



Verbändeanhörung zum Entwurf 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; Aktenzeichen: LF 11/61811.1/20

A) Allgemeine Feststellungen

1. Der UAV DACH e.V. – Verband für unbemannte Luftfahrt ist enttäuscht, dass es dem BMVI nicht gelungen ist, die deutschen (nationalen) Regeln für die unbemannte Luftfahrt bis zum Beginn der Anwendung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge am 31. Dezember 2020 anzupassen, zumal der ursprüngliche Termin von der EU-Kommission um ein halbes Jahr verschoben wurde.
2. Der UAV DACH e.V. hat kein Verständnis für die viel zu eng gesetzte Zeit für eine Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 15.12.2020. Die von uns angestrebte Qualität der Stellungnahme leidet darunter und die Zeit hat nicht mehr gereicht, um in der gebotenen Ausführlichkeit Verbesserungsvorschläge zu machen. Eine frühere Beteiligung hätte stattfinden können und für alle Beteiligten Erleichterung gebracht.
3. Der UAV DACH e.V. hat den Eindruck gewonnen, dass viele beabsichtigte Regelungen ohne die Kenntnis der Praxis von UAS-Operationen in den Referentenentwurf geschrieben wurden. Es ist bedauerlich, dass das BMVI das Angebot des UAV DACH, über die Möglichkeiten, Grenzen, Probleme und Herausforderungen im täglichen Einsatz zu informieren, nicht wahrgenommen hat. Die Schilderung von Praxisbeispielen (z.B. zum Transport von eiligen medizinischen Gütern, zur Notfall- und Katastrophenhilfe, zur Inspektion von kritischen Infrastrukturen über große Distanzen und zur Rehkitzrettung) ist nämlich hilfreich für die Abwägung von Betriebsbeschränkungen und -verboten (Nachteile) gegenüber den positiven Zwecken der Einsätze (Vorteile).

4. Der UAV DACH sieht die Notwendigkeit, die nationalen Gesetze und Verordnungen an die Regelungen, Bestimmungen und Verfahren des europäischen Luftrechts zur unbemannten Luftfahrt anzupassen. Hierzu gehört insbesondere:
- Die Zuständigkeiten in der Luftfahrtverwaltung eindeutig und effektiv zuzuweisen (Artikel 17 der DVO-EU 2019/947),
 - die Durchführung der aus Artikel 18 DVO-EU 2019/947 und aus der VO-EU 2019/945 erwachsenen Aufgaben der Mitgliedsstaaten sicherzustellen (Pflichten),
 - Grundlagen zu schaffen, für die behördliche Prüfung von Betriebskonzepten einschließlich der Risikobewertung und der Robustheit der Risikominderungsmaßnahmen in der speziellen Kategorie,
 - Festlegung von Betriebsbeschränkungen und -verboten für einen sicheren UAS-Flugbetrieb und eine sichere Integration von UAS in den Luftverkehr (Rechte),
 - den Geist des risikobasierten und sicherheitsorientierten Ansatzes der VO-EU 2018/1139 und der DVO-EU 2019/947 in nationalen Regelungen wiederzugeben und
 - den UAS-Betreibern Rechte und operativen Möglichkeiten einzuräumen, damit der Zweck von UAS-Einsätzen effektiv erreicht werden kann und mit UAS Dienste für die Bevölkerung geleistet werden können.

Der letzte Punkt ist von großer Bedeutung für den UAV DACH und sollte Bestandteil der vom BMVI angesprochenen „Nutzung von Gestaltungsspielräumen“ sein. Wir sehen UAS nicht nur als Verkehrsträger, sondern als vielfältigen Dienstleister für die Bevölkerung. Der Einsatz von UAS soll nicht verhindert, sondern gefördert werden. Das gilt in besonderem Maße für UAS-Betreiber, die ihre Aufträge mit dem Betrieb in der „offenen“ Kategorie wahrnehmen können und wollen.

5. Das BMVI nimmt für sich in Anspruch, durch entsprechende Gesetze und Verordnungen für die Leichtigkeit des Luftverkehrs, dazu gehört auch die unbemannte Luftfahrt, sorgen zu wollen. Der vorliegende Referentenentwurf vom 15.12.2020 erfüllt diesen Anspruch zum Teil nicht. Insbesondere fallen hier negativ ins Gewicht:
- a. Die angestrebte Aufteilung von Zuständigkeiten für Betriebserlaubnisse auf die der Luftfahrtverwaltung von Bund und Ländern,
 - b. die vollständige Übertragung der Beschränkungen und Verbote der LuftVO 2017 in den Entwurf der Änderung der LuftVO (LuftVO-E) mit zusätzlicher Verschärfung von einzelnen Verboten,

- c. die Vernachlässigung der Gleichbehandlung von unbemannter und bemannter Luftfahrt in dem Bereich, in dem die unbemannte Luftfahrt den betrieblichen Anforderungen der bemannten Luftfahrt unterliegt und
- d. die Verbote für den Betrieb in der speziellen Kategorie, anstatt auf konkrete Beschränkungen und Bindungen in der Betriebserlaubnis zu setzen, die genau auf das Betriebskonzept abstellt.

Zu a.: Einerseits hält der UAV DACH die vom BMVI angestrebte Aufteilung der Zuständigkeit für die Erteilung von Betriebserlaubnissen in der speziellen Kategorie auf Luftfahrtbehörden des Bundes und der Länder nach wie vor für falsch. Denn den Luftfahrtbehörden der Länder fehlt vielfach die Kompetenz, und es mangelt ihnen überwiegend am erforderlichen Personal, um die durch das europäische Recht gestiegenen Verfahrensanforderungen in der erforderlichen Zügigkeit zu erfüllen (Einzelheiten dazu in unserer Stellungnahme Teil B) Ziffer 1.).

Andererseits hält der UAV DACH die Aufgabenzuweisung und Zuständigkeitsfestlegung für Kompetenznachweise, für die Registrierung, für die zulassungspflichtige Kategorie und Betreiber aus Drittländern für gut gelungen.

Vermisst wird eine sofort erkennbare Zuständigkeitsregelung für die Erteilung von Betreiberzeugnissen LUC.

Zu b.: Das BMVI will den Betrieb von UAS der „offenen“ und der „speziellen“ Kategorie in allen in § 21h (2) LuftVO-E genannten und in der Zukunft nach § 21h (3) LuftVO-E ergänzend festgelegten geographischen UAS-Gebieten verbieten. Das BMVI hat alle Erlaubnispflichten und Überflugverbote der LuftVO 2017 in den Referentenentwurf als Verbote übertragen. Ausgenommen sind nur die Verbote, die jetzt in der DVO-EU 2019/947 enthalten und damit in Deutschland bereits geltendes Gesetz sind (Überflug von Menschenmengen und Notfallstellen, Transport von Gefahrstoffen). Die Umwandlung von einem Betrieb mit Erlaubnispflichten (Betrieb ist mit einer Genehmigung erwünscht) in Betriebsverbote (Betrieb ist nicht erwünscht und darf nur in begründeten Ausnahmefällen stattfinden) stellt eine Verschärfung dar. Die Möglichkeit, dass Betreiber von Anlagen oder sonstige Berechtigte den Betrieb über ihren Anlagen und Einrichtungen erlauben, wurde für 17 Verbote ersatzlos gestrichen. Diese Möglichkeit bleibt im Referentenentwurf nur bei Wohngrundstücken erhalten. Im Gesamtbild ergibt sich eine weiter verschärfte Verbotlandschaft für den UAS-Betrieb, der sich der UAV DACH in keinem Falle anschließen kann.

In die LuftVO 2017 wurden etliche Überflugverbote aufgenommen, weil die Entwicklung von UAS-Einsatzkonzepten noch in vollem Gange war und einige Unsicherheiten hinsichtlich der Flugbetriebssicherheit bestanden (vgl. Begründung zur Änderung der LuftVO 2017, „Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten“, Bundesrat Drucksache 39/17 vom 18.01.2017). Diese Situation hat sich bis heute grundlegend geändert. Flugbetriebskonzepte sind verbessert, Risiken und Risikominimierungsmaßnahmen können genauer beurteilt werden. Für die Festlegung von geografischen Gebieten mit Betriebs- und Überflugverboten verlangt die DVO-EU 2019/947 entsprechende Gründe. In weiten Teilen ist nicht erkennbar, ob und wie sich das BMVI mit der Begründung der Verbote im Lichte der jüngsten Entwicklung der UAS-Einsätze und der guten Sicherheitsbilanz seit 2017 befasst hat und ob die einzelnen Verbote gründlich evaluiert wurden. Welchen Sinn macht es beispielsweise, wenn das Überfliegen von „Anlagen der Energieverteilung“ weiterhin pauschal verboten wird, obwohl es in Bezug auf im Erdreich befindlichen Leitungen keinerlei Gefahren durch einen UAS-Betrieb geben kann? Zu einigen Verboten ist dem Begründungsteil des Referentenentwurfs vom 15.12.2020 nichts zu entnehmen und bei anderen Verboten wird die sehr allgemein gehaltene Begründung aus der Änderung der LuftVO 2017 einfach kopiert übernommen. Das führt dazu, dass der UAV DACH Gründe für Verbote nicht nachvollziehen kann und andere Verbote für unbegründet und nicht erforderlich bzw. unangemessen hält.

Viele Verbote würden die UAS-Betreiber auch zu einer hohen Anzahl von gebührenpflichtigen Ausnahmeanträgen zwingen, was die UAS-Betreiber nicht nur belastet, sondern in vielen Fällen auch die wirtschaftliche Grundlage entziehen wird.

Insgesamt kann sich der UAV DACH dem verbotsgeprägten Vorgehen des BMVI nicht anschließen und macht in den Kommentaren im Teil C) seiner Stellungnahme Vorschläge zur Entspannung.

Zu c.: Das BMVI sieht auch vor, in den geografischen Gebieten den Betrieb in der offenen und speziellen Kategorie undifferenziert zu verbieten (§ 21h (1) LuftVO-E). Insbesondere die nach Artikel 7, Absatz 2, Satz 3 der DVO-EU 2019/947 vorgeschriebene Einhaltung der betrieblichen Anforderungen der bemannten Luftfahrt nach Durchführungsverordnung (EU) Nr. 923/2012 der Kommission vom 26. September 2012 für den Betrieb in der speziellen Kategorie von unbemannten Luftfahrzeugen erscheint nicht hinreichend berücksichtigt. Im Zuge der Gleichbehandlung müssen der unbemannten Luftfahrt die gleichen Rechte eingeräumt werden, wie der bemannten Luftfahrt. Was „bemannt“ nicht verboten ist, darf „unbemannt“ auch nicht verboten sein, es sei denn, es liegen besonders

stichhaltige Argumente dafür vor. Dieser Grundsatz hat Auswirkungen auf den § 21h (4) LuftVO-E und UAV DACH macht in den Kommentaren im Teil C) seiner Stellungnahme entsprechende Vorschläge dazu.

Das Gleichbehandlungsgebot schlägt auch von der bemannten Luftfahrt auf die unbemannte Luftfahrt in der offenen Betriebskategorie durch. Den Überflug von UAS zu verbieten, weil eine Kamera an Bord ist, mit der Bild- und Videoaufnahmen gemacht werden können, ist nicht gerechtfertigt, wenn der bemannten Luftfahrt gerade dies nicht verboten, sondern seit dem Jahr 1990 ausdrücklich erlaubt ist.

Zu d.: Für die Betriebskategorie „speziell“ gilt nach dem risikobasierten und sicherheitsorientierten Ansatz der DVO-EU 2019/947 die Verpflichtung für den Betreiber, eine Betriebsgenehmigung einzuholen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass der Betrieb mit einer Genehmigung erwünscht ist. Mit den in § 21h LuftVO-E vorgesehenen Verboten wird diese Linie verlassen und in ihr Gegenteil verkehrt. Es wird nämlich gesagt, dass der Betrieb verboten, d.h. nicht erwünscht ist und nur ausnahmsweise stattfinden darf.

Außerdem kann eine Verordnung naturgemäß nicht gezielt auf die Bedingungen unterschiedlichster Flugbetriebskonzepte mit ihren Risikominimierungsmaßnahmen eingehen. Daher besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die in einer Verordnung vorgesehenen Verbote für die Betriebskonzepte der „speziellen“ Kategorie ungeeignet und nicht erforderlich, zumindest aber unangemessen sind. Von generellen Verboten für die „spezielle“ Kategorie sollte daher so wenig wie möglich Gebrauch gemacht werden.

Der eindeutig bessere Weg ist die Festlegung von Beschränkungen und Verboten in der Betriebserlaubnis für Flüge in der „speziellen“ Kategorie. Denn der Fernpilot hat sich an die genehmigten Beschränkungen und Bedingungen zu halten.

Der UAV DACH schlägt daher vor, die Verbote für den Betrieb in der „speziellen“ Kategorie in den Grenzen für die bemannte Luftfahrt anzusiedeln und den Genehmigungsbehörden für die Erteilung von Betriebserlaubnissen Richtlinien in Form von „Gemeinsamen Grundsätzen“ an die Hand zu geben, in denen Vorgaben für Betriebsbeschränkungen mit geringeren Bedingungen gemacht werden.

Der UAV DACH ist bereit, an der Entwicklung solcher Richtlinien konstruktiv mitzuwirken.

6. In den Begründungen für Überflugverbote werden immer wieder das „Ausspähen“, die „Ausforschung“ und der „Datenmissbrauch“ herangezogen. UAV DACH weist

darauf hin, dass der kommerzielle UAS-Betrieb diese Ziele nicht verfolgt und bittet deshalb darum, von diesem „Generalverdacht“ Abstand zu nehmen.

7. Die LuftVO 2017 enthält in § 21 „Nutzung des kontrollierten Luftraums und des Luftraums über Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle“ Regelungen, die UAS betreffen. Dort werden die Begriffe „Aufstiege von Flugmodellen und unbemannten Luftfahrtsystemen“, „Starter des Flugmodells“ und „Starter des unbemannten Luftfahrtsystems“ verwendet. Der vorliegende Referentenentwurf weist in seiner Begründung auf eine notwendige Änderung der Begrifflichkeiten hin und nutzt diese in den neuen Vorschriften. Die erforderliche Konsequenz, den § 21 LuftVO 2017 entsprechend zu ändern, wurde allerdings nicht gezogen. Dies ist ein bedauerliches Indiz dafür, mit welcher „heißen Nadel“ der vorliegende Referentenentwurf gefertigt wurde.
8. Ein weiterer Beleg dafür ist die Tatsache, dass Begriffe, Erklärungen und Fundstellen im Referentenentwurf zum Teil nicht richtig und präzise verwendet werden. UAV DACH gibt in den Teilen B) und C) seiner Stellungnahme entsprechende Hinweise.
9. Aus Zeitgründen konnten die beabsichtigten Regelungen für den Modellflugbetrieb, zu den Ordnungswidrigkeiten und Registerbestimmungen sowie der LuftKostV-E nicht geprüft werden.

Braunschweig, den 5. Januar 2021

i.E.gez. 