

Die Rechtslage zu Drohnen in China



von Jasmin MA

A. Gibt es Vorschriften zu Drohnen?

In der Volksrepublik China ("VR China") gibt es derzeit auf nationaler Ebene keine umfassenden Gesetze oder Verwaltungsvorschriften in Bezug auf Drohnen. Ein Vorschlag zur verwaltungsrechtlichen Regulierung von Drohnen, der im Januar 2018 vom Staatsrat und der Zentralen Militärkommission der Volksrepublik China zur öffentlichen Konsultation vorgelegt wurde, ist noch nicht in Kraft getreten ("Interim Administrative Measures on the Operation of Unmanned Aircrafts (Proposed Draft)", 《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例 (征求意见稿) 》, "Proposed Measures").



Photo credit: Dose Media

Es gibt jedoch eine Fülle von Dokumenten und lokalen Vorschriften. Diese wurden von verschiedenen Verwaltungsorganen oder lokalen Behörden veröffentlicht, die sich für die Überwachung der Drohnenaktivitäten verantwortlich sehen. Einige Kommunalverwaltungen haben lokale Vorschriften publiziert, die das Fliegen von Drohnen in ihren Verwaltungsgebieten regeln. Die chinesische Zivilluftfahrtbehörde (中国民用航空局, "CAAC"), die dem Verkehrsministerium der Volksrepublik China untersteht, hält sich ebenfalls für das am besten geeignete autoritative Organ zur Verwaltung von Drohnen und hat mehrere "normative Dokumente" ("规范性文件") zum Drohneneinsatz, zur Drohnenverkehrskontrolle und zu Drohnenpiloten veröffentlicht.

Diese normativen Dokumente können zu Rate gezogen werden, um Amateur-Drohnenpiloten und professionellen Anwendern bei der Einhaltung der chinesischen Gesetze, Vorschriften, Regeln und Verordnungen zu unterstützen. Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass diese "normativen Dokumente" im Vergleich zu Gesetzen, die vom Nationalen Volkskongress oder seinem Ständigen Ausschuss¹ erlassen werden, oder zu "Verwaltungsvorschriften" ("行政法规"), die vom Staatsrat mit Genehmigung des Nationalen Volkskongresses² formuliert werden, einen erheblich

¹ Artikel 7, PRC Legislation Law (《中华人民共和国立法法》).

² Artikel 65, PRC Legislation Law (《中华人民共和国立法法》) und Artikel 5, Vorschriften über die Verfahren für die Formulierung von Verwaltungsvorschriften (《行政法规制定程序条例》), Staatsratsbeschluss 694.

geringeren Status haben und bei ihrer tatsächlichen Durchsetzung auf größere Schwierigkeiten stoßen. Dies liegt daran, dass diese Dokumente zwar landesweit gelten sollen, jedoch die CAAC – abgesehen von Flughäfen und Fluggesellschaften – keine tatsächlichen rechtlichen Durchsetzungs- oder Aufsichtsbefugnisse gegenüber anderen Personen oder in anderen Bereichen hat. Beispielsweise sind die meisten Regulierungs- oder Verwaltungsorgane auf nationaler oder lokaler Ebene, wie Polizei, Militär und Zoll der VR China, nicht verpflichtet, diese Dokumente zu befolgen oder durchzusetzen. Diese Verwaltungsorgane können auch ihre eigenen Regelungen bezüglich Drohnen erlassen, wenn sie der Meinung sind, dass die Verwaltung solcher Flugobjekte ebenfalls in ihren Regelungsbereich fällt.

B. Normative Dokumente der CAAC

Derzeit gibt es fünf normative Hauptdokumente der CAAC ("Normative Dokumente") über Drohnen, die in Geltung sind:

- Vorläufige Bestimmungen über den Betrieb von unbemannten Miniatur- und Kleinflugzeugen (《轻小无人机运行规定 (试行) 》, No. AC-91-FS-2015-31), eine beratende Mitteilung, die am 29. Dezember 2015 veröffentlicht wurde;
- Verwaltungsbestimmungen für zivile unbemannte Flugzeugpiloten (《民用无人机驾驶员管理规定》, No. AC-61-FS-2018-20R2), eine beratende Mitteilung, die am 31. August 2018 veröffentlicht wurde;
- Verwaltungsvorschriften für den Flugverkehr ziviler unbemannter Flugzeugsysteme (《民用无人驾驶航空器系统空中交通管理办法》, Nr. MD-TM-2016-0004), ein Verwaltungsdokument, das am 21. September 2016 veröffentlicht wurde;
- Verwaltungsbestimmungen über die Registrierung von unbemannten zivilen Flugzeugen unter realen Namen (《民用无人驾驶航空器实名制登记管理规定》, Nr. AP-45-AA-2017-03), eine am 16. Mai 2017 veröffentlichte Bestimmung zu Luftverkehrsverfahren; und
- Vorläufige Bestimmungen über die Verwaltung kommerzieller Flugaktivitäten durch zivile unbemannte Flugzeuge (《民用无人驾驶航空器经营性飞行活动管理办法 (暂行) 》, Nr. MD-TR-2018-01), ein Verwaltungsdokument, das am 21. März 2018 veröffentlicht wurde und am 1. Juni 2018 in Kraft trat.

Bei den oben genannten beratenden Mitteilungen, Bestimmungen zu Luftverkehrsverfahren sowie Verwaltungsdokumenten handelt es sich um verschiedene Formen normativer Dokumente, die von der CAAC in Übereinstimmung mit ihren Abteilungsregeln herausgegeben werden. Wie bereits erwähnt, ist die CAAC zwar ein staatliches Organ, aber ihre normativen Dokumente sind nicht immer landesweit durchsetzbar und können vor Gericht angefochten werden.

In den normativen Dokumenten teilt die CAAC Drohnen nach dem Gewicht der Drohnen, dem maximalen Abfluggewicht, ihren Funktionen und nach dem Betrieb in direkter Sicht (visual line of sight "VLOS") in verschiedene Klassen ein. Unter VLOS-Betrieb versteht man, dass eine Drohne jederzeit im Sichtfeld des Drohnenpiloten operiert und nicht über die sichtbare Entfernung hinaus, in

Wolken oder Nebel oder hinter Hindernisse fliegt. Der VLOS-Abstand vom Piloten darf zu keinem Zeitpunkt 500 Meter horizontal und 120 Meter vertikal überschreiten.³

Klasse	Gewicht der Drohne (kg)	Max Abfluggewicht (kg)
I	$0 < W \leq 0.25$	
II	$0.25 < W \leq 4$	$1.5 < W \leq 7$
III	$4 < W \leq 15$	$7 < W \leq 25$
IV	$15 < W \leq 116$	$25 < W \leq 150$
V	Landwirtschaftliche Drohnen	
VI	$116 < W \leq 5700$	$150 < W \leq 5700$
VII	$W > 5700$	

(Wenn eine Drohne in mehr als eine Klasse eingestuft werden kann, sollte immer die höhere Klasse verwendet werden. Für die vollständige Klassifizierungstabelle siehe Artikel 5.1(c), AC-61-FS-2018-20R2).

Nach den aktuellen normativen CAAC-Dokumenten ist für den Flug von Drohnen keine vorherige Beurteilung und Genehmigung durch die CAAC erforderlich, wenn jede der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- 1) außerhalb von Flugverbotszonen
- 2) Einsatz einer zivilen Drohne mit einem maximalen Abfluggewicht von 7 kg oder weniger
- 3) VLOS-Betrieb nur bei guten Wetterbedingungen
- 4) Verwendung bei Tag
- 5) Fluggeschwindigkeit von nicht mehr als 120 km/Stunde
- 6) Drohnenausrüstung erfüllt alle Anforderungen an die Produktqualität
- 7) Pilot verfügt über alle erforderlichen Qualifikationen
- 8) Unbemannte Flugzeugsystemprüfungen vor dem Flug abgeschlossen
- 9) Keine Auswirkungen auf Bodenpersonal, Gebäude, Umwelt und soziale Sicherheit und
- 10) Alle oben genannten Bedingungen werden während der Flüge eingehalten.⁴

Für Drohnenflüge, die eine vorherige Genehmigung der CAAC benötigen, müssen Anträge bei den regionalen CAAC-Verwaltungsbüros gestellt werden. Diese führen eine Beurteilung gemäß den normativen Dokumenten durch und schränken die Flugaktivitäten innerhalb des erlaubten Luftraums nach Bedarf ein.⁵ Drohnenpiloten müssen außerdem eine Versicherung abschließen, um eine mögliche Haftung gegenüber Dritten abzudecken.⁶

³ Artikel 3(12), AC-61-FS-2018-20R2.

⁴ Artikel 5, MD-TM-2016-0004.

⁵ Artikel 6-9, *Ibid.*

⁶ Artikel 14.2, AC-91-FS-2015-31.

Für Drohnen der Klasse III und darüber (für die Klassifizierung siehe Tabelle oben) legen die Normativen Dokumente strengere Regeln fest. Drohnen dieser Klasse müssen Geofencing-Systeme und Flugdatenaufzeichnungssysteme installieren (alle Flugdaten müssen mindestens drei Monate lang gespeichert werden), die an ein unbemanntes Luftfahrzeug-Cloudsystem angeschlossen sind (falls dies nicht zutrifft, müssen für den Fall von Unfällen eindeutige Identifizierungsmittel und Kontaktdaten angebracht sein)⁷. Unbemannte Flugobjekte der Klasse VI müssen einen Abstand von mindestens 30 Meter zu Menschenmassen einhalten (wenn sich Menschenmassen auf die Flugobjekte hinbewegen, müssen sich diese stets mindestens 10 Meter über und von den Personen entfernt befinden), und es dürfen außerdem keine brennbaren Gase wie Wasserstoff verwendet werden.⁸

Für Drohnen der Klasse I & II oder "solche, die in leeren, dicht besiedelten Gebieten fliegen", wird keine Lizenz benötigt. Piloten, die Drohnen der Klasse III und darüber betreiben, brauchen allerdings eine von der CAAC ausgestellte Lizenz.⁹

Seit dem 1. Juni 2017 verlangen die Normativen Dokumente, dass Besitzer ziviler Drohnen mit einem Gewicht von 250 g oder mehr eine Online-Registrierung beim [Real Name Registration of Unmanned Aircrafts System](#) ausfüllen und ihren Namen, ihre Personalausweis- oder Reisepassnummer, ihre Mobiltelefonnummer, ihre Email-Adresse, ihr Drohnenmodell sowie ihre Seriennummer angeben. Unternehmen, die über Drohnen verfügen, sind ebenfalls verpflichtet ähnliche Registrierungen im System vorzunehmen. Nach Abschluss der Registrierung wird automatisch eine Registrierungsnummer generiert, die der Besitzer an der Drohne anbringen muss.¹⁰

Des Weiteren ist seit dem 1. Juni 2018 für jede Geschäftstätigkeit, die den Einsatz von Drohnen mit einem Gewicht von 250 g oder mehr involviert (wie z.B. Einsätze aus der Luft, Fotografieren und Aufführungen – jedoch immer ohne Personen- oder Frachtbeförderung), ebenfalls eine Lizenz erforderlich. Solche kommerziellen Aktivitäten können nur von juristischen Personen durchgeführt werden, die nach Vorlage der entsprechenden Dokumente über das "[Civilian Unmanned Aircraft Business License Management System](#)" eine Genehmigung der CAAC erhalten haben. Jede kommerzielle Aktivität muss spätestens innerhalb von 72 Stunden nach Abschluss gemeldet werden.¹¹

C. Lokale Regelungen und andere Kontrollmechanismen

Lokalregierungen können auch Regeln und Bekanntmachungen erlassen, die den Einsatz von Drohnen zu bestimmten Zeiten oder in bestimmten Gebieten betreffen. Beispielsweise gibt das Peking-Büro für öffentliche Sicherheit gewöhnlich offizielle Bekanntmachungen heraus, die während der jährlichen Sitzungen des Nationalen Volkskongresses (in der Regel zwei Wochen Anfang März)¹² das Fliegen von Drohnen in der gesamten Peking-Stadtgemeinde verbieten. Für den Rest des Jahres sind Drohnen innerhalb der Sechsten Ringstraße Pekings, die das gesamte zentrale Stadtgebiet im Umkreis von 30 Kilometern vom Platz des Himmlischen Friedens umfasst, verboten.

⁷ Artikel 13 & 14, *Ibid.*

⁸ Artikel 17, *Ibid.*

⁹ Artikel 4, AC-61-FS-2018-20r2.

¹⁰ AP-45-AA-2017-03.

¹¹ MD-TR-2018-01.

¹² Beispielsweise <http://finance.sina.com.cn/roll/2019-02-26/doc-ihrfqzka9254155.shtml>.

In den anderen Landesteilen außerhalb der Hauptstadt gibt es in der Regel kaum restriktive Maßnahmen bezüglich Drohnen. Die meisten Provinzen und Städte haben noch keine formellen Bekanntmachungen veröffentlicht oder lokale Vorschriften erlassen, die den Einsatz von Drohnen betreffen. Als Reaktion auf mehrere störende Ereignisse mit Drohnen haben jedoch mittlerweile einige lokale Behörden, wie z.B. in Sichuan, lokale Gesetze erlassen und restriktive Flugzonen bestimmt.¹³ Solche Einschränkungen gelten im Allgemeinen für Gebiete in der Umgebung von Flughäfen, Militärbasen und Gefängnissen. Diese Vorschriften sind jedoch oft sehr vage formuliert, und die Regierungsbehörden können jederzeit eine vorübergehende Flugkontrolle auferlegen.

Einige Hersteller statten ihre Drohnen mit eigens programmierten Gebietsbeschränkungen aus, die die Bewegung in ein sensibles Gebiet verhindern. Der weltgrößte Drohnenhersteller DJI, legt beispielsweise eigene Flugzonen für die Nutzer fest. Die Fly Safe GEO-Zonenkarte von DJI kann [online](#) abgerufen werden. Während das System in Ländern, in denen es bereits klar umrissene Flugverbotszonen gibt, die lokale Gesetzgebung umsetzt, werden solche Sperrzonen in China von DJI in der Regel nach Beratung und Gesprächen mit lokalen Regierungen oder allgemein empfohlenen Parametern (z.B. 1,5-Meilen-Radius um Flughäfen) festgelegt. Ein Blick auf die Karte von DJI zeigt, dass es zwar in den meisten chinesischen Städten nicht allzu viele Sperrgebiete gibt, jedoch der größte Teil Pekings für Drohnen abgeriegelt ist. Dies bedeutet, dass eine DJI-Drohne, die immer mit GPS geortet wird, in diesem Gebiet unter normalen Umständen nicht starten kann.

Bei besonderen Veranstaltungen mit Drohnen sollten sich die Organisatoren am besten direkt an die chinesische Zivilluftfahrtbehörde und die lokalen Regierungen wenden, um sich über die erlaubte Nutzung des Luftraums zu erkundigen. In der Vergangenheit wurden viele erfolgreiche Anträge u.a. für Zwecke wie Filmaufnahmen, Kartierung und Datenerfassung gestellt. Administrative Antragsverfahren sind in China oft zeitaufwändig, die Vorschriften ändern sich mitunter häufig und können von Stadt zu Stadt und Provinz unterschiedlich ausgelegt werden.¹⁴

D. Vorgeschlagene Änderungsmaßnahmen

Aus den obigen Ausführungen können wir ersehen, dass all die Regierungsvorschriften auf zentraler und lokaler Ebene etwas kompliziert erscheinen. Professionelle und Amateur-Drohnenpiloten sollten sich an die oben genannten Regeln halten, jederzeit jede einzelne Vorschrift streng zu befolgen, könnte sich allerdings in Realität etwas schwierig gestalten. Beispielsweise werden die Reichweite sowie die Größe und das Gewicht von Miniaturdrohnen der Klassen I und II ständig verbessert. Obwohl die meisten zivilen Drohnen heutzutage ein Startgewicht von weniger als 7 kg haben, handelt es sich bei ihnen – sofern ein BVLOS-Betrieb (kein ununterbrochener direkter Sichtkontakt zur Drohne) möglich ist – streng genommen um Drohnen der Klasse VII, die vor jedem Flug einer Validierung der CAAC unterzogen werden müssen. In der Praxis wird dies von Amateur-Piloten nicht umgesetzt (dies ist auch kaum möglich). Noch unwahrscheinlicher ist es, dass Amateur-Piloten, die Drohnen der Klasse VII fliegen, die Voraussetzungen erfüllen, um sich als Piloten zu qualifizieren.

Auch die Kontrolle, dass alle Drohnenflüge nur tagsüber und innerhalb der Geschwindigkeitsbegrenzung von 120 km/h stattfinden erscheint nicht praktikabel. Schließlich ist es

¹³ https://e.chengdu.cn/html/2017-05/02/content_594123.htm.

¹⁴ Einige Behörden behaupten, sie könnten solche Anträge stellen und schnell Genehmigungen erhalten (z.B. [Airspace.cn](#)), wir sind jedoch nicht sicher, ob diese Behauptungen zuverlässig ist.

höchst unwahrscheinlich, dass alle Amateur-Drohnenflieger eine Haftpflichtversicherung abschließen werden, was vor allem auf die fehlende gesetzliche Kontrolle zurückzuführen ist.

Den vorgeschlagenen Maßnahmen (siehe Aufzählung unten) entnehmen wir jedoch, dass der Staatsrat Änderungen am gesamten Verwaltungssystem vornimmt und die Regulierungsmaßnahmen angleicht. Die Klassifizierung der zivilen Drohnen in den Maßnahmenvorschlägen würde sich ändern und in folgende fünf Typen unterteilt werden:

- 1) Mikrodrohnen: Drohnen mit einem Gewicht von weniger als 0,25 kg, einer Flughöhe von nicht mehr als 50 Metern, einer Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 40 km/Stunde und mit Funkfernsteuerung;
- 2) Leichte Drohnen: Drohnengewicht geringer als 4 kg, maximales Abfluggewicht weniger als 7 kg, maximale Fluggeschwindigkeit höchstens 100 km/Stunde, können je nach Bedarf innerhalb der Flugzone operieren, mit Monitor- und Steuergerät;
- 3) Kleine Drohnen: Drohnengewicht geringer als 15 kg, oder maximales Abfluggewicht weniger als 25 kg;
- 4) Mittlere Drohnen: maximales Abfluggewicht mehr als 25 kg, aber weniger als 150 kg, Drohnengewicht nicht höher als 15 kg;
- 5) Große Drohnen: maximales Abfluggewicht mehr als 150 kg.¹⁵

Anhand dieser Unterteilung sehen wir, dass das VLOS-Kriterium wegfällt und die meisten kommerziellen sowie zivilen Drohnen, die zu Foto- und Filmzwecken eingesetzt werden, als leichte Drohnen gelten. Registrierungen wären nach wie vor für alle zivilen Drohnen erforderlich¹⁶, und ein Pilot einer leichten Drohne muss mindestens 14 Jahre alt sein oder sich unter Aufsicht eines Erwachsenen am Flugplatz befinden.¹⁷ Piloten von leichten Drohnen müssten lediglich einen Theorietest betreffend Sicherheitsvorkehrungen bestehen. Eine spezielle Flugausbildung oder Lizenz ist jedoch nicht erforderlich.¹⁸

Die vorgeschlagenen Maßnahmen legen auch klar definierte Flugverbotszonen für leichte Drohnen fest. Diese betreffen den Luftraum über 120 Meter, Flugverbotszonen bei Flughäfen, militärische Flugverbotszonen, 5000 Meter (oder näher) an Landesgrenzen, astronomische Observatorien und Satellitenstationen, Herstellungs- oder Lagerstätten von brennbaren und explosiven Stoffen, Tankstellen, Kraftwerke, größere Häfen und Bahnhöfe, Eisenbahnen usw. sowie die entsprechend definierten Distanzen in deren Nähe. Landwirtschaftliche Drohnen sind nur innerhalb von Fluggebieten für leichte Drohnen erlaubt und dürfen sich nicht mehr als 30 Meter über dem Boden befinden.¹⁹

Ein wesentlicher Punkt der vorgeschlagenen Maßnahmen betrifft die Regelungsbefugnis: Nun wird klar festgelegt, dass die CAAC mit ihren regionalen Verwaltungen die alleinige Befugnis hat, Drohnenaktivitäten zu steuern. Kommunalverwaltungen sind dazu aufgefordert, jedes Jahr Flugverbotszonen zu erstellen und zu aktualisieren sowie der CAAC zur Genehmigung vorzulegen.

¹⁵ Artikel 8, Vorgeschlagene Maßnahmen.

¹⁶ Artikel 11, *Ibid.*

¹⁷ Artikel 20, *Ibid.*

¹⁸ Artikel 22, *Ibid.*

¹⁹ Artikel 28, *Ibid.*

Muss ein Luftraum vorübergehend gesperrt werden, müssen die Kommunalverwaltungen bei der CAAC Anträge stellen. Solch eine Sperrung sollte in der Regel nicht länger als 72 Stunden dauern.²⁰ Nach den vorgeschlagenen Maßnahmen wäre daher die CAAC die formell rechtliche Vollzugsbehörde in Drohnenangelegenheiten. Dies würde sicherlich für alle Akteure eine Erleichterung darstellen, die tatsächlichen Regeln zu verstehen und dementsprechend Anträge auf Fluggenehmigungen zu stellen.

Autor:



Jasmin MA

jasmin.ma@eiger.law

DISCLAIMER

This article focuses on the requirements for private actors under the CSMA and related regulations, and the PDPA. It explicitly excludes cybersecurity regulations for military and intelligence agencies, and their contractors, insofar as these contractors have not also been designated as critical infrastructure providers by the competent authorities. Additionally, it also does not cover sector-specific regulations issued by the competent authorities for the relevant sectors.

²⁰ Artikel 29, *Ibid.*