



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

B) Bemerkungen zu Sachverhaltsdarstellungen und Begründungen

1. Referentenentwurf Seite 1, Teil A., 3. Absatz (Thema Zuständigkeit):

Das BMVI beabsichtigt, die Zuständigkeiten der Länder aufgrund der neuen Aufgaben für die Luftverkehrsverwaltung aus der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 zu erweitern (Erteilung von Betriebserlaubnissen nach 25 kg-Grenze).

Das LuftVG in der jetzt gültigen Fassung enthält in § 31 Absatz 1 eine eindeutige Zuständigkeitsregelung. Für Aufgaben nach dem LuftVG und den EU-Verordnungen ist das BMVI zuständig. Den Landesbehörden wird lediglich die Erteilung von Erlaubnissen zur besonderen Nutzung des Luftraumes für das Steigenlassen von unbemannten Luftfahrtsystemen als Aufgabe aus dem LuftVG übertragen (das sind im Klartext Aufstiegserlaubnisse). Aufgaben aus der DVO-EU 2019/947 sind ausdrücklich nicht genannt. Mit der Zuweisung an das BMVI hätte es ohne Änderung des LuftVG eine eindeutige Zuständigkeit gegeben.

Die Landesluftfahrtbehörden sollen nunmehr für die Erteilung von Betriebserlaubnissen in der „speziellen“ Kategorie für unbemannte Fluggeräte zuständig sein, soweit deren Startmasse weniger als 25 kg beträgt. Das ist eine Neuübertragung. Dafür gibt es keinen zwingenden Grund, da diese Aufgabe in ihrer neuen Ausprägung nach der EU-DVO 2019/947 noch nicht von den Ländern wahrgenommen wurde und lokale Vorteile nicht erkennbar sind.

Der UAV DACH hat allergrößte Bedenken, dass bei einer Zuständigkeit von 16 oder mehr Landesluftfahrtbehörden die bisherige schlechte Genehmigungspraxis (Verweigerung der Betriebserlaubnis, unterschiedliche Auflagen und Genehmigungsinhalte, Begrenzung auf die Bundesländer) eine Fortsetzung findet. UAS-Betreibern, die größere Strecken über mehrere Bundesländer fliegen müssen, kann ein solches „Flickwerk“ von unterschiedlichen Auflagen nicht zugemutet

werden, wenn sie denn überhaupt für jede Strecke des Flugweges eine Genehmigung erhalten! Es kommt hinzu, dass die Erteilung einer Betriebserlaubnis nach EU-Recht auf ein höheres Niveau gehoben wird und komplexere Verfahren beinhaltet. Es besteht Zweifel daran, dass alle Landesluftfahrtbehörden den fachlichen Anforderungen an die Erteilung komplizierter Betriebserlaubnisse gewachsen sein werden, denn es gilt, komplexe Betriebskonzepte einschließlich der Risikobewertung und der Robustheit der Risikominderungsmaßnahmen in der „speziellen“ Kategorie zu beurteilen und sachgerecht zu entscheiden.

Des Weiteren ist es ausgesprochen unwirtschaftlich, Fachpersonal bei 17 Behörden vorzuhalten, anstatt sich auf eine zentrale Lösung mit weniger Personal und einer ständigen Befassung mit der Materie zu konzentrieren. Von den Behördenmitarbeitern muss nämlich genauso wie vom Antragsteller eine tiefgehende Auseinandersetzung mit den Details des Betriebskonzeptes und der Sicherheitsbeurteilung erwartet werden.

Diese Bedenken werden von den Verfassern des Referentenentwurfes offensichtlich geteilt, was aus der Begründung auf Seite 32 (oben) ersichtlich ist. Dort wird eingeräumt, dass den Landesbehörden der durch die Vorgaben des EU-Rechtes erheblich umfangreicher gewordene Prüfungsaufwand ohne den Aufbau eines behördeneigenen (Spezial-)Fachwissens „künftig kaum sachgerecht zu bewerkstelligen sein“ wird. Auch wird darauf hingewiesen, dass es für die Landesluftfahrtbehörden schwierig werden könnte, „eigenes geeignetes Fachpersonal dauerhaft aufzubauen, zumal nicht sicher ist, ob dieses in entsprechender Zahl und Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt verfügbar wäre“. Statt hieraus jedoch den einzig richtigen Schluss zu ziehen, und die Zuständigkeit zentral beim LBA anzusiedeln, offeriert der Entwurf mit der Regelung in § 31 Abs. 3a LuftVG-E eine völlig unzureichende Alternative, nämlich dass die Landesluftfahrtbehörden in Ermangelung eigener Kompetenz auf „gutachterliche Stellungnahmen des Luftfahrtbundesamtes“ zurückgreifen dürfen. Dabei wird übersehen, dass ein solches Vorgehen den ohnehin zeitaufwendigen Genehmigungsprozess noch mehr in die Länge ziehen würde.

Der UAV DACH sieht in der beabsichtigten Regelung keine fach- und sachgerechte Lösung bestehender Probleme und würde der Zuweisung der Zuständigkeit für alle Betriebserlaubnisse der „speziellen“ Kategorie an das LBA den Vorzug geben. In jedem Fall aber sollte die Zuständigkeit dann beim LBA angesiedelt werden, wenn ein Betrieb in mehr als einem Bundesland beabsichtigt ist, um dem Betreiber

vielfache Behördengänge mit unterschiedlichen Ergebnissen zu ersparen (siehe hierzu mehr in Teil C unserer Stellungnahme).

2. Referentenentwurf Seite 2, Teil A, 5. Absatz und Begründung Seite 27 (Definition „unbemanntes Fluggerät“)

Das BMVI will in den nationalen Regelungen den Oberbegriff „unbemanntes Fluggerät“ verwenden und darunter Flugmodelle und unbemannte Luftfahrtsysteme verstehen. Eine Vereinfachung wird begrüßt. Das BMVI verkennt aber, dass der Begriff „unbemannte Fluggeräte“ in § 1, Absatz 2, Satz 3 des LuftVG bereits vergeben ist und dem unbemannten Luftfahrtsystem synonym ist. Flugmodelle sind darunter nicht zu subsumieren, weil sie in § 1, Absatz 2, Nummer 9 des LuftVG separat genannt sind. Wenn der Oberbegriff „unbemanntes Fluggerät“ in der LuftVO für Flugmodelle und unbemannte Luftfahrtsysteme gelten soll, so muss dies in der LuftVO, am besten zu Beginn des Abschnittes 5a, klargestellt werden. Dann wird auch deutlich, dass die in § 21h LuftVO-E beschriebenen Verbote auch für Flugmodelle gelten sollen.

3. Referentenentwurf Seite 2, Teil A, 6. Absatz und Begründung Seite 28 (Definition Fernpilot)

Im Referentenentwurf wird angegeben, dass sich in der DVO-EU 2019/947 keine Definition zum „Fernpiloten“ findet. Auf Seite 2 unten wird dann eine eigene Definition vorgenommen, die wie folgt lautet: „Der Fernpilot wird in den einzelnen Regelungen als diejenige Person in Beziehung zum unbemannten Fluggerät gesetzt, die das Gerät von seinem Abheben bis zur Landung steuert und die Kontrolle darüber jederzeit innehat und innehaben muss (mit Ausnahme des autonomen Betriebs eines Gerätes)“. Diese eigene Definition ist erstens nicht notwendig, weil in Artikel 3 Nr. 31 der Verordnung (EU) 2018/1139 (Basic Regulation) der Begriff des Fernpiloten bereits definiert ist: „Fernpilot bezeichnet eine natürliche Person, die für die sichere Durchführung des Fluges eines unbemannten Luftfahrzeugs verantwortlich ist, wobei der Fernpilot entweder die Flugsteuerung manuell vornimmt oder, wenn das unbemannte Luftfahrzeug automatisch fliegt, dessen Kurs überwacht und in der Lage bleibt, jederzeit einzugreifen und den Kurs zu ändern.“ Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass in Artikel 3 Nr. 27. der VO-EU 2019/945 die Definition ebenfalls enthalten ist.

Auch die Annahme im Referentenentwurf, der Fernpilot steuere das Gerät vom Abheben bis zur Landung, greift zu kurz. Der Fernpilot ist verantwortlich für die gesamte Betriebsphase des UAS, also auch schon am Boden vor dem eigentlichen Abheben und für die Vor- und Nachbereitung des Fluges. Es wird empfohlen, die

Definition aus der Basic Regulation zu übernehmen, welche eigentlich im BMVI bekannt sein sollte.

4. Referentenentwurf Seite 3, Teil E., Erfüllungsaufwand

Das BMVI weist darauf hin, dass der Erfüllungsaufwand noch Gegenstand einer andauernden Prüfung ist. Dem Erfüllungsaufwand kommt allerdings durch die beabsichtigte Aufteilung der Zuständigkeit für Betriebserlaubnisse in der speziellen Kategorie (25-Kilogramm-Grenze) eine besondere Bedeutung zu und muss daher näher dargelegt werden. Der Aufwand, um kompetentes Personal bei 17 Luftfahrtbehörden bereitzustellen, ist auf jeden Fall höher zu bewerten als die Zuweisung und Bereitstellung des Personals allein bei einer Bundesbehörde (dem LBA).

Der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger aufgrund der Verpflichtung zum Besitz von Kompetenznachweisen (Prüfungsgebühren etc.) wird bisher nicht genannt.

Es wird empfohlen, zum Erfüllungsaufwand eine Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates einzuholen.

5. Begriff der „Startmasse“ oder „höchstzulässigen (maximalen) Startmasse (MTOM)“

In den Entwurfstexten zum LuftVG und der LuftVO wird an mehreren Stellen das Wort „Startmasse“ benutzt. Das ist nicht sinnvoll, da sich die Startmasse ein und desselben Fluggerätes beispielsweise durch unterschiedliche Nutzlast ändern kann, obwohl die Betriebscharakteristika die gleichen bleiben. In Grenzfällen könnte dies bedeuten, dass die Betriebsgenehmigung für das gleiche Fluggerät in gleichen Missionen aufgrund einer unterschiedlichen „Startmasse“ an unterschiedlichen Stellen einzuholen wäre. Zweitens verwendet die Luftfahrt, so auch die Verordnungen (EU) 2019/947 und 2019/945, für Regelungen stets die „höchstzulässige Startmasse“ (maximum take-off mass, MTOM). Der Begriff ist in beiden Verordnungen definiert, was im BMVI bekannt sein dürfte. Nationale Regelungen sollten diesen definierten Begriff übernehmen.

6. Referentenentwurf, Begründung Teil V., Seite 29

Die Aktualisierung der LuftVO soll im Lichte der Durchführungsverordnung (EU) vorgenommen werden. Die DVO-EU 2019/947 hat Gesetzeswirkung in den EU-Mitgliedsstaaten und so auch in Deutschland. Eine Anpassung der LuftVO hat daher streng nach den Regelungen, Bestimmungen und Verfahren der DVO-EU zu geschehen. Es besteht hier kein Spielraum, der eine Anpassung lediglich „im Lichte“ der DVO-EU zulässt.

7. Referentenentwurf, Begründung Teil VII.

Nach Auffassung des BMVI ist eine Evaluierung für nationale Regelungen, die aufgrund des „Gestaltungsspielraumes“ aus der DVO-EU 2019/947 eröffnet werden, sinnvoll. Dem BMVI erscheint eine nationale Evaluierung vor allem mit Blick auf die „derzeit noch nicht genau absehbaren technischen Entwicklungen und Verwendungen von unbemannten Fluggeräten sowie die zu erwartende deutliche Steigerung der Drohnennutzung angezeigt“, aber erstmals in vier Jahren nach Inkrafttreten der beabsichtigten Gesetzesänderungen.

Eine ähnliche Formulierung wurde in der Begründung zur LuftVO vor fünf Jahren schon benutzt und nach dem seitdem stattgefundenen Zeit- und Entwicklungsablauf kann man sich nicht mehr darauf berufen. So wie der in § 21b (4) LuftVO 2017 festgeschriebene Evaluierungsauftrag nicht ausgeführt wurde, hat das BMVI die generelle Entwicklung und die Sicherheitsbilanz von unbemannten Luftfahrtsystemen im gewerblichen Bereich offensichtlich bis heute nicht evaluiert. Es wird im Hinblick auf zukünftige nationale Beschränkungen und Verbote empfohlen, dies zügig nachzuholen. Der UAV DACH ist bereit, entsprechende Hilfestellung zu geben.

8. Referentenentwurf, Begründung, Seite 31, 2. Absatz (Thema Zuständigkeitsverteilung)

Das BMVI ist der Auffassung, dass der Übergang der Zuständigkeit von den Landesluftfahrtbehörden auf das Luftfahrt-Bundesamt in der Komplexität von unbemannten Luftfahrtsystemen mit einer Masse von mehr als 25 Kilogramm zu sehen ist, und hält das Abstellen auf die Startmasse daher für angezeigt. Aus Sicht des UAV DACH handelt es sich hier um ein schlecht gewähltes Abgrenzungsmerkmal, das inhaltlich nicht begründbar ist. So dürfte ein UAS mit einer MTOM von 24 kg und extrem hoher Geschwindigkeit mit Sicherheit komplexer sein als ein UAS mit MTOM 25,5 kg, das extrem langsam fliegt. Unabhängig davon handelt es sich bei der Erteilung von Betriebsgenehmigungen für UAS der „speziellen“ Kategorie aufgrund der Vorgaben des EU-Rechts per se um einen komplexen Vorgang, der unabhängig von der Masse als schwierig zu bewerten ist.

9. Referentenentwurf Seite 41, 2. Absatz (Thema Zuständigkeit)

Das BMVI begründet die Aufteilung der Zuständigkeit für die Erteilung von Betriebserlaubnissen in der „speziellen“ Kategorie und hier die Übertragung auf die Landesluftfahrtbehörden mit: „Die Länder sollen damit ihren bisherigen Zuständigkeitsbereich dort beibehalten, wo der Verwaltungsprozess von den kurzen Wegen zur Landesluftfahrtbehörde mehr profitiert als von der Einheitlichkeit der Verfahren bei einer bundesweiten Behörde.“ Das BMVI verkennt, dass die

Antragsbehörde diejenige ist, wo der Fernpilot seinen Wohnsitz bzw. der UAS-Betreiber seinen Firmensitz hat. Es ist daher überhaupt nicht vorgegeben, dass der Betrieb im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde stattfinden wird. Lokale Vorteile gehen verloren und es werden mehr Probleme als Vorteile entstehen.

Zudem bestehen erhebliche Zweifel an der Aussage: „Die durch die Landesluftfahrtbehörden erteilten Betriebsgenehmigungen gelten im gesamten Bundesgebiet sowie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.“

Braunschweig, den 5. Januar 2021

i.E.gez. Achim Friedl