12.03.21**Empfehlungen**
der Ausschüsse

Vk - In

zu **Punkt ...** der 1002. Sitzung des Bundesrates am 26. März 2021

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

A

Der federführende Verkehrsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (Änderung des LuftVG),
Artikel 3 (Änderung der LuftVZO),
Artikel 4 (Änderung der LuftkostV)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

- a) In Artikel 1 sind die Wörter „unbemannten Fluggeräten“ durch die Wörter „unbemannten Luftfahrzeugsystemen“ zu ersetzen.
- b) In Artikel 3 sind die Wörter „unbemannte Luftfahrtsysteme“ durch die Wörter „unbemannte Luftfahrzeugsysteme“ zu ersetzen.
- c) In Artikel 4 sind die Wörter „unbemanntes Fluggerätes“ durch die Wörter „unbemanntes Luftfahrzeugsystems“ zu ersetzen.

Begründung:

Gemäß Erwägungsgrund (27) der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 gelten Flugmodelle als unbemannte Luftfahrzeugsysteme. Die rechtliche Unterscheidung der beiden nationalen Luftfahrzeugarten erfolgt anhand des verwendeten Zweck. Flugmodelle werden zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben; unbemannte Luftfahrtsysteme zu Zwecken, die nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden. Von beiden Luftfahrzeugarten geht die gleiche Betriebsgefahr aus. Durch die Änderung erfolgt eine sprachliche Angleichung an die EU-Regularien.

2. Zu Artikel 1 Nummer 01 – neu – (§ 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 9, Satz 3 LuftVG)

Artikel 1 Nummer 1 ist folgende Nummer voranzustellen:

,01. § 1 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nummer 9 wird das Wort „Flugmodelle“ durch die Wörter „unbemannte Luftfahrzeugsysteme (unbemannte Luftfahrzeuge einschließlich der Ausrüstung für deren Fernsteuerung)“ ersetzt.
- b) Satz 3 wird gestrichen.

Begründung:

Gemäß Erwägungsgrund (27) der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 gelten Flugmodelle als unbemannte Luftfahrzeugsysteme. Die rechtliche Unterscheidung der beiden nationalen Luftfahrzeugarten erfolgt anhand des verwendeten Zweck. Flugmodelle werden zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben; unbemannte Luftfahrtsysteme zu Zwecken, die nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden. Von beiden Luftfahrzeugarten geht die gleiche Betriebsgefahr aus. Durch die Umbenennung erfolgt eine sprachliche Angleichung an die EU-Regularien.

Unter dem Begriff „unbemannte Luftfahrzeugsysteme“ sind unbemannte Luftfahrzeuge einschließlich ihrer Kontrollstation zu verstehen (vergleiche Artikel 2 Nummer 1 DVO (EU) 2019/947).

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 31 Absatz 2 Nummer 16b Satz 2 – neu – LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist § 31 Absatz 2 Nummer 16b folgender Satz anzufügen:

...

„Die örtliche Zuständigkeit richtet sich bei natürlichen Personen nach dem Hauptwohnsitz, bei juristischen Personen nach dem Hauptgeschäftssitz des Antragstellers;“

Begründung

Mit der Ablehnung des Artikel 2 Nummer 4 der Änderungen LuftVO Abschnitt 5a entfällt die geplante Regelung der Zuständigkeit nach dem Hauptwohnsitz bei natürlichen Personen oder nach dem Hauptgeschäftssitz bei juristischen Personen in der LuftVO. Diese Regelung sollte jedoch vor dem Hintergrund, dass es nur eine Betriebsgenehmigung gemäß Artikel 12 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 gibt und zur Aufwandsminderung bei den KundInnen beibehalten bleiben. Daher ist diese Regelung in Ergänzung zur Nummer 16b (neu) im §31 LuftVG aufzunehmen, um eine klare Zuständigkeit bei den Landesluftfahrtbehörden zu benennen und den KundInnen eine zentrale Ansprechperson/Behörde für die Betriebsgenehmigung zu ermöglichen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d – neu – (§ 31 Absatz 5 und 6 – neu – LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist nach Buchstabe c folgender Buchstabe anzufügen:

,d) Folgende Absätze 5 und 6 werden angefügt:

„(5) Die Betriebsgenehmigung nach Absatz 2 Nummer 16b wird auf Grund einer Zustimmung der Luftfahrtbehörde des Landes erteilt, in dem der Betrieb stattfindet. Die Zustimmung der Luftfahrtbehörde gilt als erteilt, wenn sie nicht binnen eines Monats nach Eingang des Ersuchens der für die Erteilung der Betriebsgenehmigung nach Absatz 2 Nummer 16b zuständigen Behörde verweigert wird. Ist die fachliche Beurteilung innerhalb dieser Frist wegen des Ausmaßes der erforderlichen Prüfungen nicht möglich, kann sie von der für die Betriebsgenehmigung nach Absatz 2 Nummer 16b zuständigen Luftfahrtbehörde verlängert werden.

(6) Die Bestätigung nach Artikel 13 Absatz 2 Satz 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 wird nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörde des Landes erteilt, in dem der Betrieb stattfindet. Die Zustimmung der Luftfahrtbehörde gilt als erteilt, wenn sie nicht binnen eines Monats nach Eingang des Ersuchens der für die Erteilung der Bestätigung nach Absatz 1 zuständigen Stelle verweigert wird. Ist die fachliche Beurteilung innerhalb dieser Frist wegen des Ausmaßes der erforderlichen Prüfungen nicht mög-

...

lich, kann sie von der für die Bestätigung nach Absatz 1 zuständigen Stelle verlängert werden.“ ‘

Begründung

Ein Zustimmungserfordernis der Luftfahrtbehörde des Landes besteht in diesem Fall nach hiesiger Einschätzung äquivalent zu der Zustimmung zu Luftfahrthindernissen nach § 12 LuftVG durch die (Landes-) Luftfahrtbehörden. Hier handelt es sich um einen mehrstufigen Verwaltungsakt. Die Zustimmung der Landesluftfahrtbehörde ist hierbei ein Verwaltungsinternum. Die Zustimmungsfiktion nach einem Monat erleichtert und beschleunigt das Verwaltungshandeln.

Neben der allgemeinen Prüfung der Risikobeurteilung SORA nach Artikel 11 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 (DVO) nebst Betriebskonzept ist immer auch eine ortsspezifische Prüfung dieser Unterlagen erforderlich (siehe hierzu akzeptierte Nachweisverfahren AMC zu Artikel 11). Dies ist am besten durch die Behörde mit Ortskenntnis zu gewährleisten.

Auch Artikel 13 Absatz 2 der DVO für grenzüberschreitenden Betrieb besagt „[...] prüft die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, in dem der Betrieb durchgeführt werden soll, den Antrag unverzüglich und bestätigt gegenüber der zuständigen Behörde des Eintragungsmittgliedstaats und dem UAS-Betreiber, dass die aktualisierten Minderungsmaßnahmen nach Absatz 1 Buchstabe b für den Betrieb am beabsichtigten Ort zufriedenstellend sind.“

Solche ortsspezifischen Prüfungen sind auch bei der bemannten Luftfahrt bisher durch die Luftfahrtbehörden des Landes durchzuführen, in dem der Betrieb stattfindet (beispielsweise bei Außenlandungen, Unterschreitung Mindesthöhe etc.). Das ortsspezifische Fachwissen der Landesluftfahrtbehörden sollte genutzt werden.

Weiterhin ergibt sich dieses Erfordernis auch dadurch, dass die örtlich zuständige Landesluftfahrtbehörde für Ausnahmegenehmigungen für die geografischen UAS-Gebiete zuständig ist und KundInnen ohnehin in den meisten Fällen zusätzlich an diese Luftfahrtbehörde herantreten müssten. So können die Erfordernisse der LuftVO gleich mit abgeprüft werden und kundenfreundlich über die zuständige Landesluftfahrtbehörde nach Wohnsitz beziehungsweise Firmensitz oder aber im Falle ausländischer Betreiber über das LBA abgegolten werden.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c (§ 58 Absatz 3 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c sind die Wörter „18 und 19 sowie nach Absatz 2“ durch die Wörter „17 bis 19 sowie nach Absatz 2 Nummer 1 bis 24“ zu ersetzen.

...

Begründung:

Bei der anstehenden Rechtsänderung soll auch die bestehende Regelungslücke bei der Bestimmung des Bußgeldrahmens bei Verstößen gegen Anhang III ORO.AOC.100 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 und gegen Anhang III ORO.DEC.100 Buchstabe a, b, d oder e der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 in § 58 Absatz 3 LuftVG geschlossen werden. Zwar sind diese Tatbestände in § 58 Absatz 1 Nummer 17 genannt, jedoch fehlen sie in Absatz 3.

6. Zu Artikel 2 (Änderung der LuftVO),
Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a,
Nummer 3 Buchstabe a bis c (Anlage Gebührenverzeichnis
(zu § 2 Absatz 1) Abschnitt III Nummer 25a,
Abschnitt VI Nummer 16a, 16b und 39 LuftkostV)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

- a) Artikel 2 ist zu streichen.
- b) Artikel 4 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Nummer 1 Buchstabe a ist zu streichen.
 - bb) Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) Buchstabe a und b sind zu streichen.
 - bbb) In Buchstabe c ist Nummer 39 zu streichen.

Begründung

Zu Buchstabe a:

Die Novellierung der Luftverkehrs-Ordnung muss leider insgesamt abgelehnt werden. Die Herausnahme der Regelungen des Artikels 2 aus dem vorliegenden Gesetzentwurf würde die weitere Anwendung der derzeit geltenden Regelungen der Luftverkehrs-Ordnung für einen Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung bedeuten. Der bestehende Status Quo erscheint nach hiesiger Einschätzung für alle Beteiligten besser zu sein und würde auch keine Regelungslücke hinterlassen. Dies belegt auch das „klarstellende Schreiben“ (AZ.: PG Unb LF 2826.20/9 vom 14. Dezember 2020 „Tabellarische Übersicht über die Übergangsbestimmungen in der Betriebskategorie „offen““) des BMVI. Auch würde kein schlechteres Schutzniveau entstehen, da es sich mit Ausnahme des neu aufgenommenen Tatbestands „Badestrände“ in der

...

LuftVO (neu) um dieselben Tatbestände handelt. Ordnungswidrigkeiten können ebenfalls weiterhin sanktioniert werden und neue Ordnungswidrigkeiten werden mit der Annahme der Änderungen des LuftVG (neu) implementiert.

Die Länder, die Verbände und das Beratungsgremium des BMVI „UAV-Beirat“ haben nach Bekanntwerden des Referentenentwurfs des BMVI am 17. Dezember 2020 unter kürzester Fristsetzung Anfang Januar Stellungnahmen abgegeben, die zahlreiche fachliche und praktische Bedenken beinhalten. Diese Stellungnahmen fanden inhaltlich kaum Berücksichtigung in dem vorliegenden Gesetzentwurf. Die vom BMVI vielfach vertretene Auffassung der zahlreichen Erleichterungen für FernpilotInnen bestehen nach hiesiger Einschätzung größtenteils nicht, der Schein trägt an dieser Stelle. Denn zahlreiche Verbotsausnahmen in der LuftVO bedingen eine Betriebserlaubnis nach Artikel 12 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947, das heißt das Erfordernis der Einholung einer Genehmigung nach der LuftVO wird durch das Erfordernis einer Einholung einer noch aufwendigeren Betriebsgenehmigung nach der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 ersetzt. Dies ist weder kundenfreundlich, noch stellt es eine effektive Ausnutzung der Offenen Kategorie dar und wird auch dem eigenen Drohnenaktionsplan kaum gerecht. Zudem werden durch große Flughöhenvorgaben zumindest augenscheinlich gewisse Tatbestände wie die Privatsphäre oder die Natur geschützt, allerdings auf Kosten einer Erhöhung des Luft- und Bodenrisikos. Der „Stand der Technik“, der sich unter anderem in den Gemeinsamen Grundsätzen des Bundes und der Länder zur Erlaubniserteilung für UAS seit Jahren wiederfindet, fand ebenfalls kaum Berücksichtigung in dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Wie zahlreich die Schwächen des vorgelegten LuftVO-Entwurfs sind, wird anhand der nachfolgenden Beispiele erläutert. Die Aufzählung zeigt, dass Detailänderungen im Bundesratsverfahren durch die Länder nicht ausreichend sind, sondern der Gesetzentwurf zur LuftVO einer grundlegenden Neuberatung unter umfassender Beteiligung der Länder bedarf. Zudem bergen zahlreiche Änderungsanträge der Länder die Gefahr, dass es nachher zu Fehlern in der Verordnung kommt, wie beispielsweise 2017 mit dem Änderungsantrag des Verbots um Krankenhäuser, bei dem vergessen wurde einen Ausnahmetatbestand zu schaffen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass insbesondere die §§ 21h und 21i LuftVO (neu) in ihrer jetzigen Form unzweckmäßig, schwer lesbar, teilweise sinnentleert, zu unbestimmt und zu einem enormen aber vermeidbaren Verwaltungsaufwand führen. Sie bedeuten erheblichen, unnötigen Erfüllungsaufwand für die KundInnen. Die derzeitigen Regelungen entsprechen nicht dem Gedanken der Erleichterung des Drohnenbetriebs im Luftfahrtstandort Deutschland.

Nicht abschließende Liste mit Beispielen:

§ 21h Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b LuftVO sollte gestrichen werden. Dieser regelt, dass in bestimmten Gebieten der Betrieb von unbemannten Fluggeräten in den Betriebskategorien „offen“ und „speziell“ nach der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 verboten ist. Insbesondere soll die Entfernung zu Flugplätzen mit Start- und Landebahn im Vergleich zur bisherigen Rechtslage erweitert werden, sodass der Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen in diesem Bereich verboten ist. Die in § 21a Absatz 1 Nummer 4 LuftVO (bisherige)

...

rige Fassung) getroffene Regelung hinsichtlich der Entfernung zu Flugplätzen stellt seit Jahren eine nachvollziehbare und bewährte Methode zur Risikominimierung dar und kann von FernpilotInnen nachvollzogen werden. Eine Erweiterung der Entfernungen durch die Vorschrift des § 21h Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b LuftVO erscheint allenfalls für internationale Flughäfen mit Kontrollzone nötig. Bei anderen Flugplätzen (Verkehrslandeplätze, Segelfluggelände, Sonderlandeplätze) erscheint eine Erweiterung auf die individuelle Platzrunde beziehungsweise die Beibehaltung eines pauschalen Abstands ausreichend.

Auch § 21h Absatz 2 Nummer 8 LuftVO sollte gestrichen werden. In einer Kontrollzone wird eine Flugverkehrskontrollfreigabe gemäß § 21 LuftVO erforderlich, welche gegebenenfalls weitergehende Bestimmungen enthält. Eine zusätzliche Erlaubnis der Landesbehörde wird in der Regel auf diese Flugverkehrskontrollfreigabe hinweisen. Eine doppelte Regelung trägt daher nicht zu mehr Sicherheit bei, sondern lediglich zu mehr Bürokratie und Erfüllungsaufwand bei den KundInnen. Theoretisch mindert dieses zusätzliche Verbot sogar die Sicherheit im Luftverkehr, da es bei KundInnen den Anschein erweckt, man dürfe erlaubnisfrei unterhalb von 50 Meter Flughöhe in einer Kontrollzone seine Drohne betreiben.

Überdies erscheint das in § 21h Absatz 2 Nummer 2 und § 21k LuftVO statuierte nationale Verbot überflüssig. Gemäß DVO (EU) 2019/947 dürfen unbemannte Fluggeräte nicht in Gebieten betrieben werden, in denen Einsätze im Not- und Katastrophenschutz stattfinden (vergleiche UAS.OPEN.060, UAS.SPEC.060). In Artikel 2 Absatz 3 der DVO (EU) 2019/947 werden alle Tätigkeiten und Dienste von öffentlichem Interesse berücksichtigt, sodass keine nationale Regelung nötig ist, da auch geografische UAS-Gebiete in den Anwendungsbereich der DVO fallen. Durch die Streichung würde das Gesetz übersichtlicher und somit auch kundenfreundlicher werden.

§ 21h Absatz 1 LuftVO legt fest, dass in § 21h Absatz 2 und 3 näher bestimmten geografischen UAS-Gebieten der Betrieb von unbemannten Fluggeräten verboten ist. § 21h Absatz 4 LuftVO enthält Ausnahmen zu den Verboten aus § 21h Absatz 1 LuftVO. Dort werden auch Mindesthöhen für den Überflug genannt. Die Mindesthöhen in § 21h Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe b LuftVO und § 21h Absatz 4 Nummer 3 Buchstabe c LuftVO sollten korrigiert werden, da sie nicht den „Stand der Technik“ widerspiegeln und zu einer erzwungenen Betriebsgenehmigung nach Artikel 12 der DVO (EU) 2019/947 führen. Die Gemeinsamen Grundsätze des Bundes und der Länder definieren derzeit eine Mindesthöhe von 50 Meter. Es ist keine Begründung für die Erhöhung der Flughöhe vorhanden und erscheint willkürlich ausgehandelt beziehungsweise die augenscheinliche Erleichterung führt lediglich zu einem Tatbestand der DVO (EU) 2019/947 zur Einholung einer Betriebsgenehmigung.

Weiterhin reichte bisher die Einhaltung einer Flughöhe von 30 Metern beim Überflug von Wohngrundstücken im vereinfachten Genehmigungsverfahren aus. Hierdurch konnten beispielsweise Handwerker und Immobilienmakler ihrem Beruf mit moderner Technik und kostensparenden Methoden nachgehen. Gleichmaßen war ein ausreichender Schutz der Eigentümer oder Verfügungsberechtigten gegeben. Eine Erhöhung auf 120 Meter oder höher scheint

...

nicht verhältnismäßig. Zudem steigt bei dieser Höhe das Luftrisiko und somit die Wahrscheinlichkeit einer Kollision mit anderen Luftfahrzeugen. Gleichermaßen würde es zu einem größeren Risikobereich am Boden führen, da bei einem Kontrollverlust das UAS weitere Strecken zurücklegen könnte.

In mehreren Bund-Länder-Arbeitsgruppen wurde zudem angeregt, möglichst viele Verbote des § 21b LuftVO zu streichen beziehungsweise abzumildern, da die Verbote künftige Anwendungen unnötig einschränken. Sofern diese bestehen bleiben müssen, erscheint die Luftfahrtbehörde als fachlich zuständige Stelle für Thematiken des Naturschutzes oder der Privatsphäre weniger geeignet, als die originär zuständigen Fachbehörden.

Dies alles würde wesentlich zur Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Kundenfreundlichkeit beitragen und entspräche auch weitgehend dem Gedanken des EU-Verordnungsgebers, der gerade keine besonderen bürokratischen Hürden in diesem Bereich schaffen wollte.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich hierbei um eine redaktionelle Folgeänderung basierend auf der Ablehnung der Luftverkehrsordnung.

7. Zu Artikel 4 Nummer 3 Buchstabe c (Anlage Gebührenverzeichnis (zu § 2 Absatz 1) Abschnitt VI, Nummer 34 LuftkostV)

In Artikel 4 Nummer 3 Buchstabe c ist in der Spalte „Gebühr“ die Angabe „200 bis 2 000 EUR“ durch die Angabe „200 bis 3 500 EUR“ zu ersetzen.

Begründung:

Der mit der Erteilung einer Betriebsgenehmigung verbundene Aufwand ist aufgrund verschiedener Faktoren je nach Sachverhalt völlig unterschiedlich umfangreich. Daraus resultiert, wie auch in der Begründung ausgeführt, ein möglichst breit gesteckter Gebührenrahmen.

Im Vergleich zu dem in Nummer 3a festgelegten Gebührenrahmen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 21i Absatz 1 LuftVO mit einer oberen Rahmengebühr von 3 500 Euro und des hierfür in den meisten Fällen erheblich geringeren Prüfungs- und Verwaltungsaufwands ist die obere Rahmengebühr für die Erteilung einer Betriebsgenehmigung mit 2 000 Euro zu niedrig angesetzt.

Im Hinblick auf den erwartbar höheren Prüfungsaufwand einiger Sachverhalte zur Erteilung einer Betriebsgenehmigung sollte der entsprechende Gebührenrahmen so weit gefasst sein, dass der Prüfungsaufwand tatsächlich alle Einzelfälle abdecken kann. Um eine vollständige Abdeckung des Aufwands für die zuständigen Behörden sicherzustellen, sollte das obere Ende des Gebührenrahmens daher auf 3 500 Euro angehoben werden.

...

Die Varianz des Gebührenrahmens steht dem nicht entgegen, da sie bei der Erteilung einer Betriebsgenehmigung mit 200 bis 3 500 Euro immer noch niedriger ausfällt als bei der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung von 50 bis 3 500 Euro.

B

8. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.