

Berlin, 25. April 2022

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

[www.bdew.de](http://www.bdew.de)

## Stellungnahme

# zum Entwurf für das Sieb- zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes und anderer Vorschriften

## Frühe Beteiligung

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

## 1 Einleitung

Der BDEW macht hiermit von der Möglichkeit der Stellungnahme zum noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) Gebrauch und bedankt sich für diese Gelegenheit.

Die Bundesregierung hat mit dem Koalitionsvertrag die Grundlage für den Weg hin zur Klimaneutralität geschaffen. Die Energiewirtschaft begrüßt und unterstützt die Zielausrichtung ausdrücklich. Die Energiewende ist nicht nur klimapolitisch geboten, sondern bietet auch die Chance für eine erfolgreiche Transformation unserer Volkswirtschaft unabhängig von fossilen Energieimporten zu werden und ist damit sicherheitspolitisch hoch relevant.

Die Erreichung dieser Ziele wird maßgeblich auch vom Ausbau der Windenergie an Land abhängen. Die Bereitstellung ausreichender Flächen und die zeitliche Straffung von Genehmigungsverfahren wurden als zentrale Maßnahmen erkannt, um Hürden abzubauen.

Die Minister Herr Wissing und Herr Habeck präsentierten am 5. April 2022<sup>1</sup>, auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse durch die Physikalisch Technische Bundesanstalt<sup>2</sup>, konkrete Maßnahmen, wie die Bewertung des Störeinflusses von Windenergieanlagen auf sogenannten Drehfunkfeuer (terrestrische Funknavigationsanlagen der Flugsicherung) angepasst werden sollen und dabei den hohen und unantastbaren Sicherheitsstandards bei der Flugnavigation weiter gerecht werden. Durch eine Anpassung des Luftverkehrsgesetzes (v. a. § 18a), könnten diese Maßnahmen nun rechtssicher untermauert werden. Juristisch wissenschaftliche Vorschläge dazu veröffentlichte 2020 die Stiftung Umweltenergierecht.<sup>3</sup>

Im Gegenteil sehen wir in den hier vorgeschlagenen Änderungen die Gefahr, dass das rechtliche Vakuum der Bewertung des Störeinflusses ziviler Flugsicherungseinrichtungen nun auf stationäre militärische Einrichtungen erweitert wird. Damit drohen neue Hemmnisse im Genehmigungsverfahren Einzug zu finden, in dem der Bundeswehr weitreichendere und nur schwer nachvollziehbare Entscheidungsbefugnisse zugesprochen werden, um die Errichtung von Windenergieanlagen zu verhindern. – Eine Situation, die in der zivilen Flugsicherung nur mühsam und langwierig korrigiert werden konnte.

---

<sup>1</sup> BMWK; BMDV, gemeinsam für die Energiewende: Wie Windenergie an Land und Belange von Funknavigationsanlagen und Wetterradaren miteinander vereinbart werden, Maßnahmenpapier vom 05.04.2022

<sup>2</sup> Thorsten Schrader et. Al., Bericht zur Wechselwirkung von Windenergieanlagen mit terrestrischer Navigation/Drehfunkfeuern, 21.03.2022

<sup>3</sup> Maximilian Schmidt, Abbau von luftverkehrsrechtlichen Hemmnissen beim Windenergieausbau – Gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten bei der Störung von Flugsicherungseinrichtungen nach § 18a LuftVG, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 51 vom 28.10.2020.

## 2 § 18a LuftVG

### 2.1 Erweiterung auf militärische Einrichtungen streichen

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 18a LuftVG sollen die bisher bestehenden Möglichkeiten des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung zur Gewährleistung der Flugsicherheit auf die Dienststellen der Bundeswehr im Hinblick auf stationäre militärische Einrichtungen zur Kontrolle des Flugbetriebs erweitert werden. Diese Erweiterung ist aus Sicht der Energiewirtschaft nicht erforderlich und sollte gestrichen werden.

Anders als bei allen anderen fachbehördlichen Stellungnahmen im Rahmen von Genehmigungsverfahren, bewirkt eine Entscheidung des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung, dass gemäß § 18a eine Störung von Flugsicherheitseinrichtung möglich ist, unmittelbar ein Bauverbot für die Anlage und damit die Ablehnung der beantragten Genehmigung. Anders als bei anderen Stellungnahmen beteiligter Fachbehörden kann die Genehmigungsbehörde keine eigene rechtliche Bewertung mehr vornehmen. Damit stellt § 18a LuftVG eine verfahrensrechtliche Sonderregelung mit weitreichenden Konsequenzen für das Genehmigungsverfahren dar, die nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt ist. Die sich aus der Regelung ergebenden erheblichen Genehmigungsverzögerungen und -hindernisse sollten auf Fälle beschränkt werden, in denen dieses Sonderverfahren unbedingt gerechtfertigt und erforderlich ist.

Zudem zeichnen sich nach langjährigen Diskussionen jetzt endlich Lösungen hinsichtlich des Konfliktes zwischen dem Windenergieausbau und der Flugsicherung ab, indem für die konkret betroffenen CVOR- und DVOR-Anlagen angemessene Radien, in denen eine potenzielle Beeinträchtigung geprüft werden soll, festgelegt werden. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung zu unspezifisch genannten Anlagen der militärischen Kontrolle des Flugbetriebs drohen nun neue Hindernisse zu entstehen, die den dringend erforderlichen Windenergieausbau erneut unangemessen beeinträchtigen. Die bisher bestehenden Genehmigungsverfahren haben sich auch in Bezug auf diese Anlagen bewährt. Das dringende Erfordernis § 18a LuftVG auf diese Anlagen auszuweiten und den Dienststellen der Bundeswehr eine ähnliche Verhinderungsmacht für den Windenergieausbau einzuräumen, wie sie derzeit bereits dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) zukommt, ist auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs nicht zu erkennen.

Nach unserem Kenntnisstand wären durch die vorgeschlagene Erweiterung des § 18 a Abs. 1 S. 1 mindestens die 17 stationären Luftverteidigungsradaranlagen der Bundeswehr erfasst. Diese haben meist ein Interessengebiet mit einem Radius von 50 km um die jeweiligen Anlagen. Insbesondere da keine rechtlich verbindliche Festlegung der Prüfbereiche in § 18a erfolgt, könnte auf diesem Radius basierend auf 30 – 40 % des Bundesgebiets eine mögliche und nicht zwingend durch ein Gutachten zu belegende Störung als Begründung zur Verhinderung des Baus von Windenergieanlagen führen.

Vielmehr muss die Pflicht genauer wissenschaftlicher Nachweise für Störungen (insbesondere in § 18a LuftVG) verankert werden.

## 2.2 Konkretisierungen der Anlagenprüfbereiche gesetzlich verankern

In ihrem gemeinsamen Maßnahmenpapier vom 5. April 2022 haben BMWK und BMVI wichtige Schritte für eine bessere Vereinbarkeit von Flugsicherungsanlagen und Windenergieausbau verabredet. Ein wesentlicher Schritt ist hierbei die Festlegung, dass die Anlagenprüfbereiche, um die derzeit von der Deutschen Flugsicherung betriebenen 40 DVOR-Anlagen von derzeit 15 Kilometern auf zukünftig 6 bis 7 Kilometer verringert werden soll. Der BDEW setzt sich dafür ein, dass diese verkleinerten Anlagenschutzbereiche im Rahmen des geplanten Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des LuftVG jetzt rechtssicher gesetzlich verankert werden.<sup>4</sup> Eine entsprechende Regelung sollte daher im Gesetzentwurf aufgenommen werden.

### Formulierungsvorschlag

In § 18a LuftVG sollte ein neuer Absatz 1b eingefügt werden:

„(1b) Störungen einer der Flugsicherung dienenden Doppler-Drehfunkfeueranlage (DVOR) durch eine Windenergieanlage sind nicht zu erwarten, wenn zwischen beiden Anlagen ein Abstand von mehr als 6 Kilometern besteht.“

## 2.3 Prüfungsmaßstab anpassen

Nach § 18a LuftVG reicht es für die Versagung der Genehmigung eines Bauwerks aus, wenn durch das Bauwerk Flugsicherungseinrichtungen gestört werden können. Der Eintritt einer Störung muss demnach im Rahmen der zwangsläufig prognostischen Bewertung vor Genehmigungserteilung nicht feststehen. Vielmehr reicht es aus, wenn eine Beeinträchtigung hinreichend wahrscheinlich ist. Dieser verschärfte Prüfungsmaßstab geht auf eine Änderung des LuftVG aus dem Jahr 2009 zurück. Aufgrund einer diesbezüglich fehlenden Gesetzesbegründung lässt sich der Hintergrund der Verschärfung nicht nachvollziehen. Es erscheint aber angezeigt, vor dem Hintergrund des erheblichen Ausbaudrucks in der Windenergie den Maßstab wieder auf den bis zum Jahr 2009 geltenden Standard zurückzuführen, und der Deutschen Flugsicherung (DFS) – sowie ggf. zukünftig den Dienststellen der Bundeswehr – im Rahmen der prognostischen Bewertung aufzuerlegen, nachzuweisen, dass eine Beeinträchtigung von

---

<sup>4</sup> Vgl. auch Maximilian Schmidt, Abbau von luftverkehrsrechtlichen Hemmnissen beim Windenergieausbau – Gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten bei der Störung von Flugsicherungseinrichtungen nach § 18a LuftVG, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 51 vom 28.10.2020, S. 14ff.

Flugsicherungseinrichtungen tatsächlich eintreten wird, bevor eine Genehmigung versagt werden muss.<sup>5</sup>

Darüber hinaus wäre es grundsätzlich zu empfehlen, dass das BAF bei seiner Entscheidung zur Genehmigung von Bauwerken neben der gutachterlichen Stellungnahme des Anlagenbetreibers auch auf unabhängige gutachterliche Stellungnahmen zurückgreifen könnte. Die derzeitige Rechtsgrundlage schließt dies jedoch aus.<sup>6</sup>

Zusammengefasst sollte also das Wort „können“ in §18a LuftVG gestrichen werden und die Prüfung auch durch externe unabhängige Gutachter ermöglicht werden.

#### **Formulierungsvorschlag**

Anpassung des § 18a Abs. 1 LuftVG:

„(1) Bauwerke dürfen nicht errichtet werden, wenn dadurch Flugsicherungseinrichtungen gestört werden **können**. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung entscheidet auf der Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme ~~der Flugsicherungsorganisation~~, ob durch die Errichtung der Bauwerke Flugsicherungseinrichtungen gestört werden **können**.“

## **2.4 Überprüfungsmöglichkeiten schaffen**

Die Entscheidungen des BAF – und zukünftig potenziell die Entscheidungen der Dienststellen der Bundeswehr – bewirken, im Fall der Feststellung einer möglichen Beeinträchtigung der Flugsicherung, unmittelbar, dass die Genehmigung des beantragten Vorhabens abgelehnt werden muss. Die Entscheidung über die Störung der Flugsicherung als verwaltungsinterne Entscheidung ist dann aber nur im Rahmen eines aufwendigen Rechtsstreits über die Ablehnung der Genehmigung möglich. Da verwaltungsgerichtliche Rechtstreite aber regelmäßig Jahre in Anspruch nehmen, bedeutet dies in vielen Fällen das Aus des Projekts. Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, dem Vorhabenträger bereits im Verfahren bei dem BAF Anhörungs- und Beteiligungsrechte einzuräumen.<sup>7</sup> Auch ein Überprüfungsverfahren, das sich unmittelbar gegen die Entscheidung des BAF – und zukünftig ggf. gegen die Entscheidung der

---

<sup>5</sup> Vgl. auch Maximilian Schmidt, Abbau von luftverkehrsrechtlichen Hemmnissen beim Windenergieausbau – Gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten bei der Störung von Flugsicherungseinrichtungen nach § 18a LuftVG, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 51 vom 28.10.2020, S. 8ff.

<sup>6</sup> Thorsten Schrader et. Al., Bericht zur Wechselwirkung von Windenergieanlagen mit terrestrischer Navigation/Drehfunkfeuern, 21.03.2022, S. 9

<sup>7</sup> Vgl. auch Schmidt/Sailer, Reformansätze zum Genehmigungsrecht von Windenergieanlagen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 25 vom 28.01.2022, S. 36

Dienststellen der Bundeswehr – richtet, könnte Genehmigungsverfahren insbesondere für Windenergieanlagen deutlich beschleunigen und in Zukunft mehr Anlagen möglich machen.

§ 18a LuftVG sollte daher um Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Vorhabenträger und Überprüfungsrechte der Entscheidung nach § 18a LuftVG ergänzt werden.

### **3 §12 Abs. 4 (neu) LuftVG konkretisieren**

Durch den neu eingefügten § 12 Abs. 4 LuftVG soll gemäß der Begründung “den Gefahren der vogelschlagrelevanten Landnutzung durch Dritteigentümer in der Umgebung der Flugplätze begegnet werden”. Der Gesetzeswortlaut ist jedoch extrem weit und vage formuliert, da hier generell die “Nutzung” der Flächen durch die Luftfahrtbehörde eingeschränkt werden darf. Der Gesetzestext ermöglicht in der praktischen Anwendung über die “vogelschlagrelevante Landnutzung” hinaus viel weitreichendere Einschränkungen. Auch die Versagung der Errichtung von (Höhen-)Bauwerken - wie Windenergieanlagen - könnten unter dem Begriff der “Nutzung” verstanden werden.

Der BDEW regt daher an, den Begriff “Nutzung” im Gesetzestext zu konkretisieren oder aber explizit die Anwendbarkeit des § 12 Abs. 4 (neu) für die bauliche Nutzung, insbesondere zum Zwecke der erneuerbaren Energieerzeugung, ausschließen.

### **4 Europäische Kooperation**

In § 58 Absatz 3 LuftVG (neu) wird die Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit erwähnt. Europäisch einheitliche Regeln in Bezug auf die Windenergienutzung wären ein wichtiger Schritt, um eine solide Basis zu schaffen. Darüber hinaus muss die Zulassung oder Zertifizierung eines externen Unternehmens als Gutachter durch die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit oder eine nationale Behörde uneingeschränkt in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gelten. Dadurch würden die Rechte der Wind-Projektentwickler gestärkt, weil ein breiterer Kreis von Gutachtern zur Verfügung stünde.

### **5 Mindestabstände zu Hindernissen für Sichtflugverfahren nach § 33 LuftVO**

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat in den „Nachrichten für Luftfahrer“ (Nr. 1-847-16) am 19. Oktober 2016 Mindestabstände von Hindernissen zu festgelegten Sichtflugverfahren nach § 33 LuftVO bekanntgegeben. Demnach ist grundsätzlich von einer Gefährdung des an- und abfliegenden Flugverkehrs auszugehen, wenn luftrechtlich relevante Bauwerke (hier insbesondere Windenergieanlagen) in einem Bereich von 1000 m zu jeder Seite der festgelegten Sichtflugstrecke liegen. Im Bereich um Pflicht- und Bedarfsmeldpunkte ist gar ein Radius von 2000 m anzusetzen.

Diese Werte liegen weit über den europäisch verbindlichen Festlegungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 923/2012, Standardised European Rules of the Air (SERA). Demnach darf gemäß SERA.5005 (f) ein Sichtflug nur dann nicht durchgeführt werden, wenn ein Abstand von „150 m über dem höchsten Hindernis innerhalb eines Umkreises von 150 m um das Luftfahrzeug“ unterschritten wird. Ausnahmen davon werden für Start und Landung und bei Genehmigung der zuständigen Behörde jedoch explizit ermöglicht.

Regelmäßig gehen durch die starre Umsetzung der Abstandsvorgaben des BMVi erhebliche Potenziale für den Windenergieausbau verloren. Im Sinne der Energiewende ist dringend zu überprüfen, ob diese großzügig gewählten Abstände verringert werden können und höchste Sicherheitsstandards gleichzeitig beibehalten werden.

**Ansprechpartner:**

Johannes George

Fachgebietsleiterin Windenergie (Onshore)

Telefon: +49 30 300199-1318

johannes.george@bdew.de

Thorsten Fritsch

Fachgebietsleiter Umweltrecht

Telefon: +49 30 300 199-1519

thorsten.fritsch@bdew.de