

28.02.17**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Vk - In - R - U - Wi

zu **Punkt ...** der 954. Sitzung des Bundesrates am 10. März 2017

Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten

A

Der federführende Verkehrsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat,

der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

1. Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 LuftVO)

In Artikel 2 Nummer 4 ist § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 wie folgt zu fassen:

"5. der Betrieb von Scheinwerfern oder optischen Lichtsignalgeräten, insbesondere Lasergeräten, die geeignet sind, Luftfahrzeugführer während des An- und Abflugs zu blenden,"

Begründung:

Die Intention der vorliegenden Verordnung, ein Verbot der Nutzung von Lasergeräten auch außerhalb der Flugplatzumgebung über die Änderung des § 20 - Erlaubnisbedürftige Nutzung des Luftraums - zu erreichen, ist abzulehnen.

Die angestrebte Regelung würde zu einer flächendeckenden Anzeige-, Prüf- und Genehmigungspraxis, unter anderem für sämtliche (Freiluft-) Veranstaltungen mit Himmelsstrahlern und Laserbetrieb, verbunden mit einer erheblichen Steigerung des Verwaltungsaufwandes führen.

Dem eigentlichen Sicherheitsproblem, mutwilliger Laser-Attacken auf tief-fliegende Hubschrauber oder Flugzeuge, wird dadurch jedoch nicht begegnet. Entsprechende Blendungen gelten als gefährlicher Eingriff in den Luftverkehr und sind schon jetzt strafrechtlich verfolgbar (§ 315 StGB).

Störungen des Luftverkehrs durch Veranstaltungsstrahler bzw. -laser spielen in den Gefährdungsstatistiken hingegen keine Rolle. Eine Verschärfung der bisherigen Erlaubnispflicht ist auch deshalb obsolet.

Die bisher bestehende Regelung der Luftverkehrs-Ordnung (§ 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6), welche Himmelsstrahler und Laserbetrieb etc. lediglich in der Umgebung von Flugplätzen unter Erlaubnispflicht stellt, soll deshalb bestehen bleiben.

2. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 21a Absatz 4 Satz 2 LuftVO)

In Artikel 2 Nummer 5 sind in § 21a Absatz 4 Satz 2 die Wörter "einem Luftsportverein" zu streichen.

Begründung:

Gemäß der Begründung zu § 21a Absatz 4 Satz 2 LuftVO ist der Kenntnissnachweis nicht auf genehmigten Modellfluggeländen erforderlich, bezüglich derer Erlaubnisinhaber "regelmäßig" (das heißt nicht ausschließlich) Modellflugvereine seien. Um auch solche Fälle abzudecken, bei denen Erlaubnisinhaber andere juristische oder natürliche Personen sind, sollte aus Gründen der Klarstellung die oben genannte Streichung vorgenommen werden. Entscheidend ist, dass für ein entsprechendes Modellfluggelände eine Erlaubnis zum Aufstieg von Flugmodellen erteilt worden ist.

3. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 21a Absatz 4 Satz 3 Nummer 3 LuftVO)

In Artikel 2 Nummer 5 sind in § 21a Absatz 4 Satz 3 Nummer 3 die Wörter ", soweit die Erlaubnis zum" durch die Wörter "für den" zu ersetzen und die Wörter "beantragt wird" zu streichen.

Begründung:

Ausweislich der Begründung zu § 21a Absatz 4 LuftVO soll das Erfordernis für den Kenntnismachweis gerade unabhängig vom Erlaubniserfordernis gelten. Deshalb sollte in Satz 3 Nummer 3 zur Klarstellung der Bezug zum Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis gestrichen werden, um etwaige Irritationen bei der Anwendung der Vorschrift zu vermeiden.

4. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 LuftVO)

In Artikel 2 Nummer 5 ist § 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 wie folgt zu fassen:

"8. in Flughöhen über 100 Metern über Grund, es sei denn,

- a) der Betrieb findet auf einem Gelände im Sinne des § 21a Absatz 4 Satz 2 statt, oder,
- b) soweit es sich nicht um einen Multicopter handelt,
 - der Steuerer ist Inhaber einer gültigen Erlaubnis als Luftfahrzeugführer
 - oder der Steuerer verfügt über eine Bescheinigung entsprechend § 21a Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 oder 3,"

Begründung:

Die Einführung einer grundsätzlichen maximalen Flughöhe von 100 Metern stellt für viele Modellflugsportler ein ernstes Problem dar. Den gesamten Modellflug in der Neuregelung mit einer 100 Meter Flughöhenbeschränkung zu deckeln, kommt für bestimmte Modellflugsparten einem Quasiverbot gleich; auch wenn über den wenigen formell zugelassenen Modellfluggeländen Ausnahmen gelten sollen. Das betrifft besonders auch den Hang- und Thermikflug mit Modellsegelflugzeugen, der gerade nicht auf den vorgenannten zugelassenen Geländen stattfindet. Begründet wird der Vorstoß mit den Interessen der Bundeswehr angesichts einer erhöhten nationalen und internationalen Gefährdungslage sowie den Anforderungen der Luftwaffe bei Tiefflügen über Deutschland. Allerdings stellte die Koexistenz von Luftwaffe und Modellflug in den vergangenen Jahrzehnten nie ein Problem dar, auch zu einem Zeitpunkt, wo häufiger und noch tiefer geflogen wurde. Der Bundesrat kann die Sichtweise und Argumentation der Bundesregierung daher nicht teilen. Nachdem im Herbst 2016 ein aus fachlicher Sicht tragfähiger Kompromiss mit den Modellfliegern für eine novellierte Luftverkehrsordnung mit dem Bundesverkehrsminister gefunden werden konnte, ist dieser in der Neuverordnung nun nicht mehr enthalten.

5. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 10,
Nummer 10a - neu - LuftVO)

In Artikel 2 Nummer 5 ist in § 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 10 der Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgende Nummer anzufügen:

"10a. über und in einem seitlichen Abstand von 100 Metern von der Begrenzung von Krankenhäusern."

Begründung

Zur Durchführung von medizinischen Hubschraubereinsätzen muss sowohl an Einsatzorten als auch an Krankenhäusern gestartet und gelandet werden. Rettungshubschrauber fliegen im Einsatzfall das medizinisch am besten geeignete Krankenhaus an. Die Krankenhäuser verfügen häufig aber nur über Hubschrauberlandeplätze, in deren Umgebung der Betrieb von unbemannten Luftfahrtsystemen nach der Verordnung (§ 21a Absatz 1 Nummer 4 LuftVO) untersagt ist. Aus Gründen der Flugsicherheit ist es aber ebenfalls geboten, ein entsprechendes Betriebsverbot auch im Umfeld von Hubschrauberlandeplätzen (Public Interest Sites, PIS) zu etablieren. Die Steuerer von Drohnen können jedoch nicht wissen, welches Krankenhaus über eine Hubschrauberlandeplätzen verfügt und welches nicht. Angesichts der Tatsache, dass mehr als 50 Prozent der deutschen Krankenhäuser über eine Landestelle oder sogar über einen genehmigten Hubschrauberlandeplatz verfügen (in Ballungszentren konvergiert dieser Anteil gegen 100 Prozent), ist es nicht schädlich, wenn die Regelung alle Krankenhäuser erfasst.

B

6. **Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten, der Rechtsausschuss, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und der Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

C

Der **federführende Verkehrsausschuss (Vk)**,
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**
empfehlen dem Bundesrat ferner, folgende Entschlüsse zu fassen:

- Wi 7. a) Der Bundesrat begrüßt die Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten als einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.
- b) Der Bundesrat teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die weitere Entwicklung der Technologie der unbemannten Luftfahrtsysteme viele Potentiale und Wachstumschancen bietet. Er weist jedoch darauf hin, dass noch viele ungelöste Herausforderungen und Fragestellungen bestehen. Zur Ausschöpfung der weiteren Potentiale fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, durch gezielte Förderungen der wirtschaftsnahen Forschung eine konkrete Hilfestellung bei der Umsetzung von Innovationen zu bieten.
- U 8. Der Bundesrat hält die in der Verordnungsbegründung 'Teil B. Besonderer Teil Zu Artikel 2 (Änderung der LuftVO)' zu Nummer 5 Buchstabe b (§ 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6) dargelegte Auffassung der Bundesregierung für missverständlich. Er ist der Ansicht, dass die Begründung nicht ganz dem Wortlaut des neuen § 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 der Luftverkehrs-Ordnung entspricht. Es kann insbesondere zu Vollzugsproblemen führen, wenn sich Wortlaut und Begründung widersprechen. Die Bundesregierung wird gebeten, in geeigneter Weise klarzustellen, dass das gesetzliche Verbot auch dann gilt, wenn keine landesrechtliche Regelung vorhanden ist.

Begründung:

Die in § 21b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 LuftVO vorgesehene Einführung eines Betriebsverbots für unbemannte Fluggeräte in Naturschutzgebieten, Nationalparks und Natura 2000-Gebieten wird uneingeschränkt unterstützt. Es ergibt sich jedoch ein Widerspruch mit der zugehörigen Verordnungsbegründung:

Nach dem Verordnungswortlaut gilt das Betriebsverbot nur dann nicht, wenn eine abweichende landesrechtliche Regelung vorhanden ist. Dies kann z. B. eine Schutzgebietsverordnung sein, die den Flugbetrieb zulässt.

Gibt es jedoch überhaupt keine Regelung im Landesrecht, gilt das bundesgesetzliche Verbot. Wenn es ohnehin immer einer konkreten landesrechtlichen Verbotsregelung bedürfte, verbliebe für eine bundesrechtliche Verbotsregelung kein Regelungsbedürfnis und auch kein Regelungsgehalt mehr. Vielmehr würde eine Bundesregelung damit obsolet und leerlaufen.

- Vk
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 10)
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten regelhaft, jedenfalls aber alle zwei Jahre, im Hinblick auf die angemessene Orientierung am technischen Entwicklungsstand und im Hinblick auf die Möglichkeit der Einbindung eines auf unbemannte Fluggeräte zugeschnittenen Luftverkehrsmanagementsystems zu überprüfen.

Begründung:

In der Einleitung zur Verordnung wird zutreffend Bezug genommen auf die zukunftsfähigen Entwicklungspotentiale der unbemannten Luftfahrtsysteme (UAS).

Die vorgelegte Verordnung berücksichtigt jedoch gerade nicht die rasant fortschreitende technische Entwicklung der unbemannten Luftfahrt und ihre daraus resultierenden Einsatzmöglichkeiten.

Vor dem Hintergrund künftiger technisch realisierbarer wirtschaftlich, wissenschaftlich und bezogen auf die öffentliche Sicherheit sinnvoller Einsatzmöglichkeiten von UAS, insbesondere im Hinblick auf künftige Drohneneinsätze zu logistischen Zwecken, ist eine elektronische Identifizierung sowie Lokalisierung über einen Transponder eine Grundvoraussetzung für entsprechende Einsätze auf Grundlage eines noch zu schaffenden Luftverkehrsmanagementsystems. Gerade mit Blick auf die mit der Verordnung gewollte Lockerung der bislang starren Regelung von Flügen außerhalb der Sichtweite sollte die Möglichkeit eröffnet werden, hierfür wesentliche Sicherheitsbausteine künftig zeitnah zu entsprechenden Entwicklungen luftrechtlich zu berücksichtigen.

Im Übrigen wird entsprechend einer Studie des Versicherers Allianz Global Corporate & Specialty Versicherungsunternehmens eine offizielle Registrierung und Identifikation einer Drohne mittelfristig die Voraussetzung dafür sein, dass ein Versicherer die Haftung bei Schäden übernimmt.

Im Weiteren könnte es mit Blick auf die rasante Verbreitung der unbemannten Luftfahrtsysteme in naher Zukunft notwendig werden, den bereits in der NPA 2015-10 der EASA enthaltenen Vorschlag eines Geofencing verbindlich vorzuschreiben, um zu verhindern, dass ein Steuerer sein unbemanntes Fluggerät absichtlich oder fahrlässig über einen sensiblen Bereich steuert oder in den besonderen Sicherheitsbereich eines Flugplatzes einfliegt. Der vorgeschriebene Einbau eines verlässlichen Geofencing- Systems würde die Sicherheit bei Drohnenflügen um ein Vielfaches erhöhen.

Eine Änderung der Verordnung mit dem Ziel, entsprechende elektronische Bauteile bereits jetzt verpflichtend innerhalb der Verordnung zu implementieren, würde zum jetzigen Zeitpunkt zu weit greifen. Die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Verordnung in einem festen Turnus dahingehend zu überprüfen, ob bedingt durch technologische Möglichkeiten oder auf UAS-Flüge zugeschnittene einsatzreif entwickelte Luftverkehrsmanagementsysteme eine Modifizierung der luftrechtlichen Regelungen sinnvoll wäre, würde gewährleisten, dass eine schwer zu rechtfertigende auffällige zeitliche Diskrepanz zwischen technischen und logistischen Innovationen einerseits und der Anpassung der entsprechenden rechtlichen Vorgaben andererseits nicht eintritt.

- Wi
(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 9)
10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die im Zuge der Novellierung der Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) erlassenen Regelungen zum Betrieb von unbemannten Fluggeräten 5 Jahre nach Inkrafttreten auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und dem Bundesrat, gegebenenfalls mit Änderungsvorschlägen, zu berichten.