

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)

Umlaufbeschluss vom 13.01.2023

Frühzeitige Berücksichtigung militärischer Belange bei der Ausweisung von Flächen für die Windenergie

1. Die MKRO stellt fest, dass militärische Belange bei der Planung von Windenergieanlagen eine große Relevanz haben und sich vielfach als Genehmigungshindernis auswirken.
2. Die MKRO bittet das Bundesministerium der Verteidigung um Unterstützung, damit in den Beteiligungsprozessen zu Windenergieplanungen die militärischen Belange effizient einbezogen werden können und so zum Gelingen der Energiewende beigetragen werden kann. Dies erfordert insbesondere, dass die Planungsträger bei der Ausweisung von Windenergiegebieten von den beteiligten Trägern militärischer Belange (etwa vom Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr – BAIUDBw) frühzeitig verlässliche Angaben zur zwingend erforderlichen Freihaltung militärisch relevanter Bereiche erhalten.
3. Die MKRO erkennt an, dass Flugstrecken, insbesondere die unmittelbaren An- und Abflugbereiche der militärischen Flugplätze sowie Hubschraubertiefflugstrecken, freibleiben müssen bzw. nicht verengt werden dürfen, soweit dies aus Gründen der Landesverteidigung zwingend erforderlich ist.
4. Die MKRO bittet das Bundesministerium der Verteidigung zu prüfen, inwieweit Angaben zu militärischen Belangen oder zumindest die räumlichen Umgriffe von zwingend freizuhaltenden Bereichen frühzeitig als Shapes (ggf. als VS-Sache) bereitgestellt werden können, um diese Flächen von vornherein aus der Planung für einen Ausbau der Windenergienutzung ausschließen zu können.
5. Für die MKRO ist es essentiell, dass insoweit Stellungnahmen des BAIUDBw bereits im Vorfeld der förmlichen Beteiligungsverfahren möglichst verbindlich erfolgen und insbesondere Fragen zu Korridoren und Flughöhen beantwortet werden.

6. Die MKRO regt an zu prüfen, ob die Gesamtzahl der Korridore reduziert werden kann.
7. Die MKRO ersucht die zuständigen Stellen der Bundeswehr, vor dem Hintergrund des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) bei militärischen Planungen zur Neuabgrenzung oder Erweiterung von Schutzbereichen nach dem Schutzbereichsgesetz (SchBerG) Windenergieplanungen zu berücksichtigen und zu ermöglichen sowie Verbotstatbestände zur Errichtung von Windenergieanlagen soweit möglich zu vermeiden. Die MKRO erkennt dabei an, dass bei Änderungen der militärischen Schutzbereiche Planungsträger die Möglichkeit haben, frühzeitig eigene Planungen einzubringen.
8. Die MKRO bittet ferner die zuständigen Stellen der Bundeswehr, Stellungnahmen zur Planung von Windenergiegebieten kurzfristig für die Planverfahren verbindlich und räumlich zuordnungsfähig abzugeben und auf diese Weise Planungssicherheit für alle Seiten zu ermöglichen.
9. Die MKRO bittet Ihre Vorsitzende, dieses Papier an die Bundesministerin der Verteidigung zu übermitteln.

Anlage: Begründung

Begründung

Mit dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) wurden das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) geschaffen und u. a. maßgebliche Voraussetzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und dem Raumordnungsgesetz (ROG) für Windenergiegebiete geändert. Ziel der neuen gesetzlichen Regelungen ist es u. a., Hemmnisse bei der Planung und der Genehmigung von Windenergievorhaben abzubauen. Das WindBG legt für die Länder verbindliche Flächenziele fest, als Prozent der Landesfläche, die für die Windenergie an Land ausgewiesen sein müssen. Es werden Ziele für das Jahr 2032 (in der Summe 2 % des Bundesgebiets) festgelegt und Zwischenziele für das Jahr 2027 (in der Summe 1,4 %).

Gelingt dies nicht, treten die in § 249 Abs. 7 BauGB (neue Fassung) vorgesehenen Rechtsfolgen ein. Bis zum Jahr 2027 müssten bundesweit in mehr als 100 „Planungsregionen“ Raumordnungspläne zur Ausweisung von Windenergiegebieten erstellt bzw. an die Zielstellungen des WindBG angepasst werden, es sei denn, eine Umsetzung erfolgt auf kommunaler oder Landesebene.

Bei Ausweisung von Windenergiegebieten ist eine Vielzahl öffentlicher Belange zu berücksichtigen, die untereinander und gegeneinander abzuwägen sind. Grundsätzlich sind dabei Flächen, die vordringlich für andere Nutzungen bereits belegt sind oder benötigt werden, bei der planerischen Sicherung von Gebieten für die Windenergie auszusparen. Konkurrieren Nutzungen miteinander, sind sie sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Beides gelingt nur, wenn Stellungnahmen von betroffenen Trägern öffentlicher Belange zeitnah, verbindlich und räumlich zuordnungsfähig vorliegen.

Die Neuregelung im Erneuerbaren-Energien-Gesetz hebt die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien hervor (§ 2 EEG). Danach liegen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Lediglich Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bundesverteidigung anzuwenden.

Damit können in bestimmten Planungen und Einzelfällen die erneuerbaren Energien aus konkreten Gründen weiterhin als vorrangig anzusehen sein.

Militärische Belange haben ein hohes Gewicht und wirken sich bei der Zulassung von Windenergieanlagen vielfach als Genehmigungshindernis aus. Die Auswirkungen auf den Ausbau der Windenergie sind dabei enorm. Mehr als 4.800 Megawatt können (Stand Januar 2022) allein aufgrund von verteidigungsspezifischen Restriktionen nicht genehmigt werden¹.

Die Berücksichtigung dieser Restriktionen ist bereits auf der Planungsebene, auf der in den Bundesländern die Windenergiegebiete (WindBG) auszuweisen sind, von maßgeblicher Relevanz. Denn Planungsträgern ist es verwehrt, Flächen auszuweisen, auf denen die militärischen Belange das Interesse an der Windenergienutzung überwiegen. Windenergieflächen dürfen nur dann in Plänen ausgewiesen werden, wenn aufgrund einer prognostischen Beurteilung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass auf diesen Flächen voraussichtlich tatsächlich Windenergieanlagen errichtet werden können. Die Prognose treffen die Planungsträger auf Grundlage der fachbehördlichen Einschätzung. Den Stellungnahmen der Fachbehörden kommt daher ein erhebliches Gewicht zu. Flächenfestlegungen zugunsten der Windenergienutzung, bei denen schon auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar ist, dass sie voraussichtlich nicht umsetzbar sind, sind unwirksam. Ausreichend ist eine Prognose, dass die Flächen – ggf. auch mit Einschränkungen – grundsätzlich für die Windenergienutzung geeignet sind.

Die Planungsträger sind bei der Ausweisung von Windenergiegebieten zu unterstützen. Dies erfordert, dass die Planungsträger von den beteiligten Trägern militärischer Belange (insbesondere vom Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr - BAIUDBw) frühzeitig verlässliche Angaben zur (selbst im Licht des überragenden öffentlichen Interesses der erneuerbaren Energien (§ 2 EEG)) zwingend erforderlichen Freihaltung militärisch relevanter Bereiche erhalten, insbesondere zu

- Flugbeschränkungsgebieten,
- Hubschraubertiefflugstrecken,

¹ BWE [2022]: Luftverkehr und Windenergie; Ergebnisse der BWE-Umfrage 2021 zu Genehmigungshemmnissen durch Drehfunkfeuer und militärische Belange der Luftraumnutzung in Kooperation mit der FA Wind

- Radarführungsmindesthöhen,
- Luftverteidigungsradare,
- TACAN Funkfeuer,
- An- und Abflugverfahren, Circling Verfahren,
- Flughäfen inkl. Bauschutzbereiche von Flughäfen,
- Truppenübungsplätze,
- Plätze für Freifaller,
- Transponderteststrecken,
- Richtfunkstrecken.

Bei Radaren oder Richtfunkstrecken ist die Unvereinbarkeit erst ab einem gewissen Störgrad gegeben, der abhängig ist von der Anzahl der Windenergieanlagen oder sonstigen Bauwerken im Anlagen- oder Streckenbereich. Hier erscheint es geboten, dass die zuständigen Dienststellen der Bundeswehr Aussagen treffen, inwieweit in bestimmten Sektoren ein Zubau von Windenergieanlagen möglich ist bzw. umgekehrt, in welchen Sektoren die zulässige Störung bereits ausgeschöpft ist.

Besonders zu begrüßen wäre dabei ferner – im Sinne der erforderlichen Planungsbeschleunigung – eine Abstimmung bereits im Vorfeld der förmlichen Beteiligungsverfahren. Werden militärische Belange erst im förmlichen Verfahren eingebracht, wird dies in den allermeisten Fällen zu einer erneuten Offenlage und damit zu einer vermeidbaren Verzögerung der Planungsverfahren führen. Hierzu wäre es hilfreich, auf Seite des BMVg bzw. der Bundeswehr einen Ansprechpartner zu benennen, an den sich die Planungsträger bereits im Vorfeld des Beteiligungsverfahrens wenden können. Dieser Ansprechpartner sollte auch mit der Kompetenz ausgestattet sein, im Falle eines Konfliktes zwischen den militärischen Belangen und den Belangen der Windenergie Lösungen zu finden.

Im September 2022 hat das BMWK in Abstimmung mit dem Luftfahrtamt der Bundeswehr den Ländern die aktuellen GIS-Daten zur Lage der Hubschraubertiefflugstrecken zur Verfügung gestellt und ebenfalls klargestellt, dass diese an Körperschaften öffentlichen Rechts (z. B. Planungsverbände in den Bundesländern) weitergegeben werden dürfen. Nach diesem Vorbild können möglicherweise auch weitere Daten zugänglich gemacht werden.

Die sich aus Flughöhen und -korridoren ergebenden Höhenbeschränkungen für Windenergieanlagen werfen auf der Planungsebene künftig ein signifikantes Problem auf.

Anlagen mit einer Gesamthöhe von 250 Metern oder mehr sind in vielen Fällen nicht mehr ohne weiteres mit den Erfordernissen des militärischen Luftverkehrs vereinbar. Ein Planungsträger muss möglichst frühzeitig und verlässlich wissen, ob auf den beabsichtigten Windenergieflächen Höhenbeschränkungen zu erwarten sind, oder ob mit diesen nur im Einzelfall oder vermutlich gar nicht zu rechnen ist. Nur Windenergiegebiete ohne Höhenbeschränkungen werden zur Erfüllung des Flächenbeitragswerts oder des regionalen Teilflächenziels anerkannt (§ 4 Abs. 1 Satz. 5 WindBG). Das Problem ist in weiten Teilen des Bundesgebietes relevant, da es zahlreiche Planungsräume gibt, in denen aus militärischen Gründen fast flächendeckend Höhenbegrenzungen gelten.

Die Prüftiefe beim BAIUDBw muss dabei nicht der einer „informellen Vorprüfung“ oder einer Stellungnahme im Anlagen-/Genehmigungsverfahren mit individueller Bewertung konkreter Anlagen entsprechen, denn die Ausweisung von Windenergiegebieten erfolgt in einem deutlich gröberen Maßstab als die spätere Projektplanung. Die genauen Anlagentypen oder ihre genauen Standorte sind beim Verfahren der Planaufstellung regelmäßig noch nicht bekannt. Bei einer Stellungnahme zu einem Raumordnungsplan zur Ausweisung von Windenergiegebieten genügt dementsprechend eine Beurteilung der überschlägigen „Machbarkeit“ der Flächen in Bezug auf Musterwindenergieanlagen. Ausreichend ist eine Prognose, dass die Flächen – ggf. auch mit Einschränkungen – grundsätzlich für die Windenergienutzung geeignet sind. Fragen, die erst in Abhängigkeit der konkreten Anlagen und Standorte beantwortet werden können, sind auf der Planungsebene „aus der Natur der Sache“ heraus abzuschichten und erst in späteren Genehmigungsverfahren vertieft zu prüfen.