Einführung des kontinuierlichen Sinkflugs (Continuous Descent Approach – CDA) verbucht. Das in Auftrag gegebene, im Konsens mit den Qualitätssicherern abgeschlossene und von allen Beteiligten im RDF gelobte Gutachten „Fluglärmmonitoring“ konnte nachweisen: Ein verbessertes Fluglärmmonitoring in Frankfurt ist machbar und aus o. g. Gründen sinnvoll, auch wenn die gesetzlichen Anforderungen von der Fraport AG erfüllt werden. Ziel des mit dem Gutachten vorliegenden Umsetzungskonzepts ist es, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Institutionen in der Region ein transparentes, verständliches und glaubwürdiges Informationssystem in die Hand zu geben, das eine einheitliche Basis für Lärmwerte darstellt, Verständnis schafft und geeignet ist, um daraus Handlungsoptionen abzuleiten und folgen zu lassen. Eine umfassende Implementierung des Lärmmonitorings ist für das dem RDF nachfolgende Umwelthaus ab 2010 vorgesehen.

Auch eine weitere Zunahme der Nachtflüge konnte gestoppt werden, aber nicht genug für die Kritiker, die ein sofortiges Nachtflugverbot forderten und damit ein deutlicheres Ergebnis in der Umsetzung der Mediation sehen wollten. Belastet wurde der Dialog auch durch die Entscheidung der Fraport AG,

in ihren Planungsunterlagen von der in der Mediation festgelegten 100:100-Regel in der Messung der Lärmbelästigung in der Nacht abzuweichen. Die 100:100-Regel wurde von der Mediationsgruppe empfohlen und ermittelt Fluglärmimmissionen getrennt für die beiden Betriebsrichtungen Ost und West. Anschließend wird eine die beiden Fluglärmisophonen umfassende Messung dargestellt, indem der jeweils höhere Pegelwert herangezogen wird. Fluglärmfreie Tage gehen somit nicht in die Berechnung des Endwerts mit ein.

Erstmals führte das Forum am 31. Oktober 2003 eine Exkursion durch – sie führte ins Chemiewerk Ticona. Auf der Tagesordnung standen Fragen des Absturzrisikos von Flugzeugen. Eine weitere Delegationsreise führte Mitglieder des RDF am 10. November 2003 nach Brüssel, wo sie Gespräche mit Vertretern der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Parlaments und verschiedener Lobbygruppen führten. Die RDF-Delegation unter Prof. Dr. Wörner warb dabei für die Umsetzung des Mediationspakets. Von hoher Bedeutung für das RDF war die Erkenntnis, dass es möglich ist, die Einführung eines Nachtflugverbots mit EU-Recht in Einklang zu bringen.

Eine weitere Exkursion führte die Mitglieder des Forums und der Projektteams am 13. November 2003 auf Einladung der Deutschen Post in den „Nachtluftpoststern", ein Logistikzentrum am Flughafen, an dem ein wesentlicher Teil des Schriftverkehrs innerhalb Deutschlands umverteilt wurde. Seinen Namen verdankt der Umschlagplatz der Tatsache, dass die Postsendungen von Passagiermaschinen sternförmig nach Frankfurt ein- und ausgeflogen werden. Das jetzige Verteilungssystem hängt wesentlich davon ab, wie das Nachtflugverbot ausgestaltet wird. Die Empfehlung der Mediationsgruppe sah eine Verlagerung der stattfindenden Post-, Fracht- und Charterflüge vor. Die Besichtigung des Nachtluftpoststerns erlaubte den Mitgliedern des RDF und der Projektteams, sich direkt vor Ort einen Eindruck des Geschehens zu machen.

4.3 Facharbeit

Die Grundlagenarbeit durch Studien und Hearings entwickelte sich zunehmend zur Vorarbeit für einen Anti-Lärm-Pakt, wie beispielsweise die Diskussion über die Erhebung allgemein akzeptierter, transparenter und handlungsrelevanter Lärmwerte und Fluglärmwirkungen sowie Monitorings der Auswirkungen im Bereich Fluglärm, Umwelt, Risiko und Sozial- und Wirtschaftsgefüge.

Im Januar 2003 wurde in diesem Zusammenhang zunächst die große „Machbarkeitsstudie Fluglärm und Lebensqualität" des RDF abgenommen. Sie identifizierte rund 60 Maßnahmen, mit denen die Belästigungswirkung am Flughafen untersucht werden könnte. Im Februar 2003 wurde ein international besetztes Hearing zur Lärmwirkungsforschung durchgeführt. Diese Arbeiten mündeten dann in die im September 2004 begonnene und im September 2006 abgeschlossene Studie zur „Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens".

Interessierte Zuhörer bei der Veranstaltung Lebensqualität und Frankfurter Flughafen

Das RDF verabschiedete im Mai 2003 ein Umsetzungskonzept für ein verbessertes Fluglärmmonitoring und bildete eine Task-Force für dessen Realisierung. Parallel dazu befassten sich das RDF und seine Projektteams intensiv mit Maßnahmen zum aktiven Schallschutz sowie mit einem Konzept zur Lärm- bzw. Bewegungskontingentierung. Ein erster Erfolg war dabei der lärmmindernde kontinuierliche Sinkflug (Continuous Descent Approach – CDA), den die DFS im Herbst 2003 als Probebetrieb für den Anflug auf Frankfurt in der Nacht einführte.

Information vor Ort am Nachtluftpoststern

Beauftragt im Januar 2003 und abgenommen im August 2003 wurde die Synopse „Der volkswirtschaftliche Nutzen des Flughafens Frankfurt/Main", die den gesamten volkswirtschaftlichen Nutzen umfassend darstellte, ohne diesen allerdings im Einzelnen abschließend quantifizieren zu können. Besonderes Augenmerk galt dabei den Arbeitsplatzeffekten in der Region im Zusammenhang mit dem geplanten Nachtflugverbot, wozu das PT NFV Ende April 2003 ein Hearing durch-

führte. Parallel dazu abgeschlossen wurde im August 2003 das Gutachten „Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main“. Es ermittelte die externen Kosten des Flugverkehrs quantitativ und war weltweit das erste Gutachten, das diese Kosten eines Flughafens und dessen potenzielle Entwicklung umfassend und wissenschaftlich fundiert erarbeitete.

Neben der rechtlichen Umsetzung des Nachtflugverbots galt es auch, die praktische Umsetzbarkeit des Nachtflugverbots abzusichern. Hierüber schaffte das im Mai 2003 in Auftrag gegebene Gutachten „Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt“ Klarheit. Das RDF-Gutachten der AirLog GmbH zur Verlegung von Nachtflugbewegungen ergänzte die Arbeiten des RDF zum Thema Nachtflugverbot um einen wesentlichen Punkt. AirLog kommt in dem Gutachten zu dem Ergebnis, dass alle planmäßigen Flugbewegungen zwischen 23 und 5 Uhr am Flughafen Frankfurt prinzipiell verlegbar wären. Das heißt, sie könnten entweder zeitlich verschoben oder räumlich auf einen anderen Flughafen verlagert werden, was allerdings wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen würde.

Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner gratuliert zum dreijährigen Bestehen des Bürgerbüros…

…und diskutiert mit internationalen Experten auf einer Veranstaltung zum Thema „Nachflugverbot in Europa“.

Darüber hinaus richtete das RDF 2003 den Blick in die fernere Zukunft: Auf seiner Frühjahrsklausur 2003 entwarf es erste Szenarien für die Entwicklung des Frankfurter Flughafens und des hier nachgefragten Flugverkehrs. Der Szenarioprozess rutschte in der Folge allerdings von der Prioritätenliste des RDF und wurde nie abgeschlossen.

Abschließend rückte das RDF im Jahr 2003 das Thema Sicherheit in den Fokus. Mit dem Gutachten „Risikomanagement am Flughafen Frankfurt/Main“ wurde ein Konzept zur Risikominimierung und zum Risikomanagement für den Flughafen Frankfurt erarbeitet, in dem die Vermeidung von Flugzeugabstürzen im Mittelpunkt stand.

4.4 Bürgerdialog

Die Pressearbeit der RDF-Geschäftsstelle zur Arbeit des Dialogforums wurde weiterhin durch Veranstaltungen wie Themendialoge, Fokusgruppen, Dialogstunden, den „Dialogbrief“ und die Internetseite des RDF ergänzt. Themen des Bürgerdialogs waren unter anderem die Festlegung von Flugrouten, das Nachtflugverbot in Europa, Lebensqualität und Lärmmanagement in der Region, Auswirkungen des Fluglärms auf den Wert von Immobilien, CDA, Risikomanagement und der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens. In Dialogstunden stellten sich Mitglieder des RDF der öffentlichen Diskussion und machten ihren persönlichen Standpunkt deutlich. Mitglieder der Wissenschaftlichen Begleitung und der Geschäftsstelle stellten die Arbeit der Projektteams vor.

Der neu angebotene Service eines Lärmvisualisierungsprogramms auf den Webseiten des RDF wurde mit großem Erfolg angenommen: Über eine Million Zugriffe wurden allein in der Zeit von Juni 2003 bis Dezember 2003 verzeichnet. Unter großer Anteilnahme der Medien begann das Bürgerbüro im Juli 2003 zudem, Schulklassen in der Region zu besuchen und mit den Schülern ein Rollenspiel zur Mediation durchzuführen, um sie die Komplexität und Herausforderungen eines Dialogverfahrens hautnah erleben zu lassen.

5 2004

5.1 Begleitung der formalen Verfahren

Im Jahr 2004 wurden die Planfeststellungsunterlagen der Fraport AG vervollständigt. Nach Prüfung der 2003 eingegangenen Unterlagen durch die zuständigen Behörden wurde die Fraport AG aufgefordert, Unterlagen nachzureichen. Dies geschah Ende September 2004. Nach einer abschließenden Prüfung der von der Fraport AG eingereichten Unterlagen teilte das Regierungspräsidium Darmstadt der Fraport AG mit Schreiben vom 10. November 2004 mit, dass die Unterlagen den Anforderungen entsprächen, die für den Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt sein müssen. Damit war der Weg frei für die formale Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Planfeststellungsunterlagen wurden Mitte Dezember 2004 an die Auslegungskommunen sowie an Behörden und Verbände und andere Institutionen – darunter das RDF – ausgeliefert und wurden ab Mitte Januar 2005 ausgelegt.

5.2 Dialog im Forum: nah am formalen Verfahren

Im Sinne der Empfehlungen des Berkemann-Gutachtens aus 2003 passten die Mitglieder in einem gemeinsamen Diskussionsprozess die Geschäftsordnung des RDF der Arbeitsweise des Gremiums an und verabschiedeten diese überarbeitete Geschäftsordnung am 19. März 2004. Damit konnte die weitere Mitarbeit aller RDF-Mitglieder im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in der Region sichergestellt werden.

Der Fokus der Teilnehmer im RDF lag auf dem formalen Verfahren. Die Themen wurden weiterhin kritisch, teilweise auch kontrovers diskutiert, der persönliche Umgang miteinander blieb dabei immer respektvoll. Die zunehmende Konzentration auf Maßnahmen im Anschluss an das gemeinsam geschaffene Wissen stieg weiter, und die Öffentlichkeit erwartete von den Verantwortlichen in der Region, das Versprechen der Mediation auf weniger Fluglärm umzusetzen. Als die verschiedenen Gutachten zu Risikoanalysen im Auftrag der Fraport AG und des HMWVL sowie deren Qualitätssicherung vorlagen und die Stellungnahme der Störfallkommission, erstellt im Auftrag des Bundesumweltministeriums, veröffentlicht wurde, lud das RDF die Gutachter und Experten zu seiner Sitzung am 26. Januar 2004 für eine vertiefende Fachdiskussion ein. Das Resümee aus Sicht des RDF war, dass die standortspezifischen Besonderheiten bei der Bewertung des Risikos beachtet werden müssen. Initiiert durch das Projektteam LFP/ÖG, diskutierte das Forum im Juli 2004 die sogenannte „Schlafstudie“ des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR), die im Rahmen des Forschungsverbundes „Leiser Verkehr“ erstellt und 2004 veröffentlicht worden war.

Auf Initiative des Planungsverbands Frankfurt/Region Rhein-Main (PVFRM) stellten RDF, Fluglärmkommission und der PVFRM Anfang Oktober 2004 einen gemeinsamen Antrag für ein EU-Projekt. Im Mittelpunkt des breit angelegten Partnerschaftsprojekts „MANIC“ („Managing Aircraft Noises in Communities“) stand die Frage, wie Gemeinden und Regionen rund um europäische Flughäfen mit der Lärmbelastung umgehen können. Der Projektantrag wurde von der EU nicht bewilligt, so dass die Kooperation zwischen Planungsverband, Fluglärmkommission und RDF nicht wie geplant verstärkt wurde. Gleichwohl blieb der kontinuierliche, kooperative Austausch der Institutionen bestehen, sei es durch die Mitgliedschaft des Vorsitzenden der Fluglärmkommission im RDF oder durch regelmäßige Berichte der Wissenschaftlichen Begleitung des RDF auf Sitzungen der Fluglärmkommission.

Bei einer Exkursion nach Hamburg informierten sich die RDF-Mitglieder über die dortige Lärmschutzhalle für Triebwerksprobeläufe, die Wartung des A380 und die öffentlichen Diskussionen über die Erweiterung des Hamburger Flughafens. Die Themen „Schutz vor Lärm durch Triebwerksprobeläufe“ sowie die „Wartung des A380“ spielen in Frankfurt eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Diskussion um die geplanten Erweiterungsmaßnahmen am Flughafen. In Hamburg verfügt der Flughafen über eine Lärmschutzhalle. Zusätzlich sind Werften von Airbus und Lufthansa vor Ort. Die Mitglieder des RDF konnten durch die Exkursion direkt vor Ort einen Eindruck gewinnen. Außerdem erbrachten die Diskussionen mit Vertretern der jeweiligen Institutionen neue Erkenntnisse für die weitere Arbeit im RDF, insbesondere zum Themenkomplex Schallschutz.

Besichtigung der Lärmschutzhalle des Hamburger Flughafens

Das RDF suchte 2004 auch den Dialog mit der Bundespolitik, um für die Umsetzung des Mediationspakets zu werben: Im September führte eine RDF-Delegation Gespräche mit dem Bundesumweltministerium und allen Bundestagsfraktionen. Kritisch begleitet wurde auch die auf nationaler Ebene laufen-

de Debatte zur Novelle des Fluglärmschutzgesetzes. Das RDF wandte sich in dieser Frage an die Verantwortlichen in den Bundesministerien für Umwelt und Verkehr, weil der aktive Schallschutz in dieser Diskussion nach Ansicht des RDF zu kurz kam. Das RDF forderte, dem aktiven Schallschutz den Vorrang vor dem passiven Schallschutz zu geben, und baute hier auf der Arbeit der Kleingruppe „Aktiver Schallschutz" auf.

Auf seiner Klausursitzung im Juli 2004 beschloss das RDF, das Thema Kontingentierung und die entsprechenden Unterthemen Bewegungskontingent und Lärmkontingent unter Leitung des Vorsitzenden zu behandeln. Damit wurde erstmals eine Arbeitsgruppe auf RDF-Ebene eingerichtet, die verschiedene Modelle der Kontingentierung (Lärm- und/oder Bewegungskontingent) für den Ausbaufall diskutierte und deren Auswirkungen prüfte.

5.3 Facharbeit

Die Schwerpunkte der RDF-Arbeit im Berichtszeitraum lagen auf folgenden Themen: Wirkung und Monitoring von Fluglärm, Kooperation mit anderen Institutionen, Kontingentierung, Planfeststellungsverfahren, Aktivitäten zum Nachtflugverbot. Im Mai 2004 wurde im Auftrag des RDF die erste Studie zum ersten integrierten Umweltmonitoring in Deutschland fertiggestellt. Zwei Monate später nahm das RDF das Gutachten zur praktischen Absicherung des Nachtflugverbots ab. In den Empfehlungen wurde festgestellt, dass alle planmäßigen Nachtflüge mit bestimmten wirtschaftlichen Konsequenzen verlegbar seien.

Ebenfalls im Juli 2004 wurde eine umfangreiche Studie zur Erfassung der Fluglärmbelästigung im Umfeld des Frankfurter Flughafens in Auftrag gegeben und im September begonnen. Sie sollte für mehr Transparenz bei den Folgen für Gesundheit und Lebensqualität sorgen und war ein wichtiger Baustein in der Diskussion um Schutzmaßnahmen, da sie im Gegensatz zu vielen anderen Studien die Belästigungswirkung durch Fluglärm untersuchte und nicht die direkten gesundheitlichen Auswirkungen. Um die Belästigung durch Fluglärm tags und nachts sowie deren Einfluss auf die Lebensqualität zu messen, wurden 2.300 Betroffene in Face-to-Face-Befragung interviewt und im Anschluss eine Vertiefungsstudie mit 200 Personen durchgeführt.

Am 15. Juni 2004 fand ein „Hearing der Nachtflieger" des Projektteams NFV statt, bei dem die Ergebnisse des Gutachtens „Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegung in den Zeiten des Nachtflugverbots am Frankfurter Flughafen" zur Diskussion standen. Ebenso wurde hier auf Folgen der Verlagerung der Nachtflüge aus Sicht der betroffenen Unternehmen hingewiesen. Ein weiteres Expertenhearing im Juli 2004 legte die Grundlage für die Analyse von Immobilienpreisänderungen in einem anstehenden Gutachten.

Die im RDF begonnene Risikodebatte (zur Minimierung des Risikos durch Flugzeugabstürze) beschäftigte 2004 auch die Öffentlichkeit. Um bestehende und zukünftige Risiken durch den Flugverkehr einzuschränken, beschäftigte sich ein RDF-Gutachten mit dem Thema Risikomanagement. Eine Expertendiskussion fand am 26. Januar 2004 im Forum statt. Sie begleitete das laufende Gutachten Risikomanagement und resümierte die neuesten Studien. Nach einer öffentlichen Veranstaltung zum Thema im April standen Experten im Mai 2004 dem Forum erneut zur Diskussion zur Verfügung.

Die Forderung nach einer regionalen Lärmminderungsplanung als eine Form der Gesamtlärmbetrachtung innerhalb der Rhein-Main-Region, einer der am dichtesten besiedelten und verkehrsreichsten Ballungsräume Deutschlands, gab den Anstoß für das Gutachten Regionale Lärmminderungsplanung. Es basierte auf der Annahme, dass die überörtliche und überfachliche Herangehensweise für eine effektive Lärmminderungsplanung notwendig und sinnvoll sei.

Mit der kurzfristigen Einführung einer lärmmindernden Landeklappenstellung konnte das RDF auch einen Umsetzungserfolg verbuchen. In nur wenigen Monaten wurde diese Maßnahme identifiziert und in das Luftfahrthandbuch aufgenommen. Damit war sie für alle Lufthansa-Piloten weltweit verbindlich. Weitere Maßnahmen mit Potenzial zur Lärmminderung, die 2004 im RDF bearbeitet wurden, waren die versetzte Landeschwelle, das sogenannte Steilstartverfahren (ICAO Procedure-A) und ein steilerer Anflug.

5.4 Bürgerdialog

Im Herbst 2004 reiste eine Delegation des RDF nach Berlin, um Gespräche mit Vertretern der Bundespolitik zu führen. Die gleiche Delegation hatte im November 2003 bereits eine erfolgreiche Reise nach Brüssel unternommen. In Berlin sprachen die Teilnehmer mit Staatssekretärin Margareta Wolf (Bundesministerium für Umwelt), Vertretern der Bundestagsfraktionen von SPD, CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen aus dem Umwelt- bzw. Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages und des Verkehrsclubs Deutschland e. V. Die Teilnehmer der Delegation waren Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner, Vorsitzender des RDF; Martin Gaebges, Generalsekretär der BARIG; Holger Gros, Stadt Dreieich; Dirk Treber, Bundesvereinigung gegen Fluglärm; Regine Barth, Öko-Institut e. V.; Dr. Hans-Peter Meister, Geschäftsstelle RDF, und Carla Schönfelder, Geschäftsstelle RDF.

Anfang 2004 wurde eine Broschüre zum RDF und seiner Arbeit in den umliegenden Gemeinden des Flughafens Frankfurt verteilt, womit der Kreis der an der Arbeit des RDF interessierten Bürger wesentlich erweitert wurde. Die Öffentlichkeit bewegte 2004 besonders die Frage, wie hoch das Risiko eines Flugzeugabsturzes auf das Chemiewerk Ticona sei. Das Thema Risiko wurde nicht nur auf den Forumssitzungen selbst, sondern auch auf einer Veranstaltung des RDF im April 2004 erörtert, wo sich unter anderem Vertreter der Störfallkommission, des TÜV Pfalz und des TÜV Hessen sowie der Gesellschaft für Luftverkehrsforschung den Fragen der Bürger stellten.

Aufgrund der positiven Resonanz, die das Bürgerbüroteam aus den Schulbesuchen zog, wurden diese auch im zweiten Halbjahr verstärkt angeboten. Außerdem tourte das mobile Bürgerbüro mit den gewohnten Informationen durch die Region. Veranstaltungen (vgl. Kap. VII. 8) fanden 2004 zum aktiven Schallschutz, den Ergebnissen der Gutachten „Externe Kosten und volkswirtschaftlicher Nutzen“ sowie zu den Auswirkungen des Ausbaus auf die Immobilienpreise in der Region statt. Im Juli 2004 veranstaltete das RDF eine Messe zum Thema Fluglärm, auf der Informationen zum Thema Fluglärm von RDF, Fraport AG, der DFS und des Deutschen Fluglärmdienstes gebündelt dargestellt und diskutiert wurden.

Die Geschäftsstelle evaluierte in dieser Zeit die Pressearbeit des RDF. Während im Jahr 2003 die Berichterstattung über das RDF zu 44 % positiv war, lag der Anteil der positiven Berichte 2004 bereits bei 70 %. Dabei wurden insbesondere die Handlungsfähigkeit und die Effektivität des Forums deutlich positiver bewertet als im Vorjahr. Die Website, auf der das RDF die Lärmkarten zur Verfügung stellte, verbuchte im Jahr 2004 eine Million Zugriffe. Über 600 Gäste fanden ihren Weg ins Bürgerbüro – nach der Offenlegung der Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren stieg das öffentliche Informationsbedürfnis.

Seit dem Frühjahr 2004 wurden die Mitglieder des Bürgernetzwerks intensiver in die Veranstaltungen des RDF mit einbezogen: Sie erhielten im Vorfeld der Veranstaltung Unterlagen mit den wichtigsten Informationen zum jeweiligen Thema. Auf diese Weise hatten sie die Möglichkeit, sich auf die Veranstaltungen vorzubereiten und sie noch stärker mitzugestalten. Im Dialogbrief mit einer Auflage von 4.000 Exemplaren ging es thematisch unter anderem um die Einbindung der Bürger in das Planfeststellungsverfahren, die neue Internetplattform *www.fluglaerm-frankfurt.de*, das Mediationspaket, verbunden mit dem

Nachtflugverbot und dem Anti-Lärm-Pakt sowie die Schulbesuche des RDF im Rahmen von Mediationsprojekten. Die Schulbesuche erfreuten sich wachsender Beliebtheit und wurden zunehmend nachgefragt. Bis zu sieben Klassen mit 180 Schülern wurden an Projekttagen einzelner Gymnasien gleichzeitig erreicht.

Das mobile Bürgerbüro, dessen Ziel es ist, Informationen des RDF direkt zu den Menschen in den betroffenen Gemeinden zu bringen, tourte auch 2004/2005 in der Region. Die Stationen waren: Flörsheim (9. Juli 2004), Flörsheim (5. Oktober 2004), Wiesbaden (17./18. März 2005) und Darmstadt (23. April 2005).

6 Jahr 2005

6.1 Begleitung der formalen Verfahren

Die Unterlagen zum Planfeststellungsantrag der Fraport AG lagen vom 17. Januar bis zum 16. Februar 2005 öffentlich in 57 hessischen und rheinland-pfälzischen Kommunen zur Einsicht aus. Die Einwendungsfrist endete am 2. März 2005, die Frist für Behörden und Träger öffentlicher Belange zur Abgabe einer Stellungnahme lief bis zum 4. April 2005. Insgesamt gingen rund 127.000 Einwendungen und rund 200 Stellungnahmen ein. Sie wurden von der Anhörungsbehörde erfasst und ausgewertet. Auf Wunsch der Mitglieder tagte das RDF während der Auslegungszeit in verkürzten Sitzungen. Projektteamsitzungen fanden von Januar bis April gar nicht statt.

Der Erörterungstermin begann am 12. September 2005 in der Stadthalle in Offenbach und dauerte bis 27. März 2006. Viele RDF-Mitglieder begleiteten täglich die Erörterungen der Anwälte, Einwender und Gutachter unter Leitung des ehemaligen Richters Dr. Gaentsch in der Offenbacher Stadthalle. Die Erörterung galt allen umstrittenen Zahlen, Positionen und Interessen zum Flughafenausbau, die in den über 100.000 eingegangenen Einwänden gegen den Bau der Nordwest-Landebahn zur Sprache kamen. In diesem Zeitraum tagten das Forum und die Projektteams nur eingeschränkt. Es entstand aber auch Raum für Reflexion darüber, was das RDF in den vergangenen fünf Jahren geleistet hatte. Im Rahmen eines stillen fünfjährigen Jubiläums bestand sichtbarer Anlass zum Stolz auf die geleistete Arbeit. Dem gestiegenen Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit während der Anhörungen wurde im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit mit einem mobilen Bürgerbüro zu Beginn des Erörterungstermins und insgesamt vier öffentlichen Veranstaltungen zwischen Juli 2005 und März 2006 zu Aufgaben und Themen des Erörterungsverfahrens Rechnung getragen.

Im September 2005 wandte sich der Vorsitzende des RDF in einer Stellungnahme zur Verankerung des Nachtflugverbots im Landesentwicklungsplan an Minister Rhiel und ergänzte gegenüber Minister Rhiel und Ministerpräsident Koch im April 2006 diese Stellungnahme unter Verweis auf ein von ihm in Auftrag gegebenes, präzisierendes Rechtsgutachten. Im Dezember 2005 trug der Vorsitzende seine Stellungnahme zum Planfeststellungsverfahren im Rahmen der öffentlichen Anhörung in Offenbach vor, erinnerte an die Unteilbarkeit des Mediationspakets und forderte unter anderem, das Nachtflugverbot verbindlich und mit eng gefassten Ausnahmeregelungen festzuschreiben. Er wies des Weiteren hin auf Diskrepanzen in den Unterlagen zu Vereinbarungen in der Mediation und unterbreitete Vorschläge zur Bewertung bestimmter Sachverhalte.

Währenddessen wurde die Fraport AG aufgefordert, zu einer Reihe von Punkten in den Unterlagen zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen. Dazu gehörte eine Erweiterung des Zeitraums, für den die Auswirkungen des Ausbaus betrachtet werden mussten, von 2015 auf 2020, um eine möglichst breite Entscheidungsbasis sicherzustellen. Sobald diese Informationen die vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen hatten, trat das Planfeststellungsverfahren in seine entscheidende Phase ein: Die Planfeststellungsbehörde würde nun alle vorgebrachten Argumente abwägen und über das „Ob“ und „Wie“ des Ausbaus mit dem

Nachtflugverbot entscheiden. In diese Entscheidung flossen nicht zuletzt die Ergebnisse der Arbeit des RDF mit ein.

6.2 Dialog im Forum

Im Januar 2005 fuhr eine RDF-Delegation zum Bundesverkehrsministerium nach Berlin. Die Reise hatte zwei Ziele: Zum einen galt es, auf Bundesebene die Arbeit des RDF zu vermitteln, und zwar bezogen sowohl auf das Dialogverfahren als auch auf die durch Gutachten und Hearings erworbenen Fachkenntnisse. Zum Zweiten sollten die Delegationsmitglieder Gelegenheit haben, sich über aktuelle Debatten im Bund wie die Umsetzung der Betriebsbeschränkungsrichtlinie zu informieren und sich zu Themen wie dem Nachtflugverbot zu äußern.

Besonders erfreulich war für die Vertreter des RDF, dass das RDF und das Mediationsverfahren auf breite Unterstützung und Anerkennung bei allen Gesprächspartnern stießen. Die Entscheidung der Fraport AG, ein Nachtflugverbot zu beantragen, wurde von allen Gesprächspartnern anerkannt. Die Gesprächspartner betonten außerdem, dass eine Entscheidung des HMWVL im Planfeststellungsbeschluss für ein Nachtflugverbot als Entscheidung der obersten Landesbehörde zu respektieren sei.

Die Mitglieder der Berlin-Delegation trafen unter anderem Thilo Schmidt, Unterabteilungsleiter des BMVBW. Er betonte, das BMVBW unterstütze das Mediationspaket in seiner Gesamtheit und habe kein Interesse daran, dieses aufzuschnüren. Er machte aber auch auf die Wahrscheinlichkeit der Prüfung seiner Behörde auf mögliche Beeinträchtigungen öffentlicher Interessen durch den Planfeststellungsbeschluss aufmerksam, in deren Fokus die konkrete Ausgestaltung des Nachtflugverbots und die Auswirkungen der Umsetzung des Mediationspakets auf den Luftverkehrsstandort Deutschland stehen würden. In jedem Fall, so das BMVBW, würde jedoch das Nachtflugverbot nicht grundsätzlich verworfen werden.

Mitte Mai 2005 traf der Vorsitzende des RDF Bundesverkehrsminister Dr. Manfred Stolpe, der ebenfalls seine Anerkennung für das RDF äußerte und Bereitschaft zur Unterstützung der RDF-Belange auf Bundesebene signalisierte.

Die Diskussion um die Zukunft des RDF nahm ihren Anfang in einer Diskussion im September zur künftigen Rolle des RDF anlässlich des Erörterungstermins und wurde fortgesetzt in der Auswertung der Wiener Flughafenmediation im November, in den Diskussionen zur Verabschiedung des Arbeitsprogramms und in der Dokumentation von Diskussionsständen und Positionen seit Februar sowie im Verlauf der Planung des Szenarioprozesses im Mai und Juni. Insbesondere die Diskussion um die Neuausrichtung und die Aufgaben des im Jahr 2003 begonnenen Szenarioprozesses 2015+ als „Szenarioprozess 2035“ entwickelte sich zu einer Diskussion über die Aufgaben des Forums und seinen Prioritäten. Parallel zu den Forumssitzungen fanden seit November auch Gespräche des Vorsitzenden mit einzelnen Mitgliedern zur zukünftigen Gestaltung einer nachhaltigen Balance der Flughafenregion statt. Diese Gespräche mündeten im Mai in der Gründung einer Arbeitsgruppe (vgl. Kap. VII. 6), deren Ziel die Prüfung des Spielraums für die Festschreibung eines möglichen Konsenses war. In diese Arbeitsgruppe flossen auch die Ergebnisse der Arbeitsgruppen Kontingentierung (seit Juli 2004) und Risikomanagement (seit Oktober 2005) ein.

Es bestanden also genügend Gründe zur Annahme, dass das Regionale Dialogforum noch wichtige Aufgaben vor sich hatte. Und ein langer Atem zahlt sich aus – dies hatte jedenfalls die Mitte 2005 abgeschlossene Mediation in Wien gezeigt. Hier hatten die beteiligten Parteien nach fünf Jahren ein sehr weitgehendes und von einem breiten Konsens getragenes Abkommen mit Klageverzicht einzelner Akteure unterzeichnet. Mit dem dabei gegründeten Dialogforum Flughafen Wien bekam das RDF eine Schwester. Die Bedingungen, die Rechtslage und Vorgeschichte

in Wien waren allerdings andere als in Frankfurt. Dennoch machte dieses Beispiel Mut, auch in Frankfurt den bestehenden Konsens weiter zu konkretisieren, zu erweitern und verbindlicher zu machen.

Innerhalb dieser Zeit hatte das RDF in einer Sitzung Anfang Januar 2005 auch Rainer Bretschneider vom Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg zu Gast. Er stellte wesentliche Inhalte des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld vor und berichtete über seine Erfahrungen im Laufe des Planfeststellungsverfahrens.

6.3 Facharbeit

Obwohl die Arbeit des RDF durch die Belastung der RDF-Mitglieder in Folge der Teilnahme am Erörterungstermin eingeschränkt war, wurde viel geleistet: Das Gutachten zum Risikomanagement wurde im März 2005 abgeschlossen und eine Arbeitsgruppe zum Thema eingerichtet. Zudem wurde das Gutachten Regionale Lärmminderungsplanung abgenommen und die Feldstudie für das Gutachten der Belästigungsstudie durchgeführt. Im Juni gab das RDF das Gutachten zur Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens in Auftrag. Ziel des Gutachtens war, die Einflussfaktoren des Flughafens und dessen zukünftige Entwicklung auf die Immobilienpreise im Umfeld zu identifizieren und zu analysieren. Im Juli 2005 fand ein Expertengespräch, initiiert durch das Projektteam Ökologie und Gesundheit, statt, um zu klären, ob gesundheitliche Belastungen der Bevölkerung in der Region über ein Netzwerk von Arztpraxen (Praxisnetzwerk) erhoben werden könnten.

Ein Hearing zum Prämissencontrolling im Juli 2005 klärte, ob unerwartete Ereignisse wie z. B. die Anschläge vom 11. September 2001 oder der Golfkrieg die dem Ausbau zugrunde liegende Prognose zur Entwicklung des Luftverkehrs möglicherweise aus dem Gleichgewicht gebracht hatten. Im PT LFP wurde damit begonnen, ein Gutachten zur Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur im Umfeld des Flughafens vorzubereiten. Die Arbeitsgruppe Kontingentierung setzte die Diskussion zum Thema Kontingentierungsmodelle des Flugverkehrs über Bewegungen oder den Lärm weiter fort.

Die Facharbeit im RDF führte 2005 auch zu ersten Ergebnissen in der Umsetzung. So führte die DFS in der Nacht den zuvor erprobten CDA ein. Bei diesem kontinuierlichen Sinkflugverfahren benötigen Flugzeuge geringere Triebwerksleistungen, so dass weniger Lärm entsteht.

6.4 Bürgerdialog

Ein Schwerpunkt im Bürgerdialog war, dass die Website des RDF generalüberholt wurde. Stand bislang die Erläuterung des Dialogprozesses und der Strukturen des RDF im Vordergrund, diente die Erneuerung der Struktur und der redaktionellen Beiträge jetzt drei Zielen: der Ergebnissicherung, der verständlichen Darstellung der Gutachten und Expertisen sowie der Darstellung der Themen und Kompetenzen des RDF.

Bewegung gab es auch beim Fluglärmmonitoring: Nach jahrelangen Diskussionen über die Frage, wie Fluglärm und Flugrouten zu erfassen sind, einigten sich die Akteure im RDF darauf, eine neutrale und transparente Plattform mit Informationen über Fluglärm zu schaffen. Seit April 2005 gab es die zentralen Daten auf einen Klick: Der Infoservice *www.fluglaerm-frankfurt.de* startete mit allen wichtigen Karten und Hintergrundinformationen zum Thema Fluglärm. Die Fraport AG erfasste den Fluglärm, während die Deutsche Flugsicherung die Flugrouten in aktuellen Flugspuren darstellte. Fluglärmmessungen, Tages- und Monatsstatistiken und eine Liste aller Überflüge wurden vom Deutschen Fluglärmdienst bereitgestellt, einem eingetragenen gemeinnützigen Verein, der Fluglärmbetroffene informiert, und dessen Vertreter im Projektteam ALP/Opti und in der Kleingruppe zum aktiven Schallschutz mitarbeiteten.

Nach fünf Jahren am Standort Rüsselsheim zog das RDF-Bürgerbüro Ende des Jahres nach

Frankfurt-Sachsenhausen um und eröffnete die Räumlichkeiten zum 1. Dezember. Fünfmal machte das Bürgerbüro in diesem Jahr mobil und besuchte Gemeinden der Region. Unter großer Anteilnahme des Regionalfernsehens und der lokalen Presse nahmen Hunderte von Schülern wieder am Rollenspiel des RDF mit anschließender Lärmexkursion teil.

Experten und Verantwortliche stellten sich in vielen Informationsveranstaltungen dem Dialog mit Hunderten von interessierten Bürgern der Region. Den Anfang machte eine Veranstaltung zur Routenplanung und -belegung am Flughafen Frankfurt im Februar, dem folgte die zweite Fluglärmmesse in Darmstadt-Wixhausen im April 2005. Um die Möglichkeiten und Grenzen des Planfeststellungsverfahrens ging es im Juli in Raunheim, der aktive Schallschutz stand im Oktober in Offenbach auf der Tagesordnung. Im November wurde in Zeppelinheim über die Folgen des Lärms für die Menschen der Region diskutiert, und die Umsetzung des Nachtflugverbots war im Dezember Thema in Rüsselsheim.

Das RDF hatte das Thema Planfeststellungsverfahren aktiv in seine Öffentlichkeitsarbeit aufgenommen. Mit einer öffentlichen Veranstaltung Ende Juli 2005 und einem „Dialogbrief“ wurden viele Fragen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger aufgegriffen.

7 Jahr 2006

7.1 Begleitung der formalen Verfahren

Während des Erörterungstermins (EÖT) vom September 2005 bis März 2006 bezogen sich Ausbaubefürworter wie Ausbaugegner wiederholt auf Gutachten des RDF. Neben weiteren Mitgliedern des RDF stellte auch der Vorsitzende seine Positionen im EÖT dar. Mit seinen Stellungnahmen zum Planfeststellungsverfahren, dem Landesentwicklungsplan und dem Fluglärmgesetz bezog der Vorsitzende Position. Am 13. September 2006 bezeichnete Prof. Dr. Wörner die verbesserte Verankerung des Nachtflugverbots im Landesentwicklungsplan durch das Kabinett als Erfolg des RDF. In den Landesentwicklungsplan war zumindest ein abwägungsrelevanter Grundsatz aufgenommen worden, nach dem die herausragende Bedeutung eines umfassenden Lärmschutzes in den Kernstunden der Nacht festgeschrieben wurde. Auf eine Aufnahme des Nachtflugverbots in den Landesentwicklungsplan hatte Prof. Dr. Wörner bereits zuvor gedrängt.

Neben dem Erörterungstermin des Planfeststellungsverfahrens konnten weitere administrative und politische Prozesse begleitet werden. Dazu gehörte die Änderung des Landesentwicklungsplans und die Nachfolgeregelung des Lärmpunktekontos durch das HMWVL sowie der parlamentarische Prozess der Novellierung des Fluglärmgesetzes durch den Deutschen Bundestag. Gäste des RDF waren Staatssekretär Klaus-Peter Güttler und Günther Hermann vom HMWVL zum Thema Lärmpunktekonto im September und die Berichterstatter der Bundestagsfraktionen von SPD, FDP und Linken, die MdBs Marko Mühlstein, Michael Kauch und Lutz Heilmann zum Fluglärmgesetz im April. Briefe und Stellungnahmen des Vorsitzenden gingen unter anderem an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zum Thema versetzte Landeschwelle, an das HMWVL zum Lärmpunktekonto, an Minister Rhiel und Ministerpräsident Koch zum Landesentwicklungsplan sowie an den Umweltausschuss des Deutschen Bundestages zur Anhörung der Novellierung des Fluglärmgesetzes. Rückenwind erhielt das Nachtflugverbot des RDF durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld. Dort hat das Gericht den Frankfurter Kompromiss „Ausbau plus Nachtflugverbot“ übernommen.

7.2 Dialog im Forum: Beginn der Verhandlungen

Dass das Nachtflugverbot grundsätzlich rechtlich umsetzbar ist, wurde schon im Rechtsgutachten von 2002 gezeigt. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Bau des Flughafens Berlin Brandenburg International (BBI) im März 2006 bestätigte dies abermals.

Trotz der bisweilen heftig ausgetragenen Meinungsverschiedenheiten gelang es, im RDF eine konstruktive, verständnisorientierte Arbeitsatmosphäre aufrechtzuerhalten. Diese vertrauensvolle und konstruktive Arbeitsweise des Forums wurde auch auf der Forumssitzung im Mai 2006 deutlich, als Vertreter beider Seiten sowie Matthias Graf und Stephan Thiele vom Regierungspräsidium Darmstadt zum Rückblick auf den EÖT und den Ausblick auf den weiteren Fahrplan der Planfeststellung referierten und diskutierten. Graf hob hierbei die bisher und auch zukünftig entscheidende Rolle des RDF bei der Vermittlung von Positionen hervor.

Schließlich wurde im Mai auch die Arbeitsgruppe Verhandlungen eingerichtet. Diese resultierte aus ersten Vorüberlegungen im Herbst 2005, in denen auch diskutiert wurde, ob eine vertragliche Vereinbarung wie in der Mediation vom Flughafen Wien auch in Frankfurt denkbar sei. Diese Idee wurde mit Wohlwollen von allen Seiten begleitet. Viel Zeit verbrachte die AG Verhandlungen somit seit Mitte 2006 mit der Arbeit am Anti-Lärm-Pakt. So fand in zahlreichen Treffen der Arbeitsgruppe und bilateralen Gesprächen mit dem Vorsitzenden und Vertretern der Luftfahrtseite, Bürgermeistern und der Landesregierung über viele Runden die Diskussion über ein Verhandlungspaket statt.

Ebenfalls in diesem Jahr wurde die Prognose der Fraport für 2020 fertiggestellt, die Ende Juni auf der Klausursitzung des RDF vorgestellt wurde.

7.3 Facharbeit

Die Belästigung durch Fluglärm rund um den Frankfurter Flughafen wurde in der Studie „Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens“ mit über 2.300 Probanden ermittelt. Weltweit ist dies eine der größten Studien zu diesem Thema.

Das Gutachten Regionale Lärmminderungsplanung wurde abgeschlossen. Der nächste Schritt, die Umsetzung, wurde begonnen. Mit dem Gutachten zur Regionalen Lärmminderungsplanung hat das RDF ein umfassendes, in dieser Form in Deutschland einmaliges Kartenwerk vorgelegt, bei dem die Gesamtlärmsituation der Flughafenregion (Straßen-, Schienen- und Fluglärm) dargestellt und in Schallimmissionspläne und Konfliktpläne übersetzt wird. Dies ermöglicht auch die Identifizierung und Bekämpfung von besonders hoch belasteten Gebieten. Die Arbeit wurde dem HLUG vorgestellt und von diesem fortgeführt.

Das RDF griff die Diskussion um das Steilstartverfahren auf und ermittelte wissenschaftlich fundiert Vor- und Nachteile. Zudem wurde ein Gutachten zur zukünftigen Entwicklung der Immobilienpreise begonnen. Dieses Gutachten geht der Frage nach, wie sich die Immobilienpreise in den einzelnen Gebieten in der Flughafenregion entwickeln. In einem Hearing untersuchte das RDF gemeinsam mit Experten die Prämissen, die der Prognose des zukünftig zu erwartenden Flugverkehrs zugrunde liegen.

Das RDF kooperierte mit der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) und der Fluglärmkommission Frankfurt bei der Organisation und Dokumentation eines Expertenworkshops zum Thema „Reformoptionen für die Erfassung von Fluglärm in Deutschland“ am 15. März 2006. Die dort diskutierten wissenschaftlichen Modelle der Lärmerfassung fanden Eingang in die politische Diskussion um die Novelle des Fluglärmgesetzes. In diese schaltete sich im April 2006 auch das RDF ein, als die Berichterstatter dreier Bundestagsfraktionen zum Fluglärmgesetz die Forumssitzung in Langen besuchten.

7.4 Bürgerdialog

Das neue Bürgerbüro des RDF in Frankfurt-Sachsenhausen bot den Bürgern der Flughafenregion aktuelle Informationen rund um den geplanten Ausbau des Frankfurter Flughafens an einem neuen Standort an. Außerdem konnten sich die Bürger dort über die aktuelle Arbeit des RDF informieren und in Gesprächen mit dem Team des Büros Antworten auf ihre Fragen zur Lärmentwicklung

in der Region erhalten. Wie auch schon in den Jahren zuvor nahmen viele Bürger das Angebot und den Service wahr. Sie prüften mit einem speziellen Computerprogramm, wie laut der Fluglärm über ihrem Haus jetzt und im Falle eines Ausbaus ist. Viele liehen sich auch Schallpegelmessgeräte aus, um den Lärm in ihrem Stadtteil einmal selbst zu messen. Auf besonderes Interesse stießen die beiden Veranstaltungen, die im Bürgerbüro stattfanden: Am 19. Oktober 2006 erklärten Michael Kraft und Frank Lindenmayer von der Deutschen Flugsicherung (DFS) in einer Dialogstunde, wie die DFS Flugrouten festlegt und welche Kriterien für sie entscheidend sind. Am 25. April 2007 stellte das Team des Bürgerbüros anlässlich des bundesweiten Tags gegen den Lärm die neuen Lärmkarten des RDF vor. Als Experte und ehemaliger Mitarbeiter im Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) beantwortete Kurt Müller Fragen der Bürger. Die Schulbesuche stießen weiterhin auf große Resonanz, unter anderem wurde der größte Schulbesuch des RDF mit 180 Schülern und sechs parallel laufenden Planspielen durchgeführt.

Durch das neue Onlineforum auf Basis der Webblog-Technik wird mehr direkte Interaktion zwischen RDF und Bürgern ermöglicht.

Mit neuen Veranstaltungsformaten wie der Zukunftswerkstatt warf das RDF mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft den Blick nach vorn. Mit der Veranstaltung des RDF „Rhein-Main-Region 2035“ entwickelten über 30 regionale Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am 13. Juni 2006 eine Vision für die Zukunft in Mörfelden-Waldorf. Das RDF hatte diese Vertreter eingeladen, um ihr Wissen und ihre Erfahrungen zur Rhein-Main-Region einzuholen.

Die Dokumentation der bisherigen Arbeit des RDF erfolgte bislang zu den Themen Nachtflugverbot, reduzierte Landeklappenstellung, Kooperation Luft – Schiene und Lärmpunktekonto. In einem Beschluss des RDF vom 7. April 2006 einigte sich das Forum darauf, zukünftig in Form von Ergebnispapieren „Positionen des RDF zum Thema ...“ gegenüber der Öffentlichkeit zu berichten und so eine Ergebnissicherung durchzuführen.

8 Jahr 2007

8.1 Begleitung der formalen Verfahren

Am 12. Dezember 2007 forderte der Hessische Landtag die Umsetzung des Anti-Lärm-Pakts (ALP) des RDF und ergänzte das Prinzip „Kapazitätserweiterung gegen Lärmschutz“ des Mediationspakets um Forderungen nach einem „regionalen Ausgleich“ und „Transparenz“. Ebenfalls am 12. Dezember bekannten sich Luftfahrtseite und Landesregierung in einer gemeinsamen Selbstverpflichtungserklärung zum aktiven Schallschutz als einem Schlüssel der Lärmminderung in der Region sowie zum Interessenausgleich und einem transparenten Dialog.

Ein grundlegender formaler Meilenstein erfolgte am 18. Dezember 2007: Staatsminister Rhiel unterzeichnete in Wiesbaden den Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens. Wichtige Grundanliegen des Anti-Lärm-Pakts wurden hierbei übernommen, auch wenn das im ALP geforderte Nachtflugverbot keine Umsetzung fand. Ein striktes Nachtflugverbot zwischen 23 und 5 Uhr wurde lediglich für die neue Landebahn festgelegt. Für die weiteren Bahnen galten, im Vergleich zum ALP, erhebliche bestimmte Ausnahmen zum Nachtflugverbot. Lediglich auf der neuen Landebahn galt das absolute Nachtflugverbot.

8.2 Dialog im Forum: Verhandlungen

Ab April 2007 tagte eine Expertengruppe der Arbeitsgruppe Verhandlungen zu Maßnahmen des aktiven Schallschutzes. Hier wurden detailliert verschiedene Maßnahmen, die teilweise bereits in den verschiedenen Projektteams besprochen wurden, intensiv in Richtung Umsetzung diskutiert.

Mögliche Konturen einer vertraglichen Lösung waren Thema der RDF-Sitzung im März 2007. Im April 2007 behaupteten dann die Medien, den Kommunen sollte das Klage-

Zukunftswerkstatt des RDF

recht abgekauft werden, und interne Entwürfe einer gemeinsamen Absichtserklärung der Arbeitsgruppe Verhandlungen gelangten an die Öffentlichkeit. Diese legte mögliche gemeinsame Ziele und Regelungen zur Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts für eine zukünftige rechtsverbindliche Vereinbarung fest, konnte aber in der aufgeheizten Atmosphäre Ende April/ Anfang Mai 2007 nur mit Mühe sachlich diskutiert werden. Für alle Beteiligten wurde deutlich, wie viel Misstrauen insbesondere bei den Kommunen gegenüber der Luftfahrtseite bestand, und wie schwierig es war, aus dem Teufelskreis vergangener Erfahrungen auszubrechen, einander einen Vertrauensvorschuss zu geben und eine sachliche Einigung zu erzielen. Dennoch war sich das RDF – wie protokollarisch festgehalten – in seinen Sitzungen im Mai und Juni 2007 ausdrücklich einig, die Arbeit an der Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts konstruktiv fortzusetzen. Auch der Landtag stellte sich hinter die Fortsetzung der Arbeit am Anti-Lärm-Pakt. Eine gemeinsame Exkursion nach Paris im Mai 2007 konnte wenigstens die emotionalen Wogen etwas glätten. In der Arbeitsgruppe Verhandlungen und in zahlreichen bilateralen Gesprächen suchten Bürgermeister und Luftfahrtseite unter der Leitung des Vorsitzenden von Dezember 2005 bis Spätsommer 2007 nach einem Konsens zum aktiven Schallschutz, zum Interessenausgleich und zum künftigen transparenten Dialog in der Region. Mit dem Anti-Lärm-Pakt wurde dabei ein weiterer Schritt in Richtung Umsetzung der aktiven Schallschutzmaßnahmen beschlossen.

Auf Basis der zahlreichen und im Sommer 2007 noch intensivierten Gespräche entstand schließlich das Gesamtkonzept des Anti-Lärm-Pakts, das der Vorsitzende den Mitgliedern des Forums und der Öffentlichkeit Anfang September vorstellte. Der Anti-Lärm-Pakt begreift aktiven Schallschutz als Schlüssel zu einer wirksamen Lärmminderung in der Region. Die bereits im Rahmen der Arbeitsgruppe Verhandlungen eingesetzte Expertengruppe zu Maßnahmen des aktiven Schallschutzes hatte die prinzipielle Umsetzbarkeit einer Auswahl von Lärmminderungsmaßnahmen untersucht. Auf dieser Basis legte der Anti-Lärm-Pakt die Umsetzung freiwilliger Maßnahmen fest. Mit der Einführung eines Lärmindex wurde ein für Frankfurt neues Instrument vorgesehen.

Die Diskussion über den Anti-Lärm-Pakt am 14. September war im Forum dann wesentlich differenzierter als noch in der Presse dargestellt. Zahlreiche Protokollnotizen spiegeln dies wider. Am Ende begrüßte die Mehrheit des RDF am 14. September 2007 ein Konzept des Vorsitzenden zur Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts. Darin wurde festgehalten, wie über das Gesetz hinaus Lärmschutz freiwillig umgesetzt werden sollte – und die Phase der Verhandlungen im RDF abgeschlossen. Das Konzept wurde an die zuständigen Stellen weitergeleitet.

Zu den wichtigsten Neuerungen im Anti-Lärm-Pakt zählte die Entwicklung eines Index für Fluglärm, der es ermöglichen sollte, die Entwicklung des Fluglärms und seiner Auswirkungen in der Region transparent zu machen und die Erfolge im aktiven Schallschutz zu messen. Mit dem Lärmindex sollten Zu- und Abnahmen von Belastungen für die Gesamtregion und einzelne Kommunen oder Stadtteile ermittelt und dargestellt werden. Der Index sollte allerdings keine Grenzwerte ersetzen, die zeigen, ab wann Lärmbelastung als gesundheitlich bedenklich einzustufen ist oder ab wann Fluglärm im rechtlichen Sinne unzumutbar ist. Ergänzend wurde im ALP ein Nachtindex vorgelegt, der entwickelt wurde, um insbesondere bestimmte Entlastungswirkungen oder Belastungswirkungen in der Nacht beurteilen zu können.

8.3 Facharbeit

Im Berichtszeitraum Juli 2006 bis Juni 2008 arbeitete das RDF sein Arbeitsprogramm kontinuierlich weiter ab. Ein Fokus lag dabei auf den Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt, wie man auch in der Presse verfolgen konnte. Innerhalb dieser Zeit konnten auch das Gutachten zur Lärmbelästigung und die Immobilienpreisanalyse beendet werden. Die Durchfüh-

rung eines Sozialmonitorings wurde beschlossen, in Auftrag gegeben und im darauf folgenden Jahr abgeschlossen. Ebenso wurde eine Umsetzungsplanung zum Umweltmonitoring in Auftrag gegeben und abgeschlossen.

Das Gutachten zu der Frage, wie sich der Ausbau auf die Entwicklung der Immobilienpreise in der Region auswirkt, wurde im Juli 2007 abgeschlossen. Neben den positiven und negativen Einflüssen des Flughafens wurden hierbei auch die Wertveränderung durch den Bau einer Landebahn in den berücksichtigten Ortsteilen sowie die Wertveränderung für das gesamte Flughafengebiet untersucht. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass flughafenspezifische Einflussfaktoren nicht die einzigen Einflussfaktoren bei der Immobilienpreisentwicklung sind. Ebenso wirken sich diese Faktoren lokal unterschiedlich aus, es überwiegt jedoch eine Preisminderung.

Auf dem Hearing des RDF im Februar 2007 nahmen Experten Stellung dazu, ob die Arbeitsplatzprognosen bislang eingehalten wurden. Einigkeit bestand darin, dass die bisherigen Prognosen und Gutachten seit der Mediation sich im Großen und Ganzen mit den aktuellen Beschäftigungszahlen deckten. Eine generelle Wirkungsbeziehung zwischen Flughafenwachstum und Arbeitsplatzzahlen wird von einem Teil der Experten nicht anerkannt. Die offenen Aspekte wurden in der Diskussion im Projektteam Langfristperspektiven aufgenommen.

Das RDF beauftragte im September 2007 ein Gutachten zur „Ausführungsplanung für ein Monitoring am Flughafen Frankfurt/Main im Nahbereich". Die Ergebnisse lagen im Januar 2008 vor und dienten zur Vorbereitung eines erweiterten Umweltmonitorings.

Im August 2007 wurde das Gutachten „Externe wissenschaftliche Begleitung der Pilotphase eines Sozialmonitorings in den Gemeinden im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main" vom RDF in Auftrag gegeben. Ziel war es hierbei, möglichst frühzeitig negative Veränderungen der Sozial- und Wirtschaftsstruktur zu erkennen, die mit der Entwicklung des Flughafens Frankfurt/Main zusammenhängen könnten, um negative Veränderungen zu minimieren und positive Veränderungen zu fördern. Da derartige Veränderungen erst über eine Zeitreihe erkennbar sind, diente die Pilotphase insbesondere der Überprüfung, ob und wenn ja welche Indikatoren bei einer Erhebung aussagekräftig sind und in welcher Form diese erhoben werden können. Ein zweiter Baustein neben den Kontextindikatoren war eine Wanderungsmotivbefragung von zu- und wegziehenden Personen, hier wurden über 21.000 Personen über die Motive des Umzugs befragt. An dem Gutachten teilgenommen haben sechs Pilotkommunen aus der Flughafenregion, die konstruktiv und zielorientiert miteinander gearbeitet haben.

Die Belästigungsstudie, weltweit eine der größten Studien zur Belastung durch Fluglärm auf die Bevölkerung in der Region, wurde abgeschlossen und in mehreren Diskussionsveranstaltungen in der Region vorgestellt.

8.4 Bürgerdialog

2007 begrüßte das Bürgerbüro den 4.500-sten Besucher in Frankfurt, begab sich mit dem mobilen Bürgerbüro zum 40. Mal auf die Marktplätze der Region und besuchte zum 60. Mal eine Schulklasse zur Durchführung des Mediationsspiels.

Das Angebot der Internetseite wurde erweitert und aktualisiert. Auf der neuen Seite „Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt" konnten die Bürger zum Beispiel die Diskussion im RDF um einen Anti-Lärm-Pakt mitverfolgen und Ergebnispapiere und Presseinformationen zu den Verhandlungen herunterladen. Die neue Seite „Positionen" informierte über die Positionen des RDF zu Themen wie Lärmpunktekonto, reduzierte Landeklappenstellung oder volkswirtschaftlicher Nutzen des Flughafens.

Angesichts zunehmender öffentlicher Spekulationen zu den laufenden Verhandlungen

für einen Anti-Lärm-Pakt kommentierte Prof. Dr. Wörner im April 2007 dreimal das Vorhaben der Verhandlungen öffentlich, bevor er Ende April die Absichtserklärung der Verhandlungsgruppe einer breiten Öffentlichkeit vorstellte. Nach öffentlichen Erläuterungen des geplanten Konzepts des Anti-Lärm-Pakts im Juni und Juli 2007 stellte der Vorsitzende den Anti-Lärm-Pakt in einer Pressekonferenz am 7. September der Öffentlichkeit vor und berichtete am 14. September ebenfalls in einer Pressekonferenz über die Reaktionen des RDF auf den Anti-Lärm-Pakt. Die Überstellung des Anti-Lärm-Pakts an die Parteien des Landtags, das HMWVL und den Bundesverkehrsminister wurde durch schriftliche Erläuterungen des Vorsitzenden zur Genese des ALP begleitet. Öffentlich erinnerte Prof. Dr. Wörner Bundesverkehrsminister Tiefensee an die Bedeutung des Nachtflugverbots, als dieses im September 2007 zu kippen drohte. Ablehnend kommentierte der Vorsitzende in diesem Zeitraum die Forderung der Lufthansa nach 41 Nachtflügen. Erfreut äußerte er sich hingegen über den Beschluss des Hessischen Landtags zur Umsetzung des Anti-Lärm-Pakts sowie die Selbstverpflichtungen der Landesregierung und der Luftfahrtseite vom 12. Dezember 2007. In einer ersten Reaktion auf den Planfeststellungsbeschluss bedauerte Prof. Dr. Wörner die Ausnahmen beim Nachtflugverbot und hielt fest, dass die Mediation noch nicht vollendet sei. Sie werde am Ende daran gemessen, was an Lärmschutz bei den Bürgern ankomme. Abschließend skizzierte der Vorsitzende in einer Stellungnahme gegenüber der Landesregierung neue Strukturen eines umsetzungsorientierten Dialogs.

RDF-Abschlussveranstaltung 13. Juni 2008

9 Jahr 2008

9.1 Begleitung der formalen Verfahren

Nach acht Jahren Arbeit und ein halbes Jahr nach dem Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Flughafens war es an der Zeit, der Fachaufklärung, dem Dialog und der Umsetzung seiner Ergebnisse in der Region eine neue Form zu geben. Das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt beendete deshalb seine Arbeit zum 13. Juni 2008.

9.2 Dialog im Forum

Im ersten Halbjahr 2008 ging es im Wesentlichen um die zukünftigen Strukturen und Themen der Transparenz und des Dialogs in der Region. Nach zwei Sondersitzungen legte der Vorsitzende des RDF unter Einbezug von Vorschlägen von Kommunen und Luftverkehrsseite ein Konzept zur künftigen Dialogstruktur vor, das in einem Kabinettsbeschluss von der Landesregierung am 13. Juni 2008 in wesentlichen Punkten übernommen wurde.

Die letzten Gutachten, wie die Pilotphase eines Sozialmonitorings, wurden zu Ende gebracht und die ersten Ergebnisse dem Forum vorgestellt.

Die Fortsetzung des Dialogs in neuen Strukturen war einhelliger Konsens im RDF. Der Vorsitzende legte dem Ministerpräsidenten Vorschläge zu neuen Strukturen für einen effektiven Dialog mit verschiedenen spezialisierten Arbeits- und Gesprächssträngen vor, um die Umsetzung des Lärmschutzes voranzutreiben. Der Kabinettsbeschluss der Hessischen Landesregierung vom 13. Juni 2008 gliederte diese Vorschläge entsprechend dem Dialog in drei sich ergänzende Themenbereiche: In einen Konvent für regionale Themen, eine Expertengruppe zur Umsetzung des aktiven Schallschutzes und ein Umwelthaus, in dem die zukünftigen fachlichen Arbeiten gebündelt durchgeführt werden und das für die Öffentlichkeit Transparenz schafft und Anlaufstelle ist. Zusammengeführt wird diese Arbeit in einem Koordinierungsrat, an dessen Spitze der Ministerpräsident mit dem Bürgermeister von Neu-Isenburg, Dirk-Oliver Quilling, dem stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden der Fraport AG, Dr. Stefan Schulte, und Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner drei Personen berufen hat, die sich aus der konstruktiven Arbeit am Anti-Lärm-Pakt bereits gut kennen und Kontinuität gewährleisten können.

9.3 Facharbeit

Mit der Verabschiedung von „Positionen des RDF“ hatten Projektteams und Forum im Herbst 2005 begonnen, die Diskussionen der vergangenen Jahre zu bilanzieren und für die

interessierte Öffentlichkeit darzustellen. Auf diese Weise waren bis zur Abschlusssitzung am 13. Juni 2008 insgesamt 15 Dokumente zu ebenso vielen Themen entstanden (vgl. Kap. VII. 5): Fluglärmmonitoring, kapazitätssteigernde Maßnahmen, lärmabhängige Entgelte, flugbetriebsbedingte Luftschadstoffe, volkswirtschaftlicher Nutzen des Flughafens Frankfurt, Ergebnisse zur Entwicklung des Arbeitsmarktes, Kooperation von Flughäfen zur Verkehrsverlagerung, Kooperation Luft – Schiene, Lärmpunktekonto, reduzierte Landeklappenstellung, Gutachten Praxisorientierte Umsetzung des Nachtflugverbots, Immobilienmanagement, Prognosemonitoring und Prämissencontrolling, tieffrequenter Lärm und eine Dokumentation zur Lärmwirkungsforschung. Als letztes Gutachten des RDF wurden erste Ergebnisse der Pilotphase eines Sozialmonitorings in der letzten Sitzung vorgestellt.

Die „Wissenschaftliche Bewertung der im Rahmen des Ausbauverfahrens Frankfurter Flughafen entwickelten Vorschläge für einen oder mehrere Fluglärmindices für das Regionale Dialogforum“ (Kurz: „Wissenschaftliche Bewertung Fluglärmindices Frankfurt") stellten die Gutachter Dirk Schreckenberg (ZEUS), Dr. Mathias Basner (DLR) und Dr. Georg Thomann (Empa) nach Ende des RDF im August 2008 unter anderem Vertretern des HMWVL und der Fluglärmkommission vor. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass der Frankfurter Fluglärmindex und der Nachtindex von Prof. Dr. Wörner beide grundsätzlich geeignet seien, die an sie vom RDF gestellten Anforderungen zu erfüllen und als Instrument zur Beurteilung der Lärmentwicklungen aufgrund der Änderung von Zahl, Ort und Art der Überflüge zu dienen. Welche Konsequenzen aus den weiteren Empfehlungen der Gutachter zu ziehen sind, sollte Gegenstand des zukünftigen Dialogs werden.

9.4 Bürgerdialog

Am 13. Juni 2008 gab Ministerpräsident Koch gemeinsam mit weiteren Mitgliedern des RDF und im Anschluss an die letzte Sitzung eine Pressekonferenz. In einem Resümee dankte er den Mitgliedern und dem Vorsitzenden für die jahrelange Arbeit. Wesentliche Grundsteine für eine zukünftige Umsetzung von aktiven Schallschutzmaßnahmen sind gelegt worden, und der Dialog wird, wie auch von den verschiedenen Akteuren gewünscht, in Zukunft, wenn auch in anderer Form, fortgeführt werden.

10 Zum Anti-Lärm-Pakt

Schon während des Mediationsverfahrens wurde die Belastung durch Lärm analysiert. Es wurde unter anderem festgehalten, dass eine dauerhafte erhebliche Belastung durch Fluglärm die Gesundheit beeinträchtigen und krank machen kann. Aus diesem Grund sei der Schutz der Nachtruhe prioritär zu behandeln. Das in diesem Zusammenhang existierende Fluglärmgesetz stammte aus dem Jahr 1971 und war nach allgemeiner Einschätzung überholt. Die Mediationsgruppe schlug ein Schutzkonzept zur stufenweisen Verringerung des Dauerschallpegels vor. Der Anti-Lärm-Pakt war eine der fünf Empfehlungen der Mediationsgruppe. Durch aktiven Schallschutz soll der Lärm reduziert werden, indem zum Beispiel lärmärmere Flugzeuge eingesetzt oder lärmmindernde Anflugverfahren gewählt werden. Der Anti-Lärm-Pakt umfasst aber auch den passiven Lärmschutz, wie den Einbau von Schallschutzfenstern und -dächern. Mit der Gründung eines Projektteams zum Anti-Lärm-Pakt wurde der Lärmschutz als wichtige Priorität in die Arbeit des Dialogforums aufgenommen. Die Basis der Arbeit bildete fortan das Lärmschutzmonitoring. Im Mai 2006 wurde eine Arbeitsgruppe Verhandlungen eingerichtet, die sich unter anderem mit der konkreten Ausgestaltung des Anti-Lärm-Pakts befasste. Im Rahmen ihrer Arbeit legte sie mögliche gemeinsame Ziele und Regelungen zur Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts für eine zukünftige rechtsverbindliche Vereinbarung fest. Am 12. Dezember 2007 verabschiedete der Hessische Landtag einen Beschluss, der die Verwirklichung des Anti-Lärm-Pakts vorsah. Mit seinem detaillierten und deutlichen Beschluss stellte sich der Landtag hinter die Festlegungen des Anti-Lärm-Pakts. Insbe-

Der Hessische Landtag zum ALP
Der Anti-Lärm-Pakt ging über das von der Mediation festgelegte Prinzip Kapazitätserweiterung gegen Lärmminderung noch hinaus: Er setzte auch die Themen wie Interessenausgleich in der Region und Strukturierung eines transparenten Dialogs auf die Tagesordnung der hessischen FLughafenpolitik. So sah das auch der Hessische Landtag, der am 12. Dezember 2007 nach einer intensiven Debatte mit zahlreichen Würdigungen zur Arbeit des RDF einen Beschluss „betreffend Ausbau des Frankfurter Flughafens – den Anti-Lärm-Pakt verwirklichen!" fasste. Mit seinem detaillierten und deutlichen Beschluss hat sich der Landtag hinter die Festlegungen des Anti-Lärm-Pakts gestellt. Insbesondere würdigte der Landtag den Frankfurter Lärmindex als zentrales Instrument der Lärmentlastungsplanung und forderte die Realisierung der damit ausgedrückten Lärmschutzziele: einerseits die Senkung des Lärmindex um mindestens zehn Prozent und andererseitzs die Einführung der Lärmobergrenze des für 2020 prognostizierten Lärms. Sehr klar bekannte sich der Landtag auch zu weiteren Zielen des Anti-Lärm-Pakts, so zum „Zukunftsplan Leiser Flughafen", zur Umsetzung des Nachtflugverbots und zum Schutz der Nachtrandstunden, zu passiven Schallschutzmaßnahmen über das gesetzlich erforderliche Maß hinaus, zum Zwei-Stufen-Programm zur Entschädigung für besonders lärmbelastete Immobilien und zur Einrichtung des Regionalfonds. Besonders wichtig war die Unterstützung des Landtags für die Fortsetzung des Dialogs im „Forum Flughafen und Region" und in einem Umwelthaus als Ort verschiedener Monitorings und Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger.

sondere würdigte der Landtag den Frankfurter Lärmindex als zentrales Instrument der Lärmentlastungsplanung und forderte die Realisierung der damit ausgedrückten Lärmschutzziele: einerseits die Senkung des Lärmindex um mindestens zehn Prozent und andererseits die Einführung der Lärmobergrenze des für 2020 prognostizierten Lärms. Sehr klar bekannte sich der Landtag auch zu weiteren Zielen des Anti-Lärm-Pakts, so zum „Zukunftsplan Leiser Flughafen", zur Umsetzung des Nachtflugverbots und zum Schutz der Nachtrandstunden, zu passiven Schallschutzmaßnahmen über das gesetzlich erforderliche Maß hinaus, zum Zwei-Stufen-Programm zur Entschädigung für besonders lärmbelastete Immobilien und zur Einrichtung des Regionalfonds.

Vom Schutzkonzept zum Anti-Lärm-Pakt: Stationen der Diskussion

Vorbild Wien

Die Flughafenmediation Wien war im Juni 2005 zu einer abschließenden Verhandlungslösung bezüglich des Lärmschutzes gekommen. Das Wiener Vertragswerk beinhaltete Klageverzichte der Beteiligten und wurde als mögliches Vorbild für eine Frankfurter Variante herangezogen. Über das Wiener Verfahren berichtete am 25. November 2005 der Wiener Mediator und Process-Provider Dr. Thomas Prader. Da das Interesse an Verhandlungen auch im RDF groß war, kündigte dessen Vorsitzender bilaterale Gespräche mit Mitgliedern des RDF zu den Potenzialen einer Verhandlung an und nahm diese noch im Dezember auf.

Arbeitsgruppe Verhandlungen

Auf der Basis der Sondierungsgespräche von Prof. Dr. Wörner beauftragte das RDF am 16. Mai 2006 eine Arbeitsgruppe aus den Reihen der Mitglieder unter Leitung des Vorsitzenden mit der Aufnahme von Verhandlungen zur Konkretisierung des ALP. Mitglieder der AG Verhandlungen waren Bürgermeister Michael Antenbrink (Flörsheim am Main), Martin Gaebges (BARIG), Prof. Dr. Manfred Schölch, Dr. Stefan Schulte und Christian Häfner (Fraport AG), Dr. Karl-Rudolf Rupprecht und Mark Johnson (Lufthansa), Dieter Kaden, Michael Kraft und Peter Gebauer (DFS), Stadtrat Paul-Gerhard Weiß

(Offenbach), Bürgermeister Thomas Jühe (Raunheim) und Bürgermeister Dirk-Oliver Quilling (Neu-Isenburg). Hauptziel der Verhandlungen war, die Lärmbelästigung in der Region weitreichend zu senken. Über den Fortgang der Arbeit wurde kontinuierlich im Forum berichtet. Der Prozess wurde von der Geschäftsstelle und von der Wissenschaftlichen Begleitung unterstützt.

Zustimmung des Forums unter Vorbehalt
Am 26. März 2007 stand der ALP explizit auf der Tagesordnung der Klausursitzung des RDF. Dabei wurden mögliche Bestandteile eines ALP diskutiert. Es wurde deutlich, dass alle Mitglieder einem ALP eine große Bedeutung zumessen, sofern es gelingt, die verschiedenen Interessen in ein Gleichgewicht zu bekommen.

Große Aufmerksamkeit in den Medien
Anfang April 2007 wurde in den Medien der Verdacht geäußert, die Kommunen wollten sich durch ein Vertragswerk zum ALP von der Luftfahrtseite einen Klageverzicht abkaufen lassen. Eine Richtigstellung des Vorsitzenden zeigte wenig Wirkung. Am 20. April machte Radio hr-Info mit diesem Gerücht seine Nachrichten auf, was zahlreiche Wortmeldungen verursachte und zu tagelangen Spekulationen Anlass gab, insbesondere nachdem kleine Ausschnitte einer vorläufigen Version einer Absichtserklärung im Internet auftauchten. Die Printmedien hingegen berichteten durchaus wohlwollend: Ein Durchbruch beim Lärmschutz sei in Sicht, berichteten Main Spitze und der Wiesbadener Kurier am 21. April, eine „historische Chance“ erkannte die Frankfurter Neue Presse am 24. April. Dennoch äußerten viele Kommunen ihre Skepsis: Auf ihr Klagerecht wollten sie unter keinen Umständen verzichten.

Versachlichung durch Konkretisierung
In einer kurzfristig anberaumten Sondersitzung des RDF am 26. April 2007 stellte Prof. Dr. Wörner eine „Absichtserklärung zur Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts des RDF“ vor. Gegenstand der Absichtserklärung war die Festlegung der Inhalte der Verhandlungen zur späteren Umsetzung des Anti-Lärm-Pakts im Falle eines Ausbaus. Zu den Maßnahmen, die im Zuge der Verhandlungen geprüft werden sollten, nannte die Absichtserklärung vor allem Maßnahmen des aktiven Schallschutzes, die genaue Ausgestaltung des Nachtflugverbots sowie Modelle zur Kontingentierung. Auch ein Klageverzicht sowohl der Kommunen gegen den Ausbau als auch der Airlines gegen das Nachtflugverbot sollte Verhandlungsgegenstand sein. Am 4. Mai 2007 unterstützte der Hessische Landtag in der aktuellen Stunde „RDF-Anti-Lärm-Pakt – Verhandeln im Interesse der Region“ den Weg der Verhandlungen. Auf seiner Forumssitzung am 11. Mai 2007 einigte sich das RDF auf eine gemeinsame Erklärung zur weiteren Arbeit am Anti-Lärm-Pakt. Zwar wurde die AG Verhandlungen aufgelöst, der Auftrag zu konstruktiven Verhandlungen der Verantwortlichen aber erneuert: Das RDF würde die Arbeiten zur Formulierung eines Anti-Lärm-Pakts fortsetzen, um möglichst bald ein entsprechendes Dokument zu erarbeiten.

Vorstellung des Anti-Lärm-Pakts
Am 16. Mai 2007 wurde zunächst den interessierten Mitgliedern der Projektteams und später in einer öffentlichen Dialogveranstaltung in Flörsheim die Absichtserklärung zum Anti-Lärm-Pakt vorgestellt. Über 200 Bürgerinnen und Bürger diskutierten kritisch mit Verantwortlichen aus dem RDF, unter ihnen Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner, die Bürgermeister Michael Antenbrink (Stadt Flörsheim am Main) und Thomas Jühe (Stadt Raunheim) sowie Klaus zum Felde (ver.di) und Dr. Guido Amend von den Katholischen Bistümern in Hessen.

Erstes Grundkonzept
Auf der Forumssitzung am 29. Juni 2007 stellte der Vorsitzende den Mitgliedern des RDF das Grundkonzept einer verbindlichen Regelung für einen Anti-Lärm-Pakt vor. Die Konturen einer verbindlichen Regelung waren demnach: (1) Vertrauensbildende Maßnahmen durch baldigen aktiven Schallschutz, (2) Einführung eines Lärmindex als transparentes Lärmmessinstrument für alle Beteiligten,

(3) Festlegung einer Lärmobergrenze über 2020 hinaus, (4) Festlegung der Lärmminderung gegenüber dem prognostizierten Lärm – Anreizsystem für kontinuierlichen aktiven Schallschutz und (5) Regelung restriktiver Ausnahmen beim Nachtflugverbot auf der Basis der Lärmminderung. Neben den Maßnahmen zur Lärmreduzierung beinhaltete der Anti-Lärm-Pakt (6) weitere Regelungen zum Lärmschutz, so insbesondere Maßnahmen zum passiven Schallschutz, Immobilienmanagement, Monitoring sowie zum zukünftigen Dialog für eine regionale Partnerschaft. Das RDF erteilte dem Vorsitzenden daraufhin geschlossen den Auftrag, die Details der Regelungen zu entwickeln und in weiteren Gesprächen mit den Beteiligten auszuhandeln. Nach Abschluss der Verhandlungen sollte das Gesamtpaket am 14. September 2007 dem RDF zum Beschluss vorgelegt werden. Die Ergebnisse sollten in den Planfeststellungsbeschluss einfließen.

Öffentliche Diskussion
Im Vorfeld der Sitzung des RDF im September wurde der Entwurf des Anti-Lärm-Pakts mit der Öffentlichkeit und in direkten Konsultationen mit Mitgliedern des RDF präsentiert. Der Anti-Lärm-Pakt stieß allerdings auf Widerstand einiger RDF-Mitglieder, deren strategische Priorität dem juristischen Kampf für oder gegen den Ausbau und das Nachtflugverbot galt. Am 14. September 2007 ergab ein Meinungsbild dennoch, dass die überwiegende Mehrheit des Forums den Anti-Lärm-Pakt im Grundsatz begrüßte. Der ALP beinhaltet Regelungen (1) zur Einführung eines nachvollziehbaren Lärmindex, (2) zur Minderung der Lärmbelästigung: Senkung des Lärmindex um mindestens 10 %, (3) zur Deckelung der Lärmbelästigung über 2020 hinaus, (4) zur Umsetzung des Nachtflugverbots, (5) zum besonderen Schutz der Nachtrandstunden, (6) zu einem Zukunftsplan Leiser Flughafen, (7) zum passiven Schallschutz über das gesetzlich Erforderliche hinaus, (8) zum Aufkauf und zur Entschädigung bei besonders lärmbelasteten Immobilien, (9) zur Einführung eines Regionalfonds und (10) zu einem Forum „Zukunft Flughafen und Region“ und einem Umwelt- und Nachbarschaftshaus.

Vorstellung des ALP
Im Forum bestand Konsens, dass der Vorsitzende das Papier an die Planfeststellungsbehörde, den Landtag, die Landesregierung und das Bundesverkehrsministerium sowie an weitere zuständige Stellen übermitteln sollte. Bis Ende September leitete Prof. Dr. Wörner den Anti-Lärm-Pakt an die Planfeststellungsbehörde und die Parteien des Landtags sowie den Bundesverkehrsminister weiter und suchte das Gespräch mit allen interessierten Institutionen und Medien. Das Bürgerbüro besuchte neun Städte in der Region, um den Anti-Lärm-Pakt vorzustellen.

Zustimmung zum ALP
Am 12. Dezember 2007 wurde der Anti-Lärm-Pakt des RDF als zentrale Grundlage des Lärmschutzes am Flughafen Frankfurt vom Hessischen Landtag sowie der Landesregierung und der Luftfahrtseite durch eine Selbstverpflichtung bestätigt. Angesichts der vorgesehenen Ausnahmen vom Nachtflugverbot durch den Planfeststellungsbeschluss forderte der RDF-Vorsitzende am 18. Dezember 2009 eine zügige Umsetzung des Anti-Lärm-Pakts. Dies sei unabdingbar, um die Balance der Mediation aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig begrüßte Prof. Dr. Wörner, dass die Einführung eines Lärmindex ausdrücklich möglich gemacht worden sei.

Transparenz und Dialog in der Umsetzung
Die Empfehlung aus dem Anti-Lärm-Pakt zu Transparenz und Dialog wurden vom RDF-Vorsitzenden aufgegriffen und in den Konsultationen zur künftigen Dialogstruktur aufgenommen. Durch die Konsultationen entstanden Empfehlungen zur künftigen Dialogstruktur, die der Kabinettsbeschluss zur Fortführung des Dialogs vom 13. Juni in wesentlichen Punkten umsetzte. Der Dialog gliedert sich von nun an in drei sich ergänzende Themenbereiche: In einen Konvent für regionale Themen, eine Expertengruppe zur Umsetzung des aktiven Schallschutzes und ein Umwelthaus, in dem die zukünftigen fachlichen Arbeiten gebündelt durchgeführt werden und das für die Öffentlichkeit Transparenz schafft und Anlaufstelle ist.

VI

VI Resümee

Versachlichung durch Information und Fachaufklärung
Zunächst lässt sich festhalten, dass das RDF acht Jahre lang einen umfassenden, strukturierten Dialog ermöglicht hat, der sowohl Fachöffentlichkeit als auch die interessierte, betroffene Bevölkerung der Flughafenregion auf breiter Basis eingebunden hat. Am Ende dieses Dialogprozesses stand eine umfangreiche Menge an erarbeitetem Fachwissen, das wissenschaftlich höchsten Ansprüchen genügt und in der Fachwelt hohe Beachtung fand. Das RDF konnte somit dazu beitragen, profunde wissenschaftliche Aussagen zu Themen zu erarbeiten, die in der Flughafenregion seit geraumer Zeit kontrovers diskutiert wurden und immer noch werden.

Für die Umsetzung des Nachtflugverbots, insbesondere die Beantragung durch die Fraport AG selbst, waren die Arbeiten im RDF zentrale Grundlage. Dies betrifft insbesondere das Rechtsgutachten und die hieraus resultierenden Schlussfolgerungen und Folgeschritte.

Gutachten und Expertenhearings des RDF brachten mehr Klarheit in die Diskussion um die wirtschaftlichen Auswirkungen des Flughafens auf die Region. Dies geschah etwa durch die Analyse der Entwicklungspotenziale der Region oder durch das Gutachten „Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main“, das erstmals die Gesamtkosten ermitteln konnte, die ein Flughafenausbau für die Allgemeinheit bedeuten würde. Doch auch auf anderen (Fach-) Gebieten konnte das RDF eine bemerkenswerte Faktenbasis erarbeiten: So hat das Gutachten „Risikomanagement“ Wege aufgezeigt, wie Unfallrisiken durch den Flughafenbetrieb und deren Auswirkungen minimiert werden können. Die gesundheitlichen Auswirkungen des Flughafens wurden im Rahmen einer breit angelegten Belästigungsstudie systematisch erfasst und analysiert. Ein umfassendes Umweltmonitoring, das ökologische Folgewirkungen für das Flughafenumfeld messen soll, wurde von den Fachgremien des RDF vorbereitet und konkretisiert. Durchführung und dauerhafte Etablierung wurden als Arbeitspakete an das Nachfolgegremium des RDF übergeben. Die Auswirkungen des Flughafens auf soziale Strukturen können ebenfalls auf Basis der Vorarbeiten des RDF zu einem Sozialmonitoring in Bälde untersucht werden. Die Auswertung der ersten Zeitreihen des Sozialmonitorings wird ebenfalls dem Nachfolgegremium obliegen.

Durch seine Arbeit trug das RDF wesentlich zur Transparenz in der Diskussion um das Thema Fluglärm bei: So wurde z. B. in einem Gutachten erarbeitet, wie ein Fluglärmmonitoring am Frankfurter Flughafen gestaltet werden kann. Das RDF hat eine Schlüsselstudie zur Erfassung und Bewertung der Lärmbelästigung der Region in Auftrag gegeben, die sowohl für Transparenz in der Region als auch neue wissenschaftliche Erkenntnisse gesorgt hat. Auch die Arbeit des Bürgerbüros, in dem Schallpegelmessgeräte kostenlos verliehen wurden, sowie die online bereitgestellten Serviceangebote auf der Seite *www.fluglaerm-frankfurt.de*, die seit April 2005 alle wichtigen Informationen und Karten zum Thema Fluglärm enthielt, trugen dazu bei. Nicht zuletzt aufgrund der Arbeit des RDF startete die Deutsche Flugsicherung im Juli 2005 ihren Informationsservice STANLY-Track.

Verständigung durch Dialog
Zwar konnte das RDF im Teilnehmerkreis kein einheitliches Bekenntnis zum Mediationsergebnis und dessen Weiterentwicklung als Auftrag des RDF bewirken, dennoch hat das

RDF die mit dem Mediationsverfahren von 1998 bis 2000 begründete Tradition des Dialogs am Frankfurter Flughafen fortgeführt

und um ein weiteres Kapitel erweitert. Auch wenn der Bau einer vierten Landebahn am Frankfurter Flughafen nach wie vor umstritten bleibt, konnte mit dem RDF eine Plattform geschaffen werden, im Rahmen derer sich zahlreiche Akteure auf regelmäßiger Basis in einem vertrauensvollen Rahmen ausgetauscht haben. Bei allen bestehenden inhaltlichen Differenzen war der Umgang miteinander dabei in der Regel von einer respektvollen Atmosphäre geprägt. Das RDF hat somit einen Beitrag geleistet, historisch gewachsene und fest etablierte Konfliktstrukturen in neue Dialog- und Kooperationsstrukturen zu überführen, die die Prinzipien Kooperation und Ausgleich anstelle von Konflikt und Auseinandersetzung in den Vordergrund stellen. Diese kooperative Art der Konfliktbearbeitung wird nun nach beinahe acht Jahren in neuen Dialogstrukturen fortgesetzt. Angesichts der konfliktträchtigen Vorgeschichte der Ausbaupläne am Frankfurter Flughafen ist dies als bemerkenswerter Erfolg hervorzuheben.

Ein anderer wesentlicher Kern der RDF-Arbeit bestand darin, auf die Umsetzung eines rechtssicheren Nachflugverbots am Hub Frankfurt hinzuwirken. Hierzu wurde zunächst die juristische und praktische Umsetzbarkeit eines Nachtflugverbots in entsprechenden Gutachten untersucht mit dem Ergebnis, dass aus beiden Perspektiven nichts gegen die Umsetzung eines Nachtflugverbots spricht. Ergebnis der RDF-Arbeit ist auch die Tatsache, dass die Fraport AG ein Nachtflugverbot in den Antrag zum Planfeststellungsverfahren aufnahm. Auch die Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Reduzierung von Fluglärm wie etwa das Verfahren des lärmmindernden kontinuierlichen Sinkflugs (CDA), das alle Beteiligten im RDF entschieden vorangebracht haben und das seit April 2005 im Testbetrieb am Flughafen Anwendung findet, sind als Erfolge des RDF zu verbuchen.

Erste Konkretisierung des Anti-Lärm-Pakts

Angesichts des Planfeststellungsbeschlusses, der den Ausbau des Flughafens grundsätzlich für zulässig erachtet, blieb die Umsetzung zweier weiterer Bausteine des Mediationspakets – die Reduzierung von Fluglärm und das Nachtflugverbot – vorrangige Aufgabe des RDF in seiner Rolle als Hüter und Fortentwickler der Mediation. Im Zentrum der Bemühungen des RDF für eine Begrenzung des Fluglärms in der Region war und bleibt jedoch der Anti-Lärm-Pakt (ALP), der – gestützt durch den Landtagsbeschluss sowie die gemeinsame Erklärung von Landesregierung und Luftverkehrsseite jeweils vom 12. Dezember 2007 – konkrete Maßnahmen nennt, um Fluglärm in der Region für den Ausbaufall umfassend zu reduzieren. Eine erste Konkre-

tisierung des Anti-Lärm-Pakts geschah durch das „Sieben-Punkte-Progamm zur weiteren Umsetzung des Mediationsergebnisses“, das der Vorsitzende im Februar 2008 der Öffentlichkeit vorstellte. Das Papier empfiehlt die Gründung einer Expertengruppe zum Thema aktiver Schallschutz, die Einrichtung eines Umwelthauses, das betroffenen Bürgern in Zukunft als Anlaufstelle dienen und das Mo-

nitoring der Flughafenauswirkungen beherbergen soll, sowie die Einführung eines Lärmindex am Frankfurter Flughafen, zu dessen Vorbereitung das RDF ein Gutachten erstellt hatte. Neben konkreteren Schritten für einen regionalen Interessenausgleich empfiehlt das Papier darüber hinaus die Einrichtung eines Forums „Zukunft Flughafen und Region“, das nach Abschluss des RDF im Juni 2008 den Dialog in der Flughafenregion weiterführen soll. Mit dem Anti-Lärm-Pakt hat das RDF die zentralen Bausteine für weniger Fluglärm in der Flughafenregion skizziert. Er wird folglich die zukünftige Ausrichtung und Aufgabenfelder eines Nachfolgegremiums vorzeichnen, zu dessen wesentlichen Herausforderungen auch die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Anti-Lärm-Pakt gehören wird.

Beratung der formalen Verfahren und der Politik

In seinem Verhältnis gegenüber den Akteuren der formellen Verfahren bzw. der Politik hat das RDF eine wichtige Rolle als Akteur gespielt, der Themenschwerpunkte in der Diskussion um den Ausbau setzte. Inhalte und Ergebnisse der RDF-Arbeit werden die Flughafenpolitik des Landes Hessen auch zukünftig prägen. Davon zeugen nicht zuletzt der Landtagsbeschluss zur Umsetzung des Anti-Lärm-Pakts, der explizit über „Kapazitätserweiterung gegen Lärmschutz" des Mediationspakets hinaus auch „regionalen Ausgleich" und „Transparenz" als Grundlagen der hessischen Flughafenpolitik definiert. Ebenso wurde die Selbstverpflichtung der Luftfahrtseite und der Landesregierung zum aktiven Lärmschutz als „Schlüssel zur Lärmminderung in der Region“, und dies „über das gesetzliche Maß hinaus“ gesehen. Dies zeigt, dass das RDF seiner Funktion als „kreativer Lösungsraum“, so Ministerpräsident Koch auf der letzten Forumssitzung am 13. Juni 2008, gerecht wurde.

VII

VII Anhang

Verzeichnis des Anhangs

1 Teilnehmerliste
2 Arbeitsprogramme
3 Überblick Hearings und Expertengespräche
4 Überblick Gutachten
5 Überblick Positionen des RDF
6 Die temporären Gremien im Überblick
7 Exkursionen und Delegationen
8 Liste der Veranstaltungen
9 Überblick der mobilen Bürgerbüros
10 Das RDF in Zahlen
11 Abkürzungsverzeichnis
12 Glossar
13 Literaturverzeichnis
14 Verzeichnis der Anhänge im Internet

1 Teilnehmerliste

Name	*Institution*
Wörner, Prof. Dr. Johann-Dietrich	Vorsitzender RDF
	Mitglieder des RDF
Amend, Dr. Guido	Kath. Bistümer in Hessen
Antenbrink, Michael	Stadt Flörsheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Becker, Heinz-Peter	Stadt Mörfelden-Walldorf, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Beisel, Ralph	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
Benz, Peter	Stadt Darmstadt, Hessischer Städtetag
Brehl, Bernhard	Stadt Mörfelden-Walldorf, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Debling, Hans-Peter	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Diede-Stützel, Rita	Deutsche Lufthansa AG
Dott, Dr. Bernhard Klaus	VhU e. V.
Dulige, Jörn	EKHN
Ehinger, Bernd	Hessischer Handwerkstag
Eikmann, Prof. Dr. Thomas	Landesärztekammer Hessen
Eisenhart Rothe, Christoph von	SDW Landesverband Hessen e. V.
Engelhardt, Hans-Joachim	Stadt Raunheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Engisch, Erhard	Stadt Kelsterbach, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Felde, Klaus zum	ver.di
Feuchtinger, Klaus	Stadt Darmstadt, Hessischer Städtetag
Fongern, Georg	Vereinigung Cockpit e. V.
Franssen, Hans	Stadt Hattersheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Gaebges, Martin	BARIG e. V.
Gieler, Prof. Dr. Uwe	Landesärztekammer Hessen
Gieltowski, Stefan	Stadt Rüsselsheim, Hessischer Städtetag
Grandke, Gerhard	Stadt Offenbach, Hessischer Städtetag
Gräßle, Matthias	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Grewatta, Ernst	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.
Heeremann, Raphael von	Bundesvereinigung der Deutschen Fluggesellschaften
Heldmaier, Harm	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.
Herr, Dr. Caroline	Landesärztekammer Hessen
Heyne, Jürgen	Hessischer Handwerkstag
Jakubeit, Prof. Dr. Barbara	Fraport AG
Johnson, Mark	Deutsche Lufthansa AG
Jühe, Thomas	Stadt Raunheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Karesch, Christel	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Kaspar, Prof. Dr. Franz	Kath. Bistümer in Hessen
Kaumanns, Burkhart	Vereinigung Cockpit e. V.
Korf, Willy	Fachverband Spedition und Logistik
Kraft, Michael	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Krebs, Ulrich	Stadt Flörsheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Kröger, Uwe	Vereinigung Cockpit e. V.
Layer, Peter	Stadt Rüsselsheim, Hessischer Städtetag
Lindstaedt, Dr. Wolfgang	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Müller, Richard	Fluglärmkommission
Munck, Angelika	Stadt Hochheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund

Nierobisch, Bernd M.	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
Ockel, Manfred	Stadt Kelsterbach, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Olbert, Prof. Dr. Heinrich	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Olschewsky, Berthold	Stadt Dreieich, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Pompe, Viktor	Deutsche Lufthansa AG
Quilling, Dirk-Oliver	Stadt Neu-Isenburg, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Raettig, Lutz	VhU e. V.
Reichel, Wolfgang	Stadt Mainz und Landkreis Mainz-Bingen
Schaub, Gerold	ver.di
Schindler, Harald	Stadt Hochheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Schneider, Horst	Stadt Offenbach, Hessischer Städtetag
Schölch, Prof. Dr. Manfred	Fraport AG
Schulte, Dr. Stefan	Fraport AG
Schwarz, Edwin	Stadt Frankfurt, Hessischer Städtetag
Treber, Dirk	Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V.
Weiß, Paul-Gerhard	Stadt Offenbach, Hessischer Städtetag
Winter, Dr. Detlef	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Wolf, Johannes	Stadt Raunheim, Hessischer Städte- und Gemeindebund
Zimmer, Dieter	Stadt Dreieich, Hessischer Städte- und Gemeindebund

Hessische Landesregierung

Borchmann, Gerlinde	Hessische Staatskanzlei
Sewering, Dr. Holger	Hessische Staatskanzlei

Mitglieder des PT Anti-Lärm-Pakt + Optimierung

Achenbach, Frank	IHK Offenbach
Ahrnt, Robert	Stadt Darmstadt
Anton, Ewald	Arbeitsgruppe Flughafen Stadt Neu-Isenburg
Auer, Inge	Stadt Mörfelden-Walldorf
Becker, Georg	
Berke, Jens	Deutsche Lufthansa AG
Bersch, Reinhard	Gemeinde Bischofsheim
Bier-Kruse, Joachim	Stadt Offenbach
Bodensohn, Wilfried	Stadt Mühlheim
Bolze, Jens	Stadt Darmstadt
Brendle, Matthias	Fraport AG
Claes, Andreas	Stadt Langen
Corell, Klaus	Gesellschaft für humane Luftfahrt e. V.
Czunczeleit, Gerd	Stadt Hofheim am Taunus
Dott, Dr. Bernhard Klaus	VhU e. V.
Dudek, Matthias	Fraport AG
Eberle, Wolfgang	HMUELV
Ebert, Reinhard	Stadt Rüsselsheim
Eckes, Manfred	Gesellschaft für humane Luftfahrt e. V.
Eckhardt, Wolfgang	Main-Kinzig-Kreis
Eder, Andrea	Stadt Flörsheim
Emmermann, Prof. Dr. Karl-Hans	Geologisches Landesamt RP
Engisch, Erhard	Stadt Kelsterbach
Ewald, Anton	Arbeitsgruppe Flughafen Stadt Neu-Isenburg
Faulenbach da Costa, Dieter	Stadt Offenbach
Felde, Klaus zum	ver.di
Fieres, Jürgen	
Fongern, Georg	Vereinigung Cockpit e. V.

Franssen, Hans	Stadt Hattersheim
Frick, Karl	
Friebe, Sascha	Deutscher Fluglärmdienst e. V.
Gaebges, Martin	BARIG e. V.
Gaffga, Hermann	Stadt Offenbach
Gelking, Dr. Christoph	Hessischer Handwerkstag
Gerber, Peter	Deutsche Lufthansa AG
Glitsch, Olaf	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Goldmann, Daphne	Fraport AG
Gros, Holger	Stadt Dreieich
Güven, Semah	Stadt Flörsheim am Main
Heinen, Dieter	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Heldmaier, Harm	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.
Herzer, Friedrich	Gesellschaft für humane Luftfahrt e. V.
Hofmann, Doris	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Hofmann, Ernst Willi	Stadt Hochheim
Hunkel, Herbert	Stadt Neu-Isenburg
Imhof, Hans Peter	Kreis Groß-Gerau
Jahns, Jan	Stadt Mainz
Jogmin, Werner	Deutsche Lufthansa AG
Jühe, Thomas	Stadt Raunheim
Jung, Susanne	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie -und Handelskammern
Klemmer, Günter	
Korinth, Helga	Stadt Hochheim am Main
Korte, Thomas	Stadt Mainz
Kowol, Andreas	Stadt Wiesbaden
Kraft, Michael	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Kreher, Markus	Deutsche Lufthansa AG
Kröger, Uwe	Vereinigung Cockpit e. V.
Lindenmayer, Frank	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Luley, Stefanie	Kreis Groß-Gerau
Lüttgen, Heidrun	Stadt Flörsheim
Mauel, Stefan	Fraport AG
Mevenkamp, Andreas	DFS
Meyer, Rolf	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Mohr, Dr. Bernhard	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Möller, Ralf	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Müller, Ernst	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Müller, Horst	Arbeitsgruppe Flughafen Neu-Isenburg
Müller, Kurt	HLUG
Müller, Richard	Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm e. V.
Muncke, Matthias	Stadt Frankfurt am Main
Ockel, Manfred	Stadt Rüsselsheim
Oeser, Prof. Dr. Kurt	EKHN
Olbert, Prof. Dr. Heinrich	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Ott, Dietrich	Stadt Rüsselsheim
Poenig, Dr. Andreas	IHK Offenbach
Posner, Hartmuth	Deutsche Lufthansa AG
Raettig, Lutz	VhU e. V.
Röhl, Carsten	Stadt Raunheim
Ruppert, Wolf-R.	Concept asa Software und Consulting GmbH
Schaab, Jochen	Stadt Kelsterbach
Schierhorn, Carl-Heinz	Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Wiesbaden e. V.
Schierk, Werner	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Schierle, Volker	Deutsche Lufthansa AG
Schlieker, Jutta	Main-Kinzig-Kreis

Schmelzer, Ricarda	Stadt Mainz
Schmitt, Baldur	Kreis Groß-Gerau
Schmittdiel, Horst	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Schneider, Klaus-Dieter	Stadt Langen
Schnick, Karin	Stadt Hattersheim
Schork, Dieter	Stadt Dreieich
Schuch, Hans-J.	Fluglärmkommission
Schwarz, Alexander	Stadt Hattersheim am Main
Schwenke, Bernd	Stadt Frankfurt am Main
Stang, Gisela	Stadt Hofheim am Taunus
Storch, Dr. Henning von	Fluglärmkommission
Straßer, Elisabeth	Kreis Groß-Gerau
Tannhäuser, Pia	Stadt Hattersheim am Main
Teuwsen, Wilfried	Stadt Flörsheim
Viebrock, Hans-Heinrich	Stadt Mörfelden-Walldorf
Volz, Dr. Gunter	EKHN
Walther, Knut	Fraport AG
Wegner, Wilhelm	EKHN
Wehr, Claus-Dieter	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Weise, Horst	Deutscher Fluglärmdienst e. V.
Wetterling, Dr. Klaus	Stadtplanungsamt Frankfurt
Wichert, Klaus	Stadt Frankfurt am Main
Willsch, Klaus-Peter	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Windolf, Inga	Kreisstadt Dietzenbach
Wittmann, Hans Jochem	Neu-Isenburg
Wolf, Johannes	Stadt Raunheim

Hessische Landesregierung

Güttler, Klaus-Peter	HMWVL
Bauer, Ina	HMWVL
Baumann, Dr. Karsten	HMWVL
Brockmann, Dr. Simone	HMWVL
Borchmann, Gerlinde	Hessische Staatskanzlei
Grösslein, Egon	HMWVL
Heer, Hermann-Josef	HMWVL
Hermann, Günther	HMWVL
Höfner, Andreas	HMWVL
Hückelkempken, Andre	HMWVL
Kohl, Corinna	Hessische Staatskanzlei
Lange, Tanja	Hessische Staatskanzlei
Masuch, Thorsten	HMWVL
Muthmann, Thilo	HMWVL
Sewering, Dr. Holger	Hessische Staatskanzlei

Mitglieder des PT Nachtflugverbot

Amend, Guido	Kath. Bistümer in Hessen
Blum, Franz	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Bodensohn, Wilfried	Stadt Mühlheim
Bolze, Jens	Stadt Darmstadt
Brehl, Bernhard	Stadt Mörfelden-Walldorf
Buckentin, Wolfgang	Deutsche Post AG
Czunczeleit, Gerd	Stadt Hofheim am Taunus
Davis, Carla	Fraport AG
Debling, Hans-Peter	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Diede-Stützel, Rita	Deutsche Lufthansa AG
Dott, Dr. Bernhard Klaus	VhU e. V.
Dreher, Wolfgang	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Dudek, Matthias	Fraport AG
Eder, Andrea	Stadt Flörsheim
Eisenhart-Rothe, Christoph von	SDW Landesverband Hessen e. V.

Faulenbach da Costa, Dieter	Stadt Offenbach
Faust, Alfons	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Felde, Klaus zum	ver.di
Fink, Kurt	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Fleischer, Vera	Stadt Hochheim
Fongern, Georg	Vereinigung Cockpit e. V.
Franssen, Hans	Stadt Hattersheim am Main
Frick, Karl	
Fuld, Dr. Berthold	Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V.
Gabriel, Ingrid	Arbeitsgruppe Flughafen Stadt Neu-Isenburg
Gaebges, Martin	BARIG e. V.
Gieltowski, Stefan	Stadt Rüsselsheim
Gros, Holger	Stadt Dreieich
Güven, Semah	Stadt Flörsheim am Main
Heyne, Jürgen	Hessischer Handwerkstag
Hofmann, Doris	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Janitschek, Franz	Stadtverwaltung Offenbach
Jühe, Thomas	Stadt Raunheim
Kaspar, Franz	Kath. Bistümer in Hessen
Korf, Willy	Speditions- und Logistikverband Hessen/Rheinland-Pfalz
Korte, Thomas	Stadt Mainz
Kowol, Andreas	Stadt Wiesbaden
Kraft, Michael	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Krüger, Sigmund	Stadt Langen
Müller, Ernst	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Nierobisch, Bernd	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
Olbert, Prof. Dr. Heinrich	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Oschinski, Hans-Joachim	Landratsamt Groß-Gerau
Ott, Dietrich	Stadt Rüsselsheim
Pitthan, Dieter	Stadt Langen
Pompe, Viktor	Deutsche Lufthansa AG
Quilling, Dirk-Oliver	Stadt Neu-Isenburg
Raettig, Lutz	VhU e. V.
Reichel, Wolfgang	Stadt Mainz
Rink, Sigurd	EKHN
Schaab, Jochen	Stadt Kelsterbach
Schaub, Gerold	ver.di
Schenk, Karl-Heinz	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.
Schmitt, Baldur	Kreis Groß-Gerau
Schork, Dieter	Stadt Dreieich
Schuch, Hans-J.	Fluglärmkommission
Schwarz, Alexander	Stadt Hattersheim am Main
Siebert, Petra	Stadt Mühlheim
Stang, Gisela	Stadt Hofheim am Taunus
Storch, Dr. Henning von	Fluglärmkommission
Treber, Dirk	Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V.
Urban, Wolfgang	Stadt Darmstadt
Wagner, Daniela	Stadt Darmstadt
Walther, Knut	Fraport AG
Wetterling, Klaus	Stadt Frankfurt
Winter, Detlef	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Wirth-Schiffler, Kerstin	Bürgerinitiative Raunheim
Zubke, Peter	Bürgerinitiative Raunheim

Hessische Landesregierung

Bauer, Dr. Ina	HMWVL
Baumann, Dr. Karsten	HMWVL
Borchmann, Gerlinde	Hessische Staatskanzlei
Grumann, Claudia	HMWVL

Hermann, Günther	HMWVL
Kohl, Corinna	Hessische Staatskanzlei
Lange, Tanja	Hessische Staatskanzlei
Masuch, Thorsten	HMWVL
Plassmann, Lothar	HMWVL
Sewering, Dr. Holger	Hessische Staatskanzlei

Mitglieder des PT Ökologie und Gesundheit + Langfristperspektiven/No-Regret-Strategie

Abrath, Heinz	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Ahrnt, Robert	Stadt Darmstadt
Amrhein, Karl-Heinz	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Bächle, Christian	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.
Bersch, Reinhard	Gemeinde Bischofsheim
Bier-Kruse, Hans-Joachim	Stadt Offenbach
Bolze, Jens	Stadt Darmstadt
Bonneß, Rüdiger	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
Borretty, Ingrid	Stadt Offenbach
Brehl, Bernhard	Stadt Mörfelden-Walldorf
Brendle, Mathias	Fraport AG
Corell, Klaus	Gesellschaft für humane Luftfahrt e. V.
Dannemann, Christiane	EKHN
Davis, Carla	Fraport AG
Drouin, Dr. Herbert	Arbeitsgruppe Flughafen Neu-Isenburg
Dudek, Matthias	Fraport AG
Ebert, Reinhard	Stadt Rüsselsheim
Eder, Andrea	Stadt Flörsheim
Eikmann, Prof. Dr. Thomas	Landesärztekammer Hessen
Eisenhart Rothe, Christoph von	SDW Landesverband Hessen e. V.
Erbes, Dr. Michael	Kreis Groß-Gerau
Faulenbach da Costa, Dieter	Stadt Offenbach
Faust, Alfons	Bürgeraktion Pro Flughafen e. V.
Felde, Klaus zum	ver.di
Fongern, Georg	Vereinigung Cockpit e. V.
Fricke, Walter	Fraport AG
Gebauer, Peter	Deutsche Flugsicherung GmbH
Gelking, Dr. Christoph	Hessischer Handwerkstag
Gieler, Prof. Dr. Uwe	Universität Gießen
Grewatta, Ernst	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.
Gros, Holger	Stadt Dreieich
Güven, Semah	Stadt Flörsheim am Main
Haag, Dr. Karlheinz	Deutsche Lufthansa AG
Harsche, Dr. Martin	Fraport AG
Hensel, Joy	Stadt Hattersheim am Main
Herlemann, Dr. Horst	BARIG e. V.
Herr, Dr. Caroline	Landesärztekammer Hessen
Huhle-Kreutzer, Dr. Gabriele	
Hütt, Ralf	Fraport AG
Jahns, Jan	Stadt Mainz
Jakob-Landmesser, Martin	Stadt Hochheim
John, Wolfgang	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
Jühe, Thomas	Stadt Raunheim
Kaller, Rudolf	Stadt Offenbach
Kaltenbach, Prof. Dr. Martin	
Karich, Ruth	Stadt Hochheim
Klein, Manfred	Stadt Langen
Korte, Thomas	Stadt Mainz
Kowol, Andreas	Stadt Wiesbaden
Kraft, Michael	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH

Kröger, Uwe	Vereinigung Cockpit e. V.
Krüger, Sigmund	Stadt Langen
Lehmann, Wolfgang	Stadt Rüsselsheim
Lenz, Martin	Deutsche Lufthansa AG
Löhle, Martin	Fraport AG
Löhrke-Fertmann, Britta	Stadt Rüsselsheim
Löw, Hans-Peter	Stadt Heusenstamm
Maiwald, Dr. Michael	Stadt Offenbach
Meiners, Marie-Luise	Stadt Rüsselsheim
Meyer, Günter	Fraport AG
Meyer, Rolf	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Müller, Horst	Arbeitsgruppe Flughafen Neu-Isenburg
Ockel, Manfred	Stadt Rüsselsheim
Olbert, Prof. Dr. Heinrich	Deutsche Flugsicherung GmbH
Reichel, Wolfgang	Stadt Mainz
Röhl, Carsten	Stadt Raunheim
Ruppert, Wolf-R.	
Rutemöller, Dr. Ulrich	Infraserv
Schaab, Jochen	Stadt Kelsterbach
Schäfer, Thomas	Fraport AG
Schindler, Harald	Stadt Hochheim am Main
Schmelzer, Ricarda	Stadt Mainz
Schmidt, Klaus	Stadt Flörsheim
Schmitt, Dr. Stefan	Stadt Frankfurt am Main
Schönegge, Dr. Peter	Stadt Neu-Isenburg
Schork, Dieter	Stadt Dreieich
Schröter, Dr. Klaus	Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
Schuch, Hans-J.	Fluglärmkommission
Seidl, Dr. Ulrike	Deutsche Lufthansa AG
Seubert, Frank	Stadt Offenbach
Straßer, Elisabeth	Kreis Groß-Gerau
Timm, Nick	Arbeitsgruppe Flughafen Neu-Isenburg
Tolksdorf, Helmut	Deutsche Lufthansa AG
Uhle-Fassing, Marion	Stadt Hattersheim
Urban, Wolfgang	Stadt Darmstadt
Viebrock, Hans-Heinrich	Stadt Mörfelden-Walldorf
Walle, Dr. Frank	Deutsche Lufthansa AG
Walther, Knut	Fraport AG
Wegner, Wilhelm	EKHN
Weiler, Ottmar	Gemeinde Ginsheim-Gustavsburg
Wetterling, Dr. Klaus	Stadt Frankfurt
Winckler, Wolfgang	Stadt Hofheim
Wolf, Johannes	Stadt Raunheim
Zimmermann, Frank	Bürgerinitiative WiDeMa e. V.

Hessische Landesregierung

Bergmeier, Matthias	HMWVL
Borchmann, Gerlinde	Hessische Staatskanzlei
Brockmann, Dr. Simone	HMWVL
Hermann, Günther	HMWVL
Höfner, Andreas	HMWVL
Kautz, Dr. Steffen	HMWVL
Kohl, Corinna	Hessische Staatskanzlei
Lange, Tanja	Hessische Staatskanzlei
Münker-Tiedge, Anke	HMWVL
Rauschnabel, Dr. Kurt	HMWVL
Sewering, Dr. Holger	Hessische Staatskanzlei
Witten, Dr. Jutta	Hessisches Sozialministerium

Begleitung des Verfahrens

Arps, Henning	Wissenschaftliche Begleitung
Banse, Barbara	Geschäftsstelle Dialogforum
Barth, Regine	Wissenschaftliche Begleitung

Beiler, Melanie	Geschäftsstelle Dialogforum
Beuthner, Stefanie	Geschäftsstelle Dialogforum
Brohmann, Dr. Bettina	Wissenschaftliche Begleitung
Dette, Birgit	Wissenschaftliche Begleitung
Eggert, Ralf	Geschäftsstelle Dialogforum
Ewen, Dr. Christoph	Geschäftsstelle Dialogforum
Ferdinand, Niels	Geschäftsstelle Dialogforum
Gohl, Christopher	Geschäftsstelle Dialogforum
Hahn, Nathalie	Wissenschaftliche Begleitung
Hanzlik, Daniel	Geschäftsstelle Dialogforum
Hermann, Andreas	Wissenschaftliche Begleitung
Hertlein, Markus	Geschäftsstelle Dialogforum
Hochfeld, Christian	Wissenschaftliche Begleitung
Imwolde, Lars	Geschäftsstelle Dialogforum
Kuptz, Kirsten	Geschäftsstelle Dialogforum
Meister, Dr. Hans-Peter	Geschäftsstelle Dialogforum
Pfeiffer, Marc	Geschäftsstelle Dialogforum
Plambeck, Kai	Geschäftsstelle Dialogforum
Rammelt, Stephan	Geschäftsstelle Dialogforum
Schmied, Martin	Wissenschaftliche Begleitung
Schönfelder, Carla	Geschäftsstelle Dialogforum

Die Geschäftsstelle Dialogforum wurde durch die IFOK GmbH und die Wissenschaftliche Begleitung durch das Öko-Institut e. V. wahrgenommen.

2 Arbeitsprogramme

Arbeitsprogramm Forum (F)

AP	*Titel*
F 1	Stellungnahmen für das RDF
F 1.1	Stellungnahme Rechtsfolgen der Dialogteilnahme für die Kommunen
F 2	Exkursionen des RDF
F 2.1	Exkursion Ticona
F 2.2	Exkursion Nachtluftpoststern
F 2.3	Exkursion Hamburg
F 2.4	Exkursion Hahn
F 2.5	Exkursion Paris
F 3	Engagement Nachtflugverbot
F 3.1	Gespräche/Delegationen des RDF bzw. seines Vorsitzenden zur Umsetzung des Nachtflugverbots als Teil des Mediationspakets
F 4	Untersuchung und Diskussion eines Kontingentmodells
F 4.1	Entwicklung beispielhafter Kontingentierungsmodelle zur weiteren Untersuchung
F 4.2	Weitere Entwicklung und Untersuchung der Auswirkungen von verschiedenen Komponenten denkbarer Kontingentierungsmodelle
F 5	Szenarien 2035
F 5.1	Szenarioprozess 2035 im RDF (vgl. S 1.4)
F 6	Abschlussarbeiten des RDF

Arbeitsprogramm PT Nachflugverbot (N)

N 1	Aufstellen eines Sofortprogramms (weitere Bearbeitung im PT ALP, AP L 2)
N 2	Konkretisierung der Ausgestaltung des Nachtflugverbots
N 2.1	Analyse der Nachtflugsituation
N 2.2	Hearing der „Nachtflieger“ und Betroffenen eines Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt (Auswirkungen auf die Airlines)
N 2.3	Verlagerung von Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots und Abschätzung der Folgen
N 2.4	Bewertung der Ergebnisse des Gutachtens „Verlagerung von Flugbewegungen und Prüfung möglicher Kompensationsmaßnahmen“
N 3	Abschätzung und Bewertung der Wirkungen und Folgen eines Nachtflugverbots
N 3.1	Berechnung der Auswirkungen eines Nachtflugverbots auf die Lärmsituation am Flughafen Frankfurt (weitere Bearbeitung im PT ALP, AP L 4.3)
N 3.2	Bestimmung der ökonomischen Auswirkungen eines Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt (Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt)
N 4	Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten der Umsetzung des Nachtflugverbots
N 4.1	Recherche: Zusammenstellung der rechtlichen Bestimmungen zu Nachtflugbeschränkungen an Verkehrsflughäfen
N 4.2	Gutachten zur rechtlichen Realisierbarkeit eines Nachtflugverbots
N 4.3	Folgeschritte nach dem Gutachten (N 4.2) zur Umsetzung des Nachtflugverbots
N 5	Prüfung der Möglichkeiten der Verlagerung von Nachtflügen nach Hahn (Weitere Bearbeitung PT OPT, AP O 2.1)
N 6	Prüfung der Folgen des Nachtflugverbots im Wettbewerb
N 6.1	Recherche zur Praxis und Perspektive von Nachtflugbeschränkungen und Verboten an internationalen Verkehrsflughäfen
N 7	Prüfung von Maßnahmen zur Vermeidung von Fluglärm in der Mediationsnacht im Bestand
N 7.1	Bewertung der bestehenden Regelung Lärmpunktekonto/ Erarbeitung von Empfehlungen (weitere Bearbeitung im PT ALP)

Arbeitsprogramm PT Anti-Lärm-Pakt (L)

L 1	Ausbau und Optimierung des Lärmmonitoringsystems
L 1.1	Erhebung zu Messstellen und Messverfahren zur Optimierung der Lärmmessungen
L 1.2	Hearing – Fluglärmmonitoring (im internationalen Vergleich)
L 1.3	Gutachten „Fluglärmmonitoring am Flughafen Frankfurt/Main"
L 1.4	Umsetzung Ergebnisse Gutachten AP L 1.3 „Fluglärmmonitoring am Flughafen Frankfurt/ Main“
L 2	Maßnahmen zum Lärmschutz
L 2.1	Stellungnahme des RDF zum „Lärmphysikalischen Gutachten“

L 2.2 Kleingruppe „Aktiver Schallschutz“

L 2.3 Untersuchungen zur Kontingentierung von Fluglärm und -bewegungen

L 2.4 Untersuchungen zu ökonomischen Instrumenten zur Verbesserung des Lärmschutzes (Entgelte)

L 2.5 Auswirkungen von niederfrequentem Lärm

L 2.6 Bewertung der bestehenden Regelung Lärmpunktekonto/ Erarbeitung von Empfehlungen

L 2.7 Optimierung der Flugroutengestaltung

L 3 Immobilienmanagement (Weitere Bearbeitung im PT LFP, AP S 2.8)

L 4 Untersuchung der Lärmwirkungen auf Siedlungsstruktur und -entwicklung

L 4.1 Evaluation der Ausgangsbasis, Bestimmung der zu untersuchenden Einzelaspekte

L 4.2 Bestimmung der von Lärm betroffenen Bevölkerung sowie die Ermittlung möglicher Siedlungsbeschränkungen (weitere Bearbeitung im PT LFP, AP S 2.9)

L 4.3 Berechnung der Auswirkungen eines Nachtflugverbots auf die Lärmsituation am Flughafen Frankfurt/Main

L 5 Regionale Lärmminderungsplanung

L 5.1 Erarbeitung einer regionalen Lärmminderungsplanung

L 5.2 Umsetzung der regionalen Lärmminderungsplanung (Maßnahmenplan)

Arbeitsprogramm PT Optimierung (O)

O 1 Optimierungsmöglichkeiten am Frankfurter Flughafen

O 1.1 Hearing zu kapazitätssteigernden Maßnahmen am Frankfurter Flughafen (Flugsicherungs- und Navigationsverfahren; Binnenoptimierung; Bodenkapazität)

O 2 Kooperationen von Flughäfen

O 2.1 Gutachten zu Kooperationsmöglichkeiten mit Hahn und anderen Flughäfen

O 2.2 Interne Hearings mit möglichen Kooperationsflughäfen

O 2.3 Gutachten zur Machbarkeit eines Teilhubs

O 2.4 Monitoring zur Entwicklung der potenziellen Kooperationsflughäfen

O 3 Kooperationen zwischen Luftverkehr und Schiene

O 3.1 Arbeitspapiere und Präsentationen relevanter Akteure zu Luft-Schiene-Kooperationsmöglichkeiten und deren Umsetzung

O 3.2 Controlling der Umsetzung möglicher Luftverkehr-Schiene-Kooperationen

O 4 Einführung eines Risikomanagements

O 4.1 Gutachten „Risikomanagement für den Flughafen Frankfurt/ Main“

O 4.2 Gutachten oder Kurzexpertisen zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Minimierung des Risikos (Umsetzung) (Bestandteil Gutachten O 4.1)

O 4.3 Gutachten oder Kurzexpertisen zur Erfolgskontrolle der Maßnahmen zur Risikominimierung (Monitoring) (Bestandteil Gutachten O 4.1)

O 4.4 Umsetzung Gutachten „Risikomanagement für den Flughafen Frankfurt/Main“

O 5 FAA-Gutachten und Variantendiskussion

O 5.1 Prüfung der Kritikpunkte von Harm Heldmaier und Dieter Faulenbach da Costa

O 5.2 Arbeitspapier zum Zusammenhang zwischen Betonkapazität bzw. Koordinationseckwert und Jahresflugbewegungen

O 5.3 Zusammenstellung und Beantwortung häufig gestellter Fragen im Zusammenhang mit dem FAA-Gutachten und der Variantendiskussion

Arbeitsprogramm PT Langfristperspektiven/ No-Regret-Strategie (S)

S 1 Langfristige Entwicklungen im internationalen Luftverkehr

S 1.1 Expertenhearing: Umgang mit der langfristigen Entwicklung des Luftverkehrs in den Planungen von europäischen Hubs

S 1.2 Expertenhearing: Aufbau eines Prognose-Monitorings des internationalen Luftverkehrs

S 1.3 Expertenhearing: Prämissencontrolling

S 1.4 Szenarioprozess 2035+ (weitere Bearbeitung im Forum AP F 5)

S 2 Langfristentwicklung der Region und des Flughafens

S 2.1 Evaluation der Ausgangsbasis, Bestimmung der zu untersuchenden Einzelaspekte

S 2.2 Die Bedeutung des Flughafens für die Region in Imageanalysen

S 2.3 Recherche: Akteure der Regional- und Landesplanung und deren Kompetenzen

S 2.4 Expertengespräch: Verkehrsplanerische Anforderungen an den Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main

S 2.5 Good-Practice-Analyse: Kompensations- und Ausgleichsmaßnahmen

S 2.6 Analyse der Ungleichverteilung von Nutzen und Lasten durch den Flughafen in der Region

S 2.7 Untersuchungen des Einflusses des Flughafens und dessen Ausbau auf die Sozial- und Wirtschaftsstruktur der umliegenden Gemeinden

S 2.8 Flächen- und Immobilienmanagement (weitere Ausarbeitung unter AP S. 5 ff.)

S 2.9 Bestimmung der von Lärm betroffenen Bevölkerung sowie die Ermittlung möglicher Siedlungsbeschränkungen

S 3 Externe Kosten und Nutzen des Luftverkehrs

S 3.1 Expertenhearing: Externe Kosten und Nutzen des Luftverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main

S 3.2 Gutachten: Externe Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt

S 3.3 Gutachterliche Stellungnahme: Volkswirtschaftlicher Nutzen des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt

S 3.4 Folgeschritte aus dem Gutachten „Externe Kosten“

S 3.5 Folgeschritte aus der Stellungnahme „Volkswirtschaftlicher Nutzen“

S 4 Mittel- und Langfristentwicklung auf dem Arbeitsmarkt Rhein-Main (Weitere Bearbeitung im AP S 2.7)

S.4.1 Diskussion über aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt am Flughafen und in der Flughafenregion

S 5 Immobilien- und Flächenmanagement

S 5.1 Bedeutung und Konkretisierung des Immobilien- und Flächenmanagements für das RDF

S 5.2 Gutachten: Analyse der Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main

S 5.3 Task-Force: Kooperatives Management von Gewerbeimmobilien im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main

S 5.4 Immobilienmanagement lärmsensibler Einrichtungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main

Arbeitsprogramm
PT Ökologie und Gesundheit (ÖG)

ÖG 1 Erfassung und Monitoring zur Lebensqualität und Gesundheit der Bevölkerung in der Region

ÖG 1.1 Zusammenstellung und Auswertung vorhandener Patientendateien

ÖG 1.2 Sichtung und Bewertung vorhandener methodischer Zugänge im Hinblick auf das Design einer repräsentativen Studie zur Status-quo-Aufnahme und Prognose der gesundheitlichen Situation der Bevölkerung im Umfeld des Frankfurter Flughafens

ÖG 1.3 Befragung zur Erfassung von gesundheitlicher Lebensqualität im Zusammenhang mit Fluglärm (Machbarkeitsstudie)

ÖG 1.4 Vorprüfung zur Probandengewinnung für eine gesundheitliche Längsschnittuntersuchung und Literaturrecherche zur Sammlung relevanter Untersuchungsparameter

ÖG 1.5 Durchführung einer integrierten Studie zur Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens

ÖG 1.6 Expertenhearing zum aktuellen Stand der (Flug-)Lärmwirkungsforschung

ÖG 1.7 Prüfung eines Untersuchungsdesigns „Praxisnetzwerk“ zur Durchführung einer gesundheitlichen Längsschnittuntersuchung

ÖG 1.8 Vorbereitung und Durchführung eines Expertengesprächs/Hearings zur Abklärung eines lokalen Praxisnetzkonzepts

ÖG 1.9 Umgang mit dem Thema „Auswirkungen niedriger Überflughöhen auf Lebensqualität und Gesundheit im Umfeld des Flughafens“

ÖG 1.10 Sekundärauswertung der Belästigungsstudie und Vertiefung im Hinblick auf gesundheitliche Parameter und Abgleich mit weiteren vorhandenen Daten

ÖG 2 Diskussion regionaler Belastungsgrenzen und Festlegung von Umweltqualitätszielen zur Vorbereitung eines Umweltmonitorings

ÖG 2.1 Vorbereitung und Durchführung eines Hearings zum Umgang mit Belastungsgrenzen an anderen internationalen Flughäfen

ÖG 2.2 Expertengespräche zur methodischen und organisatorischen Herangehensweise bei der Diskussion von Umweltqualitätszielen und der Konzeption eines Umweltmonitorings

ÖG 2.3 Entwicklung von Kriterien zur Festlegung flughafeninduzierter Belastungen

ÖG 2.4 Auswahl von Beispielbereichen und Entwicklung von Umweltqualitätszielen – Diskussion mit Akteuren

ÖG 2.5 Vorbereitung und Konkretisierung von Zielen eines integrierten Umweltmonitoring-Konzepts; Erstellung eines Gutachtens sowie eines Policy-Papiers

ÖG 2.6 Umgang mit dem Thema „Auswirkungen von flugbetriebsinduzierten Beeinträchtigungen der Luftqualität"; Diskussion und Erstellung eines Statuspapiers

ÖG 2.7 Weiterführung des Themas „Auswirkungen von flugbetriebsinduzierten Beeinträchtigungen der Luftqualität"

ÖG 2.8 Begleitung und Vorbereitung der Umsetzung eines Umweltmonitorings

3 Überblick Hearings und Expertengespräche

Titel Hearing:
Kooperationsmöglichkeiten mit Hahn und anderen Flughäfen
Datum:
3. April 2001
Projektteam:
Optimierung

Anwesende Experten:

Matthias Dudek, Fraport AG

Jürgen Ewald, Ortsbgm. Hirschfeld

Carsten Koppke, Verbandsbgm. Kirchberg

Dr. Jochen Langen, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr,

Landwirtschaft und Weinbau, Mainz

Klaus Reitz, Ortsbgm. Lötzbeuren

Jürgen Rösner, Vorstand der BI gegen den Nachtflughafen Hahn

Caroline Baldwin, Ryanair

Wolfgang Buckentin, Deutsche Post AG

Heinz Dettmar, C&N Touristik AG

Rolf Hedderich, Geschäftsführer Kassel-Calden

Fritz Henze, Geschäftsführer Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH

Herr Hofmann, Aero Lloyd Flugreisen mbH & CO. Luftverkehr KG i. V.

Wolfgang John, Geschäftsführer Aero Lloyd

Markus Otto, DHL Aviation GmbH

Oliver Riedel, Malaysia Airlines Cargo

Hans-Peter Treibel, Lufthansa Cargo

Ernst W. Zörner, Air France Cargo

Titel Hearing:
Langfristperspektiven und Belastungsgrenzen
Datum:
3. und 4. Mai 2001
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien und Ökologie + Gesundheit

Anwesende Experten:

Hans Djong, Ministry for Transport, Public Works and Water Management, Niederlande

Hans-Peter Staffelbach, unique airport zurich

Lynne Meredith, BAA

Herman Vreeburg, Airport Schiphol

Herr Griggs, Lambert St. Louis International Airport

Enrico Bürgi, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Schweiz

Dr. Urs Joerg, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Schweiz

Collin Cobbins, London

Titel Hearing:
Fluglärmmonitoring
Datum:
8. Mai 2001
Projektteam:
Anti-Lärm-Pakt

Anwesende Experten:

Volker Irmer, Umweltbundesamt Berlin

Frau Jonkhart, Amsterdam Airport Schiphol

Andreas Meyer, Berater des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, Schweiz

Richard Neil, BAA, Director of Safety, Security and Environment, Kanada (schriftl. Stellungnahme)

Richard Norman, Flughafen Heathrow, Noise Environmental Officer

Dave Southgate, Australian Commonwealth Department of Transport and Regional Services (per Videokonferenz)

Matthias Brendle, Fraport AG

Dr. Dietrich Kühner, deBakom

Titel Hearing:
Externe Kosten und Nutzen
Datum:
30. August 2001
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Markus Maibach, INFRAS

Ron Wit, CE Delft

Hartmut Bulwien, Bulwien und Partner

Dr. Klaus Rennings, Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung

Dr. Martin Harsche, Fraport AG

Titel Hearing:
Prognosemonitoring und Langfristperspektiven 2015+
Datum:
5. September 2001

Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Dr. Markus Schubert, INTRAPLAN Consult GmbH

Dieter Wilken, DLR Hauptabteilung Verkehrsforschung

Bouke Veldman, Vice-President RAND Europe/Leiden, NL

Andreas Hotes, Director Business Development RAND Europe/Berlin, D. (ehem. AvioPlan)

Sunjay Dussoye, DFS Offenbach

Haluk Taysi, Senior Advisor – Market, Airbus Deutschland

Ulrich Schindler, Berlin Brandenburg Flughafen HoldingGmbH (BBF)

Prof. Mag. Peter Zellmann, Ludwig Bolzmann Institut für angewandte Freizeitwissenschaft

Titel Hearing:
Umweltmonitoring
Datum:
13. Dezember 2001
Projektteam:
Ökologie und Gesundheit
Anwesende Experten:

Prof. Dr. Klaus Hanewald, HLUG Wiesbaden

Prof. Dr. Johannes Eichhorn, Hessische Landesanstalt für Forsteinrichtung Hann. Münden

Prof. Dr. Wolfgang Schmidt, Forschungszentrum Waldökosysteme, Universität Göttingen

Dr. Werner Kutsch, PZÖ, Universität Kiel

Dr. Doris Pokorny, Bayerische Verwaltungsstelle Biosphärenreservat Rhön

Dr. Knut Sturm, Büro für angewandte Waldökologie, Duvensee

Stefan Herrchen, Planungsbüro Prof. Schaller, Kranzberg

Titel Hearing:
Umweltmonitoring „Artenvielfalt"
Datum:
13. Juni 2002
Projektteam:
Ökologie und Gesundheit
Anwesende Experten:

Anette Doerpinghaus, Bundesamt für Naturschutz, Bonn

Dr. Rainer Müssner, Universität Marburg, Fachbereich Biologie, Marburg

Dr. Wolfgang Dorow, Forschungsinstitut Senckenberg, Projekt Hessische Naturschutzreservate, Frankfurt

Markus Dietz, Institut für Tierökologie und Naturbildung, Laubach

Titel Expertengespräch:
Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur und der Lärmisophonen im Umfeld des Flughafens Frankfurt
Datum:
26. November 2002
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien + Ökologie und Gesundheit

Anwesende Experten:

Dr. Christian Langhagen-Rohrbach, Institut für

Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der Johann

Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Titel Hearing:
Lärmwirkungsforschung
Datum:
24. Februar 2003
Projektteam:
Ökologie und Gesundheit

Anwesende Experten:

Kurt Müller, Hess. Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG)

Prof. Manfred Spreng, Universität Nürnberg-Erlangen

Prof. Dr. Rainer Guski, Universität Bochum

Dr. Joachim Kastka, Universität Düsseldorf

Dr. Alexander Samel, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt Köln

Dr. Christian Maschke, Müller BBM Berlin

Prof. Dr. Stefan Willich, Charité Berlin

Dr. Jens Ortscheid, Umweltbundesamt Berlin

Dr. Willy Passchier-Vermeer, Institut für Verkehr und Transport, Logistik und Räumliche Entwicklung (TNO), Delft, Niederlande

Dr. Katja Wirth, ETH Zürich

Prof. Dr. Günther Klein, Weltgesundheitsorganisation Regionalbüro für Europa (WHO), Bonn

Dr. Rudolf Brüggemann, Bundesumweltministerium

Titel Hearing:
Arbeitsplatzeffekte in der Region und das geplante Nachtflugverbot
Datum:
29. April 2003
Projektteam:
Nachtflugverbot

Anwesende Experten:

Dr. Wolfgang Klems, Landesarbeitsamt Hessen

Prof. Dr. Reinhard Huyer, Goethe-Universität Frankfurt

Hans-Peter Treibel, Lufthansa Cargo

Heiner Fels, Lufthansa Cargo

Willy Korf, Verband der hessischen Spediteure

Bruno Eichhorn, Fraport AG

Titel Hearing:
Hearing der Nachtflieger
Datum:
15. Juni 2004
Projektteam:
Nachtflugverbot

Anwesende Experten:

Dr. Achim Fränkle, AirLog GmbH, Gutachter

Jens Flunkert, AirLog GmbH, Gutachter

Claus-Dieter Wehr, Thomas Cook

Wolfgang John, Hapag Lloyd

Thomas Quirrenbach, Deutsche Lufthansa AG

Hans-Peter Treibel, Lufthansa Cargo

Herr Otto, DHL

Titel Hearing:
Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main
Datum:
7. Juli 2004
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Prof. Dr. Wolfgang Hagedorn, Fachhochschule Lippe und Höxter

Werner Pilz, Vorsitzender des Gutachterausschusses für Grundstückswerte und sonstige Wertermittlungen, Landkreis Darmstadt-Dieburg und Dietzenbach

Dr. Thomas Reichsthaler, Bulwien AG München

Marco Salvi, Züricher Kantonalbank

Titel Hearing:
Einfluss der Entwicklung des Flughafens Frankfurt auf die Sozialstruktur der umliegenden Gemeinden
Datum:
16. Juli 2004
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Dr. Christian Langhagen-Rohrbach, Universität Frankfurt

Prof. Dr. Bodo Freund, Humboldt-Universität Berlin

Prof. Dr. Hartmut Häußermann, Humboldt-Universität Berlin

Thomas Jühe, Stadt Raunheim

Günther Bachmann, Amt für Einwohnerwesen, Wahlen und Statistik sowie Mitglied einer überregionalen AG der Städte Darmstadt, Wiesbaden und Frankfurt

Margarete Meyer, Büro Stadtentwicklung, Essen

Titel Expertengespräch:
Modell eines Praxisnetzwerkes zur Beobachtung des Einflusses von Fluglärm auf Herz-Kreislauferkrankungen
Datum:
6. Juli 2005
Projektteam:
Ökologie und Gesundheit

Anwesende Experten:

Dr. Christian Maschke, Forschungs- und Beratungsbüro Maschke, Berlin

Dr. Enno Swart, Institut für Sozialmedizin und Gesundheitsökonomie, Universität Magdeburg

Dr. Caroline Herr, Landesärztekammer Hessen, Frankfurt

Dr. Ursel Heudorf, Stadtgesundheitsamt Frankfurt

Titel Expertenhearing:
Prämissencontrolling
Datum:
14. Juli 2005
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Dr. Markus Schubert, INTRAPLAN Consult GmbH

Dieter Wilken, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)

Hartmut Kuhfeld, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)

Prof. Dr. Dirk Zumkeller, Universität Karlsruhe, Institut für Verkehrswesen

Titel Expertenworkshop:
Reformoptionen für die Erfassung von Fluglärm in Deutschland
Datum:
15. März 2006
Bemerkung:
Gemeinsame Veranstaltung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF), Fluglärmkommission Frankfurt in Kooperation mit dem Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF)

Anwesende Experten:

Herr Myck, UBA, Dessau

Dr. Ohse, HLUG, Wiesbaden

Dr. Isermann, DLR, Göttingen

Dr. Vogelsang, niedersächsisches Umweltministerium, Hannover

Dr. Krebs, Empa, CH-Dübendorf

Herr Beckers, BVF

Prof. Dr. Guski

Herr Müller

Dr. Kühner, deBAKOM

Dr. Koppe

Herr Jühe, 1. Vorsitzender ADF

Titel Expertenhearing:
Internalisierung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main – Möglichkeiten und Grenzen
Datum:
21. Juni 2006
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Prof. Dr. Rainer Friedrich, IER Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Universität Stuttgart

Martin Löhle, Fraport AG

Emanuel Fleuti, Unique Airport Zürich

Dr. Wolfgang Schade, Fraunhofer-Institut ISI

Markus Maibach, INFRAS

Dr. Georg Bühler, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH ZEW

Titel Hearing:
Kapazitätssteigernde Maßnahmen an Flughäfen
Datum:
11. September 2006
Projektteam:

Anti-Lärm-Pakt und Optimierung

Anwesende Experten:

Prof. Dr. Johannes Reichmuth, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Flughafenwesen und Luftverkehr

Dr. Christoph Meier, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Institut für Flugführung

René Treude, Deutsche Lufthansa AG

Lennaert Speijker, Dutch National Aerospace Laboratory (NLR), Safety and Flight Operations Department

Dr. Bernd Korn, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Institut für Flugführung

Olaf Glitsch, Deutsche Flugsicherung GmbH

Titel Expertengespräch:
Aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt in der Flughafenregion
Datum:
15. Februar 2007
Projektteam:
Langfristperspektiven/No-Regret-Strategien

Anwesende Experten:

Dr. Klaus Esser, KE Consult

Kai Kirchhof, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Bundesagentur für Arbeit)

Prof. Dr. Friedrich Thießen, Technische Universität Chemnitz/Rhein-Main-Institut

Jürgen Jäckel, Fraport AG (Personalleitung)

Michael Vogt, Fraport AG (Personalleitung)

Prof. Dr. Hujer, Johann Wolfgang Goethe-Universität

Titel Hearing:
Lärmwirkungsforschung
Datum:
6. März 2007
Projektteam:
Ökologie & Gesundheit

Anwesende Experten:

Dirk Schreckenberg, ZEUS GmbH, Bochum

Dr. Joachim Kastka, Universität Düsseldorf

Dr. Mark Brink, ETH Zürich

Prof. Dr. Eberhard Greiser, Epi. Consult GmbH, Bremen

Prof. Dr. Thomas Münzel, Universitätsklinik Mainz

Prof. Dr. Martin Kaltenbach

Sebastian Ibbeken, Wölfel Beratende Ingenieure GmbH + Co. KG, Berlin

4 Überblick Gutachten

Titel:	Kooperationsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt/Main mit Hahn und anderen Flughäfen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung
Bearbeitet vom:	Projektteam Optimierung
Gutachter:	Dr. Mörz, München
Qualitätssicherung:	Dr. Fränkle, Dortmund Dr. Mandel, Karlsruhe
Beginn:	August 2001
Ende:	November 2001
Begleitkreis:	nein

Titel:	Gutachterliche Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen zur Umsetzung eines „Nachtflugverbots“
Bearbeitet vom:	Projektteam Nachtflugverbot
Gutachter:	Gemeinsame Bearbeitung durch Prof. Dr. Hobe, LL.M., Köln/Herrn RA Stoffel, LL.M., Köln, sowie Dr. Sparwasser, Freiburg/Prof. Dr. Voßkuhle, Freiburg
Qualitätssicherung:	RA Dr. Groth, Berlin, RA Dr. Gronefeld, München
Beginn:	November 2001
Ende:	Juli 2002
Begleitkreis:	ja

Titel:	Machbarkeitsstudie Fluglärm und Lebensqualität
Bearbeitet vom:	Projektteam Ökologie und Gesundheit
Gutachter:	Gutachter-Konsortium (Prof. Dr. Guski, Bochum, Prof. Dr. Eikmann, Gießen, Prof. Dr. Bullinger, Hamburg) unter Federführung von ZEUS GmbH
Berater:	Dr. Oliva, Zürich Prof. Schulte-Fortkamp, Oldenburg
Qualitätssicherung:	Prof. Dr. Wichmann, München Dr. Maschke, Berlin Dr. Ortscheid, Berlin Prof. Dr, Ranft, Düsseldorf Prof. Dr. Schick, Oldenburg Prof. Dr. Scheuermann, Frankfurt
Beginn:	August 2001
Ende:	Januar 2003
Begleitkreis:	ja

Titel:	Fluglärmmonitoring am Frankfurter Flughafen
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Gutachter:	Arbeitspaket Flugsicherung: Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), Amsterdam Arbeitspaket Akustik: Eidgenössische Materialprüfung und Forschungsanstalt (EMPA), CH-Dübendorf Arbeitspaket Kommunikation: Geoinformatik Umweltplanung neue Medien (GPM), Mainz
Qualitätssicherung:	Arbeitspaket Flugsicherung: Müller BBM, München Arbeitspaket Akustik: Müller BBM, München Arbeitspaket Kommunikation: Großbongardt-Kommunikation, Hamburg
Beginn:	Dezember 2001
Ende:	Mai 2003
Begleitkreis:	ja

Titel:	Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main
Bearbeitet vom:	Projektteam Langfristperspektiven/ No-Regret-Strategie
Gutachter:	Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung der Universität Stuttgart
Qualitätssicherung:	Prognos AG, Basel
Beginn:	Mai 2002
Ende:	August 2003
Begleitkreis:	nein

Titel Studie:	Untersuchungen an internationalen und nationalen Verkehrsflughäfen zum Mediationspaket – State-Of-Practice-Analyse –
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Verfasser:	Öko-Insitit e.V.
Ende:	April 2003
Begleitkreis:	nein

Titel:	Der volkswirtschaftliche Nutzen des Flughafens Frankfurt/Main
Bearbeitet vom:	Projektteam Langfristperspektiven/ No-Regret-Strategie
Gutachter:	Bulwien AG, München
Qualitätssicherung:	Dr. Klaus Esser, KE-Consult, Köln Markus Maibach, INFRAS, Zürich
Beginn:	Januar 2003
Ende:	August 2003
Begleitkreis:	nein

Titel:	Literaturrecherche über geeignete Parameter einer Längsschnittuntersuchung zum Einfluss von Fluglärm auf Herz-Kreislauferkrankungen
Bearbeitet vom:	Projektteam Ökologie und Gesundheit
Gutachter:	Dr. Christian Maschke, Müller BBM
Beginn:	Februar 2003
Ende:	Mai 2003
Begleitkreis:	ja

Titel:	Konzepterstellung zur Einführung eines regionalen Umweltmonitorings
Bearbeitet vom:	Projektteam Ökologie und Gesundheit
Gutachter:	L.A.U.B Mainz, Gesellschaft für Landschaftsanalyse und Umweltbewertung m.b.H, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Abteilung Ökologie, Institut für Zoologie, Umweltplanung Bullermann & Schneble, Darmstadt
Qualitätssicherung:	Ökologiezentrum der Christian-Albrechts-Universität Kiel
Beginn:	April 2003
Ende:	Oktober 2004
Begleitkreis:	ja

Titel:	Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum (RDF) – Flughafen Frankfurt
Bearbeitet vom:	Vorsitzenden
Gutachter:	Prof. Dr. Jörg Berkemann, Universität Hamburg – Juristische Fakultät
Beginn:	Mai 2003
Ende:	Juli 2003
Begleitkreis:	nein

Titel:	**Praxisorientiertes Umsetzungskonzept zur Verlagerung der Flugbewegungen in den Zeiten des geplanten Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt**
Bearbeitet vom:	Projektteam Nachtflugverbot
Gutachter:	AirLog GmbH, Dortmund
Qualitätssicherung:	Airport Research Center, Aachen
Beginn:	Mai 2003
Ende:	Juli 2004
Begleitkreis:	nein

Titel:	**Risikomanagement am Flughafen Frankfurt/Main**
Bearbeitet vom:	Projektteam Optimierung
Gutachter:	DNV Germany, Essen
Qualitätssicherung:	RAND Europe, Berlin
Beginn:	August 2003
Ende:	Februar 2005
Begleitkreis:	ja

Titel:	**Regionale Lärmminderungsplanung Rhein-Main-Region**
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Gutachter:	Lärmkontor, Hamburg
Qualitätssicherung:	TÜV Süddeutschland, Niederlassung Frankfurt
Beginn:	April 2004
Ende:	November 2005
Begleitkreis:	ja

Titel:	**Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens**
Bearbeitet vom:	Projektteam Ökologie und Gesundheit
Gutachter:	Bietergemeinschaft Fluglärmwirkungen ZEUS GmbH, Bochum Hörzentrum Oldenburg GmbH, Oldenburg Wissenschaftlicher Beirat: TNO INRO, Delft, Niederlande
Qualitätssicherung:	Gebietsauswahl und Methodendiskussion: Prof. Dr. Dr. H.-Erich Wichmann, Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit GmbH, Neuherberg Probandengewinnung und Akustik: Dr. Alexander Samel, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V., Köln Fragebogenentwurf und Instrumente: Prof. Dr. Monika Bullinger, Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf Zusammenführung und Vorbereitung der Vertiefung: Dr. Martin van den Berg, Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, Den Haag, Niederlande Prof. Dr. Barbara Griefahn, Universität Dortmund Prof. Dr. August Schick, Carl-von-Ossietzky-Universität, Oldenburg
Beginn:	September 2004
Ende:	September 2006
Begleitkreis:	ja

Titel:	**Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main**
Bearbeitet vom:	Projektteam Langfristperspektiven
Gutachter:	Prof. Dr. Wolfgang Hagedorn, SEurWIS-Institut, Detmold
Qualitätssicherung:	Markus Maibach, INFRAS, Zürich
Beginn:	Oktober 2005
Ende:	Juli 2007
Begleitkreis:	ja

Titel Studie:	Erfassung und Darstellung passiver Schallschutzmaßnahmen an großen europäischen Verkehrsflughäfen
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Verfasser:	Öko-Institut e. V.
Beginn:	April 2006
Ende:	November 2006
Begleitkreis:	nein

Titel:	Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen
Bearbeitet vom:	Vorsitzenden
Gutachter:	Prof. Dr. jur. Georg Hermes, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
Beginn:	Februar 2006
Ende:	Mai 2006
Begleitkreis:	nein

Titel:	Externe wissenschaftliche Begleitung der Pilotphase eines Sozialmonitorings in den Gemeinden im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main
Bearbeitet vom:	Projektteam Langfristperspektiven
Gutachter:	Dr. Holger Cischinsky, Institut Wohnen und Umwelt GmbH (IWU), Darmstadt Hans-Jürgen Gräff, Infrastruktur & Umwelt (IU), Darmstadt Prof. Dr. Hartmut Häußermann, Humboldt-Universität Berlin
Qualitätssicherung:	Dr. Christian Langhagen-Rohbach, Dietzenbach Bernhard Faller, empirica GmbH, Bonn
Beginn:	August 2007
Ende:	September 2008
Begleitkreis:	ja

Titel:	Ausführungsplanung für ein Monitoring am Flughafen Frankfurt/Main im Nahbereich
Bearbeitet vom:	Projektteam Ökologie und Gesundheit
Gutachter:	Andreas Malten, Dirk Bönsel, Senckenberg Museum, Frankfurt
Beginn:	September 2007
Ende:	Januar 2008
Begleitkreis:	ja

Titel:	Wissenschaftliche Bewertung der im Rahmen des Ausbauverfahrens Frankfurter Flughafen entwickelten Vorschläge für einen oder mehrere Fluglärmindices für das Regionale Dialogforum
Bearbeitet vom:	Die Vergabe des Gutachtens war ein Bestandteil des vom Vorsitzenden auf der RDF-Sitzung am 29. Februar 2008 vorgestellten 7-Punkte-Plans zur Umsetzung des ALP
Gutachter:	Dirk Schreckenberg, ZEUS Dr. Mathias Basner, DLR Dr. Georg Thomann, Empa
Beginn:	März 2008
Ende:	Juli 2008
Begleitkreis:	ja

5 Überblick Positionen des RDF

Titel:	RDF-Papier zum Gutachten Praxisorientierte Umsetzung des Nachtflugverbots
Bearbeitet vom:	Projektteam Nachtflugverbot
Verabschiedet:	23. September 2005

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Reduzierte Landeklappenstellung
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Verabschiedet:	7. April 2006

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Kooperation Luft – Schiene
Bearbeitet vom:	Projektteam Optimierung
Verabschiedet:	1. Juli 2006

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Lärmpunktekonto
Bearbeitet vom:	Kleingruppe Lärmpunktekonto
Verabschiedet:	1. Juli 2006

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Volkswirtschaftlicher Nutzen des Flughafens Frankfurt/Main
Bearbeitet vom:	Projektteam Langfristperspektiven
Verabschiedet:	17. November 2006

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Kooperation von Flughäfen zur Verkehrsverlagerung
Bearbeitet vom:	Projektteam Optimierung
Verabschiedet:	17. November 2006

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Lärmabhängige Entgelte
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Verabschiedet:	2. Februar 2007

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Flugbetriebsbedingte Luftschadstoffe
Bearbeitet vom:	Projektteam Ökologie
Verabschiedet:	2. Februar 2007

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Kapazitätssteigernde Maßnahmen an Flughäfen
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt/Optimierung
Verabschiedet:	24. März 2007

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Fluglärmmonitoring
Bearbeitet vom:	Projektteam Anti-Lärm-Pakt
Verabschiedet:	29. Juni 2007

Titel:	Ergebnisse des RDF zum Thema der Entwicklung des Arbeitsmarktes am Flughafen Frankfurt/ Main, Zusatz zu „Positionen des RDF zum Thema des volkswirtschaftlichen Nutzens des Flughafens Frankfurt/Main“ auf Basis des Expertenhearings vom Februar 2007
Bearbeitet vom:	Forum
Verabschiedet:	28. Februar 2008

Titel:	Positionen des RDF zum Immobilienmanagement im Umfeld des Flughafens Frankfurt
Bearbeitet vom:	Forum
Verabschiedet:	29. Februar 2008

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Prognosemonitoring und Prämissencontrolling
Bearbeitet vom:	Forum
Verabschiedet:	13. Juni 2008

Titel:	Positionen des RDF zum Thema Tieffrequenter Lärm
Bearbeitet vom:	Forum
Verabschiedet:	13. Juni 2008

Titel:	Dokumentation zur Lärmwirkungsforschung
Bearbeitet vom:	Forum
Verabschiedet:	13. Juni 2008
Anmerkung:	Das RDF konnte sich abschließend nicht auf ein Positionenpapier zum Thema Lärmwirkungsforschung einigen. Allerdings verabschiedeten die Mitglieder eine Dokumentation zum Thema.

6 Die temporären Gremien im Überblick

Arbeitsgruppen

- **Arbeitsgruppe Kontingentierung** (Prüfung der Umsetzbarkeit eines Bewegungs- bzw. Lärmkontingents), 2005.
- **Arbeitsgruppe Risikomanagement** (zur Erarbeitung von Vorschlägen zur institutionellen Ausgestaltung eines RM), 2005–2006.
- **Arbeitsgruppe Verhandlungen** (Ausarbeitung des Anti-Lärm-Pakts), 2007–2008.

Kleingruppen

- **Kleingruppe Lärmpunktekonto** (Formulierung einer Stellungnahme zum Lärmpunktekonto des HMWVL), 2001 und 2005–2006.
- **Kleingruppe Aktiver Schallschutz** (Ausarbeitung von Einzelmaßnahmen für den aktiven Schallschutz), 2001–2007.
- **Kleingruppe Gesundheit, später Belästigungsstudie** (Begleitung der Machbarkeitsstudie Fluglärm und Lebensqualität, Vorbereitung Belästigungsstudie, Begleitung der Studie, Nacharbeiten von offengebliebenen Fragen zur Belästigungsstudie), 2003–2008.
- **Kleingruppe Ökologie, später Umweltmonitoring** (Konzepterstellung zur Einführung eines regionalen Umweltmonitorings), 2003–2008.
- **Task-Force Fluglärmmonitoring** (Aufbau der Internetseite *www.fluglaerm-frankfurt.de*, Erarbeitung von Konzepten für ein zukünftiges Fluglärmmonitoring), 2003–2007.
- **Kleingruppe Regionale Lärmminderungsplanung** (Überlegungen zur Umsetzung einer regionalen Lärmminderungsplanung im Nachgang des Gutachtens), 2005–2007.
- **Kleingruppe Sozialmonitoring** (Erarbeitung eines Konzepts für die Pilotphase eines Sozialmonitorings), 2006–2007.
- **Expertengruppe zum aktiven Schallschutz** (gegründet für die Zuarbeit zur Arbeitsgruppe Verhandlungen, nach deren Auflösung für den Vorsitzenden beratend tätig), 2007–2008.

Begleitkreise

- **Begleitkreise zu den einzelnen Gutachten** (vgl. Kap. VII. 4))

7 Exkursionen und Delegationsreisen

- **Exkursion Chemiewerk Ticona in Kelsterbach, 31. Oktober 2003**
  Besichtigung des Geländes und Gespräche mit der Firma Ticona im Hinblick auf Risikodiskussion
- **Delegationsreise nach Brüssel, 10. November 2003**
  Gespräche mit Vertretern der Generaldirektion Verkehr und Energie (DG TREN) und der Generaldirektion Umwelt (DG ENV) der Europäischen Kommission und anderen Personen
- **Exkursion Nachtluftpoststern, 13. November 2003**
  Besichtigung des Postumschlagplatzes Nachtluftpoststern der Deutschen Post
- **Exkursion Hamburg, 18./19. Juni 2004**
  Flughafen Hamburg (Lärmschutzhalle), Airbuswerft Hamburg/Mühlendorfer Loch und Flugzeugwerft Lufthansa Technik AG
- **Exkursion Oberursel, 9. Juli 2004**
  Besichtigung des Rolls Royce-Standorts Oberursel mit Vorträgen zu aktivem Schallschutz im Triebwerksbau
- **Delegationsreise Berlin, 30. September 2004**
  Gespräche mit Vertretern der Bundesrepublik, darunter der Vertreter der Fraktionen und des Verkehrsausschusses sowie des BMU
- **Delegationsreise Berlin, Anfang Januar 2005**
  Nachholung des für September anvisierten Gesprächs, Gespräche mit Vertretern des BMVBS
- **Exkursion Flughafen Hahn, 2. Februar 2007**
  „Wie entwickelt sich der Flughafen Hahn?“ Einblick in die aktuellen Entwicklungen des Flughafens durch Rundfahrt, Vorträge und Diskussionsrunde
- **Delegationsreise Paris, 24./25. Mai 2007**
  Exkursion zum Pariser Flughafen Charles-de-Gaulle und zum dortigen Umwelthaus (Maison D’Environment)

8 Liste der Veranstaltungen

Veranstaltung mit Fokusgruppen in Mörfelden
25. August 2000

Themendialog Lärmschutz
25. Oktober 2000

Eröffnung des Bürgerbüros in Rüsselsheim
22. November 2000

Wer setzt das Nachtflugverbot durch?
18. Juni 2001

Fokusgruppenveranstaltung „Fluglärm und Lebensqualität“
17. Dezember 2001

Nachtflugverbot in Europa
6. Juni 2002

Nächtlicher Fluglärm und Nachtflugverbot
12. Dezember 2002

Lebensqualität und Frankfurt Flughafen
18. Januar 2003

Lärmmanagement in der Region
7. Mai 2003

Themendialog Fluglärm und Lebensqualität
20. Mai 2003

Themendialog Fluglärmmonitoring
1. Juli 2003

Themendialog Planfeststellungsverfahren
9. Juli 2003

Günstige Urlaubsflüge kontra Nachtruhe?
25. September 2003

Wie können Flugzeuge leiser landen? – Das Verfahren CDA
19. November 2003

Nordwestbahn – Fakten zur Risikodebatte
22. April 2004

Wie laut wird es 2010? Messe zu Fluglärm
15. Juli 2004

Weniger Lärm in der Region! Aktiver Schallschutz – Erfolge und Herausforderungen
6. Oktober 2004

Ausbau des Flughafens – Gewinn oder Verlust für die Region?
15. Dezember 2004

Fluglärmmesse: Wie laut ist es heute und wie laut wird es 2010?
27. April 2005

Planung transparent gemacht – Möglichkeiten und Grenzen des Planfeststellungsverfahrens
20. Juli 2005

Aktiver Schallschutz: Den Fluglärm an der Quelle bekämpfen
18. Oktober 2005

Welche Folgen hat der Fluglärm für die Menschen in der Region?
23. November 2005

Wie lässt sich ein Nachtflugverbot in Frankfurt umsetzen?
14. Dezember 2005

Flugrouten – Wer entscheidet, wo es laut wird?
22. März 2006

RDF-Zukunftswerkstatt: Die Rhein-Main-Region 2035
13. Juni 2006

Belästigung durch Fluglärm (Veranstaltung Belästigungsstudie)
14. November 2006

Belästigung durch Fluglärm
5. Dezember 2006

Belästigung durch Fluglärm
28. Februar 2007

Auf der Tagesordnung: Bürgerthemen
16. März 2007

Mehr Lärmschutz für die Region – Verhandlungen zum Anti-Lärm-Pakt
16. Mai 2007

Mehr Lärmschutz für die Region – zwischen Verantwortung und Machbarkeit I
28. April 2008

Mehr Lärmschutz für die Region – zwischen Verantwortung und Machbarkeit II
5. Mai 2008

9 Überblick der mobilen Bürgerbüros

Dietzenbach (auf dem Hessentag)
18.–27. Mai 2001

Neu-Isenburg
24.–27. August 2001

Kelsterbach
10.–13. November 2001

Dreieich
6.–8. Februar 2002

Mainz
24.–26. April 2002

Idstein (auf dem Hessentag)
14.–23. Juni 2002

Darmstadt-Arheilgen
6.–7. November 2002

Darmstadt-Wixhausen
13.–14. November 2002

Offenbach
12.–14. April 2003

Flörsheim
25.–26. Juni 2003

Frankfurt-Goldstein
8. Juli 2003

Hanau
17.–18. November 2003

Büttelborn
24.–25. November 2003

Raunheim
21.–22. April 2004

Darmstadt
23. April 2004

Flörsheim
9. Juli 2004

Rüsselsheim
5. Oktober 2004

Neu-Isenburg
11. Dezember 2004

Wiesbaden
17.–18. März 2005

Darmstadt
23. April 2005

Raunheim
15. Juli 2005

Offenbach
12. September 2005

Darmstadt-Gräfenhausen
18. September 2005

Offenbach
14. Oktober 2005

Wiesbaden
16. März 2006

Hochheim
11.–12. Mai 2006

Bergen-Enkheim
11.–13. Juli 2006

Hanau
8.–9. November 2006

Flörsheim
1. Dezember 2006

Rüsselsheim
13. März 2007

Neu-Isenburg
2.–3. Mai 2007

Seeheim-Jugenheim
6.–7. September 2007

Raunheim (zum ALP)
26. September 2007

Rüsselsheim (zum ALP)
1. Oktober 2007

Kelsterbach (zum ALP)
5. Oktober 2007

Flörsheim (zum ALP)
12. Oktober 2007

Offenbach (zum ALP)
16. Oktober 2007

Hochheim (zum ALP)
18. Oktober 2007

Mainz (zum ALP)
23. Oktober 2007

Mörfelden-Walldorf (zum ALP)
25. Oktober 2007

Hattersheim (zum ALP)
26. Oktober 2007

Weiterstadt/Gräfenhausen (zum ALP)
8. November 2007

10 Das RDF in Zahlen

Gremienarbeit

- Ca. 150 ständige Mitglieder in Forum, Projektteams und Kleingruppen
- 57 Forumssitzungen
- 149 Projektteamsitzungen
- Ca. 140 Sitzungen von Kleingruppen und Begleitkreisen
- 20 Hearings und Expertengespräche
- 19 Gutachten und Studien
- 15 Positionen des RDF
- 5 Exkursionen: Hamburg, Hahn, Ticona, Nachtluftpoststern, Oberursel
- 4 Delegationsreisen: Brüssel, 2 x Berlin, Paris
- 30 Veranstaltungen in der Region zu Themen zwischen aktivem Schallschutz und Zukunftswerkstätten Rhein-Main-Region 2035

Die Zahlen nach einzelnen Projektteams:

	Bis 06/2002	Ab 06/2002
ALP	12	32
OPTI	12	
LFP	15	38
ÖG	13	
NFV	27	

Bürgerbüro

- Über 4.600 Bürgergespräche im Bürgerbüro
- 41 mobile Bürgerbüros mit 2.000 Bürgergesprächen
- 28 Schulbesuche, Mediationsspiele in 63 Klassen mit 1.800 Schülern
- Über 270 Mal Verleih von Schallpegelmessgeräten

11 Abkürzungsverzeichnis

ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
AG FFM	Arbeitsgruppe Flughafen Frankfurt/Main
AGV	Arbeitsgruppe Verhandlungen
ALP	Anti-Lärm-Pakt
AzB	Anleitung zur Berechnung von Fluglärm
AzD	Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb
BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e. V.
BBI	Berlin Brandenburg International (BBI)
BDF	Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V.
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBM	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVg.FL	Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.
CAA	Civil Aviation Authority
CDA	Continuous Descent Approach
CE	Centre for Energy Conservation and Environmental Technology
CLN/CGN	Flughafen Köln
DES	Datenerfassungssystem
DFLD	Deutscher Fluglärmdienst e. V.
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DLH	Deutsche Lufthansa AG
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V.
DNV	Det Norske Veritas
EKHN	Evangelische Kirche in Hessen und Nassau
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und ForschungsanstaltEÖT Erörterungstermin
FAA	Federal Aviation Authority
FAG	Flughafen Frankfurt/Main AG
FFR	Forum Flughafen und Region
FluglärmG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
Flugl. K.	Kommission zum Schutz gegen Fluglärm
FMS	Flight Management System
FRA	Flughafen Frankfurt/Main
GPS	Global Positioning System
HA	Highly annoyed
HALS/DTOP	High Approach Landing System/Dual Threshold Operation
HLfU	Hessische Landesanstalt für Umwelt
HLT	Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft
HLUG	Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie
HMULF	Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IfV	Institut für Verkehrswissenschaften, Universität Köln
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILS	Instrumentenlandesystem
I+U	Büro Infrastruktur und Umwelt
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ITP	Büro Intraplan, München
Kath. Kirche	Kath. Bistümer in Hessen, Kommissariat der der katholischen Bischöfe im Lande Hessen
LAI	Länderausschuss für Immissionsschutz
LÄKH	Landesärztekammer Hessen

LASAT	Lagrange Simulation Aérosol Transport = Programmpaket zur Messung von Schadstoffen in der Atmosphäre
LBA	Luftfahrtbundesamt
LEP	Landesentwicklungsplan
LTO	landing/take-off cycle
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NAT	Numbers above Threshold
NATS	National Air Traffic Services
NIROS	Noise Impact Reduction and Optimization System
NFV	Nachtflugverbot
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
QS	Qualitätssicherung
PGÖU	Planungsgruppe Ökologie und Umwelt Nord
PAX	Passagiere
PFB	Planfeststellungsbeschluss
PRM	Precision Runway Monitor
PT LFP	Projektteam Langfristperspektiven
PT ÖG	Projektteam Ökologie und Gesundheit
PT OPTI	Projektteam Optimierung
PVFRM	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
RDF	Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt
RNAV	Area Navigation
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
S/L	Start/Landung
SDW	Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V.
STR	Flughafen Stuttgart
TF	Task-Force
TUD	Technische Universität Darmstadt
UBA	Umweltbundesamt
VC	Vereinigung Cockpit e. V.
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VhU	Vereinigung hessischer Unternehmensverbände e. V.
WB	Wissenschaftliche Begleitung
WiDeMa	Bürgerinitiative Wicker, Delkenheim, Massenheim e. V.
ZIV	Zentrum für integrierte Verkehrssysteme, TU Darmstadt

12 Glossar

100/100-Regel
Bei der Abbildung der Fluglärmimmissionen nach der 100/100-Regel werden die Geräuschimmissionen getrennt für die Betriebsrichtungen ermittelt und anschließend als Umhüllende Isophone dargestellt, indem je Immissionsort der höhere Pegelwert dargestellt wird.

Äquivalenter Dauerschallpegel (L_{eq})
Maß für die durchschnittliche Lärmbelastung, bei der Häufigkeit, Dauer und Pegel der einzelnen Schallereignisse berücksichtigt werden. Der L_{eq} ist die Basis für die Festlegung von Lärmschutzbereichen nach dem Fluglärmgesetz.

Äquivalenzparameter (q)
Der Summand, um den der Mittelungspegel (L_{eq}) erhöht wird, wenn die Einwirkzeit des Geräusches verdoppelt wird, z. B. q = 3, Einwirkzeit von 2 Stunden 60 dB(A) gemittelt auf 8 Stunden = 54 dB(A).

AzB
Anleitung zur Berechnung von Fluglärm. Eine im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlichte Vorschrift zur Berechnung von Fluglärm an Verkehrslandeplätzen.

AzB-2008
Die AzB-2008 bezeichnet das aktuell rechtsgültige Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen nach dem novellierten Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) vom 31. 10. 2007. Die AzB-2008 ist gemäß der Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (1. FlugLSV) anzuwenden. Die Berechnung der Lärmindizes unterscheidet sich von der bisherigen AzB vor allem durch das Segmentierungsverfahren, dabei werden die Flugbahnen in einzelne Abschnitte unterteilt und die Beiträge der Flugbahnabschnitte zur Fluglärmbelastung an den Immissionsorten bestimmt. Als Quelldaten für die AzB-2008 wird nach wie vor die Flugzeuggruppeneinteilung der AzB99 verwendet.

AzB_{84}
Die AzB_{84} oder AzBAlt bezeichnet eine veraltete Flugzeuggruppeneinteilung, die für die definierten Luftfahrzeugklassen die Emissionsdaten der maßgeblichen Luftfahrzeuge als Datenblätter beschreibt. Die AzB_{84} überschätzt die Lärmeinwirkung und führt in der Berechnung zu einem um 2–3 dB(A) höheren Dauerschallpegel.

AzB99
Die AzB99 oder AzBNeu bezeichnet die aktuelle Flugzeuggruppeneinteilung, die für die definierten Luftfahrzeugklassen die Emissionsdaten der maßgeblichen Luftfahrzeuge als Datenblätter beschreibt. Diese Flugzeuggruppeneinteilung der Quelldaten wurde 1999 vom Umweltbundesamt (UBA) vorgelegt.

AzD
Die Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb (AzD) umfasst nach dem novellierten Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) vom 31. 10. 2007 die geometrische Beschreibung der Flugrouten und ersetzt das Datenerfassungssystem (DES).

Bahnbelegungsstrategie
Verteilung der startenden und landenden Flugzeuge auf die einzelnen Bahnen eines Flughafens.

Benchmark
Unter Benchmark oder Benchmarking versteht man eine vergleichende Analyse mit einem festgelegten Referenzwert (z. B. Ergebnisse der Mediation). Das Benchmarking wird in vielen verschiedenen Themengebieten mit unterschiedlichen Methoden und Zielen angewendet.

Betonkapazität
Wird die Kapazität des Start- und Landebahnsystems ohne Berücksichtigung des umgebenden Luftraums, des Vorfeldes und der Bodeninfrastruktur bestimmt, spricht man in diesen Fällen von der Betonkapazität des untersuchten Bahnensystems.

Betriebsrichtung
Himmelsrichtung, in die Flugzeuge starten bzw. landen. Die Bezeichnung für die jeweilige Betriebsrichtung leitet sich von der Orientierung der Start- und Landerichtung ab. Orientiert an der Windrose auf einem Kompass wird für Starts und Landungen auf dem Parallelbahnsystem in Richtung Osten in Frankfurt die Bezeichnung 07-Betrieb verwendet (70° Richtung Norden). Die Betriebsrichtung 25 kennzeichnet Starts und Landungen auf dem Parallelbahnsystem in Richtung Westen (250° im Uhrzeigersinn). Von der Startbahn West starten Flugzeuge in Richtung Süden (180°) bzw. Betriebsrichtung 18.

Betriebsrichtungsverteilung
Die Betriebsrichtungsverteilung gibt den langjährigen Durchschnitt der tatsächlich genutzten Betriebsrichtungen an. Am Flughafen Frankfurt/Main besteht im langjährigen Durchschnitt in ca. 75 % der Zeit eine West-Betriebsrichtung (Betriebsrichtung 25). In ca. 25 % der Zeit besteht Ost-Betriebsrichtung bzw. Betriebsrichtung 07, das heißt, es wird in Richtung Osten gestartet und von Westen her gelandet. Bei beiden Betriebsrichtungen des Parallelbahnsystems starten ca. 60 % der Flugzeuge von der Startbahn West (Betriebsrichtung 18) in Richtung Süden.

Binnenoptimierung
Im Rahmen der Arbeiten des RDF zum Thema Binnenoptimierung bzw. „Opti-

mierungsmöglichkeiten am Frankfurter Flughafen“ wurden geeignete Optimierungsmöglichkeiten identifiziert und diskutiert. Möglichkeiten zur Kapazitätssteigerung wurden vor allem in der Einführung und Nutzung moderner Flugsicherungs- und Navigationsverfahren und in einem verbesserten Zusammenwirken aller relevanten Akteure, die für die Landung und Starts der Flugzeuge sowohl am Boden als auch in der Luft verantwortlich sind, gesehen.

BMVBW
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Gesellschafter der DFS, trägt die politische Verantwortung für die Flugsicherung, hat die DFS durch Rechtsverordnung mit der Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben beauftragt.

CAT
Category Betriebsstufe für das Instrumentenlandesystem ILS.

CDA
Continuous Descent Approach-Anflug mit kontinuierlichem Sinkflug zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit von Flügen.

Chapter III
Kapitel-3-Flugzeuge. Flugzeuge, die die Bedingungen der strengsten Lärmschutzklasse erfüllen. Die Lärmgrenzwerte für Flugzeuge wurden 1971 im Anhang 16 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt von der ICAO eingeführt und seitdem mehrfach verschärft. Alle Verkehrsflugzeuge, die heute neu auf den Markt kommen, müssen die Bedingungen des Kapitels 3 dieses Anhangs einhalten. Ermittelt wird der Lärmpegel an drei Messpunkten: für den Start 6.500 Meter von Beginn der Startbahn (Startrollpunkt) und 450 Meter seitlich der Startbahn sowie für die Landung 2.000 Meter vor der Landebahnschwelle, was einer Überflughöhe von ca. 120 Metern entspricht. Die Grenzwerte sind abhängig vom höchstzulässigen Abfluggewicht und der Zahl der Triebwerke eines Flugzeugs. Große Flugzeuge dürfen lauter sein als kleine und Flugzeuge mit vier Triebwerken lauter als solche mit zweien.

Chapter Klassifizierung
Die Luftfahrzeugmuster werden im Rahmen der Verkehrszulassung einer Lärmzertifizierung nach ICAO-Richtlinien unterworfen. Die entsprechende Regelung über die Klassifizierung für zivile Luftfahrzeuge ist im Anhang 16 (Annex 16) zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt der ICAO dokumentiert. Mit Hilfe dieser Zertifizierung wird der Nachweis erbracht, dass die technische Ausrüstung des Luftfahrzeugs so gestaltet ist, dass der durch seinen Betrieb entstehende Lärm das nach dem jeweiligen Stand der Technik unvermeidbare Maß nicht übersteigt. Die Einstufung der zivilen Strahlflugzeuge erfolgt nach dem Zeitpunkt der Zertifizierung in drei Stufen (Chapter 2 bis 4).

Datenerfassungssystem (DES)
Das Datenerfassungssystem (DES) dient im Rahmen der Fluglärmberechnungen der systematischen Erfassung und Beschreibung von Art und Umfang des voraussehbaren Flugbetriebs. Das DES umfasst detaillierte Prognosedaten über den zukünftigen Flugbetrieb des jeweiligen Flugplatzes sowie genaue Angaben über den Verlauf der einzelnen Flugstrecken in der Umgebung des Flugplatzes (geometrische Beschreibung der Flugrouten).

Dezibel (dB)
Messgröße für die Schallintensität. Der Intensitätsunterschied zwischen dem leisesten Ton, den das menschliche Gehör wahrnehmen kann, und der Schmerzschwelle beträgt 1 : 10 Billionen. Um diesen riesigen Bereich darstellen zu können, verwendet man in der Akustik die logarithmische Dezibel-Skala. Auf ihr ist der Hörschwelle der Wert 0 und der Schmerzschwelle der Wert 130 zugeordnet. Eine Zunahme um 10 dB entspricht der zehnfachen Schallintensität. Für die wahrgenommene Lautstärke entspricht eine Differenz von 10 dB der zehnfachen Schallintensität. Für die wahrgenommene Lautstärke entspricht eine Differenz von 10 dB einer Halbierung bzw. Verdoppelung. Das menschliche Ohr ist aber nicht über das ganze Frequenzspektrum gleich empfindlich. Tiefe und hohe Töne klingen bei gleicher Schallintensität unterschiedlich laut. Dies gleicht man messtechnisch aus und macht es entsprechend kenntlich. Am bekanntesten ist das dB(A). Für die Messung von Fluglärm benutzt man international die Einheit EPNdB (Effective Perceived Noise Decibel).

DTOP
Dual Threshold Operation (vgl. HALS/DTOP).

Entgeltordnung
Für jede Landung und jeden Start eines Luftfahrzeugs auf einem Flughafen ist ein Lande- bzw. Startentgelt an den Flughafenunternehmer zu entrichten. Berechnungsgrundlage für die Start- und Landeentgelte ist die Entgeltordnung. Seit Anfang 2001 ist am Flughafen Frankfurt/Main der tatsächlich verursachte Lärm ein Berechnungsfaktor. Weiterhin werden Nachtflüge zwischen 22 und 6 Uhr mit höheren Entgelten belegt.

Externes Risiko
Im Rahmen des Risikomanagements bzw. der -analyse werden unter externen Risiken solche Risiken verstanden, die Risiken von Unbeteiligten, das heißt Personen, die außerhalb des Flughafens leben und arbeiten, betreffen.

FANOMOS
Flight Track and Aircraft Noise Monitoring System. Ein System zur Überprüfung der zurückgelegten Flugwege mit dem Ziel der Lärmvermeidung.

Fluglärmkommission
Die Fluglärmkommission (FLK) bzw. die Kommission zum Schutz gegen Fluglärm (seit 1992 auch gegen Luftverunreinigung durch Luftfahrzeuge) ist das Beratungsorgan der Genehmigungsbehörde sowie der für die Flugsicherung zuständigen Stelle für jeden Verkehrsflughafen, für den ein Lärmschutzbereich nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm festzusetzen ist. Ihre Aufgaben sowie die Zusammensetzung der Fluglärmkommission sind in § 32b Luftverkehrsgesetz geregelt. Die Frankfurter Fluglärmkommission besteht aus Vertretern der dem Flughafen unmittelbar benachbarten Gemeinden bzw. Landkreise, dem hessischen Umweltministerium, der Deutschen Flugsicherung GmbH, der Luftverkehrsgesellschaften, des Flughafenbetreibers (Fraport AG) sowie der Bundesvereinigung gegen Fluglärm.

Flugbewegung
Eine Flugbewegung ist entweder ein Start oder eine Landung.

Flughafenkoordinator
Der Flughafenkoordinator ist verantwortlich für die Koordinierung und verbindliche Slotzuteilung von Start-/Landezeiten sämtlicher Flüge nach Instrumentenflugregeln an den deutschen Verkehrsflughäfen. Ziel dabei ist, die vorhandenen Plankapazitäten optimal zu nutzen. Neben Flügen des Linien- und Charterverkehrs umfasst die Verpflichtung zur Koordinierung durch den Flughafenkoordinator Flüge der sonstigen Luftfahrt (Geschäftsreiseflugverkehr, Privatflüge etc.).

Fluglärm
Je nach Definition und Absprache wird neben dem eigentlichen Fluglärm durch startende und landende Flugzeuge auch der Bodenlärm (Rollverkehrslärm und Triebwerksprobeläufe) zum Begriff „Fluglärm“ zusammengefasst. Der Bodenlärm umfasst Triebwerksstandläufe, Rollverkehr und sonstige Lärmquellen auf dem Flughafengelände.

Flugzeugmix
Zusammensetzung der an einem Flugplatz verkehrenden Flugzeugflotte.

GA
General Aviation. Zusammenfassender Begriff für Flüge der Privat- und Sportluftfahrt, Werksverkehr, Taxi-, Arbeits-, Agrar- und Ausbildungsflüge.

GPS
Global Positioning System. Satellitengestütztes Ortungs- und Navigationssystem des amerikanischen Militärs.

HALS/DTOP
High Approach Landing System/Dual Threshold Operation. Im Rahmen des Landeverfahrens HALS/DTOP wurde eine zweite, versetzte Landeschwelle für die Start- und Landebahn Süd konzipiert und gegenüber der konventionellen Landeschwelle 25L verschoben. Durch den horizontalen Versatz der neuen Landeschwelle um 1.500 m ergibt sich gegenüber 25R ein um 90 m höherer Gleitpfad. Die zweite Landeschwelle wurde mit 26L bezeichnet und ist mit einem neuen, für diesen Zweck entworfenem Befeuerungs- und Markierungssystem sowie einem Instrumentenlandesystem ausgerüstet, welches Landungen bis zur Wetterkategorie ILS CAT I ermöglicht. Die Testphase wurde 2004 abgeschlossen.

Heavies
Schweres Fluggerät (schwerer als 136 t).

Homebase-Carrier
Luftverkehrsgesellschaften, die ihren Hauptsitz inkl. der Möglichkeit zur Stationierung, Wartung und Pflege ihrer Luftfahrzeugflotte vor Ort an einem Flugplatz haben, werden als Homebase-Carrier eingestuft. Unter Umständen werden den betroffenen Luftverkehrsgesellschaften besondere flugbetriebliche Regelungen zugestanden.

Hub
= Nabe = zentraler Verteiler (Flughafen, der räumliches Zentrum eines Hub-and-Spokes-Systems ist).

IATA
International Air Transport Association. Internationaler Dachverband der Luftverkehrsgesellschaften mit Sitz in Genf.

ICAO
International Civil Aviation Organisation. Unterorganisation der UN mit Sitz in Montreal. Stellt international verbindliche Normen für die Zivilluftfahrt auf.

ILS
Instrument Landing System. Anflugführungssystem für Instrumentenanflüge auf der Basis von Gleitweg- und Anflugrundlinieninformation.

Internes Risiko
Im Rahmen des Risikomanagements bzw. der -analyse werden unter internen Risiken solche Risiken verstanden, die sich aus Ereignissen für die unmittelbar Betroffenen (z. B. Personal, Passagiere) ergeben.

Kerosin
Treibstoff für Düsentriebwerke und Propellerturbinen sehr ähnlich dem Petroleum. Kerosin wird wie Diesel oder Benzin durch Destillation von Mineralöl gewonnen, kommt aber anders als diese ohne halogenierte Zusätze und Benzol aus. Weltweit werden von Flug-

zeugen pro Jahr knapp 200 Millionen Tonnen Kerosin verbraucht. Das sind zwischen 5 und 6 Prozent der Welterdölproduktion. Die militärische Luftfahrt hat daran einen Anteil von 10 bis 20 Prozent.

Koordinationseckwert
Der Koordinationseckwert gibt die Anzahl der pro Stunde planbaren Starts und Landungen an, die der Flughafenbetreiber auch bei widrigen Witterungsbedingungen garantiert. Der Koordinationseckwert dient dem Flugplankoordinator bei koordinierten internationalen Verkehrsflughäfen als Grundlage für die Zuteilung von Start- und Landezeiten („Slots“) an die Luftverkehrsgesellschaften.

Light
Leichtes Fluggerät (leichter als 7 t).

Luftraumkapazität
Neben den Start- und Landebahnen sowie der Bodeninfrastruktur weist auch der Luftraum eine begrenzte Kapazität auf und kann sich damit auf die Gesamtkapazität eines Flughafens negativ auswirken. Mit Hilfe verschiedener Simulationsmodelle (z. B. TAAM-Simulation) kann die Kapazität des Luftraums ermittelt werden.

MCT
Minimum Connection Time: kleinste Zeitspanne, bei der der Buchungscomputer einen Anschlussflug als erreichbar ausgibt; z. B. MCT 45 Min, Ankunft 12:00 Uhr, Abflug 12:40 Uhr ‡ Verbindung nicht möglich. Ankunft 12:00 Uhr, Abflug 12:45 Uhr ‡ Verbindung möglich.

Medium
Mittleres Fluggerät (leichter als 136 t).

Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt
Die Mediationsgruppe hat entsprechend ihrem Auftrag Empfehlungen zur Zukunft des Frankfurter Flughafens abgegeben. Diese Empfehlungen sind in einem Paket gebündelt worden, das aus fünf Einzelteilen besteht (Optimierung des bestehenden Systems; Kapazitätserweiterung des Flughafens durch den Bau einer neuen Bahn; Nachtflugverbot; Anti-Lärm-Pakt und Regionales Dialogforum). Das Mediationspaket wurde in dieser Form von allen Vertretern der Mediationsgruppe einvernehmlich verabschiedet. Der Endbericht wurde im Januar 2000 vorgelegt.

Monitoring
Die fortlaufende Ermittlung, Darstellung und Kommunikation einer bestimmten Situation oder Gegebenheit.

NAT
Number above Threshold (Einzelschallpegel über 70 dB(A)).

Passiver Schallschutz
Schallschutzmaßnahmen am Gebäude, z. B. Lärmschutzfenster, werden als passiver Schallschutz bezeichnet.

Point-to-Point
Punkt-Punkt-Verkehr (keine Flugrouten über mehrere Flughäfen).

PRM
Precision Runway Monitor. System zur Überwachung des Endanflugbereichs der Flughäfen zur frühzeitigen Erkennung von Flugwegabweichungen anfliegender Luftfahrzeuge, vermindert die Risiken bei der Anwendung reduzierter Staffelung im Endanflug und bei Parallelbahnbenutzung, noch nicht zugelassen.

Realverteilung
Eine Ermittlung und Darstellung der Fluglärmisophonen, indem der Fluglärm über die sechs verkehrsreichsten Monate (Bezugszeitraum) anhand des tatsächlichen Anteils der geflogenen Betriebsrichtung gemittelt wird. Es werden die Geräuschimmissionen ermittelt, indem die wechselnden Betriebsrichtungen in Form eines Mittelungspegels erfasst werden.

Risikoanalyse
Eine Risikoanalyse umfasst die systematische quantitative und qualitative Ermittlung und Bewertung von Gefahren im Hinblick auf ihre Ursachen und Auswirkungen.

Risikokriterien
Allgemein festgelegte, quantitative Grenzwerte für die Höhe von Risiken, die von Individuen bzw. der Gesellschaft akzeptiert werden sollen bzw. müssen.

Risikomanagement
Risikomanagement ist der gesamte Prozess zur Identifizierung und Bewertung von Risiken, der sich an zuvor festgelegten Kriterien orientiert, sowie die Beeinflussung des Risikos zum Zweck der Risikoreduktion. Alle Teilprozesse des Risikomanagements werden von der Risikokommunikation begleitet, die auf Partizipation aller Beteiligten und Betroffenen angelegt ist.

RNAV
Area Navigation. Flächennavigation.

Q=3, q=4
Äquivalenz oder Halbierungsparameter (eine Größe der äquivalenten Dauerschallpegel).

Sitzladefaktor
Passagierbezogenes Maß für die Auslastung von Flugzeugen, das Verhältnis von Beförderungsleistung (transportierte Passagierkilometer, PKT) zu Kapazität (angebotene Passagierkilometer, PKO).

Slot
Definierter Zeitpunkt, zu dem eine Fluggesellschaft die Start- bzw. Landebahn eines Flughafens nutzen darf. Slots sind ein wichtiges Instrument, um die knap-

pe Kapazität der Flughäfen unter den Fluggesellschaften zu verteilen.

Spoke
= Speiche = Zubringer.

Störfall
Nach der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) versteht man unter einem Störfall ein Ereignis, wie z. B. eine Emission, einen Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes, das sich aus einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs in einem unter diese Verordnung fallenden Betriebsbereich oder in einer unter diese Verordnung fallenden Anlage ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs oder der Anlage zu einer ernsten Gefahr oder zu Sachschäden (...) führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind.

Störfallkommission
Nach § 51a BImSchG wurde beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Beratung der Bundesregierung oder des zuständigen Bundesministeriums die Störfallkommission gebildet. Die Störfallkommission hat gutachterlich in regelmäßigen Zeitabständen sowie aus besonderem Anlass Möglichkeiten zur Verbesserung der Anlagensicherheit aufzuzeigen. Die Kommission für Anlagensicherheit ist das Nachfolgegremium der Störfallkommission (SFK).

TAAM
Total Airspace and Airport Modeller. Simulationsmodell.

Tonnenkilometer
Maß für die Beförderungsleistung (Zuladung mal Entfernung). Man unterscheidet die angebotene Beförderungsleistung (TKO, ton kilometers offered) und die tatsächlich erbrachte Beförderungsleistung (TKT, ton kilometers transported). Passagiere werden bei der Ermittlung der Zuladung durch ein statistisch ermitteltes Durchschnittsgewicht berücksichtigt.

Ticona
Ticona ist ein internationaler Hersteller von technischen Kunststoffen. Der Hauptsitz des Unternehmens befindet sich im Ticona/Celanese-Werk in Kelsterbach. Aufgrund einer Einigung zwischen Ticona und Fraport wird der Standort Kelsterbach aufgegeben und die Umsiedlung des Werks in den Industriepark Höchst in Frankfurt beschlossen. Die neue Anlage soll 2011 im Industriepark Höchst ihre Produktion aufnehmen.

Tieffrequenter Lärm
Unter tieffrequenten Geräuschen sind Schallimmissionen mit vorherrschenden Energieanteilen im Frequenzbereich unterhalb von ca. 100 Hz zu verstehen. Die Wahrnehmung und Wirkung dieses Frequenzbereichs weicht beim Menschen von mittel- oder hochfrequenten Geräuschen ab, trotzdem kann Lärm im Bereich tiefer Frequenzen Störwirkungen verursachen.

Umhüllende
Als Umhüllende in Darstellungen von Lärmberechnungen wird die kombinierte Darstellung mehrerer Isophonen-definierter Lärmindizes verstanden, indem der jeweils ungünstigste Fall dargestellt wird. Dabei wird zum Beispiel die Isophone der zwei getrennt berechneten Betriebsrichtungen eines gemittelten Ost- und Westbetriebsrichtungstags (100/100-Regel) dargestellt.

Vogelschlag
Vogelschlag bezeichnet den Zusammenprall von Vögeln mit Objekten (hier: Luftfahrzeug). Eine besondere Gefahrenquelle für Flugzeuge sind Kollisionen mit großen und schweren Vögeln oder mit Vogelschwärmen. Der Flughafenbetreiber ist in der Pflicht, dieses Risiko zu minimieren. Für Flugzeuge kann Vogelschlag unter Umständen zu ernsten Gefahrensituationen führen.

13 Literaturverzeichnis

Geis, Anna: Regieren mit Mediation: Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, Wiesbaden: VS Verlag (Studien zur politischen Gesellschaft, Band 6), 2005.

Mediationsgruppe, Flughafen Frankfurt/Main, die Mediatoren Dr. Klaus Hänsch, Dr. Frank Niethammer, Dr. Kurt Oeser (Hg.): Bericht Mediation Flughafen Frankfurt/Main. 2. Auflage, Darmstadt 2000 a.

Mediationsgruppe, Flughafen Frankfurt/Main, die Mediatoren Professor Dr. Klaus Hänsch, Dr. Frank Niethammer, Professor Dr. Kurt Oeser (Hg.): Dokumentation zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt/Main. Leitfaden durch den Diskussionsprozess und die Ergebnisse. Wiesbaden 2000 b.

Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen, Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach 2003.

14 Verzeichnis der Anhänge im Internet

Folgende Anhänge können online unter *www.umwelthaus.org/archiv/rdf/dokumentation* abgerufen werden.

Endbericht Mediation

Restantenliste der Mediation

Beschluss hessisches Kabinett in seiner Sitzung am 20. Juni 2000

Codex 23. Juni 2000

Geschäftsordnung 19. März 2004

Arbeitsprogramm 2001 und 2008

RDF-Gutachten

Positionen des RDF

Dokumentationen Hearings und Expertengespräche

Dokumentationen Veranstaltungen

RDF-Jahresberichte

Dialogbriefe

Anti-Lärm-Pakt vom 14. September 2007

Erläuterungen zum Anti-Lärm-Pakt

Erläuterungen zum Lärmindex des ALP

Beschluss des Landtags vom 12. Dezember 2007

Gemeinsame Erklärung vom 12. Dezember 2007

Alle Dokumente des Kapitels IV „Dokumentation über die fachlichen Arbeiten im RDF“ sind ebenfalls auf der oben genannte Internetseite zu finden und sind mit diesem Symbol gekennzeichnet.

Fraport