

# Airports as initiators of regional visions: Balancing between hierarchical steering and governance? Flughäfen als Initiatoren regionaler Raumleitbilder

Ute KNIPPENBERGER

(Ute Knippenberger, Dipl. Ing. Architektin, Universität Karlsruhe (TH), Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen, Englerstrasse 11, 76131 Karlsruhe, ute.knippenberger@stba.uni-karlsruhe.de)

## 1 ABSTRACT

Airport as Initiators of Regional Visions: Balancing between hierarchical steering and governance?

The strong attraction of airports as locations for different industries has led to new agglomeration patterns. At the same time the setting of a competitive air-transport market have caused airport management firms to strategically develop these agglomerations under the notion „Airport Cities“ or “Aerotropolis”. Local authorities and regions, which host the airports only recently realised the placetaking of a development that creates new challenges regarding land use planning and strategic visions for its regional embedment. So far the development of airport cities is a rather privately driven development, but its impacts reach beyond the airport fence. The attraction of service, logistics and high-tech industries should therefore be incorporated in a larger regional planning framework. However especially in densely populated regions the relation between airports and their surroundings is rather a conflicting one. Also they mostly lack a coordinating institution in charge for the encompassing spatial development.

In order to do so the clarification of the terms aviation, aviation-related or airport-affine uses (which is usually used in Germany) is necessary. For example in the actual approval process for the extension of Frankfurt airport these notions are used, but their distinction is not clarified. Thus all building development happening within the extension is declared airport-related or airport-affine, which excepts them, according to the approving institutions, from a planning procedure. Only by means of these definitions a judgement can be made, whether the building permission is incorporated in the airport-function or if the development is subject to further consideration. Still the pure steering would not be enough: In a competitive environment with other cities and regions it is indispensable to build a dialogue between airports and their surroundings not only with regard to environmental, economic and security issues. A coherent, strategic approach towards a regional spatial vision viewing the airport not as an obstacle but as a catalyst is further necessary.

Therefore the article contextualises the airport city topic as follows: 1. In giving a short view on the preconditions of the airport city development and an estimation of their spatial impact. 2. In depicting the recent legal planning treatment from the institutions in charge and in questioning these approaches. 3. In an approximation of the notions airport-related or airport-affine under consideration of the definition of an airport in a competitive market environment and 4. In identifying the actor's constellations in Rhine-Main preventing a coherent planning approach to come alive and a perspective of how this could happen. The article therefore summarises actual findings of the ongoing PHD-research and makes them publicly accessible. The goal is primarily to illustrate the complex situation. At the example of Frankfurt airport it is shown, how the extension conflict and the airport city topic intermingle.

## 2 THEMA

Die Anziehungskraft von Flughäfen als Standorte für unterschiedliche Industrien hat zu neuen räumlichen Agglomerationsmustern geführt. Zugleich haben Flughafenbetreiber, unter dem Druck eines globalen Konkurrenzmarktes im Luftverkehr, diese Agglomerationstendenzen zur strategischen Entwicklung von „Airport Cities“ (Güller 2001) oder “Aerotropolis” (Bender 2006) genutzt. Die Kommunen und Regionen, in denen die Flughäfen beheimatet sind, erkennen erst seit kurzer Zeit, dass hier eine Entwicklung ihren Lauf nimmt, die planungsrechtlich neue Herausforderungen kreiert<sup>1</sup>. Bisher ist die Entwicklung von “Airport Cities” eine privatwirtschaftlich initiierte, deren räumliche Wirkung allerdings den Flughafenzaun überschreitet. Denn nicht nur die Nutzungen am Flughafen selbst, auch die räumlich wirksame Anziehung für Dienstleistungen, Logistik und Hightech-Firmen stellen Agglomerationsfaktoren dar, die raumordnerisch und stadtplanerisch in einen größeren Rahmen eingebettet werden sollten. Besonders in dicht besiedelten Regionen besteht bereits ein konfliktreiches Verhältnis zwischen den Flughäfen und ihrem Umland. Eine

<sup>1</sup>Gespräch mit Peter Habermann, Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 24.01.2008

steuernde Institution, die das Phänomen planerisch angehen könnte und deren räumlicher Umgriff dem Einzugsgebiet des Flughafens entspricht, existiert meist nicht.

Für die Beurteilung der Entwicklung spielen die Begriffe flughafenbezogener, flughafenaffiner und nicht flughafenaffiner Nutzungen eine große Rolle. Denn nur anhand dieser Definitionen ist es möglich, am Beispiel des deutschen Planungsrechtes, die Unterscheidung zwischen Bauleitplanung und Sondernutzung Flughafengelände zu unternehmen, die aber auch nur einen ersten Schritt darstellt. An regionalen Gesamtkonzepten, die raumplanerisch den Agglomerationsfaktor Flughafen in die Entwicklung einbeziehen, fehlt es bisher gänzlich. Dies liegt zum einen daran, dass Lärm meist das dominante, regionale Thema ist, wenn es um Flughafenentwicklung geht, und neue Konfliktfelder vermieden werden. Zum anderen bilden sich mit der Privatisierung der Betreibergesellschaften spezifische Akteurskonstellationen, durch welche die Definition der Entwicklung am Flughafen als Sondernutzung gehalten wird. Dabei ist es auch im Wettbewerb der Regionen entscheidend, wie der Dialog zwischen Flughäfen und ihrer Region nicht nur in bezug auf Lärm und Umwelteinflüsse, sondern auch auf Flächenentwicklung hin geführt wird. Flughäfen können hier einen Ansatzpunkt für regionale Raumleitbilder bieten.

Im vorliegenden Aufsatz wird die Thematik der Airport Cities daher folgendermaßen kontextualisiert: 1. In einer knappen Darstellung der Vorbedingungen der Entwicklung von „Airport Cities“ und einer Einschätzung zu deren räumlicher Wirksamkeit. 2. Im Aufzeigen des aktuellen planungsrechtlichen Umgangs von Seiten der Planungsinstitutionen und in der Hinterfragung dieser Ansätze. 3. In einer Annäherung der Begriffe flughafenbezogen und flughafenaffin unter Berücksichtigung der Definition „Flughafen“ in einem globalen Konkurrenzmarkt und 4. Im Aufzeigen der Akteurskonstellationen am Beispiel Frankfurt Rhein-Main, die ein regionales Raumleitbild bisher behindern und einem Ausblick, wie dies gelingen könnte. Der Aufsatz faßt somit Forschungsergebnisse der laufenden Dissertation der Autorin zusammen und macht diese der Öffentlichkeit zugänglich. Ziel ist es, die komplexe Situation überhaupt erst darzustellen und die Blockaden aufzuzeigen. Anhand des Fallbeispiels Flughafen Frankfurt Main wird darüber hinaus deutlich, wie die beginnende Vermischung des Ausbaukonfliktes mit dem der Airport City eine Steuerung verhindert.

### **3 VORBEDINGUNGEN DER ENTWICKLUNG ZU „AIRPORT CITIES“**

Die Entwicklung eines Flughafens zu einer „Airport City“ resultiert als Strategie aus der Marktsituation des Flughafenbetreibers im Luftverkehr. Die Faktoren Deregulierung des Luftverkehrsmarktes und die Privatisierung von Betreibern und Luftfahrtgesellschaften interagieren dabei miteinander. Dennoch können unterschiedliche Einflüsse dieser Faktoren distinguiert werden. Unabhängig von der frühen Deregulierung in den USA, begann der europäische Prozess der Deregulierung 1987 und wurde in mehreren Schritten bis zum Jahr 1997 fertiggestellt. (Burghouwt, Huys 2003; Beder 2000; Pompl 1998)

#### **3.1 Deregulierung national und international**

Zielsetzungen der Deregulierung waren die Herstellung eines Konkurrenzmarktes, die Ermöglichung des Marktzugangs, die Verringerung von Kapazitätsengpässen und flexiblere Tarifgestaltung (Pompl 1998). Diese Deregulierung veränderte den Luftverkehrsmarkt innerhalb der EU und nahm daher nicht nur auf die Fluglinien, sondern ebenso auf die Betreibergesellschaften Einfluß. Die wichtigsten Ergebnisse der Deregulierung, die Relevanz für den Flughafenbetrieb haben sind:

- Der Wegfall der Staatsfluglinien
- Das Aufkommen von Billigfluglinien
- Die Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste
- Die Forcierung von sogenannten Hub And Spoke Netzwerken zuungunsten von Punkt-zu-Punkt Flugverbindungen

Die Folgen für die Flughäfen sind:

- Konkurrenz innerhalb des Flughafensystems (Regionalflughäfen)
- Konkurrenzmarkt Ground Handling
- Hub Konkurrenz

Diese Faktoren resultieren in einem Konkurrenzmarkt Luftverkehr, in dem die Betreibergesellschaft bestehen muß. Eine Reaktion auf diese veränderten Marktbedingungen ist die Entdeckung des Flughafens als Immobilie. Unter dem Begriff „Airport City“ subsumiert stellt diese strategische Veränderung eine der dominanten Herangehensweisen von Flughafenbetreibern heute dar. Flughäfen, auch kleinere, regionale, bedienen sich dieser Strategie, auch wenn sie nur einen erweiterten Servicebereich für Fluggäste bezeichnet. Besonders an Großflughäfen mit Hubfunktion und hohem Logistikanteil entstehen darüber hinaus durch Multiplikatoreffekte auf dem Flughafengelände und in unmittelbarer Umgebung multifunktionale Nutzungsagglomerationen. Insofern kann beim Begriff „Airport City“ von zwei grundsätzlichen Tendenzen ausgegangen werden: Als Produkt und als Prozeß. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

### 3.2 Airport City als Produkt

Wie in Abbildung 1 dargestellt ist „Airport City“ als Produkt zu begreifen. Dies bezieht sich einerseits darauf, dass Betreiber ihren Flughafen als Produkt über den Luftfahrtspekt hinaus versuchen, zu positionieren, andererseits darauf, dass die Beratungsleistung für diese Positionierung als neues Geschäftsfeld beispielsweise von Unternehmensberatungen, aber auch als Wissenstransfer von den Betreibern selbst entdeckt wird.



Abb. 1: Produkt Airport City Einfluß Luftverkehr (e.D.)

In einem volatilen Luftverkehrsmarkt sind die Betreibergesellschaften zu einer Diversifizierung ihrer Einkünfte gezwungen. Zum Angebot von Luftfahrtleistungen kommt daher dem Ausbau des sogenannten Non-Aviation-Geschäftes große Bedeutung zu. Eine weitere Diversifizierungsstrategie besteht im Export von Beratungsdienstleistungen und Ground-Handling für andere Flughafenbetreiber und in der Beteiligung. Für die Entwicklung am Ort sind zwei Strategien möglich: die quantitative Veränderung des Flughafens, also der Ausbau, und die qualitative Strategie der Verbesserung der angebotenen Dienstleistung Flughafen. Die Volatilität und Begrenzung der Kapazitäten der eigentlichen Luftfahrt Dienstleistung lassen die Betreibergesellschaft zu einem qualitativen Ausbau tendieren. Dies ist insofern zu beachten, als der Ausbau der „Airport City“ nicht zwingend mit dem Ausbau des Flughafens korreliert.

### 3.3 Die Kunden der Airport City

Ein wichtiger Aspekt sind die Kunden für das neue Produkt „Airport City“. Die nach wie vor wichtigsten Kunden sind die Fluggäste. Untersuchungen zeigen, dass die Kaufbereitschaft am Flughafen besonders hoch ist, auch bei Geschäftsleuten. Die Geschäfte „airside“ zielen denn auch in erster Linie auf ein besonders kaufkräftiges Publikum. Darauf wird sogar mit speziellen Editionen einzelner Produkte reagiert, die dann nur am Flughafen zu kaufen sind<sup>2</sup>. Der luftseitige Einzelhandel ist auch deswegen wichtig, da die Stresskurve der Reisenden erst nach dem Check-In und den Sicherheitskontrollen in Richtung Kauflaune zeigt. Neuere Terminals wie in Kopenhagen machen sich diesen Vorgang zunutze, indem sie einen zentralen Warteraum anbieten, in dem sich der Einzelhandel konzentriert. Die eigentlichen Gatepositionen werden erst etwa 30 Minuten vor Abflug bekanntgegeben. Doch auch Anwohner und Beschäftigte lokaler Unternehmen zählen

<sup>2</sup> Gespräch mit Patrick Keidel, Fraport AG, 9.6.2006

zu den Kundengruppen, deren Potential noch nicht ausgeschöpft ist (Beitrag Mercer Consulting in: Beder 2000).

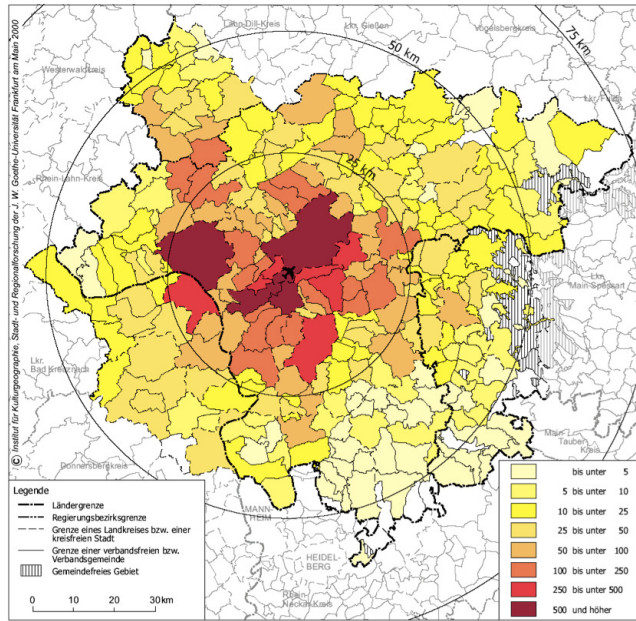


Abb. 2: Flughafenpendler (Quelle: KSR 2000: 99)

Eine Befragung am Münchner Flughafen hat wiederum gezeigt, dass relative höhere Anteile der Besucher und Angestellten des Flughafens gegenüber den Passagieren den Besuch des Flughafens für einen Einkauf genutzt haben (Heinritz 2003). Am Flughafen Frankfurt wird derzeit das Untergeschoß des Terminal 1 speziell auf die Bedürfnisse der rund 68.000 Angestellten umgebaut und das Sortiment angepasst. Aus dieser Strategie lässt sich indirekt ein Kaufkraftabfluss für die umliegenden Gemeinden schließen, in denen ein Großteil der Angestellten des Flughafens wohnhaft ist. Die Abbildung zeigt, dass es sich dabei größtenteils um direkte Anrainergemeinden des Flughafens handelt.

Dennoch liegt der Fokus der Retailangebote sowohl bei der Kundschaft aus dem Umland, als auch bei den Angeboten für Fluggäste im hochwertigen Sortimentsangeboten<sup>3</sup>. Damit werden Argumentationen gestützt, die in der Entwicklung von Flughäfen zu “Airport Cities” als Produzenten neuer Ungleichheiten sehen und als “stabile Einheiten einer elitären Form der Fortbewegung” (Kesselring 2007). Werden die Bedürfnisse einer immerfort mobilen Elite als öffentliches Interesse deklariert, wie es in der Argumentation zum aktuellen Planfeststellungsverfahren des Frankfurter Flughafens den Anschein hat, ist die Verknüpfung des Ausbaukonfliktes mit der Thematik der “Airport Cities” absehbar (Land Hessen 2007: C III, 1716 f.)

### 3.4 Airport City als Prozess

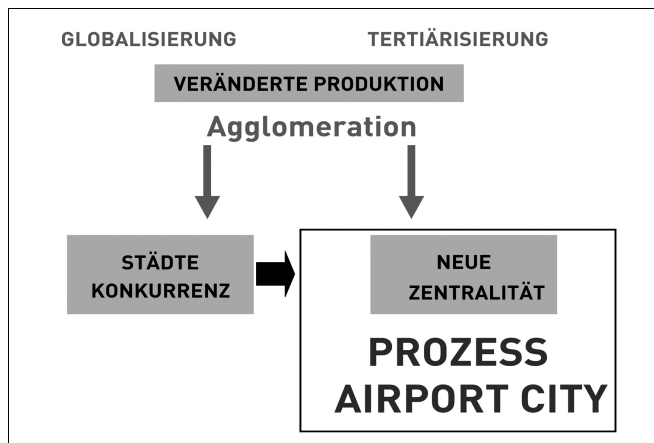


Abb. 3: Prozess Airport City Einfluß Neue Zentralitäten e.D.

<sup>3</sup> Gespräch Patrick Keidel, Fraport AG, 9.6.2006

Mit dem Begriff Prozeß werden im Folgenden räumliche Agglomerationstendenzen bezeichnet, insbesondere bei Hub-Flughäfen, die signifikante Logistikfunktionen erfüllen, ist die Entwicklung von Flughäfen als raumwirksamen Faktoren relevant. Postfordistische Gesellschaften entwickeln veränderte räumliche Agglomerationsmuster, hier induziert durch Tertiärisierung der Produktionsverhältnisse, verbunden mit Clusterbildung der Dienstleistungsökonomie und der Veränderung des Logistikmarktes durch Just-In-Time-Prinzipien. Im Zusammenhang der Globalisierung resultieren diese in veränderten ökonomischen Agglomerationsmustern, die sich auch räumlich ausprägen (siehe auch Oechsle 2006: 26ff.).

Aufgrund der internationalen Verknüpfung sind Flughäfen in diesen neuen Mustern Nutzer und Erzeuger neuer Zentralitäten. Firmen, welche die direkte Nachbarschaft zum Flughafen suchen sind Feinmetallverarbeitung, Elektronische Verarbeitung, Präzisions- und optische Mechanik und natürlich Logistik (Brake 2005). Die Nähe zu Deutschlands Finanzzentrum Frankfurt begünstigt besonders am Flughafen Frankfurt Rhein-Main weitere Agglomerationseffekte. Gleichzeitig fördern diese Tendenzen den Wettbewerb städtischer und metropolitaner Standorte, wodurch die aufkommende Städtekonkurrenz den Prozess zur Airport City-Bildung zusätzlich unterstützt. (siehe Abb. 3)

#### 4 PLANUNGSRECHTLICHE SITUATION

Die skizzierten Entwicklungen sprechen für die Annahme, dass die Entwicklungen aus dem Luftverkehrsmarkt raumrelevant sind und entsprechend in raum- und stadtplanerischer Hinsicht Niederschlag finden sollten. Dabei entsteht im Bezug auf die Raumplanung primär die Problematik, dass der Zentralitätsbegriff sich nach wie vor an der Konzeption der zentralörtlichen Versorgung orientiert. Auch ist die raumplanerische Ebene zu übergreifend, um auch kleinräumige Nutzungsdifferenzierungen an und um Flughäfen zu behandeln. Eine regionale Ebene entsprechend des Einzugsgebietes von Flughäfen wäre geeigneter.

Flughäfen fallen Ihrem infrastrukturellen Charakter zufolge unter das Fachplanungsverfahren, vergleichbar mit Bahnhöfen und Häfen. Hier wird die fachplanerische Notwendigkeit der Infrastruktureinrichtung gegenüber Belangen wie Naturschutz, Privateigentum, Landwirtschaft in Form der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange abgewägt<sup>4</sup>. Dieses sogenannte Planfeststellungsverfahren erfolgt allerdings in Abstimmung mit der überörtlichen Raum- und Landesplanung<sup>5</sup>.

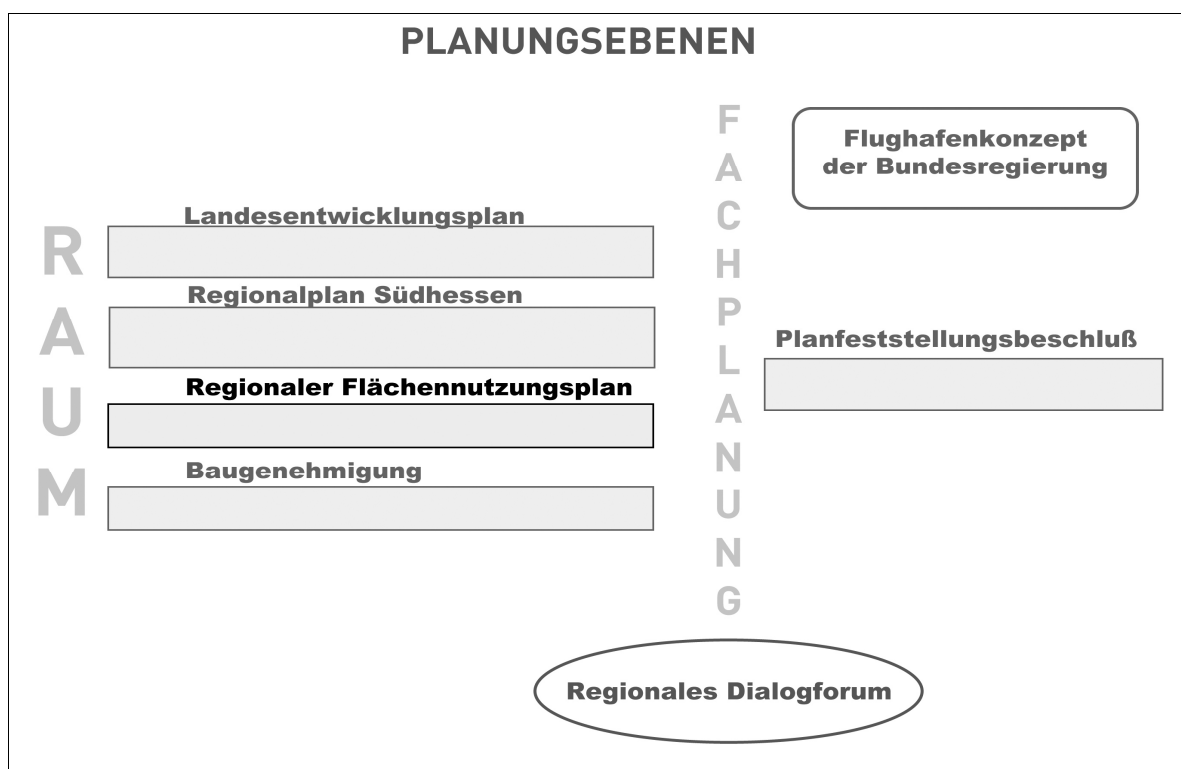


Abb. 4: Regelungsebenen Flughafen Frankfurt Main (Eigene Darstellung)

<sup>4</sup> LuftVG 2. Unterabschnitt §6 (1)

<sup>5</sup> LuftVG 2. Unterabschnitt §6 (2)

Im aktuellen Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt ging daher dem Fachplanungsverfahren eine Änderung des Landes- und des Regionalentwicklungsplanes voraus. In der eigentlichen Planungshierarchie folgt dem planfestgestellten Ausbau lediglich die Baugenehmigung der zuständigen Bauordnungsbehörde. Diese Baugenehmigung wird nach Prüfung bauleitplanerischer Belange erteilt. Die Region Rhein-Main unterhält zudem mit dem Planungsverband Ballungsraum Rhein-Main eine Institution, die mit der Strategie, eine Metropolregion als ganzes planerisch zu behandeln, befasst ist. Mit der aktuellen Entwicklung des regionalen Flächennutzungsplanes existiert eines der wenigen Plandokumente in Deutschland, die versuchen, die schwierige Ebene der regionalen Zusammenarbeit in der Nutzungsplanung zu erreichen. Scheinbar ein geeignetes Instrument zur Einbindung der Flughafenagglomeration in einen regionalen Planungskontext. Im aktuellen Planentwurf jedoch ist weder die Raumentwicklung für Neubauf Flächen im Hinblick auf den Agglomerationsfaktor Flughafen entwickelt worden, noch findet die existierende Nutzungsdifferenzierung innerhalb der Zaunes ihren Niederschlag: Die gesamte Flughafenfläche ist als "Sondernutzung Flughafengelände" deklariert. Inwieweit die langen Planungsphasen in der Flächennutzungsplanung geeignet sind, ein dynamisches Raumleitbild zu ersetzen ist natürlich Gegenstand weiterer Diskussion. Daß aber nicht einmal hier der Entwicklung zur "Airport City" Rechnung getragen wird, läßt auf größere Probleme schließen. (Vgl. z.B. PVFRM 2007: Planentwurf „Bauflächenentwicklung 2003-2020“)

### Steuerung ja oder nein?

Betrachtet man die Regelungsebenen (Abb.4), die mit dem Flughafen Frankfurt Main befasst sind, entsteht nicht der Eindruck eines Regelungsdefizits. Zu bemerken ist allerdings, dass die entscheidungsbefugten Regelungsebenen (grau hinterlegt) landesspezifisch oder regional sind. Auf Bundesebene sind trotz des Flughafenkonzeptes keine Umsetzungs Kompetenzen vorhanden, und die Privatisierung von Bundesanteilen an einzelnen Flughäfen schränkt die Einflußmöglichkeiten weiter ein (Weimar, Jansen: 2001, siehe auch Abb.5). Die Problematik der regionalen Steuerung aber liegt eher in der Anwendung der Instrumente und ihrer Eignung für den räumlichen Umgriff der Flughafenentwicklung. Beklagt man die fehlenden oder fehlschlagenden Steuerungsmechanismen, steht am Anfang auch die Hinterfragung der Steuerungsnotwendigkeit. In Rhein-Main hat sich gezeigt, dass sämtliche Genehmigungen, die der Bauordnungsbehörde der Stadt Frankfurt am Main obliegen, nach §34 BauGB genehmigt werden. Mit diesem sogenannten Einfügungsparagraphen, der eigentlich für die klassische Baulücke innerhalb geschlossener Ortschaften gedacht ist, umgeht der Bauherr ein langwieriges Bebauungsplanverfahren. Auch im Flughafenumfeld gilt diese Praxis, wie das Beispiel des neuen Lufthansa Ausbildungszentrums in Seeheim-Jugenheim zeigt, das ebenfalls nach §34 BauGB genehmigt wurde. Auf Nachfrage des Bund für Naturschutz und Umwelt beim hessischen Regierungspräsidium, warum das Ausbildungszentrum in Ortsrandlage nach diesem Paragraphen genehmigt werde, obwohl es den Tatbestand der Einfügung nicht erfülle, erhielt der Verein die Antwort, weil es so dynamisch sei<sup>6</sup>. Neutral betrachtet deckt die Antwort eine Problematik auf: Die existierenden Instrumente eignen sich offensichtlich nicht mehr, gewisse Entwicklungen auf zufriedenstellende Weise für Kommune und Bauherr zu regeln, so dass Ausweichstrategien verfolgt werden. Das Ausmaß der Raumentwicklung an Flughäfen aber spricht für eine strategische Steuerung des Phänomens entgegen einer stückweisen Entwicklung, wie sie mit dem §34 gefördert wird.

Wie eingangs erläutert handelt es sich bei der „Airport City“ um ein relativ neues Phänomen, das sich seit etwa 10 Jahren an europäischen Flughäfen abbildet. Daher ist der planungsrechtliche Umgang damit auch für die Kommunen Neuland<sup>7</sup> in dem Sinne, dass die Notwendigkeit planungsrechtlicher Sicherung erst erkannt worden ist. Im Falle der Stadt Frankfurt wurden die bisherigen Genehmigungen für Neu- oder Umbauten von Hochbauten aus dem Flughafen gemäß §34 BauGB genehmigt. Betrachtet man aber die rechtliche Situation, die sich zum Beispiel für Einzelhandel durch §11 Bau NVO ergibt: Sondernutzungen wie Einzelhandelsflächen über 1200m<sup>2</sup>, die eine Auswirkung auf die zentralörtliche Struktur der umliegenden Gemeinden zu erwarten lassen, bedürfen eines ordnungsgemäßen Bauleitplanverfahrens. Für den Frankfurter Flughafen aber liegt kein Bebauungsplan vor.

<sup>6</sup> Telefonat mit Thomas Norgall, BUND Landesverband Hessen e.V., 07.01.2008

<sup>7</sup> Gespräch mit Peter Habermann, Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 24.01.2008

## 5 DIE BEGRIFFE FLUGHAFENBEZOGEN UND FLUGHAFENAFFIN

Bei der Beurteilung, ob die neuen Nutzungen am Flughafen eines bauleitplanerischen Verfahrens bedürfen spielt Verknüpfung der Nutzungen mit dem Standort eine wichtige Rolle. Je nach Perspektive werden die Begriffe flughafenbezogen oder flughafenaffin auf unterschiedliche Nutzungen angewendet, wobei der „Affinität“ besondere Bedeutung zukommt. Meist jedoch wird die wirtschaftliche Affinität einer Branche oder Nutzung mit der Notwendigkeit der räumlichen Affinität gleichgesetzt. So definiert zum Beispiel die Fluglärminitiative „Widema e.V.“ flughafenaffin als

„Als flughafenaffin (abgeleitet von Affinität, (lat.): Verwandtschaft, Ähnlichkeit) werden Betriebe bezeichnet, deren erbrachte wirtschaftliche Leistung überwiegend mit dem Flughafen zusammenhängen.“  
(<http://www.widema.de/fluchlaerm/informationen/fachbegriffe/flughafenaffin.html> 25.1.08)

Die Bulwien AG (1999) unterscheidet in einer Untersuchung zu den externen Effekten des Flughafenausbaus zwischen flughafenbezogen als „on-site“ und flughafenaffin als „off-site“. Diese begriffliche Unterscheidung zwischen \*-bezogen und \*-affin kann für die Beurteilung hilfreich sein, die Grenze zwischen zum Sondernutzungsbereich Flughafen zwingend gehörenden Einrichtungen und solchen, die unter die Bauleitplanung fallen, zu ziehen. Im aktuellen Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens vom 18.12.2007 wird lediglich an einigen Stellen von „flughafenaffinen“ Flächen bzw. Gewerbe gesprochen, ohne diese näher zu erläutern. Pagnia (1992) definiert Unternehmen in bezug zum Luftverkehr als luftverkehrsabhängig oder -unabhängig, wobei -affine Unternehmen zu den unabhängigen gehören und insofern keines direkten Standortes bedürfen. Die Frage nach der Abhängigkeit oder Affinität wird allerdings auch nicht umfassend geklärt. Dies kann am Beispiel des landseitigen Einzelhandels erläutert werden, der als Arbeitsstätte seinen Tätigkeitsschwerpunkt auf dem Flughafen hat. Ist der Absatzmarkt der Flughafen, ist der Einzelhandel in diesem Sinne auf die Flughafenfunktion ausgerichtet, sozusagen luftverkehrsabhängig. Das Einbeziehen weiterer Zielgruppen aus der Region aber macht diese Geschäftsanteile nicht luftverkehrsabhängig. Aus der wirtschaftlichen Verknüpfung läßt sich daher keine klare Definition herleiten. In einem sehr engen Sinne wird daher begrifflich von luftfahrtbezogenen Einrichtungen ausgegangen, die notwendig sind, die Infrastrukturleistung des Flughafens zu erhalten.

Doch ist die reine Aufrechterhaltung der Infrastruktur bereits „der Flughafen“? Im Planfeststellungsbeschluss wird explizit die Hub-Funktion des Frankfurter Flughafens als „öffentliches Interesse“ definiert (Land Hessen 2007). Es kann festgestellt werden, dass für die Aufrechterhaltung des Luftverkehrsstandortes eine Anpassung im Angebot auf der Luftseite notwendig ist. Die Beantwortung der Frage, was luftfahrtbezogene oder luftfahrtaffine Nutzungen sind und welche davon notwendigerweise innerhalb des Zaunes angelagert sein müssen, hängt also auch davon ab, wie heute ein Flughafen definiert wird. Geht man davon aus, dass es öffentliches Interesse der Bundesrepublik Deutschland ist, den Flughafen Frankfurt auch innerhalb der europäischen Hubs konkurrenzfähig zu halten, ist angesichts der Erwartungen der luftseitigen Kunden ein erweitertes Serviceangebot als flughafenbezogen aufzufassen und insofern begründbar innerhalb der planfestgestellten Erweiterung genehmigungsfähig. Die allein von Umsteigern genutzten Dienstleistungen aber befinden sich sämtlich im luftseitigen Bereich. Sämtlicher landseitiger Einzelhandel, unabhängig von einem kleinen Supermarkt für wartende Abholer und Angestellte ist in diesem Sinne nicht notwendig, also nicht luftfahrtbezogen. Die planungsrechtliche Unterscheidung zwischen luftfahrtbezogenen und luftfahrtaffin muß in jedem Fall über die Notwendigkeit räumlicher Nähe erfolgen und darf nicht mit der wirtschaftlichen Verknüpfung begründet werden.

Die Definition wird klarer, wenn wir das Schema von Pagnia umdrehen. Also nicht fragen, welche Unternehmen abhängig sind vom Flughafen, sondern von welchen Unternehmen der Flughafen abhängig ist, um seine Funktion aufrechtzuerhalten. Sämtliche solcher Nutzungen können begründbar als Bestandteil der Fachplanung planfestgestellt werden und bedürfen bei Ihrer Realisierung keiner erneuten Prüfung Bau NVO. Dazu muß definiert werden, was notwendig ist, um den Flughafen in seiner Funktion aufrechtzuerhalten.

„Ziel der Flughafenerweiterung ist der den Bedarfsanforderungen entsprechende Ausbau des Flughafens Frankfurt Main am gegenwärtigen Standort zur Sicherung und Stärkung seiner Drehkreuzfunktion (...) Bei Unterbelieben eines Ausbaus würde die Position des Flughafens Frankfurt am Main im Wettbewerb der Luftverkehrsdrehkreuze und damit auch seine Hub-Funktion geschwächt, was sich unmittelbar im Angebot der mittels Direktflug von diesem Flughafen aus erreichbaren Ziele und mithin der Anbindungsqualität der Region niederschlagen würde.“ Land Hessen 2007, Planfeststellungsbeschluss C III, Seite 1717

Hier wird also explizit die Hub-Funktion des Flughafens und das Bestehen innerhalb der Konkurrenz mit anderen Hub-Flughäfen als zentrales Interesse der Fachplanung definiert. Die Frage nach der Definition luftverkehrs- oder flughafenbezogener Nutzungen muß also diese Zielsetzung der Stärkung der Hub-Funktion mit einbeziehen. Mit der Nutzungsanreicherung im landseitigen Bereich wird aber nicht primär die Hubfunktion gestärkt, sondern weitere Geschäftsfelder akquiriert. Die Neuentdeckung von Geschäftsfeldern durch die Betreiber enthebt diese nicht zwingend den planungsrechtlichen Kontrollen, die derartige Nutzungen an einem anderen Ort ausgesetzt sein würden.

## 6 DER FALL DES REGIONALEN FLÄCHENNUTZUNGSPLANES

Welche Relevanz die Begriffsbestimmungen haben, wird am Beispiel des aktuell sich in Abstimmung befindenden Regionalen Flächennutzungsplan (RegFNP) deutlich. Im Arbeitsprozess am RegFNP wurden die Nutzungen am Frankfurter Flughafen entsprechend dem Vorgehen im gesamten Planbereich differenziert ausgewiesen, also z.B. nach Gewerbe, Dienstleistung und anderen Unterscheidungen. Nach Angaben des PVFRM<sup>8</sup> war es die Entscheidung des hessischen Regierungspräsidiums – die hessische Landesregierung hält 32% Fraport-Anteile - diese Nutzungsdifferenzierung nicht zuzulassen. Stattdessen ist der gesamte Flughafen als Sondernutzungsfläche Flughafen, also als flughafenbezogen deklariert. Dies enthebt beispielsweise die Entstehung von größeren Einkaufsflächen eines planerischen Verfahrens oberhalb der Baugenehmigung. Die Ebene des regionalen Flächennutzungsplanes wäre, unabhängig von strategischen, nicht bindenden Regionalkonzepten, die geeignete, um die Entwicklung flughafenaffiner Nutzungen am Flughafen und deren räumliche Auswirkung in der Region zu verhandeln. Wie also kommt es zu der Entscheidung, die Flächen durch die Deklaration als Sondernutzung der planerischen Regelung zu entziehen?

### 6.1 Akteure im Konflikt

Betrachten wir erneut die Regelungsebenen (Abb. 4) und die Entwicklung der Anteilseigner der Fraport (Abb. 5) wird deutlich, dass zumindest das Land Hessen und die Stadt Frankfurt zugleich als Anteilseigner und als regelnde Behörden des Flughafens agieren.

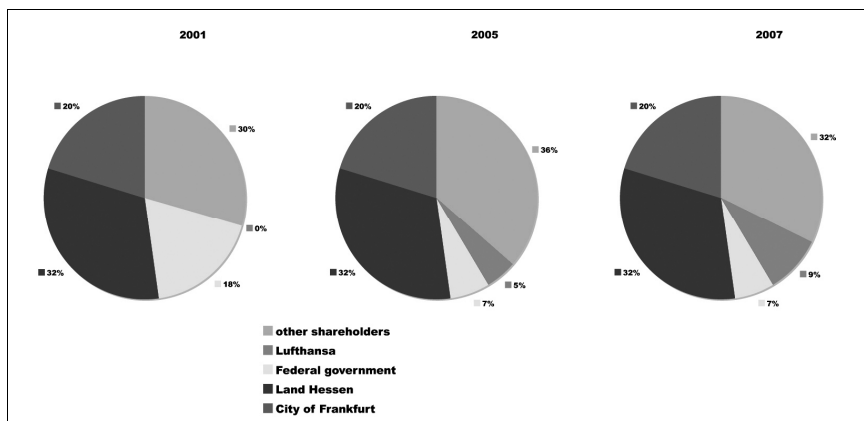


Abb. 5: Entwicklung der Anteilseigner der Fraport 2001-2007 (Quelle Fraport AG)

Die Entscheidung, den Flughafen im RegFNP als Sondernutzung zu deklarieren geht auf den Einfluss der hessischen Landesregierung zurück und entspricht nicht den fachlichen Zielsetzungen des Planungsverbandes. Die Konstellation zwischen Hessischer Landesregierung, Fraport AG, Stadt Frankfurt, PVFRM und den Flughafenanrainergemeinden weist Aspekte netzwerkartiger Abstimmungen auf und wird daher unter dem Begriff „Governance“ diskutiert. Inwieweit die vielfältigen Zugänge und Definitionen von Governance es zum geeigneten Analysewerkzeug machen, ist zu diskutieren. Hier werden Governancestrukturen nach Scharpf (1993) und Mayntz (2004) als netzwerkartige Phänomene aufgefaßt. Es sind Netzwerke der Verhandlung und der Abstimmung, die neben oder parallel zu unilateral, demokratischen Prozessen verlaufen. Diese sind bi- und multilaterale Abstimmungsprozesse, die sich nicht entsprechend den Hierarchien verhalten, mit denen Akteure eigentlich zueinander verknüpft sind.

<sup>8</sup> Gespräch PVFRM, Frau Dr. Bloem, Herr Marsch, Frau Hahn 5.3.2007



Da Governance vielfach auch normativ gesetzt wird (siehe auch Einig 2005), wird der Begriff hier durch die von Ulrich Beck in Risikogesellschaft (1986) geprägte Entgrenzung der Politik angereichert. Beck spricht von einer Halbierung der Demokratie, die sich zunehmend in eine technisch-ökonomische und eine demokratisch-administrative Sphäre oder System aufteilt. Anstatt dem im Governancebegriff enthaltenen privat-öffentlichen Gegensatz werden hier andere Begriffe gebraucht, die einerseits eine Steuerungsform beschreiben – demokratisch-administrativ – und andererseits eine Handlungsmaxime umschreiben – technisch-ökonomisch. In dem Sinne, dass Beck den politisch-administrativen Bereich mit den Handlungsmaximen „Diskussion, Abstimmung, Zustimmung“ erläutert, verbirgt sich hinter der ebenso eine normative Konzeption. Beck bezieht sich hier auf ein Politikverständnis, in dessen Sinne Politik nicht als Herrschaft der Durchsetzung von Partikularinteressen dient, sondern im öffentlichen Interesse handelt (Mayntz 2004). Im Sinne der Auflösung der Grenzen zwischen Politik und Privaten und dem Heraufziehen eines Regelungsmix argumentiert, kommt Beck noch ohne den Begriff der Governance aus, wobei das Interesse an dieser Entgrenzung weniger in der eigentlichen Strukturbildung, als in der Systematisierung zur Durchsetzung von Partikularinteressen zu sehen ist. In diesem Sinne markieren Governancestrukturen und der Abschied der hierarchischen Steuerung auch das Ende gesellschaftlicher Leitbilder, die durch partikularfokussierte Handlungsstimuli abgelöst werden. Wer nicht über die Fähigkeit verfügt, sich innerhalb dieser Partikularstrukturen eine Stimme zu verschaffen, wird hiermit marginalisiert (siehe dazu auch Kesselring 2007). Die wohlfahrtliche Steuerung zielte auch auf die Erhaltung der sozialen Kohäsion, allerdings in einer wesentlich homogeneren Gesellschaft. Damit spitzt Beck eine Kernthematik von Governance zu, nämlich, ob die Zusammenarbeit und die Vermischung zwischen privat und öffentlich steuerungsexterne Abstimmungsmechanismen befördern und damit gleichzeitig demokratische Abstimmungsprozesse untergraben. Die Unterscheidung zwischen Sphären und nicht die Grenzziehung zwischen privat und öffentlich aber ist es, die erst die Konflikte verdeutlicht: das Institutionenhandeln des öffentlichen Akteurs ist eben nicht (mehr) zwingend der Durchsetzung der Demokratie verpflichtet, sondern facettiert sich in dem Maße, in dem öffentliche Institutionen technisch-ökonomischen Beurteilungen unterliegen. Verdeutlicht werden kann dies an den unterschiedlichen Zielsetzungen eine Liegenschaftsverwaltung und dem Stadtplanungsamt einer Stadt. Die Maxime der Liegenschaftsverwaltung, ein Grundstück zu möglichst hohem Preis am Markt zu platzieren widerläuft unter Umständen stadtplanerischen Zielsetzungen. Der Gegensatz privat-öffentlich sollte also, wenn nicht ersetzt, so durch die Handlungsmaximen der handelnden Institutionen ergänzt werden.

## 6.2 Regionales Raumleitbild Flughafenregion?

Inwieweit kann man dieses abstrakte Analysemodell nun auf die Raumentwicklung anwenden? Unter einer politisch-administrativen Maxime sollte den Institutionen, die mit der Planung am Flughafen befasst sind, an einer verfeinerten Anwendung der Instrumente gelegen sein. In beiden Beispielen, der Genehmigung sämtlicher Planungen am und sogar im Umfeld des Flughafens nach §34 und der Eliminierung der Nutzungsdifferenzierung im RegFNP wird die Verflachung der Instrumente gewählt, um einen Planungsprozess reibungsloser und schneller zu machen. Das Beispiel der Stadt Frankfurt als Anteilseigner einerseits und als bauordnungsrechtlich verantwortliche Behörde andererseits verdeutlicht die spezifischen Probleme und Einflussmöglichkeiten von öffentlichen Akteuren in der „Governancekonstruktion Flughafenregion“: Als Anteilseignerin der Fraport ist teils sie deren ökonomische Handlungsmaxime. Als administrative Einheit ist sie dem Allgemeinwohl verpflichtet und das Stadtplanungsamt drängt darauf, die Sondernutzungsfestschreibung im RegFNP aufzuheben. Denn diese Definition enthebt das Stadtplanungsamt jeglicher Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung auf dem Flughafengelände, auch im Hinblick auf Konkurrenz mit der Kernstadt. Durch die Teilhabe am privatisierten Flughafen entsteht also innerhalb des öffentlichen Akteurs ein Konflikt: Der ökonomisch orientierte Teil ist vermutlich Befürworter der Sondernutzungsdeklaration, da diese der dynamischen Entwicklung am Flughafen entgegenkommt. Der administrative Teil will seine Einflussmöglichkeit in planungsrechtlicher Hinsicht behalten und erhebt als Träger öffentlicher Belange Einspruch gegen den RegFNP, der jedoch zurückgewiesen wird. Die Konfliktvermeidung im schwierigen Flughafenumfeld hat Vorrang vor planerischer Notwendigkeit. Grafisch verdeutlicht werden kann dieser Konflikt so (Abb. 6):

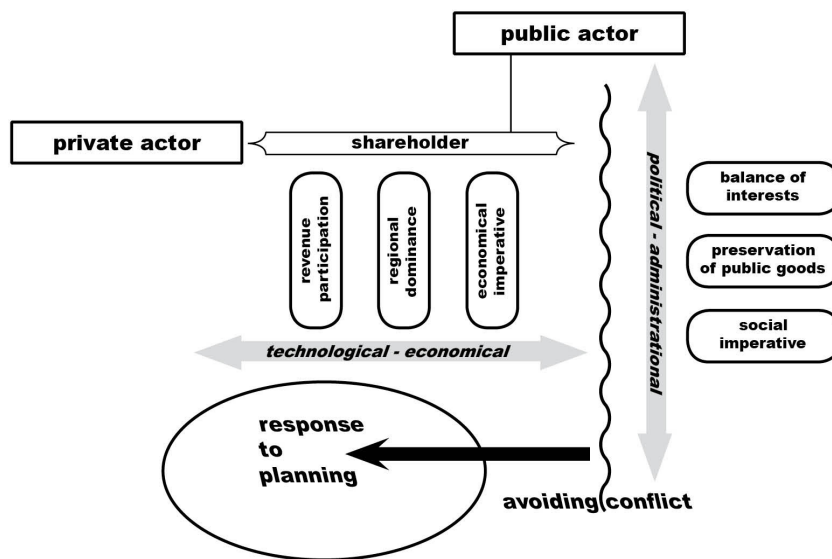


Abb. 6: Konflikt des öffentlichen Akteurs (Eigene Darstellung nach Beck und Mayntz)

Die Stadt, hier als "public actor" ist Anteilseigner am "private actor". Dadurch entstehen zwei Handlungssphären, technisch-ökonomisch und politisch-administrativ, die unterschiedliche Handlungsmaxime verfolgen. Der dadurch entstehende Konflikt hat Einfluss auf das Ergebnis der Planung (zu raumbezogenen Konflikten siehe auch Reuber 1999). Das Beispiel verdeutlicht, wie komplex die Situation an Flughäfen ist und gibt begrenzt Informationen über die Hürden, die für ein regionales Raumleitbild unter Berücksichtigung der Flughafenentwicklung zu überwinden sind. Aber die Entwicklungen durch den Luftverkehr sprengen auch die Grenzen der einzelnen Kommunen und Institutionen: Die Notwendigkeit einer regionalen Regelung wird erkannt (siehe FR 2007a, 2007b). Doch stehen die Instrumente nicht zur Verfügung und dort, wo sie existieren, versagen sie an den bestehenden Konfliktlinien. Eine Chance liegt darin, dass durch die lebendigen Konflikte und die Dynamik der Entwicklung an Flughäfen das dominante Kirchturmdenken der einzelnen Kommunen zugunsten einer regionalen Strategie hinter sich gelassen wird. Nur so kann ein Umgang mit den starken Akteuren Betreiber-gesellschaft und Landesregierung erreicht werden. In diesem Sinne können Flughäfen gerade wegen ihrer konfliktreichen Interaktion mit ihrer Umgebung Initiatoren für regionale Leitbilder werden.

Die Einflussfaktoren der Entwicklung am Flughafen: Globalisierung, Privatisierung, Städtekonkurrenz und die Reaktionen der lokalen Institutionen sind aber auch exemplarisch für andere Situationen und Projekte. Hier wird aus dem sehr spezifischen Fall der Raumentwicklung am Frankfurter Flughafen ein Beispiel für das Interagieren von Akteuren wie Planungsinstitutionen, Politik, privatisierte Staatsbetriebe unter dem Aspekt einer europäischen und globalen Städtekonkurrenz mit starken lokalen Auswirkungen. Die Komplexität macht die Vorgänge für die Institutionen vor Ort schwer beeinflussbar. Eine genaue Analyse der Konstellationen aber bedeutet einen ersten Schritt, die scheinbar abstrakten und fernen Vorgänge darzustellen und konkrete Einflussmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Entwicklung neuer Instrumente, die einerseits die Dynamik der Entwicklung berücksichtigen, andererseits aber dem raumplanerischen Diktum der Wahrung und Abwägung öffentlicher Interessen entsprechen, stellt eine Herausforderung dar, die im Umfang einer Einzelarbeit nicht zu leisten ist.

## 7 LITERATURVERZEICHNIS

- BEDER, H. (2000), Globalisierungstendenzen in der Flughafenbranche, DVWG.  
 BENDER, W. (2006), 'Aerotropolis', in: Verkehrsmanagement.  
 BRAKE, K. (2006), IM DIALOG 2 Frankfurt am Main - mehrpolig denken - Komplexe Schwerpunkt-Räume für Cluster wirtschaftlicher Aktivitäten, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main Stadtplanungsamt (Hrsg.).  
 BRENNER, N. (1999), 'Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union', Urban Stud 36(3), 431-451.  
 BRENNER, N. (1997), 'Restrukturierung öffentlichen Raums: Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960-1990', PROKLA 109.  
 BRUECKNER, J. K. (2003), Airline Traffic and Urban Economic Development, Urban Studies 40(2), 1455-1469.

- BULWIEN (1999), Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Flughafens Frankfurt/Main, München : Bulwien und Partner GmbH.
- BURGHOUWT, G. (2001), De onweerstaanbare opkomst van de airport city, in: Geografie September 2001
- BURGHOUWT, G. M. H. (2003), Deregulation and the Consequences for Airport Planning in Europe, DISP 154.
- EINIG, K. e. a. (2005), Urban governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Heft 9/10, Bonn.
- FR (2007b), 'Der Flughafen als Bürostandort', Frankfurter Rundschau 25.10.2007 R5.
- FR (2007a), 'Die zweite Stadt', Frankfurter Rundschau 23.10.2007 F2.
- GÜLLER, M. (2001), From airport to airport city : airport as multimodal interchange nodes, Barcelona : Litogama.
- HAKFOORT, T. R. P. (2001), 'The Regional Economic Impact of an Airport: The Case of Amsterdam Schiphol Airport', in: Regional Studies Band 35, Heft 7, S. 595-604.
- HARTWIG, N. (2000), Neue urbane Knoten am Stadtrand? : die Einbindung von Flughäfen in die Zwischenstadt, VWF, Verl. für Wiss. und Forschung.
- HEINRITZ, G. (2003), Geographische Handelsforschung, Berlin [u.a.] : Borntraeger.
- HESSEN, LAND (2007), Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main vom 18.12.2007, Wiesbaden : Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- KEARNEY, A. (2006), 'Airport Cities - Marktplätze des 21. Jahrhunderts', Technical report, AT Kearney.
- KESSELRING, S. (2007), Globaler Verkehr – Flugverkehr, Wiesbaden, VS Verl. für Sozialwiss..
- KRAPPWEIS, S. (Zugriff am 15.04.2008), 'Fachplanung in Raumordnung und Bauleitplanung', ISR - Fachgebiet Orts-, Regional- und Landesplanung.
- KSR INSTITUT FÜR KULTURGEOGRAPHIE (2000), Regionalatlas Rhein-Main, Frankfurt am Main : Institut für Humangeographie der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, C. (2002), 'Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur in den umliegenden Gemeinden des Flughafens Frankfurt', KSR36 Werkstattberichte aus dem Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung (KSR), Frankfurt am Main 2. Jahrgang, Heft 5.
- MAYNTZ, R. (2004), 'Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?', MPIfG Working Paper 04/1, März 2004.
- OECHSLE, M. (2006), Erweiterung von Geschäftsfeldern im Non-Aviation-Bereich an europäischen Flughäfen unter besonderer Berücksichtigung des Standorts München, Diss, München : Utz.
- PAGNIA, A. (1992), Die Bedeutung von Verkehrsflughäfen für Unternehmungen : eine exemplarische Untersuchung der Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn für Nordrhein-Westfalen, Frankfurt am Main [u.a.] : Lang.
- POMPL, W. (1998), Luftverkehr : eine ökonomische und politische Einführung, Berlin [u.a.] : Springer.
- PVFRM (2007), 'Regionaler Flächennutzungsplan - Band II b (Karten) - Vorentwurf 2007', Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main.
- REUBER, P. (1999), Raumbezogene politische Konflikte - geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen, Steiner, Stuttgart.
- SCHAAFSMA, M. (2003), Airports and Cities in Networks, DISP 154.
- SCHARPF, F. W. (2000), Interaktionsformen, Opladen : Leske & Budrich.
- SCHARPF, F. W. (. (1993), Games in hierarchies and networks, Frankfurt am Main : Campus-Verl. [u.a.].
- SCHOLL, B. [. (2001), Flughafen- und Raumentwicklung : Sommerseminar 2001 ; 27. Juni 2001, Institut für Städtebau und Landesplanung Karlsruhe.
- STADT FRANKFURT (2007), IM DIALOG 3 - Umsetzung von Leitvorstellungen im Regionalen Flächennutzungsplan?, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main Stadtplanungsamt.
- WEIMAR, Karl-Hans; Jansen, Peter (2001), Zukunft der deutschen Verkehrsflughäfen : im Spannungsfeld von Verkehrswachstum, Kapazitätsengpässen und Umweltschutzelastungen, FES, Tagungsbericht vom 12. Dezember 2000, Leipzig; Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.