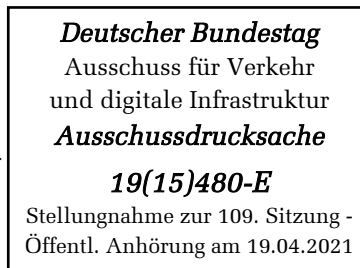


Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Bonn, den 15. April 2021

**Stellungnahme des Präsidenten des Deutschen Modellflieger Verbandes e.V. (DMFV) Hans Schwägerl
anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des
Deutschen Bundestages am Montag, dem 19.04.2021 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**

Die Einladung als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung am 19.04.2021 nehme ich gerne an und lege meine schriftliche Stellungnahme zum Thema der Anhörung vor.

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die DVO (EU) 2019/947 direkt anwendbar ist. Einer Umsetzung in nationales Recht bedarf es daher nicht. Eine Überarbeitung des nationalen Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) bzw. der nationalen Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) wäre daher nur insoweit nötig, um durch die DVO (EU) 2019/947 überflüssig gewordene Regelungen aus dem nationalen Luftrecht zu streichen und wo notwendig, neue nationale Zuständigkeiten zu regeln. Unter dieser Prämisse sollte der vorgelegte Gesetzentwurf kritisch überprüft und entsprechend gekürzt und konkretisiert werden.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften zum Modellflug entsprechen nicht der Intention der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947, sie verstoßen gegen diese und benachteiligen die Modellflieger im Vergleich zu gewerblichen Nutzern von unbemannten Luftfahrzeugen.

1. Neue §§ 21f und 21g LuftVO

Der neue § 21f LuftVO soll Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 in nationales Recht umsetzen. Aufgrund der direkten Anwendung des Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 stellt sich die Frage, ob eine solche umfassende Umsetzung überhaupt notwendig, geboten oder sogar zulässig ist. Die vorliegende Umsetzung ist in mehrfacher Hinsicht mangelhaft. Um dies deutlich zu machen ist es notwendig, den Hintergrund des Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 zu beleuchten.

Grundlage für Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 ist Erwägungsgrund Nr. 27 der DVO (EU) 2019/947. Er lautet:

*„Nachdem Flugmodelle als UAS gelten und dem Flugmodellbetrieb in Vereinen und Vereinigungen ein gutes Sicherheitsniveau bescheinigt wird, sollte es auch unter Berücksichtigung der in den Mitgliedsstaaten vorhandenen bewährten Verfahren einen nahtlosen Übergang von den verschiedenen nationalen Systemen zum neuen Rechtsrahmen der Union geben, damit Flugmodell-Vereine und -Vereinigungen ihren Betrieb **unverändert** fortführen können.“*

Die Vorschriften zum Modellflug in den EU-Mitgliedsstaaten waren uneinheitlich bis nicht existent. In vielen Ländern gab es keine bewährten Regeln, Vorschriften und Verfahren wie es sie seit vielen Jahren in Deutschland gibt. In der Begründung des Gesetzentwurfes auf Seite 63 wird auf die „Grundsätze des

Bundes und der Länder“¹ verwiesen. Wie zutreffend erklärt wird, liegt die Besonderheit darin, dass in Verbindung mit den entsprechenden Vorschriften der LuftVO in Deutschland die Regeln und Verfahren für den Modellflug gemeinsam mit dem BMVI, den Landesluftfahrtbehörden, den Bundesländern und den Luftsportverbänden entwickelt wurden. Diese Vorgehensweise hat sich als sicher, praktikabel, mit den Vorschriften des Umweltrechts vereinbar und als für alle Beteiligten akzeptabel erwiesen. Um den unterschiedlichen Voraussetzungen in den EU-Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, sieht Art. 16 Abs. 2 der DVO (EU) 2019/947 zwei verschiedene Möglichkeiten einer Genehmigung für einen Luftsportverband vor.

Erste Variante:

Für die Mitgliedsstaaten der EU in denen etablierte Vorschriften und Verfahren bestanden und bestehen ist nach Art. 16 Abs. 2 a) der DVO (EU) 2019/947 die Genehmigung für die Luftsportverbände nach den „einschlägigen nationalen Vorschriften“ möglich.

Zweite Variante:

Für die Mitgliedsstaaten der EU, in denen keine bewährten Verfahren und Vorschriften existierten, hilft Art. 16 Abs. 2 b) weiter. Es wird darin ein Katalog von Rahmenbedingungen vorgegeben, der einen sicheren Modellflugbetrieb gewährleisten soll und auch in iii) und iv) die notwendige Überwachung und Kontrolle sicherstellt.

Wie auch in der Begründung zu den §§ 21f und 21g der LuftVO dargestellt wird, trifft für Deutschland die erste Variante zu. Daher ist ein entsprechender Antrag folgerichtig. Der DMFV hat mit Datum vom 10.09.2019 einen DVO (EU) 2019/947 konformen Antrag gegenüber dem BMVI auf Erteilung einer Genehmigung nach Art. 16 Abs. 2 a) DVO (EU) 2019/947 gestellt, der noch nicht beschieden wurde. Wie in § 21g Abs. 1 LuftVO vorgesehen, ist das BMVI selbst die zuständige Behörde für die Bescheidung des Antrages.

Trotz des Vorliegens der Voraussetzungen der ersten Variante des Art. 16 Abs. 2 der DVO (EU) 2019/947 für die deutschen Modellflugsportverbände ist es aus meiner Sicht rechtlich zulässig, auch einen Antrag nach der zweiten Variante zu stellen. Die DVO (EU) 2019/947 sieht hier keinen ausdrücklichen Ausschluss vor.

In § 21f Abs. 3 bis Abs. 7 LuftVO sieht der Entwurf für eine Genehmigung nach Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 die *bisherigen einschlägigen nationalen Vorschriften* (erste Variante) vor. Der bisherige § 21a LuftVO wird weitestgehend übernommen. In § 21f Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 21g LuftVO wird dann die Vorgabe hinzugefügt, sogenannte standardisierte Verfahren zu entwickeln und einzuhalten, die nach § 21g Abs. 2 Nr. 1 LuftVO den Anforderungen des Artikels 16 Absatz 2 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 entsprechen müssen. Auf Seite 65 der Begründung zum Gesetzentwurf wird dies bestätigt und erläutert:

„Für die standardisierten Verfahren gelten die Anforderungen des Artikels 16 Absatz 2 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947.“

Zu diesen Anforderungen gehören u. a. für einen Luftsportverband nach Art. 16 Abs. 2 b) iii) und iv) der DVO (EU) 2019/947 die Überwachung und die Ahndung bzw. die Anzeige etwaiger Regelverstöße der eigenen Mitglieder.

¹ Gemeinsame Grundsätze des Bundes und der Länder für die Erteilung von Erlaubnissen und die Zulassung von Ausnahmen zum Betrieb von Flugmodellen gemäß §21a und 21b Luftverkehrs-Ordnung vom 08.08.2018 (NfL1-1430-18)

Damit werden beide Varianten des Art 16 Abs. 2 der DVO (EU) 2019/947 vermischt mit der Folge, dass statt eine Genehmigung nach Art. 16 Abs. 2 a) **oder** 2 b) der DVO (EU) 2019/947 nun die Voraussetzungen von Art. 16 Abs. 2 a) **und** 2b) der DVO (EU) 2019/947 erforderlich sein sollen. Wie dargestellt, widerspricht dies dem Sinn und dem Hintergrund dieser Vorschrift. In der Begründung wird wiederholt auf den „Anwendungsvorrang“ der DVO (EU) 2019/947 gegenüber den nationalen Vorschriften hingewiesen. Mit den §§ 21f und 21g LuftVO wird gegen diesen Anwendungsvorrang und damit gegen europäisches Recht verstoßen, indem den Luftsportverbänden die in Art. 16 Abs. 2 der DVO (EU) 2019/947 ausdrücklich eingeräumte Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Varianten genommen wird und damit zusätzliche nicht vorgesehene Voraussetzungen für eine Genehmigung nach Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 geschaffen werden.

Mit der durch den Verordnungsentwurf vorgegebenen Überwachungsverpflichtung widerspricht er auch dem eigenen nationalen Recht. Im geplanten § 31 Abs. 2 bb) Nr. 16c. LuftVG i. V. m. § 21f Abs. 4 LuftVO werden wie in den *bisherigen einschlägigen nationalen Vorschriften* (erste Variante) die Länder bzw. die Landesluftfahrtbehörden für die Erteilung der Erlaubnisse für Flugmodelle (§ 21f Abs. 2 LuftVO) als zuständig erklärt. In § 31 Abs. 2 bb) Nr. 17. LuftVG wird den Ländern bzw. den Landesluftfahrtbehörden „die Aufsicht innerhalb der in den Nummern 1 bis 16d festgelegten Verwaltungszuständigkeiten“ übertragen. Damit werden konkurrierende, sich widersprechende und aus meiner Sicht rechtswidrige Überwachungspflichten geschaffen.

Der Gesetzgeber sollte, wie in den *bisherigen einschlägigen nationalen Vorschriften*, den Landesluftfahrtbehörden die Überwachungspflicht übertragen und die Luftsportverbände mit der Ausbildung und Information seiner Mitglieder betrauen.

Aus alledem folgt, dass die in den §§ 21f und 21g LuftVO vorgesehenen sogenannten standardisierten Verfahren mit den daraus folgenden zusätzlichen Verpflichtungen gestrichen werden sollten. Sie könnten lediglich Bestandteil bzw. Auflagen einer Genehmigung nach Art. 16 Abs. 2 b) der DVO (EU) 2019/947 sein. Aufgrund des Anwendungsvorrangs und der direkten Geltung von Art. 16 der DVO (EU) 2019/947 stellt sich die Frage, ob überhaupt in den §§ 21f und 21g derart ausführlich die Gestaltung der Genehmigungen nach Art 16 der DVO (EU) 2019/947 geregelt werden sollten. Falls als notwendig angesehen, sollte lediglich der Hinweis bzw. die Darstellung der *bisherigen einschlägigen nationalen Vorschriften* erhalten bleiben, wie in § 21f Abs. 2 bis Abs. 6 geschehen.

Neuer § 21h Abs. 2 Nr. 1 LuftVO

Die Begründung zur neuen risikobasierten Neuordnung der Mindestabstände zu Flugplätzen ist nachvollziehbar. Worauf in der Begründung jedoch nicht hingewiesen wird ist der Umstand, dass es sich bei § 21a Abs. 1 Nr. 4 LuftVO bisheriger Fassung um einen Erlaubnisvorbehalt handelt. Nun wird durch die Definition als geografisches Gebiet ein Verbot etabliert. Dies betrifft insbesondere eine deutliche Anzahl an Modellfluggeländen, die in der Umgebung von oder auf Flugplätzen sicher und mit entsprechender Betriebs- bzw. Aufstiegserlaubnis betrieben werden. Hier ist eine Regelung des Bestandsschutzes oder eines gesonderten Ausnahmetatbestand in § 21i LuftVO vorzusehen.

Neuer § 21h Abs. 4 Nr. 4 b) LuftVO

Als benachteiligend und nicht nachvollziehbar muss die an sich vernünftige Freigabe des Überflugs von Naturschutzgebieten und anderen Gebieten gemäß Abs. 2 Nr. 6 mit einer Mindestflughöhe von 120 m über Grund empfunden werden. Hintergrund dieser Regelung ist die zutreffende Einschätzung, dass mit einer Mindestflughöhe von 120 m über Grund eine Beeinträchtigung der jeweiligen Schutzzwecke nicht

zu befürchten ist. Warum dies nicht für den Bereich des Sports oder der Freizeitgestaltung gelten soll, ist nicht ersichtlich. Dazu kommt, dass der betroffene Modellflugbetrieb in aller Regel außerhalb des Schutzgebietes gestartet werden muss und daher jeweils nur ein kleiner Randbereich des Schutzgebietes überflogen wird. Damit reduziert sich eine potenzielle Beeinträchtigung der Schutzgüter des Gebietes noch zusätzlich zur Mindestflughöhe. Die Formulierung „*der Betrieb nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung erfolgt und*“ ist daher zu streichen und cc) entsprechend anzupassen.

Exkurs: Modellflug und professioneller Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugsystemen

Der Nachwuchs an Fernpiloten für den Einsatz von Drohnen rekrutiert sich bekanntermaßen überwiegend aus dem Modellflugbereich. Die professionellen UAS-Betreiber bekommen auf diesem Wege gut qualifiziertes und leistungsfähiges Personal. Für junge Fernpiloten eröffnet sich ein Weg in eine berufliche Zukunft. Gerade die Prägung im Modellflug fördert das Sicherheitsbewusstsein für unbemannte Flüge enorm. Aus diesem Grunde sollte bei der Gesetzgebung immer bedacht werden, Restriktionen und Betriebsbeschränkungen auf ein verträgliches Maß zu justieren. So viel wie nötig und so wenig wie möglich.

Der Gesetzentwurf mit seinen zahlreichen Betriebsverboten (neuer § 21h LuftVO „Geografische Beschränkung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten“) wird diesen Möglichkeiten nicht gerecht und widerspricht dem Geist der DVO (EU) 2019/947. Verbote werden in einer Verordnung einfach zu pauschal und mitunter über erforderliche Grenzen hinaus festgelegt.

Ich empfehle - auch über die für den Modellflug relevanten Regulierungen hinaus - in der neuen LuftVO nur die Grundsätze und Zuständigkeiten zu geografischen UAS-Gebieten niederzulegen, um einerseits den sicheren Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge zu gewährleisten, andererseits größtmögliche Flexibilität für Veränderung, Kreativität und Entfaltung zuzulassen.

Artikel 4 Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung Nr. 3 c) Nummer 39

Der Gebührenrahmen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb von Flugmodellen im Rahmen von Modellflugvereinen nach § 21f Absatz 2 LuftVO bis zu 3.500 EUR erscheint zu weit gefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der alte Gebührenrahmen in der Nummer 16b des vierten Abschnitts auch den gewerblichen Überlandflug betraf. Da nun nur noch der Modellflugbetrieb in Sichtweite betroffen ist, sollte der Rahmen enger gefasst werden.

Artikel 4 Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung Nr. 3 c) Nummer 41 b)

Hier ist eine zwar relativ geringe Gebühr in Höhe von fünf EUR für die (Sammel-) Registrierung der Mitglieder der Luftsportverbände vorgesehen, doch sollte dies kostenlos erfolgen.



Hans Schwägerl
Präsident des Deutschen Modellflieger Verband e.V.