

Neue Verwaltungsrichtlinien für den Modellflug

Die Änderungen der Luftverkehrsordnung durch die sog. „Drohnenverordnung“ war für die Luftverkehrsverwaltung Anlass, ihre Verwaltungsrichtlinien für die Erteilung von Aufstiegserlaubnissen (NfL I 76/08) neu aufzulegen. In den neuen Richtlinien, die vom 08.08.2018 datieren, gibt die Verwaltung ihre Auffassung wieder, wie sie zukünftig mit den Erlaubnisvorbehalten und Flugverböten der §§ 21a und 21b LuftVO umzugehen gedenkt.

DMFV und DAeC wurden von der Luftverkehrsverwaltung in die Aktualisierung der Richtlinien einbezogen. Neben z.T. (für den DAeC unverständlich) kontrovers verlaufenden Diskussionen mit dem DMFV und vorbereitungsaufwändigen Gesprächen mit der Vertretergruppe des Bund-Länder-Ausschusses der Luftverkehrsverwaltung übermittelte der DAeC allen Beteiligten eine umfangreiche Stellungnahme, die zu vielen Punkten der Neuformulierungen die Interessen der Modellflieger sowie juristische Belange bzw. Schranken aufzeigt. Der DMFV nahm zu dieser Stellungnahme eine für den DAeC nicht nachvollziehbar passive bzw. teilweise sogar ablehnende Haltung ein.

Der DAeC steht den neuen Verwaltungsrichtlinien sehr kritisch gegenüber und hat bereits den Bedarf an Fortentwicklung dieser Richtlinien angemeldet. Positiv an den Richtlinien ist im Wesentlichen nur, dass neue, für die Modellflieger günstigere Abstandstabellen für die Ermittlung des Schallpegels bei Flugmodelle mit Verbrennungsmotor oder Turbinenantrieb referenziert werden.

Im Übrigen bleibt insbesondere zu kritisieren:

1. Die neuen Verwaltungsrichtlinien sind für Flugmodelle bis max. 25 kg Startgewicht anzuwenden, wenn diese betrieben werden „auf Geländen, die fortgesetzt für die Ausübung des Modellflugsports genutzt werden („Modellfluggelände“).“ Diese Formulierung steht im unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit den Verwaltungsrichtlinien, die vom 09.07.2017 datieren und in NfL 1-1163-17 veröffentlicht sind. Diese Richtlinien betreffen die Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb von grundsätzlich allen unbemannten Fluggeräten gem. § 21a LuftVO und die Zulassung von Ausnahmen gem. § 21b Abs. 2 u. 3 LuftVO; sie finden jedoch keine Anwendung auf die Erteilung von Erlaubnissen von unbemannten Fluggeräten „auf Geländen, die fortgesetzt für die Ausübung des Modellflugsports genutzt werden.“ Dafür sollen die Richtlinien in NfL I 76/08 gelten, die jetzt neu aufgelegt worden sind. Mit der Kombination dieser beiden Richtlinien bzw. deren Anwendungsfelder macht die Luftverkehrsverwaltung ihre Sichtweise deutlich, dass im Besonderen der erlaubnisbedürftige Betrieb von Flugmodellen (insbesondere also alle Flugmodell mit Verbrennungsmotor oder einem maximalen Startgewicht von über 5 kg) nur noch und ausschließlich auf „Modellfluggeländen“ möglich sein soll. Denn wenn ein Erlaubnisinhaber aufgrund einer Betriebserlaubnis gem. NfL 1-1163-17 mehrmals auf einem Gelände mit einem Flugmodell startet und landet, wird dieses Gelände zu einem solchen, das „fortgesetzt für die Ausübung des Modellflugsport genutzt“ wird. Es ist dann für den weiteren Flugbetrieb auf diesem Gelände eine neue Betriebserlaubnis erforderlich, die die neuen Richtlinien vom 08.08.2018 erfüllt. Eine gesetzliche Grundlage für diese Einschränkung des Modellflugs gibt es in der neuen LuftVO nicht. Ein Beispiel soll die Konsequenz der Sichtweise in den Verwaltungsrichtlinien veranschaulichen: Bisher reichte es, wenn sich ein Modellflieger, der mit seinem 6kg-Segler an seinem Hausberg fliegen wollte, eine (rein personenbezogene) Betriebserlaubnis für Flugmodelle über 5kg holte. Jetzt muss er, da er ja wiederholt – also „fortgesetzt“ – an seinem Hausberg „Modellflugsport ausübt“, für diesen Hausberg eine Betriebserlaubnis beantragen und dabei alle Anforderungen an ein

Modellfluggelände einhalten.

2. Die neuen Verwaltungsrichtlinien suggerieren (wie es bereits die alten Richtlinien schon taten), dass eine Betriebserlaubnis nur erteilt werden könne, wenn die Vorgaben der Verwaltungsrichtlinien (z.B. Richtabmessungen für Start- und Landebahn, Erfordernis eines Fangzauns) eingehalten werden. Der DAeC wies mit aller Deutlichkeit in den Gesprächen mit dem DMFV und den Vertretern des Bund-Länder-Ausschusses darauf hin, dass es sich bei der Regelung des § 21a Abs. 1 LuftVO nur um Erlaubnisvorbehalte handele und nicht um Flugverbote wie in § 21b LuftVO. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass der Betrieb von u.a. Flugmodellen grundsätzlich zulässig ist und die Erlaubnis stets zu erteilen ist bzw. nur im Einzelfall bei Vorliegen besonderer Umstände versagt werden kann, wenn z.B. der Flugbetrieb zu einer konkreten Gefahr für den Luftverkehr führt. Die Richtlinien verkehren diese Gesetzeslage (= Anspruch auf grundsätzlich unbedingte Erlaubniserteilung) dahingehend, dass sie dem zuständigen Luftamt die Prüfung einer Vielzahl von Anforderungen an den Betrieb von Flugmodellen auferlegen, ohne die eine Betriebserlaubnis nicht erteilt werden könne. Dies entspricht nicht der Gesetzeslage.

3. Dem Vorbeschriebenen entsprechend enthält der Musterbescheid der Richtlinien auch wieder eine Vielzahl von einschränkenden Nebenbestimmungen und Auflagen. Der DAeC hat insoweit ausführlich dargelegt, dass belastende Nebenbestimmungen und Auflagen den dafür geltenden und von der Verwaltung zu beachtenden gesetzlichen Anforderungen genügen müssen, die sich aus den allgemeinen Verwaltungsverfahrensvorschriften ergeben (insb. § 36 Abs. 1 VwVfG). Danach sind belastende Nebenbestimmungen und Auflagen bei einer Betriebserlaubnis nach § 21a Abs. 1 LuftVO nur zulässig, wenn durch sie sichergestellt wird, dass damit die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung erfüllt werden. Diesen Anforderung werden bei Lichte betrachtet die meisten Nebenbestimmungen und Auflagen des Musterbescheids bei weitem nicht gerecht, als beinahe regelmäßig unklar ist oder bleibt, welche konkrete Gefahr für den Luftverkehr oder für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehen bzw. welcher solchen Gefahr entgegengewirkt werden soll. Besonders deutlich wird dies an der Forderung der Richtlinien, dass auf Modellfluggeländen stets ein 2,5m hoher Fangzaun zu erreichen sein soll, wenn nicht ein Mindestabstand von 50m zwischen der Begrenzung der Start- und Landefläche und beispielsweise dem Vorbereitungs- und/oder Aufenthaltsraum für Zuschauer eingehalten werden kann. Es gibt keine belastbare Tatsachengrundlage, woraus ersichtlich wäre, dass ohne diese angebliche Sicherheitsmaßnahme eine Gefahr durch den Betrieb von Flugmodellen besteht oder entsteht. Insbesondere die südbayerische Praxis der Vergangenheit zeigt dies. Dort hatten Modellflugvereine sehr häufig personenbezogene Aufstiegserlaubnisse erteilt erhalten, die die Errichtung eines Fangzaunes nicht enthielten. Auf keinem Gelände dieser Modellflugvereine ist es im Vergleich zu anderen Modellfluggeländen zu einer Erhöhung der Zahl von Zwischen- oder Unfällen gekommen. Im Übrigen hat der DAeC an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die 1:1-Abstandsregelung, wie sie in NfL 1-1163-17 zu finden ist, vermutlich für viele Modellfluggelände eine deutlich weniger belastende Option sei, und diese Regelung tatsächlich einen Sicherheitsgewinn bringen kann. In diesem Rahmen brachten die Vertreter des DAeC auch die Sichtweise zur Sprache, wonach mit der in § 21a Abs. 4 S.2 LuftVO referenzierte „Aufsichtsperson“ die Person des „Flugleiters“ gemeint sein soll. Eine solche Sichtweise scheitert bereits an der Wortlautgrenze des Gesetzestextes. Diese Sichtweise führe mithin dazu, dass das Fliegen ohne Kenntnissnachweis auf Modellfluggeländen unzutreffender Weise als

illegal qualifiziert werde, wenn etwa aufgrund von geringem Flugbetrieb ein Flugleiter nicht erforderlich und dementsprechend nicht anwesend oder eingetragen ist. Insbesondere jugendliche Modellflieger unter 14 Jahre werden davon besonders hart getroffen, weil sie noch keinen Kenntnissnachweis erwerben können.

Fazit: Mit diesen neuen Verwaltungsrichtlinien wird der Modellflug mit Verbrennungsmotor und/oder Flugmodellen über 5kg insbesondere außerhalb von Modellfluggeländen stark belastet. Selbiges gilt im nicht ganz so schlimmen Maße auf Modellfluggeländen. Dessen ungeachtet gibt es jedoch bei einigen Landesluftfahrtbehörden Lichtblicke, die diese Verwaltungsrichtlinien mit Augenmaß zu nehmen wissen und vernünftig vorgetragenen Modellfluginteressen nach wie vor offen und wohlwollend gegenüber stehen.