Informationen für Behörden
zur Anwendung der §§ 21a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 21b Abs. 1 Satz 1 Luftverkehrs-Ordnung

Mit Inkrafttreten der Verordnung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Fluggeräten vom 30. März 2017 (BGBl. I S. 683 ff) wurden Behörden 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). Die nachfolgenden Informationen sollen den Verantwortlichen bei den betroffenen Behörden als Handreichung für die Anwendung der diesbezüglichen Regelungen der Luftverkehrs-Ordnung dienen.

Von der Ausnahme umfasste Stellen

Durch die o. a. Regelungen der LuftVO sind generell Behörden ausgenommen. Zwar ist in der Verordnungsbegründung als Zielsetzung der Regelung 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.

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 für Behörden, wenn sichergestellt, ist, dass die Steuerung der Entscheidungsprozesse für den Betrieb und die Verantwortlichkeit bei den Verwaltungsstellen der Schulen und Hochschulen liegt.
- 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 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. Alle Verbote des § 21b Abs. 1 LuftVO gelten nicht für Behörden, wenn der Betrieb zur Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet. Behördenangehörige und Personen, die unter Aufsicht der Behörde tätig werden, benötigen keinen Kenntnisnachweis nach § 20 Abs. 4 LuftVO.

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], Kennzeichnungspflicht [§ 19 Abs. 3 LuftVZO]).

Von der Ausnahme werden sämtliche Aufgaben der Behörde umfasst. Eine Beschränkung auf hoheitliche Aufgaben wurde durch die LuftVO nicht vorgenommen. Bei Kommunalbehörden sind sowohl die Pflicht- wie die freiwilligen Aufgaben umfasst.

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 formal-rechtlicher Hinsicht gegebene Befreiung der Behörde von der Einholung einer Aufstiegserlaubnis oder von der Einhaltung der Verbote entbindet diese nicht von der Einhaltung der materiell-rechtlichen Bestimmungen.

Die Behörde ist daher gehalten, vor Durchführung des für sonstige Betreiber erlaubnispflichten 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. 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 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).

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.

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 Beaufsichtigen 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.