

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages 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

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)480-F

Stellungnahme zur 109. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 19.04.2021

Felix Gottwald

Leiter AG ATS, UAS-Experte der Vereinigung Cockpit
Main Airport Center (MAC)
Unterschweinstiege 10
60549 Frankfurt

15.04.2021

Hintergrund der Verordnung 2019/947

Mit der DVO 2019/947 hat die EU eine Grundlage für den Betrieb von UAS geschaffen. Dies muss aber im Gesamtkontext mit anderen Verordnungen und den zugehörigen Acceptable Means of Compliance und Guidance Material gesehen werden. Sie ist dabei nur ein Startpunkt auf einem langen Weg, der über verschiedene Iterationsstufen zu einem sicheren, koordinierten Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen führen soll. Der vorgelegte Referentenentwurf enthält neben vielen guten Ansätzen auch einige Problemstellungen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Öffentlicher Diskurs

Während in Fachkreisen bereits seit vielen Jahren die Entwicklungen zu Unbemannten Luftfahrzeugen intensiv diskutiert, analysiert und bewertet worden sind, fand dieser Prozess nicht im Rahmen einer öffentlichen Debatte statt. Dies führt zu einer großen Unsicherheit in der Bevölkerung, aber auch in den betroffenen Gremien, zu den möglichen Einsatzszenarien von UAS und deren Auswirkungen. Als Gesellschaft haben wir es versäumt, die verschiedenen Bedürfnisse abzuwägen. Dies führt zu einer starken Skepsis in Teilen der Bevölkerung, aber auch zu unbegründeten Hoffnungen auf der anderen Seite. Der vorgelegte Referentenentwurf bildet diese Problematik nicht ausreichend ab. Während auf EU-Ebene durchaus eine Vision erkennbar ist, wie Drohnen in einem Gesamtumfeld eingesetzt werden können, verharret der Entwurf auf einem veralteten Wissensstand, ohne die zukünftigen Entwicklungen zu ermöglichen.

Geografische UAS-Gebiete und U-Space

Im Entwurf werden geografische UAS-Gebiete ausschließlich als Verbotsgebiete begriffen. Dabei äußert sich DVO 2019/947 an erster Stelle explizit dazu, dass ein geografisches UAS-Gebiet „den UAS-Betrieb“ ermöglicht. Dies bildet sich ebenfalls in der neuen Verordnung „on the regulatory framework of the U-Space“ (U-Space-Verordnung) der Europäischen Kommission ab, die in diesen Tagen veröffentlicht werden sollte. Bei U-Space handelt es sich um ein Art Flugsicherung für UAS, bestehend aus einem definierten U-Space-Airspace, in dem gewisse U-Space-

Services angeboten werden können. Der U-Space-Airspace liegt dabei innerhalb der geografischen UAS-Gebiete. Idealerweise würde man sofort mit der Umsetzung der Verordnung beginnen und z.B. den Betreiber für den Common Information Service ausschreiben. Während das BMVI in seinem Aktionsplan für UAS davon spricht, Deutschland zum Leitmarkt zu machen, hinken wir aktuell aber vor allem bei der praktischen Anwendung hinter vielen anderen europäischen Ländern her.

Nur durch die Einführung des U-Space kann auf lange Sicht ein sinnvoller, sicherer, koordinierter und nachvollziehbarer Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugsystem ermöglicht werden. Dies steht diametral zum reinen Verbotsansatz des Referentenentwurfs. Im Gegenteil sollte es das Ziel sein, in möglichst großen Teilen der Bundesrepublik Deutschland U-Space zu ermöglichen, also geografische UAS-Gebiete zu definieren, in den UAS dann kontrolliert betrieben werden können.

In einzelnen Abschnitten kann und muss die Nutzung von UAS natürlich limitiert werden. Diese sollte neben grundsätzlichen Bedingungen (z.B. Schutz kritischer Infrastruktur) aber vor allem auf einem risiko- und performance-basierten Ansatz fußen. Die DVO 2019/947 legt dafür bereits die Grundlage durch die Nutzung eines Erlaubnisverfahrens auf Basis einer Sicherheitsanalyse. Dabei ist allerdings wichtig, dass diese als holistisches Gesamtkonzept verstanden wird, das nicht aus dem Abhaken einzelner Bausteine besteht. Vielmehr erfordert es ein sehr umfangreiches Wissen zu den Möglichkeiten und Anforderungen des UAS-Betriebes, aber auch den einschränkenden Faktoren in der Luft und am Boden. Dies muss von einer speziell ausgebildeten Person regelmäßig und in Abstimmung mit allen Prozessbeteiligten getan werden.

Spannungsfeld föderale Struktur

Zur Gestaltung der grundlegenden Regeln bedarf eines bundeseinheitlichen Standards. Dies trifft ebenfalls auf die Zulassung, Prüfung und Aufsicht zu. Eine starke Bundesbehörde als zentraler Ansprechpartner ist aufgrund der Komplexität der Materie dazu geeignet. Dies bündelt Ressourcen, vermeidet Kosten und schafft ein konzentriertes Kompetenzzentrum.

Genauso wie es auf internationaler Ebene zu „Ausflagging“ kommt, um die am wenigsten restriktiven oder günstigsten Bedingungen zu nutzen, kann dies auch auf nationaler Ebene zwischen den einzelnen Bundesländern passieren. Im Interesse der Nutzer und der Allgemeinheit gilt es dies zu verhindern.

Gleichzeitig muss es den Ländern und Kommunen unter Einbeziehung aller Betroffenen erlaubt sein, lokale Anpassungen vorzunehmen. Eine mögliche Vorgehensweise wäre, dass eine Bundesstelle über die allgemeinen Regeln zur Festlegung von geografischen UAS-Gebieten und U-Space entscheidet, während die Kommunen dies dann in Abstimmung mit der Bundesstelle ausgestalten. Es ist dabei immens wichtig, der Bedürfnisse der Bevölkerung und Wirtschaft zu kennen und ihnen Rechnung zu tragen. Maßgeblich muss aber immer die Sicherheit der Teilnehmer am Luftverkehr und am Boden sein.

Innerhalb des gesteckten Rahmens können Länder und Kommunen dann prinzipiell über die Nutzung von UAS vor Ort entscheiden. Verhindert wird aber ein gegenseitiger

Wettbewerb unter den Beteiligten und dass verschiedene Deutungen der gleichen Regeln zu einer Benachteiligung der Nutzer oder der Gesellschaft führen. Für UAS-Betreiber hätte ein einzelner Ansprechpartner und ein zentrales Regelwerk massive Vorteile in der Handhabung. Gleichzeitig wäre auch die Aufsicht über einen sicheren Betrieb in einer zentralen Stelle wesentlich besser aufgehoben – in der bemannten Luftfahrt erleben wir aktuell, wie schwierig es ist, wenn einzelne Behörden nur ein Teillagebild haben und dieses nicht in der Gesamtheit abgeglichen wird.

Terminologie

Im Rahmen der steten Weiterentwicklung der technischen und operationellen Möglichkeiten von UAS ändern sich zum Teil auch Begrifflichkeiten. Nichtsdestotrotz ist es äußerst wichtig, dass wir alle die „gleiche Sprache“ sprechen, um ein gemeinsames Verständnis sicherzustellen. Die Stellungnahme des Bundesrates, dass vorzugsweise die Begrifflichkeiten wie sie in den EU-Verordnungen angewendet werden, benutzt werden sollen, ist daher vollkommen zu unterstützen.