

# Informationen für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

zur Anwendung der §§ 21a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 21b Abs. 1 Satz 1 Luftverkehrs-Ordnung und Art. 2 Abs. 3 a) Verordnung (EU) 2018/1139 und den Verordnungen (EU) 2019/945 und 2019/947

## Generelles

Mit Inkrafttreten der Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten vom 30. März 2017 (BGBl. I S. 683 ff) wurden Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, die nicht Polizei, Bundeswehr oder Truppen der NATO-Vertragsstaaten sind, erstmals von Erlaubnisvorbehalten und Verboten für den Betrieb von unbemannten Luftfahrtsystemen ausgenommen (§§ 21a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 21b Abs. 1 Satz 1 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO)).

Auch auf europäischer Ebene sind Sonderregeln bzw. Befreiungen für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben vorgesehen. Gemäß Art. 2 Abs. 3a) Verordnung (EU) 2018/1139 (sog. Basisverordnung) gelten die Regeln der Verordnung (EU) 2018/1139, sowie die daraus erlassenen Verordnungen (DVO (EU) 2019/945 und DVO (EU) 2019/947), nicht für Luftfahrzeuge (...), wenn sie für Tätigkeiten oder Dienste für

- das Militär,
- den Zoll,
- die Polizei,
- Such- und Rettungsdienste,
- die Brandbekämpfung,
- die Grenzkontrolle und Küstenwache oder
- ähnliche Tätigkeiten oder Dienste eingesetzt werden, die unter der Kontrolle und Verantwortung eines Mitgliedstaats im öffentlichen Interesse von einer mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Stelle oder in deren Auftrag durchgeführt werden, sowie das an den Tätigkeiten und Diensten dieser Luftfahrzeuge beteiligte Personal und die an diesen Tätigkeiten und Diensten beteiligten Organisationen.

Hinsichtlich dieser Auflistung müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Sicherheitsziele der Basisverordnung bei der Durchführung von Tätigkeiten und Diensten (...) angemessen berücksichtigt werden.

Die nachfolgenden Informationen sollen den Verantwortlichen bei den betroffenen Behörden und Stellen bzw. Organisationen mit Sicherheitsaufgaben als Handreichung für die Anwendung der diesbezüglichen Regelungen der Luftverkehrs-Ordnung dienen.

## Von der Ausnahme umfasste Stellen

Zu den BOS (Behörden und Organisationen mit Sonderaufgaben) gehören Polizei, Feuerwehr, technisches Hilfswerk, aber auch andere Organisationen die Sonderaufgaben wahrnehmen, die im Allgemeinen von öffentlichem Interesse sind. Durch die o. a. Regelungen der LuftVO und der VO (EU) 2018/1139 sind generell Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben angesprochen, speziell aber auch Behörden ohne Sicherheitsaufgaben, jedoch mit Aufgaben im öffentlichen Interesse.

Zwar ist in der Verordnungsbegründung zur LuftVO insbesondere die Vereinfachung und Beschleunigung der Einsatzabläufe bei den für den Zivil- und Katastrophenschutz (Bevölkerungsschutz) zuständigen Stellen angesprochen, von der Ausnahme umfasst werden aber auch alle anderen Stellen, die unter den Behördenbegriff fallen. Hierbei ist zunächst von dem funktionalen Behördenbegriff im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 1 Abs. 4 VwVfG) auszugehen. Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Es ist also die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse notwendig, damit von den Sonderrechten Gebrauch gemacht werden darf.

### **Als Behörde im Sinne der betroffenen luftrechtlichen Vorschriften sind daher anzusehen:**

- Bundes- und Landesbehörden.
- Verwaltungsstellen der kommunalen Gebietskörperschaften.
- Verwaltungsstellen von Kommunalverbänden, Gemeindeverwaltungsverbänden, sonstigen Zweckverbänden u. ä.
- Staatliche und kommunale Schulen und Hochschulen als Teil der Schul- bzw. Hochschulverwaltung. Diese Stellen fallen aber nur dann unter die Ausnahmeregelung der LuftVO und VO (EU) 2018/1139 für Behörden, wenn sichergestellt ist, dass die Steuerung der Entscheidungsprozesse für den Betrieb und die Verantwortlichkeit bei den Verwaltungsstellen der Schulen und Hochschulen liegt. Auch die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erscheint hier stark begrenzt (bspw. die Aufgabe der Zeugniserteilung, jedoch nicht zwingend die Forschung und Lehre; hier ist eine Prüfung des Einzelfalls erforderlich)
- Beliehene, soweit der Betrieb der Erfüllung der im Rahmen der Beleihung übertragenen Aufgaben dient.

### **Nicht Behörde im Sinne der betroffenen Vorschriften sind:**

- Kommunale Eigenbetriebe oder wirtschaftliche Unternehmen, die sich vollständig oder teilweise im Besitz der öffentlichen Hand befinden (z. B. Wasser-, Abwasser-, Strom-, Abfallwirtschaftsbetriebe). Es kommt aber ein Betrieb unter Aufsicht der Behörde durch diese Stellen in Betracht (s. u.).
- Private Schulen oder Hochschulen.
- Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder deren Arbeitsgemeinschaften.

### **Umfang der Ausnahme**

Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sind, wenn der Betrieb zur Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet, von den Erlaubnisvorbehalten des § 21a Abs. 1 LuftVO mit Ausnahme des Erfordernisses der Zustimmung der Luftaufsichtsstelle oder Flugleitung bei Betrieb auf Flugplätzen befreit. Von allen Verboten des § 21b Abs. 1 LuftVO können Behörden abweichen, wenn der Betrieb zur Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet. Dies gilt auch für Ausbildungs- und Übungszwecke. Nicht vom Umfang der Ausnahme umfasst sind der Betrieb von unbemannten Fluggeräten über 25 kg Gesamtmasse (§ 21b Abs. 2 LuftVO) sowie alle sonstigen luftrechtlichen Vorschriften, soweit sie auf unbemannte Fluggeräte anwendbar sind (z. B. Pflicht zur Einholung einer Flugverkehrskontrollfreigabe bei Nutzung des kontrollierten Luftraums (§ 21 LuftVO), Einhaltung der Ausweichregeln für unbemannte Fluggeräte (§ 21f LuftVO).

Im europäischen Kontext finden alle Betriebsregeln der DVO (EU) 2019/947 keine (direkte) Anwendung für Behörden. Jedoch sollte der Betrieb in enger Anlehnung an die Betriebsregeln der VO (EU)

2019/947 erfolgen, damit die Sicherheitsziele der Basisverordnung erreicht werden können. Von der Ausnahme werden sämtliche Aufgaben der Behörde umfasst, die im öffentlichen Interesse stattfinden.

Zusätzliche Richtlinien und Informationen zur Nutzung von UAS durch Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben können Sie den „Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz“ entnehmen, die Sie unter folgenden Link gratis downloaden oder einsehen können:

[https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren\\_Flyer/Empfehlungen\\_Geme\\_Regelungen\\_Drohneinsatz\\_BevS.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Empfehlungen_Geme_Regelungen_Drohneinsatz_BevS.pdf?__blob=publicationFile)

## Pflichten und Verantwortlichkeit der Behörde

Die Behörden sind nicht deshalb von den Erlaubnisvorbehalten und Verboten der §§ 21a, 21b LuftVO ausgenommen, weil der Betrieb der unbemannten Fluggeräte durch diese Stellen ein geringeres Gefährdungspotential aufweisen würde, als der anderer Betreiber, sondern weil der Verordnungsgeber davon ausgeht, dass Behörden die Prüfung der sicheren Durchführbarkeit des Flugbetriebs in eigener Verantwortung ausreichend sicherstellen können, ohne dass es der Einschaltung der nach § 21c LuftVO zuständigen Landesluftfahrtbehörde bedürfte. Die damit in formalrechtlicher Hinsicht gegebene Befreiung der Behörde von der Einholung einer Aufstiegserlaubnis oder von der Einhaltung der Verbote entbindet diese also nicht von der Einhaltung der materiellrechtlichen Bestimmungen.<sup>1</sup>

Die Behörde ist daher gehalten, vor Durchführung des für sonstige Betreiber erlaubnispflichtigen oder verbotenen Betriebs unbemannter Fluggeräte die sonst von der Landesluftfahrtbehörde im Erlaubnis- bzw. Verbotsausnahmeverfahren durchzuführende Prüfung der Voraussetzungen des § 21a Abs. 3 LuftVO **in eigener Verantwortung** vorzunehmen. Sie darf den Betrieb nur durchführen, wenn diese Prüfung ergeben hat, dass die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung bzw. Verbotsausnahmezulassung vorliegen würden. **Hierbei hat sie grundsätzlich die gleichen Maßstäbe anzulegen, wie die Luftfahrtbehörde in Erlaubnis- oder Verbotsausnahmeverfahren.**<sup>2</sup>

Es ist dabei insbesondere bei Durchführung eines für sonstige Betreiber verbotenen Betriebes eine Abwägung der mit der behördlichen Betriebsdurchführung beabsichtigten Maßnahme mit den durch die Verbote geschützten Rechtsgütern vorzunehmen und bei Einsätzen mit erhöhtem Gefährdungspotential eine auf die spezifische Operation ausgerichtete Risikobewertung durchzuführen. Die maßgeblichen Beurteilungsmaßstäbe ergeben sich für die Tatbestände der LuftVO insbesondere aus den „Gemeinsamen Grundsätzen des Bundes und der Länder für die Erteilung von Erlaubnissen und die Zulassung von Ausnahmen zum Betrieb von unbemannten Fluggeräten gemäß § 21a und § 21b LuftVO vom 27. Oktober 2017 (veröffentlicht in den Nachrichten für Luftfahrer, NfL 1-1163-17). Für die Beurteilung der Risiken im europäischen Zusammenhang dient u.a. eine Risikobewertung gem. Art. 11 der VO (EU) 2019/947 und dem zugehörigen AMC-Material.

Da die Behörde die alleinige Verantwortung für die Betriebsdurchführung trägt und damit auch Fragen der Amtshaftung betroffen sind, empfiehlt es sich, klare Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsabläufen zum Betrieb unbemannter Fluggeräte innerhalb der Behörde zu treffen. Dies gilt insbesondere bei großen und komplexen Organisationen, wie etwa Hochschulen. Hier wäre die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle innerhalb der Organisation, die die Einsätze von unbemannten Fluggeräten rechtlich und organisatorisch betreut, in Erwägung zu ziehen. Insbesondere bei Hochschulen ist auch zu prüfen, ob die wahrgenommene Aufgabe im öffentlichen Interesse steht.

---

<sup>1</sup> Vgl. BR-Drucksache 17/39

<sup>2</sup> Vgl. BR-Drucksache 17/39; vgl. BBK: Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz

## **Betrieb unter Aufsicht von Behörden**

Natürliche oder juristische Personen, die unter Aufsicht der Behörde den Betrieb zur Erfüllung von deren Aufgaben durchführen, sind in gleicher Weise wie die Behörde von den betroffenen Erlaubnisvorbehalten und Verboten ausgenommen. Dies erfordert nicht zwingend, dass während des Flugbetriebs ein Behördenangehöriger anwesend sein muss. Die Behörde trägt aber die Verantwortung für den Flugbetrieb durch den Beaufsichtigten wie für den Betrieb durch eigene Bedienstete. Die Behörde muss daher auch bei dem Betrieb durch den Beaufsichtigten alle oben unter „Pflichten und Verantwortlichkeit der Behörde“ dargelegten Maßnahmen ergreifen. Zur Aufsichtspflicht gehört auch, dass die Behörde dem Beaufsichtigten gegenüber einen hinreichend bestimmten Durchführungsauftrag erteilt und insbesondere bei der Abweichung von den Verboten des § 21b Abs. 1 LuftVO die Grenzen der Beauftragung in eindeutiger Weise bestimmt.

**Im Fall von einer Verletzung dieser Aufsichtspflicht können Amtshaftungsansprüche in Betracht kommen.**

## **Ausnahme für Polizei, Bundeswehr und NATO-Vertragsstaaten**

Die generellen Ausnahmen gem. § 30 Luftverkehrsgesetz bleiben hiervon unbeschadet.