wellhausen & marquardt
Mediengesellschaft

Der folgende Bericht ist in Ausgabe 01/2023 des Magazins Drones erschienen.

www.drones-magazin.de

NACHGEFRAGT BEI ...

Dr. Oliver Heinrich, Rechtsanwalt und Partner in der Kanzlei BHO Legal

Gemäß Paragraph 21k der Luftverkehrsordnung genießt der Betrieb von Drohnen, der durch oder unter Aufsicht von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben stattfindet, einige Privilegien. Das Bundesverkehrsministerium plant nun mit Verweis auf europäische Vorgaben den Kreis derer, die die Privilegien in Anspruch nehmen können, deutlich zu verkleinern. Sehr zur Verwunderung von Luftrechtsexperte Dr. Oliver Heinrich. Aber was genau kritisiert der anerkannte Fachmann für Drohnen-Recht? Drones fragt nach.

Drones: Wie überrascht sind Sie, dass das Bundesverkehrsministerium Änderungen am § 21k der Luftverkehrsordnung vornehmen will? Und noch dazu meint, dies per kurzem Schreiben an das Luftfahrt-Bundesamt und die Landesluftfahrtbehörden vorab in Kraft setzen zu können.

Dr. Oliver Heinrich: Die Art und Weise hat mich schon recht überrascht. Es mutet etwas eigentümlich an, dass durch ein einfaches Schreiben geltendes Recht – im Vorgriff zu dem sonst üblichen gesetzgeberischen Änderungsprozess – außer Kraft gesetzt werden soll. Meiner Kenntnis nach haben deutsche Behörden bislang eine exzellente Sicherheitsbilanz bei der Nutzung von Drohnen. Daher sollte es in der Tat keinen sicherheitsbezogenen Anlass für eine Änderung geben. Die im Rahmen unserer Mandatsarbeit betreuten Behörden waren und sind sich ihrer Verantwortung für die Betriebssicherheit durchaus bewusst. Gerade durch die enge Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, inklusive der Landesluftfahrtbehörden, konnten wir bisher auf unbürokratische Weise gute, das heißt innovative und zugleich sichere Betriebskonzepte entwickeln.

Was würde es aus Ihrer Perspektive für die deutsche Drone-Economy bedeuten, sollte die Ankündigung des Ministeriums tatsächlich umgesetzt werden?

Leider werden so den bereits aktiven Behörden sowie den Behörden, die mit einem zukünftigen Drohneneinsatz zur effizienten Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben liebäugeln, unnötig Steine in den Weg gelegt. Das Budget der Behörden ist in vielen Fällen begrenzt – das haben uns die Ergebnisse der jüngsten BOS-Umfrage 2022 von Droniq und dem Behördenspiegel deutlich vor Augen geführt. Die Bewältigung der je nach beabsichtigtem Einsatz nicht unerheblichen Genehmigungsanforderungen stellt insoweit einen zusätzlichen Kostenfaktor

dar, der die Budgets weiter belasten wird. Auch im Bereich der universitären Forschung geht wertvoller Spielraum verloren, der in der Vergangenheit Probeflüge, zum Beispiel im Bereich der notfallmedizinischen Logistik, wesentlich erleichtert und letztlich Innovation ermöglicht hat. Und das ohne – das möchte ich nochmal ausdrücklich betonen – Abstriche in der Betriebssicherheit machen zu müssen. Gleichwohl begrüße ich, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr mit dem Gedanken spielt, die in § 21k Absatz 1 Luftverkehrsordnung vorgesehene Beschränkung auf eine Startmasse von weniger als 25 kg aufzuheben.

Anstatt den Nutznießerkreis für das Behördenprivileg zu beschneiden, könnte die Bundesregierung doch beispielsweise bestimmte Standards festschreiben, die im BOS-Betrieb zwingend zu beachten sind. Wäre das mit Blick auf die Betriebssicherheit nicht eigentlich konsequenter?

Das wäre sicherlich ein sinnvoller Ansatz – auch über den engen Kreis der BOS hinaus. Die „Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz" des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die gegenwärtig überarbeitet werden, bieten insoweit eine gute Orientierung für einen sicheren behördlichen Betrieb. Bislang haben wir unseren Mandanten in dem Bereich immer geraten, sich an den im Übrigen geltenden Regeln quasi analog zu orientieren. Das wurde im Austausch mit dem BMDV – damals noch BMVI – gut geheißen. Aber klare, verbindliche Standards hierzu wären natürlich im Sinne der Rechtssicherheit noch besser.

Aus Behördenkreisen ist zu vernehmen, dass die EASA die bisherige deutsche Verwaltungspraxis für nicht EU-rechtskonform erachte. Dabei weist diese in den online einsehbaren FAQs zur Luftfahrtgrundverordnung (Basic Regulation) auf das exakte Gegenteil hin. Wie erklären Sie sich diesen Widerspruch?

Mit Blick auf die EASA ist es durchaus verständlich, dass sich die Agentur um eine umfassende Geltung der europäischen Vorschriften bemüht, sprich die Ausnahmetatbestände eng interpretiert. Meines Erachtens treffen hier jedoch verschiedene Interpretationsansätze aufeinander. Auf der einen Seite haben wir das unionsrechtlich typisch enge Verständnis von „hoheitlicher Tätigkeit", wie beispielsweise im Bereich der Europäischen Grundfreiheiten, die eine möglichst weitgehende Harmonisierung unseres gemeinsamen Binnenmarktes ermöglichen sollen. Andererseits ist in der bemannten Luftfahrt bisher ein „funktionales", also an die hoheitlichen Aufgabenerfüllung geknüpftes Verständnis der Staatsluftfahrt fest verankert. Letztere genießt seit den Anfängen der Luftfahrt gewisse regulatorische Freiräume, die sich vor allem vor dem Hintergrund nationaler Souveränitätsinteressen erklären lassen. Aber auch im nationalen Luftverkehrsrecht findet der behördliche Flug keinesfalls in einem rechtsfreien Raum statt – der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aus Artikel 20 Absatz 3 unseres Grundgesetztes stellt insoweit sicher, dass die Grundrechte jedes Einzelnen auch bei einem Betrieb durch staatliche Behörden

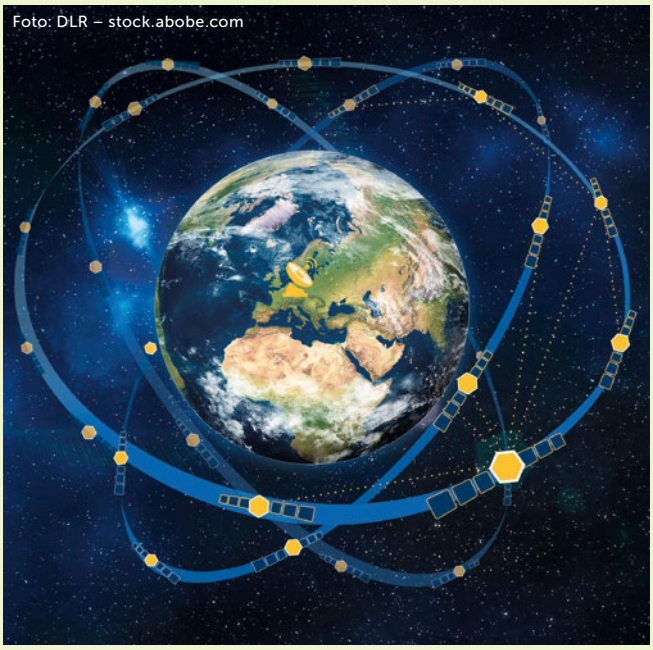
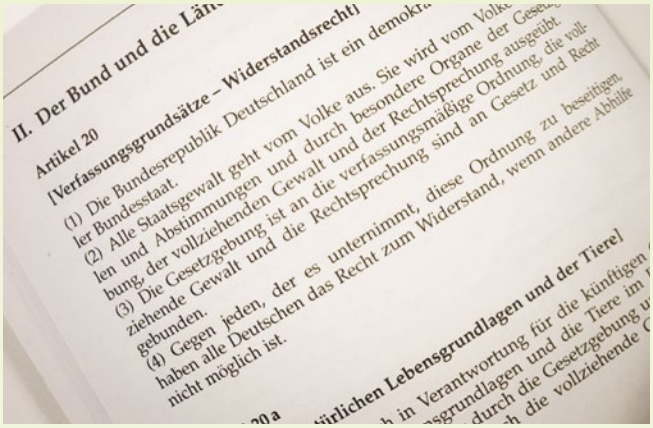


Foto: DLR – stock.abobe.com

Im Rahmen des Galileo-Projekts war Dr. Oliver Heinrich als Projektmanager im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt tätig

CLICK-TIPP

Der gemeinsame Diskussionsbeitrag von Dr. Oliver Heinrich, dem UAV DACH-Vorstandsvorsitzenden Achim Friedl sowie Rechtsanwalt Dr. Ulrich Dieckert ist auf der Website des Verbands für unbemannte Luftfahrt nachzulesen: HTTPS://TINYURL.COM/UAVDACH-BOS



Neben der ohnehin guten Sicherheitsbilanz reicht die im Grundgesetz verankerte Vorgabe, dass die Exekutive an geltendes Recht gebunden ist, nach Auffassung von Dr. Oliver Heinrich als Grundlage eines großzügig ausgelegten Behördenprivilegs aus

oder bei einem Betrieb unter Aufsicht eben jener jederzeit Beachtung finden müssen. Dass es vor dem Hintergrund dieser beiden Interpretationsansätze durchaus zu Missverständnissen kommen kann, kann und will ich nicht ausschließen. Daraus folgt aber gerade nicht, dass die bisherige deutsche Ausgestaltung des Behördenprivilegs EU-rechtswidrig wäre.

In einem gemeinsamen Diskussionsbeitrag mit Dr. Ulrich Dieckert und Achim Friedl legen Sie dar, warum das aktuelle deutsche Behördenprivileg durchaus durch europäisches Recht gedeckt sei. Wie optimistisch sind Sie, sich mit Ihrer Lesart durchsetzen zu können?

Als Experte im Bereich der europäischen und nationalen Vorgaben zur Drohnennutzung kennt sich Dr. Oliver Heinrich bestens im Bereich der verschiedenen Rechtsvorschriften aus

ZUR PERSON: DR. OLIVER HEINRICH

Dr. Oliver Heinrich ist Gründungspartner der Kanzlei BHO Legal mit Standorten in Köln, München und Brüssel. Vor seiner Tätigkeit als Rechtsanwalt war er unter anderem von 2005 bis 2007 im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt als Projektmanager für das europäische Satellitennavigationsprojekt Galileo tätig. Für BHO Legal hat er das luftrechtliche Beratungsgeschäft für die Nutzung von Drohnen aufgebaut und unter anderem bei großen militärischen Beschaffungsvorhaben und Projekten zur zivilen UAS-Nutzung beraten. Er ist national wie international durch zahlreiche Publikationen und Vorträge zu luftrechtlichen Fragen beim Drohnenbetrieb in Erscheinung getreten. Darüber hinaus wird er im „Who is Who Legal 2021 – Transport" als führende Persönlichkeit im Bereich unbemannter Flugsysteme genannt.

Wie ausgeführt sprechen für die bisherige deutsche Herangehensweise gute Gründe. Die bisherige Praxiserfahrung gibt keinen Anlass für eine Änderung. Behörden sind unserer Erfahrung nach sehr bemüht, stets geltende Gesetze und natürlich auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung umfassend zu achten – hier sei auch nochmals der ausdrückliche Verweis auf das Grundgesetz erlaubt. Würde man das bisher umfassende Behördenprivileg abschaffen oder auch nur auf BOS einschränken, schafft man damit die Situation, dass Behörden ohne Ansehung der formalen Behördenstruktur ihr Handeln von einer Behörde aus einem anderen Fachbereich genehmigen lassen müssen. Dies schafft, wie bereits erwähnt, erheblichen Aufwand und Mehrkosten. Natürlich führt es auch zu Verzögerungen. Schlimmstenfalls werden neue Einsatzmöglichkeiten von Drohnen durch Behörden dann erst gar nicht ausprobiert, weil der Aufwand abschreckt. Da erscheint es doch sinnvoller, lieber klare Standards zu schaffen, die von Behörden in ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld zu beachten sind und die gewünschte Leitlinie ergeben.

Mal abseits aller juristischen Fragen: Sollte Deutschland nicht alles dafür tun, das Behördenprivileg nach aktueller Verwaltungspraxis zu erhalten? Schließlich werden Drohnen auch durch die Behörden zum Wohle der Allgemeinheit eingesetzt, die keine unmittelbaren Sicherheitsaufgaben im engeren Sinne erfüllen.

Absolut. Gerade die Erprobung des Drohneneinsatzes im Rahmen der behördlichen Aufgabenerfüllung wird durch § 21k der Luftverkehrsordnung in seiner gegenwärtigen Fassung erleichtert. In keinem der behördlichen Einsätze, die wir in unserer Kanzlei bisher beraten durften, ist uns ein leichtsinniges Ausnutzen des gewährten Privilegs begegnet. Negative Auswirkungen für die Sicherheit – sowohl in der Luft als auch am Boden – erwarte ich insoweit nicht. In all diesen Fällen überwiegt tatsächlich die Begeisterung für Innovationen zum Wohle der Allgemeinheit. Sei es die Verbesserung der notfallmedizinischen Versorgung in ländlichen Regionen oder aber neue Möglichkeit zur präziseren und effizienteren Durchführung von Mess- und Überwachungsaufgaben. Diese behördliche Innovationsbereitschaft aufrecht zu erhalten und zu fördern – auch durch einen administrativen Vertrauensvorschuss – sollte insoweit Priorität genießen.

BHO LEGAL IM NETZ

WEBSITE: WWW.BHO-LEGAL.COM
LINKEDIN: @BHO-LEGAL

Auch wenn Landesforsten keine Sicherheitsaufgaben im engeren Sinne erfüllen, so ist der Kampf gegen Waldsterben und Klimawandel zumindest mittelbar im Sicherheitsinteresse einer jeden Gesellschaft. Grund genug, dass Forstbehörden weiter unter die bisherige BOS-Auslegung fallen können?

Fotos: Coloures-Pic, reisezielinfo – stock.abobe.com