

## Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Entwurf einer Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5365  
Fax: +49 30 2020-6365

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-5365  
Fax: +32 2 28247-6365  
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:  
**Björn Karaus**  
**S 1 – Transport und Luftfahrt**

E-Mail: [b.karaus@gdv.de](mailto:b.karaus@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)



## Zusammenfassung

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Schutzes unbeteiligter Dritter grundsätzlich eine Regulierung der Nutzung von unbemannten Fluggeräten. Statt einer Kennzeichnungspflicht für die Eigentümer schlagen wir allerdings eine Registrierungspflicht für die Halter von Flugmodellen vor.

Im Sinne einer transparenten und in sich konsistenten Regelung wäre darüber hinaus eine gleichzeitige Modifizierung der in § 43 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) geregelten Versicherungspflicht für Luftfahrzeuge sinnvoll.

## 1. Einleitung

Der vorliegende Verordnungsentwurf verfolgt u. a. das Ziel, die Nutzung von unbemannten Fluggeräten zu Zwecken der Freizeitgestaltung (Flugmodelle) zu regulieren und so die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen. Die deutsche Versicherungswirtschaft unterstützt dieses Ziel ausdrücklich.

So halten wir insbesondere die Beschränkung des Betriebs unbemannter Luftfahrzeuge über Wohngebieten für eine sinnvolle Maßnahme. Statt der Einführung einer Kennzeichnungspflicht für die Eigentümer schlagen wir allerdings eine Registrierungspflicht für die Halter von Flugmodellen und unbemannten Luftfahrtsystemen vor.

## 2. Registrierungspflicht für Halter

§ 19 Abs. 2 E-LuftVZO sieht eine Kennzeichnungspflicht für Eigentümer von Flugmodellen und unbemannten Luftfahrtsystemen vor.

Nach unserer Auffassung wäre die Einführung einer **Registrierungspflicht** in einem zentralen Register, etwa durch eine dem Verfahren in den USA vergleichbare Online-Registrierung, effektiver und im Interesse des Opferschutzes besser. Zweifelhaft ist nämlich nach unserer Einschätzung, ob der jeweils Verpflichtete bei einem Umzug oder einer Weiterveräußerung des Luftfahrzeugs immer den mit der Anschaffung und Befestigung einer neuen, aktualisierten Plakette verbundenen zeitlichen und finanziellen Aufwand zu leisten bereit sein wird. Im Gegensatz hierzu erscheint eine Online-Registrierung einfacher und leichter handhabbar.

Unabhängig davon soll nach unserem Verständnis die Kennzeichnung bzw. Registrierung die Identifizierung des zum Schadensersatz Verpflichteten erleichtern. Dies ist aber gemäß § 33 Abs. 1 LuftVG nicht der *Eigentümer*, sondern der *Halter*. Im Sinne eines Regelungsgleichlaufs sollte daher Adressat einer Kennzeichnungs- oder Registrierungspflicht ebenfalls der Halter des Luftfahrzeugs sein.

### **3. 0,25 Kilogramm Startmasse als Bezugsgröße**

Auf Seite 19 des vorgelegten Entwurfs wird ausgeführt, dass im Falle eines Absturzes erst ab einer Startmasse von 0,25 Kilogramm ein Gefährdungspotential für unbeteiligte Dritte am Boden vorhanden sei. Folgerichtig wird die Startmasse des Flugmodells von 0,25 Kilogramm an verschiedenen Stellen des Entwurfs als Bezugsgröße herangezogen.

So müssen gemäß § 19 Abs. 2 E-LuftVZO Eigentümer unbemannte Luftfahrzeuge mit einer Startmasse von mehr als 0,25 Kilogramm mit ihrem Namen und mit ihrer Anschrift versehen.

Außerdem ist gemäß § 21 b Abs. 1 S. 1 Nr. 7 E-LuftVO über Wohngebieten ein Nutzungsverbot u. a. für solche unbemannten Luftfahrzeuge vorgesehen, deren Startmasse mehr als 0,25 Kilogramm beträgt.

Ebenso wird hinsichtlich des Verbots des Betriebs unbemannter Luftfahrtsysteme und Flugmodelle außerhalb der Sichtweite des Steuerers gemäß § 21 b Abs. 1 S. 2 E-LuftVO auf die Startmasse des Gerätes von mehr als 0,25 Kilogramm abgestellt.

Die dargestellten Regelungen gehen von der Annahme aus, dass alle Flugmodelle und unbemannten Luftfahrtsysteme erst ab einer Startmasse von 0,25 Kilogramm besondere Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs oder für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen können (vgl. S. 15). Dies halten wir für sachgerecht.

Eine Startmasse von 0,25 Kilogramm wird auch auf europäischer Ebene als Höchstgrenze für eine sog. „Harmless“-Kategorie diskutiert, bei der eine Regulierung durch Luftverkehrsbehörden nicht für erforderlich gehalten wird (vgl. S. 28). Ebenso hält der US-amerikanische Verordnungsgeber Federal Aviation Administration (FAA) eine Abflugmasse von 0,25 Kilogramm als Abgrenzungskriterium für eine Registrierungspflicht des Betreibers für angemessen.

#### 4. Versicherungspflicht

In Anknüpfung an diese Erwägungen wäre nach Ansicht der deutschen Versicherungswirtschaft auch eine Modifizierung der Versicherungspflicht für zu Freizeit Zwecken genutzte Luftfahrzeuge anhand der genannten Startmasse von 0,25 Kilogramm insbesondere im Rechtssicherheitsinteresse sinnvoll.

Gemäß § 43 Abs. 2 LuftVG sind Halter von Luftfahrzeugen derzeit verpflichtet, zur Deckung ihrer Haftung auf Schadensersatz eine Luftfahrthaftpflichtversicherung zu unterhalten. Eine sachgerechte Unterscheidung anhand der Startmasse ist bislang jedoch nicht vorgesehen, so dass nach dem Gesetzeswortlaut **jedes** Luftfahrzeug im Sinne des § 1 Abs. 2 LuftVG der Versicherungspflicht unterliegt, auch wenn es lediglich für Spiel- und Freizeit Zwecke genutzt wird. Oftmals weiß der private Drohnenutzer nicht, dass er der Pflichtversicherung unterliegt und unterlässt den Abschluss einer gesonderten Luftfahrthaftpflichtversicherung, zumal der Abschluss einer Luftfahrthaftpflichtversicherung behördlich auch nicht kontrolliert wird. Im Schadenfall trägt somit der Geschädigte das Insolvenz- oder Ausfallrisiko des Schädigers. Dieser Zustand ist unbefriedigend.

Infolge der für alle Luftfahrzeuge geltenden Versicherungspflicht ist ein Versicherungsschutz für privat genutzte Flugmodelle über die Privathaftpflichtversicherung derzeit nämlich grundsätzlich nicht vorgesehen. Nach den unverbindlichen GDV-Musterbedingungen „Allgemeine Versicherungsbedingungen für die Privathaftpflichtversicherung (AVB PHV)“ besteht Versicherungsschutz nämlich nur für Schäden, die von Luftfahrzeugen verursacht werden, die nicht der Versicherungspflicht unterliegen. Hintergrund dieser Regelung sind aufsichts- und versicherungsrechtliche Maßgaben, die für versicherungspflichtige Risiken beachtet werden müssen.

Würden nun bestimmte Flugmodelle durch eine gesetzliche Neugestaltung von der Versicherungspflicht befreit, wären diese automatisch über die Privathaftpflichtversicherung versichert. Zur Zeit verfügen ca. 85 % der Haushalte in Deutschland über eine solche Privathaftpflichtversicherung.

Der einfachste Weg, einen umfangreichen Versicherungsschutz für Flugmodelle mit geringem Schadenpotential automatisch zu erreichen, wäre daher, bestimmte Flugmodelle von der Versicherungspflicht zu befreien. Hierbei wäre es sachgerecht, ein Abgrenzungskriterium heranzuziehen, das das von den Flugmodellen ausgehende Gefährdungspotential ebenso berücksichtigt wie die Nachvollziehbarkeit für den Verbraucher.

Von der Rechtsprechung hierzu entwickelte Kriterien sind nach unserer Auffassung nicht sachgerecht. In der Vergangenheit hatte die Rechtsprechung entschieden, dass Modellflugzeuge unter bestimmten Voraussetzungen als Kinderspielzeug anzusehen seien und daher kein „Luftfahrzeug“ im Sinne des § 1 Abs. 2 LuftVG sind<sup>1</sup>. Allerdings halten wir eine Befreiung von der Versicherungspflicht für „Kinderspielzeug“ nicht für sinnvoll. In dem genannten Urteil stellte das Gericht darauf ab, dass das fragliche Modellflugzeug nach „Art, Bedeutung, Betrieb und Wirkung“ keine Schäden herbeiführen könne, wie sie dem Luftverkehr eigen sind. Solche Kriterien bieten keine eindeutige und transparente Beurteilungsgrundlage für die Abgrenzung gegenüber versicherungspflichtigen Luftfahrzeugen.

Ebenso unpraktikabel wäre eine Definition des Kinderspielzeugbegriffs anhand produktsicherheitsrechtlicher Vorschriften, nach denen solche Produkte als Spielzeug gelten, die „dazu bestimmt oder gestaltet sind, von Personen unter vierzehn Jahren zum Spielen verwendet zu werden“<sup>2</sup>. In einschlägigen Internetverkaufsportalen werden nämlich auch solche Flugmodelle als „Spielzeug-Drohne“ angeboten, deren Nutzung nach Herstellerangaben erst ab vierzehn Jahren empfohlen wird. Für den Verbraucher wäre daher nicht ohne Weiteres ersichtlich, ob sein Flugmodell als „Kinderspielzeug“ von der Versicherungspflicht befreit ist oder nicht.

Konsequent und für den Verbraucher leicht nachzuvollziehen wäre es daher, auch für eine Befreiung von der Versicherungspflicht die im Rahmen der vorliegenden Verordnung mehrfach herangezogene Startmasse von weniger als 0,25 Kilogramm als Abgrenzungskriterium heranzuziehen. Im Rahmen einer gegebenenfalls späteren Überarbeitung des § 43 Abs. 2 LuftVG könnte mithin eine Ausnahme von der Pflichtversicherung für solche Flugmodelle im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 9 LuftVG vorgesehen werden, deren Abflugmasse 0,25 Kilogramm nicht übersteigt und die nicht mit Treibsätzen angetrieben werden.

Eine solche transparente Regelung wäre angesichts der weiten Verbreitung privater Haftpflichtversicherungen geeignet, sowohl den Schutz der Allgemeinheit als auch der Halter von Flugmodellen angemessen zu berücksichtigen.

Berlin, den 21.10.2016

---

<sup>1</sup> vgl. Urteil des OLG Düsseldorf vom 15.06.1972, AZ: 12 U 226/71

<sup>2</sup> vgl. § 2 Nummer 24 a Zweite Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug) (2. ProdSV)