



StMUV - Postfach 81 01 40 - 81901 München

Per E-Mail

An die
höheren Naturschutzbehörden
unteren Naturschutzbehörden

nachrichtlich:
Landesamt für Umwelt
Akademie für Naturschutz und
Landschaftspflege

Ihre Nachricht

Unser Zeichen
61-U8603.8-2017/1-69

Telefon +49 (89) 9214-2262
Dr. Markus Vordermayer-Riemer

München
20.10.2022

Naturschutzrecht; Einsatz von Drohnen zur Rehkitzrettung und Bodenbrütersuche
in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Anliegen, durch Drohneneinsätze Rehkitze, Niederwild oder auch andere Tiere wie etwa Bodenbrüter vor den Gefahren landwirtschaftlicher Mahd zu schützen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Schwierigkeiten begegnet das Anliegen daher weniger von fachlicher, sondern von rechtlicher Seite, da beispielsweise das Störungsverbot rein rechtlich unabhängig davon gilt, ob mit der Störung (durch den Drohnenflug) ein noch größerer Schaden (durch die Mahd) verhindert werden soll.

Um eventuellen Unsicherheiten im Hinblick auf einen solchen Einsatz von Drohnen vorzubeugen, möchten wir mit diesem Schreiben die rechtlichen Rahmenbedingungen erläutern, Hinweise zu rechtlichen Lösungsmöglichkeiten geben, sowie auf einige fachliche Maßgaben hinweisen, die einen aus Naturschutzsicht unproblematischen Drohneneinsatz ermöglichen sollten.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Vorab möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass auch nach der Neuregelung der Vorschriften über den „Betrieb von unbemannten Fluggeräten“ in der Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) durch das Gesetz vom 14.6.2021, BGBl. I S. 1766, davon auszugehen ist, dass Naturschutzrecht und Luftrecht parallel anwendbar sind, also neben den luftrechtlichen Regelungen auch (ggf. weitergehendes) Naturschutzrecht zu beachten ist. Hierzu nehmen wir ergänzend Bezug auf unsere Nachricht vom 17.09.2021 (Az. 61h-U8603.8-2017/1-45, siehe Infoportal Naturschutz).

a) Luftrecht

Nach der nunmehr geltenden Regelung ist für den Betrieb von Drohnen in naturschutzrelevanten „geografischen Gebieten“ der „Erlaubnistatbestand“ des § 21h Abs. 3 Nr. 6 LuftVO zu beachten. Damit ergeben sich für Naturschutzgebiete (NSG), Natura 2000-Gebiete und Nationalparks insgesamt drei Möglichkeiten, die Zulässigkeit des Drohnenbetriebs herzustellen:

- (1) ausdrückliche Zustimmung durch zuständige Naturschutzbehörde (dies ist die jeweils örtlich zuständige uNB);
- (2) abweichende Regelung im Landesrecht (dies bezieht sich grundsätzlich auf alle drei Gebietskategorien, ist in Bayern aber allenfalls für NSG und durch NSG/LSG-Verordnung geschützte Natura 2000-Gebiete relevant);
- (3) nur für Naturschutzgebiete und Natura 2000-Gebiete: erlaubnisfreier Betrieb bei Einhaltung von vier (kumulativen) Anforderungen, nämlich: (a) Betrieb nicht zu Zwecken des Sports / der Freizeitgestaltung (d.h. für andere Zwecke); (b) Betrieb in einer Höhe von mehr als 100 Metern; (c) Kenntnis des Schutzzwecks des Schutzgebietes und angemessene Berücksichtigung sowie (d) Luftraumnutzung für den Betrieb unumgänglich.

Sofern im Fall der Kitzrettung die vier in Variante 3 aufgeführten besonderen Kriterien nicht vollständig erfüllt werden können, insbesondere im Hinblick auf die Mindestflughöhe, ist es nach dem Luftrecht erforderlich, dass entweder eine Zustimmung der „zuständigen Naturschutzbehörde“ (= örtliche uNB) eingeholt wird (Variante 1) oder der Betrieb von Drohnen in dem jeweiligen Gebiet „nach landesrechtlichen Vorschriften abweichend geregelt“ ist (Variante 2), was beispielsweise in einer NSG-Verordnung der Fall sein kann.

Für Fragen im Zusammenhang mit den einschlägigen luftrechtlichen Regeln wenden Sie sich bitte an das zuständige Luftamt.

b) Naturschutzrecht

Die hier relevanten Fallkonstellationen berühren insbesondere die Vorschriften über die naturschutzrechtlich geschützten Gebiete einschließlich des Natura 2000-Rechts sowie das Artenschutzrecht.

Im Hinblick auf die Vorgaben einer **NSG-Verordnung** oder einer **Verordnung über einen geschützten Landschaftsbestandteil** ist gegebenenfalls ein Verbotstatbestand für den Drohnenflug zu beachten. In einem **Landschaftsschutzgebiet (LSG)** gelten ggf. Erlaubnispflichten.

Ebenso kann auch nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass der Einsatz von Drohnen in einem **Natura 2000-Gebiet** im Einklang mit § 34 BNatSchG steht. Entscheidend hierfür ist, ob der Drohnenflug geeignet ist, das Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen.

Mit Blick auf das besondere **Artenschutzrecht** ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass artenschutzrechtliche Verbotstatbestände wie etwa das Störungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) greifen. Hierfür ist erforderlich, dass in den in der Vorschrift genannten Zeiträumen eine erhebliche Störung der geschützten Tierarten im Sinne des § 44 Abs. 1 Nr. 2 letzter HS BNatSchG erfolgt.

2. Rechtliche Lösungsmöglichkeiten

Grundsätzlich ist das Abfliegen eines zu mähenden Feldes zur Wildtierrettung sinnvoll und wünschenswert, solange durch den Drohneneinsatz nur die konkret zu mähende Fläche beunruhigt wird. Die Naturschutzbehörden sollten bei der Beurteilung derartiger Fälle ein besonderes Augenmerk auf dieses Kriterium legen.

Für die Naturschutzbehörden bestehen zwei Möglichkeiten, eine Zulässigkeit des Drohneneinsatzes zu steuern:

a) Festlegung von (fachlichen) Kriterien für einen generell zulässigen Drohneneinsatz

Die uNB legt Kriterien für einen Drohneneinsatz fest, bei deren Einhaltung der Einsatz nicht gegen Naturschutzrecht verstößt und ein Einsatz daher ohne weitere Genehmigungen, Ausnahmen, Befreiungen oder dergleichen (im Folgenden: „Gestattungen“) durch die Naturschutzbehörden als zulässig erachtet wird. Dies ist freilich nur möglich, wo die Zulässigkeit für fachliche Wertungen offen ist. Sind ausdrückliche Verbote ohne fachliche Wertungsmöglichkeit festgesetzt, z.B. ein absolutes „Modellflugverbot“ o.ä. in Schutzgebietsverordnungen, kommt diese Methode nicht in Betracht.

Da die Kriterien für eine Zulässigkeit lokal unterschiedlich sein dürften, können diese nicht bayernweit einheitlich vorgegeben werden. Hinweise, welche Kriterien dies sein könnten, finden Sie (nicht abschließend) unter Nr. 3 dieses Schreibens. Die uNB kann beispielsweise für den Landkreis oder verschiedene Teilbereiche solche Kriterien aufstellen, publizieren sowie den Landwirten und Drohnenbetreibern mitteilen. Es handelt sich bei einer derartigen Erklärung naturschutzrechtlich **um rein fachliche Hinweise**, bei deren **Beachtung die uNB davon ausgeht, dass der Einsatz** im Hinblick auf die allgemein geltenden naturschutzrechtlichen Rahmenbedingungen (siehe oben unter Nr. 1.b) **ohne weiteres zulässig ist**.

Zugleich kann in dieser Erklärung klargestellt werden, dass die uNB für alle Drohnenflüge, die die aufgestellten Kriterien einhalten, eine **Zustimmung** zum Drohnenflug **im Sinne des Luftfahrtrechts** erteilt (s.o.).

b) Förmliche Regelung durch Verwaltungsakt

Die zuständige Naturschutzbehörde kann auch die erforderlichen Gestattungen (ggf. unter bestimmten Auflagen) erteilen. Dieser Verwaltungsakt muss aber nicht im Einzelfall für jeden Drohneneinsatz erteilt werden. Da Verwaltungsakte auch als Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes – BayVwVfG) erlassen werden können, kann die Gestattung entweder für einen bestimmten Adressaten für eine unbestimmte Anzahl von Flügen oder für einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis für eine konkrete Kategorie von Flügen erteilt werden. Eine derartige Gestattung, in welcher Form auch immer, stellt auch eine Zustimmung zum Drohnenflug im Sinne des Luftfahrtrechts dar (s.o.).

Es sollte generell darauf geachtet werden, dass bei einer Festlegung von fachlichen Kriterien zur generellen Zulässigkeit (a) oder einer Gestattung per Allgemeinverfügung (b) vorab, wenn möglich, eine Anzeige der Drohnenflüge bei der uNB mit Angaben über Datum, Zeit und Ort der jeweiligen Drohnenflüge erfolgt. Ferner sollten zum Ende der jeweiligen Flugsaison eine Übersicht der Schutzgebietsflächen, auf denen ein Drohneneinsatz erfolgte, und die erzielten Ergebnisse / Erkenntnisse, an die uNB übermittelt werden. Um eventuelle datenschutzrechtliche Bedenken zu vermeiden, regen wir an, solche Übersichten nur in anonymisierter Form erstellen zu lassen.

Wir bitten alle höheren und unteren Naturschutzbehörden, hier die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Landwirten und Drohnenpiloten einen unbürokratischen Einsatz zu ermöglichen. Insbesondere kann etwa bei der Prüfung zumutbarer Alternativen berücksichtigt werden, dass dem besonderen Artenschutzrecht unterliegende gestörte Tiere andernfalls kurze Zeit später mit hoher Wahrscheinlichkeit durch die Mahd getötet oder deren Lebensstätten zerstört würden.

3. Mögliche fachliche Kriterien für den Drohneneinsatz zur Kitzrettung und Bodenbrütersuche

Unter Beachtung gewisser fachlicher Maßgaben sollten sich die aus dem Drohneneinsatz resultierenden Störungen bzw. Beeinträchtigungen auf ein Minimum reduzieren lassen. Aus Sicht des Naturschutzes sollten dabei insbesondere Vorkehrungen zu Gunsten von naturschutzrechtlich geschützten Tierarten (insbesondere Vögeln) getroffen werden, die durch den Drohneneinsatz eventuell beeinträchtigt werden.

In Abstimmung mit der Vogelschutzwarte des Landesamts für Umwelt (LfU) können folgende Kriterien genannt werden, die je nach Situation für einen Ausschluss der Störungswirkung bzw. eine Störungsminimierung in Betracht kommen:

- a) Die Drohne wird ausschließlich zum Zweck der Rettung von Rehkitzen und Niederwild oder Bodenbrütern eingesetzt.
- b) Die Drohnenflüge sind räumlich und zeitlich auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt.
- c) Es wird eine möglichst kleine, leise und nur elektrisch betriebene Drohne verwendet.
- d) Start und Landung der Drohne erfolgen möglichst nur in Bereichen, die bereits regelmäßig von Menschen frequentiert werden (Straßen, Wege, Parkplätze etc.). Es wird dabei ein möglichst großer Abstand zu geschützten Tieren bzw. benachbarten naturnahen Lebensräumen (z.B. Feuchtgebieten) eingehalten (Mindestabstand von 100 m empfohlen).
- e) Die Drohne wird weitestgehend auf den zu überprüfenden Flurstücken eingesetzt. Bereiche, die ohnehin von der Mahd zur Aufzuchtzeit ausgenommen sind (wie Wiesen mit VNP-Maßnahmen, später Schnitt oder Streuwiesen) sollen nicht überflogen oder abgesucht werden.
- f) Die Drohnenflüge werden in der jeweils maximal möglichen Flughöhe durchgeführt, in der noch eine sichere und effektive Detektion erzielt werden kann. Aus störungsökologischer Sicht erscheinen grundsätzlich 40-50 m Flughöhe angemessen.
- g) Es ist eine ruhige Flugweise mit Flugbahnen auf möglichst gleichbleibender Höhe anzustreben. Plötzliche Richtungswechsel und rasante Flugmanöver im Nahbereich von geschützten Tieren sind zu unterlassen. Ein direktes Anfliegen von geschützten Tieren ist zu unterlassen.

- h) Bei sichtbaren Reaktionen von geschützten Tieren (Nervosität, Flucht, Angriff etc.) wird sofort Abstand gesucht und der Drohnenflug bei anhaltenden Reaktionen ggf. abgebrochen. Bei Angriffen (z.B. durch Greifvögel) wird die Drohne zügig nach oben gesteuert, vom Angriffsort entfernt und der Drohnenflug in diesem Gebiet abgebrochen.
- i) Flüge in Gebieten mit hoher Besucherfrequenz werden möglichst nicht an Sonn- und Feiertagen durchgeführt, um das Risiko der unerlaubten Nachahmung zu reduzieren.
- j) Interessierte Erholungssuchende sollen aktiv über den besonderen Sinn und Zweck des Drohnenfluges zur Kitzrettung bzw. Bodenbrütersuche informiert und darauf hingewiesen werden, dass für Drohnenflüge zu Freizeitwecken in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten eine vorherige Abstimmung mit der zuständigen Naturschutzbehörde erforderlich ist.

In der Regel dürften nicht alle Kriterien erfüllbar sein. Je mehr dieser Kriterien erfüllt werden können, desto eher sind erforderliche Gestattungen unproblematisch zu gewähren. Ist eine Vielzahl dieser Kriterien erfüllt, kommt in der Regel eine generelle Zulässigkeit (siehe oben unter Nr. 2.a) in Betracht. Diese Liste ist nicht abschließend und dient lediglich als Richtschnur für die uNBs, welche die Entscheidung über die Festlegung von fachlichen Kriterien für eine generelle Zulässigkeit bzw. Regelungen durch Verwaltungsakt eigenständig treffen können. Bei fachlichen Fragen bietet sich eine Rücksprache mit der Vogelschutzwarte des LfU an.

Dieses Schreiben wird in das Infoportal Naturschutz eingestellt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Eichacker
Ministerialrat