

Darmstadt/Dreieich, den 30.4.2007

Flughafen-Ausbau: Wichtiger Abwägungsfaktor bröckelt -

Konsensus-Workshop zeigt: Arbeitsplatzprognosen weisen gravierende Mängel auf

Durch den Ausbau würde die regionalökonomisch „optimale Flughafengröße“ überschritten

Im laufenden Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Rhein-Main-Flughafens muss der Hessische Wirtschaftsminister Riehl eine schwierige Abwägungsentscheidung treffen:

Auf der einen Seite der Waagschale zu gewichten ist der Nutzen des geplanten Vorhabens. Hier verweist die FRAPORT als Antragsteller u.a. darauf, das Vorhaben würde 100.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, womit der Ausbau einen Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung leiste. Auf der anderen Seite der Waagschale liegen die – gesellschaftlichen und privaten – Belange, die negativ von dem Ausbau betroffen wären.

Um den positiven Effekt von 100.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen zu belegen, hat FRAPORT im Planfeststellungsverfahren Prognose-Gutachten vorgelegt, die in ihrem Auftrag angefertigt worden waren. Für die Abwägung im Planfeststellungsbeschluss dürfen diese allerdings nur dann herangezogen werden, wenn bestimmte Anforderungen, die das Bundesverwaltungsgericht in anderen Flughafen-Auseinandersetzungen formuliert hat, erfüllt sind.

Kritik am methodischen Vorgehen der Prognose-Gutachter, die bereits im Rahmen der Mediation und des Raumordnungsverfahren aktiv waren, würde von unterschiedlichen Seiten an mehreren Stellen geäußert. Was bislang fehlte, war eine Gesamtschau, die aus unterschiedlichen Perspektiven und Positionen die Prognose-Gutachten auf ihre methodische Tragfähigkeit befragte. Als Instrument dafür wurde der „Konsensus-Workshop“ gewählt, wie er zur Evaluation von wissenschaftlichen Gutachten auch auf EG-Ebene üblich ist (siehe Anlage 1).

Ergebnisse des Konsensus-Prozesses

Es zeigt sich: Das Gutachten G 19.2 Baum et al. verwendet Methoden, die dem Stand der Wissenschaft nicht entsprechen. Es wurden leicht verfügbare Daten nicht in die Untersuchung

einbezogen, was zu grob fehlerhaften Ergebnissen geführt hat. In Bezug auf die benutzten Daten ist die Methode der Regressionsanalyse nicht anwendbar. Dies hätte leicht mit üblichen statistischen Testverfahren ermittelt werden können, was unterblieb. Es wurde nicht beachtet, dass sich mit der verwendeten Methodik keine Kausalitäten testen lassen. Es wurde entgegen den Empfehlungen der Literatur eine „Regression durch den Ursprung“ durchgeführt, sowie das Phänomen der Scheinregression nicht beachtet. Währenddessen weist der Gutachter Hujer ausführlich auf dieses Phänomen hin und wendet die Methoden an, mit denen man das Problem beheben kann. Korrigiert man die Fehler, dann zeigen sich die behaupteten Arbeitsplatzeffekte nicht mehr.

Ähnliche Konsequenzen haben die Fehler des Gutachtens 19.1 von Hujer et al. Das Gutachten untersucht einen unvollständigen Kreislauf: Es setzt auf Wunsch des Auftraggebers Fraport bei den „Anstoßeffekten“ an und kann deshalb nur einen Teil der gesamten Wirkungen des Flughafenausbaus, erfassen.

Schlussfolgerungen und Konsequenzen

Die Gutachten zum Ausbau des Flughafens Frankfurt enthalten so erhebliche Mängel, dass sie den Anforderungen, welche deutsche Gerichte an die Qualität von Gutachten stellen, nicht entsprechen (siehe Anlage 2).

Wirtschaftsminister Riehl kann daher die Ergebnisse der Prognosen seiner Abwägungsentscheidungen nicht zugrunde legen.

Eine methodische korrekte Auswertung der von den Gutachtern verwendeten Daten führt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Entstehung von Arbeitsplätzen durch den Betrieb eines vergrößerten Flughafens mit mehr Luftverkehr bringt für das Rhein-Main-Gebiet insgesamt keine zusätzlichen Arbeitsplätze.
- Der Flughafen trägt zu einem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe bei. Es werden Arbeitsplätze von der Produktion in den Dienstleistungsbereich verlagert.
- Die Daten zeigen, dass es eine optimale Flughafengröße gibt. Regionen sollten versuchen, diese Größe zu erreichen. Eine Maximierung der Größe ihres jeweiligen Flughafens bringt einer Region keinen Vorteil.

Für Rückfragen stehen zur Verfügung:

Prof. Dr. Friedrich Thießen, 06103-61456

Prof. Dr. Martin Führ, 06103-936617

Anlage 1: **Der Konsus-Prozess: Vorgehen, Teilnehmende und Ergebnis-Dokumentation**

Ein speziell auf regionalökonomische Prognosen zugeschnittenes Evaluations-Instrument wurde im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens entwickelt; dort allerdings nicht auf die aktuellen Gutachten angewandt. Das Rhein-Main-Institut e.V. (RMI; www.rm-institut.de) hat nun mit Unterstützung der Initiative „Zukunft Rhein Main“ acht unabhängige Experten gewonnen, die an dem dreistufigen Konsensus-Prozess mitwirkten:

1. Prof. Dr. Franz-Josef Bade (Universität Dortmund, Regionalökonomie/Raumplanung)
2. Bart Boon, MSc, (CE-Institut Delft, Meta-Analysen zu Luftverkehrsgutachten)
3. Alexander Eickelpasch (DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin)
4. Prof. Dr. Horst Gischer (Universität Magdeburg, Volkswirtschaft)
5. Wulf Hahn (RegioConsult, Regionalökonomie)
6. Prof. Dr. Utz-Peter Reich (FH Mainz, Statistik, Input-Output-Rechnung)
7. Dr. Karl Otto Schallaböck (Wuppertal-Institut; Verkehrswissenschaft)
8. Prof. Dr. Harald Spehl (Universität Trier, Regionalökonomie)

Im ersten Schritt hatte jeder der Experten jeweils für sich die beiden Gutachten anhand des Evaluierungsinstrument ERW-I zu bewerten und die Bewertung schriftlich festzuhalten. Ziel des Instrumentes ist es, Ergebnisse wissenschaftlicher Gutachten nach einem standardisierten, geordneten und nachvollziehbaren Schema zu evaluieren. Das Instrument ermöglicht es zu prüfen, ob auf die zunächst gestellten und als relevant eingestuften Fragestellungen in den Gutachten Antworten gefunden wurden und ob diese ausreichend sind oder sich neue relevante Fragen ergeben. Das Evaluierungsinstrument stützt sich auf die Standards für Evaluationen, wie sie von der Gesellschaft für Evaluation, Berlin, herausgegeben werden (DeGEval-Standards 2002).

Durch die Vorgabe eines Rasters mit genau definierten Prüfschritten und die Unterteilung der Analyse in beschreibende und bewertende Darstellungen wird eine größere Standardisierung der Begutachtung erreicht. Dadurch werden Auslassungen sowie Über- und Untergewichtungen einzelner Aspekte verhindert bzw. erkennbar, die Begutachtung objektiviert und die Qualität der Evaluation gesteigert. Die Vorgehensweise anhand des vorgegebenen Rasters erhöht die Transparenz der Evaluation und macht den Evaluationsprozess leicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ermöglicht es die Rasterung, die Stellungnahmen mehrerer Evaluatoren in einer Synopse zusammenzufassen und ein Gesamtbild zu erstellen.

Im zweiten Schritt diskutierten die Experten ihre unabhängig voneinander erstellten Evaluationsberichte im Rahmen eines Workshops, der am 12. Sept. 2006 in Darmstadt stattfand. Der Konsensusworkshop wurde moderiert und geleitet von Dr. Christoph Ewen.

Ziel der Diskussion war es, die Bereiche zu identifizieren, bei denen die Experten in ihrer Einschätzung übereinstimmen (Konsens) und diejenigen, bei denen dies nicht der Fall ist (Dissens). Überraschend an diesem Workshop war nicht nur, wie weitreichend und fundamental die methodischen Kritikpunkte der Experten waren, sondern auch der Umstand, dass – trotz der pluralistischen Zusammensetzung des Experten-Kreises - in keinem einzigen Punkt ein Dissens zu konstatieren war.

Im dritten Schritt dokumentierte das RMI die Ergebnisse des Workshops und legte sie den Teilnehmern vor. Damit liegt nur eine abgestimmte Dokumentation des Konsensus-Prozesses vor.

Anlage 2: Zusammenfassung der Dokumentation zum Konsensus-Workshop (Auszug)

Die Ergebnisse des Konsensus-Workshops sind abschließend an den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts zu messen. Diese Aufgabe wurde vom Rhein-Main-Institut auf der Grundlage der vorstehend dokumentierten Befunde zu den einzelnen Evaluations-Gegenständen wahrgenommen. Zu prüfen war dementsprechend (siehe die in Abschnitt 1.3 wiedergegebenen Prüfungsmaßstäbe des Bundesverwaltungsgerichts), ob die Gutachten

- mit den zu ihrer Zeit verfügbaren Erkenntnismitteln,
- unter Beachtung der in Bezug auf die Fragestellungen erheblichen Umstände,
- sach- und methodengerecht erstellt wurden sowie
- ob und die Gutachten die mit den Prognosen verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen in einem Maße dargestellt haben, wie es die Probleme der Untersuchungsmethoden erfordert hätten.

Zu den einzelnen Prüfungsmaßstäben lassen sich folgende Angaben machen:

1. Verfügbare **Erkenntnismittel**:

Im Fall von G 19.1 stellt die Input-Output-Methode in Verbindung mit Befragungen zur Eingangsdatenbeschaffung nicht diejenige Methode dar, welche die eigentlich interessierenden Effekte wie Gesamteinkommen und Gesamtbeschäftigung ohne Gefahr gravierender Fehlschlüsse am geeignetsten prognostizieren kann. Andere Methoden sind verfügbar, aber nicht benutzt worden. Die Gutachter haben die Zwecke des Gutachtens nicht thematisiert und die Methode daher nicht auf die Zwecke hin ausgewählt.

Im Fall von G 19.2 gibt es sowohl erhebliche Methoden- wie Datenfehler. Es wurden leicht verfügbare Daten nicht in die Untersuchung einbezogen, was zu grob fehlerhaften Ergebnissen geführt hat. In Bezug auf die benutzten Daten ist die Methode der Regressionsanalyse nicht anwendbar. Dies hätte leicht mit üblichen statistischen Testverfahren ermittelt werden können, was unterblieb. Die fehlende Anwendbarkeit der Regressionsmethode wurde dadurch nicht erkannt und Fehlschlüsse gezogen.

2. Für die Fragestellungen **erheblichen Umstände**:

Im Fall von G 19.1 sind für die Prognose erhebliche Umstände nicht beachtet worden. Zu nennen ist die mangelnde Einbeziehung der Planungen bei den anderen deutschen Flughäfen in die Frankfurter Prognose.

Im Fall von G 19.2 wurde nicht beachtet, dass sich mit der verwendeten Methodik keine Kausalitäten testen lassen. Die häufig wiederholte Behauptung, es seien Kausalitäten nachgewiesen worden, entbehrt der methodischen Grundlage. Leicht verfügbare Indizien, denen zufolge Kausalitäten anders verlaufen als behauptet – dazu gehören auch Gutachten zum Flughafenausbau, welche diese anderen Kausalitäten verwenden (s. Schubert, Kollberg, 2004) – wurden nicht beachtet. Die notwendigen Tests auf Richtung der Kausalitäten wurden nicht angewandt. Der Versuch in G 19.2, die wirtschaftliche Entwicklung der Region ausschließlich auf den Faktor Luftverkehr zurückzuführen, wie dies in den verwendeten Regressionsgleichungen zum Ausdruck kommt, ist wissenschaftlich unhaltbar.

3. Zur **Sach- und Methodenrichtigkeit**:

Im Fall von G 19.1 wurde die Input-Output-Analyse nicht sachgerecht angewendet, weil die angenommene Stabilität der in der Input-Output-Rechnung implizit enthaltenen Strukturen nicht gewährleistet ist, keine vollständigen Kreislauf- (inkl. Vorleistungs-) wirkungen untersucht wurden, und die zur Prognose notwendigen Daten aus einer einseitigen Befragung stammen, die kein unverzerrtes Bild auf die Gesamtheit ermöglicht.

Im Fall von G 19.2 erfolgte eine grob fehlerhafte Anwendung der Regressionsmethode gegen alle Regeln, die auch in einfachen Lehrbüchern zu finden sind.

4. Zugrundelegung der **relevanten Sachverhalte:**

Die in der Input-Output-Analyse implizit enthaltene Prognose, dass Einkommen und Beschäftigung in Deutschland proportional mit den vom Flughafen Frankfurt getätigten Ausgaben steigen, ist in G 19.1 nicht **einleuchtend begründet**.

Im Fall von G 19.2 wurden willkürlich räumliche Abgrenzungen vorgenommen und wichtige Regionen (München, wachstumsstarke Regionen ohne Flughäfen) nicht in die Betrachtung einbezogen.

5. Zur **Ungewissheit künftiger Entwicklungen:**

Die mit den Prognosen verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen sind weder im Fall von G 19.1 noch im Fall von G 19.2 in einem Maße dargestellt worden, wie es die Probleme der Untersuchungsmethoden erfordert hätten.

Abschließend ergibt sich:

Mit dem gewählten Vorgehen ist den Adressaten der Gutachten ein Bild von der Vorteilhaftigkeit des Flughafenausbaus vermittelt worden, das nicht durch wissenschaftlich abgesicherte Verfahren zustande gekommen ist.