

Rechtsrahmen für die Nutzung von Drohnen in Deutschland

von Dr. Oliver Heinrich, Köln

*Der Autor ist Rechtsanwalt und Gründungspartner von BHO Legal in Köln. Er berät schwerpunktmäßig zu Rechtsfragen bei Hochtechnologieprojekten im Luft- und Raumfahrtbereich, einschließlich unbemannte Luftfahrtsysteme. Zu seinen Mandanten zählen öffentliche Forschungseinrichtungen, Bundesministerien, mittelständische Unternehmen und internationale Konzerne. Dr. Heinrich ist u. a. Mitglied des erweiterten Vorstands des UAV DACH e. V., Leiter von dessen Fachgruppe „Recht und Versicherungen“ sowie Mitglied im Board of Directors von UVS International.
oliver.heinrich@bho-legal.com*

- 1 **Luftrechtliches Regelwerk – ein Überblick**
 - 1.1 Kurzer historischer Rückblick
 - 1.2 Kennzeichnungspflicht und Kenntnissnachweis
 - 1.3 Versicherungspflicht
 - 1.4 Anwendungsfälle
 - 1.5 Erleichterung durch neue Gemeinsame Grundsätze
- 2 **Regelungsrahmen jenseits des Luftrechts**
- 3 **Ausblick auf die EU-Rechtssetzung**

Die kommerzielle bzw. gewerbliche Nutzung von Drohnen in Deutschland ist eine rechtlich komplexe Angelegenheit. Dies fängt schon mit den juristischen Fachbegriffen an. Will man die kommerzielle bzw. gewerbliche Nutzung von Drohnen juristisch korrekt bezeichnen, muss man richtigerweise von unbemannten Luftfahrtsystemen sprechen, die nicht zu Zwecken der Sport- und Freizeitgestaltung betrieben werden. In allen übrigen Fällen gelten Drohnen als sog. Flugmodelle. Diese Negativdefinition macht die Abgrenzung nicht immer einfach. So kommt es eben nicht darauf an, ob mit der Drohne tatsächlich Geld verdient wird – die Reduzierung auf kommerzielle bzw. gewerbliche Nutzung zur Abgrenzung greift insofern zu kurz. Vielmehr ist eine Drohne, solange sie nicht zur Sport- und Freizeitgestaltung genutzt wird, stets als unbemanntes Luftfahrtsystem einzuordnen und unterliegt den hierfür geltenden Regeln.

Erfreulicherweise unterscheiden sich die Regeln von denen für Flugmodelle seit April 2017 nicht mehr allzu stark voneinander. Insbesondere das generelle Erfordernis der Aufstiegsgenehmigung für unbemannte Luftfahrtsysteme ist entfallen. Das ist begrüßenswert, was es doch seither schwer nachvollziehbar, weshalb der Betrieb einer Drohne außerhalb des Sport- und Freizeitbereichs strenger reglementiert werden sollte, zumal gerade die kommerziellen Nutzer seit jeher für sich – durchaus berechtigt – einen besonders umsichtigen Einsatz ihres Fluggeräts reklamieren, denn davon hing schließlich bei vielen der Erfolg ihres Geschäfts ab.

Insgesamt hat sich seit April 2017 einiges zum Vorteil der kommerziellen bzw. gewerblichen Drohnennutzer gewendet. Die Regelungen bleiben aber nach wie vor hochkomplex und sind nicht ohne Weiteres zu durch-

schauen. Daneben sind gerade beim kommerziellen bzw. gewerblichen Einsatz noch viele andere Regeln zu beachten, denn betreiben darf man eine Drohne nur, sofern hierzu die gesamte geltende Rechtsordnung beachtet wird. Dies kommt in der vermeintlich harmlosen Anforderung zum Ausdruck, nach welcher der Betrieb der Drohne die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährden darf.

Dieser Aufsatz möchte einen Beitrag zum besseren Verständnis der Nutzung von Drohnen bei kommerziellen und gewerblichen Anwendungen leisten. Hierzu sollen zunächst die grundlegenden Regeln des Luftrechts für unbemannte Luftfahrtsysteme in Deutschland beleuchtet werden. Außerdem werden spezifische Anwendungsfälle genauer betrachtet und die hierbei speziell zu beachtenden Regeln aufgezeigt. Der Aufsatz schließt mit einem Ausblick auf künftige Entwicklungen, denn die Drohnen-technologie wie auch deren Anwendungsfelder entwickeln sich in einem rasend schnellen Tempo fort, was es den bestehenden Regelwerken nicht gerade einfach macht mitzuhalten sowie einerseits den erforderlichen Schutz vor Risiken zu gewährleisten und andererseits den erforderlichen Spielraum zur technischen Weiterentwicklung dieser faszinierenden Technologie zu bieten.

1 Luftrechtliches Regelwerk – ein Überblick

Zunächst ist es wichtig festzustellen, dass es sich sowohl bei unbemannten Luftfahrtsystemen als auch bei Flugmodellen um Luftfahrzeuge i. S. des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) handelt. Damit gelten für beide die allgemeinen Regeln für Luftfahrzeuge als Teilnehmer am Luftverkehr.

Angesichts der eingangs erwähnten Begrifflichkeiten ist für die nachfolgenden Ausführungen außerdem eine Klarstellung erforderlich. So soll zur leichteren Handhabung im Folgenden stets der sich im allgemeinen Sprachgebrauch eingebürgerte Begriff der Drohne verwendet werden, wobei vorliegend dann immer deren kommerzieller bzw. gewerblicher Gebrauch gemeint ist; anderenfalls wird der Begriff des Flugmodells verwendet.

1.1 Kurzer historischer Rückblick

Wenngleich es die Drohnentechnologie bereits seit einigen Jahren gibt, fehlte es bis 2012 an einer speziellen Regelung im Luftverkehrsgesetz. Erst mit dem 14. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes im Mai 2012 wurde am Ende von § 1 LuftVG der Satz eingefügt: *„Ebenfalls als Luftfahrzeuge gelten unbemannte Fluggeräte einschließlich ihrer Kontrollstation, die nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden (unbemannte Luftfahrtsysteme).“* An dieser Regelungstechnik zeigt sich bereits, dass hier mehr oder weniger notdürftig ein neuer Typ Fluggerät in den Katalog der Luftfahrzeuge eingefügt wurde, für den angesichts des steigenden Aufkommens aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ein Regelungsbedarf zu einer Materie entstanden war, mit der der Gesetzgeber noch nicht viel praktische Erfahrung hatte. Entsprechend wurde damals, aus heutiger Sicht wohl übervorsichtig, zum einen ein allgemeiner Verbotstatbestand mit Ausnahmeverbehalt für Flüge außerhalb der Sicht des Steuerers (Beyond Visual Line of Sight – BVLOS) sowie für Drohnen mit einer Gesamtmasse von mehr als 25 kg eingeführt.

Die Gewichtsobergrenze von 25 kg hat im Grunde bis heute Bestand, während das BVLOS-Verbot zwischenzeitig aufgeweicht wurde. Neben dem Verbot unterlagen alle anderen Anwendungsfälle von Drohnen einem generellen Erlaubnisvorbehalt. Die Erlaubnis war gem. § 16 Abs. 4 LuftVO (alte Fassung) zu erteilen, wenn die beabsichtigte Nutzung nicht zu einer Gefahr für die Sicherheit des Luftver-

kehrs oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führen könnte. Allein die Formulierung im Konjunktiv lässt auf einen weiten Beurteilungsspielraum schließen. Durch die Einbeziehung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wurde außerdem de facto die gesamte geltende geschriebene und ungeschriebene Rechtsordnung einbezogen, die von der zuständigen Behörde im Genehmigungsprozess zu berücksichtigen war.

Nach dem im Grundgesetz verankerten föderalen System sind 22 örtliche Landesluftfahrtbehörden zuständig, die, je nach Verwaltungsstruktur der Bundesländer, bei deren Regierungspräsidien angesiedelt sind. Die Vielzahl der zuständigen Behörden und der weite Auslegungsspielraum lassen bereits erahnen, dass es im Einzelfall zu durchaus unterschiedlichen Auslegungen der Frage, ob eine Genehmigung zu erteilen ist, kommen konnte. Die hierzu von der Bund-Länder-Kommission verabschiedeten Gemeinsamen Grundsätze vermochten hieran nur wenig zu ändern, denn die Letztverantwortung lag immer noch bei jeder einzelnen Behörde. Ein Auseinanderdriften der Genehmigungspraxis wurde darüber hinaus von der bereits in § 16 Abs. 4 LuftVO (alte Fassung) vorgesehenen Möglichkeit zum Erlass von Nebenbestimmungen zur Erlaubnis begünstigt.

Die strengen Erlaubnisanforderungen wurden von kommerziellen und gewerblichen Nutzern verständlicherweise als hinderlich für den Einsatz und die Weiterentwicklung von Drohnen als Arbeitswerkzeuge empfunden. Nach einigen weiteren Anpassungen insbesondere der Luftverkehrsordnung sehen sich Drohnenutzer nun seit April bzw. Oktober 2017 einem erheblich stärker einsatz- anstelle rein zweckbezogenem Regelungsapparat gegenüber. Daraus folgt zunächst, dass Drohnen und Flugmodelle – die zuvor als privilegiert angesehen wurden – größtenteils gleichbehandelt werden, was aufgrund des einsatzbezogenen Ansatzes auch folgerichtig ist. Im Zusammenspiel mit dem einsatzbezogenen Ansatz ergeben sich außerdem Restriktionen aus dem Gewicht, der

Flughöhe und der Antriebsart der Drohne. Daraus ergibt sich in der Gesamtschau ein risikobasierter Ansatz. Sofern die Drohne nicht mehr als 5 kg wiegt, über keinen Raketenantrieb über 20 g verfügt oder mit einem Verbrennungsmotor näher als 1,5 km von Wohngebieten oder allgemein nahe der Begrenzung von Flugplätzen entfernt oder bei Nacht betrieben wird, ist für sich genommen keine Erlaubnis erforderlich. In den genannten erlaubnisbedürftigen Fällen, ist die Erlaubnis ähnlich wie bereits zuvor, von der zuständigen Behörde zu erteilen, wenn keine Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere einer Verletzung der Vorschriften über den Daten- und den Naturschutz, bestehen können und der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt ist. Damit dürfte der § 21a Abs. 1 LuftVO weiterhin erlaubnispflichtig und damit auch weiterhin der Auslegung der örtlichen Behörde unterliegende Regelungsbereich zum Betrieb von Drohnen um eine relevante Größe reduziert sein. Dies ist zu begrüßen.

1.2 Kennzeichnungspflicht und Kenntnissnachweis

Mit Ablauf der Übergangsfrist zum 1. Oktober 2017 wurden zwei neue Pflichtenkreise in das deutsche Luftrecht eingeführt. So müssen laut § 19 Abs. 3 Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO) ab dem Stichtag sämtliche Drohnen (einschl. Flugmodelle) mit einer Gesamtmasse über 250 g an einer sichtbaren Stelle den Namen und die Anschrift des Eigentümers in dauerhafter und feuerfester Beschriftung führen. Dieser im Hightech-Bereich geradezu lowtech anmutende Ansatz ist bedauerlich, und zwar nicht so sehr, weil technisch im Zeitalter der Digitalisierung deutlich mehr möglich wäre, sondern weil damit die sich bereits ergebende Chance eines elektronischen Registers mit all seinen weiteren technischen Möglichkeiten insbesondere für den Aufbau eines zukunftsweisen Luftverkehrsmanagementsystems (Unmanned Traffic Management System – UTM) nicht genutzt wurde. Private Anbieter, z. B. Lufthansa Technik, haben sich hiervon allerdings nicht

abhalten lassen und bauen derzeit eine Datenbank zur freiwilligen privaten Drohnenregistrierung auf. Ähnliches lässt sich bei einzelnen Hardwareanbietern, wie dem Weltmarktführer DJI beobachten. Wann der Gesetzgeber die notwendigen technischen Schritte zum Aufbau eines digitalen Registers selbst aufgreift, bleibt abzuwarten – deren Nutzen und sogar Notwendigkeit für die Weiterentwicklung der Drohnentechnologie und deren Integration in den Luftverkehr dürfte jedenfalls unbestreitbar sein.

Neben der Kennzeichnungspflicht wurde zum Stichtag für den Betrieb von Drohnen über 2 kg Startmasse außerdem die Erbringung eines Kenntnissnachweises des Steuerers eingeführt. Hierzu werden Kenntnisse über Anwendung und Navigation dieser Fluggeräte, der einschlägigen luftrechtlichen Grundlagen und der örtlichen Luftraumordnung durch hierzu vom Luftfahrtbundesamt anerkannte Stellen geprüft. Angesichts der erst kurzen Geltungsdauer der Anforderung können bislang keine verlässlichen Aussagen über den Wirkungsgrad, insbesondere einer durch die Prüfung der Kenntnis erreichten Qualitätssteigerung beim Betrieb von Drohnen, gemacht werden. Gerade in der Anfangsphase war jedoch zu beobachten, dass viele mehr oder weniger qualifizierte Personen den Prüfungsbetrieb als neues Geschäftsfeld nutzen wollten und trotz der erforderlichen Anerkennung durch das LBA der Ablauf der Prüfungen unterschiedlich streng gestaltet wurde. Mittelfristig darf aber angenommen werden, dass es zu einer Qualitätssteigerung und insbesondere erhöhtem Problembewusstsein bei zertifizierten Steuerern kommen dürfte, denn in jedem Fall handelt es sich um ein Mehr an Anforderung und damit auch ein Mehr an Qualifikation von Steuerern. So ist die Regelung auch mit Blick auf das Risikomanagement und die bessere Integration von Drohnen in den Luftraum zu begrüßen, zumal die Gewichtsgrenze von 2 kg angemessen erscheint.

1.3 Versicherungspflicht

Unverändert von allen Anpassungen des Luftrechts an die technischen Besonderheiten von Drohnen bleibt die Versicherungspflicht nach §§ 33, 37 Abs. 1, 43 LuftVG i. V. mit § 102 Abs. 2 LuftVZO infolge der in den Regelungen normierten Halterhaftung für das Luftfahrzeug. Auch für Drohnen handelt es sich dabei um eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung, wobei die nach § 37 Abs. 1 a) LuftVG normierte Höchstgrenze aufgrund des Gewichts von Drohnen unter 500 kg praktisch immer im untersten Bereich und somit bei 750.000 sog. Rechnungseinheiten bzw. Sonderziehungsrechten (ca. 885.000 EUR) Gesamthaftungshöchstgrenze liegen dürfte.

Die Einordnung als Gefährdungshaftung macht deutlich, dass es sich beim Betrieb von Drohnen wie bei anderen Luftfahrzeugen um eine inhärent verletzungsträchtige Tätigkeit handelt, wie sie dem Normalbürger im Alltag ansonsten meist nur beim Betrieb von Kraftfahrzeugen im Straßenverkehr begegnet. Sich dieses Aspekts bewusst zu sein, sollte bereits einen gewissen Einfluss auf die Vorsicht jedes Drohnenbetreibers haben. Entsprechend sollte es auch selbstverständlich sein, dass vor dem ersten Betrieb einer Drohne eine diesbezügliche Haftpflichtversicherung abzuschließen ist, die die nach § 102 Abs. 2 LuftVZO entsprechend § 37 Abs. 1 a) LuftVG normierte Mindesthöhe, also regelmäßig 750.000 Sonderziehungsrechte, abdeckt. Unterhält der Halter bereits eine Betriebshaftpflichtversicherung für sein Unternehmen, was in jedem Fall empfehlenswert ist, sollte mit dem Versicherer oder Makler geklärt werden, ob eine Zusatzversicherung für Luftfahrzeuge/Drohnen erlangt werden kann. Der Versicherungsschein ist bei jedem Flug der Drohne mitzuführen. Zu beachten ist noch, dass der Versicherer nach § 105 Abs. 1 LuftVZO zum Geschäftsbetrieb in Deutschland zugelassen sein muss.

1.4 Anwendungsfälle

Während das neue Luftrecht für Drohnen im Jahr 2017 im Allgemeinen

einige Erleichterungen gebracht hat, steckt der Teufel weiterhin im Detail, genauer gesagt in den konkreten Anwendungsfeldern. Mit den generellen Erleichterungen gehen spezielle Beschränkungen in Bezug auf Anwendungsszenarien einher, die das altbekannte Schema des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt aufrechterhalten, nun allerdings in einer erheblich komplexeren und detaillierteren Regelungssystematik. So führt der neue § 21b LuftVO elf Betriebsverbote mit zahlreichen Unterfällen ein. Diese erstrecken sich von der Startmasse der Drohne über 5 kg, über die Art der Steuerung – außerhalb der Sichtweite des Steuerers – bis hin zu zahlreichen horizontalen wie vertikalen Mindestabständen zu bestimmten Einrichtungen, z. B. Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Regierungsgebäuden, Krankenhäusern, aber auch Ereignissen wie Unglücks- und Katastrophenfällen, Militärmanövern oder Menschenansammlungen. Außerdem führt die Regelung eine Ausnahme vom BVLOS-Flug ein, indem sie den Flug mit Videobrille unterhalb 30 Metern und bei gleichzeitiger ständiger Beobachtung des Luftraums durch eine andere Person, welche die Drohne außerdem in Sichtweite haben muss, nicht als BVLOS-Flug ansieht, sodass das Verbot nicht greift. Zudem kann die zuständige örtliche Landesluftfahrtbehörde weiterhin Ausnahmen selbst vom weiterhin bestehenden Verbot des Betriebs von Drohnen über 25 kg erlassen. Voraussetzung jeder Verbotsausnahme bleibt, dass keine Gefährdung des Luftverkehrs und der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung besteht und der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt ist.

Hervorzuheben ist, dass in Fällen, in denen die jeweilige Verbotregelung vorsieht, dass ein Anlagenbetreiber oder sonst benannter Berechtigter dem Betrieb der Drohne ausdrücklich zustimmen kann, die betreffende Verbotsausnahme bereits entfällt. Stimmt also z. B. der Betreiber einer Anlage zur Energieerzeugung deren Befliegung durch die Drohne zu, ist damit der Verbotstatbestand nach § 21b Abs. 1 Ziff. 3 LuftVO aufgehoben. Soweit keine allgemeine Betriebserlaubnis

nach § 21a LuftVO oder ein anderer Verbotstatbestand einschlägig ist, darf die Drohne somit ohne weitere Behördengenehmigung betrieben werden. Die Schwierigkeit wird in der Praxis häufig darin liegen, den zuständigen Berechtigten zweifelsfrei ausfindig zu machen und dann auch dessen ausdrückliche Zustimmung zu erhalten, denn die Berechtigten werden häufig erhebliche Haftungsbedenken vorbringen, denen sie sich durch ihre Zustimmung insbesondere Dritten gegenüber aussetzen könnten. Dies ist dann der Fall, wenn der Berechtigte sich das Handeln des Drohnenbetreibers wie eigenes, z. B. als Verrichtungshilfe aufgrund einer weiteren Vertragsbeziehung nach § 278 BGB, zurechnen lassen muss. Berechtigten, die gleichzeitig Auftraggeber der Befliegung sind, sollte aber bewusst gemacht werden können, dass dieses Risiko Teil der Beauftragung ist und sie außerdem durch die Haftpflichtversicherung des Drohnenbetreibers zumindest als möglicher Adressat eines Regresses mit profitieren. Wird die Zustimmung des Berechtigten dann schließlich erteilt, sollte sie zu Nachweiszwecken schriftlich vorliegen und sinnvollerweise auch beim Betrieb der Drohne mitgeführt werden.

Wird die Zustimmung nicht erteilt, kann sie durch die Genehmigung nach den in § 21b Abs. 1 Nr. 1 bis 9 LuftVO genannten Fällen durch eine Verbotsausnahme der zuständigen Behörde ersetzt werden. Allerdings hat sich in der Praxis bereits gezeigt, dass sich Behörden schwer damit tun, mit ihrer Verbotsausnahme ohne oder sogar gegen den Willen des Berechtigten zu handeln, und die Ausnahme abgelehnt.

Mit Blick auf § 21b Abs. 3 LuftVO fällt auf, dass die einer behördlichen Verbotsausnahme zugänglichen Tatbestände nur die ersten neun der insgesamt elf Ziffern der Vorschrift erfassen. Wenngleich die Herausnahme des Transports von Explosiv- und Gefahrstoffen in Nr. 10 aus der Liste der möglichen Verbotsausnahmen durch Behörden nachvollziehbar ist, gilt dies nicht unbedingt für § 21b Nr. 11 LuftVO, also das Verbot, über und in einem seitlichen Abstand von 100 Metern

von der Begrenzung von Krankenhäusern entfernt zu fliegen. Hier wäre die Möglichkeit einer behördlichen Ausnahme nicht weniger naheliegend als z. B. beim Überflug von Einrichtungen, in denen erlaubnisbedürftige Tätigkeiten der Schutzstufe 4 nach der Bio-Stoffverordnung ausgeübt werden. Dass dieser Fall nicht ausdrücklich als Gegenstand einer behördlichen Verbotsausnahme aufgezählt ist, liegt eventuell im Entstehungsprozess der Verordnung begründet. Der Verbotstatbestand Nr. 11 betreffend Abstände zu Krankenhäusern war im ursprünglichen Verordnungsentwurf nicht enthalten. Er wurde erst im Rahmen der Anhörung des Bundesrats nachträglich eingefügt. Die Vermutung liegt daher nahe, dass im Anschluss schlicht vergessen wurde, die in § 21b Abs. 3 LuftVO aufgelisteten Verbotsausnahmen nachträglich um Nr. 11 zu ergänzen. Ob diese Argumentation allerdings geeignet ist, eine Behörde in der Praxis von ihrer Kompetenz zu Erteilung einer Verbotsausnahme zu überzeugen, darf angesichts des klaren Wortlauts der Vorschrift bezweifelt werden.

1.5 Erleichterung durch neue Gemeinsame Grundsätze

Seit Einführung der neuen Regelungen zum Luftrecht im April 2017 wurde die Veröffentlichung neuer „Gemeinsamer Grundsätze des Bundes und der Länder für die Erteilung von Erlaubnissen und die Zulassung von Ausnahmen zum Betrieb von unbemannten Fluggeräten gem. § 21a und §21b Luftverkehrs-Ordnung“ ungeduldig erwartet. Die Veröffentlichung war insbesondere für den Kreis kommerzieller und gewerbliche Nutzer von besonderer Bedeutung. Wenngleich es sich beim Luftrecht wie erwähnt um Bundesrecht handelt, das allerdings durch die Länder und deren örtliche Behörden durchgesetzt wird, warteten einige Behörden nach Einführung der erheblich auslegungsbedürftigen neuen Regelungen mit Verbotsausnahmen zunächst ab. Sie wollten sich keinerlei Kritik aufgrund einer möglicherweise unfallträchtigen Genehmigungspraxis aussetzen, die auf eine zu weite Auslegung der neuen Regelungen zurück-

geführt werden könnte. Manche Behörden sahen sich folglich zunächst außerstande, überhaupt einzelne Verbotsausnahmen zu erteilen, was gerade den kommerziellen Drohnenutzern finanzielle Einbußen infolge entgangener Aufträge bescherte. Erst am 27. Oktober 2017 wurden die Gemeinsamen Grundsätze schließlich in den Nachrichten für Luftfahrer (NfL 1-1163-17) durch die DFS Deutsche Flugsicherung veröffentlicht. Im Detail auf das insgesamt 41-seitige Dokument (inkl. Anlagen) einzugehen, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Es sollen aber zumindest die wesentlichen Regelungspunkte hervorgehoben werden. Begrüßenswert ist die Aussage, dass bereits vor dem 7. April 2017 erteilte Genehmigungen weiterhin Bestand haben. Allerdings besteht die Einschränkung, dass ein Widerspruch im Ermessen der örtlich zuständigen Behörden steht. Darüber hinaus wurden zwei Verfahrensarten für Erlaubnisse (§ 21a LuftVO) und Verbotsausnahmen (§ 21b LuftVO) eingeführt.

Bei dem sog. vereinfachten Verfahren ist unter Festsetzung einheitlicher Nebenbestimmungen die Betriebserlaubnis bzw. die Ausnahme vom Betriebsverbot ohne eine weitere komplexe Risikobewertung möglich. Dafür darf das Fluggerät maximal 25 kg wiegen, allgemein keinen Verbrennungsmotor oder Raketenantrieb haben und muss in Sichtweite geflogen werden. Außerdem dürfen grundsätzlich keine Verbotstatbestände des § 21b LuftVO gegeben sein. Hingegen unschädlich für das vereinfachte Verfahren sind die Verbotstatbestände zum Flug über Menschenansammlungen (§ 21b Abs. 1 Nr. 2 1. Alt. LuftVO), Bundesfern- und Wasserstraßen bzw. Bahnanlagen (§ 21b Abs. 1 Nr. 5 LuftVO) und Wohngrundstücke (§ 21b Abs. 1 Nr. 7 LuftVO). Dies gilt nur, wenn Zusatzerfordernisse erfüllt werden. So darf der seitliche Abstand zu Menschenansammlungen weniger als 100 Meter betragen, sofern ein Mindestabstand und damit eine Mindestflughöhe von 10 Metern eingehalten werden – eine Genehmigung für den Überflug ist somit im vereinfachten Verfahren nicht zu erreichen. Eine ähnliche Regelung gilt für den seitlichen

Abstand von Bundesfern- und Wasserstraßen bzw. Bahnanlagen. Zusätzlich ist hier allerdings auch das zügige Queren, also ohne Verweilen, erlaubt. Außerdem ist zu den die jeweiligen Transportwege befahrenden Fahrzeugen ein seitlicher Abstand von mindestens 50 Metern einzuhalten, der außerdem und ungeachtet dessen immer so groß sein muss, dass die Gefährdung der Fahrzeuge und deren Ladung auszuschließen ist. Die Flughöhe muss beim Queren immer mindestens 50 Meter über Grund oder Wasser betragen, insbesondere Schifffahrtsanlagen (z. B. Schleusen, Schiffshebewerke und Wehre) dürfen nicht überflogen werden. Die Verbotsausnahme zum Betrieb der Drohne über Wohngrundstücken ohne ausdrückliche Genehmigung des betroffenen Eigentümers oder sonstigen Nutzungsberechtigten soll die Behörde im vereinfachten Verfahren erteilen können, wenn die Startmasse weniger als 2 kg, die Flughöhe mindestens 30 Meter beträgt, die Nutzung des Grundstücks zum Zweck des Drohnenbetriebs unumgänglich ist und die Zustimmung nicht in zumutbarer Weise eingeholt werden kann. Ferner müssen Datenschutz und Privatsphäre der betroffenen Bürger gewährleistet sein. Zudem darf der Betrieb nicht mehr als 30 Minuten täglich an maximal vier Kalendertagen im Jahr erfolgen.

Dass in keinem Fall eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehen darf, versteht sich von selbst. Sind die jeweils einschlägigen Voraussetzungen erfüllt, darf die Erlaubnis bzw. die Verbotsausnahme nach dem Musterbescheid in Anlage A der Gemeinsamen Grundsätze erteilt werden.

Wenn auf keine der vorbezeichneten Fälle zurückgegriffen werden kann, soll die Behörde künftig ein ursprünglich auf Arbeiten von JARUS (Joint Authorities for Rule Making on Unmanned Systems) basierendes, für Deutschland angepasstes System zur Risikobewertung (Specific Operations Risk Assessment, hier: SORA-GER) anwenden. Das SORA-GER-System erfasst ausdrücklich allein den Bereich der Unfallvermeidung, nicht aber die Kriminalitätsprävention. Das komplexe,

auf technischen Voraussetzung des Fluggeräts und einsatzbedingten Gegebenheiten beruhende Bewertungssystem wird in Anlage C der Gemeinsamen Grundsätze genauer beschrieben. Es basiert auf der Erstellung von Risikokennzahlen zur Bestimmung von Risikoklassen am Boden (Ground Risk Class – GRC) sowie in der Luft (Air Risk Class – ARC). Sind schadenshemmende Sicherheitsmaßnahmen am Boden bzw. am Fluggerät im Einsatz, sind die Risikoklassen herabzustufen. Aus den sich ergebenden Risikokategorien leiten sich erforderliche Maßnahmen ab, die im Rahmen der Erlaubniserteilung bzw. Verbotsausnahme dann als Nebenbestimmungen bzw. Auflagen verwaltungsrechtlich behandelt werden. Angesichts der Komplexität des SORA-GER stellt sich natürlich die Frage, ob dieses Verfahren im täglichen Verwaltungsbetrieb der zuständigen Behörden ohne Weiteres angewandt werden wird und damit dem Betrieb von Drohnen in Ausnahmesituationen förderlich ist oder es bereits auf behördlicher Ebene eine abschreckende Wirkung hat und daher von dieser Möglichkeit der Erlaubniserteilung bzw. Verbotsausnahme kein Gebrauch gemacht wird.

2 Regelungsrahmen jenseits des Luftrechts

Wie aufgezeigt, ist beim Betrieb von Drohnen nicht nur das Luftrecht, sondern durch Verweis auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch die gesamte geschriebene und ungeschriebene Rechtsordnung zu beachten. Allerdings dürften infolge des Systems der Zustimmung des Berechtigten bereits viele Zweifelsfälle tatbestandlich ausgeräumt sein – sofern es eben gelingt, den Berechtigten sicher zu bestimmen. Hält sich der Steuerer der Drohne z. B. an den zuvor mit dem Eigentümer und Bewohner eines Wohnhauses abgestimmten Einsatzplan, einschließlich Verarbeitung der gewonnenen Daten, sollte eine Gefährdung der Privatsphäre und des Datenschutzes nicht in Betracht kommen. Komplexer wird die Situation immer dann, wenn nicht abdingbare Schutzgesetze oder von der Zustimmung nicht umfasste Rechte Dritter betroffen

sind. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn Aufnahmen von Gebäuden für touristische Werbefilme gemacht werden sollen, zu denen dessen Eigentümer zwar seine Zustimmung erteilt hat, nicht aber der Architekt als Urheber des Gebäudes. Sofern es sich um ein Bauwerk als Gegenstand besonderer persönlicher geistiger Schöpfung i. S. von Baukunst nach § 2 UrhG handelt, kann in diesen Fällen ein Verstoß gegen das Urheberrecht, insbesondere das ausschließliche Recht des Urhebers zur Widergabe des Werks durch Bild- und Tonträger vorliegen. Dies gilt für Innenaufnahmen, die insbesondere bei architektonisch hervorragenden Gebäuden mit großen Innenräumen für die Erfassung von Drohnen interessant sein können. Aber auch bei Außenaufnahmen kommt ein Schutz des Urheberrechts in Betracht, da die sog. Panoramafreiheit, wonach Gebäudeaufnahmen im für jedermann frei zugänglichen Bereich in Ausprägung des § 59 UrhG zulässig sind, nicht unbedingt für Luftaufnahmen gilt. Bei architektonisch besonders bedeutsamen Bauten kann daher bei Innen- und selbst bei Außenaufnahmen durch Drohnen vor anschließender Veröffentlichung die Zustimmung des Urheberrechtsinhabers erforderlich sein.

Zudem können gerade neben dem in § 21a Abs. 3 LuftVO aufgezählten Natur- und Lärmschutz auch noch gemeinderechtliche Beschränkungen beim Drohnenflug zu beachten sein. So verbieten die Satzungen einzelner Städte und Gemeinden z. B. die Nutzung von Flugmodellen auf öffentlichen Parks und Plätzen. Eine Differenzierung von nicht für Sport- und Freizeitwecke genutzten unbemannten Luftfahrtsystemen wird darin oft nicht vorgenommen, es liegt allerdings regelmäßig nahe, dass diese vom Regelungszweck mit umfasst sein sollen. Der Betreiber der Drohne ist daher gut beraten, zunächst die einschlägigen Verordnungen der Städte und Gemeinden im Einsatzgebiet zurate zu ziehen und in Zweifelsfällen ähnlich dem generellen Verbot zum Überflug von Wohngrundstücken zu verfahren, also die ausdrückliche (schriftliche) Zustimmung des Berechtigten, z. B. des Ordnungsamts, einzuholen.

Beim Einsatz von Drohnen auf Industriegeländen sind außerdem allgemeine arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen zu beachten. Daneben kann in Unternehmen mit Betriebsrat der Einsatz von Drohnen mit Ton- und/oder Bildaufnahmefähigkeiten als technische Arbeitnehmerüberwachungsmaßnahme nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG einzustufen sein. Sie darf dann erst nach Zustimmung des Betriebsrats zum Einsatz kommen.

3 Ausblick auf die EU-Rechtssetzung

Die Drohnentechnologie bietet sich für einen länderübergreifenden gewerblichen bzw. kommerziellen Einsatz geradezu an. Weshalb sollte ein erfolgreiches Unternehmen aus Aachen seine auf Drohnen gestützten Dienstleistungen nicht auch im nahe gelegenen Belgien oder den Niederlanden anbieten? Dem stehen bisher die nicht vereinheitlichten Betriebsanforderungen innerhalb der EU entgegen, zumal angesichts der Umsetzung des Bundesrechts auf Landesebene schon der Markt für Dienstleistungen mit Drohnen innerhalb Deutschlands von einem Bundesland zum anderen zahlreichen Schwierigkeiten unterworfen ist. Im Interesse des gemeinsamen Markts ist die Europäische Kommission insbesondere mit deren Generaldirektionen Transport (DG TRAN) sowie Wachstum (DG GROW) und der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (European Aviation Safety Agency – EASA) mit der Einführung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den Betrieb von Drohnen sowohl im Sport- und Freizeitbereich als auch bei der kommerziellen Anwendung befasst (s. Notice for Proposed Amendment (NPA) 2017-5). Hierzu bedarf es zunächst der Ausweitung der EU-Kompetenz auf Drohnen mit einem Abfluggewicht auch unter 150 kg, die bislang der mitgliedstaatlichen Regelung vorbehalten ist. Zum einheitlichen Regelungsrahmen hat die EASA bereits im letzten Jahr einen Vorschlag in die öffentliche Diskussion eingebracht. Hierzu gab es über 3.600 Kommentare, die zwischenzeitlich ausgewertet wurden und nun in einen überarbeiteten Regelungsentwurf überführt werden. Damit kann Anfang 2018 gerechnet werden. Nach Durch-

lauf des EU-Gesetzgebungsprozesses wäre dann ein Inkrafttreten nach einer Übergangszeit von voraussichtlich zwei Jahren im Jahr 2020 in nationales Recht zu erwarten.

Von der Herangehensweise her ähnelt der deutsche Ansatz dem der EASA. In beiden Fällen wird ein einsatz- bzw. risikobasierter Ansatz gewählt. Auf europäischer Ebene werden hierzu drei Kategorien gebildet: offene Kategorie („open category“), spezifische Kategorie („specific category“) und zertifizierte Kategorie („certified category“).

Unter die offene Kategorie werden die meisten Freizeitwendungen und einfachen kommerziellen Anwendungen fallen. Es wird Drohnen-Klassen C0 bis C4 mit weiteren Anforderungen zum Betrieb (in Sichtweite des Steuerers, bei einer Flughöhe nicht über 120 m, CE-Kennzeichnung) mit Abhängigkeit zu den Unterklassen A1 (über unbeteiligten Menschen), A2 (nahe unbeteiligten Menschen) und A3 (weit entfernt von unbeteiligten Menschen) geben.

Unter die spezifische Kategorie werden komplexere Anwendungen unter vorab definierten Szenarien, auch BVLOS, zulässig sein. Die Szenarien sollen auf der Basis der bereits erwähnten SORA-Bewertungsregeln gebildet werden. Die zertifizierte Kategorie schließlich wird Hochrisikoanwendungen vorbehalten bleiben, mit Anforderungen ähnlich denen der bemannten Luftfahrt.

Eine abschließende Bewertung des EU-Regelungsrahmens ist infolge seines Entwurfstadiums derzeit naturgemäß nicht möglich. Der risikobasierte Regelungsansatz ist grundsätzlich begrüßenswert. Bei der Ausarbeitung der Regelungen sollte weiterhin deren Handhabbarkeit beachtet werden. Es ist niemandem geholfen, wenn die letztlich mit ihrer Umsetzung befassten Behörden vor der Komplexität eines neuen Regelungswerks dergestalt kapitulieren, dass sie lieber keine Genehmigungen erteilen, als bei der Erteilung Gefahr zu laufen, Fehler zu machen. Die Erfahrungen aus der Anpassung des deutschen Luftrechts geben hier einige Anhaltspunkte zur Planung künftigen Vorgehens.