

64. Deutscher Verkehrsgerichtstag

28. bis 30. Januar 2026 in Goslar

## Presse-Information

### Arbeitskreis VIII: Wie viele und welche Drohnen verträgt der Luftraum?

- Integration von unbemannten Luftfahrtsystemen in bestehende Strukturen
- Meldepflichten vs. Bürokratieabbau
- Drohnen im öffentlichen Interesse

Leitung	<b>Birgit Heß</b> , Leitende Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Kiel
Referentin	<b>Dr. Judith Reuter</b> , Abteilungsleiterin Luftverkehr und Norddeutsche Zusammenarbeit, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Innovation
Referent	<b>Dr. Oliver Heinrich</b> , Rechtsanwalt, BHO Legal, Köln, Leiter Legal Advisory Board UAV DACH e. V. (Verband der unbemannten Luftfahrt)
Referentin	<b>Corinna Bleienheuft</b> , Rechtsanwältin, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU), Braunschweig

**Welche Regeln braucht es, um den Interessen und Besonderheiten sowie der Sicherheit der bemannten und unbemannten Luftfahrt gerecht zu werden?**

Unbemannte Luftfahrzeuge, umgangssprachlich als „Drohnen“ bezeichnet, haben sich in den letzten Jahren in vielen Anwendungsbereichen etabliert. Neben den in der Freizeit betriebenen Drohnen finden sie schon vielfach Verwendung, so z.B. beim Sprüheinsatz im Weinbau und in der Landwirtschaft, beim Blutprobentransport vom Krankenhaus zum Labor, bei Vermessungsflügen oder bei der Überwachung der Effektivität von Feuerwehreinsätzen. In der Erprobungsphase befindet sich bereits ein weiterer Bereich - nämlich Flugtaxis, die anfänglich noch mit Piloten an Bord betrieben werden.

Die Europäische Union hat den Rahmen dazu durch Verordnungen geschaffen, welche die Anforderungen an die Herstellung und den Betrieb von Drohnen sowie zu sogenannten „U-Spaces“, also zu geografischen Gebieten für Drohnen, regeln. Die große Herausforderung liegt nun für den nationalen Gesetzgeber darin, Vorgaben aufzustellen, die den Interessen und Besonderheiten der bemannten und unbemannten Luftfahrt in einem gemeinsam genutzten Luftraum angemessen gerecht werden und dabei den bestehenden hohen Stand der Sicherheit im Luftverkehr erhalten. Der Arbeitskreis VIII stellt dazu aus Sicht der Praxis verschiedene Blickwinkel und mögliche Regulierungsansätze vor.

### Kurzfassung des Referats

Chancen und Herausforderungen für Verantwortungsträger bei der Integration von Drohnen in bestehende Lufträume

#### Dr. Judith Reuter

Abteilungsleiterin Luftverkehr und Norddeutsche Zusammenarbeit, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Innovation

---

Der Luftverkehr wird zunehmend ergänzt um unbemannte Luftfahrtgeräte (Drohnen). Dabei steht der neue Verkehrsträger Drohne vor der Herausforderung, sich in bestehenden Luftraumstrukturen und -Regeln sicher und effizient zu integrieren. Die Kompetenz, diese Integration rechtlich abzusichern, liegt seit 2018 bei der EU. Die EU-Kommission hat seitdem insgesamt drei Verordnungen erlassen, die die Herstellung, den Betrieb und die Verkehrskoordinierung von Drohnen regeln sollen.

Die EU-Kommission überlässt dabei den Mitgliedstaaten wichtige Gestaltungsmöglichkeiten in der Regulierung der Luftraumstrukturen. Mitgliedstaaten dürfen geografische Gebiete festsetzen, in denen besondere Regelungen gelten, von Verbotszonen hin bis zu Gebieten, die speziell für Drohnen vorgehalten werden und eine verpflichtende Verkehrskoordinierung für Drohnen vorsieht (U-Space-Luftraum).

Damit entstehen auf Mitgliedstaatsebene Chancen wie Herausforderungen zugleich. Sie können den Luftraum für Drohnen gestalten, müssen es aber auch und die entsprechende Expertise aufbauen. Hinzu kommt noch, dass vom Drohnenverkehr interdisziplinäre Kompetenzen und Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- wie Gemeindeebene zugleich betroffen sind. Bedingt ist dies insbesondere durch die geringe Flughöhe von Drohnen und der Möglichkeit, von überall aus starten und landen zu können. Damit weist der Drohnenverkehr eine unmittelbare Nähe zu sämtlichen Boden- und Stadtinteressen auf. Anders als die traditionelle Luftfahrt, dessen Boden- und Stadtinteressen sich auf Flughafengelände und Umgebung beschränkt.

Für eine gelungene Integration von Drohnen in den untersten Luftraum bedarf es einer Abwägung der unterschiedlichen Interessen. Insbesondere über städtischem Raum, in dem der Luftraum bereits vielfach benutzt wird und die Kapazität an ihre Grenzen stößt.

### Kurzfassung des Referats

Anwendungsbereich des § 21k LuftVO – Privilegiertes Fliegen durch Behörden

**Dr. Oliver Heinrich,**

Rechtsanwalt, BHO Legal, Köln,

Leiter Legal Advisory Board UAV DACH e. V. (Verband der unbemannten Luftfahrt)

---

Unbemannte Fluggeräte (UAS) haben sich in den letzten Jahren zu einem vielseitigen Arbeitswerkzeug entwickelt, auch von Behörden. Ihr Einsatz erfolgt bei Rettungseinsätzen und Katastrophenfällen, zur Lagebeurteilung, Suche vermisster Personen, aber auch zur Vermessung von Liegenschaften, und Bauvorhaben, um nur einige Beispiele zu nennen. Die besonderen Eigenschaften von UAS ermöglichen einen hocheffizienten Einsatz und erfüllen Nachhaltigkeitsziele. Die Regelungen des § 21k LuftVO sehen vor, dass der Einsatz von UAS durch oder unter Aufsicht von Behörden genehmigungsfrei und ohne Anwendung der Beschränkungen der §§ 21h und 21i LuftVO auch über sogenannten geografischen Gebieten stattfinden darf, sofern er zur Erfüllung behördlicher Aufgaben erfolgt.

Aus dem Wortlaut und Aufbau des § 21k LuftVO bleibt unklar, ob von diesem Behördenprivileg zum Betrieb von UAS alle Behörden, wie z. B. auch Bau- und Vermessungsämter profitieren können, oder ob es auf klassische BOS (Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) beschränkt bleiben muss. Dem geht das Referat in einer systematischen Betrachtung der Regelung und ihrer Grundlage im Europarecht nach.

Nach Artikel 2 Absatz 3 (a) der Verordnung (EU) 2018/1139 (sog. EASA-Grundverordnung) haben Mitgliedstaaten Gestaltungsspielraum zur Regelung des Einsatzes von UAS bei darin benannten oder ähnlichen Tätigkeiten oder Diensten, die unter Kontrolle und Verantwortung eines Mitgliedstaats im öffentlichen Interesse von einer mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Stelle oder in deren Auftrag durchgeführt werden. Für eine weite Einbeziehung aller Behörden sprechen praktische Erwägungen wie Verfahrensbeschleunigung und Bürokratieabbau – dies sei auch vom Wortlaut und aktueller Umsetzung gedeckt. Kritiker widersprechen dem. Sie befürchten eine Senkung des Luftverkehrssicherheitsniveaus und fordern eine Beschränkung auf BOS.

Das Referat erläutert, dass eine weite Auslegung des Behördenbegriffs erhebliche Effizienzvorteile bringt, ohne eine Verantwortungslücke zu eröffnen sowie im Einklang mit dem Gesetz steht. Abschließend werden Varianten zur Klarstellung des Gesetzes vorgeschlagen, um Rechtssicherheit zu fördern und einheitliche Standards für den Droneneinsatz durch Behörden zu schaffen.

### Kurzfassung des Referats

Drohnen – Integration unbemannter Luftfahrtsysteme in bestehende Luftraumstrukturen

**Corinna Bleienheuft**

Rechtsanwältin, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU), Braunschweig

---

Die **Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU)** untersucht Unfälle und schwere Störungen mit zivilen Luftfahrzeugen in Deutschland, dazu gehören auch ferngesteuerte oder autonom betriebene Luftfahrzeuge (UAS), umgangssprachlich Drohnen genannt.

Erfasst werden müssen **alle Arten des Betriebs** von Drohnen. Dazu gehört also die zu reinen Sportzwecken betriebene 250 gr. Drohne, die im Urlaub ins Meer abgetrieben wurde und als vermisst gilt. Oder auch bei einer Lightshow abgestürzte Drohnen mit 300 gr. Gewicht. Dazu zählen auch Unfälle von Drohnen beim Feuerwehreinsatz, Medikamententransport oder beim Agrarflug. Schließlich gehören dazu ebenso Ereignisse beim mit Hochspannung betriebenen Flugtaxi mit einer maximalen Abflugmasse von 2,2 t.

Zu **schweren Störungen** gehören z.B. Annäherungen an Flugzeuge mit der hohen Wahrscheinlichkeit eines Unfalls. Zu den **Unfällen** zählen schwere Verletzungen von Personen beim Betrieb einer Drohne, bei einem Absturz nach Verlust des GPS Signals schwer beschädigte Drohnen, aber auch vom Wind abgetriebene und vermisste Drohnen.

In den letzten Jahren waren neben Annäherungen an bemannte Luftfahrzeuge **die häufigsten Ereignisse** Kollisionen oder Abstürze/schwere Beschädigungen aufgrund von Kontrollverlust wie z.B. Verlust des GPS-Signals, durch Softwarefehler, oder aufgrund technischer Probleme (Rotorausfall etc.).

Die quasi unbeschränkte Meldepflicht an die BFU könnte reduziert werden, was Massenereignisse wie z.B. die Beschädigung von 70 Drohnen von über 300 bei einer Lightshow betrifft, um nicht mehr jede Drohne einzeln erfassen zu müssen oder auch was Ereignisse beim offenen Betrieb von Drohnen betrifft.

Das **sichere Miteinander von bemannter und unbemannter Luftfahrt im gemeinsam genutzten Luftraum** ist aus Sicht der BFU jedoch besonders wichtig

Aus Sicht der BFU gibt es verschiedene Ansätze, die Sicherheit zu erhöhen. Dazu gehören einheitliche Maßstäbe der Luftfahrtbehörden bei den Genehmigungen des speziellen Betriebs, das Beseitigen von Unklarheiten des nationalen Rechts gegenüber dem EU-Recht und natürlich künftig Regelungen, die das Miteinander von Drohnenbetreibern und ihren Service-Dienstleistern zu den Flugosten, aber auch im Bereich des unkontrollierten Luftraums sicher ausgestalten.