

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

21.05.2019

Geschäftszahl

Ra 2018/03/0074

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Thienel und die Hofräte Dr. Handstanger, Dr. Lehofer, Mag. Nedwed und Mag. Samm, unter Mitwirkung des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Revision des DI E S in N, vertreten durch Dr. Thomas Gratzl, Rechtsanwalt in 4600 Wels, Pfarrgasse 15 a, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts

vom 9. Mai 2018, Zl. W249 2169178-1/14E, betreffend eine luftfahrtrechtliche Angelegenheit (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung), zu Recht erkannt:

Spruch

Das angefochtene Erkenntnis wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat der revisionswerbenden Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.346,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

1 I. Gegenstand

2 A. Mit Bescheid vom 20. Juni 2017 gab die vor dem Verwaltungsgericht belangte Behörde dem Antrag des Revisionswerbers auf Bewilligung des Betriebs eines unbemannten Luftfahrzeuges (uLFZ) der Klasse 1 gemäß § 24f Luftfahrtgesetz (LFG) statt und erteilte die Betriebsbewilligung unter Vorschreibung diverser Auflagen in folgendem Umfang:

"Geltungsbereich:	Kategorie A/Einsatzgebiet II im unbesiedelten Gebiet im gesamten Bundesgebiet
Befristung:	Die Bewilligung gilt vom Tage der Zustellung bis 31.07.2019.
Betriebszeiten:	(...)
Zweck:	private Foto- und Videoaufnahmen
Piloten:	(...)
Umfang der Erlaubnis:	Betrieb des unbemannten Luftfahrzeuges mit der Ordnungszahl 1092/16 (DJI Phantom 3 Advanced) bis zu einer maximalen Höhe von 150 m über Grund, in direkter, ohne technische Hilfsmittel bestehender Sichtverbindung zum Piloten.

Die Bewilligung wird unter Vorschreibung folgender Auflagen erteilt:

(...)

- Der Betrieb des unbemannten Luftfahrzeuges darf bis zum Einsatzgebiet II (unbesiedeltes Gebiet) erfolgen. (...) Weiters dürfen sich in diesem Gebiet bis auf den Piloten des unbemannten Luftfahrzeuges und der zum Zwecke des Fluges erforderlichen Personen nur vereinzelt Menschen temporär (z.B. Wanderer) aufhalten.

(...)

- In einem Umkreis von 50 m um den Flugbereich dürfen sich bis auf den Piloten des unbemannten Luftfahrzeuges und der zum Zwecke des Fluges erforderlichen Personen keine weiteren Personen aufhalten. Dies ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen. Sollten Personen in diesen Bereich eindringen, ist das unbemannte Fahrzeug sofort zu landen.

- In einem Umkreis von 150 m um den Flugbereich dürfen sich keine Menschenansammlungen oder Orte mit vermehrtem Passantenaufkommen befinden.

(...)

- Bei der Durchführung von Flügen ist zu besiedelten Gebieten und dicht besiedelten Gebieten ein Mindestabstand von 150 m einzuhalten.

(...)

- Beim Betrieb des unbemannten Luftfahrzeuges ist auf weiteren Luftverkehr zu achten. Das unbemannte Luftfahrzeug hat anderen Luftfahrzeugen stets auszuweichen, wobei das unbemannte Luftfahrzeug gegenüber allen anderen Luftfahrzeugen Nachrang hat. Bei Annäherung von Luftfahrzeugen ist das unbemannte Luftfahrzeug unverzüglich zu Boden zu bringen.

(...)

- Es ist ein Windstärkemessgerät aufzustellen. Bei Witterungsbedingungen, welche die Sicherheit des unbemannten Luftfahrzeuges beeinträchtigen können, ist der Flugbetrieb einzuschränken oder gegebenenfalls einzustellen.

(...)"

3 **B.** Mit dem angefochtenen Erkenntnis gab das Bundesverwaltungsgericht (VwG) der Beschwerde des Revisionswerbers insofern statt, als es den Spruch hinsichtlich der Betriebszeiten änderte und der Spruch bezüglich der Befristung nunmehr laute:

"Die Bewilligung gilt zwei Jahre ab Zustellung dieser Entscheidung.". Im Übrigen wies es die Beschwerde des Revisionswerbers als unbegründet ab und erachtete eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof als nicht zulässig.

4 In seiner Begründung führte das VwG - soweit für das Revisionsverfahren wesentlich - zusammengefasst aus, dass gemäß § 24f Abs. 3 LFG Bedingungen, Befristungen und Auflagen nur dann erteilt werden dürften, wenn dies im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlich sei. Gegenständlich spreche für die Befristung der Bewilligung, dass es im Gegensatz zur bemannten Luftfahrt kein "Luftfahrtregister" (gemeint: Luftfahrzeugregister) und damit keine Verpflichtung zur Löschung bzw. Bekanntgabe der Außerbetriebnahme eines uLFZ gebe, dies auch vor dem Hintergrund einer angenommenen maximalen Lebensdauer solcher Geräte von ein bis drei Jahren. Durch die Befristung werde die regelmäßige Überprüfung der Erteilungsvoraussetzungen und der Überblick der Behörde über die in Verwendung stehenden uLFZ sichergestellt. Dass beides dem Interesse der Sicherheit der Luftfahrt diene, liege auf der Hand. Auch die Möglichkeit der amtswegigen Überprüfung durch die belangte Behörde stehe der Befristung nicht entgegen. Hinsichtlich der Auflage des Flugverbotes, wenn sich im Einsatzgebiet bis auf den Piloten des uLFZ und der zum Zwecke des Fluges erforderlichen Personen mehr als nur vereinzelt Menschen temporär aufhielten, führt das VwG aus, dass für das gegenständliche uLFZ, das unter die Klasse 1, Kategorie A, falle, gemäß dem Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitshinweis Nr. 67 (LBTH 67) keine speziellen Lufttüchtigkeitsanforderungen zu erfüllen und keine speziellen Pilotenkompetenzen erforderlich seien. Aus diesem Grund liege eine Regelung im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt, die vorsehe, dass zwecks Gefährdungsminimierung für Personen nur dann geflogen werden dürfe, wenn sich im Einsatzgebiet nur vereinzelt Menschen aufhielten. Der bekämpfte Bescheid habe nicht auf eine numerische Anzahl von Personen abgestellt, es sei aber davon auszugehen, dass dem Piloten des uLFZ eine auf eine unbestimmte Anzahl bezogene Abschätzung im unbebauten und unbesiedelten Einsatzgebiet möglich und zumutbar sei. Das Gleiche gelte für die Auflage der Landepflicht, wenn Personen den 50 m Umkreis um den Flugbereich betreten. Auch sei die unterschiedliche Beurteilung einer zum Zwecke der Fluges erforderlichen Person von unbeteiligten Personen nicht "praxisfremd", weil sich erstere bewusst in die Nähe des uLFZ begeben, weswegen ihr im Falle einer Gefährdungssituation im Bewusstsein des Vorhandenseins des uLFZ im Luftraum in der Regel eine schnellere Reaktion möglich sei als etwa einem Wanderer. Ein ledigliches Absenken des uLFZ sei nicht ausreichend. Ebenso sei die Auflage, einen Mindestabstand von 150 m zu Menschenansammlungen und zu Orten mit erhöhtem Passantenaufkommen einzuhalten, unter Verweis auf die obigen Ausführungen im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlich. Eine Regelung, wie vom Revisionswerber vorgeschlagen, die Flughöhe, Fluggeschwindigkeit, Windrichtung und -stärke berücksichtige, müsste sehr detailliert sein und wäre damit unpraktikabel in Anwendung und Kontrolle. Aufgrund der Komplexität sei dadurch die Voraussetzung, die Sicherheit der Luftfahrt sicherzustellen, nicht mehr gegeben. Unter Zugrundlegung der Begründung zu den Anforderungen an Pilot und Lufttüchtigkeit des uLFZ sei auch die Auflage eines Mindestabstandes von 150 m zu besiedelten und dicht besiedelten Gebieten im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlich. Die Abstände seien fix festgelegt, weil die Berechnung der Wurfparabel sehr komplex sei und daher in realistischer Weise nicht davon ausgegangen werden könne, dass diese permanent berechnet werde. Es überfordere die Betreiber, abhängig von Flughöhe, Geschwindigkeit und Windgeschwindigkeit laufend den notwendigen Abstand zu berechnen, dies würde die Vollziehbarkeit der

Auflagen erheblich erschweren. Die Voraussetzung, die Sicherheit der Luftfahrt sicherzustellen, wäre diesfalls aufgrund der Komplexität der Anwendung nicht mehr gegeben. Auch liege ein Widerspruch zu § 24d LFG nicht vor, wonach keine Gefährdung bestehe, wenn uLFZ eine maximale Bewegungsenergie unter oder gleich 79 Joule hätten. Dieser Wert entspreche einem Wert, der für einen Menschen gerade noch nicht tödlich sei, woraus folge, dass, wenn dieser Wert auch nur minimal überschritten werde, das Gefährdungspotential signifikant höher sei, was die Festlegung der gegenständlichen Mindestabstände rechtfertige. Auch bestehe kein Zweifel, dass es gerade aufgrund der erforderlichen Minimierung jeder möglichen Gefährdung für die Luftfahrt, insbesondere für Sportflugzeuge und Helikopter, unumgänglich sei, eine umfassende Regelung in diesem Zusammenhang zu erlassen. Im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erfolge dies durch die Auflage, das uLFZ bei Annäherung von Luftfahrzeugen unverzüglich zu Boden zu bringen. Die Geschwindigkeit der Annäherung bemannter Luftfahrzeuge sei für den Piloten des uLFZ schwer abzuschätzen. Darüber hinaus sähen Flugmodelle und uLFZ bemannten Luftfahrzeugen oft sehr ähnlich und sei es für die bemannte Luftfahrt auch zur Berücksichtigung ihrer Ausweichregelungen daher schwierig zu unterscheiden, ob das Gerät kleiner oder nur sehr weit weg sei. Daher sei die genannte Auflage (wie erwähnt) im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt zu erlassen. Eine Auflage wie vom Revisionswerber vorgeschlagen, dass der Pilot des uLFZ (lediglich) die Höhe so stark zu reduzieren habe, dass keine Gefährdung bestehe, wenn er erkenne, dass sich ein Flugzeug nähere, wäre aufgrund der Unbestimmtheit und ihres subjektiven Elements nicht geeignet, die nötige Sicherheit der Luftfahrt sicherzustellen, weil der Pilot eines Flugzeuges oder Helikopters dennoch nicht wüsste, ob es sich um ein uLFZ oder um ein weit entferntes Flugzeug handle, und sie damit den Sicherheitsaspekt vollkommen an die subjektive Beurteilung des Piloten abgeben würde. Der vom Revisionswerber als undefiniert kritisierte Begriff der "Annäherung" sei dahin zu verstehen, dass bei Eindringen eines Luftfahrzeuges in den Sichtbereich das uLFZ zu Boden zu bringen sei. Auch die Auflage zur Aufstellung eines Windstärkemessgeräts sei im Sinne der Sicherheit der Luftfahrt vorzuschreiben, weil vom Hersteller jedes uLFZ im Datenblatt ein maximaler Bodenwind angegeben sei, bei welchem gewährleistet sei, dass das Gerät sicher betrieben werden könne, die permanente Aufstellung diene dazu, dem Betreiber auf eine schnelle und einfache Weise den momentan vorherrschenden Wind anzuzeigen. Dies ermögliche dem Piloten eine Abschätzung des sicheren Betriebs seines Geräts. Auch stelle etwa das Heraussuchen, Aufstellen, Einschalten, Positionieren etc. eine Ablenkung des Betreibers und damit ein erhöhtes Risikopotential dar. Die vom Revisionswerber vorgeschlagene Auflage, dass lediglich bei Windgeschwindigkeiten, die so deutlich spürbar seien, dass sie Zweifel auslösen könnten, ob ein sicherer Flug gestartet werden könnte, mittels Windstärkemessgerät unmittelbar vor dem Start die Windgeschwindigkeit zu messen sei, sei zu unbestimmt und nicht objektivierbar. Einer Risikominimierung im Sinne der Sicherheit der Luftfahrt würde damit nicht Rechnung getragen werden. Auch die Regelung, dass man in bestimmten Zeitabständen die Windgeschwindigkeit ablesen müsste, sei nicht zielführend bzw. ergebe sich sinnerfassend bereits aus der Auflage. So sei es auch beim Lenken eines Kfz erforderlich, regelmäßig einen Blick auf die Geschwindigkeitsanzeige zu werfen. Weiters liege die vom Revisionswerber geltend gemachte Gleichheitswidrigkeit der unterschiedlichen Behandlung von Geräten mit Kamera für die Abspeicherung von Fotos und Videos und solchen ohne diese Funktion (d.h. zwischen Modellflugzeugen und uLFZ) nicht vor. Unter Zugrundelegung der maßgebenden Gesetzesmaterialien (ErläutRV 2299 BlgNR XXIV. GP) folge, dass der Gesetzgeber die bis dahin vorliegende eindeutige rechtliche Unterscheidung zwischen Flugmodellen und uLFZ der Klassen 1 und 2 gerade nicht als sachgerecht erachtet und aus diesem Grund die neuen gesetzlichen Regelungen der §§ 24c bis 24k LFG eingeführt habe, wobei je nach Klassifizierung des Geräts im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt unterschiedliche Erfordernisse für den Betrieb festgelegt werden sollten. Diese Unterscheidung erscheine insbesondere in Anbetracht des unterschiedlichen Risikopotentials verschiedener Betriebsarten sachlich gerechtfertigt, weil bei Fotobzw. Filmflügen sowohl im privaten als auch im gewerblichen Bereich ein erhöhtes Gefährdungspotential für unbeteiligte Dritte bestehe, zumal die uLFZ für die Durchführung der Aufnahmen in der Regel näher an Objekte oder Personen herangeführt würden und möglicherweise noch unter (Wetter)Bedingungen betrieben würden, bei denen eine Verwendung zum alleinigen Zweck des Fluges selbst nicht erwogen werden würde. Eine Überschreitung des in § 24h LFG eingeräumten Verordnungsspielraums durch den LBTH 67 liege ebenso wenig vor. So bestimme §24h LFG, dass die im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlichen Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitsanforderungen für Flugmodelle sowie unbemannte Luftfahrzeuge die Klasse 1 von der belangten Behörde mittels Lufttüchtigkeits- oder Betriebstüchtigkeitshinweisen vorzuschreiben seien. In diesem Zusammenhang normiere der LBTH 67, dass sich der Betreiber bzw. der Pilot vor jeder Inbetriebnahme bei einer Vorflugkontrolle über den einwandfreien Zustand des uLFZ zu vergewissern habe. Im Zuge der Vorflugkontrolle sei auch eine Reichweitenprobe durchzuführen. Es sei evident, dass eine Kontrolle vor dem Flug insbesondere hinsichtlich Steuerung und Datenlink des Geräts eindeutig dem Interesse der Sicherheit der Luftfahrt entspreche, ferner sei auch keine mangelnde Bestimmtheit der Vorschrift zu erkennen. Die Regelung sei sinnerfassend zu verstehen, eine Kontrolle sei daher (auch wenn die Fernsteuerung des Multikopters des Revisionswerbers nicht errechne, welche Entfernung physikalisch möglich wäre) mit jenen geeigneten Maßnahmen vorzunehmen, mit denen vernünftigerweise die Steuerungsfähigkeit überprüft werden könne. Die Regelung des LBTH 67, wonach die Zustimmung des Grundstückseigentümers für Start bzw. Landung einzuholen sei, falle ebenfalls unter das Interesse der Sicherheit der Luftfahrt, weil nur dieser mitteilen könne, ob auf seinem Grundstück Gegebenheiten vorlägen, aufgrund derer aus Sicherheitsgründen von Start bzw. Landung eines uLFZ abzusehen sei. Eine Verfassungswidrigkeit des LBTH 67 sei daher nicht zu erkennen.

5 C. Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende, Rechtswidrigkeit des Inhaltes, in eventu Rechtswidrigkeit aufgrund Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend machende Revision, in welcher auch angeregt wird, beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Prüfung der Verordnung "Luft- und Betriebstüchtigkeitshinweis 67" zu stellen.

6 In der Zulässigkeitsbegründung der Revision wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass höchstgerichtliche Rechtsprechung zu § 24f Abs. 3 LFG und der darin normierten Voraussetzung der Erforderlichkeit im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt für die Erteilung von Befristungen, Auflagen und Bedingungen fehle. Die Befristung der gegenständlichen Betriebsbewilligung sei nicht erforderlich, da für die belangte Behörde immer eine Überprüfungsmöglichkeit der Sicherheit der Luftfahrt von Amts wegen gegeben sei. Auch fehle es an einer nachvollziehbaren Begründung, warum genau in zwei Jahren die Erteilungsvoraussetzungen überprüft werden müssten. Die Feststellung des VwG, dass uLFZ nur eine Lebensdauer von 1 bis 3 Jahren hätten, sei eine klare Schutzbehauptung, und sei dem in der mündlichen Verhandlung nur deshalb nicht widersprochen worden, weil die Argumentation des VwG nicht zielführend sei. Zudem enthalte das angefochtene Erkenntnis keine nachvollziehbare Begründung, weshalb ein Windstärkemessgerät vor jedem Flug, d. h. auch bei Windstille, aufgestellt werden müsse. Auch sei dies nicht erforderlich iSd § 24f Abs. 3 LFG. Ebenso fehle eine nachvollziehbare Begründung zur Erforderlichkeit iSd § 24f Abs. 3 LFG hinsichtlich der überschießenden Auflage der Landepflicht bei Annäherung eines anderen Luftfahrzeuges, wonach die Landepflicht bei jedem Eindringen in den Sichtbereich des uLFZ Piloten gelte und damit das uLFZ auch zu landen sei, wenn sich ein Verkehrsflugzeug in 10.000 m Höhe in Richtung des uLFZ bewege. Gleiches gelte für die Auflage der Landepflicht, wenn Personen den 50 m Umkreis um den Flugbereich betreten. Warum es erforderlich sei, unabhängig von der Flughöhe sofort landen zu müssen, wenn Personen den 50 m Umkreis um den Flugbereich betreten und warum genau diese 50 Meter-Grenze aus Sicherheitsgründen erforderlich sei, sei im angefochtenen Erkenntnis nicht nachvollziehbar begründet. Ein Absenken des vorliegenden uLFZ unter 5 m führe dazu, dass im Falle eines Absturzes die Aufschlagenergie unter 79 Joule bleibe und es daher gemäß § 24d LFG nicht mehr in den Anwendungsbereich des LFG falle. Es sei sachlich nicht zu rechtfertigen und daher gleichheitswidrig, wenn nicht bewilligungspflichtige Flugmodelle bis zu 25 kg gemäß § 18 Abs. 2 Luftverkehrsregeln (LVR) sogar über einzelne Personen fliegen dürften, jedoch das gegenständliche uLFZ aufgrund der gemäß § 24f Abs. 3 LFG vorgeschriebenen Auflage sofort landen müsse, wenn einzelne Personen den 50 m Umkreis beträten. Für Flugmodelle bis zu 25 kg gäbe es keinerlei technische Anforderungen und auch kein vorgeschriebenes Mindestalter für Piloten, trotzdem dürften diese Flugmodelle über einzelne Menschen und sogar in besiedelten Gebieten fliegen. Die strengere Reglementierung für uLFZ sei nicht nachvollziehbar und gleichheitswidrig. Selbst wenn der geforderte Sicherheitsabstand von 50 m gerechtfertigt sei, widerspreche die Auflage durch die Vorschreibung, den Sicherheitsabstand von 50 m durch "geeignete Maßnahmen sicherzustellen" der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes zum Bestimmtheitserfordernis von Auflagen. Auch fehle es hinsichtlich der Auflage, einen Mindestabstand von 150 m zu Orten mit erhöhtem Passantenaufkommen einzuhalten, an der Begründung bezüglich einer Erforderlichkeit iSd § 24f Abs. 3 LFG. Warum hier nicht wie auch bei Flugmodellen die Auflage des § 24c Abs. 2 LFG ausreichend sein sollte, wonach der Pilot stets darauf zu achten habe, dass durch den Betrieb keine Personen oder Sachen gefährdet werden dürften, werde im angefochtenen Erkenntnis nicht begründet. Weiters sehe die Vorschreibung des LBTH 67, dessen Regelungen laut Bewilligungsbescheid zu beachten seien, vor, dass die Zustimmung des Grundeigentümers für Start/Landung einzuholen sei. Auch eine derartige Regelung sei aus Sicherheitsgründen nicht erforderlich, weil es dem Revisionswerber aufgrund seiner langjährigen Erfahrung als Modellflieger sicher möglich sei, zu beurteilen, ob eine Stelle für Starts oder Landungen geeignet sei. Auch die Vorschreibung des LBTH 67, eine Reichweitenprobe mit jenen geeigneten Maßnahmen vorzunehmen, mit denen vernünftigerweise die Steuerungsfähigkeit überprüft werden könne, sei unpräzise und daher eine rechtswidrige Auflage.

7 Weiters seien mehrere in der Revision zitierte Regelungen des LBTH 67 gesetzwidrig. Etwa jene betreffend den Mindestabstand zu einem höherwertigen Einsatzgebiet, die Zustimmung des Grundeigentümers bezüglich der Start- und Landeerlaubnis, die Reichweitenprobe, das Landegebot bei Annäherung von Luftfahrzeugen sowie die Regelungen, dass sich nur vereinzelt bzw. keine Personen temporär im Gebiet befinden dürften, dass der Bewilligungsbescheid beim Betrieb des uLFZ mitzuführen und den Aufsichtsorganen vorzuweisen sei, dass der Betreiber Betriebsaufzeichnungen zu führen habe, welche zumindest Datum, Uhrzeit und Dauer des Einsatzes, den Namen des Piloten, den Ort des Fluges, die Anzahl der Starts und Landungen sowie gegebenenfalls Besonderheiten, Vorkommnisse und Betriebsstörungen enthalten und diese Aufzeichnungen für mindestens 2 Jahre aufzubewahren habe. Sie würden den durch § 24h LFG eingeräumten Verordnungsumfang überschreiten, weshalb angeregt werde, einen Antrag auf Prüfung der Verordnung und Aufhebung der genannten Passagen gemäß Art. 135 Abs. 4 B-VG iVm Art. 89 Abs. 2 B-VG und Art. 139 B-VG an den Verfassungsgerichtshof zu stellen.

8 Die belangte Behörde erstattete eine Revisionsbeantwortung mit dem Antrag, der Revision keine Folge zu geben.

9 II. Rechtslage

10 Die für den vorliegenden Fall relevanten Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes, BGBl. Nr. 253/1957 idF BGBl. I Nr. 108/2013 (LFG), lauten (auszugsweise) wie folgt:

" 4. Abschnitt

Flugmodelle und unbemannte Luftfahrzeuge

Flugmodelle

§ 24c. (1) Flugmodelle sind nicht der Landesverteidigung dienende unbemannte Geräte, die selbständig im Fluge in direkter, ohne technische Hilfsmittel bestehender Sichtverbindung zum Piloten verwendet werden können und

1. in einem Umkreis von höchstens 500 m und
2. ausschließlich unentgeltlich und nicht gewerblich im Freizeitbereich und ausschließlich zum Zwecke des Fluges selbst, betrieben werden.

(2) Flugmodelle mit einem Gewicht bis einschließlich 25 kg dürfen ohne Bewilligung gemäß Abs. 3 betrieben werden. Der Pilot hat stets darauf zu achten, dass durch den Betrieb dieser Flugmodelle keine Personen oder Sachen gefährdet werden.

(3) Flugmodelle mit einem Gewicht über 25 kg dürfen nur mit Bewilligung der Austro Control GmbH oder einer auf Grund einer Übertragung gemäß § 140b zuständigen Behörde betrieben werden. Diese Bewilligung ist zu erteilen, wenn

1. durch Vorlage einer Bescheinigung glaubhaft gemacht werden kann, dass das Flugmodell den gemäß § 24h erlassenen Lufttüchtigkeitsanforderungen entspricht sowie die gemäß § 24h erlassenen Betriebstüchtigkeitsanforderungen erfüllt, und
2. durch den Betrieb des Flugmodells das öffentliche Interesse der Sicherheit der Luftfahrt nicht gefährdet wird.

...

(4) Die Bewilligung gemäß Abs. 3 ist insoweit bedingt, befristet und mit Auflagen zu erteilen, als dies im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlich ist. Die Bewilligung ist zu widerrufen, wenn einer der Bewilligungsvoraussetzungen nicht oder nicht mehr gegeben ist oder gegen Auflagen verstoßen worden ist.

...

Unbemannte Geräte bis zu 79 Joule maximaler Bewegungsenergie

§ 24d. Soweit unbemannte Geräte mit einer maximalen Bewegungsenergie unter oder gleich 79 Joule, die selbständig im Fluge verwendet werden können, nicht höher als 30 Meter über Grund betrieben werden, ist darauf zu achten, dass durch den Betrieb keine Personen oder Sachen gefährdet werden. Abgesehen davon fallen diese Geräte nicht in den Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes.

...

Unbemannte Luftfahrzeuge der Klasse 1

§ 24f. (1) Unbemannte Luftfahrzeuge der Klasse 1 sind nicht der Landesverteidigung dienende unbemannte Fahrzeuge, die selbständig im Fluge verwendet werden können und in direkter, ohne technische Hilfsmittel bestehender Sichtverbindung zum Piloten

1. auch in einem Umkreis von mehr als 500 m und/oder
2. gegen Entgelt oder gewerblich oder zu anderen als in § 24c Abs. 1 Z 2 genannten Zwecken betrieben werden.

(2) Unbemannte Luftfahrzeuge der Klasse 1 dürfen nur mit Bewilligung der Austro Control GmbH oder einer auf Grund einer Übertragung gemäß § 140b zuständigen Behörde betrieben werden. Diese Bewilligung ist zu erteilen, wenn

1. vom Antragsteller glaubhaft gemacht werden kann, dass das unbemannte Luftfahrzeug der Klasse 1 den gemäß § 24h erlassenen Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitsanforderungen entspricht, sowie
2. durch den Betrieb des unbemannten Luftfahrzeuges der Klasse 1 das öffentliche Interesse der Sicherheit der Luftfahrt nicht gefährdet wird.

(3) Die Bewilligung gemäß Abs. 2 ist insoweit bedingt, befristet und mit Auflagen zu erteilen, als dies im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlich ist. Die Bewilligung ist zu widerrufen, wenn einer der Bewilligungsvoraussetzungen nicht oder nicht mehr gegeben ist oder gegen Auflagen verstoßen worden ist. Bewilligungen oder Zertifizierungen, die von einem Mitgliedstaat der europäischen Union oder einem durch zwischenstaatliche Vereinbarung gleichgestellten Staat ausgestellt worden sind, sind von der Austro Control GmbH oder der auf Grund einer Übertragung gemäß § 140b zuständigen Behörde anzuerkennen, soweit in dem jeweiligen Staat zumindest die gleichen Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitsanforderungen gestellt werden.

...

Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitshinweise

§ 24h. Die im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlichen Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitsanforderungen für Flugmodelle sowie unbemannte Luftfahrzeuge der Klasse 1 sind von der Austro Control GmbH oder einer auf Grund einer Übertragung gemäß § 140b zuständigen Behörde mittels Lufttüchtigkeits- oder Betriebstüchtigkeitshinweisen vorzuschreiben und in luftfahrtüblicher Weise kundzumachen. Dabei sind insbesondere die Art und der Umfang der zur Feststellung der Lufttüchtigkeit erforderlichen Überprüfungen, die Kennzeichnung, die Ausrüstungserfordernisse sowie die für den Betrieb erforderliche Befähigung für den Piloten festzulegen. Diese Lufttüchtigkeits- und Betriebstüchtigkeitshinweise sind von den Betreibern der Flugmodelle sowie den Haltern der unbemannten Luftfahrzeuge der Klasse 1 zu beachten und einzuhalten."

11 III. Erwägungen

12 A. Die vorliegende Revision erweist sich aufgrund der in

der Zulässigkeitsbegründung aufgezeigten Gründe zulässig, weil Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zu der hier maßgebenden Bestimmung des § 24f LFG, insbesondere im Hinblick auf die vorliegend entscheidungswesentliche Frage, wann Bedingungen, Befristungen bzw. Auflagen im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt im Sinne dieser Bestimmung erforderlich sind, noch nicht hinreichend vorliegt, um dem VwG die Leitlinien für die Entscheidung zur Verfügung zu stellen. Angesichts des Inhaltes dieser Bestimmung kann nicht gesagt werden, dass diese jedenfalls als klar und eindeutig zu qualifizieren ist (vgl. etwa VwGH 5.9.2018, Ra 2018/03/0030, mwH).

13 B. Gemäß § 24f LFG ist eine Bewilligung für unbemannte Luftfahrzeuge (uLFZ) der Klasse 1 insoweit bedingt, befristet und mit Auflagen zu erteilen, als dies im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlich ist. Der Verwaltungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass Auflagen, die als Nebenbestimmungen in den Spruch eines Bescheides aufgenommen werden, ausreichend bestimmt und aus sich selbst heraus vollziehbar sein müssen. Ob eine einem Bescheid beigefügte Auflage im Sinne des § 59 Abs. 1 AVG ausreichend bestimmt ist, bemisst sich nach den Umständen des Einzelfalls. Die Anforderungen an die Umschreibung von Auflagen dürfen nicht überspannt werden. Eine Auflage ist nicht schon dann zu unbestimmt, wenn ihr Inhalt nicht für jedermann unmittelbar eindeutig erkennbar ist. Ausreichende Bestimmtheit einer Auflage ist dann anzunehmen, wenn ihr Inhalt für den Bescheidadressaten objektiv eindeutig erkennbar ist. Gleiches gilt, wenn die Umsetzung des Bescheides durch den Bescheidadressaten unter Heranziehung von Fachleuten zu erfolgen hat, und für diese Fachleute der Inhalt der Auflage objektiv eindeutig erkennbar ist. Dies gilt nicht bloß für den durch die Auflage belasteten Konsensträger, sondern auch für die Partei, deren Rechte durch die Auflage geschützt werden sollen. Auch hinsichtlich einer solchen Partei widerspricht die Formulierung einer Auflage dem zuvor umschriebenen Bestimmtheitsgebot nur dann, wenn ihr Inhalt auch unter Beiziehung eines Fachkundigen nicht verlässlich ermittelt werden kann (vgl. etwa VwGH 20.12.2016, Ro 2014/03/0035, mwH). Die Frage der ausreichenden Bestimmtheit einer Auflage ist daher nicht allein eine Rechtsfrage, sondern auch eine Fachfrage (vgl. VwGH 10.10.2014, 2012/06/0020). Verfahrensrechtlich ist vor allem wesentlich, dass Hauptinhalt und Nebenbestimmungen ein untrennbares Ganzes bilden und daher nur zusammen bekämpft werden können und gemeinsam in Rechtskraft erwachsen (vgl. idS VwGH 9.9.2015, Ro 2015/03/0032; VwGH 26.6.2009, 2008/02/0413).

14 Hinsichtlich des Begriffes der Sicherheit der Luftfahrt hat der Verwaltungsgerichtshof klargestellt, dass der Begriff der Sicherheit der Luftfahrt weit zu verstehen ist, indem er nicht nur die Sicherheit des Luftverkehrs, sondern auch die Sicherheit von Personen und Sachen auf der Erde umfasst (vgl. idS VwGH 28.2.2014, 2012/03/0010; VwGH 29.4.2015, 2013/03/0157;

VwGH 11.12.1985, 3141/79). Angesichts der mit der gesetzlichen Regelung des § 24f LFG offensichtlich bezweckten Gefahrenabwehr bzw. Gefahrenvermeidung ist auch hier ein solch weites Begriffsverständnis zugrunde zu legen. Erforderlich nach diesem Verständnis dieser Bestimmung sind daher all jene Bedingungen, Befristungen bzw. Auflagen, welche die Sicherstellung des Interesses der Sicherheit der Luftfahrt bezwecken bzw. zur Hintanhaltung einer Beeinträchtigung des Interesses der Sicherheit der Luftfahrt dienen (vgl. die idZ zum KFG 1967 ergangene Rechtsprechung VwGH 26.1.2017, Ro 2016/11/0021; vgl. idS weiters VwGH 29.4.2015, 2013/03/0157).

15 B.a. Vor diesem Hintergrund dient die angeordnete Befristung der gegenständlichen Bewilligung der Sicherstellung des Interesses der Sicherheit der Luftfahrt und geht damit nicht über den Rahmen zulässiger Befristungen gemäß § 24f LFG hinaus, wobei auch der Revisionswerber nicht in Abrede stellt, dass eine solche zum Zweck der Überprüfung der Erteilungsvoraussetzungen vorgeschrieben wurde. An dieser Beurteilung der Erforderlichkeit im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt vermögen allfällige Alternativen zur Überprüfung der Erteilungsvoraussetzungen nichts zu ändern.

16 B.b. Auch das Vorbringen des Revisionswerbers zur Erforderlichkeit von bescheidmäßig vorgeschriebenen Auflagen ist nicht zielführend. So vermag das Vorbringen betreffend die Auflage, ein Windstärkemessgerät aufzustellen, keine Bedenken bezüglich des Kriteriums der Erforderlichkeit aufzuwerfen, zumal das VwG nachvollziehbar ausgeführt hat, dass für jedes uLFZ im Datenblatt ein maximaler Bodenwind angegeben sei, bei welchem ein sicherer Betrieb gewährleistet sei, und die Auflage somit bezweckt, das Interesse der Sicherheit der Luftfahrt sicherzustellen. Gleiches gilt prinzipiell für die Auflage der Landepflicht, wenn Personen den 50 m Umkreis um den Flugbereich betreten, für die Auflage, einen Mindestabstand von 150 m zu besiedelten

und dicht besiedelten Gebieten einzuhalten, für die Auflage des Flugverbotes, wenn sich im unbesiedelten Einsatzgebiet mehr als nur vereinzelt Menschen temporär aufhalten sowie für die Auflage, dass ein Mindestabstand von 150 m zu Orten mit erhöhtem Passantenaufkommen einzuhalten ist. Alle diese Auflagen bezwecken den Schutz von Personen, die sich (allfällig) im Nahebereich des gegenständlichen uLFZ aufhalten oder sich dorthin begeben. Wie dargelegt umfasst der Begriff Sicherheit der Luftfahrt nicht nur die Sicherheit des Luftverkehrs, sondern auch die Sicherheit von Personen und Sachen auf der Erde, weshalb auch diese Auflagen nicht den zulässigen Rahmen der Erforderlichkeit von Auflagen iSd

§ 24f LFG überschreiten. Dabei ist es nicht ausschlaggebend, ob die Flughöhe des uLFZ soweit abgesenkt wird, dass die Aufschlagenergie gemäß § 24d LFG unter 79 Joule bleibt, weil

§ 24d LFG auf die mögliche maximale Bewegungsenergie des betriebenen uLFZ an sich abstellt und daher schon deshalb durch ein Absenken der Flughöhe eine Unanwendbarkeit des LFG auf uLFZ nicht herbeigeführt werden kann. Auch mit dem Vorbringen, die Auflage der Landepflicht bei Annäherung von Luftfahrzeugen sei nicht erforderlich, vermag der Revisionswerber nichts zu gewinnen, da die Auflage vor dem Hintergrund des weiten Begriffs der Sicherheit der Luftfahrt gemäß § 24f Abs. 3 LFG jedenfalls erforderlich ist, wie das VwG mit der Darlegung des Gefährdungspotenzial des uLFZ für Sportflugzeuge und Helikopter ausreichend begründet hat.

17 Vor dem Hintergrund der angesprochenen Rechtsprechung zum Bestimmtheitserfordernis von Auflagen vermag der Revisionswerber mit dem Vorbringen, die Auflage der Landepflicht bei Annäherung von Luftfahrzeugen sei überschießend bzw. zu unbestimmt, keine Rechtswidrigkeit der genannten Auflage aufzuzeigen. Der Revisionswerber verkennt den Regelungsinhalt der Auflage, wenn er meint, das uLFZ landen zu müssen, wenn sich in 10.000 Meter Höhe ein Verkehrsflugzeug in Richtung des uLFZ bewegt. Die genannte Auflage bezweckt - wie sich aus der Begründung des VwG ergibt - die Vermeidung von Kollisionen oder sonstigen Situationen mit Gefahrenpotenzial zwischen dem uLFZ und anderen Flugobjekten. Wenn das VwG die Auflage dahingehend normiert, dass unter Annäherung jedes Eindringen in den Sichtbereich des uLFZ-Piloten gemeint sei, dann kann dies nur jenen Sichtbereich auf der jeweiligen Flughöhe in unmittelbarer Umgebung des uLFZ betreffen, weil auch nur dort ein Gefahrenpotential besteht und die in der Begründung des VwG genannten für bemannte Luftfahrzeuge geltenden Ausweichregelungen zum Tragen kommen. Zudem ist auch aufgrund der Steuerung des gegenständlichen uLFZ bei direkter (ohne technische Hilfsmittel bestehender) Sichtverbindung davon auszugehen, dass der Sichtbereich bzw. der Fokus des Piloten auf Flughöhe des uLFZ bzw. auf dem uLFZ selbst liegt. Weiters vermag der Revisionswerber der Beurteilung des VwG, es sei dem Piloten des uLFZ zumutbar, in einem unbebauten bzw. unbesiedelten Gebiet abzuschätzen, ob sich mehr als nur vereinzelt Menschen dort temporär aufhalten, nichts Stichhaltiges entgegenzusetzen.

18 Zum Vorbringen, die Regelung des LBTH 67, wonach eine Start- und Landeerlaubnis beim Grundstückseigentümer einzuholen sei, sei nicht erforderlich, ist ferner anzumerken, dass es sich bei dieser Regelung nicht um eine Auflage iSd § 24f Abs. 3 LFG handelt. Die Regelung wurde im LBTH 67 normiert, diese ist aufgrund § 24h LFG erlassene Verordnung gemäß der genannten Bestimmung des LFG von den Haltern der uLFZ Klasse 1 zu beachten. Ungeachtet dessen ist noch festzuhalten, dass sich bei allfälliger Vorschreibung einer derartigen Auflage auch hier aus dem weiten Begriffsverständnis der Sicherheit der Luftfahrt, wonach auch Sachen auf der Erde umfasst sind, eine Erforderlichkeit im oben dargestellten Sinn ableiten lässt.

19 Vergleichbares gilt für das Vorbringen hinsichtlich der im LBTH 67 geregelten Durchführung einer Reichweitenprobe. Mit dem Revisionsvorbringen, die in der Begründung des VwG zu dieser Regelung verwendete Formulierung, die Reichweitenprobe sei mit "geeigneten Maßnahmen" vorzunehmen, sei unbestimmt und stelle daher eine rechtswidrige Auflage dar, vermag der Revisionswerber nichts zu gewinnen. Auch bei dieser Regelung handelt es sich um keine Auflage iSd § 24f Abs. 3 LFG, für die die ins Treffen geführte Rechtsprechung zur Bestimmtheit von Auflagen gemäß § 59 AVG maßgeblich wäre. In der Verordnung LBTH 67 wird festgehalten, dass sich jeder Pilot vor Inbetriebnahme bei einer Vorflugkontrolle über den einwandfreien Zustand des uLFZ zu vergewissern und im Zuge dieser Vorflugkontrolle eine Reichweitenprobe durchzuführen hat. Allein die Auslegung des VwG, dies sei durch "geeignete Maßnahmen vorzunehmen", vermag keine Bedenken bezüglich einer Unbestimmtheit der generellen Norm auszulösen (vgl. idS VfGH 2.10.2003, G259/02, VfSlg. 16.993/2003). 20 C. Soweit der Revisionswerber in den §§ 24c und 24f LFG einen gleichheitswidrigen Inhalt erblickt, weil darin für Flugmodelle und uLFZ unterschiedliche Anforderungen und Regelungen getroffen worden seien, erscheinen die diesbezüglichen Bedenken nicht überzeugend. Mit diesen Bestimmungen werden Regelungen für verschiedene Geräte mit jeweiligen Besonderheiten, unter Rücksichtnahme auf Größen, Gewicht, Einsatzbereich sowie Art der Nutzung und einem sich daraus ergebenden unterschiedlichen Risiko bzw. Gefährdungspotenzial (allfällig auch im Hinblick auf den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre bei - wie hier - zur Aufnahme von Videos bzw. Fotos betriebenen uLFZ) getroffen und derart gerade nicht Gleiches, sondern Ungleiches ungleich behandelt. Durch diese differenzierten Regelungen der §§ 24c ff LFG wurden den dadurch bedingten unterschiedlichen rechtlichen Erfordernissen Rechnung getragen (vgl. ErläutRV 2299 BlgNR XXIV. GP, Seite 4).

21 Auch die Normbedenken hinsichtlich der Verordnung LBTH 67 bezüglich eines vermeintlichen Überschreitens der durch § 24h LFG eingeräumten Verordnungsermächtigung erscheinen nicht zielführend. Nach § 24h LFG sind die im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt erforderlichen Lufttüchtigkeits- und

Betriebstüchtigkeitsanforderungen für Flugmodelle sowie unbemannte Luftfahrzeuge der Klasse 1 von der belangten Behörde oder einer auf Grund einer Übertragung gemäß § 140b LFG zuständigen Behörde mittels Lufttüchtigkeits- oder Betriebstüchtigkeitshinweisen vorzuschreiben und in luftfahrtüblicher Weise kundzumachen. Dabei sind insbesondere die Art und der Umfang der zur Feststellung der Lufttüchtigkeit erforderlichen Überprüfungen, die Kennzeichnung, die Ausrüstungserfordernisse sowie die für den Betrieb erforderliche Befähigung für den Piloten festzulegen. § 24h LFG normiert durch die beispielhafte Aufzählung der zu regelnden Inhalte nicht abschließend den Regelungsumfang der Verordnung, sondern legt demonstrativ fest, welche Regelungsbereiche mittels Lufttüchtigkeits- oder Betriebstüchtigkeitshinweisen insbesondere vorzuschreiben sind. Dabei ist auch das erwähnte weite Verständnis des Begriffs der Sicherheit der Luftfahrt ausschlaggebend, zu dem angesichts der damit offensichtlich bezweckten Gefahrenabwehr die Betriebs- und Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen zählt (vgl. abermals VwGH 29.4.2015, 2013/03/0157). Durch die Lufttüchtigkeits- oder Betriebstüchtigkeitshinweise soll demnach die Sicherheit der Luftfahrt gewährleistet werden, die vom Revisionswerber angesprochenen Regelungen der Verordnung LBTH 67 (vgl. oben Rz 7) liegen im Rahmen der die Sicherstellung der Sicherheit der Luftfahrt bezweckenden Verordnungsermächtigung des § 24h LFG.

22 **D.** Dennoch ist der Revision Erfolg beschieden. Der Revisionswerber rügt zu Recht, dass die auch schon oben im Zusammenhang mit der (unbedenklichen) Landepflicht angesprochene Auflage (vgl. Rz 16), wonach sich in einem Umkreis von 50 m um den Flugbereich bis auf den Piloten und der zum Zwecke des Fluges erforderlichen Personen keine weiteren Personen aufhalten dürfen, auf Basis der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes bezüglich der zusätzlichen Anordnung nicht ausreichend bestimmt ist, als dies vom Revisionswerber "durch geeignete Maßnahmen" sichergestellt werden soll. 23 Nach der oben wiedergegebenen Rechtsprechung müssen Auflagen ausreichend bestimmt sein. Derart kann die Anordnung in einer Auflage, dass ein bestimmtes Ergebnis durch "geeignete Maßnahmen" sicherzustellen sei, für sich genommen ebenso wenig als ausreichend präzise erkannt werden wie etwa eine Auflage, wonach "sachgemäß und fachgemäß" zu arbeiten sei (vgl. etwa VwGH 20.12.2016, Ro 2014/03/0035; VwGH 13.12.2010, 2009/10/0038; VwGH 3.6.1997, 97/06/0055; VwGH 15.12.1994, 94/06/0022). Die genannte zusätzliche Anordnung in der Auflage entspricht daher nicht der geforderten Bestimmtheit, wobei auf dem Boden der Begründung der angefochtenen Entscheidung nicht erkennbar ist, dass sich auch aus fachkundigem Wissen über den Stand der Technik betreffend den Betrieb eines uLFZ Schlüsse zur Sicherstellung dieser Auflage ableiten ließen (vgl. idZ wiederum VwGH 20.12.2016, Ro 2014/03/0035).

24 **IV. Ergebnis**

25 **A.** Das angefochtene Erkenntnis war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben. 26 **B.** Eine mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof konnte unterbleiben, weil die in der angefochtenen Entscheidung getroffene rechtliche Beurteilung von den Leitlinien der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht (vgl. § 39 Abs. 2 Z 4 VwGG). Auch gemäß § 39 Abs. 2 Z 6 VwGG konnte von der Durchführung der beantragten mündlichen Verhandlung abgesehen werden, da das Verwaltungsgericht, ein Tribunal iSd EMRK bzw. ein Gericht iSd Art. 47 GRC, eine mündliche Verhandlung durchgeführt hat (vgl. etwa VwGH 20.2.2019, Ra 2018/03/0121, mwH).

27 **C.** Der Spruch über den Aufwandersatz gründet auf §§ 47 ff VwGG iVm VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014.

Wien, am 21. Mai 2019

European Case Law Identifier

ECLI:AT:VWGH:2019:RA2018030074.L00