Biomasse | Windenergie | Photovoltaik | Energierecht | E-Mobilität | Luftverkehr

Windenergie und Luftverkehr aktuell aus Fliegersicht

Heute: Pflichtmeldepunkte und ihre Verlegung

MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig • München • Köln

Prof. Dr. Martin Maslaton
Tobias Krause

MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

- Hauptsitz in Leipzig mit weiteren Standorten in Köln und München, 2002 gegründet
- Beratungsschwerpunkte sind das Verwaltungsrecht, Energierecht, Zivilrecht mit Fokus auf dezentralen EE- und KWK-Projekten, M&A in der EE-Branche, Datenschutz- und Luftverkehrsrecht
- Fachspezifische, technische, interdisziplinäre Expertise www.qmvcheck.de
- Wissenschaftliche Expertise durch Veröffentlichungen und universitäre Vorlesungen
- Standort Leipzig in der Eigenversorgung durch KWK- und PV-Anlage, E-Mobilität
- Verbandsengagement sowie sachverständige Stellungnahmen in diversen Gesetzgebungsverfahren

MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

Prof. Dr. Martin Maslaton

Prof. Dr. Martin Maslaton, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und geschäftsführender Gesellschafter der MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH. Seit 1994 fliegt er als Pilot Geschäftsreiseflugzeuge nach Instrumentenflugregeln, auch daraus resultiert sein umfassender Sachverstand zur Beratung in der Luftfahrtbranche.

Aus Sicht des Cockpits ist er aktiv in allen Bereichen des Luftverkehrsrecht (LuftVG, LuftVO, JAR-FCL/EASA, LuftSiG, Vertragsrecht, „ZÜP“) tätig: MEP, IR, EASA, HPA; Cheyenne Rating sowie vom LBA anerkannter Sprachprüfer Level 4, LBA: D-LT-0105; selbst Level 6. Als Hochschullehrer unterrichtet er das Recht der Erneuerbaren Energien und das Umweltrecht an der TU Chemnitz; mit der Realität einer neuen Energiewirtschaft beschäftigt er sich bereits seit 1987 intensiv. Martin Maslaton ist – neben weiteren Engagements – Mitglied des Vorstandes des BVZD und Inhaber des EU-Fernpilotenzeugnisses. Professor Maslaton ist darüber hinaus Redakteur im Luftfahrtfachmagazin „Pilot und Flugzeug“.

Tobias Krause

Rechtsanwalt Tobias Krause betreut bei der MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH vorwiegend verwaltungsrechtliche Mandate zur Errichtung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen, insbesondere in Fragen des Verwaltungs- und Luftverkehrsrechts sowie zum Raumordnungs- und Planungsrecht.

Ein weiterer Tätigkeitsbereich umfasst die zivilrechtliche Sicherung von Grundstücksflächen für die Nutzung durch Erneuerbare-Energien-Projekte.

Herr Krause gestaltet und prüft hierzu unter anderem Nutzungsverträge und Dienstbarkeitsvereinbarungen, sowohl für Privatpersonen als auch für Projektierende und Kommunen. Auch betreut Rechtsanwalt Tobias Krause Kommunen im Bereich der Bürgerbeteiligung an Erneuerbare-Energie-Vorhaben.

Zudem vertritt Rechtsanwalt Tobias Krause Mandant:innen bei lizenzrechtlichen Anliegen von Berufspilot:innen, etwa im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung nach § 7 Luftsicherheitsgesetz oder bei Lizenzübertragungen.

Die Themen:

I. Pflichtmeldepunkte versus Windenergieprojektierung

II. OVG Münster – Zurückweisung pauschaler Ablehnungen

III. Verlegungsverfahren – MASLATON betreut erfolgreiche Verlegung von Pflichtmeldepunkten

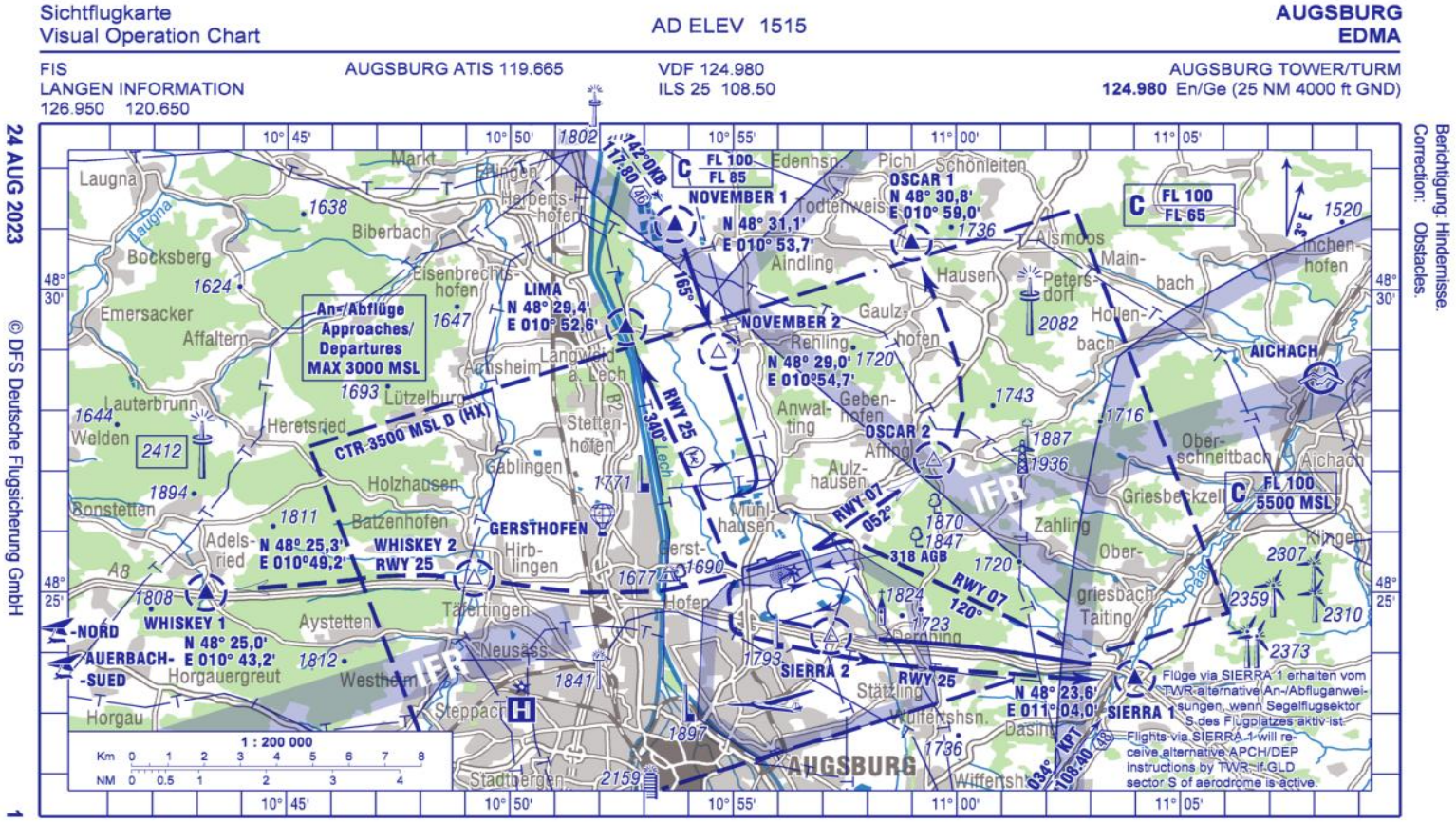
IV. Ausblick

I. Pflichtmeldepunkte versus Windenergieprojektierung

1. Pflichtmeldepunkte – Begriff und Funktion

- Pflichtmeldepunkte (engl. Compulsory Reporting Points) sind **festgelegte geografische Positionen**
- erreicht der Luftfahrzeugführer den definierten Pflichtmeldepunkt hat er sich nach SERA.8025 (Standardised European Rules of the Air) auf der Frequenz des Towers bei diesem mit einer Positionsangabe zu melden
- ermöglicht dem Tower im kontrollierten Luftraum den Standort der verschiedenen Verkehrsteilnehmer zu kennen
- dienen also der **Sicherung von An- und Abflugrouten** und **strukturieren den Luftraum**, um Kollisionen zu vermeiden

Sichtflugkarte des Verkehrslandeplatzes Augsburg (ICAO-Code: EDMA)



2. Pflichtmeldepunkte – Rechtliche Grundlagen

- Pflichtmeldepunkte stellen **Teile verbindlicher Flugverfahren** dar
- Flugverfahren werden gemäß § 32 Abs. 4 Nr. 8, Abs. 4c LuftVG i.V.m. § 33 Abs. 2 LuftVO durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) durch **Rechtsverordnung** festgelegt
- anschließend Veröffentlichung in den „Nachrichten für Luftfahrer“ (NfL)
- fachliche Erarbeitung von Flugverfahren ist grundsätzlich Aufgabe der Deutschen Flugsicherungs GmbH (DFS)
- die **DFS** ist also für die **Planung**, das **BAF** für die **Festlegung** zuständig, vgl. BVerwG, Urt. v. 19.12.2013 (4 C 14/12); Urt. v. 13.10.2011 (4 A 4001/10)

3. Pflichtmeldepunkte – Vereinbarkeit mit Bauwerken

- Maßstab für die Vereinbarkeit von luftverkehrsrechtlichen Belangen mit Bauwerken ist **§ 14 Abs. 1 LuftVG**:

  „Außerhalb des Bauschutzbereichs darf die für die Erteilung einer Baugenehmigung zuständige Behörde die Errichtung von Bauwerken, die eine Höhe von 100 Metern über der Erdoberfläche überschreiten, nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörden genehmigen.“

- Windenergieanlagen benötigen dementsprechend in der Regel zur Genehmigung die **luftverkehrsrechtliche Zustimmung**
- erfolgt durch die **zivile Luftfahrtbehörde**

3. Pflichtmeldepunkte – Vereinbarkeit mit Bauwerken

- maßgeblich für die Entscheidung nach § 14 Abs. 1 LuftVG sind ausschließlich luftverkehrsrechtliche Erwägungen
- Zustimmung ergeht auf Grundlage einer **gutachtlichen Stellungnahme der DFS**, § 31 Abs. 3 LuftVG
- Luftfahrtbehörde ist an die Stellungnahme der DFS nicht gebunden
- Genehmigungsbehörde ist wiederum an die Entscheidung der Luftfahrtbehörde gebunden

3. Pflichtmeldepunkte – Vereinbarkeit mit Bauwerken

- für die rechtmäßige Versagung der luftverkehrsrechtlichen Zustimmung muss von dem Bauwerk eine **konkrete Gefahr für den Luftverkehr i.S.d. § 29 LuftVG** ausgehen:

„Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit einem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss oder eine vorhandene Gefahr konkret verstärkt wird. Die bloße Möglichkeit eines schädigenden Ereignisses aufgrund eines hypothetischen Sachverhalts genügt hingegen nicht.“

vgl. BVerwG, Urt. v. 26.06.2014 (Az.: 4 C 3/13); OVG Münster, Urt. v. 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK); Urt. v. 16.02.2024 (Az.: 22 D 150/22.AK); VGH Mannheim, Urt. v. 24.05.2023 (Az.: 14 S 1705/22)

3. Pflichtmeldepunkte – Vereinbarkeit mit Bauwerken

- Vorliegen einer **konkreten Gefahr** muss plausibel und schlüssig dargelegt werden
- **Darlegungslast** hierfür liegt bei der Luftfahrtbehörde bzw. der DFS
- in der Praxis häufig nur Verweis auf pauschale Maßstäbe und Sicherheitsabstände
- oft abstrakte Bewertungen statt einzelfallbezogener Gefahrenanalyse
- im Zusammenhang mit Pflichtmeldepunkten erfolgt häufig die Versagung der luftverkehrsrechtlichen Zustimmung allein auf Grund des Nichteinhaltens von empfohlenen Mindestabständen
  - ➢ empfohlen wird vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ein Mindestabstand von 2.000 Metern (siehe NfL 1-847-16) zu Pflichtmeldepunkten

II. OVG Münster – Zurückweisung pauschaler Ablehnungen

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

- Sachverhalt:
  - Klägerin beantragte die Genehmigung von zwei Windenergieanlagen (WEA 1 und WEA 2) nahe einem Verkehrsflughafen
  - während WEA 1 genehmigt wurde, lehnte die Genehmigungsbehörde WEA 2 ab, da der Standort „nur“ etwa 1.800 Meter von einem luftverkehrsrechtlichen Pflichtmeldepunkte entfernt lag
  - Luftfahrtbehörde und die Deutsche Flugsicherungs GmbH sahen in der Unterschreitung des empfohlenen Mindestabstandes eine konkrete Gefahr für den Sichtflugverkehr

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

- Sachverhalt:
  - insbesondere Wartemanöver und Umkehrkurven von Kleinflugzeugen würden bei Unterschreitung des Abstands riskanter werden
  - zudem Verweis auf bereits bestehende Hindernisverdichtung in der Region
  - Klägerin erhob gegen den Ablehnungsbescheid für die WEA 2 Klage …
- **… mit Erfolg:** OVG Münster hob mit seinem Urteil den Ablehnungsbescheid für die WEA 2 auf und verpflichtete die Genehmigungsbehörde zur Neubescheidung unter der Rechtsauffassung des Gerichts
- die maßgeblichen Urteilsgründe

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- OVG Münster stellt klar: die Unterschreitung einer Abstandsempfehlung stellt lediglich ein **Indiz für eine Gefährdung** dar, begründet für sich allein jedoch noch keine konkrete Gefahr i.S.d. § 29 LuftVG
- auch Verweise auf außergewöhnliche Ereignisse wie Notfallmanöver und Außenlandungen, die immer und überall passieren können und deren Eintritt damit nicht vorhersehbar ist, sind unzureichend

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- Unterschreitung des in der NfL 1-847-16 empfohlenen Mindestabstandes von 2.000 Metern stellt daher zunächst lediglich ein Indiz für eine Gefährdung des Luftverkehrs dar
- bietet **Anlass** für eine **einzelfallbezogene Gefährdungsbeurteilung**
- entscheidend sind also die **Einzelfallumstände**
- diese sind von den Luftfahrtbehörden bzw. von der DFS konkret darzulegen

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- Luftfahrtbehörde und DFS trugen vor, dass der 2.000 Meter Radius für die Durchführung von **Warteverfahren** freigehalten werden müsse
- laut OVG muss jedoch konkret dargelegt werden, ob …
  - … die Standorte tatsächlich für Warteverfahren in Anspruch genommen werden und …
  - … die Nutzung der konkreten Standorte zwingend notwendig ist
- ansonsten nur **hypothetischer Sachverhalt**, der **keine konkrete Gefahr** begründet

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- es besteht zudem kein rechtliches Verbot, Warteverfahren außerhalb des 2.000 Meter Radius durchzuführen
- gesamter Raum kann frei genutzt werden, da sich Luftfahrzeug noch nicht auf festgelegtem Verfahren befinden
  - ➢ es gilt lediglich der durch **SERA.5005 lit. f)** festgelegte seitliche **Mindestabstand von 150 Metern**
- es besteht ferner kein Anspruch darauf einen Flug mit der maximal erlaubten Fluggeschwindigkeit durchzuführen

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- Luftfahrtbehörde und DFS trugen außerdem vor, dass an **durchschnittliche Luftfahrzeugführer** im Sichtflugverkehr ein anderer Maßstab anzulegen wäre, als beim **erfahrenen Berufspiloten** im Instrumentenflug
- Zurückweisung durch OVG: sobald „Fluglizenz“ erworben wird, muss davon ausgegangen werden, dass der Luftfahrzeugführer die an ihn gestellten Anforderungen erfüllt
- hierzu gehört unter anderem auch das **Umfliegen von Hindernissen** und die **Anpassung der Fluggeschwindigkeit**

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- Luftfahrtbehörde trug ebenfalls vor, dass am gegenständlichen Verkehrsflughafen eine Vielzahl von **Schulungsflügen** stattfinde → erhöhtes Risikopotential
- ebenfalls Zurückweisung durch OVG
- bei Schulungsflügen in Begleitung mit **Fluglehrern**, gelten die Fluglehrer rechtlich als diejenigen die das Luftfahrzeug führen und damit auch die **Verantwortung** tragen, vgl. § 4 Abs. 4 LuftVG
- Fluglehrer sind hierbei in der Regel besonders erfahrene und qualifizierte Luftfahrer

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Unterschreitung des Mindestabstandes stellt für sich allein keine konkrete Gefahr für den Luftverkehr dar!**

- Schulungsflügen ohne Begleitung, finden nur mit entsprechender Anordnung und Beaufsichtigung durch die Fluglehrer statt, vgl. § 4 Abs. 4 S. 3 LuftVG
- auch in diesen Fällen tragen daher die Fluglehrer die rechtliche Verantwortung für die konkrete Gestaltung der Übungs- und Prüfungsflüge
- die Gefahrenprognose ist daher nicht am Maßstab eines Flugschülers auszurichten

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Die Entscheidung nach § 14 LuftVG ist strikt am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten!**

- die durch § 14 LuftVG normierte Baubeschränkung kann zu schwerwiegenden Einschränkungen der Baufreiheit führen
- Versagung der luftverkehrsrechtlichen Zustimmung ist daher nicht gerechtfertigt, wenn sie für die Sicherheit der Luftfahrt nicht notwendig ist
- die Möglichkeiten nach §§ 14 Abs. 1 Hs. 2, 12 Abs. 4 LuftVG sind in den Blick zu nehmen (Auflagen)
- Versagung ist erst verhältnismäßig, wenn keine „milderen Mittel“ vorliegen, um eine etwaige Gefahr abzuwenden
- Berücksichtigung von **§ 2 EEG** - Ausbau Erneuerbarer Energien liegt im überragenden öffentlichen Interesse

Urteil des OVG Münster vom 13.12.2024 (Az.: 22 D 35/24.AK)

⇒ **Fazit**

- Versagung der Zustimmung nach § 14 LuftVG bedarf **detaillierter Gefahrenprognose**
- Nichteinhalten von empfohlenen Mindestabständen begründet für sich allein keine konkrete Gefahr i.S.d. § 29 LuftVG
- eine **Einzelfallprüfung** ist stets erforderlich
- Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** sowie die **Bedeutung der Erneuerbaren Energien** hat in die Entscheidung nach § 14 LuftVG mit einzufließen
- Möglichkeit der Verlegung wurde vom OVG nicht diskutiert, da die Ablehnung bereits aufgrund der mangelnden Gefahrenprognose zurückzuweisen war

III. Verlegungsverfahren – MASLATON betreut erfolgreiche Verlegung von Pflichtmeldepunkten

1. Verlegung von Pflichtmeldepunkten

- grundsätzlich besteht die Möglichkeit der Verlegung von Pflichtmeldepunkten
- Einzelheiten hängen stark von dem jeweiligen Fall ab
- maßgeblich sind die **tatsächlichen Bedingungen** und die **flugbetriebliche Situation** rund um den Pflichtmeldepunkt
- vorteilhaft ist zudem die **Einbeziehung Dritter**, wie z.B. des Flugplatzbetreibers oder der Gemeinde
- die MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH hat in der Vergangenheit bereits erfolgreiche Verlegungen von Pflichtmeldepunkten betreut

2. Ablauf Verlegungsverfahren – Beispiel aus der Praxis

- die MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH betreute erfolgreich die Verlegung von Pflichtmeldepunkten am Hamburger Flughafen
- Hintergründe der Verlegung:
  - **Unterstützung des Hamburger Senats** bei der Ausweisung von Windenergiegebieten und den Ausbau von Windenergieanlagen
  - Gebiete unterhalb der damaligen VFR-An-/Abflugstrecke SIERRA und WHISKEY boten sich als Vorranggebiete für die Ausweisung von Windenergie an
  - Verlegung der Pflichtmeldepunkte bot die Möglichkeit Luftverkehr und Windenergie in Einklang bringen
  - Hamburger Wirtschaftsbehörde hat daher Kontakt mit der DFS aufgenommen, um die Änderungen voranzubringen

2. Ablauf Verlegungsverfahren – Beispiel aus der Praxis

30.08.2024	• **Antrag der DFS an BAF** auf Änderung der 2. Änderungsverordnung der 166. Durchführungsverordnung zur LuftVO für den Flughafen Hamburg mit konkretem Änderungsentwurf • **Antragsinhalt:** Verlegung des Pflichtmeldepunktes SIERRA 1 • Bitte um Umsetzung bis zum 30.03.2025
26.09.2024	• BAF sendet überarbeiten Änderungsentwurf an die DFS • vor endgültiger Unterzeichnung Abwarten Sitzung mit Fluglärmschutzkommission
30.09.2024	• DFS übersendet den unterzeichneten Änderungsentwurf an das BAF
30.09.2024	• BAF bittet das Umweltbundesamt um die Zustimmung zu den beantragten Änderungen
18.10.2024	• Mitteilung des Umweltbundesamtes an das BAF, dass der Erhalt der Protokolle der Fluglärmschutzkommission abgewartet wird (interne Abstimmung)

2. Ablauf Verlegungsverfahren – Beispiel aus der Praxis

07.11.2024	• Mitteilung des Umweltbundesamtes an das BAF, nach Erhalt Protokolle der Fluglärmschutzkommission, dass die Verlegung plausibel ist und keine Einwände erhoben werden
07.11.2024	• BAF übersendet sämtliche Änderungsunterlagen an das Referat Luftrecht beim Bundesministerium für Digitales und Verkehrs (BMV) • Bitte ein Rechtsprüfungsattest beim Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) einzuholen
14.11.2024	• BMJV übersendet Änderungsentwurf mit Anmerkungen und Änderungsvorschlägen an das Referat Luftrecht beim BMV zurück • Weiterleitung des Entwurfes an das BAF
19.11.2024	• Umsetzung der Änderungen des BMJV durch BAF • erneut die Bitte des BAF an das Referat Luftrecht beim BMV die Einholung eines Rechtsprüfungsattestes beim BMJV zu veranlassen

2. Ablauf Verlegungsverfahren – Beispiel aus der Praxis

21.11.2024	• Mitteilung des BMJV, dass dem Änderungsentwurf keine Bedenken in der Rechtsprüfung entgegenstehen
02.12.2024	• BAF bittet die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes die Ablösungsverordnung im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen
04.12.2024	• Schriftleitung des Bundesgesetzblattes gibt die Urschrift der Verordnung in die Post
09.12.2024	• BAF erhält die Urschrift der Verordnung • Unterzeichnung durch den Direktor des BAF • Übersendung der unterzeichneten Verordnung an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes
12.12.2024	• Verkündung der Verordnung im Bundesgesetzblatt
02.01.2025	• BAF bittet die DFS die Verordnung in den Nachrichten für Luftfahrer zu veröffentlichen

2. Ablauf Verlegungsverfahren – Beispiel aus der Praxis

- Fazit:
  - Kooperation aller Beteiligten ermöglichte einen zügigen Verfahrensablauf
  - **Dauer** vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt betrug lediglich **etwa 3,5 Monate**
  - **Vorteil** durch die **politische Unterstützung** der Hamburger Wirtschaftsbehörde
  - durch die Verlegung wurde zentralen Voraussetzungen für den Bau von Windenergieanlagen geschaffen

IV. Ausblick

IV. Ausblick

- Projektierer sollten bereits in der Planungsphase, die den Windenergiestandort umgebende Luftraumstruktur analysieren, um mögliche Spannungsfelder frühzeitig zu erkennen
- dennoch: vermeintlich entgegenstehende luftverkehrsrechtliche Belange führen nicht direkt zum „Aus“ des Windenergievorhabens
- Urteil des OVG Münster verdeutlicht, dass Projektierer sich gegen pauschale Ablehnungen wehren und stets die gebotene Einzelfall- sowie die Verhältnismäßigkeitsprüfung einfordern sollten
- erfolgreiche Verlegung zeigt zudem: mit entsprechendem politischem Willen, fachlicher und luftverkehrsrechtlicher Expertise sowie kooperativen Behörden können Windenergie und Luftverkehr Hand in Hand gehen

Fragen?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

Prof. Dr. Martin Maslaton
Tobias Krause