

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/3294 –**

Beratungen der EU-Verkehrsminister zu „neuem Zeitalter der Luftfahrt“ durch Teilautomatisierung großer Drohnen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäische Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie beriet am 8. Oktober 2014 über die Integration von Drohnen in den allgemeinen, von der zivilen Luftfahrt genutzten Luftraum (Ratsdok. 13235/1/14). Diskutiert wurde ein Kommissionspapier mit dem Titel „Ein neues Zeitalter der Luftfahrt“ (COM(2014) 207 final). Dabei geht es um zivil genutzte Drohnen, die als „pilotenferngesteuerte Luftfahrtsysteme“ bezeichnet werden (im englischen „Remotely Piloted Aircraft Systems“, RPAS). Durch eine Öffnung des „Luftverkehrsmarktes“ erhofft sich die Europäische Kommission mehr Initiativen für die Nutzung unbemannter Luftfahrtsysteme. Ab dem Jahr 2016 sollen Drohnen schrittweise mit der bemannten Luftfahrt gleichgestellt werden und ab dem Jahr 2028 gleichberechtigt im nichtreservierten Luftraum fliegen. „Voll automatische“, also nicht mehr ferngesteuerte Luftfahrtsysteme, könnten demnach bis zum Jahr 2050 den Himmel bevölkern. Dieses Ziel wird auch in der EU-Initiative „Single European Sky“ verfolgt (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/index_en.htm). In dem zuständigen Komitee sind zivile und militärische Vertreter aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union vertreten. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sitzt dort mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zusammen.

Hintergrund des EU-Kommissionspapiers zum „neuen Zeitalter der Luftfahrt“ ist vor allem die wirtschaftliche Entwicklung und Förderung der Drohnen-Industrie. Laut der Europäischen Kommission sei es „unbedingt erforderlich“, den europäischen Markt auf den „aufstrebenden Sektor“ Drohnen vorzubereiten. Dadurch könnten „Wachstum und Arbeitsplätze“ geschaffen werden. Allerdings brauche es dafür einen politischen Rahmen. Vorgeschlagen werden „konzertierte Bemühungen“ im Bereich Forschung und Entwicklung, aber auch Fragen der Haftung, der Abwehr von Gefahren durch herunterfallende Drohnen sowie des Datenschutzes. Vorher war das Papier bereits in der Ratsarbeitsgruppe „Luftverkehr“ beraten worden, wo sich die Delegationen der EU-Mitgliedstaaten organisieren. Laut der Europäischen Kommission sei das Dokument dort begrüßt worden. Die Gruppe unterstützte demnach den Gedan-

ken, dass die heimische Drohnenindustrie einen Wettbewerbsvorteil für die europäische Fertigungs- und Dienstleistungsbranche bieten könne. Gemeint sind womöglich Projekte wie DeSIRE, Closeye, SUNNY und Aeroceptor, die alleamt die Eignung bislang militärisch genutzter Drohnen für zivile Behörden beforschen. Von Interesse ist, wie die Drohnen Polizeien und Grenzpolizeien zugänglich gemacht werden. Nach einer Studie des Statewatch-Mitarbeiters Ben Hayes hat die EU bereits mindestens 300 Mio. Euro für die Drohnenforschung ausgegeben (Statewatch/Transnational Institute, Februar 2014), in Deutschland dürfte sich der Betrag in einer ähnlichen Größenordnung bewegen. Nicht alle Zahlen zu den Ausgaben für das Militär werden veröffentlicht.

Für EU-weit einheitliche luftfahrtrechtliche Regelungen ist die Europäische Agentur für Flugsicherheit EASA (European Aviation Safety Agency) in Köln zuständig. Dies betrifft jedoch lediglich zivil genutzte Drohnen mit einem Abfluggewicht über 150 Kilogramm. Regularien für militärische Drohnen werden bislang von allen Mitgliedstaaten der EU selbst festgelegt. Nach dem Scheitern der Bundeswehr-Drohne „Euro Hawk“ hatte der damalige Bundesminister der Verteidigung, Dr. Thomas de Maizière, jedoch die Einrichtung einer europäischen, militärischen Luftfahrtbehörde gefordert. Die EU hatte daraufhin angekündigt, Fragen der luftfahrtrechtlichen Zulassung zivil und militärisch genutzter Drohnen zukünftig gemeinsam zu betreiben (www.ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/index_en.htm). Die EU-Verteidigungsagentur und die EASA haben hierfür ein Kooperationsabkommen geschlossen (Pressemitteilung der EU-Verteidigungsagentur vom 18. Juni 2013). Ziel ist die Beschleunigung verkehrsrechtlicher Fragen und der gegenseitige Austausch zur Lufttüchtigkeit von Drohnen, dem größten Hindernis bei der Integration in den nicht reservierten Luftraum. Die EASA soll von militärischen Forschungsergebnissen profitieren. Die Verteidigungsagentur prüft außerdem, inwiefern die derzeitigen europäischen militärischen Zulassungsvorschriften (EMAR) die Anforderungen an Drohnen, wie gewünscht, abdecken. Auch in Deutschland hatte der Bundesverteidigungsminister die Gründung einer neuen, militärischen Luftfahrtbehörde vorbereitet. Zur „Optimierung des Zulassungswesens“ bemannter und unbemannter Systeme werden nun „alle diesbezüglichen Kompetenzen unter einem Dach“ im „Luftfahrtamt der Bundeswehr“ zusammengeführt (Bundestagsdrucksache 18/2729). Ein erster „Aufstellungsstab“ hat bereits im April 2014 seine Arbeit aufgenommen, nun werden die „relevanten Verantwortungen und Aufgaben“ aus anderen Organisationsbereichen der Bundeswehr an das Luftfahrtamt vorbereitet.

Zur Vorbereitung der Ratstagung am 8. Oktober 2014 waren vom Generalsekretariat des Rates Fragen versandt worden, die nach Ansicht der Fragesteller aber kaum kontrovers angelegt waren. Erfragt wurde, ob die Mitgliedstaaten der EU die „neuen Technologien“ entwickeln wollen, ohne dabei die Sicherheit zu beeinträchtigen. Außerdem war von Interesse, ob die Minister eine Harmonisierung der europäischen Regeln für erforderlich halten, ohne dass „lokale Entwicklungen gehemmt werden“ und ein großer Regelungsaufwand entstehe. Gefragt wurde auch, ob und inwiefern auch besondere Vorschriften über Datenschutz und Gefahrenabwehr ausgearbeitet werden sollen und in einer EU-Regulierung münden könnten. Die Regelungen in den Mitgliedstaaten der EU sind hierzu nicht einheitlich.

Alle anwesenden Minister wurden um ein zweiminütiges Statement gebeten (<http://video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-979-14907>). Der Vorschlag nach „harmonisierten“ europäischen Flugregeln für Drohnen fand weitgehende Zustimmung, einige Beiträge stellten aber die Gewichtsgrenze von 150 Kilogramm infrage. Die meisten Mitgliedstaaten der EU hielten die gegenwärtigen Datenschutzregeln für ausreichend. Die deutschen und österreichischen Minister erklärten, es gebe ein Ungleichgewicht zwischen Forderungen der Industrie, die Überwachungssysteme verkaufen wolle, und Bürgerrechten. Schweden bekräftigte, umwelt- und datenschutzgerechte EU-Standards für Drohnen könnten der europäischen Drohnen-Industrie weltweite Absatzmärkte verschaffen. Siim Kallas, der früher amtierende EU-Kommissar für Verkehr, erklärte, die EU dürfe den Wettbewerb nicht behindern. Litauen schlug die Einrichtung einer neuen Drohnen-Arbeitsgruppe vor. Hier könnten sich demnach

die Europäische Kommission, die EASA und nationale Luftfahrtbehörden organisieren, um rechtliche und organisatorische Fragen zu klären. Großbritannien fordert mehr Investitionen in Forschungsprogramme.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ein neues Zeitalter der Luftfahrt Öffnung, des Luftverkehrsmarktes für eine sichere und nachhaltige zivile Nutzung pilotenferngesteuerter [unbemannter] Luftfahrtsysteme (RPAS)“ (Doc. 8777/14, 8. April 2014) schlägt die Europäische Kommission mit sechs Aktionen vor, wie ihrer Ansicht nach ein europäischer ordnungspolitischer Rahmen gestaltet sein sollte, so dass eine schrittweise Entwicklung der gewerblichen Nutzung von RPAS ermöglicht wird und dabei das öffentliche Interesse gewahrt bleibt.

Die Kommission will die ordnungspolitischen Voraussetzungen für die Integration von RPAS in den europäischen Luftraum ab 2016 erarbeiten. Sie befasst sich dabei mit den Grundfragen der Regulierung, um eine in sich schlüssige und wirksame Politik zu gewährleisten, auch im Hinblick auf die angemessene Abgrenzung der Zuständigkeit der EASA. Möglichen Legislativmaßnahmen wird eine Folgenabschätzung vorausgehen.

1. Wo wurde das EU-Kommissionspapier „Ein neues Zeitalter der Luftfahrt“ (COM(2014) 207 final) bei den deutschen Bundesbehörden bereits behandelt?

Die Mitteilung der Kommission wurde als EU-Vorlage am 4. Juni 2014 in vier Ausschüssen des Deutschen Bundestages beraten und am 27. Juni 2014 in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages zur Kenntnis genommen. Die Stellungnahme der Bundesregierung (Berichtsbogen gemäß Anlage zu § 6 Absatz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union und Nummer II.3 der Anlage zu § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union) wurde mit dem Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung abgestimmt.

2. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Dokument?

Deutschland unterstützt den Ansatz der Kommission, angemessene Regelungen, die den Stand der Technik widerspiegeln, zu erarbeiten und dabei neben den Interessen der Industrie insbesondere auch die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen.

3. Inwiefern hält die Bundesregierung den dort anvisierten Zeitplan zur schrittweisen Gleichsetzung von Drohnen mit der bemannten Luftfahrt ab dem Jahr 2016 für realistisch?

Nach h. E. sind erste Abschlüsse von internationalen Empfehlungen und europäischen Regelungsvorhaben zum Betrieb von unbemannten zivilen Luftfahrzeugen (UAS) in den nächsten drei Jahren zu erwarten:

- ICAO (International Civil Aviation Organization) ist z. B. bestrebt, die Änderungen bzw. Anpassungen zu den betreffenden Anhängen bis Anfang 2017 zu erarbeiten.
- EU: Ein erster Zeitplan für die Integration von UAS wurde für die Europäische Kommission von der Europäischen RPAS Steering Group erarbeitet und mit dem Abschlussbericht „Roadmap for the integration of civil Remotely-Piloted Aircraft Systems into the European Aviation System“ im Juni 2013 veröffentlicht. Dieser prognostiziert jedoch nur erste Meilensteine in drei Zeitstufen: 2014 bis 2018 (Betrieb in Sichtweite), 2019 bis 2023 (Betrieb außerhalb von Sichtweite) und 2024 bis 2028 (gleichberechtigte Teilnahme im Luftraum). Ein genauer Zeithorizont ist weiterhin schwer abzuschätzen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass bisher keine Standards (Einigung) für diese neuen Technologien festgelegt werden konnten. Bislang ist der technologische Entwicklungsstand für Anwendungen im zivilen Bereich weiterhin als experimentell zu bewerten.

4. Inwiefern hält es auch die Bundesregierung für denkbar bzw. nach gegenwärtigem Stand für machbar, dass „voll automatische“ Luftfahrtsysteme bis zum Jahr 2050 entwickelt und in den allgemeinen Luftraum integriert sein könnten?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

5. Welche eigenen Forschungen betreibt bzw. unterstützt die Bundesregierung hierzu, und welche weiteren Maßnahmen sind hierzu anvisiert?

Hierzu wird auf die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen auf Bundestagsdrucksachen

- 17/14652 „Forschungsprojekte der Bundesregierung und der Europäischen Union zur Entwicklung und Integration von Drohnen“ und
- 17/13646 „Polizeiliche Drohnen-Strategie: Abfluggewichte über 25 Kilogramm“

verwiesen.

6. Auf welche Weise haben sich Behörden hierzu in den vergangenen Monaten in der EU-Initiative „Single European Sky“ engagiert?
7. Welche konkreten Initiativen haben das BMVg oder das BMVI dort eingebracht?

Fragen 6 und 7 werden wegen des Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Die Integration von RPAS in den europäischen Luftraum war kein Thema im Zuge der EU-Initiative „Single European Sky“.

8. Inwiefern bzw. mit welchen Einschränkungen teilt die Bundesregierung die Aussagen des EU-Kommissionspapiers zum „neuen Zeitalter der Luftfahrt“, wonach es „unbedingt erforderlich“ sei, den europäischen Markt auf den „aufstrebenden Sektor“ Drohnen vorzubereiten, um dadurch „Wachstum und Arbeitsplätze“ zu schaffen?

Der künftige zivile Markt für unbemannte Luftfahrtsysteme lässt sich schwer vorhersagen. Er wird insbesondere von dem dann geltenden rechtlichen Rahmen abhängen. Auch die Europäische Kommission verweist in ihrer Mitteilung weitgehend auf Schätzungen aus der Branche. Die Bundesregierung hat keine darüber hinausgehenden Erkenntnisse.

9. Welchen politischen Rahmen hält die Bundesregierung hierzu für angemessen?

Die Zuständigkeit für eine Integration von unbemannten Luftfahrtsystemen in den zivilen Luftverkehr liegt innerhalb der Bundesregierung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Abgesehen von dieser Rechtsetzungstätigkeit ist das BMVI nicht mit der zukünftigen Nutzung von UAS befasst.

10. Welchen Inhalt müssten zukünftige Regulierungen aus Sicht der Bundesregierung hinsichtlich der Fragen der Haftung, der Abwehr von Gefahren durch abstürzende Drohnen sowie des Datenschutzes haben?

Deutschland begrüßt, dass sich die Kommission dieser Thematik mittels eines ganzheitlichen Ansatzes annimmt – d. h. vom Rechtsrahmen, der Technologiebetrachtung, der Luftverkehrssicherheit bis zur Gefahrenabwehr, zum Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger, aber auch durch Förderung der Entwicklung des Marktes und der europäischen Wirtschaft.

Das Thema Haftung sollte hingegen nicht gesondert für RPAS geregelt werden. Dritte sind insoweit durch die aus Verordnung (EG) Nr. 785/2004 folgende Versicherungspflicht für Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugbetreiber geschützt.

Im besonderen deutschen Interesse liegen die Aktionen 1, 2 und 4 des Kommissionspapiers.

Zu Aktion 1: Sicherer Einsatz im nicht reservierten Luftraum – der Rechtsrahmen

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates obliegt die Zulassung von UAS mit einer höchstzulässigen Abflugmasse von mehr als 150 kg der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Unterhalb dieser Gewichtsgrenze fallen UAS in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sog. Annex II-Gerät.

Mit dieser Mitteilung kündigt die Europäische Kommission an, die in der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 geregelte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für UAS im Annex II überprüfen zu wollen.

Deutschland begrüßt diesen Harmonisierungsgedanken, wenn dabei Flexibilität für nationale Besonderheiten bleibt.

Zu Aktion 2: Sicherer Einsatz im nicht reservierten Luftraum – grundlegende Technologien

Im Falle einer gleichberechtigten Nutzung des Luftraums durch bemannte und unbemannte Luftfahrzeuge sollte auch die technische und betriebliche Sicherheit der unbemannten Luftfahrzeuge grundsätzlich gleichwertig zu den bemannten nachgewiesen sein.

Im Hinblick auf die fortschreitende technische Entwicklung und den sachgerechten Erkenntnisgewinn sollten die Regelungen im Interesse der Luftver-

kehrssicherheit stufenweise und dem Betrieb – je nach Umfang und Berechtigung der Teilnahme am Luftverkehr – angemessen erfolgen (Betrieb in Sichtweite, Betrieb außerhalb der Sichtweite, Betrieb im kontrollierten Luftraum oder im nicht kontrollierten Luftraum).

Zu Aktion 4: Schutz der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger

Der Betrieb von zivilen unbemannten Luftfahrtsystemen darf nicht zu einer Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führen. Grundsätzlich sind daher alle einschlägigen schon bestehenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen bei der Nutzung solcher Systeme zu beachten. Soweit die bestehenden Regelungen nicht ausreichend sind, um den spezifischen Gefahren für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die durch die Einführung der neuen Technik entstehen, Rechnung zu tragen, sind in dem zu erarbeitenden Regelwerk konkrete datenschutzrechtliche Einzelbestimmungen vorzusehen.

Was den zivilrechtlichen Schutz der Privatsphäre angeht, so geht die Bundesregierung davon aus, dass jeder Mitgliedstaat über grundlegende privatrechtliche Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre verfügt, so dass es nicht erforderlich erscheint, diesen grundlegend für den Bereich der zivilen unbemannten Luftfahrtsysteme auszugestalten. Es dürfte jedoch sinnvoll sein, Vorschriften aufzunehmen, um typischerweise mit der Verwendung von zivilen unbemannten Luftfahrtsystem drohenden Beeinträchtigungen der Privatsphäre vorzubeugen. So wären z. B. Vorschriften über zulässige Auflösungen von Kameras zu erwägen, um ein Ausspähen umfriedeten Privatbesitzes durch unbenannte Luftfahrtsysteme mit Kameras zu verhindern.

11. Wie hat sich die Bundesregierung in der Ratsarbeitsgruppe „Luftverkehr“ zu dem EU-Kommissionspapier verhalten?

In der Ratsarbeitsgruppe Luftverkehr wurde stets die abgestimmte Position der Bundesregierung vertreten.

12. Auf welche Weise haben deutsche Behörden die Tagesordnung des Europäischen Rates für Verkehr, Telekommunikation und Energie zur Integration von Drohnen in den allgemeinen, von der zivilen Luftfahrt genutzten Luftraum am 8. Oktober 2014 mitgestaltet?

Die Tagesordnung für den Verkehrsministerrat am 8. Oktober 2014 wurde vom Ratssekretariat vorgelegt und am 1. Oktober 2014 durch den 2512. Ausschuss der Ständigen Vertreter, Teil I, und damit auch durch den Vertreter der Bundesregierung gebilligt.

13. Welche auf der Sitzung gehaltenen Beiträge werden von der Bundesregierung begrüßt, und zu welchen nimmt das BMVI eine konträre Haltung ein?

Die Bundesregierung erklärte, dass der bemannte Flugbetrieb durch den Einsatz von Drohnen nicht benachteiligt werden dürfe und sprach sich für eine stufenweise Harmonisierung aus, solange dabei genug Flexibilität für nationale Besonderheiten bleibe.

14. Inwiefern hält die Bundesregierung „harmonisierte“ europäische Flugregeln für Drohnen für erforderlich?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

15. Inwiefern hält die Bundesregierung die gegenwärtigen Datenschutzregeln in den Mitgliedstaaten der EU für ausreichend?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

16. Inwiefern trifft es zu, dass die Bundesregierung ein Ungleichgewicht zwischen Forderungen der Industrie, die Überwachungssysteme verkaufen wollen, und Bürgerrechten ausmacht, und worin besteht diese mögliche Schiefelage?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

17. Wie könnte diese aus Sicht der Bundesregierung ausbalanciert werden?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

18. Wie steht die Bundesregierung zu der Möglichkeit einer zukünftigen Regulierung für Drohnenflüge ziviler Behörden, dass bestimmte Orte, Zeiten oder Veranstaltungen nicht von Drohnen überwacht werden dürfen oder eine Überwachung stets vorher mitgeteilt werden muss?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Diese Aspekte werden aber bei zukünftigen Regelungen und möglichen Genehmigungen zu berücksichtigen sein.

19. Inwiefern hält auch die Bundesregierung die Einrichtung einer neuen EU-Drohnen-Arbeitsgruppe für erforderlich, und welche zivilen und/oder militärischen Behörden sollten daran teilnehmen?

Derzeit sind mehrere Arbeitsgruppen sowohl auf europäischer (z. B. „Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems“ – „JARUS“) als auch auf internationaler Ebene mit der Erarbeitung von Empfehlungen für den sicheren Betrieb von UAS befasst. Es ist davon auszugehen, dass diese Ergebnisse unmittelbar in die regulatorischen Arbeiten der EASA einfließen werden.

Das BMVI unterstützt u. a. die Harmonisierung von internationalen Empfehlungen über den grenzüberschreitenden Betrieb, Einsatz und Flugführung von unbemannten Luftfahrzeugen und hat für die Arbeitsgruppe „Unmanned Aircraft Systems Group“ (UASSG) der ICAO Mitarbeiter des Luftfahrt-Bundesamtes (LBA), der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und der Bundesnetzagentur als Experten gemeldet. Ergebnis wird ein umfassendes Handbuch sein. Im November 2014 hat die ICAO das „Remotely Piloted Aircraft Systems Panel (RPASP)“ etabliert, das diese Arbeitsergebnisse fortführen wird. Auch in diesem Gremium ist eine deutsche Beteiligung sichergestellt.

20. Welchen Stand hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Umsetzung eines Kooperationsabkommens der EU-Verteidigungsagentur und der EASA?

Seit Juni 2014 besteht ein Kooperations-Abkommen zwischen der Verteidigungsagentur der Europäischen Union und der EASA.

21. Auf welche Weise werden dort nach Kenntnis der Bundesregierung die Beschleunigung verkehrsrechtlicher Fragen und der gegenseitige Austausch zur Lufttüchtigkeit von Drohnen behandelt?

Diese Fragen werden dort nach Kenntnis der Bundesregierung nicht betrachtet.

22. Welche Initiativen sind der Bundesregierung hierzu bekannt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.