

Förderkreis „Fluglärmklage“ e.V.

Förderkreis „Fluglärmklage“ e.V. · Emil-Voltz-Str. 35 · 64291 Darmstadt

Regierungspräsidium Darmstadt

64278 Darmstadt

Emil-Voltz-Straße 35
64291 Darmstadt

Telefon (06151) 376791

E-Mail: info@fluglaermklage.de

www: <http://www.fluglaermklage.de/>

2. Januar 2002

Raumordnungsverfahren Flughafen Frankfurt/Main

Im Raumordnungsverfahren betreffend die beabsichtigte Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt/Main durch die Fraport AG Airport Services Worldwide

– Vorhabensträgerin –

nehme ich unter Bezug auf die öffentlich ausgelegten Unterlagen der Vorhabensträgerin vom 8.10. 2001 mit folgenden Anregungen und Bedenken Stellung.

A.

Die Landesplanungsbehörde möge als Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung feststellen:

- I. Das Vorhaben, wie es in den von der Projektträgerin vorgelegten Unterlagen dargestellt ist, stimmt mit den Erfordernissen der Raumordnung nicht überein,
- II. es kann unter den Gesichtspunkten der Raumordnung nicht abgestimmt werden und
- III. es entspricht nicht den Anforderungen an die Umweltverträglichkeit.

Die Erforderlichkeit einer solchen Beurteilung ergibt sich aus folgenden Gesichtspunkten, die – mangels Rechtswirkung der Landesplanerischen Stellungnahme gegenüber Dritten – hier nur überschauend dargestellt seien.

B.

I. Erfordernisse der Raumordnung

1. Ziele

Die Raumordnungspläne enthalten für die verfahrensgegenständliche Planung kein räumlich und sachlich hinreichend konkretisiertes Ziel. Unmaßgeblich ist für diese Beurteilung, ob der Träger der Landes- oder Regionalplanung eine bestimmte Festsetzung ausdrücklich als Ziel kennzeichnet, weil nach dem Willen des Gesetzgebers, Ziel der Raumordnung nur eine verbindliche Vorgabe in Form von räumlich und sachlich be-

.../2

stimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen ist (§3 Nr. 2 ROG).

Ausführlich hierzu m.w.N.: *Hoppe*, Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis, DVBl. 2001, S. 81.

Als Ziele gekennzeichnete Festlegungen, die den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, können mithin nur als Grundsätze der Raumordnung i.S.d. §3 Nr. 3 ROG zum Tragen kommen. Unzutreffend ist insofern die Darstellung der Vorhabensträgerin.

vgl. *Fraport AG*, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 47 f.

2. Grundsätze

Als Grundsätze der Raumordnung sind für die verfahrensgegenständliche Planung insbesondere von Bedeutung: §2 Abs. 2 Nrn. 1 bis 9, 11, 12 und 14 ROG; §3 Abs. 2, Abs. 3 Sätze 1 und 2, Abs. 4 Satz 4, Abs. 5, Abs. 6 Satz 1 und Abs. 7 H L P G sowie – soweit sie den gesetzlichen Grundsätzen nicht widersprechen (§2 Abs. 3 ROG) – die Grundsätze der Raumordnungspläne. Alle diese Grundsätze stellen die gesetzliche bzw. raumplanerische Grundlage der Entscheidung der Landesplanungsbehörde dar und entfalten in der Gesamtabwägung eine dem entsprechende Verbindlichkeit.

Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass Ergebnisse des „Mediationsverfahrens“ und die Stellungnahmen des „Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt“ keine, insbesondere auch keine faktische Vorgabewirkung in der Entscheidung der Landesplanungsbehörde entfalten dürfen, weil dies mit den Grundsätzen rechtsstaatlicher Planung nicht vereinbar wäre.

Insofern sei verwiesen auf: *Führ/Lewin*, Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung und die dort angegebenen Nachweise.

Dem insofern verfassungswidrigen Gebot des Landesentwicklungsplans, die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen,

Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Abschn. 7.4,

ist von der Landesplanungsbehörde nicht zu folgen, da anderenfalls die darauf beruhende Entscheidung ihrerseits rechtswidrig würde.

II. Anforderungen der Umweltverträglichkeit

Weil das gegenständliche Raumordnungsverfahren eine qualifizierte Umweltverträglichkeitsprüfung i.S.d. Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung umfassen soll,

RP Darmstadt, Unterrichtungsschreiben vom 20.2. 2001 – Az: v 31.1-93d 08/09-E 43 – an die Flughafen Frankfurt Main AG.

ist die ohnehin nach §13 Abs. 3 Satz 1 H L P G erforderliche schutzgüterbezogene Betrachtung auf den Katalog des §2 Abs. 1 Satz 2 U V P G auszudehnen.

Bereits die von der Vorhabensträgerin vorgelegte Umweltverträglichkeitsuntersuchung kommt zu dem Ergebnis:

„Alle drei Ausbauvarianten verursachen Belastungen von Umwelt und Mensch, die sowohl hinsichtlich Qualität als auch Quantität von *besonderer Erheblichkeit* sind. Vorsorge und Schutzmaßnahmen können diese Erheblichkeit nur teilweise mindern ...“

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 4, Heft G 2 Teil D/E, S. D15.

Zwar sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Umweltverträglichkeitsuntersuchung nicht in jeder Hinsicht die Anforderungen erfüllt, die an eine stufenspezifische Umweltverträglichkeitsprüfung zu stellen sind (insbesondere hinsichtlich der Schutzgüter Mensch und Klima bestehen hier Defizite), doch kann dies die Erheblichkeit der bereits festgestellten Belastungen *nur erhöhen*, sodass an dieser Stelle hierauf nicht näher eingegangen sei.

Bei der Prüfung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsuntersuchung unterliegt die Landesplanungsbehörde dem *externen Abwägungsgebot*, nach dem das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung im Abwägungsprozess nicht untergehen darf. Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz stellt dies mit den Anordnungen der §§ 11 f. UVPG sicher.

Hierzu beispielsweise: *Steinberg*, Fachplanung, 2. Aufl., Baden-Baden 1993, § 8 Rn. 59.

Aus Sicht der Umweltverträglichkeit stellt sich das verfahrensgegenständliche Vorhaben als unverträglich dar, weil keine Gesichtspunkte *für* eine Durchführung des Vorhabens sprechen, zahlreiche umweltbezogene Belange aber *erheblich beeinträchtigt* werden.

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 4, Heft G 2 Teil D/E, S. D15.

Zwar stellt die Vorhabensträgerin zutreffend fest, dass sich die von ihr erwogenen Varianten in unterschiedlicher Intensität auf die verschiedenen Schutzgüter auswirken, verträglich sind sie dennoch *alle* nicht, wie die Umweltverträglichkeitsstudie zeigt. Insofern lässt sich – wie die Vorhabensträgerin dies aber wohl implizieren möchte –

Beispielsweise: *Fraport AG*, a. a. O. sowie Band 1, Heft A 1–4, S. 46 f.

nicht von der umweltverträglichsten Variante auf eine Umweltverträglichkeit dieser Variante schließen.

III. Gesamtabwägung

Während die Umweltunverträglichkeit sich innerhalb der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht im Wege der Abwägung überwinden lässt, wäre dies in der raumordnerischen Gesamtabwägung denkbar, wenn im konkreten Fall die Erfordernisse der Raumordnung, die *für* das Vorhaben sprechen, diejenigen, die *gegen* das Vorhaben sprechen, überwiegen würden. Die Notwendigkeit einer solchen Abwägung ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unmittelbar aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebot, sodass sich die zur bauplanungsrechtlichen Abwägungsentscheidung entwickelten und später auf die bundesfernstraßenrechtliche und andere fachplanerischen Abwägungsentscheidungen übertragenen Anforderungen,

siehe nur: *BVerwG*, Urteil vom 14. 2. 1975, BVerwGE 48, S. 56 (63 f.); *BVerwG*, Urteil vom 12. 12. 1969, BVerwGE 34, S. 301 (304),

ohne Weiteres auch auf die landesplanerische Entscheidung im Raumordnungsverfahren übertragen lassen.

Umfassend zum Abwägungsgebot: *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl., Düsseldorf 2000, Rn. 311 ff.; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Aufl., Baden-Baden 2000, § 3 Rn. 57 ff.

Das Abwägungsgebot verlangt,

„dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass –

drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gleichartigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht“.

BVerwG, Urteil vom 14.2.1975, *BVerwGE* 48, S. 56 (63 f.).

1. Belange zur Einstellung in die Abwägung

Zur Einstellung in die Abwägungsentscheidung der Landesplanungsbehörde kommen Belange, die für das Vorhaben sprechen (positive Belange), Belange, die gegen das Vorhaben sprechen (negative Belange) und solche die zum Teil dafür und zum Teil dagegen sprechen (ambivalente Belange) in Betracht.

a) Positive Belange

aa) Bedarf

Für das Vorhaben spricht zunächst das von der Vorhabensträgerin angezeigte Luftverkehrsbedürfnis.

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 33 ff.

Wird hierbei von einem „Bedürfnis“ gesprochen, darf freilich nicht außer Acht gelassen werden, dass es bei der vorgelegten Prognose nicht um die bloße *Feststellung* eines schlicht existierenden Bedarfs geht, sondern dieses Bedürfnis – von einem gewissen Grundbedarf abgesehen – wesentlich durch das jeweils zu einem bestimmten Zeitpunkt *vorhandene Angebot* bestimmt wird. Mithin handelt es sich hier um einen *latenten Bedarf*, der nicht bloß festgestellt, sondern aufgrund planerischer Prioritätsentscheidungen gestaltet wird. Diese Prioritätsentscheidungen geben vor, inwieweit bestehende, zukünftige oder lediglich erwünschte Bedürfnisse nach bestimmten Kapazitäten eines Verkehrsträgers befriedigt werden sollen.

Dazu: *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, Habil., Tübingen 1998, S. 361 und 406.

Daher stellt das Luftverkehrsbedürfnis keinen eigenständigen Belang unter anderen dar, sondern ist in engem Zusammenhang mit anderen Belangen zu sehen, die die planerische Prioritätsentscheidung bestimmen. Die Darstellung der Vorhabensträgerin ist insofern – unter Abstreifung jedes diffamatorischen Beigeschmacks – irreführend,

vgl. *Fraport AG*, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 44 ff.,

denn das Originärverkehrsaufkommen, würde auch im Prognosenullfall bewältigt werden können.

So auch: *Fraport AG*, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 76.

Damit ist die Frage des Bedarfs letztlich eine Frage nach dem *Wunsch*, das Luftverkehrsaufkommen unter Berücksichtigung widerstreitender öffentlicher und privater Interessen zu erhöhen. Dass dies im Ergebnis den Interessen der Vorhabensträgerin entspricht und sie somit bemüht sein dürfte, die von ihr vorgelegten Argumente in einem für sie günstigen Licht erscheinen zu lassen, bedarf genausowenig einer näheren Erörterung, wie sich ein unbesehener Rückgriff der Landesplanungsbehörde auf die Darlegungen der Vorhabensträgerin verbietet. Der Gefahr hier nach bloß rezipierten Beurteilungsmaßstäben zu handeln, wird seitens der Landesplanungsbehörde aktiv entgegengewirkt werden müssen.

Zu den Konsequenzen der Anwendung bloß rezipierter Beurteilungsmaßstäbe: *Di Fabio*, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *VVDStRL* 56 (1997), S. 235 (252).

bb) Minimierungsgebot

Das von der Vorhabensträgerin zur Rechtfertigung des Vorhabens ins Feld geführte Minimierungsgebot,

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 46 f.,

vermag nicht für das Vorhaben zu sprechen. Zwar kann möglicherweise die Variantenauswahl der Vorhabensträgerin hierauf gestützt werden, doch könnte durch Unterlassen des Vorhabens dem Minimierungsgebot in jedem Fall besser entsprochen werden, sodass hierin kein für das Vorhaben sprechender Belang gesehen werden kann.

cc) Grundsätze des Landesentwicklungsplans

Aus landesplanerischer Sicht spricht für das Vorhaben, dass der Landesentwicklungsplan vorsieht, eine Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main über das bestehende Start- und Landebahnssystem hinaus zu planen und zu realisieren.

Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Abschn. 7.4; Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 47 f.

dd) Fiskale Interessen

Schließlich kann für das Vorhaben sprechen, dass die von der Vorhabensträgerin zukünftig erwirtschafteten Gewinne sowohl über die gesellschaftlichen Beteiligungen,

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 24,

als auch über Steueraufkommen dem Fiskus zufließen und sich so positiv auf den Staatshaushalt auswirken können.

Allerdings fällt die Wahrnehmung fiskaler Interessen nicht unmittelbar in den Aufgabenbereich der Raumordnung. Mithin würde ihre Einstellung in die landesplanerische Abwägung sachfremde Erwägungen in die Entscheidung einfließen lassen, was unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten willkürlich wäre und die Entscheidung rechtswidrig machen würde. Mithin ist die landesplanerische Entscheidung fiskalischen Interessen gegenüber feindlich.

b) Negative Belange

aa) Umweltverträglichkeit

Gegen das Vorhaben spricht das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Aus Sicht der Umweltbelange sind hier ausschließlich *erhebliche nachteilige Wirkungen* des Vorhabens zu erwarten. Etwas anderes wird von der Vorhabensträgerin auch nicht vorgetragen.

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 4, Heft G 2 Teil D/E, S. D15.

bb) Soziale Gesichtspunkte

Gegen das Vorhaben sprechen ferner soziale Gesichtspunkte. Hierzu zählt als gewichtiger Aspekt, dass die durch das Vorhaben möglicherweise unmittelbar und mittelbar geschaffenen Arbeitsplätze zu einem langfristigen *Überangebot* an Arbeitsplätzen führen werden.

Stellungnahme Griesheimer, Direktor des Arbeitsamtes Frankfurt/Main, Oktober 2000:

„Die Arbeitsmarktsituation in der Rhein-Main-Region

Die Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk Frankfurt am Main ist gegenüber dem Höchststand im Jahre 1997 um 30% zurückgegangen. Bis 2002/2003 kann eine Halbierung prognostiziert werden.

Gründe:

Neben der Rückwanderung von Kriegsflüchtlingen (Ex-Jugoslawien) ist eine stetige Steigerung der Beschäftigung feststellbar. Derzeit nähert sich der Grad der Beschäftigung dem Höchststand von 1991.

Rückgang des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland

Mittelfristig, und vor allem auf längere Sicht, wird die demographische Entwicklung zu einem erheblichen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials bei einem gleichzeitigen Anstieg an Arbeitsplätzen führen.

Dies ist auf die rückgängige Zahl der Bewohner bei einer einschneidenden Veränderung der Altersstruktur zurückzuführen. So ist bis 2010 mit einem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials von mehr als 500 000 zu rechnen. Diese Entwicklung wird sich ab 2010 dramatisch verstärken. Langzeitstudien gehen bis 2040 von einer Abnahme um 13–14 Millionen aus.

Mittelfristige Prognose für die Rhein-Main-Region

Unter der Voraussetzung, dass keine gravierenden konjunkturellen Rückschläge erfolgen und keine starke Zuwanderung infolge Kriegssituationen eintritt, ist Vollbeschäftigung (4% Arbeitslosigkeit und darunter) bis 2005/2006 ein realistisches Ziel.

Bereits jetzt besteht Arbeitskräftemangel in vielen Bereichen. Bereits jetzt gibt es Regionen der ‚job-mashines‘ mit Vollbeschäftigung.

Beispiele:

Bad Vilbel, Karben, Eschborn, Sulzbach. Main-Taunus, Hochtaunus und Rheingau-Kreis sind die Landkreise mit den geringsten Arbeitslosenquoten in Hessen. Weiterer Arbeitskräftebedarf, auch für ‚einfachere‘ Tätigkeiten, zeichnet sich ab.

Beispiel:

Jeder neu erbaute Wolkenkratzer benötigt Arbeitskräfte, die reinigen (auch die Toiletten), Arbeitskräfte, die für Sicherheit und Technik zuständig sind.

Ressourcen für den Arbeitskräftebedarf

Unabhängig vom Ausbau des Flughafens stellt sich die Frage, woher die Arbeitskräfte für die Rhein-Main-Region bei einer Fortschreibung der bestehenden dynamischen Entwicklung genommen werden sollen.

a) Arbeitslosenbestand

1999 wurden allein im Arbeitsamtsbezirk Frankfurt am Main 120 Millionen in berufliche Qualifizierung investiert, um die Einmündungschancen auf dem 1. Arbeitsmarkt zu erhöhen. Den Arbeitskräftebedarf wird eine Fortführung der Arbeitsmarktpolitik nur zu einem Teil abdecken können.

b) Stille Reserve

Die Schätzwerte über die Größenordnung der sogenannten Stillen Reserve gehen stark auseinander. Für die Rhein-Main-Region kann allgemein festgestellt werden, dass die Stille Reserve nie ‚still‘ war, weil hier gerade für Frauen auf Grund des Arbeitsplatzangebotes im Dienstleistungsbereich auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit Beschäftigungsmöglichkeiten bestanden.

c) Überregionaler Arbeitskräftegewinn

Der Pendlerstrom aus Wetterau bis Odenwald, von Aschaffenburg, Fulda im Osten wie von Mainz bis Bad Kreuznach im Westen, wird sich nicht steigern lassen. Dies ist neben dem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials in der ansteigenden Zahl der vor Ort angebotenen Arbeitsplätze begründet.

d) Neue Bundesländer

Die seit Jahren laufenden Bemühungen, junge Menschen in das Rhein-Main-Gebiet auf einen Ausbildungsplatz zu bringen, zeigen, dass mit einem ‚Zustrom‘ nicht zu rechnen ist. Eine nicht zu unterschätzende Gegenströmung meldet sich immer deutlicher zu Wort: ‚Die Wessis schöpfen unser Potential ab.‘ Auch dieser Weg wird nicht das Problem des Arbeitskräftebedarfs lösen.

e) Zuwanderung aus dem Ausland

Für die Rhein-Main-Region (und darüber hinaus) ist ein an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiertes Einwanderungsgesetz erforderlich, um die vorhandenen und zu erwartenden offenen Stellen besetzen zu können.

Dieses Thema wird bei einem Ausbau des Flughafens noch an Bedeutung gewinnen. Umgekehrt ist aber das Argument, der Flughafenausbau ist erforderlich, um Arbeitsplätze, nicht zuletzt ‚bad jobs‘, zu schaffen, nicht stichhaltig, da nach der dargelegten Prognose das Thema Arbeitslosigkeit für die Rhein-Main-Region kein Thema mehr sein wird, ehe überhaupt mit der Betonierung einer Landebahn begonnen werden kann.

So unsicher alle Prognosen sein mögen, bleibt ein Punkt der Kritik bestehen:

Es fehlt in der Auseinandersetzung um den Flughafenausbau an einer Gesamtkonzeption, die neben den Themen Lärmbeeinträchtigung und Bäume die Frage des Arbeitskräftepotentials, des Zuzuges mit den daraus sich ergebenden Fragen der sozialen Infrastruktur wie des Wohnraumes, der Schulen und Kindergärten, der Integration in die Gesellschaft beinhaltet.“

zitiert nach: http://www.rm-institut.de/docs/symposium-2-Vortrag_Griesheimer.html

Gleichwohl hebt die Vorhabensträgerin die positiven Effekte ihres Projekts auf den Arbeitsmarkt hervor und möchte dies durch den Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Satz 9 ROG und § 3 Abs. 2 H LFG unterstützt sehen.

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 3, Heft c, S. 40 ff.

Dabei missachtet sie allerdings den Wortlaut dieser Grundsätze, wonach nicht die Realisierung *möglichst vieler* Arbeitsplätze, sondern die eines „ausreichenden“ Angebots gefordert wird.

Die zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten des Flughafens vorgelegten Fachgutachten blenden derartige Aspekte indes gänzlich aus,

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 8, Heft G 4.3,

sodass sie zu der aus kompetenzrechtlicher Sicht in Landesplanung und Raumordnung erforderlichen überschauenden Betrachtungsweise,

BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. 6. 1954, *BVerfGE* 3, S. 407 (425),

nichts beitragen können.

Mithin wird sich auch hier die Landesplanungsbehörde nicht auf eine bloße Ratifikation des Vortrags der Vorhabensträgerin beschränken können.

cc) Raumstrukturelle Gesichtspunkte

Schließlich sprechen raumstrukturelle Gesichtspunkte gegen das verfahrensgegenständliche Vorhaben.

Der Verkehrsflughafen Frankfurt/Main liegt inmitten des Ballungsraumes, umgeben von Wald und Naherholungsbereichen für die Wohnbevölkerung der umliegenden Gemeinden. Schon heute erstreckt sich ein fluglärmbedingter Siedlungsbeschränkungsbereich weiträumig in das Flughafenumland und überdeckt bereits vorhandene Wohnsiedlungsbereiche.

Regionalplan Südhessen 2000, Abschn. 5.2.

Die Verwirklichung des geplanten Vorhabens würde nicht nur durch den unmittelbaren Flächenbedarf zu einer weiteren Verdichtung des Raumes und einer Verdünnung von Freiflächen führen, sondern würde durch betriebsbedingte Einflüsse auch weiträumig Frei- und Erholungsflächen entwerten und Wohnsiedlungsbereiche einengen. Hierbei ist entgegen der Tendenz der von der Vorhabensträgerin vorgelegten Unterlagen nicht bloß eine Flächenbilanz von Interesse,

vgl. aber: *Fraport AG*, Unterlagen zum ROV, Band 14, Heft G 14,

sondern auch die *qualitative Entwicklung der Lebensqualität* im Ballungsraum.

Insofern lässt sich die Frage nach der raumstrukturellen Verträglichkeit dahingehend verdichten, ob in enger Nachbarschaft die Nutzungen „Luftverkehrsknoten“ und „Wohnen“ als verträglich zu bezeichnen sind. Bei dieser Betrachtung spielen keinesfalls nur gefährliche Wirkungen der einen Nutzung auf die andere eine Rolle sondern gerade auch qualitätsbeeinflussende. Kurz: Es ist eine Auseinandersetzung mit der Frage erforderlich, ob für eine „Verkehrsdrehscheibe“ eine zentrale Lage im Verdichtungsraum geeignet ist und daher weiter ausgebaut werden sollte.

Diese Schlüsselfrage hat der Gesetzgeber in §3 Abs. 2 Nr. 1 HLPG beantwortet, indem er der Raumordnung als Grundsatz aufgibt, dass die Verdichtungsräume ihre Funktion als Standorte für Wohnen und Arbeiten dauerhaft und ohne Überforderung des Naturhaushalts und der Raum- und Infrastruktur sicherstellen können. Dies wird durch die bundesrahmenrechtliche Leitvorstellung bekräftigt, wonach Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen gehalten werden sollen (§1 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

Damit stellt die raumordnerische Prioritätsentscheidung zugunsten eines auch zur gebietspezifischen Befriedigung natürlicher Lebensbedürfnisse geeigneten Raumes ein Hindernis für eine positive Grundentscheidung für eine Ausdehnung einer Verkehrsinfrastruktur dar, die für die Befriedigung des Originärverkehrs ohnehin nicht erforderlich ist.

c) Ambivalente Belange

Wirtschaftliche Belange stellen sich im Hinblick auf das konkrete Vorhaben – entgegen der Darstellung der Vorhabensträgerin,

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 3, Heft c, S. 41 ff. –,

als ambivalent dar. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die wirtschaftlichen Belange ihrerseits höchst unterschiedliche Gesichtspunkte umfassen.

aa) Interessen der Vorhabensträgerin

Eine starke Stellung des Flughafens Frankfurt/Main als Wirtschaftsunternehmen dürfte sich unmittelbar positiv auf die privaten Interessen der Vorhabensträgerin auswirken. Soweit diese rechtlichen Schutz beanspruchen können, wären sie positiv in die Abwägung einzustellen. Auf einen solchen rechtlichen Schutz kann sich die Vorhabensträgerin allerdings nicht berufen. Dies hat verschiedene Ursachen:

In formeller Hinsicht ergibt sich dies zunächst aus der *fehlenden Grundrechtsfähigkeit* der Vorhabensträgerin als eine mehrheitlich in öffentlichem Eigentum stehende Aktiengesellschaft, die zudem als solche in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch § 4 Abs. 3 ROG selbst und unmittelbar an die Erfordernisse der Raumordnung gebunden ist.

Unabhängig davon können privatwirtschaftliche Interessen der Vorhabensträgerin auch deshalb nicht in die Abwägung eingestellt werden, weil im Zuge der Entscheidung der Landesplanungsbehörde über die Raumverträglichkeit einer *öffentlichen* Verkehrsinfrastruktur entschieden wird, nicht über das *private* Vorhaben der Vorhabensträgerin. Nur im Hinblick auf erstere ist der Verwaltung ein Abwägungsspielraum eröffnet, innerhalb dessen sie auch ermächtigt ist, gegenläufige private – und gegebenenfalls sogar grundrechtlich geschützte – Belange im Ergebnis hintanzustellen. Insofern tritt die Vorhabensträgerin im gegenständlichen Verfahren als Trägerin einer öffentlichen Verkehrsanlage der Behörde gegenüber.

Zu diesem Status: *Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, Habil., Tübingen 1998, S. 380 f.*

Damit dürfen die privat-wirtschaftlichen Interessen der Vorhabensträgerin, die sie mit der Darstellung einer Wettbewerbssituation im Bereich der Flughafeninfrastruktur,

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 33 f.,

wohl geltend machen möchte, nicht in die raumordnerische Abwägung eingestellt werden.

bb) Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und Standortgunst

Das geplante Vorhaben lässt Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und den Wirtschaftsstandort Rhein/Main erwarten. Diese Auswirkungen erschöpfen sich allerdings nicht in positiven Impulsen, wie dies die Vorhabensträgerin völlig unsubstantiiert darlegen möchte:

Die „Schwächung der Drehkreuzfunktion stellt die Rolle des Flughafens Frankfurt Main im Weltverkehrsnetz und die Rolle der Region als Wirtschaftsstandort in Frage“.

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 42.

Gegen diese Folgerung der Vorhabensträgerin spricht, dass nach ihrem eigenen Bekunden auch im Prognosenullfall eine leichte Steigerung des Luftverkehrsaufkommens zu erwarten sei, wobei der Anteil

des Umsteigeverkehrs zugunsten des Originärverkehrs abnahme. Der Umsteigeverkehr mag zwar für die Vorhabensträgerin von wirtschaftlichem Nutzen sein, für die regionale Wirtschaft des Rhein/Main-Raumes ist er jedoch ohne Bedeutung.

Im Gegenteil, denn Luftverkehrsangebote stellen entgegen der Ansicht der Vorhabensträgerin nicht den einzigen Standortfaktor aus wirtschaftlicher Sicht dar, vielmehr werden für jede wirtschaftliche Betätigung entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte benötigt, auf die nur in ausreichendem Maße zurückgegriffen werden kann, wenn das Arbeits- und Lebensumfeld der Region attraktiv ist. Anderenfalls werden qualifizierte Arbeitskräfte Unternehmensstandorte in anderen Regionen bevorzugen und so – neben der Sozialstruktur – die Standortattraktivität auch aus wirtschaftlicher Sicht schwächen. Insofern wirken auch die erwarteten Umweltauswirkungen des Vorhabens unmittelbar auf die Standortqualität aus wirtschaftlicher Sicht ein.

2. Gewichtung der Belange

Die in die Abwägung einzustellenden Belange sind entsprechend dem ihnen *objektiv* zukommenden Gewicht zu gewichten. Die (gesetzlich) vorgegebenen Grundsätze der Raumordnung entfalten hierbei eine wesentliche Vorgabewirkung.

Auf der *Positivseite* stehen dabei der Bedarf und die Festsetzungen des Landesentwicklungsplans. Ihnen stehen auf der *Negativseite* die Umweltunverträglichkeit, die soziale Unverträglichkeit und Inkompatibilitäten mit der Raumstruktur des Rhein/Main-Gebiets gegenüber. Wirtschaftliche Gesichtspunkte sprechen zum Teil für das Vorhaben, zum Teil dagegen.

Auf der Positivseite sind für die Entscheidung der Landesplanungsbehörde vor allem die Festsetzungen des *Landesentwicklungsplans* von Bedeutung, da sie als Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen sind.

Der *luftverkehrliche Bedarf* dagegen – von Bedeutung vor allem für die in der Fachplanung erforderliche Planrechtfertigung – kann aus raumordnerischen Gesichtspunkten nur eine untergeordnete Rolle spielen, weil es sich hier um einen bloß latenten Bedarf handelt (s.o.), der erst durch ein entsprechendes Angebot hervorgerufen wird. Die Schaffung eines solchen Angebots steht aber gerade nicht auf der „Input“-Seite der Raumplanung, sondern stellt deren „Output“ dar. Dieses „Output“ der Raumordnung hat der Gesetzgeber durch die Erfordernisse der Raumordnung gesteuert. In Hinblick auf die Förderung des Luftverkehrs finden sich insofern eher ablehnende Vorgaben: So gilt es nach der Vorstellung des Gesetzgebers, die ökologisch verträglicheren Verkehrsträger gegenüber den unverträglicheren vorzuziehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 Satz 2 ROG, § 3 Abs. 5 Satz 2 HLPG); der Verbrauch von Energie ist deutlich zu verringern (§ 3 Abs. 6 Satz 1 HLPG) und es ist ein Beitrag zum Schutz des globalen Klimas zu leisten (§ 3 Abs. 7 HLPG). Alle diesen Grundsätzen widerspricht eine Begünstigung des Luftverkehrs, da diese aus ökologischer Sicht eines des unverträglichsten Verkehrsmittel darstellt (vgl. die Wertung in § 2 Abs. 2 Nr. 12 Satz 2 ROG). Damit ist es der Raumordnung und Landesplanung gesetzlich verwehrt, eine Förderung des Luftverkehrs als positiven Belang in die Abwägung einzustellen.

Den gewichtigsten Belang auf der Negativseite dürfte die Inkompatibilität des Vorhabens mit der *Raumstruktur* des Rhein/Main-Gebiets darstellen, da gerade die Prüfung der Kompatibilität des geplanten Vorhabens mit anderen Raumnutzungen Sinn und Zweck des Raumordnungsverfahrens ist. So stehen diesem Belang zahlreiche gesetzlich verbindlich festgelegte Grundsätze der Raumordnung zur Seite: § 2 Abs. 2 Nrn. 1 bis 5, 7, 11, 12 und 14 ROG sowie § 3 Abs. 2 Satz 1 HLPG.

Auch der Belang der *Umweltverträglichkeit* wird durch die Grundsätze der Raumordnung hervorgehoben: § 2 Abs. 2 Nrn. 1, 3, 5, 7, 8 und 12 ROG sowie § 3 Abs. 2, Abs. 5, Abs. 6 Satz 1, Abs. 7 HLPG. Insbesondere

ist hier auch die negative Bewertung des Luftverkehrs gegenüber ökologisch schonenderen Verkehrsträgern von Bedeutung (s. o.).

Hinsichtlich *sozialer Belange* wird durch die Grundsätze der Raumordnung eine flächendeckende und ausgewogene Entwicklung des gesamten Landes- bzw. Bundesgebiets hervorgehoben (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG, § 3 Abs. 3 HLPG). Mit der Forderung nach sicheren und vielfältigen Arbeitsmöglichkeiten (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 Satz 1 ROG, § 3 Abs. 2 Satz 2 HLPG) hat der Gesetzgeber vor allem ein Postulat gegen eine Monopolisierung aufgestellt, das die wirtschaftlich-soziale Abhängigkeit einer ganzen Region von der Entwicklung weniger Branchen entkoppeln soll; dieser Grundsatz bedeutet mithin auch eine Vorgabe, dem Ausbau der bereits exponierten Stellung der Vorhabensträgerin als Arbeitgeberin,

Fraport AG, Unterlagen zum ROV, Band 1, Heft A1–4, S. 33,

entgegenzuwirken, zugunsten einer gesunden und vielfältigen Entwicklung.

Die ambivalenten *wirtschaftlichen Belange* stellen sich in der Gesamtabwägung eher als in sich ausgeglichenes Neutrum dar. Einerseits werden hier für bestimmte Branchen Standortvorteile geschaffen, für andere jedoch die Standortbedingungen verschlechtert – gerade auch bezogen auf die für eine Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften bedeutsamen „weichen“ Standortfaktoren.

3. Gesichtspunkte zum Ausgleich der Belange

Sind die so gewichteten Belange entsprechend dem ihnen zukommenden Gewicht zu einem Ausgleich zu bringen, ist seitens der Landesplanungsbehörde nicht bloß über die raumverträglichste Variante zu entscheiden – wie dies die von der Vorhabensträgerin vorgelegten Unterlagen vorzeichnen –,

vgl. *Fraport AG*, Unterlagen zum ROV, Band 3, Heft c,

sondern auch über die Raumverträglichkeit des Vorhabens als solchem.

Eine solche Abwägung kommt zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung nicht übereinstimmt und daher nicht unter den Gesichtspunkten der Raumordnung abgestimmt werden kann.

Dies ergibt sich aus raumordnerischer Sicht aus der objektiven Übergewichtigkeit der gegen das Vorhaben sprechenden Belange. Während sich diese Belange auf eine Vielzahl gesetzlich vorgegebener Grundsätze der Raumordnung stützen und damit ein entsprechend großes Gewicht entfalten können, sprechen für das Vorhaben lediglich die in dem Landesentwicklungsplan festgelegten Grundsätze. Aufgrund deren Bestimmtheit kommt diesen zwar ein deutliches Gewicht zu, doch können sie dieses Gewicht in der Abwägung nicht entfalten, da dem § 2 Abs. 3 ROG als bundesrahmenrechtliches Verbot entgegensteht. Soweit nämlich die Grundsätze des Landesentwicklungsplans den bundesrechtlich vorgegeben Grundsätzen der Raumordnung widersprechen, entfalten diese keine Wirkung. Wie sich bei der Gewichtung bereits gezeigt hat, stehen den gegen das Vorhaben sprechenden Belangen zahlreiche bundesrechtliche Grundsätze der Raumordnung zur Seite, sodass keine tragfähigen Belange für das Vorhaben streiten.

gez.

Prof. Dr.-Ing. H. Henning Lüpertz
– Vorsitzender –