Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)480-H
Stellungnahme zur 109. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 19.04.2021

Stellungnahme des DAeC e.V.

in der

öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestags

am 19.04.2021 von 14 bis 16 Uhr

zu der Vorlage der Bundesregierung

Entwurfs eines Gesetzes zur Anpassung nationaler Regelungen an die DVO (EU) 2019/947 der Kommission vom 24.05.2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge
- BT-Drucksache 19/28179 -

Übersicht

A. Einleitung **2**

B. Modellflugspezifische Regelungen **2**

I. § 21f Abs. 1 LuftVO-E - Der Grundsatz 3

II. § 21f Abs. 2 LuftVO-E - Kompetenznachweis und Schulung 3

III. § 21f Abs. 3, 4 und 5 LuftVO-E - Genehmigungsbedürftiger Modellflug 3

1. Gewichtsgrenze 3

2. Raketenflugmodelle und Flugmodelle mit Verbrennungsmotoren 4

3.Genehmigungsverfahren und -unterlagen 4

IV. § 21f Abs. 7 LuftVO-E - Parallele Geltung von Schutzvorschriften 5

V. § 21g Abs. 1 und 2 LuftVO-E - Genehmigung gem. Art. 16 DVO (EU) 2019/947 an Landesluftsportverbände 5

1. Genehmigungsinhalt 5

2. Regelungsalternative mit sog. “Option A”? 6

3. Anforderungsprofil an den Antragsteller 6

C. Naturschutzspezifische Regelungen **7**

I. Kommentierung des DAeC e.V. vom 06.01.2021 7

II. Regelungsvorschlag zur Verbesserung und Effektivierung des Naturschutzes im Luftverkehrsrecht 7

Zusammenfassung **11**

A. Einleitung

Der Deutsche Aero Club e.V. (DAeC e.V.) ist der Spitzenverband des Luftsports und der Allgemeinen Luftfahrt. Er vertritt die Interessen der rund 90.000 Piloten und Pilotinnen aus allen Bereichen des Luftsports und der Allgemeinen Luftfahrt. Dazu gehören Segelfliegen, Motorfliegen, Modellfliegen, Fallschirmspringen, Ballonfahren, Ultraleichtfliegen und Drachen- und Gleitschirmfliegen. In der nationalen Sportpolitik ist der Deutsche Olympische Sportbund enger Partner des DAeC e.V.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich

- einerseits auf die **modellflugspezifischen Regelungen** des Entwurfs in §§ 21f und g LuftVO-E (= **Teil B**) sowie
- andererseits auf die **naturschutzspezifischen Regelungen** des Entwurfs in § 21f Abs. 7 LuftVO-E, § 21h Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 6 LuftVO-E sowie § 21i Abs. 3 LuftVO-E (= **Teil C**).

B. Modellflugspezifische Regelungen

In § 21f und § 21g LuftVO-E wird ein Regelungsvorschlag unterbreitet, dessen Idee und Struktur für den zukünftigen Modellflug in Deutschland “im europäischen Kleid” gut tragfähig ist.

Die bisherige Rechtsausgestaltung in der LuftVO aufgreifend überführt der Vorschlag der Bundesregierung die funktionierende Zweiteilung von genehmigungsfreien Modellflug und genehmigungsbedürftigen Modellflug in das neue europäische Regelungsgewand, welches den Mitgliedsstaaten im Speziellen in Art. 16 DVO (EU) 2019/947 zur Verfügung gestellt worden ist. Dabei werden die neuen Anforderungen aus dem europäischen UAV-Recht zielführend und zur weiteren Verbesserung des ohnehin hohen Sicherheitsniveaus des Modellflugs in praktikabler Weise integriert.

I. § 21f Abs. 1 LuftVO-E - Der Grundsatz

Wie das bisherige Luftrecht für Flugmodelle geht auch der Entwurf im Grundsatz von einem genehmigungsfreien Betrieb von Flugmodellen aus. Dabei sind nunmehr allerdings die standardisierten Verfahren des Luftsportverbandes einzuhalten, dem der Luftsportler angehört. Zudem müssen die Mindestanforderungen, die in UAS.OPEN 060 Nr. 2 und Nr. 4 bestimmt sind, eingehalten werden.

Diese Anforderungen können überzeugen, da sie sicheren und vernünftigen Modellflugbetrieb beschreiben und transparent machen, wie er auch bislang ausgeübt wird.

II. § 21f Abs. 2 LuftVO-E - Kompetenznachweis und Schulung

Ab einer Startmasse des Flugmodells von mehr als 2 kg werden Kenntnisse zur Steuerung des Flugmodells, zu den luftrechtlichen Grundlagen und der örtlichen Luftraumordnung - wie bisher - verlangt. Neu ist die Pflicht zur Teilnahme an Schulungsmaßnahmen des Luftsportverbands, unter dessen standardisierten Verfahren der Flugbetrieb stattfinden soll. Alle 5 Jahre muss nachgeschult werden.

Diese Regelung entspricht vom Sinn und Zweck der bisherigen Rechtslage und entwickelt sie mit dem Erfordernis von Schulungsmaßnahmen logisch, aber dennoch maßvoll fort. Sie ist gut geeignet, sicherheitsrelevante Belange und Verhaltensweisen im Modellflug zuverlässig zu verbreiten.

III. § 21f Abs. 3, 4 und 5 LuftVO-E - Genehmigungsbedürftiger Modellflug

1. Gewichtsgrenze

Nicht wie bisher ab einem Startgewicht von 5 kg sondern erst ab einem Startgewicht von 12 kg bedarf der Betrieb von Flugmodellen einer Erlaubnis durch das Landesluftfahrtamt, in dessen Zuständigkeitsbereich der Modellflugbetrieb stattfinden soll.

Diese Anhebung der Gewichtsgrenze ist sachgerecht.

Denn es gibt für Flugmodelle mit einer Startmasse von mehr als 12 kg durchaus anerkennenswerten Steuerungsbedarf der Luftverwaltung. Typischerweise benötigen Flugmodelle mit mehr als 12 kg MTOM (maximum take off mass) eine Mindestinfrastruktur, um insbesondere sicher gestartet und gelandet werden zu können. Diese Mindestinfrastruktur wird regelmäßig auf Modellfluggeländen nach den standardisierten Verfahren des Luftsportverbands gemäß § 21f Abs. 1 LuftVO-E (vgl. oben) vorgehalten, als dort etwa Vorgaben für Start- und Landefläche sowie Ab- und Anflugräume definiert werden. Es ist aus Gründen der Betriebssicherheit angebracht, einen Flugmodellbetrieb, der diese Mindestinfrastruktur typischerweise erfordert, auf dafür ausgewiesene Gelände zu beschränken. Denn auf diese Weise ist die Einhaltung dieser Mindestgeländeanforderungen gegengeprüft.

Diese Beschränkung bestätigt sich auch unter dem Aspekt, dass Flugmodelle ab 12 kg MTOM regelmäßig erhöhte technische Anforderungen erfüllen müssen. Während Flugmodelle unterhalb dieser Startmasse üblicherweise keinen besonderen Anforderungen bei den verbauten technischen und elektronischen Komponenten (wie z.B. bezüglich Rudermaschinen, Empfangsanlage und/oder Bordstromversorgung) genügen müssen, werden Flugmodelle oberhalb dieser Startmasse in der Regel mit leistungsfähigeren und damit auch deutlich komplexeren Komponenten (z.B. Doppelbordstromversorgung, Redundanzen bei der Empfangsanlage, Rudermaschinen, etc.) ausgestattet. Der Erfahrungsaustausch in den Modellflugvereinen erlangt hier eine Stellung, die die Sicherheit im Flugmodellbetrieb nachhaltig befördert.

Ferner würde für ein sonst zu erwartendes massenhaftes Ausweichen in die sog. Open Category (insbesondere auch mit Blick auf UAS.OPEN.010 Absatz 4) bei einer Gewichtsgrenze von 12 kg MTOM wenig Anreiz bestehen. Bei einer 5-kg-Grenze würde der Regelungswiderspruch bestehen, nach welchem dem verbandsmäßig organisierten Modellflieger erklärt werden müsste, weshalb der (regelmäßig sehr risikoarme) Betrieb seines 6-kg-Flugmodells erlaubnispflichtig ist und auf der Wiese daneben ein Modellflugkollege im Rahmen der Open Category seinen (potentiell deutlich risikobehafteteren) 10-kg-Modellhubschrauber ohne jede Erlaubnis fliegen darf. Eine nachvollziehbare Erklärung dafür gibt es allerdings nicht.

2. Raketenflugmodelle und Flugmodelle mit Verbrennungsmotoren

Die bisher bestehenden Genehmigungsvorbehalte für Raketenflugmodelle und den Betrieb von Flugmodellen mit Verbrennungsmotoren in einer Entfernung von weniger als 1,5 km zu Wohngebieten werden sinnentsprechend im Entwurf fortgeführt.

Die insoweit etablierten Verfahren können auf diese Weise fortgesetzt werden. Der erreichte und sehr gut funktionierende Ausgleich von Modellfluginteressen mit den Belangen der Ungestörtheit von Wohngebieten wird auf diese Weise für die Zukunft gesichert.

3.Genehmigungsverfahren und -unterlagen

Die Regelungen des Entwurfs entsprechen den bisherigen Bestimmungen.

IV. § 21f Abs. 7 LuftVO-E - Parallele Geltung von Schutzvorschriften

Ausführung dazu, siehe unten Teil C dieser Stellungnahme.

V. § 21g Abs. 1 und 2 LuftVO-E - Genehmigung gem. Art. 16 DVO (EU) 2019/947 an Landesluftsportverbände

Die Regelungen in § 21g LuftVO-E kennt das bisherige nationale Recht nicht. Sie sind den Anforderungen aus Art. 16 DVO (EU) 2019/947 geschuldet.

1. Genehmigungsinhalt

Gemäß § 21g Abs. 1 LuftVO-E sind (nur) “bundesweit tätige Luftsportverbände” berechtigt, eine Genehmigung nach Art. 16 Abs. 1 DVO (EU) 2019/947 zu beantragen und zu erlangen. Diese Genehmigung verleiht dem Luftsportverband die rechtliche Kompetenz, **standardisierte Verfahren** verbindlich aufzustellen, wie der Modellflugbetrieb innerhalb seines Verbands durchzuführen ist. Ferner wird der Luftsportverband berechtigt, entsprechende **Schulungsmaßnahmen** zu etablieren und darüber Teilnahmebescheinigungen auszustellen, die als offizielle Kompetenznachweise der Luftsportler gelten.

Durch diese Genehmigung wird der Luftsportverband aufgrund seiner tatsächlich vorhandenen Fachkompetenz in die Lage versetzt, den Betrieb von Flugmodellen unter risikobasierten Aspekten selbst zu organisieren. Dies führt zu einer neuen und nicht unerheblichen Verantwortung, die der Luftsportverband übernehmen muss. Auch der damit verbundene Aufwand ist nicht unerheblich. Der DAeC e.V. als bundesweit tätiger Luftsportverband, der seit seiner Gründung u.a. den Modellflugsport intensiv befördert und betreut, ist gut in der Lage und ebenso bereit, diese Verantwortung anzunehmen.

Auf diese Weise wird eine praxisnahe und sichere Möglichkeit geschaffen, passgenaue Betriebsregelungen für den Modellflugsport im Verbandsrahmen zu schaffen. Mit den sog. “Standardisierten Regeln für Flugmodelle” (StRfF), die beispielsweise innerhalb des DAeC e.V. (dort im Speziellen in der Fachsparte “Bundeskommission Modellflug”) vorliegen, sind solche standardisierte Verfahren bereits transparent und im Detail beschrieben. Sie bedürfen nur noch der konkreten Anpassung an die hier im Entwurf geforderten Voraussetzungen. Selbiges gilt für die Etablierung von Schulungsmaßnahmen. Auf diese Weise wird die sog. **“Option B”** des Art. 16 Abs. 2 lit. b) DVO (EU) 2019/947 in Deutschland zum Mehrwert des Luftsports bei gleichzeitig nochmaliger Steigerung der Luftsicherheit umgesetzt. Dies führt zu einer Win-Win-Situation.

Der DAeC e.V. hält daher die Regelungen des Entwurfs für eine gute und praktikable Lösung, um den Bedürfnissen des Modellflugs im Rahmen des neuen EU-Drohnenrechts Rechnung zu tragen.

2. Regelungsalternative mit sog. “Option A”?

Art. 16 Abs. 2 DVO (EU) 2019/947 enthält neben der im Entwurf gewählten “Option B” auch die sog. “Option A” (= Art. 16 Abs. 2 lit. a) DVO (EU) 2019/947), wonach die Genehmigung nach Art. 16 Abs. 1 DVO (EU) 2019/947 auch “auf der Grundlage [...] einschlägiger nationaler Vorschriften” erteilt werden können soll.

Nach Rechtsauffassung des DAeC e.V. stellt diese “Option A” gem. Art. 16 Abs. 2 lit. a) DVO (EU) 2019/947 keinen gangbaren Weg für den Mitgliedsstaat Deutschland dar.

„Option A“ steht nach rechtlicher Einschätzung des DAeC e.V. auf sehr unsicheren Füßen, weil diese Regelung die grundlegenden Anforderungen an den UAV-Betrieb nach der EU-Verordnung 2018/1139 außer Kraft setzt und dafür die vorgenannte EU-Verordnung im Rahmen des Erlasses von Durchführungsverordnungen keine Regelungskompetenz vermittelt. „Option A“ verstößt damit nach Auffassung des DAeC e.V. gegen höherrangiges EU-Recht und bietet somit keine sichere Zukunft für den Modellflug in Deutschland. Bestätigung erfährt diese Einschätzung durch den Umstand, dass - nach Kenntnis des DAeC e.V. - bislang kein Mitgliedsstaat der EU für die Überführung des Modellflugs in das neue EU-Luftrecht die „Option A“ gewählt hat oder die “Option A” überhaupt in ernsthafte Erwägung zieht.

Ferner kann der DAeC e.V. in den bisherigen nationalen Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes und den Luftverkehrsverordnungen in Deutschland keine hinreichenden Regelungen erkennen, die den konkreten Betrieb von Flugmodellen im Rahmen einer Genehmigung nach Art. 16 Abs. 2 lit. a) DVO (EU) 2019/947 abbilden könnten. Für Flugmodelle unter 5 kg MTOM können insoweit auch nicht die gemeinsamen Grundsätze des Bundes und der Länder für die Erteilung von Erlaubnissen und die Zulassung von Ausnahmen zum Betrieb von Flugmodellen gemäß § 21a und § 21b LuftVO (NfL 1-1430-18) herangezogen werden, da diese Grundsätze sich ihrem Sinn und Zweck nach lediglich auf den genehmigungsbedürftigen Modellflugbetrieb beziehen. Überdies stellen diese gemeinsamen Grundsätze lediglich Verwaltungsrichtlinien dar, die definitionsgemäß “nur” Meinungsäußerungen einer vorgesetzten Behörde gegenüber einer nachgeordneten Behörde enthalten und somit keinerlei Legitimierung gegenüber dem Bürger bzw. Luftsportler in sich tragen (können). Unter den Begriff “einschlägige nationale Vorschriften” können solche Regelungen schon aufgrund des eindeutigen Wortlauts von Art. 16 Abs. 2 lit. a) DVO (EU) 2019/947 nicht subsumiert werden.

3. Anforderungsprofil an den Antragsteller

Das Anforderungsprofil für einen antragstellenden Luftsportverband folgt den Vorgaben der sog. “Option B” (vgl. Art. 16 Abs. 2 lit. b) DVO (EU) 2019/947).

Insoweit darf herausgegriffen werden, dass ein genehmigungshaltender Luftsportverband u.a. verpflichtet ist, im Falle ihm bekannt gewordener Verstöße gegen die Genehmigung angemessene Maßnahmen zur Einhaltung des genehmigten Verhaltens zu ergreifen und die zuständige Luftverkehrsbehörde entsprechend zu informieren (vgl. Art. 16 Abs. 2 lit. b) iii) DVO (EU) 2019/947).

Der DAeC e.V. als potentieller Genehmigungsinhaber sieht darin einerseits einen Gleichlauf mit der Frage der Etablierung von notwendigen Schutzmechanismen hinsichtlich einer zivilrechtlichen Haftung aus Ingerenz infolge der Eröffnung des Modellflugbetriebs innerhalb des Verbands. Insoweit entsteht nach diesseitiger Auffassung kein zusätzlicher Aufwand, sondern mitunter sogar eine Entlastung des Luftsportverbands, insbesondere mit Blick auf eine Versicherbarkeit des verbandsmäßigen Flugmodellbetriebs. Im Rahmen der Genehmigungserteilung können und sollten die zu ergreifenden Maßnahmen und Meldepflichten konkretisiert werden, wie sich auch aus Art. 16 Abs. 3 DVO (EU) 2019/947 ableiten lässt. Auf diese Weise erfahren nach Auffassung des DAeC e.V. die bestehenden Pflichten zur Meldung von Unfällen und Störungen (vgl. § 7 LuftVO) und sicherheitsrelevanter Ereignisse (vgl. § 9 LuftVO) speziell für den Betrieb von Flugmodellen sinnvolle Ergänzungen und besser praktikablere und effektivere Verfahren als bisher. Hierin wird ein Sicherheitsgewinn gesehen.

Gleiches gilt für die Verpflichtung eines genehmigungshaltenden Luftsportverbandes gem. Art. 16 Abs. 2 lit. b) iv) DVO (EU) 2019/947, für Aufsichts- und Monitoringzwecke notwendige Unterlagen zu führen und diese auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen.

C. Naturschutzspezifische Regelungen

I. Kommentierung des DAeC e.V. vom 06.01.2021

Zunächst darf auf die Kommentierung des DAeC e.V. vom 06.01.2021 zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 15.12.2020, 12.47 Uhr zur Anpassung nationaler Regelungen an die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 verwiesen werden.

(https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/entwurf-gesetz-anpassung-nationaler-regelungen-unbemannte-luftfahrzeuge-stellungnahme-5.pdf?__blob=publicationFile)

II. Regelungsvorschlag zur Verbesserung und Effektivierung des Naturschutzes im Luftverkehrsrecht

Während das Naturschutzrecht ein allgemeines Gefahrenabwehrrecht darstellt, handelt es sich beim Luftverkehrsrecht um ein spezielles Gefahrenabwehrrecht nach innen und außen.

Als solches spezielles Recht ist es umfassend und in sich abschließend zu verstehen, da nur solche Luftverkehrsregeln dazu in der Lage sind, die notwendige Verbindlichkeit im zu regelnden Luftverkehr zu erzeugen. Es sind damit in den Luftverkehrsregeln nicht nur die Belange zu organisieren und zu regeln, die der potentiell gefährliche Luftverkehr für seine Teilnehmer selbst produziert (= innerer Regelungsbedarf), sondern auch die Gefahrenmomente und -effekte, die der Luftverkehr nach außen gegenüber Unbeteiligten und außenstehenden Rechtsgütern zeitigt. Innere und äußere Regelungsbelange bilden den Gegenstand für die Entwicklung und Abwägung der Verhaltensregeln des Luftverkehrs

(gleiches gilt für Verhaltensregeln anderer Verkehrsmittel wie Straße, Schiene oder Binnengewässer).

Vor diesem Hintergrund ist es immanent, dass das in sich geschlossene Luftverkehrsrecht u.a. auch Naturschutzbelange behandeln muss, mithin Naturschutzbelange mit den Funktionsbedürfnissen des Luft- und Flugverkehrs in Ausgleich gebracht werden müssen. Oder anders formuliert: Diese **eindeutige und umfassende Zuständigkeit der Luftfahrtverwaltung** ist zwingend erforderlich, damit die Funktionalität und damit insbesondere auch die Sicherheit des Luftverkehrs gewährleistet werden kann. Denn die Funktionalität und Sicherheit des Luftverkehrs basiert u.a. ganz wesentlich auf dem Umstand, dass die Luftverkehrsteilnehmer die Luftfahrtverwaltung als “Ansprechpartner” haben und sich dort über alle wesentlichen rechtlichen Belange ihres Flugvorhabens informieren können und müssen. Die Informationskanäle der Luftfahrtverwaltung, insbesondere zu Luftraumbeschränkungen aber auch anderen Luftraumbestimmungen stellen einen wesentlichen Regelungs- und Sicherheitsbaustein im koordinierten Luftverkehr dar.

Insoweit müssen auch Naturschutzbelange vom Luftverkehrsrecht und der Luftfahrtverwaltung beachtet werden. Nach Wahrnehmung des DAeC e.V. ist die Schnittstelle zwischen naturschutzrechtlichen Bedürfnissen und luftrechtlicher Umsetzung verbesserungsbedürftig. Dies gilt gleichermaßen für den unbemannten wie den bemannten Luftverkehr.

In dem aktuell vorliegenden Entwurf zur Änderung u.a. der LuftVO wird im Bereich des unbemannten Luftverkehrs eine Regelungsmethodik fortgeführt, nach welcher das Naturschutzrecht neben dem Luftverkehrsrecht voll anwendbar sein soll, vgl. § 21f Abs. 7 und § 21i Abs. 3 LuftVO-E. Es liegt eigentlich auf der Hand, dass damit die bisherige Funktionalität des Luftverkehrs in gefährlicher Weise beeinträchtigt wird, weil der Luftverkehrsteilnehmer nicht sicher feststellen kann, welche Anforderungen für sein Flugvorhaben einzuhalten sind.

Bereits heute sind dem DAeC e.V. aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen zahlreiche novellierte Verordnungen zu Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten bekannt (beispielhaft seien in NRW genannt: LSG Unna, Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Hochsauerlandkreis, Iserlohn, Recklinghausen), in welchen untere Naturschutzbehörden u.a. totale Luftsportverbote oder pauschale Überflugverbote für alle Luftfahrzeuge bis zu 600 Metern Höhe festgelegt haben (unter Bußgeldandrohung bis zu 50.000 €). Dieses Vorgehen ohne Beteiligung des eigentlich zuständigen BMVI breitet sich immer weiter aus.

Problematisch ist dabei nicht nur das pauschale Einrichten von de facto Luftsperrgebieten ohne Begründung zu Erforderlichkeit und Geeignetheit dieser Maßnahmen, sondern auch dass die Luftsperrgebiete der Luftfahrt nicht bekannt sein können. Da die Naturschutzbehörden den Weg über die Luftfahrtverwaltung nicht gehen, können diese de facto Luftsperrgebiete auch nicht in den amtlichen Nachrichten für Luftfahrer (NfL sowie AIP, Luftfahrtkarten etc.) bekannt gegeben und mithin von der Luftfahrt nicht erwartbar beachtet werden. Insofern ist auch die bestehende Regelung in § 21a Abs. 6 LuftVO praxisfern, da die dort angemahnte Unberührtheit des Naturschutzrechts der Länder einen nicht mehr zu

überblickenden Wildwuchs an luftverkehrsrelevanten Regelungen durch Behörden ohne Luftverkehrskompetenz zur Folge hat, dem auch durch die dort erwähnte Pflicht zur Flugvorbereitung nach SERA.2010 b) durch die Luftfahrt realistischerweise nicht mehr nachgekommen werden kann.

Grundsätzlich regelt § 32 Abs. 1 S. 1 LuftVG die Zuständigkeit für die Festlegung von Luftsperrgebieten und Gebieten mit Flugbeschränkungen eindeutig:

> *„(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erlässt mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes und von Rechtsakten der Europäischen Union notwendigen Rechtsverordnungen über*
>
> *[…]*
>
> *9. die Voraussetzungen und das Verfahren für die Einrichtung und Aufhebung von Luftsperrgebieten und von Gebieten mit Flugbeschränkungen,*
>
> *9a. die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung und den Widerruf der in diesem Gesetz vorgesehenen Genehmigungen, Zulassungen und Erlaubnisse sowie Befreiungen hiervon,“*

Teilweise sieht § 32 Abs. 1 S. 2 ff. LuftVG eine Abstimmung bei der Luftverkehrsregulierung mit anderen Bundesministerien bereits vor, nicht jedoch bei der Festlegung von Luftsperrgebieten und Gebieten mit Flugbeschränkungen.

Grundsätzlich ist unbestritten, dass naturschutzrechtliche Belange sehr wichtig und im Luftverkehr zu berücksichtigen sind. Unbestritten ist weiter, dass regelmäßig nur die Naturschutzbehörden als entsprechende Fachbehörden in der Lage sind, diese Belange festzustellen. Es fehlt in den Augen des DAeC e.V. jedoch eine Regelung, die dafür sorgt, dass die von den Naturschutzbehörden analysierten Naturschutzbelange mit entsprechender Begründung an die Luftfahrtverwaltung übermittelt werden, damit diese - darauf aufbauend - luftverkehrsrechtliche Maßnahmen (z.B. lokale oder temporäre Luftraumbeschränkungen, Mindestflughöhen, etc.) sowohl für den personentragenden als auch für den nicht personentragenden Luftverkehr erlassen kann.

Es wird vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, bei der Neuregelung der LuftVO nicht mehr die problematische Parallelität von Naturschutzrecht und Luftverkehrsrecht fortzuführen, sondern vielmehr ein neues Verfahren zu etablieren, nach welchem tatsächlich im Luftverkehr regelungsbedürftige Naturschutzbelange in standardisierter Weise von der jeweils zuständigen Naturschutzbehörde an die zuständige Luftfahrtverwaltung transportiert werden, damit die Luftfahrtverwaltung Vorschläge unterbreiten und letztlich Regelungen erlassen kann, mit welchen luftverkehrsrechtlichen Maßnahmen die naturschutzrechtlichen Belange im Benehmen mit der Naturschutzbehörde erfüllt werden.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf § 3 BNatSchG wird vorgeschlagen, in die LuftVO in Abschnitt 4 einen neuen § 20a einzuführen, der für den personentragenden als auch für den nicht personentragenden Luftverkehr gleichermaßen Bedeutung und Geltung entfaltet:

§ 20a Nutzung des Luftraums über Gebieten des Naturschutzes

(1) Gefährdet eine Nutzung des Luftraums über Naturschutzgebieten im Sinne des § 23 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes, Nationalparken im Sinne des § 24 des Bundesnaturschutzgesetzes und über Gebieten im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 6 und 7 des Bundesnaturschutzgesetzes ein Schutzziel dieser Schutzgebiete, teilt die zuständige Naturschutzbehörde der örtlich zuständigen Luftfahrtbehörde diese Nutzung und diejenigen Nutzungsumstände mit, welche die Schutzzielgefährdung verursachen und wie weit diese Gefährdung wirkt. Die Luftfahrtbehörden erlassen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit im Benehmen mit der Naturschutzbehörde nach Satz 1 erforderliche Maßnahmen zur Abwendung der Schutzzielgefährdung.

(2) Luftraumnutzer, die unmittelbar durch eine Maßnahme nach Absatz 1 Satz 2 betroffen sind, sind vor Erlass der Maßnahme anzuhören.

(3) Erlassen Luftfahrtbehörden unberührt von Absatz 1 Maßnahmen, die sich auf den Luftraum nach Absatz 1 auswirken können, ist die örtlich zuständige Naturschutzbehörde zuvor anzuhören.

(4) Der Luftraum nach Absatz 1 endet in einer maximalen Höhe von 300 m (1000 ft) über Grund.

Aufgrund des vorstehenden Regelungsvorschlags wird ferner vorgeschlagen, im Entwurf zur Änderung insb. der LuftVO folgende Regelungen ersatzlos wegfallen zu lassen:

- § 21f Abs. 7 LuftVO-E sowie
- § 21i Abs. 3 LuftVO-E.

Denn die notwendigen Maßnahmen zum Naturschutz werden mit vorstehendem Regelungsvorschlag von den Luftverkehrsbehörden im Benehmen mit den Naturschutzbehörden konkret und zielgenau getroffen. Solche Maßnahmen können beispielsweise die Verfügung von Flugbeschränkungs- oder Luftsperrgebieten über Gebieten des Naturschutzes sein, die zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ggf. räumlich und zeitlich ausgestaltet sind. Es kommen aber auch in Betracht die Verfügung von Mindestflughöhen oder (Über-)Flugkorridoren, die Beschränkung von Emissionen und Immissionen, die Begrenzung von Motorlaufzeiten oder die Einschränkung der Antriebsarten (z.B. auf emissionfreie Elektroantriebe, Segelflugbetrieb etc.).

Der DAeC e.V. hat dazu beispielsweise bereits im Jahr 2007 gemeinsam mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) und den Vogelschutzwarten der Länder sehr erfolgreich die sog. „Aircraft Relevant Bird Areas“ etabliert, die zeitlich und räumlich flexibel, besonders störsensible Avifauna im gesamten Bundesgebiet schützt. Solchen intelligenten Maßnahmen kommt regelmäßig viel innere Überzeugungskraft zu, so dass eine hohe Maßnahmenwirksamkeit erwartet werden kann, was gerade beim Thema Naturschutz von besonderer Bedeutung sein dürfte. Andernfalls würden sich Naturschutz und Luftfahrt einer „Lose-Lose“ Situation gegenübersehen.

Überdies wird aus dem gleichen Grunde die Pauschalverbotsregelung in § 21h Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 6 LuftVO-E obsolet, da die naturschutznotwendigen Luftraumregelungen das Ergebnis des oben vorgeschlagenen Verfahrens darstellen. Die vorgenannten

Pauschalverbote wären überflüssig und zudem deutlich weniger effizient in ihrer Wirkung. Im Übrigen erachtet der DAeC e.V. diese Pauschalverbote über Schutzgebieten der Natur für unvereinbar mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Solche Pauschalverbote können per se den lokalen jeweils sehr unterschiedlichen Bedürfnissen des Naturschutzes und der Luftraumnutzung nicht gerecht werden und stellen sich daher weder als geeignetes, erforderliches, noch angemessenes Mittel zur Schutzzielverfolgung dar. Der DAeC e.V. schlägt daher auch die Streichung der Pauschalverbotsregelung in § 21h Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 6 LuftVO-E vor.

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme empfiehlt die Umsetzung der modellflugspezifischen Regelungsvorschläge in § 21f und § 21g LuftVO-E mit Ausnahme von § 21 Abs. 7 LuftVO-E.

Ferner empfiehlt die Stellungnahme, die Parallelität von Naturschutzrecht und Luftverkehrsrecht nicht fortzuführen, sondern durch ein Kooperationsverfahren zwischen Naturschutz- und Luftfahrtbehörden - wie konkret beschrieben - zu ersetzen. Pauschalverbote aus Gründen des Naturschutzes bedarf es in diesem Fall nicht mehr. Der Naturschutz würde auf diese Weise nach Ansicht des DAeC e.V. deutlich effektiviert und gestärkt werden sowie Systemwidrigkeiten im Bereich Naturschutz- und Luftverkehrsrecht mit erheblichen Gefahrenpotential für die gesamte Luftverkehrssicherheit behoben.

Braunschweig, den 15.04.2021

gez. RA Christian Walther
Mitglied des Vorstands und
Vorsitzender des Fachausschusses Recht
der Bundeskommission Modellflug im Deutschen Aero Club e.V.

gez. Alexander Krone
Referat Umwelt und Natur
Luftsport-Verband Bayern e.V.
Mitgliedsverband des Deutschen Aero Club e.V.

gez. Habbo Brune
Vorsitzender des Bundesausschusses Unterer Luftraum
des Deutschen Aero Club e.V.

gez. Mike Morr
Fachreferent für Luftraum Flugsicherheit und Flugbetrieb
des Deutschen Aero Club e.V.

gez. Stefan Klett
Präsident des Deutschen Aero Club e.V.