

Unbemanntes Fliegen im Dienst des Bevölkerungsschutzes

Neuaufgabe der „Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz“ (EGRED 2)

Katrin Uhl



Abbildung 1: Treffen der Steuerungsgruppe der EGRED 2 an der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) in Bad Neuenahr-Ahrweiler.

Drohnen sind im Bevölkerungsschutz mittlerweile etablierte Einsatzmittel vor allem zur Führungsunterstützung. Sie können in unterschiedlichsten Einsatzlagen die Fähigkeiten und Methoden der Erkundung und Lagebilderstellung durch präzise und gut verwertbare Daten wesentlich erweitern und unterstützen. So lässt sich mit Drohnen eine Schadenslage aus einer ganz anderen Perspektive betrachten, was gerade in großflächigen Lagen ein enormer Vorteil ist. Darüber hinaus gibt es bereits heute zahlreiche weitere Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen der Einsatztaktik, wie zum Beispiel:

- Suche und Ortung von Personen und Tieren,
- Detektion von versteckten Wärmequellen/ Glutnestern,
- Nutzung von Lautsprechern für Warnungen und Mitteilungen,
- Transport,
- Beleuchtung,
- technische Kommunikation, zum Beispiel zur Erweiterung von Funknetzen oder
- Detektion und Messung von Gefahrstoffen und Strahlenquellen.

Ebenso vielfältig wie die Anwendungsmöglichkeiten sind jedoch auch die Herausforderungen, die die ständige Weiterentwicklung der Technik und die daraus folgende notwendige Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen mit sich bringen. Und nicht nur die besonderen Anforderungen an die Drohnensteuerung in (unübersichtlichen) Einsatzlagen und die dafür erforderliche Ausbildung werden häufig unterschätzt, denn die Einsatzkräfte beanspruchen den Luftraum und damit

ein im Bevölkerungsschutz bisher weitgehend neues Umfeld. Auch müssen sich die Einsatzkräfte als nunmehr „Luftverkehrsteilnehmer“ über zahlreiche ebenfalls im Luftraum operierende Akteure bewusst sein. Der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen polizeilichen und den verschiedenen nicht polizeilichen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) ist oft immens.

Die durchaus erheblichen Auswirkungen der auf den ersten Anschein leicht einsetzbaren Fluggeräte auf andere Luftverkehrsteilnehmer zwingen zur Standardisierung von Abläufen und Verfahren. Dies gilt insbesondere für großflächige und komplexe, gegebenenfalls auch länderübergreifende Gefahren- oder Schadenslagen.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) hat daher als koordinierende Stelle erstmals 2019 gemeinsam mit Fachleuten aus dem Bevölkerungsschutz und der Luftfahrt „Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz“ – kurz „EGRED“ – als Handreichung für die Praxis erarbeitet und veröffentlicht. Diese wurden nun aktualisiert und fortentwickelt. Die vollständig überarbeitete Neuauflage („EGRED 2“) stellt die tiefgreifenden Änderungen der nationalen und europäischen Rechtslage seit dem Erscheinen der Erstauflage dar. Sie erörtert die daraus resultierenden Anforderungen an die BOS und berücksichtigt die seither gewonnenen Erkenntnisse aus der Einsatzpraxis.

Grundidee der EGRED

Die EGRED sind eine unverzichtbare Grundlage für einen sicheren und effektiven Drohnenbetrieb durch nicht polizeiliche BOS oder in deren Auftrag. Durch die organisationsübergreifende Anwendung der EGRED soll gewährleistet werden, dass Einsatz, Aus- und Fortbildung sowie Übungen bundesweit nach gleichen Mindeststandards erfolgen, um der Sicherheit am Boden und in der Luft Rechnung zu tragen. Die EGRED leisten dadurch einen wertvollen Beitrag, um die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure gerade in großen Schadenslagen zu erleichtern und mögliche Betriebsgefahren zu verringern. Damit der Umgang mit den Drohnen nach gleichen Maßstäben geschult wird, unterstützen die EGRED die BOS dabei, interne Vorgaben für eine adäquate Ausbildung zu formulieren. Des Weiteren bieten die EGRED Hilfestellungen für einen regelkonformen und sicheren Drohnenbetrieb, um insbesondere die Prüfung aller rechtlichen Rahmenbedingungen sowie eine Risikobewertung für einen sicheren Betrieb in eigener Verantwortung durchzuführen.

Auch wenn die EGRED lediglich „Empfehlungen“ sind, sind sie ein essenzielles Bezugsdokument für die nicht polizeilichen BOS. Neben dem oben beschriebenen faktischen Standardisierungseffekt hat dies auch rechtssystematische Gründe. Der EU-Verordnungsgeber hat die BOS zwar aus seinem Geltungsbereich ausgenom-



Abbildung 2: Deckblatt EGRED 2

men, die Mitgliedstaaten allerdings dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, die Sicherheitsziele der EU-Luftfahrt-Grundverordnung angemessen zu berücksichtigen. Deutschland hat darauf verzichtet, diese Verpflichtung durch ein nationales Gesetz zu erfüllen.

Dies aus guten Gründen: Einerseits aufgrund der föderalen Organisationsstruktur des Bevölkerungsschutzes, andererseits, weil sich die Einsatzarten der verschiedenen BOS teilweise zu sehr voneinander unterscheiden, als dass man sie einheitlich und verbindlich regeln könnte. Deutschland hat für den Bevölkerungsschutz deshalb – sozusagen kompensatorisch – das Mittel der „Empfehlungen“ gewählt. Die EGRED sind flexibel und gewährleisten gleichzeitig die notwendige Standardisierung. Sie sind insofern der „Umsetzungsmechanismus“ für das formal für BOS nicht geltende EU-Recht.

Überarbeitungsprozess zur Neuauflage

Wie bereits die Erstauflage wurde auch die Neuauflage vorrangig von Sachverständigen der folgenden Behörden und Organisationen erarbeitet:

- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V.
- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland

Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten der Koordinierung mehrerer Luftfahrzeuge an einem Einsatzort

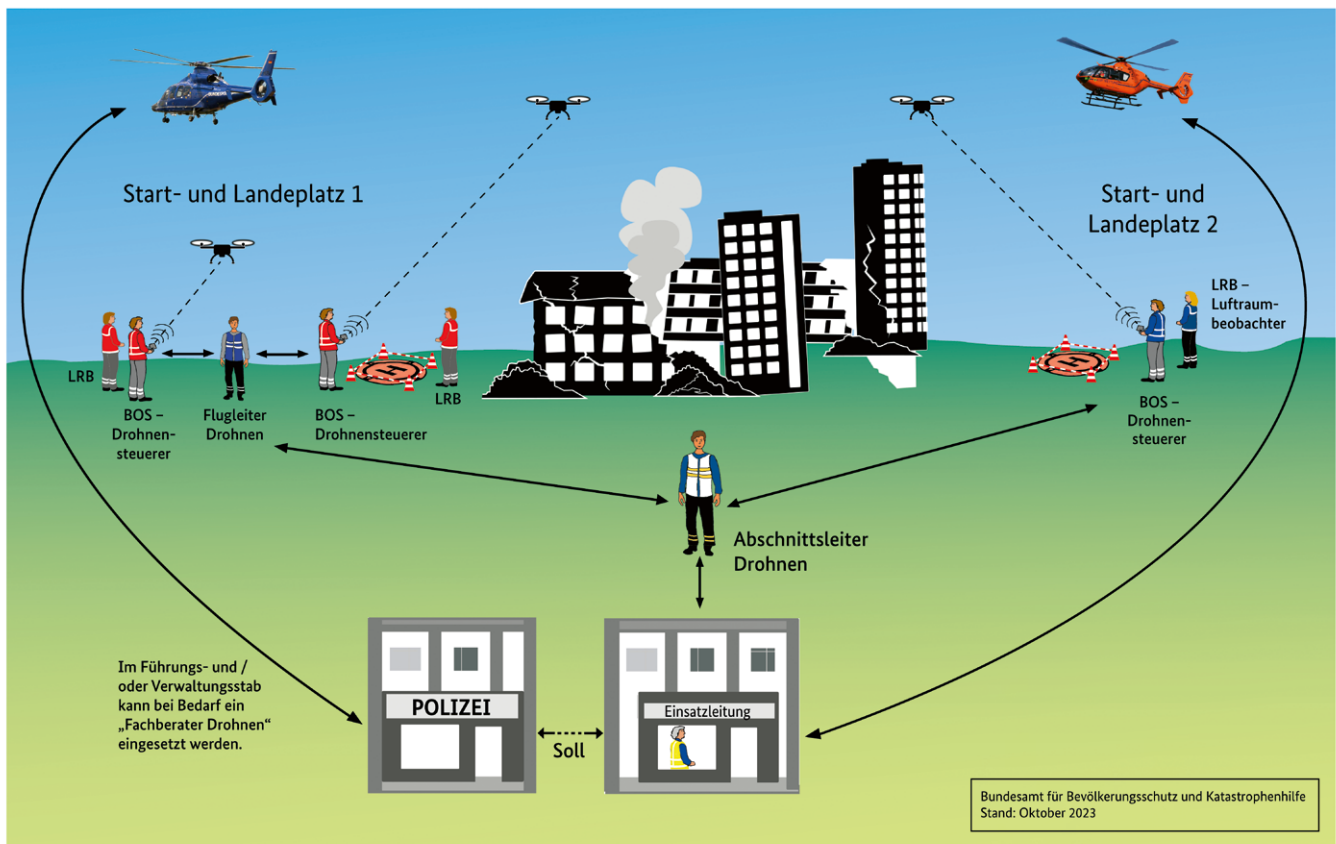


Abbildung 3: Koordinierung am Einsatzort aus EGRED 2. (Abbildungen: BBK)

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
- Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger
- Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e. V.
- Deutscher Feuerwehrverband e. V.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V.
- Johanniter-Unfall-Hilfe e. V.
- Malteser Hilfsdienst e. V.
- Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e. V.

An der Überarbeitung haben daneben weitere Fachleute aus den Innenministerien der Länder und der Projektgruppe Feuerwehr-Dienstvorschriften (PG FwDV) mitgewirkt. Darüber hinaus waren das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), das Luftfahrt-Bundesamt (LBA), die Deutsche Flugsicherung (DFS), diverse weitere Luftfahrtbehörden des Bundes und der Länder, verschiedene Polizeien der Länder, die Bundespolizei sowie Luftrettungsorganisationen wie ADAC und DRF im Rahmen umfangreicher Abstimmungs- beziehungsweise Stellungnahmeverfahren fachlich beteiligt. Die neuen EGRED sind folglich bereits einem großen Netzwerk von Nutzern und Beteiligten bekannt und werden von diesen begrüßt.

Hervorzuheben ist, dass von Anbeginn ein hervorragender fachübergreifender Austausch bestand. Dies gilt insbesondere für die Luftfahrtbehörden, die den Arbeitsprozess aus erster Hand und luftverkehrsrechtlicher Sicht intensiv unterstützt haben. Diese Form der Zusammenarbeit war äußerst wertvoll und hat viel gegenseitiges Verständnis geschaffen.

Die Zusammenarbeit aller Beteiligten verlief im Rahmen des gesamten Überarbeitungsprozesses stets konstruktiv und angenehm – und dies trotz der besonderen Herausforderungen der letzten Jahre (Corona, Hochwasser, Ukraine et cetera.).

Umso erfreulicher ist es, dass die EGRED jetzt vorgelegt werden können und die Akzeptanz aller Beteiligten genießen.

Nur dank des außerordentlichen Fachwissens und der äußerst engagierten Mit- und Zuarbeit aller Beteiligten ist es gelungen, mit den EGRED 2 erneut ein hoch qualifiziertes Ergebnis im allseitigen Konsens zu erzielen.

Die fachlich final abgestimmten EGRED 2 wurden am 5./6. Oktober 2023 dem Ausschuss für Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) bereits vorgelegt und dort – wie schon die EGRED 1 – zustimmend zur Kenntnis genommen und den Ländern zur Anwendung empfohlen.

Neuerungen der EGRED 2

Auch wenn die BOS formal nicht an das EU-Drohnenrecht gebunden sind, sind die damit verfolgten Sicherheitsziele „angemessen“ zu berücksichtigen: Diese Ziele werden am besten durch die Einhaltung der EU-Vorschriften erreicht. Den BOS wird daher in den EGRED dringend empfohlen, die Regelungen des EU-Rechts zu kennen und anzuwenden. Nur wenn der Einsatz Erfolg dadurch gefährdet wird, kann ausnahmsweise (unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit) davon abgewichen werden. Außerdem wird den BOS dringend empfohlen, eine spezifische Ausbildung ihrer „Drohnensteuerer“ (im EU-Drohnenrecht „Fernpiloten“ genannt) sicherzustellen beziehungsweise zu organisieren. Zudem sind Verfahrensweisen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsabläufen zu treffen.

Jeder Einsatz von Drohnen ist risikobehaftet. Die Anforderungen des EU-Drohnenrechts zielen darauf ab, das strukturell komplexe Luftrisiko (zum Beispiel Kollision oder Gefährdung des sonstigen Luftverkehrs) beziehungsweise Bodenrisiko (zum Beispiel drehende Rotoren, Gefährdung unbeteiligter Personen, Absturz) zu minimieren. Die Beachtung der vom EU-Drohnenrecht implementierten „Kategorisierung“ und die Zugrundelegung der „SORA-Methode“ zur Risikobewertung in der sog. „speziellen“ Kategorie ist deshalb auch für den Drohneneinsatz durch BOS sinnvoll. Mit Rücksicht auf die betrieblich und zeitlich notwendige Flexibilität beim Drohneneinsatz durch BOS kann die sehr komplexe Risikobewertung durch die Anwendung vordefinierter BOS-Standardszenarien vereinfacht werden. Diese werden zukünftig auf der Drohnen-Webseite des BBK unter www.bbk.bund.de/drohnen zur Verfügung gestellt.

Wegen des oftmals gleichzeitigen Einsatzes von Rettungs-/Polizeihubschraubern und Drohnen sind vorbereitende Absprachen mit den Leitstellen oder anderen beteiligten Dienststellen zu treffen. Grundsätzlich sind Drohnen zu landen, wenn sich bemannte Luftfahrzeuge nähern. Bei zuvor getätigten Absprachen zwischen den Luftfahrzeugführern (Hubschrauber und Drohnen) ist

zum Beispiel durch die Aufteilung der Einsatzgebiete (lateral oder verschiedene Höhen) ein gleichzeitiger Einsatz nicht ausgeschlossen. Eine kontinuierliche Kommunikation ist in diesen Fällen unabdingbar.

Die Basis der Ausbildung ist der EU-Kompetenznachweis A1/A3 des LBA, um Vergleichbarkeit und Rechtssicherheit herzustellen. Dieser sollte das absolute Minimum für angehende BOS-Drohnensteuerer sein. Eine Gebührenbefreiung für den EU-Kompetenznachweis ist für Angehörige der Feuerwehren, des THW und der anerkannten Hilfsorganisationen auf Antrag beim LBA möglich. Darauf aufbauend folgen BOS-Theoriemodule, die besonders auf die speziellen Herausforderungen eines BOS-Einsatzes eingehen. Die anschließende Praxisphase ist in einzelne Module aufgeteilt. Das neue Ausbildungskonzept ist umfangreich und stellt sicher, dass BOS-Drohnensteuerer möglichst gut vorbereitet sind, um die oft unvorhersehbaren Situationen in einem BOS-Einsatz meistern zu können. Denn BOS-Einsätze verlaufen meist nicht standardisiert, weshalb BOS-Drohnensteuerer über eine spezifischere Ausbildung verfügen sollten als der Standardpilot.

Ausblick

Trotz vielfachem Wunsch aus der Praxis nach einer Verschlankung der EGRED, ist die Neuauflage umfangreicher und komplexer geworden als zuvor. Dies liegt vor allem daran, dass die Regelungsdichte und -tiefe im EU-Drohnenrecht erheblich zugenommen hat. Das Ziel der neuen EGRED 2 ist es, den derzeitigen Stand möglichst umfassend abzubilden. Auch in Zukunft wird das Thema hochdynamisch bleiben und ständigen technischen und rechtlichen Neuerungen unterliegen. Eine intensive fachliche Weiterbegleitung des Themas Drohnen für die Zwecke des Bevölkerungsschutzes sollte daher eine Selbstverständlichkeit sein.

Die EGRED 2 werden unter <https://www.bbk.bund.de/egred> veröffentlicht.

Katrin Uhl ist im Referat Grundlagen und IT-Verfahren im BBK zuständig für den Aufgabenbereich „Drohnen im Bevölkerungsschutz“. Sie ist unter anderem gesamtverantwortlich für die fachliche Koordination der Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz (EGRED).