



HESSISCHER LANDTAG

27. 07. 2020

Kleine Anfrage

Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 12.05.2020

Corona-Pandemie – Auswirkungen auf den Betrieb des Flughafens Frankfurt

und

Antwort

Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

Vorbemerkung Fragesteller:

Während der Corona-Pandemie wurde der Luftverkehr weltweit weitgehend eingestellt. Flüge fanden überwiegend nur noch zum Rücktransport von Urlaubern und Geschäftsreisenden in die Heimatländer sowie zum Transport von Luftfracht statt. Der Frankfurter Flughafen ist von der Pandemie besonders betroffen, da nur noch ein Bruchteil der Flüge stattfand und zahlreiche Mitarbeiter des Flughafenbetreibers und der am Flughafen tätigen Unternehmen nur noch in Form der Kurzarbeit tätig sein konnten.

Die Corona-Pandemie hat zum einen die Abhängigkeit ganzer Branchen – wie etwa des Luftverkehrs – von einem einzigen Ereignis deutlich werden lassen, andererseits aber auch die Frage aufgeworfen, ob Luftfahrt künftig in dem bisherigen Umfang und mit den Erwartungen hinsichtlich einer weiteren Zunahme des Verkehrs sinnvoll und zielführend ist. Die Pandemie hat zahlreichen Urlaubern teilweise schmerzhaft deutlich werden lassen, dass das Reisen in ferne Länder keineswegs so unproblematisch ist, wie es in der Werbung der Reiseveranstalter dargestellt wird. Viele Urlauber fanden sich von einem Tag auf den anderen in entlegenen Regionen ohne jede Möglichkeit der Rückreise, aber auch ohne die aus der Heimat gewohnte Infrastruktur – wie etwa Verkehrsmittel oder medizinische Versorgung. Zahlreiche Unternehmen, die in der Corona-Pandemie die Möglichkeit von Online-Konferenzen genutzt haben, werden zukünftig in erheblichem Umfang auf Präsenz-Konferenzen verzichten und stattdessen – auch aus Kostengründen – vermehrt Online-Konferenzen durchführen.

Die durch den Flughafenbetreiber in Auftrag gegebenen Prognosen – als Grundlagen für die Planungen – haben sich in der Vergangenheit auch ohne die Corona-Pandemie als unzutreffend erwiesen. So wurden z.B. in dem im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau des Flughafens vorgelegten Gutachten G 8 der Intraplan Consult GmbH (München) vom 12. September 2006 für das Jahr 2015 628.000 Flugbewegungen, 76,4 Mio. Passagiere und 2,69 Mio. t Fracht prognostiziert. Tatsächlich wurden im Jahr 2015 468.000 Flugbewegungen (74,5 % der Prognose), 61,0 Mio. Passagiere (79,8 % der Prognose) und 2,08 Mio. t Fracht (77,3 % der Prognose) erreicht. Intraplan hatte insoweit nicht nur 160.000 Flugbewegungen zu viel prognostiziert; die Anzahl der Flugbewegungen war im Prognosejahr mit 468.000 sogar noch niedriger als im Jahr der Erstellung des Gutachtens mit 489.400.

Die mit dem vom Flughafenbetreiber in Auftrag gegebenen Gutachten gestellte Prognose hat sich insoweit als völlig überzogen erwiesen. Gleichwohl hatte die Fraport AG im Zusammenhang mit den vom Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 abweichenden Planungen für die Errichtung des Terminals 3 ein weiteres Gutachten desselben Unternehmens vorgelegt mit dem Ziel, von den Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses abzuweichen. Dabei hatte die Fraport AG – als wichtigstem Prognoseparameter ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 1,47 % p.a. unterstellt, obwohl Intraplan einige Wochen zuvor dieses Wachstum in einer für das BMVI erstellten Prognose für denselben Prognosehorizont (bis 2030) mit 1,14 % angegeben hatte. Dieser – gering erscheinende – Unterschied macht bis zum Jahr 2030 eine Wachstumsdifferenz von über 30 % aus. Dabei ist bereits fraglich, ob zwischen Wirtschaftswachstum und Luftverkehr – so wie von der Fraport AG unterstellt – ein linearer Zusammenhang besteht.

Insoweit war auch die neue Prognose erwartungsgemäß falsch. So stieg das Cargo-Aufkommen nicht – wie prognostiziert – im Jahr 2019 auf 2,5 Mio. t, sondern hatte gegenüber dem Bezugsjahr 2013 sogar noch von 2,09 auf 2,04 t abgenommen. Lediglich im Passagierbereich war ein Zuwachs zu verzeichnen, der jedoch im Wesentlichen auf eine Verlagerung des Low-Cost-Verkehrs von anderen Flughäfen nach Frankfurt zurückzuführen ist. Dies wird vor allem daran deutlich, dass der Anteil der Umsteiger nicht wie prognostiziert auf 65 % anstieg, sondern bei etwa 55 % verblieb. Wenig oder keine Berücksichtigung fanden dabei zahlreiche prognoseerheblichen Faktoren wie etwa die zunehmende Konkurrenz durch andere Flughäfen wie Istanbul, Athen, Dubai, München und zukünftig Berlin sowie die abnehmende Bedeutung der Hub-Funktion – nicht zuletzt erkennbar an der Einstellung der Produktion des A 380. Aus den genannten Gründen – und insbesondere der aktuellen Corona-Pandemie – ist daher nicht zu erwarten, dass sich der Luftverkehr am Frankfurter Flughafen in der Weise entwickeln wird, wie er bislang prognostiziert wurde.

Vorbemerkung Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen:

In der Vorbemerkung des Fragestellers werden die im Zusammenhang mit dem Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main erstellten Luftverkehrsprognosen in Zweifel gezogen und die Annahme geäußert, insbesondere wegen der COVID-19-Pandemie sei nicht zu erwarten, dass sich der Luftverkehr wie prognostiziert entwickeln werde.

Es ist bekannt, dass sich die COVID-19-Pandemie weltweit auf den Luftverkehr sowie auf die aktuellen Verkehrszahlen des Verkehrsflughafens Frankfurt Main auswirkt und die Auswirkungen nicht nur kurzfristigen Charakter haben. Von daher ist es offenkundig, dass sich der Luftverkehr wegen der COVID-19-Pandemie nicht wie prognostiziert entwickelt bzw. entwickeln wird.

Aus dem Umstand, dass die COVID-19-Pandemie in den im Zusammenhang mit dem Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main erstellten Luftverkehrsprognosen nicht vorhergesehen wurde, kann indes nicht abgeleitet werden, dass die Prognosen fehlerhaft sind. Eine Fehlerhaftigkeit kann auch nicht daraus abgeleitet werden, dass die in der Vorbemerkung für das Jahr 2015 angeführten Verkehrszahlen von den im Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main prognostizierten Werten abweichen. Mit Blick auf das im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main erstellte Gutachten G 8 „Luftverkehrsprognosen 2020 für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main und Prognose zum landseitigen Aufkommen am Flughafen Frankfurt Main“ der Intraplan Consult GmbH vom 12. September 2006 hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 04.04.2012 entsprechend der allgemeinen Rechtsgrundsätze ausgeführt, dass die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Prognose nicht „an der nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses eingetretenen tatsächlichen Entwicklung zu messen“ ist (Az. 4 C 8/09, u. a. – juris Rn. 68). Maßgeblich ist vielmehr die methodengerechte Erstellung, die das Bundesverwaltungsgericht in dem konkreten Fall bestätigt hat. Die in der Vorbemerkung enthaltene Schlussfolgerung, die Prognose sei falsch, weil die tatsächlichen Werte von den prognostizierten abweichen, ist demnach unzutreffend.

Zudem ist es unzutreffend, wenn in der Vorbemerkung des Fragestellers ausgeführt wird, die Fraport AG hätte „im Zusammenhang mit den vom Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 abweichenden Planungen für die Errichtung des Terminals 3 ein weiteres Gutachten desselben Unternehmens vorgelegt“, also der Intraplan Consult GmbH, „mit dem Ziel, von den Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses abzuweichen.“ Richtig ist vielmehr, dass von der Fraport AG im Zuge der Realisierung des mit der Planfeststellung konformen ersten Bauabschnitts des Terminals 3 ein Gutachten der Intraplan Consult GmbH vorgelegt wurde (Gutachten „Luftverkehrsprognose 2030 für den Flughafen Frankfurt Main“ vom 23. Oktober 2014), nachdem sich die Landesregierung dafür ausgesprochen hat, auf möglicherweise steigende Fluggastzahlen solange wie möglich mit ökonomisch vertretbaren und für die Region verträglicheren Alternativen zum Bau des Terminals 3 zu reagieren.

Weiterhin ist unzutreffend, wenn in der Vorbemerkung des Fragestellers ausgeführt wird, „die Fraport AG“ hätte „ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 1,47 % p.a. unterstellt, obwohl Intraplan einige Wochen zuvor dieses Wachstum in einer für das BMVI erstellten Prognose für denselben Prognosehorizont (bis 2030) mit 1,14 % p.a. angegeben hatte“ und damit suggeriert wird, Intraplan hätte für den identischen Sachverhalt einmal 1,47 % p.a. und einmal 1,14 % p.a. unterstellt. Die in der Vorbemerkung angeführten 1,47 % p.a. wurden nicht von der Intraplan Consult GmbH sondern von der MKmetric GmbH, die im Rahmen der Bedarfsprüfung ebenfalls eine Prognose für die Fraport AG erstellt hat, zu Grunde gelegt. MKmetric hat in dem für die Bedarfsprüfung im Jahre 2014 erstellten Gutachten für die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 2014 – 2030 ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 1,47 % p.a. angenommen, Intraplan hat hingegen in dem für die Bedarfsprüfung im Jahr 2014 erstellten Gutachten für die Bundesrepublik Deutschland für den gleichen Zeitraum ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 1,44 % p.a. angenommen.

Bei der in der Vorbemerkung des Fragestellers angeführten „für das BMVI erstellten Prognose“ der Intraplan Consult GmbH handelt es sich vermutlich um die „Verkehrsverflechtungsprognose 2030“ vom 11. Juni 2014, die im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur von der Intraplan Consult GmbH sowie der BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH erstellt wurde. In dieser wurde für die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 2010 – 2030, also für einen längeren Zeitraum, ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 1,14 % p.a. angenommen. Das prognostizierte Wirtschaftswachstum wurde dabei dem Gutachten „Erstellung einer regionalisierten Strukturdatenprognose, Band I: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2010 bis 2030“ entnommen, das seinerseits von dem ifo Institut für Wirtschaftsforschung sowie der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg erstellt wurde und bereits im Dezember 2012 veröffentlicht wurde.

Während sich die „Verkehrsverflechtungsprognose 2030“ der Intraplan Consult GmbH sowie der BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH vom 11. Juni 2014 damit auf eine Wirtschaftsprognose aus Dezember 2012 stützt, hat das Gutachten „Luftverkehrsprognose 2030 für den Flughafen Frankfurt Main“ der Intraplan Consult GmbH vom 23. Oktober 2014 zusätzliche und aktuellere Erkenntnisquellen genutzt. So konnte beispielsweise noch der „Deutschlandbericht 2020 / 2030 / 2040“ der Prognos AG aus Juli 2014 berücksichtigt werden, der ein hohes Wachstum in den Zwanzigerjahren unseres Jahrhunderts von 1,6 % p.a. angenommen hat. Der

„Deutschlandbericht 2020/2030/2040“ der Prognos AG aus Juli 2014 lag zum Zeitpunkt der Erstellung der „Verkehrsverflechtungsprognose 2030“ vom 11. Juni 2014 noch nicht vor. Die Berücksichtigung zusätzlicher und aktuellerer Erkenntnisquellen hatte zur Folge, dass das spezifische Gutachten der Intraplan Consult GmbH für den Frankfurter Flughafen vom 23. Oktober 2014 andere Werte zur Wirtschaftsentwicklung zu Grunde gelegt hat, als das Gutachten „Verkehrsverflechtungsprognose 2030“ vom 11. Juni 2014. Nach Maßgabe des Vorstehenden ist offensichtlich, dass der in der Vorbemerkung des Fragestellers suggerierte Widerspruch zwischen den unterschiedlichen Annahmen zum Wirtschaftswachstum nicht besteht. Im Übrigen ist zu beachten, dass in dem Gutachten „Luftverkehrsprognose 2030 für den Flughafen Frankfurt Main“ der Intraplan Consult GmbH vom 23. Oktober 2014 die abweichenden Annahmen in der „Verkehrsverflechtungsprognose 2030“ der Intraplan Consult GmbH sowie der BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH vom 11. Juni 2014 ausdrücklich kenntlich gemacht wurden.

Ungeachtet dessen ist zu beachten, dass die vom seinerzeitigen Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung im Rahmen der Bedarfsprüfung beauftragten Gutachter die Luftverkehrsprognosen durchaus in Teilaspekten gesehen haben. Zwar sind die qualitätssichernden Gutachter zu dem Ergebnis gelangt, dass die von der Fraport AG vorgelegten Prognosegutachten und die zu Grunde liegende Berechnungsmethodik den anerkannten Regeln der Wissenschaft entsprechen. Herr Staatsminister Al-Wazir hat aber bereits seinerzeit geäußert: „Bei der Qualitätssicherung wurden aber auch mehrere Schwächen der Gutachten identifiziert. Die Gutachter arbeiten beispielsweise bei einem der zentralen Einflussfaktoren, der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, mit eher optimistischen Annahmen. Es gibt außerdem keine Betrachtung verschiedener Szenarien. Stattdessen gehen die Gutachten der Fraport von weitgehend ungestörten und damit optimalen Entwicklungen aus“ (vgl. Presseinformation des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 4. März 2015). Zugleich wurde bereits seinerzeit festgestellt, dass sich die Annahmen zum Brutto-Inlandsprodukt für das Jahr 2014 nachweislich als zu optimistisch herausgestellt haben und das Wachstum geringer ausgefallen ist als prognostiziert. Daher wurde bereits im März 2015 vom seinerzeitigen Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung geäußert: „Insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich frühere Prognosegutachten zur Entwicklung des Luftverkehrs teilweise als zu optimistisch herausgestellt haben,“ stellt „sich die Frage, ob auf der Grundlage der vorhergesagten Verkehrs- und Passagierentwicklung zum jetzigen Zeitpunkt eine so große Investition wie der Bau des T3 angemessen ist“ (vgl. Presseinformation des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 4. März 2015). In diesem Zusammenhang hat sich Herr Staatsminister Al-Wazir eindeutig positioniert: „Die Entscheidung, ob der Bau des T3 jetzt begonnen wird oder nicht, bleibt eine unternehmerische Entscheidung der Fraport. Aber die Fraport wäre gut beraten, die Alternativen noch einmal gründlich zu prüfen und angesichts der hohen Investitionssumme für den Bau des T3 und der damit verbundenen ökonomischen Risiken in eine nochmalige vertiefte Diskussion über die möglichen Alternativlösungen einzutreten“ (vgl. Presseinformation des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 4. März 2015).

Die unternehmerische Entscheidung der Fraport AG für den seinerzeitigen Baubeginn musste ebenso zur Kenntnis genommen werden wie die jüngste Entscheidung der Fraport AG über die Fortführung der Bautätigkeiten trotz COVID-19-Pandemie, nachdem die planungsrechtliche Zulassung bereits vor vielen Jahren erfolgt ist.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Worauf führt die Landesregierung die Diskrepanz zwischen den in der Vergangenheit erstellten Prognosen und der tatsächlichen Entwicklung mit Abweichungen von teilweise über 30 % zurück?

Wie bereits in der Vorbemerkung ausgeführt, hat das Bundesverwaltungsgericht die methodengerechte Erstellung des im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main erstellten Gutachtens G 8 „Luftverkehrsprognosen 2020 für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main und Prognose zum landseitigen Aufkommen am Flughafen Frankfurt Main“ der Intraplan Consult GmbH vom 12. September 2006 ausdrücklich bestätigt. Die ungeachtet dessen feststellbaren Abweichungen der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass wesentlicher Faktor der Luftverkehrsprognose die wirtschaftliche Entwicklung war und zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens, im Jahre 2006, die kurz danach beginnende Finanz- und Wirtschaftskrise nicht vorhergesehen werden konnte. Diese Krise hat weltweit zu starken Luftverkehrsrückgängen und infolge dessen zu einer Konsolidierung des Luftverkehrsmarktes geführt. Ungeachtet gewisser Aufholeffekte sind das globale Luftverkehrswachstum sowie die davon abhängige Verkehrsentwicklung an den internationalen Luftverkehrsdrehkreuzen auch nach Überwindung der Krise flacher als ursprünglich prognostiziert verlaufen.

Frage 2. Wie bewertet die Landesregierung die Entwicklung der Kennzahlen des Flugbetriebs am Frankfurter Flughafen von 2005 bis 2019 mit einer nur geringen – und von allen Prognosen deutlich abweichenden – Zunahme der Anzahl der Flugbewegungen und des Cargo-Aufkommens von jeweils etwa 5 % innerhalb von 14 Jahren?

Sowohl die Entwicklung der Flugbewegungen als auch die Entwicklung des Cargo-Aufkommens waren geprägt von zahlreichen Veränderungen bei exogenen Faktoren. Beim Cargo-Aufkommen haben sich Verkehrsströme teilweise zu anderen Verkehrsmitteln oder auf andere Flughäfen verlagert, die an Bedeutung gewonnen haben, beispielsweise der Flughafen Leipzig für das Teissegment der Kurier- und Expressfrachtdienste. Bei den Bewegungen war in den vergangenen Jahren ein Trend zu einer höheren Passagierzahl pro Flugbewegung zu erkennen, so dass das steigende Passagieraufkommen mit weniger Flugbewegungen zu bewältigen war, als ursprünglich angenommen. Dies ist zum einen auf eine engere Bestuhlung und zum anderen auf höhere Sitzladefaktoren zurückzuführen.

Frage 3. Hält die Landesregierung die bestehenden Gutachten mit den Prognosen als ausreichende Grundlage für die zukünftigen Planungen des Flughafenbetreibers?

Frage 4. Falls drittens unzutreffend: werden durch den Flughafenbetreiber bzw. die Landesregierung neue Gutachten mit aktuellen Prognosen erstellt, die insbesondere auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und weiterer prognoseerheblicher Faktoren berücksichtigt?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die angeführten Gutachten dienen der Herleitung des Bedarfs für den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main, der mit Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 – höchststrichlich bestätigt – zugelassen wurde. Da weitere Ausbauplanungen der Landesregierung nicht bekannt sind und entsprechende Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren nicht durchgeführt werden, bedarf es insoweit keiner neuerlichen Herleitung bzw. gutachterlichen Aktualisierung eines Bedarfs.

Frage 5. Geht die Landesregierung davon aus, dass die Corona-Pandemie zumindest mittelfristig einen erheblichen Einfluss auf das Reiseverhalten haben wird – insbesondere in Bezug auf Geschäfts- und Urlaubsreisen mit dem Flugzeug?

Wie in der Vorbemerkung bereits ausgeführt, wird davon ausgegangen, dass sich die COVID-19-Pandemie nicht nur kurzfristig auf die Verkehrszahlen des Verkehrsflughafens Frankfurt Main auswirkt und damit auch mittelfristige Relevanz für das Reiseverhalten haben kann.

Frage 6. Hält es die Landesregierung für geboten, angesichts der aktuellen Entwicklung und der bislang fehlerhaften Prognosen das Betriebskonzept des Flughafens grundsätzlich zu überdenken?

Wie in der Vorbemerkung bereits ausgeführt, ist bereits im Jahre 2015 von der Landesregierung die Empfehlung an die Fraport AG ergangen, Alternativen zum Bau des Terminal 3 gründlich zu prüfen. Schließlich sind die seinerzeit im Rahmen der Bedarfsprüfung von dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung beauftragten Gutachter zu dem Ergebnis gelangt, dass die von der Fraport AG vorgelegten Prognosegutachten von eher optimistischen Annahmen ausgegangen sind und keine Betrachtung verschiedener Szenarien vorgenommen haben.

Die unternehmerische Entscheidung der Fraport AG über die Fortführung der Bautätigkeiten am Terminal 3 muss – wie bereits ausgeführt – zur Kenntnis genommen werden, nachdem die planungsrechtliche Zulassung bereits vor vielen Jahren erfolgt ist. Die Fraport AG geht langfristig davon aus, dass die entsprechend der ursprünglichen Prognosen zu erwartenden Verkehrsmengen in Zukunft erreicht werden und die Vollendung der begonnenen Bauabschnitte damit aus Sicht des Unternehmens wirtschaftlich begründet ist.

Wiesbaden, 16. Juli 2020

In Vertretung:
Dr. Philipp Nimmermann