

Die neuen Europäischen Regeln für den Modellflug

1.0 Eine Gegenüberstellung der Optionen

Die Europäische Kommission hat für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge (UAV) ein neues Regelwerk geschaffen, das auch den Modellflug vollumfänglich betrifft. Für die ganze Bandbreite der UAV bietet die neue Regulierung zahlreiche Möglichkeiten des Betriebs an. Davon sind prinzipiell drei Möglichkeiten für den Modellflug relevant. Die verbleibenden Optionen sind nicht anwendbar oder so aufwändig, dass eine Nutzung im Freizeit- und Sportbereich nicht darstellbar ist. Die ersten beiden Optionen für den Modellflug ergeben sich aus § 16 der Verordnung (EU) 2019/947.

Dieser § 16 bietet zwei Alternativen für den Modellflug. Die Verbände können eine Betriebserlaubnis erhalten:

1. aufgrund der einschlägigen nationalen Vorschriften („Option A“) oder
2. aufgrund der bewährten Verfahren, Organisationsstrukturen und Managementsysteme der Flugmodell-Vereine oder –Vereinigungen („Option B“).

Die dritte Variante ist die Nutzung der Open Category, die aber nicht modellflugspezifisch ist, sondern für alle Bereiche des UAV-Betriebs gilt. Innerhalb der Open Category wird keine Betriebserlaubnis benötigt. Sie ist daher allerdings auch von den Betriebsmöglichkeiten her stark eingeschränkt. Ob die Open Category für den Modellflugbetrieb in Deutschland überhaupt nutzbar sein wird, ist zurzeit nicht klar.

Diese drei Optionen bieten für den Modellflug verschiedene Möglichkeiten, den Betrieb im Rahmen des neuen Europäischen Rechts zu gestalten.

Im Folgenden sind in einer Matrix die wichtigsten Punkte der drei Optionen gegenübergestellt. Die Punkte für den „§ 16 Option A“ beziehen sich auf die Modalitäten, wie sie zuletzt im deutschen Luftrecht bzw. den „Gemeinsamen Grundsätzen des Bundes und der Länder“ fixiert worden waren. Bezüglich „§ 16 Option B“ sind die „Standardisierten Regeln für Flugmodelle“ (StRfF) zugrunde gelegt, die von der Bundeskommission Modellflug im DAeC entwickelt worden sind.

	Open Category	§16 Option A Nationale Regeln ^{*)}	§16 Option B StRfF ^{**)}	Bemerkung
Flughöhenbegrenzung	120 m über Grund, Hangflug: 120 m über Pilot mit Segler <10 kg	Luftraumstruktur	Luftraumstruktur	---
Gewichtsklassen	250 g/900 g/4 kg/25kg	5 kg/25 kg/150 kg	10 kg/25 kg/150 kg	---
Verbotzonen ^{***)}	ja/EU	ja/staatlich, im Wesentlichen pauschal	ja/grundsätzlich. einzelfallorientiert	insb. bzgl. Naturschutzgebieten
Kompetenznachweis	ja	ja, aber unklar, ob auch auf Modellfluggeländen	nur außerhalb von Modellfluggeländen	---
praktische Prüfung	teilweise	nein	nein	---
Pilotenregistrierung	>250 g, durch	durch Verband	durch Verband	---

	Pilot			
Registrierung des Modells	nein	< 25 kg: nein > 25 kg: ja	< 25 kg: nein > 25 kg: ja	---
Kennzeichnungspflicht	ja	ja	ja	Ausnahme <250 g
Radioidentifikation	teilweise	unklar	nein	---
Geoawareness/Geofencing	teilweise	unklar	nein	---
FPV	ja	ja	ja	in Sichtweite
Longrange FPV	nein	nein	StRfF entspr. erweiterbar	außerhalb Sichtweite
autonomer Flug ohne Pilotenkontrolle	nein	nein	nein	Ausnahme: RTH
Aufstiegserlaubnis	nicht anwendbar	> 5 kg/staatlich	> 10 kg/durch Verband in Beauftragung	---
Lufttauglichkeitsprüfung > 25 kg	nicht anwendbar	ja	ja	durch Verbände in Beauftragung
Lärmbeschränkung	durch EU- Verordnung	Sorgetabellen	Sorgetabellen	---
CE-Prüfung/ Spielzeugverordnung	ja (außer Eigenbau)	nein	nein	---
Bauvorschriften	ja (außer Eigenbau)	nein	nein	
Vorgaben Flugbetrieb	EU- Verordnung	staatlich	StRfF	---
Anpassungsmöglichkeiten durch Verband	nein	schwierig	gut	---
Rechtsgrundlage in D vorhanden	ja	nein	ja	---
Gastfliegerregelung	ja	nein	ja	---
Geltungsbereich	alle/EU-weit	Verband/ D-weit	Verband/ D-weit	---

*) Basierend auf bisherigen „einschlägigen nationalen Vorschriften“

**) StRfF = Standardisierte Regeln für Flugmodelle

***) Ausgenommen temporäre Flugverbotszonen, die unabhängig gelten

2.0 Die Bewertung

2.1 Open Category

Die Open Category ist die allgemeine Klasse für UAV, in der alle Anwender europaweit arbeiten können, ohne eine Betriebserlaubnis zu benötigen. Die Open Category zerfällt in verschiedene Unterkategorien und Klassen, die für den Modellflug nur begrenzt attraktiv sind. Von Interesse sind die Klassen für Eigenbauten in der eine ein Maximalgewicht von 25 kg erlaubt. Das aber mit der generellen Höhenbeschränkung von 120 m. Ob die Open Category zu Zwecken des Modellflugs in Deutschland nutzbar sein wird, ist allerdings noch unklar.

2.2 “§ 16 Option A”

Diese Option zielt auf eine Betriebserlaubnis für den Verband, die auf den „einschlägigen nationalen Vorschriften“ beruht. Damit soll im Großen und Ganzen der Status quo der bisherigen Situation erhalten bleiben. Das Problem in Deutschland ist jedoch, daß es keine „einschlägigen nationalen Vorschriften“ als geschlossenes Regelwerk für den Modellflug gibt. Beispielsweise sind im aktuellen Luftverkehrsrecht grundsätzlich keine Betriebsregeln für genehmigungsfreien Betrieb von Flugmodellen unter 5 kg enthalten. Auch in „Gemeinsame Grundsätze des Bundes und der Länder“ finden sich solche Betriebsregeln nicht. Hinreichend konkret „einschlägige nationale Vorschriften“ müsste folglich zunächst geschaffen erst werden. Das kostet aber viel Zeit und Geld. Ein solches Regelwerk müsste ferner das gesetzgeberische Verfahren durchlaufen. Zum Beispiel müsste der Bundesrat diesem neuen Regelwerk zustimmen. Änderungen würden stets das Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen haben. Daher erscheint die „Option A“ zunächst vom Wortlaut der Norm her einfach, jedoch bei verständiger Betrachtung in Deutschland ziemlich problematisch und aufwändig. Die nationalen staatlichen Stellen bleiben bei „Option A“ im Übrigen die „Regelmacher“ und der Verband hat auf diesen Prozess nur sehr begrenzten Einfluss.

2.3 „§ 16 Option B“

Diese „Option B“ zielt auf eine Betriebserlaubnis, die auf den bewährten Verfahren, Organisationsstrukturen und Managementsystemen der Flugmodell-Vereine oder -Vereinigungen aufbaut. Hier werden die Best-Practice-Regeln des Modellflugs in den Mittelpunkt gestellt. Der Status quo der heutigen gesetzlichen Vorgaben ist in diese Best-Practice-Regeln immanent enthalten. Allerdings eröffnet sich die Möglichkeit, Verfahren die sich nicht so gut bewährt haben, zu korrigieren. Denn der beantragende Verband ist aufgefordert, die Verfahren zu beschreiben. Die Bundeskommission Modellflug im DAeC hat diese Aufgabe angenommen und in 18-monatiger Arbeit die Best-Practice-Regeln des Modellflug in den „Standartisierten Regeln für Flugmodelle“ (StRfF) zusammengefasst. Diese standartisierten Regeln bilden den gesamten Modellflug ab, wie er aktuell innerhalb des DAeC in seiner gesamten Vielfalt praktiziert wird. Insoweit stellen die StRfF gegenwärtig das einzige vom Umfang her ausreichende und verfügbare Handbuch für den Modellflug dar, auf dem ein Antrag auf Betriebserlaubnis substantiell begründet werden kann. Die Behörden sind nicht mehr die „Regelmacher“. Sie prüfen lediglich, ob die vom Verband vorgeschlagenen Regeln die Vorgaben des neuen EU-Rechts erfüllen. Sie wechseln damit quasi in die Funktion einer Kontroll- und Aufsichtsbehörde gegenüber dem Verband als „Operator“ des Modellflugs. Ein gesetzgeberisches Verfahren muss nicht durchlaufen werden, was zeitnahe Änderungen des Regelwerks möglich macht. Haben Behörde und Verband sich auf eine Änderung geeinigt, kann die Betriebserlaubnis einfach und kurzfristig angepasst werden.

3.0 Zuständige Behörde

Betriebserlaubnisse werden in der Specific Category und bei Erlaubnissen gemäß § 16 von der zuständigen Behörde erteilt. In Deutschland ist allerdings z. Z. noch keine zuständige Behörde benannt. Prinzipiell besteht die Möglichkeit, dass die Erteilung durch eine Bundesbehörde oder die Landesluftfahrtbehörden erfolgt. Ferner besteht die Möglichkeit, Teilaufgaben im Rahmen der Betriebserlaubnisse an die Verbände zu übertragen.

4.0 Geltungsbereich

Betriebserlaubnisse werden in der Specific Category und bei Erlaubnissen gemäß § 16 von der zuständigen Behörde erteilt. In Deutschland ist allerdings z. Z. noch keine zuständige Behörde benannt. Prinzipiell besteht die Möglichkeit, dass die Erteilung durch eine Bundesbehörde oder die Landesluftfahrtbehörden erfolgt. Ferner besteht die Möglichkeit, Teilaufgaben im Rahmen der Betriebserlaubnisse an die Verbände zu übertragen.

Da eine Betriebserlaubnis für den Modellflug nach § 16 bundesweit gültig sein wird, wäre es sinnvoll, wenn diese von einer noch zu benennenden Bundesbehörde bearbeitet und erteilt würde. Dieses Vorgehen wird für die in diesem Punkt gleichgelagerte Specific Category vom Nationalen Beirat Unbemannte Luftfahrt dem BMVI so empfohlen und ist auf den Modellflug übertragbar.

4.1 Open Category

Die Open Category ist europaweit gültig und unterliegt keiner grundlegenden nationalen Einschränkung. Somit ist der Betrieb unabhängig vom Wohnsitz des Piloten. Eine Verbandszugehörigkeit ist belanglos. Allerdings steht die Nutzungsmöglichkeit zu Zwecken des Modellflugs in Deutschland in Frage.

4.2 § 16

Die Betriebserlaubnisse nach § 16 sind nur national gültig und grundsätzlich auf die Verbandsmitglieder beschränkt. Das stellt für Urlauber oder Wettbewerber mit internationaler Beteiligung zunächst ein potentiell Hindernis dar. Dieser Hinderungsgrund kann aber durch eine Regelung innerhalb der Betriebserlaubnis gelöst werden, wobei im Rahmen des „§ 16 Option A“ der Rechtsrahmen dazu nicht existiert. Bei „§ 16 Option B“ kann das von den Verbänden zum Bestandteil der Betriebserlaubnis gemacht werden. Diese Möglichkeit ist im Begleitmaterial der EU-Kommission zum § 16 explizit vorgesehen.

5.0 Schlussfolgerung

Die Option der Open Category ist in Deutschland für den Modellflug kein wirklich gangbarer Weg. Die Einschränkungen sind massiv und würden einen ernsthaften Modellflug- und Sportbetrieb nicht ermöglichen.

Mit Option des „§ 16 Option A“ kann grundsätzlich zwar der Status quo des Modellflugs in einem EU-Mitgliedsstaats erhalten werden. In Deutschland besteht jedoch das Problem, dass es für diese Lösung kein hinreichendes Regelwerk gibt. Dieses Regelwerk müsste erst mit viel Aufwand und Kosten vom Verordnungsgeber geschaffen werden, was dieser bisher als Aufgabe weder in Betracht gezogen hat, noch Anstalten macht, es in Betracht zu ziehen. Ferner sind in diesem Rahmen Änderungen an den Regeln für die Betriebserlaubnis nur umständlich bzw. schwer möglich. Die Ausweisung von Modellfluggeländen bliebe ausschließlich in der Hand der Behörden. Mit all den bekannten Problemen.

Die Option „§ 16 Option B“ würde dem Modellflug in weiten Teilen in die Verantwortlichkeit des Verbands als „Operator“ übergeben – selbstverständlich mit der nötigen staatlichen Aufsicht bzw. Kontrolle. Die Regeln des Modellflugs würden durch den Verband initiiert und von behördlicher Seite lediglich geprüft. Dieser Ansatz entspricht nebenbei auch der Europäischen Politik, Regulierungen und deren Ausformulierung für den Einzelfall zu einem guten Teil in die Hände und Verantwortung des Anwenders zu legen. Dieser muss dann auch dafür haften. Hier ist also der Verband gefragt und gefordert. Wer die Arbeit und Verantwortung scheut, wird nicht profitieren. Es ist insoweit echte Kompetenz in Sachen Modellflug gefragt. Der Ansatz des „§ 16 Option B“ ist für den Modellflug eine sicherlich sehr aufwändige und nicht leichte Lösung, bietet aber innerhalb der verfügbaren Optionen die Möglichkeit, einen exakt passenden Rahmen für den Modellflug zu schaffen – bei gleichzeitig hoher Flexibilität.

6.0 Randbemerkungen

In der bisherigen nationalen Regulierung in Deutschland war der Staat quasi der Operator (Betreiber)

des Modellflugs. Er hat die Regeln gemacht und damit die Möglichkeiten des Modellflugs bestimmt und eröffnet. Mit der neuen europäischen Regulierung wechselt im Bereich des § 16 die Rolle des Operators auf den Inhaber der Betriebserlaubnis, also den Verband. Das stellt innerhalb des Regelwerks für UAV einen deutlichen Paradigmenwechsel dar.

Der Modellflug wird damit einmal mehr als vollwertiger Teilnehmer des Luftverkehrs behandelt, muss sich aber dementsprechend auch aus der Kuschelecke der „Big Boys Toys“ herausbewegen und selbst aktiv werden – und zwar diesmal auf Verbandsebene, weil nur die Verbände berechtigt sind, eine Betriebserlaubnis nach § 16 zu beantragen. Einfache Lösungen, wie die Weiterführung traditioneller Regelwerke in einem sich grundlegend ändernden Umfeld, sind sehr wahrscheinlich kontraproduktiv und werden in letzter Konsequenz zum Untergang des Modellflugs führen. Der Modellflug ist auf technischer Ebene schon immer Innovationsträger gewesen. Jetzt ist der Modellflug aufgefordert, bei regulativen Innovationen aktiv mitzugehen.

Dieses ist eine Gemeinschaftsaufgabe des gesamten Europäischen Modellflugs !

Holm- und Rippenbruch

© Bundeskommission Modellflug im DAeC

7.0 Annex

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2019/947 DER KOMMISSION vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge

Artikel 16

UAS-Betrieb im Rahmen von Flugmodell-Vereinen und -Vereinigungen

- (1) Auf Antrag eines Flugmodell-Vereins oder einer Flugmodell-Vereinigung kann die zuständige Behörde eine Genehmigung für den UAS-Betrieb im Rahmen des Flugmodell-Vereins oder der Flugmodell-Vereinigung erteilen.
- (2)
 - (2) Die in Absatz 1 genannte Genehmigung kann auf der Grundlage einer der folgenden Voraussetzungen erteilt werden:
 - a) einschlägige nationale Vorschriften;
 - b) bewährte Verfahren, Organisationsstrukturen und Managementsysteme der Flugmodell-Vereine oder -Vereinigungen, die gewährleisten, dass
 - i) Fernpiloten, die im Rahmen von Flugmodell-Vereinen oder -Vereinigungen UAS betreiben, Kenntnis der Bedingungen und Beschränkungen haben, die in der von der zuständigen Behörde erteilten Genehmigung festgelegt sind;
 - ii) Fernpiloten, die im Rahmen von Flugmodell-Vereinen oder -Vereinigungen UAS betreiben, dabei unterstützt werden, die Mindestkompetenz für den sicheren UAS-Betrieb im Einklang mit den in der Genehmigung festgelegten Bedingungen und Beschränkungen zu erlangen;
 - iii) der Flugmodell-Verein oder die Flugmodell-Vereinigung angemessene Maßnahmen ergreift, wenn er/sie Kenntnis davon erhält, dass ein Fernpilot, der UAS im Rahmen von Flugmodell-Vereinen oder -Vereinigungen betreibt, den in der Genehmigung genannten Bedingungen und Beschränkungen nicht genügt, und die zuständige Behörde entsprechend informiert;

iv) der Flugmodell-Verein oder die Flugmodell-Vereinigung der zuständigen Behörde auf Verlangen die für Aufsichts- und Monitoringzwecke notwendigen Unterlagen vorlegt.

(3) Die in Absatz 1 genannte Genehmigung enthält Angaben, unter welchen Bedingungen der UAS-Betrieb im Rahmen von Flugmodell-Vereinen oder -Vereinigungen durchgeführt werden darf, und ist auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats beschränkt, in dem sie ausgestellt wurde.