



ADV-Positionspapier

Drohnendetektion – Verantwortlichkeiten der Flughäfen

Hintergrund

Seit Sommer 2021 besteht eine Diskussion über die Rechtslage in Bezug auf Verantwortlichkeiten der Flughäfen zur Drohnendetektion.

Entsprechend einer bestehenden Weisungslage hatten DFS und Bundespolizei 2021 umfangreiche Maßnahmen gestartet, um technische Detektions- und Abwehrsysteme an Flughäfen voranzubringen.

BMDV und BMI Projekt DAD

Mit Einrichtung eines Projektes DAD¹ durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) sowie das Bundesinnenministerium (BMI) im August 2022 wurden alle anderen zu diesem Zeitpunkt aktiven Entwicklungen gestoppt.

Es erfolgte eine Bestandsaufnahme von Verantwortlichkeiten, Präventionsmaßnahmen, technischen Möglichkeiten und Finanzierungsfragen. Beteiligt waren ausschließlich Behörden und die DFS.

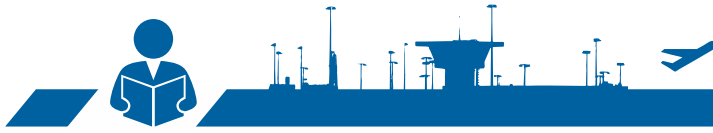
Am 22. Februar 2023 haben BMDV und BMI im Rahmen eines Verbändegesprächs über den Stand des Projektes berichtet. Seitdem ist neben anderen grundlegenden Fragen zum weiteren Vorgehen und zu Zuständigkeiten vor allem die Frage zur rechtlichen Verantwortung von Flughäfen für die technische Drohnendetektion offen.

Mit diesem Positionspapier greift die ADV die aktuelle Beratung der Bundesministerien zu der Verantwortung verschiedener Systempartner im Luftverkehr für die Drohnendetektion auf. Ziel ist es, die Sichtweise der Flughäfen zusammenfassend darzustellen. Dies dient den Bundesministerien als Unterstützung für weitere Entscheidungen im Projekt DAD.

Mögliche Rechtspflichten der Flugplatzbetreiber für die Drohnendetektion

In diversen Schreiben hat das BMDV die relevanten europäischen und nationalen Rechtsgrundlagen, aus denen sich Zuständigkeiten für Flugplatzbetreiber ableiten lassen, benannt. Diese werden nachfolgend aufgenommen und kommentiert:

¹ Projekt DAD: „Detektion und Abwehr von Drohnen beginnend an den Verkehrsflughäfen; Start im August 2022



1. Systematik EU-Recht

Die Systematik der in Bezug genommenen und unter den lfd. Nr. 4-6 einzeln gewürdigten EU-rechtlichen Vorschriften sowie deren Wortlaut legen nahe, dass es sich bei den Pflichten, die Flugplatzbetreibern auferlegt werden, primär um „flächen- bzw. bodenbezogene Pflichten“ handelt und damit die Überwachung des Luftraums über dem Flughafengelände und in dessen Umgebung gerade nicht in den Verantwortungsbereich der Flughafenbetreiber fallen.

Das BMDV hatte zuletzt mit Mail vom 16. Mai noch folgende Passage in der Zuständigkeitsbeurteilung vorgesehen:

Das EU-Recht enthält keine Einschränkung auf bodengebundene Gefahren, sodass auch Gefahren aus der Luft, wie durch unkooperative Drohnen, umfasst sind.

Einordnung ADV: Das EU-Recht schränkt sogar explizit die Zuständigkeiten der Flugplatzbetreiber ein. Dazu führt die ADV im weiteren unter den lfd. Nr. 4-6 aus. Der Satz ist unzutreffend und sollte gestrichen werden.

2. Luftsicherheitsgesetz §8 Eigensicherungspflichten der Flugplatzbetreiber

Giemulla/Hoppe lehnen in ihrem Aufsatz „Ortung und Abwehr von Drohnen in Flugplatznähe“ (Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht – GSZ – 2020, S. 123 ff.) die Verantwortung von Flughafenbetreibern zur Drohnerdetektion ab. Zur Begründung wird auf den begrenzten Umfang der Eigensicherungspflicht von Flughafenbetreibern vor Außengefahren (sog. Security) nach § 8 LuftSiG abgestellt. Die Eigensicherungspflicht beziehe sich lediglich auf die Flughafenbetreiber und deren Betriebsstätten selbst, nicht aber zugleich auf Gefährdungen von an- und abfliegenden Flugzeugen. Mithin seien nur *bodenbezogene* Eindringungsversuche von der Eigensicherungspflicht der Flughafenbetreiber nach § 8 LuftSiG umfasst.

Einordnung ADV: Drohnerdetektion ist nach einschlägiger Rechtsauffassung nicht Gegenstand der Eigensicherungspflichten der Flugplatzbetreiber

3. Luftverkehrsgesetz (LuftVG), Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO)

Flughafenunternehmen sind nach § 45 Abs. 1 S. 1 LuftVZO dazu verpflichtet, „den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu halten und ordnungsgemäß zu betreiben“. Flughäfen – in Anknüpfung an die Definition von Flugplätzen in Anhang 14 zum ICAO-Abkommen – sind als Flächen definiert, die für das Starten, Landen und Rollen von Luftfahrzeugen bestimmt sind und über die hierfür erforderlichen Anlagen und Einrichtungen verfügen. Der Luftraum über dem Flughafengelände bzw. um dieses herum ist nicht vom Flughafenbegriff umfasst, der aber nach dem Wortlaut des § 45 Abs. 1 S. 1 LuftVZO gerade den Anknüpfungspunkt der Betriebspflicht darstellt.

Einordnung ADV: Die Verantwortung von Flughafenbetreibern zur Drohnerdetektion kann nicht aus der sog. Betriebspflicht von (Verkehrs-) Flughäfen abgeleitet werden. Die



Verpflichtung zur Detektion von Drohnen ist weder im LuftVG noch im ICAO Annex 14 enthalten.

4. Art. 38 Absatz 2, VO (EU) 2018/1139

Gemäß diesem Artikel der für die Einführung eines gleichen Sicherheitsniveaus in Europa grundlegenden Verordnung „*hat der Flugplatzbetreiber Handlungen und Entwicklungen zu überwachen, die unannehmbare Gefahren für die Sicherheit der Luftfahrt in der Umgebung des Flugplatzes, für dessen Betrieb er verantwortlich ist, verursachen können*“. Eine Konkretisierung sei Durchführungsrechtsakten vorbehalten.

Satz 2 dieses Artikels lautet: „*Sie treffen, soweit dies ihrem Einfluss unterliegt, die erforderlichen Maßnahmen zur Minderung dieser Gefahren, und weisen, wo dies nicht der Fall ist, die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Flugplatz gelegen ist, auf diese Gefahren hin.*“

Einordnung ADV: Satz 2 beschreibt dabei die offene Rechtsgestaltung dieses Artikels: „*Soweit dies ihrem Einfluss unterliegt*“. Die notwendige Konkretisierung nimmt das BMDV mit Schreiben vom August 2022 vor und verweist auf folgende Verordnung:

5. Art. 9 VO (EU) Nr. 139/2014 „Die Überwachung der Flugplatzumgebung“

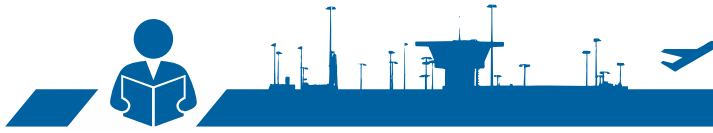
Dieser Artikel lautet:

„*Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Konsultationen durchgeführt werden hinsichtlich Tätigkeiten von Menschen und hinsichtlich der Flächennutzung z. B.:*

- a) Baumaßnahmen oder Änderungen der Flächennutzung im Umfeld des Flugplatzes;*
- b) Baumaßnahmen, die durch Hindernisse verursachte Turbulenzen mit sich bringen können, welche eine Gefahr für den Flugbetrieb darstellen können;*
- c) Verwendung von gefährlichen, verwirrenden und irreführenden Beleuchtungseinrichtungen;*
- d) Verwendung hoch reflektierender Oberflächen, von denen eine Blendwirkung ausgehen kann;*
- e) Schaffung von Flächen, die zu einer Zunahme des Wildaufkommens mit negativen Auswirkungen auf den Flugbetrieb führen könnten;*
- f) Quellen unsichtbarer Strahlung oder die Existenz beweglicher oder ortsfester Gegenstände, welche die Funktionsfähigkeit luftfahrttechnischer Kommunikations-, Navigations- und Überwachungssysteme beeinträchtigen oder stören könnten.“*

Diese Inhalte finden sich nahezu wortgleich im erläuternden Teil der Verordnung als Alternative Means of Compliance (AMC):

AMC1 ADR.OPS.B.075 Safeguarding of aerodromes GENERAL



(d) *The risks caused by human activities and land use which should be assessed and mitigated should include:*

- (1) obstacles and the possibility of induced turbulence;*
- (2) the use of hazardous, confusing, and misleading lights;*
- (3) the dazzling caused by large and highly reflective surfaces;*
- (4) sources of non-visible radiation, or the presence of moving, or fixed objects which may interfere with, or adversely affect, the performance of aeronautical communications, navigation and surveillance systems; and*
- (5) non-aeronautical ground light near an aerodrome which may endanger the safety of aircraft and which should be extinguished, screened, or otherwise modified so as to eliminate the source of danger*

Einordnung ADV: Dieser Teil der Konkretisierung zeigt, dass sämtliche Gefahren, die aus der VO 1139 / 2018 gemeint sein könnten, ausschließlich der Definition und dem Charakter nach Aktivitäten, die vom Boden ausgehen, also Baumaßnahmen, Reflexionen oder Strahlen betreffen.

Weiterhin führt das BMDV zur Konkretisierung Nachfolgendes an:

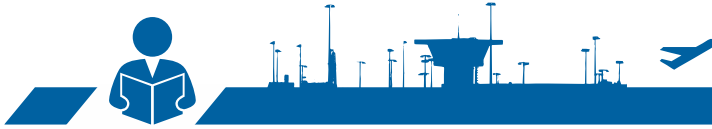
6. VO (EU) 139/2014 ADR.OPS.B.075 (a) (3), (b) Schutz von Flugplätzen

„ADR.OPS.B.075 Schutz von Flugplätzen

a) Der Flugplatzbetreiber hat auf dem Flugplatz und in dessen Umgebung Folgendes zu überwachen:

- 1. Hindernisbegrenzungs- und -schutzflächen, die gemäß der Zulassungsgrundlage eingerichtet wurden, und sonstige mit dem Flugplatz verbundene Flächen und Bereiche, um im Rahmen seiner Zuständigkeit geeignete Maßnahmen zur Eindämmung von Risiken ergreifen zu können, die mit einem Eindringen in diese Flächen und Bereiche verbunden sind;*
- 2. die Kennzeichnung und Beleuchtung von Hindernissen, um im Rahmen seiner Zuständigkeit bei Bedarf geeignete Maßnahmen ergreifen zu können; und*
- 3. Gefahren im Zusammenhang mit Aktivitäten von Menschen und mit der Flächennutzung, um im Rahmen seiner Zuständigkeit bei Bedarf geeignete Maßnahmen ergreifen zu können.*

b) Der Flugplatzbetreiber muss über Verfahren zur Eindämmung der Risiken im Zusammenhang mit Hindernissen, Erschließungsmaßnahmen und sonstigen Tätigkeiten innerhalb der überwachten Bereiche, die Auswirkungen auf den sicheren Betrieb von Luftfahrzeugen haben können, die auf dem Flugplatz betrieben werden, diesen anfliegen oder von diesem abfliegen, verfügen.“



Einordnung ADV: Der Hinweis auf „Gefahren im Zusammenhang mit Aktivitäten von Menschen“ und „Verfahren zur Eindämmung der Risiken“ könnten Hinweise auf konkrete Pflichten der Flugplatzbetreiber sein, die sich nicht nur auf Aktivitäten vom Boden aus (Hindernisse etc., siehe Nr. 2.) beziehen.

Allerdings geht dem betreffenden Artikel 9 der VO der Artikel 8 voran. Dieser trägt die Überschrift „Schutz der Flugplatzumgebung“. Mit dem Absatz 1 dieses Artikels ist eine Definition gegeben, die die zu schützende und überwachende Umgebung des Flugplatzes durch die Flugplatzbetreiber beschreibt. Er lautet:

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Konsultationen durchgeführt werden hinsichtlich der Sicherheitsauswirkungen geplanter Bauwerke innerhalb der Hindernisbegrenzungs- und -schutzflächen sowie anderer mit dem Flugplatz in Zusammenhang stehender Flächen.

Artikel 9 beschreibt ganz offensichtlich ausschließlich die Überwachungsmaßnahmen, die dem Schutz von Hindernisbegrenzungs- und -schutzflächen sowie anderer Flächen dienen.

Damit ist zusammenfassend klar:

Flugbewegungen, Überwachung von Lufträumen sind von diesen Verordnungen nicht gedeckt und nicht gemeint.

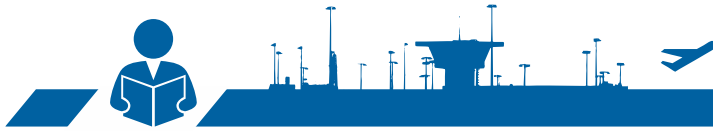
Flugplatzbetreiber haben keine Verantwortung für die Überwachung von Lufträumen in der Flugplatzumgebung.

Für welche Aufgaben sind die Flughäfen bei Gefahren durch den Betrieb unkoordinierter Drohnen in Flugplatznähe verantwortlich?

Im Falle von Drohnensichtungen nehmen die Flughäfen ihre Verpflichtungen aus VO (EU) 1139/2018 i.V.m. VO (EU) 139/2014, ADR OPS B.075 (b) wahr:

- Meldeverfahren sind mit allen relevanten Systempartnern eingerichtet, um im Falle von Drohnensichtungen angemessene Maßnahmen zur Sicherung des Luftverkehrs herzustellen.
- Zusätzlich nehmen Mitarbeiter der Verkehrsleitung, der Bodenabfertigung, der Sicherheitsdienste und weiterer Dritter im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Überwachung der Flugplatzumgebung im Hinblick auf Hindernisse etc. (Gefahren gemäß Artikel 9 der VO EU 139/2014) wahr. Detektion von Drohnen ist explizit nicht Bestandteil dieser Überwachung.

Ergänzend bieten die Flughäfen an, zukünftig verstärkt in allgemeinen Sicherheitsschulungen des Flugplatzbetreibers luftseitig eingesetztes Personal zu sensibilisieren, um bei ungewöhnlichen Flugbewegungen, zum Beispiel durch Drohnen, Meldungen an die zuständigen Stellen des jeweiligen Flugplatzes abzusetzen.



Schlussfolgerung und Forderung der Flughäfen

Die ADV fordert die im Projekt DAD agierenden Bundesministerien auf, bei der Analyse der Zuständigkeiten der Flugplatzbetreiber die Schlussfolgerungen der ADV zu berücksichtigen. Die eindeutigen Rechtsgrundlagen sollten unmissverständlich bei der weiteren Darstellung der Zuständigkeiten und der Finanzierung der Drohnerdetektion verwendet werden:

Keine Zuständigkeit und daraus abgeleitet keine Kostenträgerschaft von Flughäfen für die Drohnerdetektion.

Der BMDV - Entwurf „Flugplatzbetreiber - Zuständigkeit auf Basis der Verordnungen (EU) 2018/1139 und (EU) Nr. 139/2014“ vom 16. Mai 2023 sollte im Hinblick auf die Hervorhebung des bodenbezogenen Charakters der EU-rechtlichen Vorgaben hin angepasst werden:

Im übrigen würde durch Berücksichtigung der Anmerkungen der ADV dem politischen Willen der Koalitionsparteien aus dem Koalitionsvertrag Rechnung getragen: In Zeile 1747 auf Seite 47 des Koalitionsvertrages vom 24. November 2021 heißt es:

„Detektion und Abwehr von Drohnen ist eine hoheitliche Aufgabe“

Dies kann und sollte maßgebend bei der weiteren Umsetzung von Lösungen zur Drohnerdetektion und -abwehr an den Verkehrsflughäfen sein.

Berlin, 07. Juni 2023

HERAUSGEBER

Flughafenverband ADV · Haus der Luftfahrt · Friedrichstr. 79 · 10117 Berlin · Tel. 030 310118-0 · www.adv.aero

INHALTLICH VERANTWORTLICHER

Ralph Beisel, Hauptgeschäftsführer

ANSPRECHPARTNER

Michael Büsing