

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung nationaler Regelungen an die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge

Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL)

04.01.2021

Nach dem BMVI dient der vorliegende Gesetzesentwurf dazu, die uneingeschränkte Anwendbarkeit der DVO (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeugsysteme in Deutschland zu gewährleisten und die den Mitgliedstaaten darin eröffneten Gestaltungsspielräume zu nutzen. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft begrüßt dies zur Schaffung eines einheitlich regulierten Marktes und zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen unter den Mitgliedsstaaten der EU.

Des Weiteren ist zu begrüßen, dass die langjährige Forderung nach einem Register für unbemannte Fluggeräte und deren Betreiber nun eingeführt wird. Ebenfalls positiv sind die Fernidentifizierungsmöglichkeiten und Geo-Sensibilisierung der unbemannten Fluggeräte, der risikobasierte Ansatz bei der Erteilung einer Betriebsgenehmigung und die Absenkung der Startmasse von 2,5 kg auf 250 g, ab derer ein Kompetenznachweis des Fernpiloten erforderlich ist, sowie die Überarbeitung des Bußgeldkatalogs bei Fehlverhalten von Fernpiloten und Drohnenbetreibern. Der Bußgeldkatalog sollte empfindliche Strafen vorsehen, um eine entsprechende Abschreckung (insbesondere bei der Gefährdung des Flugverkehrs) zu entfalten.

Der Gesetzesentwurf ist unseres Erachtens jedoch hinsichtlich folgender Punkte zu konkretisieren bzw. zu überarbeiten. Insbesondere das geographische Gebiet um Flughäfen gemäß § 21h Abs. 2 Satz 1 b) LuftVO, in dem kein Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge erlaubt ist, gilt es auszudehnen.

Im Einzelnen:

zu A. Problem und Ziel

- Laut Referentenentwurf wird nun zur sprachlichen Abbildung des neuen integrierenden Ansatzes des EU-Rechts in den nationalen Regelungen, die die DVO (EU) 2019/947 betreffen, der Oberbegriff „unbemanntes Fluggerät“ verwendet. Hierunter fallen sowohl „Flugmodelle“ als auch „unbemannte Luftfahrtsysteme“, die sich dadurch unterscheiden, ob sie allein zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung (dann Flugmodelle) oder für sonstige, insbesondere gewerbliche, Zwecke (dann unbemannte Luftfahrtsysteme) eingesetzt werden. Die DVO (EU) 2019/947 sieht jedoch keine Unterscheidung von Flugmodellen und unbemannten Luftfahrzeugsystemen vor. Anstatt einen neuen Begriff „unbemanntes Fluggerät“ einzuführen, wäre

die Beibehaltung des Begriffs „unbemannte Luftfahrzeuge" oder „unbemannte Luftfahrzeugsysteme" sinnvoller. Dies ist die korrekte Übersetzung von UAS und ebenfalls in der DIN Norm 5452-1 so benannt.

zu E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

- Laut Referentenentwurf entsteht für die Bürgerinnen und Bürger durch das Erfordernis der Registrierung der Betreiber von unbemannten Fluggeräten in den Betriebskategorien „offen“ und „speziell“ sowie der Eigentümer von zulassungspflichtigen unbemannten Fluggeräten ein unmittelbarer Erfüllungsaufwand von 5 Millionen Euro. Bis zum Jahr 2030 ist mit einem starken Wachstum in diesem Marktsegment zu rechnen, das allerdings überwiegend im kommerziellen Bereich stattfinden wird, so dass bis dahin nur mit einem weiteren Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger von 1 Million Euro zu rechnen sei.
Aus Sicht des BDL ist die Berechnung nicht nachvollziehbar und sollte daher detailliert unter Bezugnahme auf valide Marktprognosen dargestellt werden.

zu E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

- Laut Referentenentwurf werden zurzeit nur ca. 19.000 unbemannte Fluggeräte kommerziell genutzt. „Nur“ ca. 19.000 ist keine geringe Anzahl, da dies kaum weniger als in der Luftfahrzeugrolle eingetragene bemannte Luftfahrzeuge sind.
- Laut Referentenentwurf wird bis zum Jahr 2030 ein Wachstum des kommerziellen Marktes auf 126.000 unbemannte Fluggeräte erwartet.
Die Prognose von 126.000 unbemannten Fluggeräten im Jahr 2030 ist nicht nachvollziehbar. Daher sollte diese Zahl durch eine Quellenangabe ergänzt werden.
- Laut Referentenentwurf betragen die Bürokratiekosten aus den Informationspflichten für die Betreiber von unbemannten Fluggeräten ca. 290.000 Euro.
Dies erscheint sehr knapp kalkuliert. Die vorgesehene Awareness-Kampagne zur Aufklärung der rechtskonformen Nutzung von unbemannten Luftfahrzeugen an und in der Umgebung von Flugplätzen wird z.B. mit Kosten von über 2 Mio. Euro geschätzt.

zu Artikel 1 Änderung des LuftVG

- Gemäß §§ 66a und 66b führt das Luftfahrt-Bundesamt ein Register über Betreiber von unbemannten Fluggeräten und stellt eine digitale Registrierungsnummer für zulassungspflichtige unbemannte Fluggeräte aus.
Da diese Registrierungen mit Kosten verbunden sind, sollte bereits an dieser Stelle auf die Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftkostV) verwiesen werden.

zu Artikel 2 Änderung der LuftVO

- Gemäß § 21b Abs. 2 ist für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen in der Betriebskategorie „speziell“ die Landesluftfahrtbehörde zuständig, soweit es sich um den Betrieb von unbemannten Fluggeräten mit einer Startmasse von weniger als 25 Kilogramm handelt.
Nach den derzeit geltenden gemeinsamen Grundsätze des Bundes und der Länder für die Erteilung von Erlaubnissen und die Zulassung von Ausnahmen zum Betrieb von unbemannten Fluggeräten gemäß § 21a und § 21b LuftVO ist der örtliche Geltungsbereich der Erlaubnisse/Zulassungen von Ausnahmen grundsätzlich auf den Zuständigkeitsbereich der erteilenden Behörde beschränkt. Bei einer Novellierung der gemeinsamen Grundsätze sollte der Geltungsbereich auf den Zuständigkeitsbereich der an die erteilende Behörde direkt angrenzenden Behörden der örtliche Geltungsbereich ausgeweitet werden.
- Gemäß § 21e Abs. 4 führt das Luftfahrt-Bundesamt die Aufsicht über die nach Absatz 1 benannten und die nach Absatz 2 anerkannten Stellen. Beschäftigte des Luftfahrt-Bundesamtes sind insbesondere befugt, die Räumlichkeiten der Stellen zu den üblichen Betriebs- und Geschäftszeiten zu betreten und entsprechende Ermittlungen vorzunehmen. Sie sind zu Aufsichtszwecken auch befugt, Prüfungen beizuwohnen.
Hier könnte ein Interessenkonflikt entstehen, sofern das LBA, wie vorgesehen, selbständig Online-Prüfungen anbietet.
- Gemäß § 21h Abs. 2 Satz 1 b) gilt der Luftraum über Flugplätze sowie „im Falle von Flugplätzen mit Landebahnen der Luftraum in einer seitlichen Entfernung von weniger als 500 Metern von der Flugplatzbegrenzung oder in einer seitlichen Entfernung von weniger als 500 Metern aller in beide An- und Abflugrichtungen um jeweils 5 Kilometer verlängerten Bahnmittellinien“ als geographisches Gebiet, in dem kein Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge erlaubt ist.
Die Verlängerung der Bahnmittellinie ist zu begrüßen, jedoch ist vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit und der hohen Geschwindigkeiten von unbemannten Fluggeräten eine Reduzierung der seitlichen Entfernung von bisher 1,5 km auf 500 Meter nicht nachvollziehbar. Schon nach jetzigem Technologiestand sind Drohnen zu nicht einmal 1.000 US\$ am Markt erhältlich, die nahezu zwei Kilogramm wiegen, eine Reichweite von 7-10 km haben und eine Nutzlast von bis zu 250 g transportieren können (siehe <https://blog.aci.aero/drones-and-airports-when-things-can-go-wrong/>). Aufgrund der vielseitigen Drohnentechnologien (z.B. Starrflügler und Tilt-Rotor-Drohnen) können Geschwindigkeiten von 180 km/h und schneller erreicht werden, die keinerlei Reaktionszeit bei Eintritt in den 500 Meter Bereich erlauben würde.
Aufgrund der erheblichen Sicherheitsbedenken und der fortschreitenden technologischen Entwicklung von Drohnen ist nicht die vom Referentenentwurf vorgesehene Reduzierung der seitlichen Entfernung, sondern eine Erweiterung der über die nach derzeitiger Rechtslage festgelegten 1,5 km um den Flughafenzaun dringend erforderlich.
- Gemäß § 21h Abs. 2 Satz 1 bis 9 werden Abstände für die Ausweisung von Lufträumen benannt, in denen kein Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge erlaubt ist.

Grundsätzlich fehlt für alle benannten Abstände, wie bereits in der aktuell gültigen LuftVO, der Referenzpunkt von dem aus die 100 Meter gemessen werden (siehe DIN Norm 5452-6 „Geodatenmanagement für UTM Systeme“). Der Referenzpunkt sollte daher ergänzt werden.

- Gemäß § 21h Abs. 4 Satz 2 a) gilt das Verbot nach Absatz 1 nicht in Gebieten gemäß Absatz 2 Nummer 5, wenn der Betrieb in der Betriebskategorie „speziell“ stattfindet und die Höhe des Fluggerätes über Grund stets kleiner als der seitliche Abstand zur Infrastruktur und der seitliche Abstand zur Infrastruktur stets größer als 10 Meter ist.

Diese Formulierung ist unverständlich und sollte daher angepasst werden.

- Gemäß § 21h Abs. 4 Satz 3 b) gilt das Verbot nach Absatz 1 nicht in Gebieten gemäß Absatz 2 Nummer 7, wenn der durch den Betrieb über dem jeweiligen Wohngrundstück in seinen Rechten betroffene Eigentümer oder sonstige Nutzungsberechtigte dem Überflug ausdrücklich zugestimmt hat. Hier ist nicht nachvollziehbar, wie diese Zustimmung zu erfolgen hat. Dies sollte daher konkretisiert werden.

- Gemäß § 21h Abs. 4 Satz 3 c) gilt das Verbot nach Absatz 1 nicht in Gebieten gemäß Absatz 2 Nummer 7, wenn der Betrieb in einer Flughöhe von mindestens {120, 250} Metern stattfindet und cc) das unbemannte Fluggerät über einem Grundstück nicht länger als 30 Minuten täglich an maximal vier Tagen im Kalenderjahr betrieben wird, dd) der Betrieb nicht zwischen 20:00 Uhr und 7:00 Uhr stattfindet.

Diese beiden Forderungen sind nicht nachvollziehbar. Eine Begründung ist daher wünschenswert.

- Gemäß § 21j Abs. 1 ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder eine von ihm bestimmte Bundesbehörde zuständig für die Ausweisung und Veröffentlichung der in § 21h Absatz 2 und 3 genannten Gebiete als geografische Gebiete nach Artikel 15 Absatz 3 der DVO (EU) 2019/947 zum Zwecke der Geo-Sensibilisierung. § 21h gilt auch dann, wenn das betroffene geografische Gebiet nicht nach Satz 1 ausgewiesen ist.

Sofern das betroffene geografische Gebiet nicht als solches ausgewiesen wird, ist für einen UAS Betreiber nicht ersichtlich, dass § 21h gilt. Daher sollte der Passus angepasst werden.

- Gemäß § 21k Abs. 2 Satz 2 bedarf auf Flugplätzen der Betrieb von unbemannten Fluggeräten der Zustimmung der Luftaufsichtsstelle und der Flugleitung.

Hier ist nicht klar ersichtlich, wer die „Flugleitung“ sein soll. Hiermit könnte die Flugleitung des Flughafens oder auch der Tower gemeint sein. Auf jeden Fall sollte auch der Flughafenbetreiber seine Zustimmung erteilen müssen. Der Begriff „Flugleitung“ sollte durch „des Flugplatzbetreibers“ ergänzt werden. Des Weiteren sollte der Begriff „Zustimmung“ durch „Freigabe“ ersetzt werden, da hier eine Luftverkehrskontrollfreigabe notwendig ist. Daher sollte § 21k Abs. 2 Satz 2 wie folgt geändert werden: „Auf Flugplätzen bedarf der Betrieb der Freigabe der Luftaufsichtsstelle und der Flugleitung des Flugplatzbetreibers.“ Ansonsten besteht ggf. Unklarheit bei welcher Organisation die Flugleitung ansässig sein könnte, die eine Freigabe für den Drohnenbetrieb in Flughafennähe erteilen muss.