

Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 26. November 2015

Verhinderung von Windenergieanlagen durch die Deutsche Flugsicherung

Der weitere Ausbau der Windenergie in der Stadt Bremen ist ein wichtiger Beitrag, um die bremischen Klimaschutzziele zu erreichen. Jede Windenergieanlage, die von hier ansässigen Betreibern betrieben wird, bringt der Stadt Gewerbesteuerereinnahmen aus Gewerbesteuer. Durch Windenergieanlagen auf stadteigenen Flächen werden zudem Pachteinahmen erzielt.

Aktuell stehen in der Stadt Bremen 60 Windenergieanlagen. Der Flächennutzungsplan (FNP) sieht ca. zehn weitere Windenergieanlagen auf vier Vorrangflächen (Mahn-dorf 1+2, Bultensee, Unisee) vor, die noch nicht realisiert sind.

Aufgrund der Reform des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes 2014 ist damit zu rechnen, dass ab 2017 Ausschreibungen zur Bestimmung der Einspeisevergütung durchgeführt werden müssen. Dies kann zu einem deutlich verlangsamten Ausbau der Windenergie führen und somit auch die zukünftigen Einnahmen der Stadt aus Gewerbesteuer und Pachten reduzieren. Daher sollten die Vorhaben auf den verbleibenden Standorten zügig realisiert werden.

Luftfahrtrechtliche Bedenken (§ 18a Luftverkehrsgesetz [LuftVG]/Funkfeuer D-VOR Bremen [Drehfunkfeuer]) des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF) auf Basis von Gutachten der privaten Deutschen Flugsicherung (DFS) können die Genehmigung der geplanten Anlagen gefährden. Durch fehlende Fristen zu Stellungnahmen werden zudem die Genehmigungsverfahren unnötig in die Länge gezogen. Für die Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen gilt eine Dauer von drei bis maximal sieben Monaten als angemessen.

Das BAF beruft sich bei seinen Stellungnahmen auf das International Civil Aviation Organisation (ICAO)-Dokument 15 in Verbindung mit ICAO Annex 4, obwohl diese technischen Empfehlungen überarbeitet wurden und somit als veraltet gelten. Die aktuelle Fassung sieht Schutzradien von nun nur noch 10 km statt bisher 15 km um D-VOR-Anlagen vor.

Wir fragen den Senat:

1. Für welche im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Windenergiestandorte bestehen luftfahrtrechtliche Bedenken (§18a LuftVG/Funkfeuer D-VOR Bremen) des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF) auf Basis von Gutachten der privaten Deutschen Flugsicherung (DFS)? Ist die Genehmigung dadurch gefährdet?
2. Für welche im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Windenergiestandorte ist eine Genehmigung in einer angemessenen Frist nicht möglich, weil abschließende Stellungnahmen vonseiten des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung verweigert werden?
3. Sind auch Flächen betroffen, die sich im Eigentum der Wirtschaftsförderung Bremen (WfB) befinden und für die Windenergienutzung temporär zur Verfügung gestellt werden sollen (Gewerbepark Hansalinie BA 4) sowie stadteigene Flächen (Stadtwaldsee)?
4. Hat die obere Luftfahrtbehörde des Landes Bremen einen Ermessensspielraum bei der Bewertung von Stellungnahmen des BAF?

5. Hat die obere Luftfahrtbehörde des Landes Bremen Gespräche mit dem BAF/der DFS zur Lösung der luftfahrtrechtlichen Problemstellungen für die noch nicht realisierten Bremer Windenergieanlagenstandorte geführt? Wenn ja, was waren die Ergebnisse dieser Gespräche? Wenn nein, für wann sind solche Gespräche geplant?
6. Wie lange dauern aktuell die notwendigen Stellungnahmen des BAF im Rahmen von BImSchG-Genehmigungsverfahren (Bundes-Immissionsschutzgesetz), und welche Fristen hat das BAF für diese Stellungnahmen?
7. Wie bewertet der Senat, dass das BAF sich bei seinen Stellungnahmen auf das ICAO-Dokument 15 in Verbindung mit ICAO Annex 4 beruft?

Dr. Anne Schierenbeck,
Dr. Maike Schaefer und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

D a z u

Antwort des Senats vom 12. Januar 2016

Vorbemerkungen

- I. § 18a Luftverkehrsgesetz (LuftVG) dient dem Schutz von Flugsicherungseinrichtungen, also z. B. Radaranlagen, Drehfunkfeuern oder Bodenfunkstellen, die zu Kommunikations- bzw. Navigationszwecken im Luftverkehr genutzt werden. Sofern Flugsicherungseinrichtungen durch Bauwerke oder andere aufragende Hindernisse im Umfeld gestört werden können, besteht nach § 18a Abs. 1 Satz 1 LuftVG ein gesetzliches Bauverbot für solche Bauwerke oder Hindernisse.
- II. § 18a Absatz 1a LuftVG regelt, dass
 - das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) die jeweils zuständigen Luftfahrtbehörden der Länder über die Standorte aller Flugsicherungseinrichtungen und Bereiche um diese (Anlagenschutzbereiche) unterrichtet, in denen Störungen durch Bauwerke zu erwarten sind und
 - die Luftfahrtbehörden der Länder das BAF unterrichten, wenn sie von der Planung von Bauwerken innerhalb dieser Anlagenschutzbereiche Kenntnis erhalten.
- III. Das BAF entscheidet auf der Grundlage einer gutachterlichen Stellungnahme der Flugsicherungsorganisation, welche die jeweilige Flugsicherungseinrichtung betreibt (hier: DFS Deutsche Flugsicherung GmbH), ob durch das Bauwerk Störungen bei Flugsicherungsreinrichtungen auftreten können, und teilt seine Entscheidung entsprechend des § 18a Abs. 1 LuftVG der zuständigen Luftfahrtbehörde des Landes mit. Die Luftfahrtbehörde wiederum leitet die Entscheidung des BAF an die für die Genehmigung des Bauwerks zuständige Behörde, im Fall von Windenergieanlagen in Bremen also die Gewerbeaufsicht, weiter.
- IV. Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ist für die Flugverkehrskontrolle in Deutschland zuständig. Sie ist ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, das zu 100 % dem Bund gehört. Sie betreibt u. a. Flugsicherungseinrichtungen, darunter auch Drehfunkfeuer, die sowohl der Flächen- und Streckennavigation als auch der Navigation im Rahmen von An- und Abflugverfahren zu und von Flugplätzen dienen. Insoweit erfüllt die DFS den gesetzlichen Auftrag, die Flughäfen entsprechend der Flugsicherungs-ausrüstungsverordnung (FSAV) mit Verfahren auszustatten, die einen sicheren, effizienten und reibungslosen Verkehrsablauf gewährleisten. Daher müssen gemäß §§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 4 Abs. 6 FSAV Luftfahrzeuge in Bezug auf Flüge sowohl nach Instrumentenflugregeln als auch nach Sichtflugregeln mit VOR¹⁾-Navigationsempfängern ausgerüstet sein. Die Ausstattung mit GPS²⁾ ist bislang nicht vorgeschrieben. Auch auf internationaler Ebene gehört das UKW-Drehfunkfeuer zu den Standardnavigationshilfen (vergleiche ICAO Annex 10, Band I, Kapitel 2, Ziffer 2.1.1).

¹⁾ Very High Frequency Omnidirectional Radio Range = UKW-Drehfunkfeuer.

²⁾ GPS: Global Positioning System (offiziell NAVSTAR GPS) ist ein vom US-Verteidigungsministerium betriebenes, globales Navigationssatellitensystem zur Positionsbestimmung.

- V. Das D-VOR³⁾ Bremen steht in westlicher Verlängerung der Start- und Landebahn des Flughafens Bremen nahe der Kladdinger Straße. Es sendet Funksignale aus, die von Flugzeugen empfangen, umgerechnet und als relativ genaue Peilung zum Drehfunkfeuer auf den Cockpitinstrumenten dargestellt werden können.
- VI. Hochreichende Bauwerke, wie Windenergieanlagen, können in Abhängigkeit von der Entfernung zum Drehfunkfeuer und der Anzahl der Bauwerke die Funksignale, z. B. durch Reflektionen oder Signalüberlagerungen, zu stark stören und die Anzeige im Cockpit verfälschen. Eine solche Verfälschung muss aus Gründen der Flugsicherheit vermieden werden. Allerdings bestehen derzeit noch Unsicherheiten in der Prognose der Störung von Drehfunkfeuern durch Windenergieanlagen (siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 7).
- VII. Als Anlagenschutzbereich wurde entsprechend der Empfehlung des in der Anfrage zitierten ICAO⁴⁾ EUR⁵⁾ DOC⁶⁾ 15 (alte Fassung) ein Bereich von 15 km um das D-VOR Bremen angemeldet. Die Mitteilung eines Anlagenschutzbereichs bedeutet nicht automatisch, dass innerhalb des gesamten Bereichs ein Bauverbot nach § 18a LuftVG besteht. Vielmehr verpflichtet die Anmeldung eines solchen Anlagenschutzbereichs die Luftfahrtbehörden der betroffenen Länder (hier: Niedersachsen und Bremen) bei Kenntnis eines Bauvorhabens dieses dem BAF mitzuteilen.
- VIII. Anhand des ICAO EUR DOC 15 wird dann durch BAF/DFS geprüft, ob das innerhalb des Anlagenschutzbereichs geplante Vorhaben möglicherweise Störbeiträge verursacht. Je nach „Vorbelastung“ des Anlagenschutzbereichs, z. B. durch bereits vorhandene Windenergieanlagen, kann es durch die zusätzliche Windenergieanlage zu einer Überschreitung des zulässigen Störpotenzials kommen.
- IX. In der neuen Fassung des ICAO EUR DOC 15, die am 9. Dezember 2015 veröffentlicht wurde, wird für D-VOR-Anlagen ein Radius von nur noch 10 km statt wie bisher 15 km empfohlen. Nach diesem Anleitungsmaterial sind jedoch Anlagenschutzbereiche von größer als 10 km oder sogar größer als 15 km zulässig, wo dies Gründe, wie z. B. schwieriges Terrain oder ein hoher WEA-Bestand (Windenergieausbau), erforderlich machen. Die DFS prüft zu Beginn des Jahres 2016 in jedem Einzelfall, ob die Größe des Anlagenschutzbereichs angesichts der jeweiligen Vorbelastung angepasst wird. Das BAF wird im Anschluss – sofern erforderlich – prüfen, ob die vorgetragenen Gründe eine Abweichung von den Empfehlungen rechtfertigen.

Zu den Fragen

1. Für welche im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Windenergiestandorte bestehen luftfahrtrechtliche Bedenken (§18a LuftVG/Funkfeuer D-VOR Bremen) des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF) auf Basis von Gutachten der privaten Deutschen Flugsicherung (DFS)? Ist die Genehmigung dadurch gefährdet?

Derzeit befindet sich ein Vorhaben mit fünf zusätzlichen Windenergieanlagen im Bereich der Hemelinger Marsch (südlich und außerhalb der als „gewerbliche Bauflächen“ ausgewiesenen Bereiche) im Verfahren zur Erlangung eines Vorbescheids bei der Gewerbeaufsicht. Der entsprechende Antrag wurde im April 2015 gestellt, zurzeit ruht jedoch die Prüfung (vergleiche Antwort zu Frage 6). Außerdem wurde im Dezember 2015 für eine weitere Windenergieanlage im Bereich des Bultensees ein Vorbescheid beantragt.

Zur Frage, ob die Genehmigungen der beantragten Anlagen gefährdet sind, liegen derzeit keine Erkenntnisse vor.

2. Für welche im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Windenergiestandorte ist eine Genehmigung in einer angemessenen Frist nicht möglich, weil abschlie-

³⁾ D-VOR: Doppler-VOR = Doppler-UKW-Drehfunkfeuer.

⁴⁾ ICAO: International Civil Aviation Organization = Internationale Zivilluftfahrtorganisation, eine Unterorganisation der UNO.

⁵⁾ EUR: European Region.

⁶⁾ DOC: Dokument.

ßende Stellungnahmen vonseiten des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung verweigert werden?

Innerhalb des Anlagenschutzbereichs der D-VOR Bremen liegen, bis auf die Fläche auf der Rekumer Geest, alle im Flächennutzungsplan dargestellten Vorrangflächen für Windenergieanlagen. Hinsichtlich des weiteren Ausbaus der Windenergienutzung sind insbesondere die bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans hinzugekommenen oder erweiterten Windenergiestandorte „Nordwestlich Stadtwaldsee“, „Bultensee“ und Hemelinger/Mahndorf Marsch relevant. Aber auch die bestehenden Standorte, an denen in den nächsten Jahren ein Repowering zu erwarten ist, liegen innerhalb des Anlagenschutzbereichs der D-VOR Bremen.

Es liegen derzeit keine weiteren Anträge auf Vorbescheid oder Genehmigung von Windenergieanlagen an weiteren im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Windenergiestandorten vor. Sollten für weitere Standorte Anträge gestellt werden, ist mit ähnlich langen Bearbeitungszeiten (vergleiche Antwort zu Frage 1) bei DFS/BAF zu rechnen. Infolgedessen ist es nicht auszuschließen, dass es zu Verzögerungen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen über das Jahr 2016 hinaus kommt. Wegen der für Windenergieanlagen, die nach dem 31. Dezember 2016 genehmigt werden, zu erwartenden Änderungen bei der Vergütung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (Vergütungshöhe ergibt sich aus Ausschreibungen) können sich dadurch Einschränkungen beim weiteren Ausbau der Windenergienutzung in Bremen ergeben.

3. Sind auch Flächen betroffen, die sich im Eigentum der Wirtschaftsförderung Bremen (WfB) befinden und für die Windenergienutzung temporär zur Verfügung gestellt werden sollen (Gewerbepark Hansalinie BA 4) sowie stadteigene Flächen (Stadtwaldsee)?

Ja. Die genannten Flächen der WfB sowie die stadteigene Fläche liegen ebenfalls im Anlagenschutzbereich der D-VOR Bremen. Anträge für die Errichtung von Windenergieanlagen auf diesen Flächen liegen derzeit nicht vor.

4. Hat die obere Luftfahrtbehörde des Landes Bremen einen Ermessensspielraum bei der Bewertung von Stellungnahmen des BAF?

Nein. Die Luftfahrtbehörde trifft im Rahmen des Vollzugs des § 18a LuftVG keine Entscheidung und hat somit auch kein Ermessen. Sie leitet lediglich die vom BAF getroffene Entscheidung an die zuständige Genehmigungsbehörde weiter (vergleiche Vorbemerkung III).

Das OVG Lüneburg (Oberverwaltungsgericht) hat im Rahmen eines Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes zum Windpark Sannauer Hellmer (siehe die Antwort zu Frage 6) entschieden, dass die Genehmigungsbehörde an eine Entscheidung des BAF nach § 18a LuftVG gebunden ist (Beschluss vom 22. Januar 2015, Az.: 12 ME 39/14).

5. Hat die obere Luftfahrtbehörde des Landes Bremen Gespräche mit dem BAF/der DFS zur Lösung der luftfahrtrechtlichen Problemstellungen für die noch nicht realisierten Bremer Windenergieanlagenstandorte geführt? Wenn ja, was waren die Ergebnisse dieser Gespräche? Wenn nein, für wann sind solche Gespräche geplant?

Nein, solche Gespräche hat die Luftfahrtbehörde Bremen nicht geführt und auch für die Zukunft nicht geplant.

Vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr ist ein erstes Gespräch mit dem BAF auf Arbeitsebene geführt worden. Es wurden weitere Prüfungen mit zeitnahen Ergebnissen zu dem Standort in der Hemelinger Marsch (vergleiche Frage 1) vereinbart. Die Ergebnisse sollen im Hinblick auf ein mögliches weiteres Vorgehen erörtert werden.

6. Wie lange dauern aktuell die notwendigen Stellungnahmen des BAF im Rahmen von BImSchG-Genehmigungsverfahren, und welche Fristen hat das BAF für diese Stellungnahmen?

Nach Auskunft des BAF beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer derzeit mindestens 25 Wochen. Eine gesetzliche Frist gibt es hier nicht.

Im aktuellen Fall (vergleiche Frage 1) der fünf geplanten Windenergieanlagen in der Hemelinger Marsch hatte das BAF mitgeteilt, dass sich der Prüfprozess bei DFS/BAF durch den Umstand verlängert, dass dort zurzeit eine Entscheidung herbeigeführt werden muss, ob die 29 Windkraftanlagen des Windparks Sannauer Hellmer (Gemeinden Ganderkesee und Lemwerder), die entgegen eines ausdrücklichen Bauverbots nach § 18a LuftVG genehmigt, jedoch noch nicht errichtet wurden, als Vorbelastung des Anlagenschutzbereichs (vergleiche Vorbemerkung VIII) zu berücksichtigen sind. In dem in der Antwort zu Frage 5 genannten Gespräch wurden mögliche Lösungsansätze hierzu erörtert.

7. Wie bewertet der Senat, dass das BAF sich bei seinen Stellungnahmen auf das ICAO-Dokument 15 in Verbindung mit ICAO Annex 4 beruft?

DFS/BAF bedienen sich zur Prüfung der Wechselwirkungen zwischen Windenergieanlagen und D-VOR der Regelungen aus dem ICAO EUR DOC 15 „Europäisches Anleitungsmaterial zum Umgang mit Anlagenschutzbereichen“ sowie dem ICAO Annex 10 „Aeronautical Telecommunications“ Volume I „Radio Navigation Aids“. Der Senat bewertet die Anwendung dieser internationalen Regelwerke als sachgerecht und sachdienlich, da es zum jetzigen Zeitpunkt noch keine besser geeigneten, gesicherten und belastbaren Erkenntnisse und Regelungen zur Bewertung des Störpotenzials gibt. Der Senat begrüßt daher, dass das BAF sowie die DFS die Untersuchungen des Programms WERAN⁷⁾ der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) begleiten, und erwartet davon eine wissenschaftliche Basis zur verlässlicheren und transparenteren Ermittlung des Störpotenzials von Windenergieanlagen im Umfeld von Flugsicherungseinrichtungen. Erste Ergebnisse sind nach Informationen der PTB im Frühjahr 2016 zu erwarten.

⁷⁾ Wechselwirkung von Windenergieanlagen mit terrestrischer Navigation/Radar.

