

Rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Drohnen

Prof. Dr. iur. Elmar Giemulla
RA Peter Kortas, LL.M.

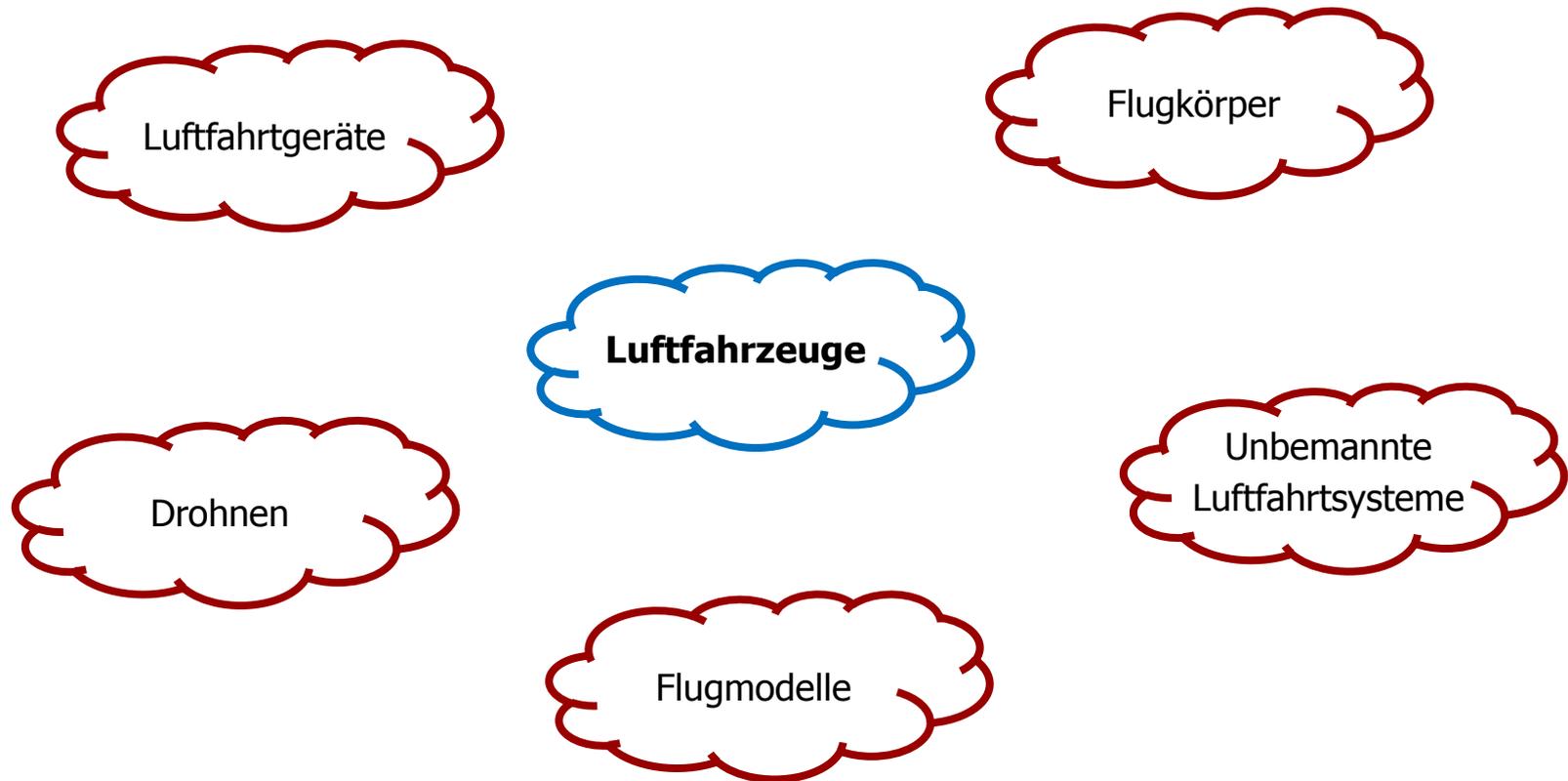
178. DVW-Seminar
Berlin, 04.02.2019

Einführung

- Grundfragen des Drohnenrechts
- Entwicklung des deutschen Rechts
- Derzeitige und künftige Anforderungen an den Betrieb von Drohnen
- Der „risikobasierte Ansatz“ des künftigen EU-Rechts

Entwicklung des deutschen Rechts

→ § 1 LuftVG - Luftfahrzeuge



Entwicklung des deutschen Rechts

- ➔ Geschichte des LuftVG, der LuftVO und der LuftVZO
 - 1999: Neufassung des Luftverkehrsrechts
 - Unbemannte Luftfahrzeuge: „Sonstige Luftfahrtgeräte“ 30 m über Grund
 - 2010: LuftVO und LuftVZO
 - Befreiung von der Musterzulassung
 - Betriebsverbot und Erlaubnispflicht
 - 2012: Vierzehntes Änderungsgesetz zum LuftVG
 - „Unbemannte Luftfahrtsysteme“ sind Fluggeräte einschl. ihrer Kontrollstationen, die nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden
 - 2017: „Drohnenverordnung“
 - Paradigmenwechsel:
Aufstiegserlaubnis > **Betriebserlaubnis** > Verkehrszulassung
 - Interessenausgleich zwischen gewerblichem Einsatz und Freizeitgestaltung

Entwicklung des deutschen Rechts

→ Unbemannte Luftfahrtsysteme

- Wesentliches Unterscheidungskriterium ist die Nutzung des Geräts
 - Sport und Freizeitgestaltung > Luftfahrzeug (-)
 - Alle anderen Zwecke > Luftfahrzeug (+)

- Weiterhin bestehen Flugmodelle (§ 1 Abs. 1 Nr. 9 LuftVG)
 - Modelle der im Übrigen genannten Luftfahrzeuge
 - Unbemannt
 - Abgrenzung zu Spielzeug fließend

- Sonstige Luftfahrtgeräte und Flugkörper

- Diese Unterscheidung überzeugt nicht.

Entwicklung des deutschen Rechts

→ Unbemannte Luftfahrtsysteme

- Ursprüngliche Motivation des Gesetzgebers
 - Gewerblicher Einsatz weist grundsätzlich höhere Gefährdungspotential auf
 - Geringe Fallzahlen werden erwartet

- Realität überholt die Rechtslage
 - Fallzahlen steigen
 - Risiken zunehmend aus dem unkontrollierten privaten Einsatz von Drohnen
 - Luftfahrtspezifische Risiken
 - Übrige Risiken, wie Privatsphäre und Datenschutz

- Drohnenverordnung 2017
 - Regeln für den Betrieb von unbemannten Luftfahrtsystemen und Flugmodellen
 - Risikobasierter und stark sicherheitsorientierter Ansatz
 - Sicherheit des Luftverkehrs, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Schutz von individuellen Persönlichkeitsrechten

Die neue Drohnen-Verordnung



① Kennzeichnungspflicht: Ab 0,25 kg muss eine Plakette mit Namen und Adresse des Eigentümers angebracht werden – auch auf Modellfluggeländen.

Weitere Überflugverbotsbereiche siehe: www.bmvi.de/drohnen

② Kenntnissnachweis: Ab 2,0 kg müssen besondere Kenntnisse nachgewiesen werden.

③ Erlaubnispflicht: Ab 5,0 kg wird eine spezielle Erlaubnis der Landesluftfahrtbehörde benötigt.

④ Ab 100 m: In dieser Höhe dürfen Drohnen nur fliegen, wenn eine behördliche Ausnahmeerlaubnis eingeholt wurde. Bei Modellflugzeugen müssen lediglich besondere Kenntnisse nachgewiesen werden.

Einordnung der deutschen Rechtsordnung

→ ICAO

- Art. 8 CC - Erwähnung von unbemannten Luftfahrzeugen.
- Seit 2007: „Unmanned Aircraft Systems (UAS) Study Group“.
- Remotely Piloted Aircraft Systems Panel: SARPs bis 2018:
 - 2013: UAS Guidance Material Circular 328 AN/190
 - 2014: Inkraftsetzung der SARPs Rules of the Air - Annex 2, Appendix 4 „Remotely Piloted Aircraft“
 - 2015: Manual on Remotely Piloted Aircraft System

→ EU

- Rechtslage seit VO 218/2008
 - EASA-Zuständigkeit für Drohnen über 150 kg
 - Nationale Zuständigkeit für militärische und leichtere Drohnen

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Hintergrund - Rechtsetzungsverfahren

- „Riga Declaration“ (2015)

- Introduction of a regulatory framework for the operation of drones (2015)
 - Advance Notice of Proposed Amendment, A-NPA 2015-10
 - Technical Opinion vom 18.12.2015

- „Warsaw Declaration“ (2016)

- Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft systems in the ‘open’ and ‘specific’ categories (2017/18)
 - Notice of Proposed Amendment, NPA 2017-05
 - Opinion No 01/2018

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Neue EASA-Grundverordnung 2018/1139

- Nunmehr bestehender Rechtsrahmen
 - Abschnitt VII - Unbemannte Luftfahrzeuge (Art. 55 ff.)
 - Anhang IX - Grundlegende Anforderungen für unbemannte Luftfahrzeuge

- Bereits vorgeschlagene Durchführungsvorschriften
 - Vorschlag für einen delegierten Rechtsakt, der Anforderung zum Marktzugang, sowie technische Anforderungen für UAS und Anforderungen an Drittstaaten-Betreiber enthält
 - Vorschlag für einen Durchführungsrechtsakt, der die übrigen Bestimmungen enthält

- Paradigmenwechsel
 - Aufstiegserlaubnis > **Betriebserlaubnis** > Verkehrszulassung
 - Letzte Stufe ist zukünftig mit dem neuen EU-Recht zu erwarten

Deutsches Recht

→ Drohnenverordnung aus 2017

- Drei Formen vorgesehen
 - Erlaubnisfreier Betrieb
 - Erlaubnispflichtiger Betrieb
(sog. Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)
 - Betriebsverbot mit Ausnahmemöglichkeiten
(sog. Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt)
- Keine trennscharfe Unterscheidung
 - Argumentationslast verschiebt sich bei Betriebsverbot
- Prüfungsreihenfolge
 - 1. Frage: Gewichtsklasse
 - 2. Frage: Kann der Betrieb erlaubt werden?
 - 3. Frage: Liegen Betriebsverbote vor?

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Neue EASA-Grundverordnung 2018/1139

- Wesentliche Aspekte für unbemannte Luftfahrtgeräte
 - Regeln müssen verhältnismäßig und risikobasiert sein
 - Zertifizierung: Nur dann erforderlich, wenn Art des Risikos und Art des Betriebs eine solche Anforderung begründen
 - CE-Markierung: Einsatz von bestehenden Marktüberwachungsmechanismen, ggf. Schaffung weiterer Harmonisierungsvorschriften zur Erreichung eines angemessenen Sicherheitsniveaus
 - Einräumung der Möglichkeit einer eigenen Konformitätserklärung (über die Einhaltung relevanter Industrienormen), wenn davon auszugehen ist, dass dies ein akzeptables Sicherheitsniveau gewährleistet
 - Staatlicher Betrieb fällt nicht in den Anwendungsbereich der neuen Grundverordnung, aber ein Opt-in ist möglich
 - Den Mitgliedstaaten wird ein gewisses Maß an Flexibilität eingeräumt werden, um lokalen Gegebenheiten ausreichend berücksichtigen zu können



Regulatory concept

- operation centric
- performance based
- proportionate
- risk based



OPEN:

Low risk

No authorisation or declaration by UAS operator required before starting the operation

SPECIFIC

Increased risk

UAS operator required to conduct a risk assessment and receive authorisation by NAA before starting the operation

CERTIFIED

Regulatory regime similar to manned aviation

Certified UAS operator

Certified UAS

Licensed pilot

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Vorgeschlagene Durchführungsvorschriften

- Hintergrund und Prinzipien für den Betrieb von zivilen Drohnen in den Kategorien „Open“ und „Specific“
 - Regulatorisches Konzept:
 - Betriebsbezogen, verhältnismäßig sowie leistungs- und risikobasiert
 - Einführung einer bedeutenden „open“ Kategorie
 - Integriert sowohl die Luftfahrt- als auch die Produktgesetzgebung (CE-Kennzeichnung)
 - Betrifft gewerblichen und privaten Betrieb (umfasst also auch Modellflugzeuge)
 - Klärung der Rolle der Mitgliedstaaten und Einräumung von Flexibilität
 - Zuständigkeit für Ausstellung aller Berechtigungen und Zertifikate, Befugnis Drohnenzonen einzurichten
 - Registrierung, Identifikation und Geo-Awareness
 - Beitrag zu Sicherheit, Privatsphäre und Datenschutz sowie Umweltschutz
 - Zusammenarbeit der wesentlichen Stakeholder

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Kategorie „Open“

- „small-unmanned aircraft operation“ mit geringem Risiko
 - max. 25 kg, nur produktbezogene Sicherheitsanforderungen
- Einrichtung von Bereichen mit Betriebsbeschränkungen
 - Unterschiedliche Erwägungen und Eigenschaften („Compliance with zones“): Gewicht, Umwelt, Registrierung, Identifizierung, Verbotzone
- Abstand von unbeteiligten Dritten am Boden
- Separation von anderen Luftraumbenutzern
 - VLOS, max. 150 m Höhe
- Nachweis über Befähigung
- Einrichtung verschiedener Subkategorien möglich
- Subkategorie „Harmless“:
 - Spielzeug, ohne ernstzunehmende Verletzungs- und Schadensgefahr
 - 250-Gramm-Grenze
 - Auch ohne Einhaltung von Abstandsregeln oder Befähigungsnachweis

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Kategorie „Specific“

- Alle UAS, die weder „open“ noch „certified“ sein sollen
- Grundlage für den Betrieb: *Specific operation risk assessment* (SORA)
- Aspekte für SORA
 - area of operation: population density, areas with special protection, configuration of the terrain, and weather;
 - airspace: effect on ATM, class of airspace, segregation, and air traffic control (ATC) procedures;
 - design of the unmanned aircraft: functions provided, redundancy and safety features;
 - type of unmanned aircraft operation: operational procedures;
 - pilot competence;
 - organisational factors of the operator; and
 - effect on environment.
- Anforderung an den Betreiber
 - Durchführung eines SORA
 - Bereitstellung eines Betriebshandbuchs
- Aufstiegserlaubnis notwendig
 - Erteilt durch nationale Luftfahrtbehörde oder eine Qualified Entity (QE)
 - Auf Grundlage des SORA und des Betriebshandbuchs

EU: „Risikobasierter Ansatz“

→ Kategorie „Certified“

- Einführung eines „Remote Operator Certificate“ (ROC)
- Vergleichbar der bemannten Luftfahrt:
„Airworthiness, organisational and personnel approvals“
- Erarbeitung von Certification Specifications für einen breiten Anwendungsbereich von UAS

→ Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!