

Bericht des Arbeitskreises Luftverkehr

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 13./14. März 2019 in Berlin
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 4./5. April 2019 in Saarbrücken

TOP 7.6/ TOP 7.3 Bedarfsgerechte Nachtkennzeichnung von Windkraftanlagen

Ausgangslage

Das Thema der bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung von Windenergieanlagen (BNK) ist seit mehreren Jahren zwischen den betroffenen Stellen in der Diskussion und wird mit der Erwartung, dadurch die Akzeptanz der Bevölkerung für Windenergieanlagen zu steigern, sowohl gesetzgeberisch als auch durch Vertreter der Windenergie aktiv betrieben.

Der zuletzt 2014 durch das BMVI in der GKVS berichtete Stand der Erkenntnisse ist, dass „die Nutzung eines sekundärradarbasierten Systems unter Nutzung von Luftfahrzeugtranspondern [...] aus Sicherheitsgründen nicht zulässig ist“ (TOP 7.3: Bericht des Protokolls der GKVS vom 10. und 11.09.2014). Entsprechend erfolgte damals die Öffnung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen (AVV) nur für solche technischen Lösungen, die von der Ausstattung der sich nähernden Luftfahrzeuge unabhängig funktionieren. Nur so konnte nach Auffassung der beteiligten Stellen ein ausreichendes Sicherheitsniveau gewährleistet werden. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse, nach denen die damals gehegten Bedenken ausgeräumt und die zugrundeliegenden Risiken zwischenzeitlich beseitigt wurden, sind bis heute nicht ersichtlich.

Mit der Verwendung von sekundärradarbasierten Systemen der BNK ist daher weiterhin eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen verbunden. So sind insbesondere die in den Luftfahrzeugen verbauten Transponder für dieses Anwendungsgebiet nicht konstruiert und verfügen daher nicht über eine ausreichende Ausfallsicherheit.

Ist der Transponder eines Luftfahrzeugs aber gestört oder fällt er ganz aus, so wird die Detektionstechnik im Windpark ihn nicht erfassen und die Hindernisse werden somit unbeleuchtet und für den Luftfahrzeugführer unsichtbar bleiben.

Zwar sind auch die transpondergesteuerten BNK-Systeme mit sogenannten „fail-safe“-Funktionen ausgestattet, die bei Störungen einen Dauerbetrieb der Befeuerung auslösen, diese reagieren jedoch nur auf Störungen des im Windpark selbst verbauten Systems. Störungen an den Luftfahrzeugtranspondern können

demzufolge nicht erfasst werden. Damit sind neben den Interessen der Allgemeinen Luftfahrt insbesondere auch solche des Katastrophenschutzes, der Luftrettung und der Sicherheitsbehörden (Polizeifliegerstaffeln, Militär, Such- und Rettungsfliegerei) betroffen. Zudem haben die für die Flugsicherung zuständigen Stellen nachvollziehbar dargelegt, dass mit dieser Einführung negative Auswirkungen auf die dort wahrzunehmenden Aufgaben und Belange zu befürchten sind.

Neuere Entwicklung

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften“ vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I, S. 2549) wurde in Artikel 1 Nummer 3. zum 01.07.2020 eine weitreichende Verpflichtung zur Ausstattung von Windkraftanlagen an Land und auf der See mit einer bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung in das Erneuerbare-Energien-Gesetz eingefügt (§ 9). Gleichzeitig eröffnet die Vorschrift die Möglichkeit, dieser Pflicht auch mit einer Ausstattung nachzukommen, die die Transpondersignale der im Umfeld verkehrenden Luftfahrzeuge nutzt. Damit wird ausdrücklich die Möglichkeit zur Verwendung sekundärradarbasierter Systeme eröffnet und damit der Weg in die – wie dargestellt – aus nach wie vor berechtigten Sicherheitsbedenken abgelehnte Richtung eingeschlagen.

Gleichzeitig enthält das genannte Änderungsgesetz in Artikel 13 eine Änderung der Verordnung über die Flugsicherungsausrüstung der Luftfahrzeuge (FSAV), die zum 01.08.2019 für den Nachtzeitraum eine umfassende Transponderpflicht im unkontrollierten Luftraum einführt.

Der Gesetzesentwurf (BR-Drs. 563/18) wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingebracht. Die Empfehlung des Bundesrates mit Beschluss vom 23.11.2018 (BR-Drs. 563/18 (B)), die konkrete Nennung der transponderbasierten Technologien durch einen Hinweis zu ersetzen, dass die Systeme den Anforderungen der AVV genügen müssen, fand keinen Eingang in den verabschiedeten Gesetzestext.

Am 12.12.2018 fand ein Fachgespräch unter Beteiligung von BMVI, BMVg, LBA, DFS, BPOL und BAF statt, bei dem die Bundesländer durch Nordrhein-Westfalen vertreten waren. Im Ergebnis wurden 15 Sicherheitsrisiken benannt, welche mit dem Einsatz einer transponderbasierten BNK verknüpft sind. Für einen Teil der Sicherheitsrisiken konnten im Fachgespräch Maßnahmen identifiziert werden, welche eine Minderung oder gar Behebung des jeweiligen Sicherheitsrisikos ermöglichen. Bislang ungeklärt sind jedoch insbesondere diejenigen Anforderungen an transponderbasierte BNK, welche aus dem taktischen Flugbetrieb der Sicherheitsbehörden resultieren. Für eine Beurteilung der übrigen offenen Sicherheitsrisiken genügt die zur Verfügung stehende Datenbasis aktuell nicht.

Die gesetzliche Ausgangslage kann von der AVV nicht ignoriert werden. Die AVV ist entsprechend anzupassen, wobei dem Umstand Rechnung zu tragen ist, dass die transponderbasierte Technologie nach wie vor elementaren Sicherheitsbedenken unterliegt. Eine Öffnung der AVV für diese Technologie setzt daher eine vorherige qualifizierte Sicherheitsbewertung voraus, die sich auf Basis einer unabhängigen Begutachtung ergebnisoffen mit den Auswirkungen auf die Luftverkehrssicherheit auseinandersetzt und die bestehenden Bedenken vollumfänglich ausräumt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Notwendigkeit einer solchen Sicherheitsbewertung unter Beteiligung der Länder am 12.12.2018 im Bundesrat artikuliert. Der Entschließungsantrag (BR-Drs. 614/2/18) wurde in der 973. Sitzung des Bundesrates am 14.12.2018 unter Punkt 21 beschlossen.