

Hintergrundpapier: Windenergieprojekte unter Berücksichtigung von Luftverkehr und Radaranlagen

Windenergieprojekte unter Berücksichtigung von Luftverkehr und Radaranlagen

3.500 Megawatt konkret geplanter Windenergieprojekte können momentan nicht realisiert werden, weil die zivilen oder militärischen Luftfahrtbehörden und der Deutsche Wetterdienst (DWD) entgegenstehende Belange geltend machen. Hierbei sind derzeit mit über 1.700 Megawatt veränderter Windleistung vor allem die verlangten Schutzbereiche mit einem Radius von 15 km rund um die Drehfunkfeuer der zivilen Luftfahrt das größte Problem. Nicht zu unterschätzen sind ferner die verlangten Schutzbereiche rund um Wetterradare durch den DWD und die Schutz- und Interessenbereiche um die Radare der Bundeswehr, ferner die Verfahrensräume und Bauschutzbereiche um Flugplätze.

Im Folgenden wird auf den rechtlichen und faktischen Hintergrund bei den verschiedenen Konfliktfeldern eingegangen sowie der Stand der aktuellen Diskussion dargestellt. Ziel des BWE ist es, einen sachgerechten Ausgleich zwischen dem Windenergieausbau und den Interessen des Luftverkehrs und der Landesverteidigung zu schaffen.

1) Rechtlicher Hintergrund Belange der zivilen und militärischen Flugsicherung

Bei der Genehmigung von Windenergieanlagen dürfen u.a. andere öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Zu diesen Vorschriften gehören aus dem Bereich des Luftverkehrs die § 12 - § 18b LuftVG. § 12 LuftVG stellt die Errichtung von bestimmten Bauwerken im näheren und weiteren Umkreis um den Flughafen unter einen Zustimmungsvorbehalt der Luftfahrtbehörde (sog. Bauschutzbereich). Im Bereich von Landeplätzen und Segelfluggeländen gilt entsprechende Regelung in § 17 LuftVG (sog. Beschränkter Bauschutzbereich). Außerhalb des Bauschutzbereiches bedarf es der Zustimmung der Luftfahrtbehörde bei Bauwerken ab 100 m, vgl. § 14 I LuftVG. Der Bauschutzbereich nach dem LuftVG dient als Vorlagegrenze für Bauwerke in der näheren Umgebung von Flug- und Landeplätzen.

In all den genannten Bereichen bedarf es der Zustimmung der zuständigen Luftfahrtbehörde für die Genehmigung von Bauwerken auf der Grundlage einer gutachterlichen Stellungnahme der Flugsicherungsorganisation. Für den zivilen Bereich wird die Stellungnahme durch die Deutsche Flugsicherung (DFS) und für den militärischen Bereich durch das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen abgegeben. Die Entscheidung der zuständigen Luftfahrtbehörde ist für die Genehmigungsbehörde bindend.

Die beschriebenen Bauschutzbereiche stellen kein absolutes Ausschlusskriterium bei der Planung von WEA dar. Die Errichtung ist vom Einzelfall abhängig und auch innerhalb des Bauschutzbereiches tatsächlich und rechtlich möglich, vgl. Urteil des OVG Weimar Az.: 6 K 3085/03 We. Die Zustimmung darf nur dann verweigert werden, wenn eine konkrete Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs durch die WEA hervorgerufen wird.

Des Weiteren ist auch die Errichtung von WEA in der Nähe von Flugsicherungseinrichtungen wie Radar- oder Funknavigationsanlagen gesetzlich geregelt. Gemäß § 18a I LuftVG dürfen Bauwerke nicht errichtet werden, wenn dadurch Flugsicherungseinrichtungen gestört werden können. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) entscheidet auf der Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme der DFS, ob durch Errichtung von WEA die Flugsicherungseinrichtungen gestört werden.

Wann eine Störung vorliegt wurde bereits von einigen Gerichten dargelegt. Für ein Bauverbot zum Zwecke der Abwehr von Gefahren für den Luftverkehr reiche nicht jede Beeinträchtigung einer Radaranlage aus. Vielmehr sei erforderlich, dass unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr die Beeinträchtigung der Flugsicherung nicht mehr hinnehmbar sei. Dies sei vor allem nicht schon dann der Fall, wenn in überschaubarer Zukunft nur hypothetisch mit einem Schadenseintritt zu rechnen sei. Notwendig sei, dass ein solcher Schadenseintritt mit hinreichender Wahrscheinlichkeit angenommen werden könne. (VG Aachen, Urteil vom 24.07.2013 Az.: 6K 248/09; Beschluss vom VG Hannover Az.: 12 B 3465/10).

Nach der aktuellen Rechtsprechung des VG Aachen Az 6 K 248/09 wird eine Notwendigkeit einer luftfahrtbetrieblichen Relation der festgestellten technischen/funktionellen Auswirkungen von WEA auf Flugsicherungseinrichtungen gefordert. Nach dieser Rechtsprechung findet eine zweistufige Prüfung statt. Auf der ersten Stufe erfolgt die Feststellung einer technischen Beeinträchtigung der Funktionsweise einer Flugsicherungseinrichtung. Auf der zweiten Stufe findet eine flugbetriebliche relative Bewertung dahingehend statt, ob diese Funktionsbeeinträchtigung zu einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts führt.

a) Problematik Drehfunkfeuer VOR/DVOR

Ein Drehfunkfeuer ist ein Funkfeuer für die Luftfahrtnavigation. Es sendet ein spezielles Funksignal aus, dem ein Empfänger im Flugzeug die Richtung zum Funkfeuer entnehmen kann. Das eigentliche VOR ist die Bodenstation, deren Signal vom VOR-Empfänger im Flugzeug ausgewertet und als Richtungsinformation auf einem Anzeigegerät abgelesen werden kann. Der Unterschied zwischen DVOR und VOR- Anlagen liegt in der Form der Erzeugung des Signals. Ein DVOR-Sender ist typischerweise zwei- bis dreimal genauer als ein herkömmlicher VOR-Sender. Durch VOR/DVOR erfolgt die Navigation von Flugzeugen neben der Nutzung von Satelliten und bordeigenen Kreiselplattformen.

Gesetzliche Grundlage für das Drehfunkfeuer ist der § 18a LuftVG. Die Ermittlung ob und wie sich die WEA negativ auf das Drehfunkfeuer auswirken kann, erfolgt nach den internationalen Maßgaben der ICAO (EUR DOC 015- Europäisches Anleitungsmaterial zum Umgang mit Anlagenschutzbereichen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation). Hier werden Anlagenschutzbereiche empfohlen, innerhalb derer eine Prüfung der potenziellen Störungen durch Windenergieanlagen durchgeführt werden soll. Dabei geht es technisch um Winkelfehler, welche auf Grundlage des ICAO-Dokuments 8071 i.V.m. ICAO Annex 10 einen Wert von 3,5° Störungen in diesen Schutzzonen nicht erreichen sollen. Wenn festgestellt wird, dass eine Störung der Drehfunkfeuer vorliegt, spricht das BAF ein Bauverbot aus.

Die Schutzzonen um die Standorte der Drehfunkfeuer wurden 2009 von der ICAO von 3 km auf 15 km ausgeweitet. Dieses Problem führt zu massiven Planungshindernissen. Die Auswirkungen von WEA auf VOR- Anlagen sind schwer zu beurteilen. Insbesondere handelt es sich bei dem VOR/DVOR um

eine veraltete Technik, die in der Zukunft durch Satellitennavigation abgelöst wird. Zudem ist äußerst fraglich, ob und welche Bindungswirkung die Vorgabe des EUR DOC O15 und DOC 8071 (i.V.m. Annex 10) der ICAO entfalten. Durch die Ausweitung der Prüfzonen wird zunehmend bei bereits ausgewiesenen Windeignungsgebieten die Genehmigung versagt.

Die DFS betont, dass innerhalb des 15 km Radius die Situation im Einzelfall bewertet wird. Es handele sich hierbei nicht um Mindestabstände. Vielmehr seien Standort, Höhe und Menge der WEA ausschlaggebend. Die neuerlichen Genehmigungsanträge würden nicht pauschal abgelehnt, vielmehr sei das Umfeld von Flugsicherungseinrichtungen bereits schon so umfangreich bebaut, dass es zu negativen gutachterlichen Stellungnahmen komme. Aus Sicherheitsgründen könne rund um die bundesweiten 64 Drehfunkfeuer, in den international vorgeschriebenen 15km Schutzzonen, nur noch in genehmigten Ausnahmefällen neue WEA errichtet werden. Das BAF trägt ferner vor an die Vorgaben der ICAO gebunden zu sein. Eine Bindungswirkung an die Vorgaben der ICAO ist jedoch bis heute rechtlich nicht geklärt.

Der BWE fordert ein wissenschaftlich nachgewiesenes und transparentes Bewertungssystem, die Offenlegung der Bewertungsmethode sowie nachvollziehbare Entscheidungen der Behörde. Ferner wird die Unterstützung der Bundesregierung bei dem vom BWE angestoßenen Dialog mit den Beteiligten verlangt, um gemeinsam eine praktische Lösung zu erarbeiten.

b) Belange der militärischen Flugsicherung

Im Bereich der militärischen Flugsicherung gelten ebenfalls die Vorschriften des LuftVG. Gemäß § 30 II LuftVG werden die Verwaltungszuständigkeiten durch die Dienststellen der Bundeswehr wahrgenommen. Für militärische Flugplätze der Bundeswehr ist das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr zuständig. Bei der Prüfung der Störung von Flugsicherungseinrichtungen im Rahmen von § 18a LuftVG liegt die Zuständigkeit beim Amt für Flugsicherung der Bundeswehr (AFSBw).

Auch im Bereich der militärischen Flugsicherung und im Bereich der Landesverteidigung kommt es dazu, dass WEA aufgrund ihrer Störwirkung auf Flugsicherungs- und Luftverteidigungsradare keine Zustimmung zur Errichtung erhalten haben.

Grundlage für die einvernehmliche Lösung einer Vielzahl von Problemfällen ist die von der Bundeswehr schon seit langer Zeit akzeptierte zweistufige Prüfung. Wie zuletzt auch vom Verwaltungsgericht Aachen bestätigt und vom BWE seit langem gefordert, findet nicht nur eine rein technische Prüfung und Feststellung etwaiger Beeinträchtigungen der technischen Anlage „militärische Flugsicherungsradaranlage“ statt. Vielmehr erfolgt durch die zuständige Behörde – hier das Luftwaffenamt der Bundeswehr – eine flugbetriebliche Überprüfung, ob und inwieweit eine etwaige Beeinträchtigung der Flugsicherungsradaranlage unter flugbetrieblichen Gesichtspunkten hingenommen werden kann bzw. ob hier „unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten“ mildere Mittel ergriffen werden können. Seine Grundlage findet diese Vorgehensweise in einem Erlass des Bundesverteidigungsministeriums vom Februar 2011.

Die Bundeswehr zeigt sich bereits sehr kooperativ mit dem BWE, um gemeinsam eine Lösung der Probleme zu finden. Die Bundeswehr hat eine Unterarbeitsgruppe „Bundeswehr und Windenergie“ gegründet, in der an Konfliktlösungen gearbeitet wird. Es wird gemeinsam nach Lösungen gesucht, um eine nicht hinnehmbare Störung zu vermeiden.

Einschlägiges Urteile in diesem Konfliktfeld: VG Aachen Az.: 6K248/09 und Beschluss vom VG Hannover Az.: 12 B 3465/10.

2. Berücksichtigung der Belange des Deutschen Wetterdienstes

Der Deutsche Wetterdienst setzt bei der Bewertung des Einflusses von WEA auf ihre Radarsysteme internationale Richtlinien der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) der Vereinten Nationen um. Bei der Umsetzung forderte der DWD, dass der nähere Umkreis von 5km um die Wetterradarstandorte frei von WEA zu halten ist. In einem Radius von 15km gelten für WEA Höhenbeschränkungen. Dementsprechend verweigert der DWD sein Einverständnis bei Genehmigung von WEA.

Rechtliche Rahmenbedingung bezüglich des Wetterradars ist § 35 III Nr. 8 BauGB. Danach liegt eine Beeinträchtigung dann vor, wenn die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen gestört werden. Eine Beeinträchtigung gilt es im Einzelfall zu prüfen und nicht pauschal vorherzusagen. Der DWD ist als Träger öffentlicher Belange im Rahmen der planungsrechtlichen Genehmigungsverfahren für den Bau und Betrieb von WEA zu beteiligen.

Für den DWD sind seine 17 Wetterradarstandorte wichtig, weil nur Radare eine flächendeckende Niederschlagsmessung erlauben und eine optimale Wettervorhersage unterstützen. Im Gegensatz zu unbeweglichen Objekten könne der Einfluss von beweglichen Objekten nicht aus den Messwerten herausgerechnet werden, sodass falsche Niederschlagsignale für die Wettervorhersage erfolgen könnten.

Jedoch sind Störwirkungen innerhalb der Radien nicht exakt bekannt. Daher sind die Grenzen für die Vereinbarkeit von WEA einer bestimmten Höhe mit Wetterradaranlagen nicht nachvollziehbar. Für die Berechtigung der DWD bestimmter Radien zu fordern, fehlen Nachweise und Vorgaben. Aus dem Gesetz über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz) ergibt sich keine Zuständigkeit für den Erlass von Regelungen mit Bindungswirkung für andere Behörden. Im Übrigen ergeben sich keine rechtlichen Bindungswirkungen aus den Vorgaben des DWD.

Rechtsprechung gibt es in diesem Konfliktfeld momentan nicht, allerdings gibt es ein laufendes Verfahren am VG Trier. Hierbei erging ein positiver Beschluss im Eilverfahren, der Widerspruch dagegen wurde zurückgewiesen. Mittlerweile wurde seitens der DWD Klage gegen die Genehmigung erhoben. Diese Entscheidung ist abzuwarten.

Es sind technische Kompensationslösungen in bestimmten Umfang möglich. Allerdings zeigt sich der DWD wenig kooperativ.

Berlin, November 2013

Ansprechpartnerin:

Sonja Hemke

Leiterin Fachgremien

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)
Neustädtische Kirchstraße 6
10117 Berlin

T +49 (0)30 / 212341-127
s.hemke@wind-energie.de