

Rechtsgrundlagen der Modellfliegerei

Zum Autor:

Dr. jur. Walter Felling ist als Rechtsanwalt und Dipl.-Betriebswirt hauptberuflich mit dem Bankrecht, IT-Recht und Wirtschaftsrecht beschäftigt. Er führt seine Kanzlei in Soest.

Seit mehr als 35 Jahren ist Dr. Walter Felling Modellflieger, wobei ihn insbesondere vorbildgetreue Großflugmodelle interessieren. Seit 1985 beschäftigt sich der Autor mit dem Thema Modellflug und Recht. Zahlreiche Veröffentlichungen zu diesem Thema sind vor allem in der Fachzeitschrift Modell des Neckarverlages veröffentlicht worden. Im Juni 2008 hat Rechtsanwalt Dr. Walter Felling darüber hinaus seine Dissertation unter dem Titel „Chancen und Grenzen des Rechts auf freie Nutzung des Luftraums durch Flugmodelle“ veröffentlicht. Es ist die erste und einzige wissenschaftliche Arbeit zu diesem Thema.

Seit Anfang 2012 ist RA Dr. jur. Walter Felling in der Bundeskommision Vorsitzender des Fachausschusses „Recht und Versicherung“.

A. Luftverkehrsrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen der Modellfliegerei ergeben sich aus dem Luftverkehrsrecht, obwohl gerade bei dem Betrieb von Flugmodellen weitere Rechtsgebiete wie Landschafts- und Naturschutzrecht, Baurecht usw. eine immer größere Bedeutung erlangen.

1.

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 9 LuftVG stellen Flugmodelle Luftfahrzeuge dar. Damit können Flugmodelle das Recht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 LuftVG geltend machen. Dort ist geregelt, dass die Benutzung des Luftraums durch Luftfahrzeuge frei ist, soweit sie nicht durch dieses Gesetz und anderweitige Rechtsvorschriften beschränkt wird.

Die wesentlichste Einschränkung dieses Rechts ergibt sich aus der Luftverkehrsordnung (vgl. §§ 15 a, 16 und 16 a LuftVO).

Eine Definition des Begriffs „Flugmodell“ ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 8 LuftVZO. Es handelt sich hierbei um unbemannte Luftfahrzeuge, die in Sichtweite des Steuerers ausschließlich zum Zweck des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden.

2.

Wesentlich für die Freiheit der Nutzung des Luftraums durch Flugmodelle ist die Abgrenzung zwischen erlaubnisfreiem und erlaubnispflichtigem Modellflugbetrieb. Aus § 16 Abs. 1 LuftVO ergeben sich die Merkmale, bei denen vor Aufnahme des Modellflugbetriebs eine gesonderte Erlaubnis (die sogenannte Aufstiegserlaubnis) erforderlich wird. Danach wird eine solche Aufstiegserlaubnis dann erforderlich:

- bei einem Betrieb von Flugmodellen mit mehr als 5 kg Gesamtmasse
- bei einem Betrieb von Flugmodellen mit Raketenantrieb, sofern der Treibsatz mehr als 20 g beträgt
- bei einem Betrieb von Flugmodellen mit Verbrennungsmotoren in einer Entfernung von weniger als 1,5 km zu Wohngebieten und
- für den Betrieb von Flugmodellen aller Art (also ohne Gewichtslimit) in einer Entfernung von weniger als 1,5 km von der Begrenzung von Flugplätzen und auf Flugplätzen.

Zuständig für die Erteilung dieser Aufstiegserlaubnis ist die jeweils zuständige Luftfahrtbehörde. Diese Aufstiegserlaubnis wird nach Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Antrag eines Vereins oder einer Einzelperson erteilt (dazu später mehr).

3.

Seit der Änderung der Luftverkehrsordnung vor zwei Jahren ist die Frage der Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufstiegserlaubnis strittig geworden. Hintergrund für diesen Streit ist die Neuformulierung des § 16 Abs. 4 LuftVO. Danach wird die Erlaubnis erteilt, wenn die beabsichtigte Benutzung nicht zu einer Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führen können.

Allerdings ist hier bereits einschränkend darauf hinzuweisen, dass die Luftverkehrsordnung erlassen wird durch den Bundesminister für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrates. Dem gegenüber wird das Luftverkehrsgesetz durch den Bundestag verabschiedet.

Nach diesseitiger Rechtsauffassung verbleibt es daher bei der Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufstiegserlaubnis bei § 29 Abs. 1 LuftVG. Die in der LuftVO in § 16 Abs. 4 vorgenommenen Einschränkungen können diese **gesetzliche** Rechtsgrundlage nicht verändern, da der Bundesminister für Verkehr nicht die Gesetzgebungskompetenz hat. Mit andern Worten: Durch die Änderung der LuftVO ist keine wesentliche Veränderung der Rechtslage hinsichtlich der Aufstiegserlaubnis eingetreten.

4.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits mit Urteil vom 10.05.1985 (Az. 4 C 69/82, DÖV 1986, Seite 23 ff.) entschieden, dass der Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufstiegserlaubnis besitzt. Demnach hat die zuständige Luftfahrtbehörde **keine Ermessensentscheidung**. Liegt keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor, so **muss** die Luftfahrtbehörde die beantragte Aufstiegserlaubnis erteilen.

Allerdings berufen sich die Luftfahrtbehörden seit der Änderung der Luftverkehrsordnung auf die geänderte Vorschrift des § 16 Abs. 4 LuftVO. Dies allerdings zu Unrecht, da – wie bereits ausgeführt – durch die Änderung der Luftverkehrsordnung die **gesetzliche** Rahmenbedingungen nicht verändert worden sind.

5.

Neben dem Gesetz und der Verordnung sind für die Modellflieger noch bedeutsam die „Gemeinsamen Grundsätze des Bundes und der Länder für die Erteilung der Erlaubnis zum Aufstieg von Flugmodellen gemäß § 16 LuftVO (NFL I 76/08 vom 25.02.2008). Diese gemeinsamen Grundsätze werden in der Praxis von den Luftfahrtbehörden strikt angewendet. Deutlich muss aber ausgeführt werden, dass diese Grundsätze weder die Luftverkehrsordnung noch gar das Luftverkehrsgesetz ändern können. Sie stellen vielmehr in der Praxis Arbeitsanweisungen dar. Unter Bezugnahme auf diese Grundsätze können die Luftfahrtbehörden weder nachteilige Entscheidungen zulasten der Modellflieger herleiten noch können sie etwa Nebenbestimmungen allein mit diesen Grundsätzen begründen. Dennoch haben diese Grundsätze in der Praxis eine überragende Bedeutung, und das obwohl diese Grundsätze keinerlei Rechtsbindungskraft entwickeln.

6.

Eine Aufstiegserlaubnis wird nur aufgrund eines Antrages des Vereins bzw. einer natürlichen oder juristischen Person erteilt. Zuständig dafür ist die jeweils örtlich zuständige Luftfahrtbehörde. Auch wenn diese gemeinsamen Grundsätze keine bindenden Rechtswirkungen auslösen, sollten die Anforderungen, die diese Grundsätze an den Antrag stellen, erfüllt werden.

Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf diese Grundsätze, die auch im Internet aufrufbar sind, verwiesen.

Kerninhalt des Antrages ist die Befreiung vom Verbot des § 16 Abs. 1 LuftVG, also ggf. mit Flugmodellen über 5 kg oder aber Flugmodelle mit Verbrennungsmotoren innerhalb von 1,5 km zu Wohngebieten fliegen zu dürfen.

In letzter Zeit werden von den Luftfahrtbehörden sogenannte Avifaunistische Gutachten des Antragstellers angefordert. Auch hierfür gibt es keine Rechtsgrundlage, dass der Verein bzw. die Privatperson ein solches Gutachten erstellen muss. Diese Rechtsfrage wird allerdings gerade durch den Unterzeichner in zwei Rechtsstreitigkeiten vor verschiedenen Verwaltungsgerichten diskutiert. Sobald eine Entscheidung eines der Verwaltungsgerichte vorliegt, wird der Unterzeichner auf diesen Aspekt noch zurückkommen.

Maßgeblich für die Argumentation des Unterzeichners ist der Umstand, dass nach bislang geltender Rechtslage die Luftfahrtbehörde darlegen und beweisen muss, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit (hier : Naturschutz) vorliegt. Den Gegenbeweis muss der Verein nicht antreten.

7.

Kerninhalt der Aufstiegserlaubnis ist die Befreiung vom Verbot des § 16 Abs. 1 LuftVG (z.B. Gewicht / Nähe zu Wohngebieten). Neben dieser Befreiung beinhaltet die Aufstiegserlaubnis aber im Regelfall zahlreiche Nebenbestimmungen, die nicht in allen Fällen zulässig sind.

Da bereits oben dargestellt wurde, dass ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufstiegserlaubnis besteht, sind Nebenbestimmungen nach § 36 Abs. 1 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) nur zulässig, wenn dadurch ein sonst bestehender Versagungsgrund beseitigt wird. Werden unter diesen Aspekt die häufig zahlreichen Nebenbestimmungen in Aufstiegserlaubnissen angesehen, so kann bereits jetzt festgestellt werden, dass zahlreiche dieser Nebenbestimmungen jedenfalls der Vorschrift des § 36 VwVfG nicht entsprechen.

Zu den wichtigsten Nebenbestimmungen zählen zeitliche Beschränkungen der täglichen oder jährlichen Flugzeit, der Flugsektor, die Flughöhe und insbesondere der Einsatz eines Flugleiters. Hierzu hat der Unterzeichner schon zahlreiche Veröffentlichungen verbreitet, die auf die einzelnen Nebenbestimmungen eingehen. Insbesondere die Frage des Flugleiters ist stark umstritten, zumal nach diesseitiger Auffassung ein Flugleiter nicht in der Lage sein wird, eine tatsächliche Gefahr zu beseitigen. Es besteht auch keine Grundlage für den Flugleiter, den Flugbetrieb eines einzelnen Vereinsmitgliedes zu untersagen. Die Untersagung des Flugbetriebes eines Vereinsmitgliedes ist ein wesentlicher Eingriff in den Kernbereich der Vereinsautonomie. Im Regelfall muss dafür ein wirksamer Beschluss der Mitgliederversammlung herbeigeführt werden. In keinem Fall ist der Flugleiter allein berechtigt, derartige Verbote durchzusetzen.

Ein weiterer Bereich der Nebenbestimmungen betrifft die Lärmvorschriften. Nach Auffassung des Unterzeichners sind die weit verbreiteten Lärmpässe nicht geeignet und in der Lage, den maßgeblichen Vorschriften (Sportanlagen, Lärmschutz VO) zu entsprechen. Denn nicht maßgeblich ist der Lärm, den ein Flugmodell im Stand verursacht, sondern der Lärm, der am nächstgelegenen Wohnhaus tatsächlich ankommt. Hier sind ausschließlich die örtlichen Verhältnisse des jeweiligen Modellflugplatzes maßgeblich.

8.

Bei Versagung der Erteilung einer Aufstiegserlaubnis oder bei unzulässigen Nebenbestimmungen, sind Rechtsmittel selbstverständlich durch den Verein bzw. durch die natürliche oder juristische Person möglich. Hier sind aber die Umstände des Einzelfalles maßgeblich, so dass hier keine grundsätzlichen Aussagen getroffen werden können.

B. Recht und Umweltrecht

In den letzten Jahren hat das Umweltrecht zu deutlichen Einschränkungen der Modellfliegerei geführt. Dies liegt auch daran, dass es für die Modellflieger keine ernsthafte Lobby etwa im Bereich des Umweltrechts gibt. Einwirkungsmöglichkeiten auf diesen Gebieten sind daher sehr beschränkt.

1.

In zahlreichen Natur- und Landschaftssatzungen ist entweder der gesamte Modellflugbetrieb unzulässig oder aber Teilbereiche, wie etwa Motormodellflug. Hier bestehen ernsthafte Bedenken, ob die Natur- und Landschaftssatzungen derartige Verbote wirksam ausüben können. Anlass für diese Bedenken ist der Umstand, dass die Natur- und Landschaftsverordnungen nicht vom Bundesgesetzgeber erlassen werden. Für den Luftverkehr hat aber ausschließlich der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Den Ländern bzw. den Kommunen haben hier keinerlei Einwirkungsmöglichkeiten.

2.

Dennoch hat das Bundesverwaltungsgericht bereits 1986 entschieden, dass die Naturschutzbehörden befugt sein sollen, den Betrieb von Flugmodellen aus Gründen des Naturschutzes zu untersagen (Bundesverwaltungsgericht – 04.06.1986 – 4 B 94/86, NVwZ 1987, Seite 130 ff.).

Dieses Urteil ist allerdings heftig umstritten; zum ersten und einzigen Mal hat sich das Bundesverwaltungsgesetz hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz darauf berufen, dass hier eine naturschutzrechtliche Regelung zur Anwendung kommt. Anders als in anderen Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht nicht gefragt, auf welchem Rechtsgebiet diese Entscheidung wirkt.

3.

Dennoch ist diese Rechtsprechung heute zu beachten, so dass gerade in Natur- und Landschaftsschutzgebieten der Betrieb von Flugmodellen bzw. die Erteilung einer Aufstiegserlaubnis häufig Schwierigkeiten bereitet.

4.

Nur in seltenen Fällen gibt es einen sogenannten Bestandsschutz für Modellflugplätze. Dies gilt vor allem dann, wenn ein Bereich erstmalig zum Natur- oder Landschaftsschutzgebiet erklärt wird, während der Modellflugplatz bereits seit Jahrzehnten betrieben wird.

C. Modellflug und Haftpflichtrecht

1.

Da der Betrieb von Flugmodellen zum Luftverkehr gehört, greift zulasten eines jeden Modellfliegers die sogenannte Gefährdungshaftung nach § 33 LuftVG. Danach haftet beim Eintritt eines Schadens der Modellflieger auch ohne Verschulden.

2.

Entsprechend dieser Gefährdungshaftung besteht auch eine Verpflichtung zum Abschluss einer entsprechenden Versicherung, die vor Aufnahme des Flugmodellbetriebs abgeschlossen werden muss. Hier sei der Hinweis erlaubt, dass diese Haftpflichtversicherung auch unabhängig vom Gewicht des jeweiligen Flugmodells vorliegen muss.