

**Technische Universität Chemnitz
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Professur für Finanzwirtschaft und Bankbetriebslehre**

**Die methodischen Mängel des Mediationsverfahrens
zum Ausbau des Frankfurter Flughafens:
Ein Systematisierungs- und Bewertungsversuch**

Prof. Dr. Friedrich Thießen

WWDP 31/2000

Kontakt:
Prof. Dr. Friedrich Thießen
Drosselweg 39
09130 Chemnitz
Germany

Technische Universität Chemnitz
Tel: +49 (0)371-531-4188
Fax: +49 (0)371-531-3965
E-Mail: finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Dieses Dokument wurde bereitgestellt vom:

RMI

Rhein-Main-Institut Darmstadt

. Rostocker Str. 17 . 63303 Dreieich . Tel. 06103-388087 . Fax. 06103 936619 .

Info@RM-Institut.de . <http://www.rm-institut.de>

Abstract

Offene Fragen zum geplanten Ausbau des Frankfurter Flughafens wurden im Auftrag der hessischen Landesregierung in einem umfangreichen Prozess – Mediationsverfahren – von einer Wissenschaftlergruppe – Mediationsgruppe – bearbeitet. Das Mediationsverfahren wurde von der Politik als beispielhaft für die Behandlung komplexer Vorhaben bezeichnet. Dieses Urteil ist kritisch zu hinterfragen, denn die gewählte Vorgehensweise der Mediationsgruppe weicht von üblichen wissenschaftlichen Verfahrensweisen bei Großprojekten ab. Es wird in der vorliegenden Analyse versucht, die methodischen Mängel des Mediationsverfahrens zusammenzustellen und zu systematisieren. Es werden verschiedene Typen von Mängeln anhand von Beispielen dargestellt. Es wird deutlich, dass die Mängel zu einer nicht zufälligen, sondern systematischen Verzerrung des Endergebnisses beitragen. Die Übertragung der von der Mediationsgruppe angewandten Verfahrensweise auf andere Großprojekte in Deutschland kann nicht empfohlen werden. Weiterer Forschungsbedarf besteht in der Aufdeckung des Aggregationsprozesses der Einzelinformationen zum Gesamturteil der Mediatoren.

Keywords

Flughafen Frankfurt, Investitionsrechnung, Projektbeurteilung, Mediation

Die methodischen Mängel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Systematisierungs- und Bewertungsversuch

Friedrich Thießen
TU Chemnitz

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einführung.....	4
1.1	Einleitung.....	4
1.2	Systematik der Mängel	4
2	Mängel der Erkenntniserstellung.....	6
2.1	Quantitative Mängel	6
2.1.1	Ausgeklammerte Fragestellungen	6
2.1.2	Unzureichend tief geprüfte Fragestellungen.....	7
2.1.3	Magere oder fehlende Erkenntnisse	9
2.2	Qualitative Mängel.....	10
2.2.1	Unzureichendes Forschungsdesign	10
2.2.2	Zeitdruck.....	11
2.2.3	Fehlende Verifizierbarkeit.....	11
2.2.4	Objektivität	12
3	Mängel der Erkenntnisinterpretation.....	14
4	Sind die Ergebnisse des Mediationsverfahrens insgesamt hinfällig?	17
5	Zusammenfassung	18
6	Literatur	19

Dieses Dokument wurde bereitgestellt vom:

RMI

Rhein-Main-Institut Darmstadt

. Rostocker Str. 17 . 63303 Dreieich . Tel. 06103-388087 . Fax. 06103 936619 .

Info@RM-Institut.de . <http://www.rm-institut.de>

1 Einführung

1.1 Einleitung

Mit der Festlegung vieler politischer Gremien auf einen Ausbau des Frankfurter Flughafens fragen die Bürger, ob der Ausbau vorteilhaft ist. Die Politik hat ein Verfahren in Gang gesetzt, das offene Fragestellungen zum Flughafenausbau klären soll. Dieses Mediationsverfahren ist nach seinem Abschluss von der Politik als beispielhaft für die Bearbeitung komplexer gesellschaftlicher Vorhaben bezeichnet worden. Der Hessische Ministerpräsident hat die Erkenntnisse des Verfahrens als eindeutig und ausreichend bezeichnet¹. Viele Bürger verspüren dagegen Misstrauen in das Konvolut aus Einzelgutachten, Expertenanhörungen und Ergebnisberichten. Sie fragen, ob die Ergebnisse des Mediationsverfahrens überhaupt verlässlich sind. Sind wirklich alle notwendigen Informationen zusammengetragen worden und wie sind die Mediatoren von den vielen Einzelinformationen zu einer Gesamtbewertung gekommen? Dies sind Fragen, die gestellt werden.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit den Mängeln des Mediationsverfahrens. Es wird versucht, Mängel des Mediationsverfahrens zusammenzustellen und zu systematisieren. Es werden verschiedene Typen von Mängeln anhand von Beispielen dargestellt. Ob diese Mängel dazu führen, die Ergebnisse des Mediationsverfahrens insgesamt in Zweifel zu ziehen, wird im letzten Abschnitt diskutiert.

1.2 Systematik der Mängel

Die Mediation folgt einem dreistufigen Aufbau. Auf der unteren Ebene sind die Gutachten, Kontrollgutachten und Expertenäußerungen angesiedelt. Auf der mittleren Ebene finden sich Ergebnispapiere, in denen die Erkenntnisse der unteren Stufe nach Themenblöcken getrennt zusammengefasst und bewertet werden. Ganz oben steht der Mediationsbericht als extrem verdichtetes Endergebnis über alle Themenbereiche.

Mängel kann es naturgemäß auf allen Stufen geben. Am wenigsten ist darüber bekannt, mit welcher Methode die Informationsverdichtung von den Einzelgutachten bis zum Endergebnis vorgenommen wurde. Die in der Literatur für solche komplexen Verfahren vorgeschlagene Nutzwertanalyse wurde nicht verwendet². Hier könnte Kritik ansetzen. Im Folgenden muss dieser Problembereich aber ausgespart bleiben, da zu wenige Informationen verfügbar sind und in der aufheizten, vorwie-

¹ Vgl. Koch. R. (2000)

² Vgl. Hanusch (1994); S. 139ff.

gend politisch bestimmten Diskussion sachliche Forschung an der fehlenden Auskunftsbereitschaft der Beteiligten scheitert. Hier liegt Raum für spätere Forschung.

Untersucht werden im Weiteren nur die Analysen der ersten Stufe. Allerdings muss auch hier ein Teil schon von vornherein ausgeschlossen werden, denn die Expertenanhörungen entziehen sich einer fundieren Beurteilung, da zu vielen Hearings und Gesprächsrunden keine Dokumentationen vorliegen. Stattdessen wurden – teilweise nur sehr dünne – Ergebnispapiere erstellt, die es nicht erlauben, die dargestellten Aussagen im Einzelnen nachzuvollziehen.

Die Mängel auf der Gutachtenebene können zunächst in

- Mängel der Erkenntnisgewinnung und
- Mängel der Erkenntnisinterpretation

eingeteilt werden, je nachdem, ob bereits die Gutachtenerstellung fehlerhaft ist oder ob korrekt erstellte Gutachten erst von den Rezipienten fehlerhaft interpretiert und ausgewertet werden. Innerhalb der Rubriken kann man

- Quantitative Mängel und
- Qualitative Mängel

unterscheiden, je nachdem ob wünschenswerte Untersuchungen und Ergebnisse fehlen (,quantitativer' Mangel) oder fehlerhaft erzeugt wurden (,qualitativer' Mangel). Innerhalb dieser Kategorien kommen verschiedene Mängel in Betracht:

Quantitative Mängel:

- Ausgeklammerte Fragestellungen
- Unzureichend tief geprüfte Fragestellungen
- Magere oder fehlende Erkenntnisse

Qualitative Mängel:

- Unzureichendes Forschungsdesign
- Zeitdruck
- Fehlende Nachvollziehbarkeit und Verifizierbarkeit von Argumenten
- Fehlende Objektivität

2 Mängel der Erkenntniserstellung

2.1 Quantitative Mängel

2.1.1 Ausgeklammerte Fragestellungen

Ziel der Mediation war es zu 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 Siedlungsentwicklung außer acht zu lassen*“ (Folie 2, Mediationspräsentation). Die Mediatoren haben Fragestellungen definiert, die sie für wichtig erachteten. Diese wurden drei Themengebieten zugeordnet:

- i) Verkehr
- ii) Ökonomie und
- iii) Ökologie/Gesundheit/Soziales.

Im Bereich Verkehr wurden 15, im Bereich Ökonomie 8 und im Bereich Ökologie/Gesundheit/Soziales 20 Fragestellungen aufgeworfen. Teilweise wurden zur Bearbeitung Gutachten bestellt, teilweise wurden Arbeitskreise gebildet und Experten befragt. Für verschiedene Gesprächsrunden wurden vorbereitende Papiere angefertigt – vornehmlich vom Öko-Institut –, die den Experten zur Information vorgelegt wurden³.

Aus Zeitgründen konnte natürlich nicht alles untersucht werden. Es finden sich in einigen Gutachten Begründungen dafür, warum bestimmte Fragestellungen nicht untersucht wurden. In anderen Fällen haben die Kontrollgutachter Lücken aufgedeckt:

- Die „*externen Effekte*“ des Flugverkehrs wurden nicht untersucht. Darunter verstehen die Mediatoren „*ökologische und soziale Nutzeneinbußen bzw. Kosten, [die] von Dritten oder der Gesellschaft getragen werden*“. Im Arbeitsprogramm der Mediatoren heißt es zur Ablehnung: „*Angesichts der geringen verfügbaren Literatur beschloss der Arbeitskreis Ökonomie, auf die Bearbeitung dieses Themas zu verzichten*“. Die Ablehnung erfolgte also nicht wegen Irrelevanz des Themas,

³ Zur leichten Identifizierung wurde jedem Fragekomplex ein Akronym zugeordnet. Es besteht aus einer Nummer, dem ein Buchstabe des jeweiligen Bereiches vorangestellt wurde. „V5“ ist also die fünfte Fragestellung im Bereich Verkehr. Ergebnisse wurden durch Hinzufügen des Buchstaben E gekennzeichnet. „V5-E“ ist demnach das Ergebnispapier zur Fragestellung V5. Kontrollgutachten wurden mit dem Buchstaben QS (für Qualitätssicherung) versehen. W1/W2-QS z.B. ist das Kontrollgutachten zu den Gutachten der Fragestellung W1 und W2. Welche konkreten Themen sich hinter den Akronymen verbergen, und wie die Themen bearbeitet wurden, kann der CD des Mediationsverfahrens in der Rubrik „Das Arbeitsprogramm“ entnommen werden. Thema von „V5“ z.B. ist die „Privatisierung der Flughäfen“. Bearbeitet wurde die Fragestellung mündlich von einem Arbeitskreis „Verkehr“. Das Ergebnispapier V5-E ist die Stellungnahme eines der Mitglieder des Arbeitskreises. Kontrollgutachten gab es nicht.

sondern wegen der schwierigen Datenlage. Diese Ablehnung ist besonders bedauerlich, weil es der Auftrag der Mediatoren ausdrücklich fordert, die „ökologischen Belastungen für die Siedlungsentwicklung“ einzubeziehen. Die Wichtigkeit wird dadurch unterstrichen, dass alle vorliegenden Gutachten in diesem Bereich von den Mediatoren „Priorität I“ bekommen haben.

- Auch Bodenlärm wurde nicht bearbeitet. Dazu heißt es: *„Das Thema Bodenlärm im Flughafenbereich wurde vom Arbeitskreis Ökologie und Gesundheit als wenig relevant bezeichnet.“* Es wurde dann schließlich doch eine Untersuchung zur Kelterbach-Variante wegen des Rollverkehrs über Brücken durchgeführt. Insgesamt ist die Belastung der Bevölkerung durch den Grundlärm aber nicht untersucht worden.
- Zu den Wirtschaftsgutachten vermerkt der Kontrollgutachter Schallaböck: *„Bei Betrachtung der vorliegenden Gutachten insgesamt ergeben sich eine Reihe von Fehlstellen, wobei es selbstverständlich nicht den Gutachtern vorzuhalten ist, wenn sie über die jeweilige Beauftragung hinausgehende Sachverhalte nicht behandelt haben. Gleichwohl ergibt sich aus der lediglich teilweisen Behandlung der als relevant einzustufenden Fragen in den vorliegenden Gutachten eine Schiefelage in der Sachdarstellung, die auch zu einer schiefen Urteilsbildung anregen kann“.* Der Kontrollgutachter bemängelt vor allem das Fehlen
 - i) konstruktiver Alternativszenarien
 - ii) die Analyse des Strukturwandels und alternativer regionaler Gestaltungspotentiale, sowie
 - iii) die Nichtbehandlung negativer Effekte des Flughafens.

2.1.2 Unzureichend tief geprüfte Fragestellungen

In diese Kategorie fallen Fragestellungen, die zwar vom Grundsatz her angegangen, aber nur teilweise oder wenig tiefgehend bearbeitet wurden. Es scheint, dass insbesondere die Alternativen zum Flughafenausbau unzureichend geprüft worden sind. Es finden sich viele Beispiele:

- Im Kontrollgutachten zu W1/W2 (Hujer/Kokot) heißt es: *„So blieben andere Anpassungsvarianten wie z.B. das Erschließen neuer Kundenkreise und Märkte außerhalb des Flughafenbetriebes ungeprüft. Das sollte offen gelegt werden.“*
- Im Kontrollgutachten zu W4 (Baum) heißt es: *„Allerdings wurde nicht danach gefragt, ob der Faktor Luftverkehrsbindung durch andere Verkehrsbindungen ersetzt werden kann.“* Und weiter: *„Insofern sind die Anpassungsmöglichkeiten unvollständig abgefragt. Eine auf diesen Annahmen basierende Modellierung ist der Gefahr einer negativen Überzeichnung ausgesetzt“.*

- Der Kontrollgutachter zum Gutachten V3 moniert, dass beim Thema *Flughafen-Kooperationen* nur das Beispiel Frankfurt/Köln differenziert untersucht wird.
- Der Kontrollgutachter zu V4 merkt an, dass vergessen wurde, über die Preiselastizität der Nachfrage nachzudenken. Je nach Elastizitätswert gebe es wesentlich mehr Entlastungspotential für Frankfurt als im Gutachten dargestellt. Der Hauptgutachter überarbeitete daraufhin sein Gutachten und konnte den Effekt nachweisen. Diese Einlassung wird im Ergebnisbericht der Mediatoren aber mit dem Argument abgetan, mangels Wissen darüber, wie die Preiselastizitäten in der Wirklichkeit aussehen, könne man derartige Thesen nicht einbeziehen.
- Der Kontrollgutachter zu V13 bemängelt, dass die Vorgabe einer maximal 45-minütigen Umsteigezeit nicht zieladäquat sei. Er zeigt auf, dass mit etwas weniger strengen Anforderungen erhebliche Investitionskosten eingespart werden könnten. In der Zusammenfassung stellt der Kontrollgutachter fest: *„Der Aufwand für eine Lösung mit geringeren Anforderungen an die MTC kann erheblich geringer als für die bisher aufgezeigten Lösungen ausfallen“*.

In diesen Bereich fallen auch die Fragestellungen, die nicht mittels schriftlicher Gutachten, sondern nur durch Expertenanhörungen bearbeitet wurden. Die Tiefe der Bearbeitung von Fragen lässt zu wünschen übrig. Während es zu den schriftlichen Gutachten Kontrollgutachten gibt, wurden die Expertenanhörungen nicht kontrollierend begutachtet.

Angehörte Experten haben ausgesagt, dass sie kurzfristig zu Vorträgen gebeten wurden und nicht mehr als allgemeines Wissen darstellen konnten. In Gesprächsrunden seien einige Fragen erörtert worden. Tiefergehende Analysen seien von der Mediationsgruppe nicht gewünscht und mit dem Hinweis abgelehnt worden, dass es wichtigere Fragestellungen gebe. Dies betrifft beispielsweise den Arbeitskreis Verkehr, der das Thema V6 *Strategie und Wettbewerb der Luftverkehrsgesellschaften* auf die geschilderte Weise bearbeitet hat. Dem Thema wurde von den Mediatoren die Priorität „I“ gegeben, so dass die Bearbeitung auf die geschilderte Weise nicht zieladäquat erscheint. Das von der Mediationsgruppe angefertigte Ergebnispapier V6-E ist lückenhaft und enthält wichtige Aussagen von Gutachtern nicht. Dieser Mangel zieht sich bis zu den entsprechenden Passagen aus dem schlussendlichen Mediationsbericht zu dieser Fragestellung.

Eine sachlich gebotene Systematik, welche Fragen durch Expertenanhörung statt mit gründlicher schriftlicher Begutachtung bearbeitet wurden, ist nicht zu erkennen. Auffällig ist aber, dass Expertenanhörungen fast ausschließlich solche Themen betreffen, bei denen ex ante nicht von vornherein den Maximalausbau befürwortende Ergebnisse erwartet werden konnten (vgl. V2, V5, V6, V7, V8, V9, V10a, V10b, V10c, V11b, V11c, V12, Ö8, Ö11, Ö14, Ö19).

2.1.3 Magere oder fehlende Erkenntnisse

Ein Teil der Auswertungen leidet darunter, dass es den Gutachtern nicht gelang, Antworten auf die gestellten Fragen zu finden.

- Der Kontrollgutachter zu Ö18 bemerkt: *„Der Mehrwert von Ö18 besteht im wesentlichen in der Differenz zwischen zusätzlich belasteten und vorbelasteten Siedlungsflächen. Das ist etwas wenig.“* Und weiter zum Kern des Gutachtens: *„Die Bewertung der Szenarien/Varianten-Kombination erscheint mir auf der Ebene der betroffenen Gemeinden aufgrund der unsystematischen, unplausiblen und kaum nachvollziehbaren Komplexitätsreduktion des sehr umfangreichen Datenmaterials nicht gelungen“*. Der zweite Kontrollgutachter sieht ähnliche methodische Mängel und kommt zu dem Schluss: dies *„kann angesichts der Wichtigkeit dieser Betrachtungsdimension nicht akzeptiert werden.“*
- Zu Ö19 vermerkt das Ergebnispapier: *„Der Zusammenhang zwischen Gesundheit und Kommunikation wurde bislang vernachlässigt,“* und weiter: *„Abhängigkeiten untereinander und bezogen auf die Verursachung durch Fluglärm [sind] bislang nicht ausreichend bekannt“*. Im Gesamtergebnis lautet die Konsequenz: *„Nach heutigem wissenschaftlichen Erkenntnisstand lässt sich noch keine belastbare Aussage darüber treffen, in welcher Weise Fluglärm zu einer Veränderung der Sozialstruktur unterhalb der Flugschneisen in bestehenden Wohngebieten führt“*. Das Öko-Institut fordert zusätzliche Forschungsarbeiten an und gibt Hinweise zum anzuwendenden Forschungsdesign.
- Es stellt sich die Frage, wie die Mediatoren zu einem Gesamtergebnis gekommen sind, wenn diese wichtigen Fragen gar nicht geklärt sind.
- Ein ähnliches Problem tritt bei den Wirtschaftsgutachten W1 bis W4 – alles Priorität I-Gutachten – auf. Die erzielten Ergebnisse werden vom Kontrollgutachter (Schallaböck) als unzureichend bezeichnet: *„Insgesamt ergibt sich aus dem hier entwickelten, dass eine ausgewogene Beurteilung der wirtschaftlichen Effekte des gegenwärtigen Betriebes des Flughafens Frankfurt / Main und der unterschiedlichen Möglichkeiten und Handlungsoptionen hinsichtlich einer weiteren Entwicklung dieses Betriebes durch die hier gegenständlichen Gutachten nicht möglich ist“*. Ein anderer Kontrollgutachter (Lucas) fragt sich angesichts der riesigen Datenmenge und der spärlichen Auswertungen: *„Was ist hieraus für die Bedeutung des Flughafens als Standortfaktor zu schließen?“*
- Ein problematisches Gutachten ist W3 *„Bedeutung von Flughäfen für Struktur und Entwicklung der regionalen Entwicklung“*. Angesichts der Tatsache, dass immer wieder auf die ökonomische Bedeutung des Flughafens für das Rhein-Main-Gebiet hingewiesen und damit der Ausbau begründet wird, müsste man sich in diesem Gutachten eindeutige Erkenntnisse erhoffen. Dies gelingt aber nur teilweise.

Eine erste Fassung befanden die Gutachter wegen mangelnder Ergebnisse enttäuschend. Ein Kontrollgutachter stellte z.B. fest: „*Gleichwohl bleibt darauf hinzuweisen, dass ein regionaler Vergleich der Entwicklung im europäischen Maßstab zu keinen verifizierbaren Ergebnissen führt*“. Es wurde eine Überarbeitung gefordert. Das RWI als Gutachter sollte in der Überarbeitung einen quantitativen Nachweis des Zusammenhangs von regionalem Einkommen, Wachstum, Wirtschaftsstruktur und Strukturwandel mit Flughafenfunktionen erbringen.

Tatsächlich wurden Ergebnisse erzielt, so z.B.: „*Ein Einfluss einer Flughafeninfrastruktur auf den Arbeitsmarkt ist statistisch nicht nachweisbar*“ (S.43). Oder das Ergebnis, dass die bessere Arbeitsplatzentwicklung Frankfurts und die größere Intensität des Strukturwandels nicht auf den Flughafen zurückgeführt werden könne (siehe Kontrollgutachten Prof. Beder). Dies sind klare Ergebnisse. Der Kontrollgutachter Prof. Beder erkennt die Brisanz der Erkenntnisse und schreibt: „*Diese Aussage steht im Widerspruch zu den bereits im Mediationskreis vorliegenden Wirtschaftsgutachten*“. Schlussfolgerungen aus dem Konflikt werden aber keine gezogen, und im Ergebnispapier werden die konfliktträchtigen Erkenntnisse des RWI mit keinem Wort erwähnt. Stattdessen wird zusammengefasst: „*das Gutachten bestätigt also in vielen Punkten nur, was allgemein schon bekannt ist*“.

2.2 Qualitative Mängel

2.2.1 Unzureichendes Forschungsdesign

Unter einem Forschungsdesign wird die Methodik verstanden, mit der eine gestellte Frage wissenschaftlich beantwortet wird.

- Im Kontrollgutachten zu Ö18 wird bemängelt: „*Bei der gesamträumlichen Beurteilung der Varianten treten gravierende methodische Mängel zutage. Obwohl die Bildung von Rangfolgen eine anerkannte Methode ist, wird sie hier in unzulässiger Weise angewandt.*“ Und: „*Der zentrale Kritikpunkt ist, dass die Wohnbevölkerungen in den Isophonen praktisch nicht dargestellt werden. Das ist zunächst bezüglich der wichtigsten Zielvorgaben des Mediationsverfahrens, die Zahl der Belasteten und die Art der Belastung der verschiedenen Ausbauvarianten zu bestimmen, ein gravierender Mangel.*“
- Im Kontrollgutachten zu V13 heißt es: „*Die aufgeführten Investitions- und Betriebskosten sind unvollständig und erlauben damit keinen zuverlässigen Vergleich zwischen der Flughafenverbindung mittels Zug oder Bus*“. Oder: „*Die Machbarkeit der getroffenen Annahmen sind zum Gegenstand des Gutachtens zu machen und nicht unbewertet vorauszusetzen*“.

- Der Kontrollgutachter zum Gutachten V3 moniert an der Methodik: „*dieser pauschale Ansatz ist nicht überzeugend*“. Einzelne Argumente hält er für oberflächlich („*nicht belastbar*“).
- Das Gutachten W3 zielte auf einen „*europäischen Vergleich*“. Wie der Kontrollgutachter anmerkt, wurden tatsächlich nur unsystematisch ausgewählte Mitgliedstaaten der EU einbezogen. Der zweite Kontrollgutachter erkennt weitere Defizite und vermerkt, dass „*das Gutachten wesentliche Bereiche der Leistungsbeschreibung nicht oder nur teilweise erfüllt*“. Er kritisiert zusätzlich die vom Gutachter benutzte Methode der Auswertung historischer Zahlen: „*das Problem kann mit Methoden der statistischen Ex post-Analyse nicht zielführend bearbeitet werden*“.

Im Endbericht der Kontrollgutachter zu den Wirtschaftsgutachten wird eine erste Fassung des Gutachtens W3 zunächst wegen grober Mängel als nicht bewertbar außen vor gelassen: Es könne das „*Gutachten aus qualitativen Gründen nicht akzeptiert werden*“. Auch eine überarbeitete Version von W3 wird von drei Kontrollgutachtern vernichtend bewertet. Beder-Consult empfiehlt gleichwohl, das Gutachten in die Entscheidung einzubeziehen. „*Es wird empfohlen, die Ergebnisse trotzdem zu beachten*“. Ausdrücklich nicht beachtet werden sollen aber laut Beder die Erkenntnisse, dass es keinen statistischen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Flughafen gibt.

Hätten die Mediatoren das Gutachten in seiner Gänze nicht beachtet, wäre zu einer wichtige Fragestellung, der man immerhin die Priorität I gegeben hat, keine Daten vorhanden gewesen und ein neuer Gutachter hätte aus den vorliegenden Daten keine anderen Schlüsse ziehen können als das RWI.

2.2.2 Zeitdruck

Auffällig ist der Zeitdruck, unter dem einige Gutachten und Kontrollgutachten entstanden sind. „*Für einige Berichtsteile standen zwischen Eingang und Fertigstellung der Stellungnahme nur knapp zwei Tage zur Verfügung.*“ Oder zur Verkehrsverbindung Frankfurt mit Erbenheim: „*Das vorgeschlagene Gesamtsystem ist plausibel und unter Berücksichtigung der kurzen Zeit zur Prüfung als im vorgeschlagenen Rahmen als realisierbar einzustufen*“. Oder an anderer Stelle: „*Aufgrund der kurzen Zeit zwischen Vorlage des Gutachtens und dem Termin der Qualitätssicherung, werde ich mich auf einige wenige Punkte beschränken*“.

Zeitdruck ist nicht per se negativ. Die Frage, die sich stellt, ist aber, ob bei einem brisanten Projekt das Risiko eingegangen werden kann, dass bei einer gründlicheren Prüfung andere Ergebnisse erzielt werden würden.

2.2.3 Fehlende Verifizierbarkeit

Auffällig ist, dass verschiedene wichtige Aussagen nicht verifizierbar belegt sind.

- Im Kontrollgutachten zu Ö18 findet man: *„Als Grundlage der Bewertung werden an mehreren Stellen Einstufungen vorgenommen, ohne die Einstufung ausreichend zu begründen und anhand anerkannter Maßstäbe herzuleiten. Insgesamt fehlt es der Bewertung an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Übersichtlichkeit.“*
- Der *Arbeitskreis Verkehr* basiert einen Endbericht auf mündliche Stellungnahmen von Experten, die nicht vorliegen. Der einzige schriftliche Beitrag, der zudem von der Hessischen Landesregierung stammt, wurde dann gleich zum Ergebnispapier des Arbeitskreises erklärt.
- Im Ergebnispapier zu Ö19 wird die These vertreten, dass der Flughafen keine negativen Auswirkungen auf die Grundstückswerte habe. Quelle ist eine nicht vorgelegte Studie von Speer & Partner, in der *„Flughafengemeinden“* und nicht näher erläuterte *„Referenzgemeinden“* miteinander verglichen werden.
Genau gegenteilige Erkenntnisse sind aus einer im August / September 2000 für Darmstadt erstellten Studie von Escher & Partner zu gewinnen, der deutlich unterschiedliche Preisentwicklungen der flughafennahen und der flughafenfernen Stadtteile Darmstadts nachweist. Das wirft die Frage auf, wie Speer und Partner zu ihren Thesen kommen. Mangels Quelle ist dies nicht verifizierbar.
- Zum Thema V6 *„Strategie und Wettbewerb der Luftverkehrsgesellschaften“* gibt es statt Gutachten nur das Ergebnispapier eines Expertengesprächs. Erläuterungen, wie Aussagen zustande gekommen sind, fehlen. *„Eine Kooperation mit einem dritten deutschen Hub (neben München) erscheint nicht erfolgversprechend“* heißt es z.B. ohne jede Begründung. Oder: *„Es bleibt eine offene Frage, ob ein auf die heutige Größe beschränkter Hub in Frankfurt auf Dauer in dieser Größe aufrechterhalten werden kann“*, ohne jede Nennung von Einzelargumenten und Namen der Experten, die sie vortrugen. Da unter den vier Experten auch ein Vertreter der Deutschen Lufthansa, ein ehemaliger Mitarbeiter der Lufthansa und einer des industrienahe Airport Research Centers waren, wäre letzteres wichtig. Dem einzigen nicht-lufthansanahen Mitglied der Arbeitsgruppe wurde die Erstellung ausführlicher Analysen verweigert.

2.2.4 Objektivität

Bei einigen Gutachten liegen Mängel in der Objektivität vor. Von Objektivität wird gesprochen, wenn es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass Interessen die Gutachterergebnisse beeinflusst haben könnten.

- Die Zusammensetzung der Expertengruppe zum Arbeitsbereich V6 (s.o. 2.1.3) muss als wenig objektiv bezeichnet werden.

- Das Gutachten V3 „*Kooperation von Flughäfen*“ ist nicht von den Mediatoren, sondern von der Deutschen Lufthansa in Auftrag gegeben worden.

- Dasselbe gilt für die Studie „*Ausbau Schienenverkehr ...*“. Sie wurde nicht von den Mediatoren, sondern von der FAG in Auftrag gegeben. Zu dieser Studie hat immerhin die Mediationsgruppe ein Kontrollgutachten erstellen lassen.

Der Kontrollgutachter äußert Zweifel, dass im Hauptgutachten überhaupt ernsthaft Alternativen in Erwägung gezogen wurden: „*Wenn ein wirklich intensiver Ausbau von Hahn angestrebt würde, dann ließe sich das Schienennetz auch substantiell verbessern, ohne Milliardenbeträge investieren zu müssen ...*“. Insgesamt kommt der Kontrollgutachter zu vernichtenden Urteilen (insbes. S. 22). Gleichwohl stützt sich das zusammenfassende Ergebnispapier der Mediatoren auf diese Studie.

Im Ergebnispapier werden die Einlassungen der Kontrollgutachter in Fußnoten mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass zum aufgeworfenen Problem bisher noch keine Erkenntnisse vorlägen und sie deshalb noch nicht berücksichtigt werden könnten: „*... das Passagieraufkommen in Frankfurt würde sich erkennbar um knapp 5 Millionen Passagiere vermindern. Allerdings erscheinen diese Aussagen zur Preiselastizität des Flugverkehrs noch wenig belastbar – hier besteht ein Feld für weitere Forschung*“.

- Im Sachgebiet „*Privatisierung*“ stammt die einzige schriftliche Stellungnahme zur „*Bedeutung der Privatisierung des Flughafens*“ von der Hessischen Landesregierung. Das Land Hessen ist bekanntlich selbst Anteilseigner des Flughafens und treibt die Privatisierung aktiv voran. Die Vorbereitungen laufen derzeit auf Hochtouren, und bereits im Mai 2001 soll die Aktie gehandelt werden.

In der Stellungnahme für die Mediation äußert die Landesregierung aber: „*Es ist nicht damit zu rechnen, dass die dritte Stufe der Privatisierung in einem überschaubaren Zeitrahmen für den Flughafen Frankfurt realisiert wird. Daher sollte das Thema nicht weiter vertieft werden*“. Es stellt sich natürlich die Frage, warum das Thema nicht weiter vertieft werden sollte? Vor allem aber bleibt völlig unklar, warum nur die 3., nicht aber die 1. und 2. Stufe der Privatisierung untersuchenswert sei.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist das Papier sehr interessant: Die Hessische Landesregierung fordert darin auch nach einer vollständigen Privatisierung noch Einwirkungsmöglichkeiten des Staats auf den Flughafen zur Durchsetzung öffentlicher Interessen, insbesondere um – dieses Beispiel ist ausdrücklich genannt – den noch weiteren Ausbau erzwingen zu können.

3 Mängel der Erkenntnisinterpretation

Mit Problemen behaftet ist die Rezeption der Gutachteninhalte durch die Rezipienten. Einige Erkenntnisse des Mediationsverfahrens, darunter ganz zentrale, werden in der Öffentlichkeit fehlinterpretiert, obwohl die Gutachten deutlich andere Aussagen enthalten. Diese Missinterpretationen kann man nicht direkt, wohl aber indirekt der Mediationsgruppe anlasten. Es wäre ihre Aufgabe, Fehlinterpretationen von Erkenntnissen, die zu gravierenden Fehlentscheidungen führen können, durch geeignete Informationen zu verhindern.

- **Beispiel: Arbeitsmarktwirkungen; Gutachten W3**

Als Beispiel sei der wichtige Themenkomplex Flughafen und Arbeitsmarkt angesprochen. Das RWI als Gutachter schreibt: „*Ein Einfluss einer Flughafeninfrastruktur auf den Arbeitsmarkt ist statistisch nicht nachweisbar*“. Die Methode mit der diese Aussage abgeleitet wurde, ist akzeptabel. Das Bundesverkehrsministerium schreibt demgegenüber in der Begründung einer ausbaubefürwortenden Studie: „*Um die wirtschaftlichen Impulse der Luftfahrt zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu nutzen, müssen die Flughafenkapazitäten erweitert werden.*“

In der Mitte zwischen beiden Äußerungen steht die Empfehlung der Mediatoren, die lautet: „*Ziel [des Ausbaus] ist es, die Beschäftigung und Wertschöpfung der Region dauerhaft zu sichern*.“ Aber auch diese Formulierung ist natürlich nicht mit dem Gutachten zu vereinen, das, wie oben zitiert, gar keinen Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktsituation einer Region und dem in der Region liegenden Flughafen erkennen kann.

- **Beispiel: Gesamtwirtschaftliche Zusatzbeschäftigung; Gutachten W1/W2**

Die wahrscheinlich bedeutendste Fehlinterpretation von Gutachteninhalten betrifft das kombinierte Gutachten W1/W2. Darin werden die Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Flughafens beleuchtet. In den positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen – dies hat die Diskussion der letzten Monate gezeigt – werden von vielen die entscheidenden Vorteile des Flughafens gesehen, deretwegen es gerechtfertigt sei, der Bevölkerung die erheblichen Lasten eines Flughafenausbaus aufzubürden.

Grundlage der positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen sind die von den Gutachtern errechneten Multiplikatoren. Aber was besagen diese? Die Multiplikatoren geben die Einkommens- und Beschäftigungseffekte wieder, die ein „Anstoß“ auslöst, wenn man indirekte und induzierte Effekte dieses Anstoßes über Input-

Output-Beziehungen verfolgt. Als Anstoß wählen die Gutachter die Ausgaben von Flughafenbetriebsstätten für die Leistungsbeschaffung von Unternehmen außerhalb des Flughafens sowie das Einkommen der am Flughafen Beschäftigten.

Das Problem ist nun, was besagt ein auf genau diesem „Anstoß“ basierender Multiplikator? Das Entscheidende ist, dass der Multiplikator gerade nicht das besagt, was in der Öffentlichkeit immer unterstellt wird, dass nämlich 1 DM, die fürs Fliegen ausgegeben wird, in Deutschland ein zusätzliches Einkommen von 2 DM erzeugt, oder dass ein zusätzlich am Flughafen beschäftigter Arbeitnehmer 1,77 zusätzliche Arbeitsplätze in Deutschland induziert, mithin die Arbeitslosigkeit reduziert. Genau das besagt der Multiplikator nicht, und die Gutachter behaupten dies auch nicht – an keiner Stelle in ihrem Gutachten⁴.

Eine solche Behauptung wäre auch falsch, denn die Ausgaben, die von den Reisenden an die FAG und die Airlines fließen, können von ihnen an anderer Stelle nicht ausgegeben werden. Dem Einkommen, das durch den Flughafen induziert wird, steht verhindertes Einkommen an anderer Stelle gegenüber. Das durch den Flughafen zusätzlich geschaffene Einkommen, i.e. der volkswirtschaftliche Nettoeffekt von Flughafenausgaben, ergibt sich erst aus der Differenz der Multiplikatoren derjenigen Bereiche, in die das Einkommen fließt und in die es alternativ geflossen wäre. Nur dann, wenn der Multiplikator von Flughafenausgaben größer ist als der von verdrängten Ausgaben, würde ein Flughafenausbau netto volkswirtschaftliches Mehr Einkommen und Mehrbeschäftigung schaffen. Diese eindeutigen Ergebnisse der Gutachten W1/W2 werden in der Öffentlichkeit nicht beachtet⁵.

Ein Beispiel mag die Zusammenhänge beleuchten: Wenn die Frankfurter Bürger ihr Einkommen so umverteilen, dass sie mehr für Flugreisen ausgeben, dann müssen sie anderswo einsparen. Sie verzichten z.B. auf den Kauf von PKWs der Marke Opel. Dies verursacht Kontraktionen bei den Rüsselsheimer Opelwerken: der Flughafen wächst und Opel schrumpft. Entsprechen sich die (beim Flughafen) zusätzlich benötigten und (bei Opel) freigesetzten Arbeitnehmer in ihren Qualifikationen nicht, ist Arbeitslosigkeit der früheren Opel-Mitarbeiter die zwingende Folge, während der Bedarf des Flughafens aus den anderen Arbeitslosen der Region oder, wenn auch diese nicht übereinstimmende Qualifikationen haben, durch Zuzug ins Rhein-Main-Gebiet befriedigt wird. Im ersten Fall bleibt die Arbeitslosenquote der Region konstant, im zweiten Fall steigt sie an. In keinem Fall sinkt sie ab.

- **Beispiel: Ausbau Kölns, Frankfurts oder anderer Flugplätze; Gutachten W1/W2**

In der öffentlichen Diskussion hat sich der Eindruck festgesetzt, nur ein Ausbau Frankfurts würde volkswirtschaftliche Vorteile bringen. Ein Ausbau anderer Flughä-

⁴ Als Beispiel sei die Bundesregierung genannt: In ihrem „Flughafenkonzept der Bundesregierung“ (siehe Flughafenkonzept (2000). S.13ff.) übernimmt sie mit ausdrücklichem Verweis auf das Mediationsergebnis die Systematik der direkten, indirekten und induzierten Arbeitsplätze und summiert alles auf zum gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekt des Luftverkehrs (S.14f.). Jeder Arbeitsplatz auf einem Flughafen induziert danach 3,3 zusätzliche Arbeitsplätze anderswo in Deutschland (S. 15).

⁵ Weitere Probleme der Gutachten W1/W2 werden in Hauff, Horbach (2000) diskutiert.

fen wäre dagegen weniger vorteilhaft. Aus den Gutachten W1/W2 folgt aber etwas anderes. In der Zusammenfassung der Gutachten findet sich eine Tabelle für die Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikatoren der wichtigsten deutschen Flughäfen sowie Zürichs. Wie zu sehen ist, sind allen Flughäfen positive Multiplikatoren zugeordnet. Sie reichen von 1,46 bis 3,04. Frankfurt liegt mit 3,00 (Einkommensmultiplikator) und 2,77 (Beschäftigungsmultiplikator) am oberen Rand. Köln weist mit 3,04 und 2,65 jedoch vergleichbare Multiplikatorwerte aus⁶.

Wäre es das Ziel, die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Flughafen- ausgaben in Deutschland zu maximieren, dann könnte man statt Frankfurt auch genau so gut Köln ausbauen⁷. Es gäbe gesamtwirtschaftlich die gleichen Einkommens- und Beschäftigungseffekte. Und der Ausbau anderer Flughäfen würde nicht viel schlechtere Ergebnisse produzieren – vielleicht aber viel weniger Lärmschäden anrichten. Dies ist eindeutig aus dem Gutachten zu erkennen, und die Gutachter schreiben auch nichts anderes. Es ist die Öffentlichkeit, die hier die Zahlen anders interpretiert und für Frankfurt eine besonders vorteilhafte Situation zu erkennen glaubt.

⁶ Weitere Argumente zur Expansion anderer Flughäfen siehe Hauff, Horbach (2000), S. 17, und BVF (2000).

⁷ Siehe hierzu auch Hauff, Horbach (2000).

4 Sind die Ergebnisse des Mediationsverfahrens insgesamt hinfällig?

Eine wichtige Frage ist, ob Mängel der aufgezeigten Art das Mediationsergebnis einer bedingten Befürwortung des Flughafenausbaus insgesamt hinfällig werden lassen? Dies ist ambivalent zu beurteilen.

Einerseits sind die aufgezeigten Mängel nur (Einzel-)Beispiele. Es gibt daneben sehr viele wichtige Informationen und Analysen, die bisher von niemanden in Zweifel gezogen wurden. Ob das Mediationsergebnis insgesamt unter den gezeigten Mängel leidet, hängt deshalb insbesondere davon ab, wie die nicht angezweifelten Informationen sowie die Mängel von den Mediatoren in dem mehrstufigen Verdichtungsverfahren bis hin zum Gesamtergebnis aggregiert wurden. Dies ist bis heute nicht untersucht worden und in absehbarer Zukunft auch nicht untersuchbar, weil in der gespannten politischen Situation unverzerrte Informationen wahrscheinlich nicht erhältlich sind.

Es gibt aber bereits aus den vorliegenden Unterlagen deutliche Hinweise darauf, dass dieser Aggregationsprozess nicht allen Bedenken der Kontrollgutachter gerecht geworden ist. Hierzu drei Beispiele:

- **Aussagenkonflikte**, die auf der unteren Ebene der Einzelgutachten deutlich geworden sind, werden auf der nächsten Verdichtungsebene plötzlich mit ad hoc-Argumenten aufgelöst (z.B. W3 gegen W4; Stellungnahmen Prof. Beder).
- **Erkenntnislücken**, die auf der unteren Ebene deutlich geworden sind, werden auf der nächsten Verdichtungsebene mit dem Verweis auf „*zusätzliche notwendige Forschung*“ abgetan. Eine Beeinflussung des Urteils durch die Erkenntnislücke ist nicht zu erkennen.
- **Erkenntnisse werden überinterpretiert**. Beispielhaft seien die arbeitsplatzschaffenden Effekte des Flughafenausbaus genannt. Das Gutachten W4 prognostizierte 1999 für 2015, d.h. in damals 16 Jahren, ohne Ausbau 1,5% (!) weniger Wertschöpfung in der Region als mit Ausbau. Der Kontrollgutachter (Lucas) merkte zur Methode, mit der die „minus 1,5%“ errechnet wurden, an, die gewählte Modellierung „*ist der Gefahr der negativen Überzeichnung ausgesetzt*“. Das Gutachten (W3) zeigt: „*ein Einfluss einer Flughafeninfrastruktur auf den Arbeitsmarkt ist statistisch nicht nachweisbar*“; dann sind das insgesamt so starke Indizien, dass die Verschweigung dieser Erkenntnisse im Endbericht nicht mehr gerechtfertigt erscheint.

Der Wert des Mediationsverfahrens liegt damit weniger in der Fundierung des Gesamturteils „Flughafenausbau ja“, als vielmehr in der Fülle an Einzelinformationen, die zusammengetragen wurden. Da viele Einzelinformationen aber durch die Män-

gel der aufgezeigten Art in ihrem Wert vermindert sind, wird es in Zukunft bei jeder zu treffenden Entscheidung erforderlich sein, neu zu überlegen, ob die aus dem Mediationsverfahren ableitbaren Informationen für die jeweiligen Zwecke ausreichend sind. Eine Übertragung der Technik der Mediation auf andere Großprojekte kann nicht empfohlen werden.

5 Zusammenfassung

Es wurde versucht, die methodischen Mängel des Mediationsverfahrens zu systematisieren. Es wurden verschiedene Typen von Mängeln anhand von Beispielen dargestellt. Mängel der Aggregation der Einzelinformationen zum Endurteil wurden nicht untersucht. Deshalb kann die Frage, ob das Gesamtergebnis der Mediation (also die bedingte Befürwortung des Ausbaus) durch die festgestellten Mängel hinfällig wird, nicht beantwortet werden. Es gibt aber Indizien dafür, dass der Endbericht der Mediatoren die festgestellten Mängel nicht ausreichend sachgerecht berücksichtigt. Eine Erforschung des Aggregationsprozesses der Einzelinformationen zum Gesamturteil wird deshalb für sinnvoll und notwendig gehalten.

Dieses Dokument wurde bereitgestellt vom:

RMI

Rhein-Main-Institut Darmstadt

. Rostocker Str. 17 . 63303 Dreieich . Tel. 06103-388087 . Fax. 06103 936619 .

Info@RM-Institut.de . <http://www.rm-institut.de>

6 Literatur

- BVF (2000), Flughafenkonzept der Bundesregierung: Anhörung. Unveröffentlichte Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm zum Flughafenkonzept der Bundesregierung vom 26.9.2000, Ratingen.
- Dialogforum (2000), Liste der im Rahmen des Mediationsverfahrens offen gebliebenen Fragestellungen, Regionales Dialogforum, <http://www.dialogforum-flughafen.de/restantenliste/html>, 5.10.2000.
- Flughafenkonzept (2000), Flughafenkonzept der Bundesregierung, Entwurf vom 30.8.2000, BMVW LS 11 / 20.00.50-03, Berlin
- Hanusch, H., Kuhn, T. und Cantner, U. (1994), Nutzen-Kosten-Analyse, München
- Hauff, M. und Horbach, J. (2000), Stellungnahme zur wissenschaftlichen Methodik der im Rahmen des Mediationsverfahrens erstatteten Gutachten zu den Beschäftigungswirkungen eines Ausbaus des Flughafens Frankfurt, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Magistrats der Stadt Hofheim, Hofheim.
- Koch, R. (2000), Erklärung – Roland Koch zum geplanten Ausbau des Frankfurter Flughafens, Pressemitteilung der Hessischen Staatskanzlei vom 19. August 2000, Wiesbaden
- Mediation (2000), Das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt – Gutachten, Zusammenfassungen Endbericht und Präsentationen der Ergebnisse, Herausgegeben von der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden, CD ROM.