



Stellungnahme

der Bürgerinitiativen für Fluglärmschutz
in Hamburg und Schleswig-Holstein (BAW)

an die

**BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG**

**zur Drucksache 21/10688
vom 17.10.2017**

*Jährlicher Bericht
der Fluglärmschutzbeauftragten
über die Entwicklung der Fluglärmsituation
in Hamburg und über ihre Tätigkeit*

und

*Jährlicher Bericht des Senats
zu dem Ersuchen der Bürgerschaft
aus Drucksache 20/14334 (16-Punkte-Plan)
gemäß Drucksache 21/4209*

Hamburg / Ahrensburg,
5. November 2017

Regierender Senat und Lärmschutzbeauftragte bagatellisieren das Fluglärmproblem

Der Hamburger Senat und die Hamburger Fluglärmschutzbeauftragte sind zum Ende des Jahres 2017 endlich ihrer Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung über die Entwicklung der Fluglärmsituation nachgekommen und haben die Bürgerschaft mit der Drucksache 21/10688 über ihre Sicht der Dinge informiert. In der kommenden Sitzung der Bürgerschaft am 08.11.17 wird der Senat die Drucksache vorlegen und bittet die Abgeordneten um bloße Kenntnisnahme.

Beim Lesen der Drucksache wird rasch deutlich, dass der Hamburger Senat weiterhin versucht das Fluglärmproblem möglichst zu bagatellisieren. Er verschließt Ohren und Augen vor den objektiv wachsenden und emotional eskalierenden Problemen des Luftverkehrs, verursacht durch den Betrieb des innerstädtisch gelegenen Verkehrsflughafens „Helmut Schmidt“ sowie die Produktionsstätten von Airbus in Finkenwerder. Von einer wertschätzenden Anerkennung der besonderen Betroffenheit von offiziell 55.000 Bürgerinnen und Bürgern, inoffiziell jedoch mindestens 100.000, ist in der Drucksache nichts zu erkennen. Welche geringe Wertigkeit der einvernehmlich beschlossene Auftrag der Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft über den sogenannten „16-Punkte-Plan“ beim regierenden Hamburger Senat hat, zeigt sich bereits in der deutlich verspäteten Vorlage des jährlichen Berichts für das Jahr 2016: Der Senat bleibt seiner abweisenden und verharmlosenden Linie treu. Mit keiner Silbe werden die sich weiter deutlich verschärfenden Belastungskennzahlen des Jahres 2017 erwähnt. Bereits heute wissen wir jedoch, dass das laufende Jahr das lauteste Fluglärmjahr seit der Jahrtausendwende wird!

Flugbewegungen, Nachtflüge und Fluglärmkontingent

Für den Hamburger Senat und seine Fluglärmschutzbeauftragte gibt es bei der dramatischen Entwicklung von Flugbewegungen, Anzahl der Passagiere und des Lärmanstiegs angeblich keinen Zusammenhang und deshalb auch keinen Anlass zur Sorge. Dem Betreibermärchen einer Entkoppelung von Passagierzuwachs und Fluglärm wird allzu gerne weiter gehuldigt. Fakt ist jedoch, dass in den Jahren 2013 bis 2016 die Anzahl an Passagieren um 20,2 Prozent zugenommen hat, zugleich die Anzahl der Passagiere pro Flugbewegung dagegen „nur“ um 6,7 Prozent. Aus diesem Ungleichgewicht kann geschlossen werden, dass auch die Anzahl an gewerblichen Flugbewegungen zugenommen haben muss: Es sind 12,2 Prozent.

Die Anzahl an nächtlichen Flugbewegungen zwischen 22 Uhr und 6 Uhr ist zwischen 2011 und 2016 nahezu kontinuierlich um insgesamt 40 Prozent gestiegen. Außerhalb der offiziellen Betriebszeit, nach 23 Uhr, hat die Anzahl an nächtlichen Flugbewegungen zwischen 2011 und 2016 um 33 Prozent zugenommen. Im Jahr 2016 wurde in 292

Nächten den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern vom Fluglärm der Schlaf geraubt, nur in 74 Nächten fanden nachweislich keine Flugbewegungen nach 23 Uhr statt; d.h. in vier von fünf Nächten fand das offizielle Betriebsende von 23 Uhr keine Beachtung. Mit Beginn der sogenannten „Pünktlichkeitsoffensive“ von Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften im April 2016 hat dann insbesondere die Anzahl an Starts nach 23 Uhr sprunghaft zugenommen, aber auch die Anzahl an regelwidrigen Landungen nach 23 Uhr ist weiter angestiegen. Genau das Gegenteil von dem, was von einer „Pünktlichkeitsoffensive“ erwartet werden darf!

Das dem Verkehrsflughafen „Helmut Schmidt“ zugewiesene Lärmkontingent von 20,4 km² stammt aus dem Jahr 1998. Im Kern lautet der Ansatz, dass es nicht lauter werden darf als im Referenzjahr 1997. Wider besseren Wissens wurde das Lärmkontingent seinerzeit im Übermaß erteilt. Bei der Festlegung wurden die sehr lauten „Chapter II-Flugzeuge“ bei der Berechnung bewusst eingepreist, obwohl damals lange bekannt war, dass diese Flugzeuge spätestens im Jahr 2002 nicht mehr in Hamburg starten und landen durften. Derartige Strahlflugzeuge haben ihre Musterzulassung vor dem 6. Oktober 1977 erhalten. Dies bedeutet, dass das heutige Fluglärmkontingent den technischen Umweltstandard der 1970er widerspiegelt.

Das als wirksamer Deckel gepriesene Fluglärmkontingent entfacht heutzutage keinerlei Schutzwirkung mehr. Im Gegenteil, legalisiert es sogar eine Lärmbevorratung von ca. 90.000 zusätzlichen Flugbewegungen pro Jahr! Seit Beginn des Jahrtausends sorgt diese unzulässige Genehmigungsbevorratung dafür, dass es faktisch keine wirksame Lärmobergrenze gibt. Der Senat und die Fluglärmschutzbeauftragte wissen dies und preisen dennoch das Lärmkontingent als angebliche Schutzmaßnahme für die Bevölkerung an.

Als „Fluglärmteppich“ wird die Ausdehnung der 62 dB(A)-Leq₃-Dauerschallisophone, verursacht durch die Flugbewegungen der sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres, bezeichnet. Aus der Entwicklung des Fluglärmteppichs der letzten 14 Jahre (Betrachtungszeitraum 2003 bis 2016) wird deutlich, dass es zu einem wesentlichen Lärmzuwachs gekommen ist. Im Jahr 2003 betrug der Fluglärmteppich 11,2 km². Im Jahr 2016 waren es 14,0 km², mithin eine Zunahme um 25 Prozent.

Im vom Senat und der Fluglärmschutzbeauftragten herangezogenen Beispieljahr 2007, dem bis 2016 lautesten Flugjahr, wurde der damalige Lärmteppich durch 173.500 Flugbewegungen verursacht. Im Jahr 2016 reichten zirka 12.150 Flugbewegungen weniger, um ein neues Fluglärmmaximum zu markieren. Dies bedeutet, dass auch die einzelnen Flugbewegungen im Durchschnitt lauter geworden sind. Das lässt sich ebenso bei der Zunahme der einzelschallbasierten Fluglärmsumme mit einer Steigerung von 2013 zu 2016 von 23 Prozent ablesen.

Die Belastungskennzahlen des Jahres 2016 stellen jedoch nur die Wegbereitung für die weitergehend katastrophale Entwicklung im Jahr 2017 dar. Die quantitativen und qualitativen Missachtungen des offiziellen Betriebsendes um 23 Uhr hat der Arbeitskreis „Luftverkehr“ des BUND-Landesverbandes Hamburg zum Anfang Oktober veröffentlicht: Von insgesamt 273 Nächten im Zeitraum Januar bis September 2017 fanden lediglich in 48 Nächten keine Flugbewegungen – verursacht durch Linien- und Touristikflieger – statt. Dies entspricht einer Einhaltungquote der Nachtflugbeschränkungen von nur 17,6 Prozent. Anders ausgedrückt: In den ersten neun Monaten dieses Jahres wurden in acht von zehn Nächten die Nachtflugbeschränkungen umgangen. Besonders alarmierend ist, dass es in den vergangenen drei Monaten nur in zwei Nächten (4. Juli und 4. September) keine Starts und Landungen nach 23 Uhr gegeben hat! Das Regel- / Ausnahmeverhältnis steht (weiterhin) Kopf. Die zutreffende Gleichung lautet daher: Mehr Passagiere erzeugen mehr Fluglärm und mehr Flugdreck und führen zu mehr Regelverstößen!

Verspätungsregelung vor unvermeidbarer Reform

Aus Sicht des kommerziellen Flughafenbetreibers (FHG) wird die bestehende Verspätungsregelung zwischen 23 Uhr und 24 Uhr – als Teil der offiziell „regressiv“ anzuwendenden Nachtflugbeschränkung – nahezu beliebig der offiziellen Betriebszeit zugeschlagen. Die Verspätungslage wird dort so gesehen: *„Am Hamburg Airport gilt eine Verspätungsregelung zwischen 23 und 24 Uhr: In dieser Zeit ist es regelmäßigen Linien- und Touristikflügen erlaubt zu starten oder zu landen, wenn für die Verspätung unvermeidbare Gründe vorliegen“*. Dazu zählen aus Sicht der mehrheitlich im städtischen Besitz befindlichen Betreibergesellschaft unter anderem technische oder wetterbedingte Probleme, aber auch starke Verzögerungen im Tagesumlauf, die sogenannte Tagesrotation eines Flugzeugs. Laut FHG haben im laufenden Jahr 58 Prozent aller Flüge nach 23 Uhr die Verspätungsregel in Anspruch genommen, weil sie *„Verzögerungen in der Tagesrotation“* nicht mehr ausgleichen konnten.

Gegenüber der Fluglärmschutzbeauftragten haben die Fluggesellschaften die Unvermeidbarkeit ihrer nahezu täglichen Verspätungen nachzuweisen. Obwohl die Beweislast beim Verursacher liegt, müssen die Fluggesellschaften diese jedoch nicht unverzüglich angeben, sondern erst nach einer generösen Überlegungszeit von bis zu sechs Wochen, manchmal auch noch länger. Es gibt Fluggesellschaften, die Auskünfte mit dem Vorwand von angeblichen Sicherheitsaspekten, vorgeschobenen Datenschutzbestimmungen oder nicht nachvollziehbaren Betriebsgeheimnissen sogar gänzlich verweigern.

Einen Durchsetzungsanspruch für das Auskunftersuchen hat die Fluglärmschutzbeauftragte nicht. Auch die Nachvollziehbarkeit der mutmaßlichen Unvermeidbarkeit von Verspätungen ist mangels einer rechtssicheren Interpretation des Begriffs häufig nicht gegeben. Im Ergebnis sind – entgegen der Einschätzung der Flughafenbetreibergesell-

schaft, ausgedrückt über die Senatsmitteilung - sieben von zehn Verspätungen vermeidbar und aus ordnungsrechtlichen Betrachtungen mit einem Bußgeld sowie der Einziehung der eingesparten Gebühr für die Ausnahmegenehmigung zu behaften. Permanente Verzögerungen im Tagesumlauf basieren auf schlechtem Management. Sie sind daher alles andere als unvermeidbar!

Diesen gravierenden Missstand hat mittlerweile auch die Fluglärmschutzbeauftragte erkannt und es gibt ihrerseits erste Überlegungen die bestehende Verspätungsregelung zu reformieren. Sowohl die „Selbstgenehmigung“ (Genehmigungsfiktion) als auch die zeitliche Geltungsdauer stehen auf dem Prüfstand. Eine Kehrtwende ist dringend erforderlich, da sind sich alle Protagonisten einig. Über das Wie und Wann, streiten sich die Teilnehmer der verschiedenen Gremien und/oder Interessensgemeinschaften jedoch vehement. Die damit verbundenen kritischen Diskussionspunkte sucht man in der Senatsmitteilung leider vergeblich.

Fest steht, dass solange der Begriff der Unvermeidbarkeit seitens des Luftfahrthandbuchs (oder durch Rechtsprechung) nicht operationalisierbar bestimmt ist, besteht bei Fortbestand der derzeitigen Verspätungsregelung keine Aussicht auf ein erfolgreiches Vorgehen gegen die selbstverständliche Ausnutzung der „erweiterten Betriebszeit“ durch gewinnmaximierende Fluggesellschaften. Die Forderung, damit das Betriebsende von 23 Uhr zukünftig wieder sicher eingehalten wird, muss daher lauten, dass die Genehmigungsfiktion ersatzlos gestrichen wird.

Fluglärmbeschwerde als berechtigter Protest

Jede Beschwerde über unzumutbaren Fluglärm ist ein berechtigter Protest und spiegelt das Übermaß der Belastung durch den Luftverkehr in Hamburg und dem Umland wider. Weiterhin ist das Beschwerdemanagement bei der Fluglärmschutzbeauftragten nur sehr unzufriedenstellend gelöst. Die Berichtsführung der Fluglärmschutzbeauftragten zu diesem Punkt ist tendenziös und schließt eine Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr aus: Die ermittelten Daten der Beschwerdeführer werden erst seit dem 13.07.16 erfasst, gleichzeitig aber mit der Anzahl der Beschwerden des ganzen Jahres verschnitten. Das ist rechnerisch und statistisch unzulässig und führt zu einer gewollt unrichtigen Schlussfolgerung.

Hinzu tritt, dass die von der Fluglärmschutzbeauftragten genannte Anzahl der Beschwerdeführer insgesamt unvollständig ist und nicht die Gesamtheit der Beschwerden ausweist. Diejenigen Beschwerdeführer, die sich aus berechtigten Gründen dazu entschieden haben nicht ihren vollständigen Namen und ihre genaue Adresse zu benennen (im Sinne der Senatsdrucksache werden diese als anonyme Beschwerdeführer gelistet), werden insgesamt lediglich als ein einziger Beschwerdeführer gewertet. Wie groß ihr tatsächlicher Anteil an den Beschwerdeführern ist, kann daher nicht beziffert werden.

Senat verschließt sich vor wirksamen Schutzmaßnahmen

Der regierende Hamburger Senat zeigt mit seinem vorgelegten "Fortschrittsbericht", dass er der eigentliche Flaschenhals auf dem Weg zu einer verursachergerechten Lösung ist. Damit stellt er einen wesentlichen Teil des Problems dar. Der Bericht des Senats offenbart in eindrucklicher Weise den Stillstand und teilweise sogar Rückschritt beim aktiven Fluglärmschutz. Dabei zeigen sich auch wesentliche Fehlinterpretationen, die entweder von Unwissen und Unkenntnis oder aber von Unwillen zeugen und damit auch den mangelnden Respekt gegenüber den Betroffenen und deren ehrenamtlich tätigen Vertretern aus den Initiativen und Vereinen offenbaren.

Der Senat verweist auf einen Bürgerdialog, der entweder gar nicht stattfinden kann (die Betroffenen sind von der Beratung der Fluglärmschutzkommission ausgeschlossen), der hinter verschlossenen Türen unter Ausschluss der Betroffenen und Initiativen mit Vertretern der Umlandgemeinden oder in einer Allianz für den Fluglärmschutz stattfindet, die seit Anbeginn mit einem gravierenden Dissens der Aufgabenstellung und Zielsetzung zu kämpfen hat: Auf der einen Seite die Senatspolitik mit angeschlossener Verwaltung und Luftverkehrswirtschaft als Verfechter eines nachrangigen Fluglärmschutzes hinter den quantitativen Entwicklungszielen des Flughafens und auf der anderen Seite die Betroffenen und Vertreter der Initiativen und Vereine mit einer klaren Ausrichtung zu einer nachhaltigen Reduzierung von Fluglärm und Flugdreck in Hamburg und dem Umland.

Lärmoptimierte An- und Abflüge

Der Senat legt dar, dass eine Entlastung der Bevölkerung von vermeidbarem Fluglärm bei den Starts und Landungen durch Änderungen im Luftfahrthandbuch (AIP) für Hamburg umgesetzt wurde. Für Landungen wurde das sogenannte CDO-Verfahren (Continuous Descent Operations / kontinuierlicher Sinkflug) in das aktuelle Luftfahrthandbuch aufgenommen. Bei diesem Verfahren sinkt das Flugzeug mit minimaler Turbinenleistung, bestenfalls im Leerlauf, unter weitestgehender Vermeidung von Horizontalflugphasen. Das CDO-Verfahren kann laut Deutscher Flugsicherung GmbH jedoch nur zur Anwendung kommen, wenn die Verkehrslage gering ist. Dies bedeutet folglich, dass während der Hauptbelastungszeit zusätzlich lärmmindernde Anflugverfahren nicht durchgeführt werden können. Der Fluglärm steigt deshalb in diesen Phasen überproportional an.

Seit 2012 wird am Hamburger Verkehrsflughafen von zahlreichen Fluggesellschaften von dem sogenannten „Flachstartverfahren“ intensiv Gebrauch gemacht. Bei diesem Startverfahren bleiben die Flugzeuge beim Aufstieg deutlich länger nah über dem Boden – was eine erhebliche zusätzliche Lärmbelastung zur Folge hat. Betroffene und die Initiativen haben frühzeitig auf die veränderte Lärmsituation bei den Starts hingewiesen. Vertreter von Flughafen, Luftverkehrswirtschaft und auch die Fluglärmschutzbeauftragte, im Gleichklang mit Senat und Mitgliedern der Regierungsparteien, attestierten den Betrof-

fenen jedoch Sinnestäuschungen oder gar ein mutwillig überhöhtes subjektives Hörempfinden.

Eine Beurteilung des „Flachstartverfahrens“ hat die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) seit längerem vorgenommen: Sie empfiehlt beim Überfliegen von dicht besiedeltem Siedlungsgebiet aus Lärmschutzgründen das „Steilstartverfahren“. Auch nach den Aussagen der Experten vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) eignet sich das „Flachstartverfahren“ nicht für besiedelte Gebiete.

„Lex Lufthansa“

Auf Druck der Betroffenen wurden vergleichende Lärmmessungen durchgeführt, die letztlich die erhöhten Fluglärmbelastungen durch das „Flachstartverfahren“ bestätigt haben. Im geltenden Luftfahrthandbuch (AIP) für Hamburg wurde deshalb festgehalten, dass - nach Möglichkeit - auf das Flachstartverfahren aus Lärmschutzgründen verzichtet werden soll. Die Deutsche Lufthansa AG (Gruppe) hat sich jedoch von dieser Vorgabe freischreiben lassen und für sich die Nichtanwendbarkeit in das Luftfahrthandbuch (AIP) für Hamburg eintragen lassen. Der eigentliche Adressat dieser Regelung stellt weiter Gewinnmaximierung vor Lärmschutz!

Fazit

Mit dem einvernehmlichen Beschluss der Hamburgischen Bürgerschaft, dass der Senat ersucht wird, eine sehr strenge Einhaltung der Betriebszeiten am innerstädtisch gelegenen Hamburger Verkehrsflughafen sicherzustellen und gegenüber den Fluggesellschaften auf eine weitere Reduzierung der Verspätungen und Ausnahmen hinzuwirken (Drs. 20/11593), wurden im April 2014 mittels 10-Punkte-Plan klare Bewertungsmaßstäbe gesetzt. Über den 16-Punkte-Plan zur Belastungsreduzierung (Drs. 20/14334) vom Januar 2015 wurden inhaltliche Punkte ergänzt bzw. bestehende präzisiert. Das Fluglärm-schutzbeauftragtengesetz vom Juli 2016 gehört zu den Errungenschaften. Hierin ist festgehalten, dass der Fluglärm zu bekämpfen ist.

Der vorliegende Bericht der Fluglärmschutzbeauftragten sowie des regierenden Senats zum Umsetzungsstand des 10-Punkte-Plans sowie des 16-Punkte-Plans (Drs. 21/10688) folgt in seinem Tenor jedoch der Hofberichtserstattung der Drs. 21/4209 vom April 2016, in welcher die bestehende Belastungssituation verharmlosend dargestellt wurde und die Beschwerdeführer als das eigentliche Problem des Senats ausgemacht wurden. Auch im vorliegenden Fortschrittsbericht versucht der Senat mit Bezügen auf inhaltlich veraltete Bewertungsmaßstäbe das bestehende Belastungsübermaß zu relativieren. Ein Fluglärmkontingent, welches technisch auf den 1970er Jahren beruht, darf keinen ernst zu nehmenden Bewertungsmaßstab im Jahr 2017 darstellen.

Ebenso bezeichnend ist, dass sich seit 2014, d.h. dem Beschluss zum 10-Punkte-Plan, die Anzahl an nächtlich verspäteten Starts und Landungen nach 23 Uhr wesentlich weiter erhöht hat. Dies zeigt überdeutlich, dass die bisherigen Versuche eine Belastungsreduzierung zu erzielen weitgehend wirkungslos sind. Dass der Senat mit seiner Fluglärmschutzbeauftragten diesen Missstand nicht klar benennt und Wege zur Eindämmung aufzeigt, sondern anstelle dessen weiterhin sich im Auszählen der Beschwerdeführer verliert, zeugt davon, dass beide eindeutig Teil des Fluglärmproblems sind.

Die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft sind daher aufgefordert, dem Bericht des Senats und der Fluglärmschutzbeauftragten nicht bloß zur Kenntnis zu nehmen, sondern eindeutig festzuhalten, dass die Umsetzung der Bürgerschaftlichen Ersuchen (10-Punkte-Plan und 16-Punkte-Plan) bisher mangelhaft bis ungenügend ist. Der Senat und die Fluglärmschutzbeauftragte sind aufzufordern, endlich wirksame Maßnahmen zur Belastungsreduzierung umzusetzen. Hierzu zählt insbesondere die deutliche Reduzierung der nächtlichen Linien- und Touristikflüge außerhalb der offiziellen Betriebszeit.

Und am Beginn und Ende aller Bemühungen muss die wertschätzende Anerkennung der besonderen Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger stehen. Dies ist ein maßgeblicher Akt der sozialen Gerechtigkeit! Empathie und Mitgefühl sind Senat und Fluglärmschutzbeauftragten jedoch fremd.