

---

## Möglichkeiten und Grenzen für die Regelung des unbemannten Luftverkehrs durch Gemeinden

---

Auftraggeber:

**Wissenschaft im Dialog gGmbH**

Charlottenstraße 80  
10117 Berlin

Auftragnehmer:

**Technische Universität Braunschweig**

Institut für Rechtswissenschaften  
Forschungsstelle Mobilitätsrecht  
Bienroder Weg 87  
38106 Braunschweig

**Datum:**

Braunschweig, 27.01.2021

**Bearbeiter:**

Dr. Neven Josipovic

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1. Ausgangslage	1
2. Zielformulierung	1
3. Methodisches Vorgehen	1
<b>I. Möglichkeiten gemäß nationalem Luftverkehrsrecht</b>	<b>2</b>
1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz	2
2. Grundsätzlich Bundesverwaltung	2
3. Handlungsspielraum durch Auftragsverwaltung	3
a. Mitwirkung im Rahmen von Amtshilfe (§§ 4, 5 I VwVfG)	3
b. Kommune als Erfüllungsgehilfe (§ 31 II LuftVG)	4
c. Übertragung von luftaufsichtsrechtlichen Aufgaben (§ 29 II LuftVG)	5
4. Zwischenergebnis	6
<b>II. Möglichkeiten außerhalb des Luftverkehrsrechts</b>	<b>8</b>
1. Raumordnungsrecht, insb. Beachtungspflicht (§ 4 I ROG)	8
2. Straßenrecht, insb. Teile öffentlicher Straßen	10
<b>III. Mögliche kommunale Zuständigkeit (Art. 28 II 1 GG)</b>	<b>11</b>
1. Kriterien des Bundesverfassungsgerichts	11
a. Allzuständigkeit der Gemeinden	11
b. Spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft	12
c. Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung	12
d. Typisierungsermessen des Gesetzgebers	13
2. Anwendung auf die kommunale Luftraumnutzung	13
a. Allzuständigkeit der Gemeinden	13
b. Spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft	14
c. Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung	15
d. Typisierungsermessen des Gesetzgebers	15
3. Zwischenergebnis	16
4. Folgerungen	17
<b>IV. Handlungsspielraum gemäß Unionsrecht</b>	<b>18</b>
1. Insbesondere Regelung der Kompetenzen	18
a. Auswertung der EASA-Stellungnahme (Opinion No. 01/2020)	18

---

b. Ausgewählte Inhalte des U-Space-Gesetzentwurfs	19
aa. Anwendungsbereich (Art. 1 VO-E)	19
bb. Definition des U-Space (Art. 3 VO-E)	20
cc. Zuständigkeit für U-Space-Ausweisung (Art. 4 VO-E)	20
dd. Genehmigungsantrag (Art. 6 VO-E)	20
ee. U-Space-Dienstleister (Art. 8 VO-E)	20
ff. Genehmigung des Betriebs (Art. 12 VO-E)	21
gg. Zuständige nationale Behörden (Art. 20 I VO-E)	21
hh. Aufgaben der zuständigen Behörden (Art. 20 II VO-E)	21
c. Folgerungen	22
2. Weitere unionsrechtliche Vorgaben für den Drohnenbetrieb	23
a. Betriebskategorien (Art. 3 VO (EU) 2019/947)	23
b. Standardszenarien (Art. 5 V VO (EU) 2019/947)	23
c. LUC-Zeugnis (Art. 5 VI VO (EU) 2019/947)	24
d. Geografische UAS-Gebiete (Art. 2 Nr. 4 VO (EU) 2019/947)	24
e. Folgerungen	25
<b>V. Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse</b>	<b>27</b>
1. Nationales Luftverkehrsrecht	27
2. Raumordnungsrecht	27
3. Straßenrecht	28
4. Selbstverwaltungsgarantie	28
5. Unionsrechtliche Vorgaben über U-Spaces	29
6. Unionsrechtliche Vorgaben über den Drohnenbetrieb	29
<b>VI. Fazit</b>	<b>31</b>
<b>VII. Offene Fragen</b>	<b>32</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>34</b>

# Einleitung

## 1. Ausgangslage

Es zeichnet sich ab, dass unbemannte Luftfahrzeuge künftig für verschiedene Zwecke verwendet werden. Da sie insbesondere in urbanen Gebieten eingesetzt werden sollen, kam die Frage auf, ob und in welchem Umfang betroffene Gemeinden rechtliche Möglichkeiten haben, die Nutzung des Luftraums zu regeln.

## 2. Zielformulierung

Im Kern wird geprüft, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um (teilweise) Kompetenzen zur Regelung des Drohnenbetriebs an Gemeinden zu übertragen. Zunächst wird geklärt, welcher Handlungsspielraum gemäß nationalem Recht – insbesondere den Vorschriften über die Luftverkehrsverwaltung – besteht. Anschließend wird die Frage beantwortet, ob Art. 28 II 1 GG einen kommunalen Anspruch auf Regelung des Drohnenbetriebs begründet, und wie weit der Anspruch möglicherweise reicht. Zuletzt wird geklärt, ob die unionrechtlichen Vorgaben über geografische Drohnenfluggebiete („U-Spaces“) eine Kompetenzübertragung vorsehen und was daraus für die mögliche Regelung des Drohnenbetriebs durch Gemeinden folgt.

## 3. Methodisches Vorgehen

Die Überlegungen sind konsequent praxisorientiert. Die maßgeblichen Orientierungsgrößen finden sich deshalb ganz vornehmlich in der höchstrichterlichen Rechtsprechung – unabhängig davon, ob die dort zugrunde gelegten Prämissen geteilt und die Befunde für richtig gehalten werden. Neuland wird nur dort betreten, wo es keine Anknüpfungspunkte gibt. Unabhängig davon werden zur Bestimmung des Bedeutungsinhalts der einschlägigen Vorschriften die juristischen Auslegungsregeln konsequent angewendet.

# I. Möglichkeiten gemäß nationalem Luftverkehrsrecht

Nachfolgend wird die Frage beantwortet, welche Möglichkeiten gemäß nationalem Luftverkehrsrecht bestehen, um Kompetenzen zur Regelung des Drohnenbetriebs an Kommunen (teilweise) zu übertragen. Im ersten Abschnitt wird die Möglichkeit zum Erlass kommunaler Vorschriften über den Luftverkehr geprüft. Anschließend wird geklärt, welche Möglichkeiten sich aus den Vorgaben über Luftverkehrsverwaltung ergeben könnten.

## 1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

Der Bund hat gemäß Art. 73 I Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebung über den Luftverkehr. Die Vorschrift umfasst nicht nur den Luftverkehr im engeren Sinne, d. h. die Bewegung von Luftfahrzeugen. Sie ist in einem umfassenden Sinne dahin zu verstehen, dass das gesamte Luftfahrtwesen der Kompetenz des Bundes vorbehalten ist.<sup>1</sup> Es geht um die Regelung aller mit dem Flugwesen zusammenhängenden Tätigkeiten und Institutionen, ferner um die Abwehr von „durch“ und „für“ den Luftverkehr drohenden Gefahren.<sup>2</sup> Der Erlass von Vorschriften über den Luftverkehr auf Handlungsebenen unterhalb des Bundes ist somit nicht zulässig.

Fraglich ist, welcher Handlungsspielraum sich durch Vorschriften über die Luftverkehrsverwaltung eröffnet.

## 2. Grundsätzlich Bundesverwaltung

Die Luftverkehrsverwaltung wird gemäß Art. 87d I 1 GG grundsätzlich in Bundesverwaltung geführt. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden (Art. 87d II GG). Die Organisation der Landes-Luftverkehrsverwaltung ist gemäß Art. 85 I GG den Ländern überlassen.<sup>3</sup> In den meisten Bundesländern wurde ein zweistufiger Aufbau realisiert, bei dem die zuständige oberste Landesbehörde (das Landesverkehrsministerium) wesentliche Teilaufgaben selbst wahrnimmt und im Übrigen die Fachaufsicht über die nachgeordnete Landes-Luftfahrtbehörden (LLB) ausübt.<sup>4</sup>

Die gesetzliche Grundlage für die Übertragung einzelner Aufgaben an die Länder ist § 31 II LuftVG. Gemäß § 31 II Nr. 16 lit. f LuftVG sind die Länder zuständig für die Erteilung der Erlaubnis zu besonderer Benutzung des Luftraums, unter anderem für

1 BVerwG, Urt. v. 3.3.1994 - 4 C 1/93, BVerwGE 95, 188 = NVwZ 1994, 1102.

2 Seiler, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 44. Edition, Stand: 15.05.2020, GG Art 73 Rn. 25.

3 Baumann, in: Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 31 Rn. 11.

4 Baumann, in: Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 31 Rn. 11.

das Steigenlassen von unbemannten Luftfahrtsystemen. Nicht Bestandteil der an die Länder übertragenen Aufgaben sind Entscheidungen über Freigaben zur Nutzung des kontrollierten Luftraums und des Luftraums über Flugplätzen mit Flugverkehrskontrolle (§ 21, 31 LuftVO)<sup>5</sup> und die Zulassung von Luftraumnutzungen in Gebieten mit Flugbeschränkungen (§ 17 LuftVO).<sup>6</sup>

Fraglich ist, welcher Spielraum zur Übertragung von Kompetenzen sich aus den Vorschriften über die Auftragsverwaltung ergeben könnte.

### 3. Handlungsspielraum durch Auftragsverwaltung

Basisgröße bilden im Folgenden die Vorschriften über den Drohnenbetrieb, insbesondere die Erfordernis zur Einholung einer Erlaubnis gemäß § 21 III LuftVO. Zunächst wird geklärt, welche kommunalen Behörden nach aktueller Verwaltungspraxis in Genehmigungsverfahren eingebunden werden und welche Möglichkeiten sich Gemeinden dadurch eröffnen (a). Davon ausgehend werden Varianten geprüft, ihre Mitwirkung auszuweiten, insbesondere die Möglichkeit zur Übertragung von Aufgaben. Das betrifft etwa die Schaffung eines kommunalen Zustimmungserfordernisses und die Erlaubniserteilung gemäß § 21a III LuftVO (b) und Aufgaben im Bereich der Luftaufsicht (c).

#### a. Mitwirkung im Rahmen von Amtshilfe (§§ 4, 5 I VwVfG)

Die Erlaubnis über den Drohnenbetrieb ist in § 21a LuftVO geregelt. Gemäß § 21a I LuftVO besteht ein Betriebsverbot mit Erlaubnisvorbehalt für bestimmte Arten von unbemannten Luftfahrtsystemen, beispielsweise solche mit mehr als 5 kg Startmasse, in der Nähe von Flugplätzen oder bei Nacht. Die zuständige Behörde für die Erteilung der Erlaubnis nach § 21a I LuftVO sowie für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 21b II, III LuftVO ist die örtlich zuständige Luftfahrtbehörde des Landes (§ 21c LuftVO). Die Erlaubnis wird erteilt, wenn der beabsichtigte Betrieb von unbemannten Fluggeräten und die Nutzung des Luftraums nicht zu einer Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere zu einer Verletzung der Vorschriften über den Datenschutz und über den Naturschutz, führen und der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt ist.

Im Genehmigungsverfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge gemäß § 21a III LuftVO werden kommunale Sicherheitsbehörden und die Polizei eingebunden. Luftfahrtbehörden machen die Genehmigungserteilung grundsätzlich von der Einschätzung der kommunalen Behörden abhängig. Sie haben dadurch die Möglichkeit, im

---

5 Gemäß § 21 I Nr. 5 LuftVO ist vor der Nutzung des kontrollierten Luftraums und des Luftraums über Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle ist für Aufstiege von unbemannten Luftfahrtsystemen bei der zuständigen Flugverkehrskontrollstelle eine Flugverkehrskontrollfreigabe einzuholen. Verantwortlich für die Einholung der Flugverkehrskontrollfreigabe ist der Starter des unbemannten Luftfahrtsystems (§ 21 II Nr. 5 LuftVO).

6 *Baumann*, in: Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 31 Rn. 68.

Rahmen ihrer Zuständigkeit gemäß den polizeirechtlichen Bestimmungen des Landes Auflagen für die Genehmigung eines Drohnenbetriebs festzulegen oder sich gegen den Betrieb auszusprechen. Da die Mitwirkung der Gemeinden nicht geregelt ist, fällt sie in den Bereich der Amtshilfe gemäß §§ 4, 5 I 3 VwVfG.<sup>7</sup> Gemäß § 5 I 3 VwVfG kann eine Behörde insbesondere dann um Amtshilfe ersuchen, wenn sie zur Durchführung ihrer Aufgaben auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann. Das betrifft beispielsweise lokale Gegebenheiten und Veranstaltungen, bei denen im Falle eines Drohnenbetriebs eine Gefährdungslage eintreten könnte.<sup>8</sup> Über den Bereich der Gefahrenabwehr hinausgehende Möglichkeiten, etwa zur selbstbestimmten Planung und Genehmigung der gemeindlichen Luftraumnutzung durch Drohnen, bestehen nach aktueller Rechtslage nicht.

Vor dem Hintergrund ist zu klären, ob eine Übertragung von Kompetenzen an Kommunen auf dem Gebiet der Erlaubniserteilung zum Drohnenbetrieb im Rahmen der Vorschriften über die Luftverkehrsverwaltung zulässig wäre.

#### b. Kommune als Erfüllungsgehilfe (§ 31 II LuftVG)

Art. 85 I 2 GG untersagt die direkte Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden durch Bundesgesetz. Bundesrechtliche Vorschriften über die Luftverkehrsverwaltung sehen entsprechend keine Aufgabenerfüllung auf den Ebenen unterhalb der Landesverwaltung vor. Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden nach Art. 85 I GG aber Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

Näheres regeln die Verfassungen der Bundesländer. Beispielsweise dürfen den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften gemäß Art. 57 IV der Niedersächsischen Verfassung (VerfND)<sup>9</sup> durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Auf Grundlage von § 31 II Nr. 16 lit. f LuftVG i. V. m. Art. 85 I GG und den Verfassungen der Länder könnte somit eine landesrechtliche Vorschrift erlassen werden, die beispielsweise ein Zustimmungserfordernis der Gemeinden zu besonderer Benutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrtsysteme vorsieht. Möglicherweise ist es

<sup>7</sup> Grabherr, in: Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 29 Rn. 18.

<sup>8</sup> Die Besonderheit liegt darin, dass das Recht zum Eingriff in den Luftverkehr durch örtlich zuständige Behörden bislang nur in grundrechtsrelevanten Fällen und auf Grundlage von § 29 I 1 LuftVG angenommen wurde, wenn beispielsweise eine Lage entsteht, in der ein rechtzeitiges Eingreifen der zuständigen Luftfahrtbehörde zur Gefahrenabwehr nicht mehr möglich ist, vgl. Grabherr, in: Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 29 Rn. 13.

<sup>9</sup> Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.10.2019 (Nds. GVBl. S. 288).

auch zulässig, die Befugnis zur Erteilung von Aufstiegserlaubnissen für den Luftraum über dem Gemeindegebiet gemäß § 21a III LuftVO und § 31 II Nr. 16 lit. f LuftVG vollständig an die Gemeinden zu übertragen. Das ist im Folgenden noch zu klären.

Bislang kann festgehalten werden:

1. Auf Grundlage von § 31 II Nr. 16 lit. f LuftVG i. V. m. Art. 85 I GG und den Verfassungen der Länder könnte eine landesrechtliche Vorschrift erlassen werden, die ein Zustimmungserfordernis der Gemeinden zu besonderer Benutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrtsysteme vorsieht.
2. Denkbar wäre etwa, den Katalog der dem Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis beizufügenden Unterlagen gemäß § 21a V LuftVO um eine Zustimmung der betroffenen Gemeinde zu erweitern.

### c. Übertragung von luftaufsichtsrechtlichen Aufgaben (§ 29 II LuftVG)

Handlungsspielraum für könnte auch § 29 II LuftVG eröffnen. Danach können die Luftfahrtbehörden die Luftaufsicht auf andere Stellen übertragen oder sich anderer geeigneter Personen als Hilfsorgane für bestimmte Fälle bei der Wahrnehmung der Luftaufsicht bedienen. Das Tatbestandsmerkmal „andere Stelle“ umschreibt eine andere als die im Regelfall zuständige Behörde.<sup>10</sup> Umfasst sind auch Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts.<sup>11</sup> Gemeinden dürfen somit innerhalb der Grenzen des § 31 II Nr. 18 LuftVG Aufgaben der Luftaufsicht wahrnehmen.<sup>12</sup> Fraglich ist, welcher Handlungsspielraum sich daraus ergibt.

Luftaufsicht ist in § 29 I 1 LuftVG definiert als die Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt. Als allgemeine Vorschrift der Luftaufsicht hat § 29 LuftVG den Charakter einer Generalklausel, die eingreift, sofern nicht Spezialvorschriften eine abweichende Regelung enthalten.<sup>13</sup> Zu den Schutzgütern der Vorschrift gehört nicht nur die Aufrechterhaltung der Sicherheit der Allgemeinheit oder einer unbestimmten Personenmehrheit, sondern auch die Wahrung von Rechtspositionen, die für den Einzelnen von elementarer Bedeutung sind.<sup>14</sup> Soweit Leben oder Gesundheit bedroht sind, ist eine Abwehr geboten.<sup>15</sup> Erweiterte Schutzpflichten lassen sich daraus ableiten, dass der Gesetzgeber den Luftfahrtbehörden ein Mittel an die Hand gibt, unter den in

10 *Duden*, Bedeutungswörterbuch, 5. Auflage, Berlin 2018, S. 84, 918.

11 *Grabherr*, in: *Grabherr/Reidt/Wysk*, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 29 Rn. 23.

12 *Grabherr* erachtet die Übertragung an Mittelbehörden für möglich, etwa ein Regierungspräsidium, vgl. *Grabherr*, in: *Grabherr/Reidt/Wysk*, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 29 Rn. 13.

13 BVerwG, Urt. v. 24.6.2004 - 4 C 11/03, BVerwGE 121, 152 = NVwZ 2004, 1229 (1231).

14 BVerwG, Urt. v. 24.6.2004 - 4 C 11/03, BVerwGE 121, 152 = NVwZ 2004, 1229 (1232).

15 Ebd.



§ 29 I 3 LuftVG bezeichneten Voraussetzungen auch Maßnahmen zur Abwehr von erheblichen Belästigungen durch Fluglärm zu ergreifen.<sup>16</sup>

Zuständig für die Luftaufsicht sind grundsätzlich die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation. Die Länder üben gemäß § 31 II Nr. 18 LuftVG im Auftrag des Bundes die Luftaufsicht aus, soweit sie nicht das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf Grund gesetzlicher Regelung selbst, das Luftfahrt-Bundesamt, das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, die Flugsicherungsorganisation oder die für die Flughafenkoordinierung und die Luftsportgeräte zuständigen Stellen im Rahmen ihrer Aufgaben ausüben.

Mit Blick auf den Handlungsspielraum im Bereich der Luftaufsicht lassen sich folgende Befunde festhalten:

- Auf Grundlage von § 29 II LuftVG dürfen Aufgaben der Luftaufsicht an eine Gemeinde übertragen werden. Sie würde – analog zur Bestallung von privaten Luftaufsichtsbeauftragten – im Auftrag des Landes tätig werden.
- Die Landes-Luftfahrtbehörde hätte nach der Beauftragung weiterhin eine Garantstellung,<sup>17</sup> d. h. sie müsste die Gemeinde kontrollieren und ggf. selber tätig werden, wenn sie die ihr übertragenen Aufgaben nicht sachgerecht wahrnehmen.<sup>18</sup>
- Die Aufgabe der Luftaufsicht würde es der Gemeinde erlauben, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 29 I 1 LuftVG auf den Drohnenverkehr einzuwirken, ihn beispielweise zu untersagen oder zu lenken.
- Der Handlungsspielraum wäre auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt. Andere gemeindliche Interessen blieben unberücksichtigt.

#### 4. Zwischenergebnis

Das nationale Luftverkehrsrecht bietet verschiedene Möglichkeiten, den Gemeinden eine Mitwirkung über die Nutzung des kommunalen Luftraums zu ermöglichen. Die wesentlichen Befunde lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Nach aktueller Rechtslage ist ein zentrales Instrument zur Regelung der Luftraumnutzung durch unbemannte Luftfahrzeuge, die Erlaubnis gemäß § 21a III LuftVO. Im Genehmigungsverfahren werden im Rahmen der Amtshilfe (§§ 4, 5 I 3 VwVfG) kommunale Sicherheitsbehörden und die Polizei eingebunden. Die Luftfahrtbehörden machen die Genehmigungserteilung grundsätzlich von der Einschätzung der kommunalen Behörden abhängig. Gemeinden haben

---

16 Ebd.

17 Beispielsweise stellt das Land Niedersachsen gemäß Art. 57 V VerfND durch seine Aufsicht sicher, dass die Gesetze beachtet und die Auftragsangelegenheiten weisungsgemäß erfüllt werden.

18 Im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung durch Beleihung: *Grabherr*, in: *Grabherr/Reidt/Wysk*, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 29 Rn. 21.

dadurch die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Zuständigkeit gemäß den polizeirechtlichen Bestimmungen des Landes Auflagen für die Genehmigung eines Drohnenbetriebs festzulegen oder sich gegen den Betrieb auszusprechen.

- Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, bleibt die Einrichtung der Behörden nach Art. 85 I GG Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Näheres regeln die Verfassungen der Bundesländer. Auf Grundlage von § 31 II Nr. 16 lit. f LuftVG i. V. m. Art. 85 I GG und den Verfassungen der Länder könnte somit eine landesrechtliche Vorschrift erlassen werden, die ein Zustimmungserfordernis der Gemeinden zu besonderer Benutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrtsysteme vorsieht. Denkbar wäre etwa, den Katalog der dem Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis beizufügenden Unterlagen gemäß § 21a V LuftVO um eine förmliche Zustimmung der betroffenen Gemeinde zu erweitern.
- Auf Grundlage von § 29 II LuftVG dürfen Aufgaben der Luftaufsicht an eine Gemeinde übertragen werden. Danach können die Luftfahrtbehörden die Luftaufsicht auf andere Stellen übertragen oder sich anderer geeigneter Personen als Hilfsorgane für bestimmte Fälle bei der Wahrnehmung der Luftaufsicht bedienen. Das Tatbestandsmerkmal „andere Stelle“ umschreibt eine andere als die im Regelfall zuständige Behörde. Umfasst sind auch Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Gemeinden dürfen somit innerhalb der Grenzen des § 31 II Nr. 18 LuftVG Aufgaben der Luftaufsicht wahrnehmen. Die Aufgabe der Luftaufsicht würde es der Gemeinde erlauben, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 29 I 1 LuftVG auf den Drohnenverkehr einzuwirken, ihn beispielsweise zu untersagen oder zu lenken. Der Handlungsspielraum wäre auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt. Andere gemeindliche Interessen blieben unberücksichtigt.

## II. Möglichkeiten außerhalb des Luftverkehrsrechts

Nachfolgend wird geprüft, ob eine (teilweise) Übertragung von Kompetenzen an Gemeinden aus nationalen Vorschriften außerhalb des Luftverkehrsrechts ergeben könnten. Das betrifft zum einen das Raumordnungsrecht, zum anderen das Straßenrecht.

### 1. Raumordnungsrecht, insb. Beachtungspflicht (§ 4 I ROG)

Das Raumordnungsrecht dient u. a. dazu, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 I ROG). Handlungsspielraum für Kommunen im Bereich des Raumordnungsrechts könnte aus § 4 I 1 Nr. 1 ROG folgen. Danach sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

Zu klären ist, ob es sich bei der Erlaubnis des Betriebs unbemannter Luftfahrzeuge oder die Festlegung von geografischen UAS-Gebieten („U-Spaces“) um eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme handeln könnte. Dann wären dabei die Ziele der Raumordnung von den zuständigen Luftfahrtbehörden etwa bei der Festlegung von UAS-Gebieten zu beachten.<sup>19</sup> In Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen wären zusätzlich die Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 4 I 1 ROG).<sup>20</sup>

Raubedeutsame Planungen und Maßnahmen sind in § 3 I Nr. 6 ROG definiert als Planungen, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Eine der beiden alternativen Voraussetzungen der Vorschrift ist, dass die Maßnahme Raum in Anspruch nimmt. Ob beispielsweise die Festlegung von geografischen UAS-Gebieten „raumbespruchend“ ist, hängt davon ab, ob das Ausmaß der beanspruchten Bodenfläche zugrunde gelegt wird,<sup>21</sup> oder auch der Luftraum in Bodennähe unter den Begriff des Raums subsumiert wird. Das kann vorliegend dahinstehen, denn mit der zweiten Alternative (Beeinflussung von Entwicklung oder Funktion eines Gebietes)

---

19 Ziele der Raumordnung sind gemäß § 3 I 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

20 Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden (§ 3 I 1 Nr. 3 ROG)

21 So etwa *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, ROG § 3 Rn. 111.

verlässt das Raumordnungsrecht den engeren bodenbezogenen Ansatz.<sup>22</sup> Raumbedeutsam sind danach nicht bloß Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen wird.<sup>23</sup> Wann das Merkmal der Raumbeeinflussung erfüllt ist, ist eine Frage der Würdigung des Einzelfalls.<sup>24</sup> Voraussetzung ist, dass ein Raumordnungsplan dem Gebiet, in dem oder in dessen Umgebung die Planung oder Maßnahme stattfinden soll, eine bestimmte Funktion zugewiesen hat.<sup>25</sup>

Davon ausgehend dürfte beim vereinzelteten Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen keine raumbedeutsame Maßnahme i. S. v. § 3 I Nr. 6 ROG vorliegen. Die Festlegung von dreidimensionalen geografischen UAS-Gebieten, die explizit der sicheren Abwicklung einer großen Anzahl an unbemannten Luftfahrzeugen verschiedener Gewichtsklassen dienen, könnte – je nach spezifischen Randbedingungen wie zulässigen Betriebsarten oder Abmessungen des festgelegten Luftraums – die Voraussetzungen des § 3 I Nr. 6 ROG erfüllen.

Für die Mitwirkung der Gemeinden folgt daraus:

- Die zuständigen Luftfahrtbehörden haben die Ziele der Raumordnung bei der Planung und Festlegung von raumbedeutsamen UAS-Gebieten zu beachten (§ 4 I ROG). Ein wesentliches Instrument von Gemeinden zur (präventiven) Steuerung der Luftraumnutzung durch unbemannte Luftfahrzeuge liegt somit in ihrer Mitwirkung bei der Festlegung der Ziele des regionalen Raumordnungsplans (vgl. etwa § 3 NROG).<sup>26</sup>
- Denkbar wäre etwa, die mögliche Nutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrzeuge durch die Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts-, oder Eignungsgebieten nach § 7 III ROG lenkend zu beeinflussen.

---

22 *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, ROG § 3 Rn. 113.

23 BVerwG, Beschl. v. 02.8.2002 – 4 B 36/02, juris, Rn. 6.

24 BVerwG, Beschl. v. 07.11.1996 – 4 B 170/96, juris, Rn. 6. Beispielsweise kann eine 100 m Windenergieanlagen wegen ihrer Höhe, ihrer vertikalen Ausdehnung und ihren Wirkungen auf die weitere Umgebung als raumbedeutsam angesehen werden (BVerwG, Beschl. v. 02.8.2002 – 4 B 36/02, juris, Rn. 6).

25 *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, ROG § 3 Rn. 118.

26 Die Mitwirkung der Gemeinden bei der Raumordnungsplanung dient darüber hinaus der Gewährleistung der Vereinbarkeit des Raumordnungsplans mit Art. 28 II 1 GG. Gemeinden müssen die Möglichkeit haben, auf die Regionalplanung Einfluss zu nehmen und ihre eigenen Planungsvorstellungen zur Geltung zu bringen. Ziele, die unter Missachtung ihrer Mitwirkungsrechte festgelegt wurden, braucht eine Gemeinde nicht gegen sich gelten zu lassen, vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 - 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329 = NVwZ 1993, 167 (168).

## 2. Straßenrecht, insb. Teile öffentlicher Straßen

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 NStrG gehört der Luftraum über dem Straßenkörper zur öffentlichen Straßen. Zu klären ist, ob unbemannter Luftverkehr über öffentlichen Straßen danach eine Sondernutzung darstellen kann.

Das Straßenrecht bestimmt die Rechtsverhältnisse an den öffentlichen Straßen und deren Bereitstellung für den Verkehr durch die Widmung.<sup>27</sup> Die Widmung gibt den Rahmen vor, in dem das Straßenverkehrsrecht den Verkehr nach ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten regelt.<sup>28</sup> Beide Rechtsmaterien stehen in einem sachlichen Zusammenhang.<sup>29</sup> Das folgt unter anderem daraus, dass der Gebrauch der Straße jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften zum Verkehr gestattet ist (§ 14 Abs. 1 S. 1 NStrG).<sup>30</sup>

Von der Widmung abzugrenzen ist die Sondernutzung. Darunter fällt die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus (§ 18 Abs. 1 S. 1 NStrG). Bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist unter anderem zu prüfen, ob die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt wird.<sup>31</sup> Es geht um die Gewährleistung des störungsfreien Gemeingebrauchs der öffentlichen Straßen und der Sicherheit des Straßenverkehrs.<sup>32</sup>

Erlaubnispflichtige Sondernutzung im Luftraum über dem Straßenkörper liegt soweit vor, wie die Nutzung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der Straße, d. h. ihren störungsfreien Gemeingebrauch, beeinträchtigen könnte. In dem Umfang darf die Gemeinde bzw. der Träger der Straßenbaulast die Nutzung des Luftraums über dem Straßenkörper regeln. Das betrifft auch die mögliche Be- und Überfliegung von Straßen durch unbemannte Luftfahrzeuge. Die Anwendung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften bleibt davon unberührt.

---

27 BVerwG, Urt. v. 15.11.1974 – IV C 12.72, juris, Rn. 16.

28 Ebd.

29 BGH, Beschl. v. 04.12.2001 – 4 StR 93/01, NJW 2002, 1280 (1282).

30 Ebd.

31 BVerwG, Urt. v. 28.11.1969 - VII C 67/68, BVerwGE 34, 241 = VerwRspr 1970, 592.

32 BVerfG, Beschl. v. 19.6.1981 – 1 BvR 183/81, juris, 1. Orientierungssatz.

### III. Mögliche kommunale Zuständigkeit (Art. 28 II 1 GG)

Der Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen findet im Regelfall in geringer Flughöhe statt. Fraglich ist, ob es sich beim Betrieb über Gemeindegebiet um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 II 1 GG handeln könnte, die die Gemeinde in eigener Verantwortung regeln darf. Nachfolgend wird daher geprüft, ob aus Art. 28 II 1 GG ein gemeindliche Zuständigkeit für die Regelung des Drohnenbetriebs im kommunalen Luftraum folgt. Zunächst wird geklärt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Dazu werden die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien herangezogen (1). Anschließend wird geprüft, ob sie beim Drohnengebiet im kommunalen Luftraum vorliegen (2). Nach einer Zusammenfassung der Befunde (3) wird die Frage beantwortet, was daraus für die Übertragung von Kompetenzen auf dem Gebiet der Regelung des Drohnenbetriebs folgt (4).

#### 1. Kriterien des Bundesverfassungsgerichts

Die wesentlichen Kriterien zur Bestimmung des kommunalen Zuständigkeitsbereichs sind die grundsätzliche Allzuständigkeit (a), der spezifische Beitrag zur örtlichen Gemeinschaft (b), die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung (c) und das Typisierungsermessen des Gesetzgebers (d).

##### a. Allzuständigkeit der Gemeinden

Art. 28 II 1 GG sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in dem Bereich.<sup>33</sup> Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie setzt dem Gesetzgeber eine Grenze, nach der der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden darf.<sup>34</sup>

Zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen („Allzuständigkeit“).<sup>35</sup>

33 BVerfG, Beschl. v. 24.6.1969 - 2 BvR 446/64, BVerfGE 26, 228 = NJW 1969, 1843; BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348).

34 BVerfG, Ur. v. 20.3.1952 – 1 BvR 267/51, BVerfGE 1, 167-184, juris, Rn. 9.

35 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348).

## b. Spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft

Die Gewährleistung des Art. 28 II 1 GG erschöpft sich hinsichtlich des gemeindlichen Zuständigkeitsbereichs nicht darin, den Grundsatz der Allzuständigkeit als identitätsbestimmendes Merkmal der gemeindlichen Selbstverwaltung zu normieren.<sup>36</sup> Sie entfaltet vielmehr aus ihrer normativen Intention, den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich zu sichern, Rechtswirkungen auch jenseits des engsten Aufgabenbereichs. Art. 28 II 1 GG enthält auch außerhalb des Kernbereichs der Garantie ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat. Dadurch sichert die Vorschrift den Gemeinden einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfaßt.

Neben der gemeindlichen Allzuständigkeit für Bereiche, die nicht speziell geregelt sind, zählt zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft die grundgesetzlich gewollte Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der öffentlichen Verwaltung.<sup>37</sup> Danach sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.<sup>38</sup> Es geht um die Angelegenheiten, die den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.<sup>39</sup>

## c. Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung

Der Gesetzgeber darf den Gemeinden danach eine Aufgabe mit relevantem örtlichem Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also etwa dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 II 1 GG überwiegen.<sup>40</sup>

---

36 Hier und im Folgenden: BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348).

37 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350).

38 BVerfG, Urt. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58, BVerfGE 8, 122 = NJW 1958, 1341 (1342).

39 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350).

40 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347.



#### d. Typisierungsermessen des Gesetzgebers

Die örtlichen Angelegenheiten bilden keinen feststehenden Aufgabenkreis. Er ist auch nicht für alle Gemeinden gleich, kann vielmehr von spezifischen Merkmalen wie Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur abhängen.<sup>41</sup> Die Prüfung, ob und inwieweit eine Aufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt, muss differenziert nach der Größe der betroffenen Gemeinden vorgenommen werden und hat anhand von Sachkriterien unter Orientierung an den Anforderungen zu erfolgen, die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind.<sup>42</sup>

Bei der Einschätzung der örtlichen Bezüge einer Aufgabe und ihres Gewichts kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu.<sup>43</sup> Von Bedeutung ist, dass sich eine Aufgabe nicht hinsichtlich all ihrer Teilaspekte und nicht für alle Gemeinden gleichermaßen als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellen muss – dass sie vielmehr auch nur teilweise oder nur für bestimmte (größere) Gemeinden als örtlich anzusehen sein kann, im Übrigen aber als überörtlich erscheint.<sup>44</sup> Der Gesetzgeber muss somit nicht auf die individuelle Interessenlage der einzelnen Gemeinde abstellen.<sup>45</sup> Er muss vielmehr nur prüfen, ob es typische Fallgruppen gibt, bei denen sich angesichts bestehender struktureller Unterschiede innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften auf Kreis- und Gemeindeebene die von ihm angestrebte generelle Zuständigkeitsregelung als offenbar sachunangemessen erweist.<sup>46</sup>

## 2. Anwendung auf die kommunale Luftraumnutzung

Nachfolgend wird geprüft, ob die vier Kriterien im Fall des unbemannten Luftverkehrs über dem Gebiet einer Gemeinde erfüllt sind. Anschließend wird geklärt, was daraus für die mögliche Übertragung von Kompetenzen an Gemeinden folgt.

#### a. Allzuständigkeit der Gemeinden

Gemeinden haben die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Zuständige Behörde für die Erteilung der Erlaubnis nach § 21a I LuftVO ist die örtlich zuständige Luftfahrtbehörde des Landes. Zuständig für die Regelung des erlaubnisfreien Betriebs ist gemäß Art. 73 I Nr. 6 GG i. V. m. § 31 I LuftVG das Bundesministerium für Verkehr und digitale

---

41 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350).

42 Ebd.

43 Ebd.

44 Ebd.

45 BVerwG, Urt. v. 4.8.1983 - 7 C 2/81, BVerwGE 67, 321 = NVwZ 1984, 176 (178).

46 Ebd.



Infrastruktur. Das Kriterium ist somit im Fall des Betriebs unbemannter Luftfahrzeuge nicht erfüllt.

b. Spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.<sup>47</sup> Es geht um die Angelegenheiten, die den Gemeindeeinwohnern gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.<sup>48</sup>

Es sind verschiedene kommunale Belange denkbar, die dafür sprechen, dass das Kriterium im Fall der kommunalen Luftraumnutzung durch Drohnen erfüllt sein könnte. Denkbar sind etwa:

- **Zunahme des Lärmniveaus:** Insbesondere in der Nähe besonders häufig und tief beflogener Korridore könnte eine Lärmbelastung der Bürgerinnen und Bürger eintreten.
- **Auswirkungen des unbemannten Luftverkehrs auf die Bauleitplanung:** Bauleitplanung soll gemäß § 1 V BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Sie soll außerdem u. a. dazu beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Mangelnde Möglichkeiten zur Steuerung der innerstädtischen Luftraumnutzung könnten vor dem Hintergrund dazu führen, dass Gemeinden in ihrer Planungshoheit eingeschränkt werden und den Grundsätzen des Baugesetzbuches nicht entsprechen können. Möglicherweise müssten Gemeinden den genehmigten Flugbetrieb im Rahmen ihrer Planung berücksichtigen, auf den sie mangels gesetzlicher Grundlage aber keinen gestaltenden Einfluss nehmen kann.
- **Auswirkungen des unbemannten Luftverkehrs auf die Verkehrsplanung:** Gemeinden sind gemäß § 1 III i. V. m. § 9 I Nr. 11 BauGB grundsätzlich befugt,

47 BVerfG, Urt. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58, BVerfGE 8, 122 = NJW 1958, 1341 (1342).

48 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350).

durch bauplanerische Festsetzungen im Rahmen der Selbstverwaltung eine gemeindliche Verkehrspolitik zu betreiben.<sup>49</sup> Ein zunehmendes Aufkommen des unbemannten Luftverkehrs könnte, je nach Betriebskategorie und Nutzungsszenario, die kommunale Verkehrsplanung beeinträchtigen.

- **Auswirkungen auf das Stadtbild:** Je nach Intensität, Art und Häufigkeit der Luftraumnutzung könnte sich unbemannter Luftverkehr negativ auf das Stadtbild auswirken.

#### c. Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung

Der Gesetzgeber darf den Gemeinden eine Aufgabe mit relevantem örtlichem Charakter entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 II 1 GG überwiegen.<sup>50</sup>

Die fachliche Zuständigkeit für die Bundesauftragsverwaltung liegt grundsätzlich bei den Landesluftfahrtbehörden als Fachbehörden für den Bereich des unbemannten Luftverkehrs. Gemeinden verfügen im Regelfall weder über Luftverkehrsabteilungen noch über spezielle Kenntnisse oder Erfahrungen auf dem Gebiet des Luftverkehrsrechts. Das spricht grundsätzlich gegen eine Übertragung etwa von Erlaubnisbefugnissen für den Drohnenbetrieb an Gemeinden.

#### d. Typisierungsermessen des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber muss nicht auf die individuelle Interessenlage der einzelnen Gemeinde abstellen.<sup>51</sup> Er muss vielmehr nur prüfen, ob es typische Fallgruppen gibt, bei denen sich angesichts bestehender struktureller Unterschiede innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften auf Kreis- und Gemeindeebene die von ihm angestrebte generelle Zuständigkeitsregelung als offenbar sachunangemessen erweist.<sup>52</sup>

Die Luftraumnutzung durch unbemannte Luftfahrzeuge wird nicht in jedem Fall gleichermaßen gemeindliche Interessen beeinträchtigen. Dagegen spricht bereits die Vielzahl an gemeindlichen Merkmalen. Genannt seien nur Fläche, Einwohnerzahl und

49 BVerwG, Beschl. v. 15.8.2007 – 4 BN 30/07, juris, Rn. 7; BVerwG, Beschl. v. 22.4.1997 – 4 BN 1/97, juris, Rn. 3.

50 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347.

51 BVerwG, Urt. v. 4.8.1983 - 7 C 2/81, BVerwGE 67, 321 = NVwZ 1984, 176 (178).

52 Ebd.

siedlungsstrukturelle Typisierungen wie Raumordnungsregionen oder Grad der Verstädterung.<sup>53</sup>

### 3. Zwischenergebnis

- *Allzuständigkeit.* Die Zuständigkeiten für die Regelung des Drohnenbetriebs sind abschließend gesetzlich geregelt. Eine Zuständigkeit von Gemeinden aufgrund fehlender Kompetenzregelungen ist somit nicht gegeben.
- *Spezifischer Gemeindebezug.* Es sind verschiedene kommunale Belange denkbar, die dafür sprechen, dass das Kriterium des spezifischen Bezugs zur örtlichen Gemeinschaft im Fall der Luftraumnutzung durch unbemannte Luftfahrzeuge erfüllt sein könnte. Insbesondere in der Nähe besonders häufig und tief beflogener Korridore könnte eine Lärmbelastung der Bürgerinnen und Bürger eintreten. Mangelnde Möglichkeiten zur Steuerung der innerstädtischen Luftraumnutzung könnten vor dem Hintergrund dazu führen, dass Gemeinden in ihrer Planungshoheit eingeschränkt werden und den Grundsätzen des Baugesetzbuches nicht entsprechen können. Je nach Intensität, Art und Häufigkeit der Luftraumnutzung könnte sich unbemannter Luftverkehr negativ auf das Stadtbild auswirken.
- *Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung.* Gemeinden verfügen im Regelfall weder über Luftverkehrsabteilungen noch über spezielle Kenntnisse oder Erfahrungen auf dem Gebiet des Luftverkehrsrechts. Das spricht grundsätzlich gegen eine Übertragung etwa von Erlaubnisbefugnissen für den Drohnenbetrieb an Gemeinden.
- *Typisierungsermessen.* Die Luftraumnutzung durch unbemannte Luftfahrzeuge wird nicht in jedem Fall gleichermaßen gemeindliche Interessen beeinträchtigen. Dagegen spricht bereits die Vielzahl an gemeindlichen Merkmalen. Genannt seien nur Fläche, Einwohnerzahl und siedlungsstrukturelle Typisierungen wie Raumordnungsregionen oder Grad der Verstädterung.

---

53 Statistisches Bundesamt, Gemeindeverzeichnis-Informationssystem, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/_inhalt.html) (abgerufen am 12.01.2021).

#### 4. Folgerungen

Eine zunehmende Nutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrzeuge könnte sich auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auswirken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betrifft das u. a. Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.<sup>54</sup> Es geht auch um die Angelegenheiten, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.<sup>55</sup> Beim unbemannten Luftverkehr kommen im Kern der Verkehrslärm und mögliche Beeinträchtigungen der gemeindlichen Planungshoheit infrage. Die Gemeinde muss den unbemannten Luftverkehr soweit regeln können, wie die Angelegenheiten betroffen sind.

Die derzeit praktizierte Mitwirkung der Kommunen auf Basis von Amtshilfe würde somit künftig nicht ausreichen, um den Anforderungen von Art. 28 II 1 GG zu entsprechen, da dabei lediglich geprüft wird, ob polizei- und sicherheitsrechtliche Belange dem Betrieb entgegenstehen könnten. Das ist vertretbar, solange sich die möglichen Auswirkungen auf die örtliche Gemeinschaft auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränken. Sollte sich das ändern, wären den Gemeinden soweit Kompetenzen zu übertragen, wie es für die Regelung ihrer spezifischen Angelegenheiten erforderlich ist.

Darüber hinaus fällt die Regelung des unbemannten Luftverkehrs nicht unter die Selbstverwaltungsgarantie. Zum einen kommt den Gemeinden keine Zuständigkeit aufgrund fehlender gesetzlicher Kompetenzzuweisung (Allzuständigkeit) zu. Zum anderen hat der Gesetzgeber bei einer Aufgabenübertragung die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.<sup>56</sup> Insofern schränkt die im Regelfall fehlende Fachkompetenz auf dem Gebiet des Luftverkehrs auf Gemeindeebene die Möglichkeiten zur Übertragung von weitreichenden fachlichen Zuständigkeiten ein. Außerdem darf der Gesetzgeber typisieren. Er muss nicht auf die individuelle Interessenlage der einzelnen Gemeinde abstellen, sondern prüfen, ob es typische Fallgruppen gibt, bei denen sich die generelle Zuständigkeitsregelung als offenbar sachunangemessen erweist.<sup>57</sup> Das bedeutet, dass einzelne Gemeinden möglicherweise keinen Anspruch auf Kompetenzübertragung geltend machen können.

Um Art. 28 II 1 GG zu entsprechen, könnte beispielsweise ein Zustimmungserfordernis zu besonderer Benutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrtsysteme geschaffen werden. Damit könnte eine gemeindliche Kompetenz zumindest für den Bereich des erlaubnispflichtigen Betriebs hergestellt werden.

---

54 BVerfG, Urt. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58, BVerfGE 8, 122 = NJW 1958, 1341 (1342).

55 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350).

56 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347.

57 BVerwG, Urt. v. 4.8.1983 - 7 C 2/81, BVerwGE 67, 321 = NVwZ 1984, 176 (178).

## IV. Handlungsspielraum gemäß Unionsrecht

Mit Inkrafttreten der EASA-Grundverordnung im Jahr 2018 hat die Europäische Union von ihrer Zuständigkeit zur Regelung u. a. des unbemannten Luftverkehrs Gebrauch gemacht. Gemäß Art. 55 i. V. m. Art. 2 I lit. a, b VO (EU) 2018/1139 müssen die Konstruktion, die Herstellung, die Instandhaltung und der Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen sowie das an diesen Tätigkeiten beteiligte Personal einschließlich Fernpiloten und die an diesen Tätigkeiten beteiligten Organisationen grundlegenden unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Die Anforderungen werden im Einzelnen durch Durchführungsverordnungen nach Art. 57 VO (EU) 2018/1139 bestimmt. Für die Fragestellung der Arbeit ist insbesondere das laufende Gesetzgebungsverfahren von Bedeutung, in dem per Verordnung der rechtliche Rahmen für sogenannte U-Spaces geschaffen werden soll.

### 1. Insbesondere Regelung der Kompetenzen

Zuständig für die Erarbeitung von Gesetzentwürfen im Bereich der unbemannten Luftfahrzeuge ist auf EU-Ebene die europäische Luftfahrtbehörde (EASA). Sie hat im März 2020 einen Gesetzentwurf zur Regelung von U-Spaces mit einer begleitenden Stellungnahme veröffentlicht.<sup>58</sup> Nachfolgend wird geprüft, welche Möglichkeiten die EASA gemäß ihrer Stellungnahme (a) und gemäß dem Gesetzentwurf (b) für die Übertragung von Kompetenzen an Gemeinden vorsieht.<sup>59</sup>

#### a. Auswertung der EASA-Stellungnahme (Opinion No. 01/2020)

Gemeinden fallen gemäß dem englischen Sprachgebrauch der Stellungnahme in die Kategorie der „lokalen Behörden“ (*local authorities*, im Gegensatz zu *federal authorities* und *national authorities*). Sie werden definiert als Behörden auf regionaler oder städtischer/lokaler Ebene (*authorities at the regional or city/local level*).<sup>60</sup> Die Stellungnahme geht mit Bezug zu allgemeinen Auswirkungen der Regelungen und dem möglicherweise resultierenden Aufwand auf lokale Behörden ein. Allgemein könnten lokale Behörden dann von den Regelungen betroffen sein, wenn sie aufgrund der jeweiligen Verwaltungsorganisation des Mitgliedstaates Aufgaben übertragen bekommen.<sup>61</sup> Sie hätten die Möglichkeit, in Bezug auf Umweltauswirkungen, Sicherheit oder öffentliche

58 EASA, Opinion No 01/2020, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Opinion%20No%2001-2020.pdf>.

59 EASA, Annex to EASA Opinion No 01/2020, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Draft%20COMMISSION%20IMPLEMENTING%20REGULATION%20on%20a%20high-level%20regulatory%20fram....pdf>

60 EASA, Opinion No 01/2020, S. 31.

61 EASA, Opinion No 01/2020, S. 31.

Akzeptanz ihre Ansicht mitzuteilen sowie Einschränkungen über den Drohnenbetrieb vorzunehmen.<sup>62</sup>

Gemäß Stellungnahme kommt den nationalen und lokalen Behörden insbesondere die Aufgabe zu, sicherzustellen, dass die geltenden Regeln von allen U-Space-Teilnehmern eingehalten werden.<sup>63</sup> Zusätzlich zu ihren Zertifizierungs- und Aufsichtspflichten für den traditionellen Flugbetrieb würden die Behörden auch als Zertifizierungsbehörden für alle *U-Space Service Provider (USSP)* fungieren. Das Gleiche gelte für ihre Aufsichtspflichten, bei denen sie sicherstellen müssten, dass der von ihnen geschaffene U-Space, d. h. der Luftraum und die für ihn genehmigten Systeme, ordnungsgemäß überprüft werden könnten. Angesichts der schnellen technologischen Entwicklungen müsse jeder Mitgliedstaat seine eigene nationale Gesetzgebung separat anpassen.

#### b. Ausgewählte Inhalte des U-Space-Gesetzentwurfs

Im Folgenden werden einzelne Vorschriften des Gesetzentwurfs dargestellt, die für eine Übertragung von Kompetenzen an Gemeinden von Bedeutung sein könnten. Anschließend wird geprüft, welcher Handlungsspielraum sich daraus ergibt.<sup>64</sup>

##### aa. Anwendungsbereich (Art. 1 VO-E)

Die Verordnung legt die Regeln und Verfahren für die Erbringung von U-Space-Diensten und die Einrichtung des U-Space-Luftraums fest. Sie gilt für Betreiber von bemannten und unbemannten Luftfahrzeugen und Anbieter, die in den von den Mitgliedstaaten als U-Space ausgewiesenen Teilen des Luftraums U-Space-Dienste erbringen. Die Verordnung gilt auch für die zuständigen Behörden (*competent authorities*), die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 20 VO-E benannt werden.

Die Verordnung gilt nicht für u. a. Betreiber von unbemannten Luftfahrzeugen der Unterkategorie A1 der offenen Kategorie für den Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen mit einer höchstzulässigen Startmasse (MTOM), einschließlich Nutzlast, von weniger als 250 g und einer maximalen Betriebsgeschwindigkeit von weniger als 19 m/s, wenn es sich um ein privat gebautes UAS handelt. Ausgenommen sind außerdem unbemannte Luftfahrzeuge, die als Klasse C0 gekennzeichnet sind und die Anforderungen der Klasse gemäß VO (EU) 2019/945 erfüllen.

---

62 „They can provide their input, data and restrictions in relation to environment, security or public acceptance.“

63 EASA, Opinion No 01/2020, S. 37.

64 Der Entwurf ist nur in englischer Sprache verfügbar, sodass Übersetzungen eventuell nicht mit der offiziellen deutschen Fassung der Verordnung übereinstimmen.

#### bb. Definition des U-Space (Art. 3 VO-E)

Ein U-Space ist ein von den Mitgliedstaaten gemäß Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 bestimmter Raum, in dem U-Space-Dienste erbracht werden. Das Ziel von U-Spaces ist, eine große Anzahl von UAS-Anwendungen auf sichere und effiziente Weise zu verwalten. Durch die erbrachten Dienste sollen Betreiber von unbemannten Luftfahrzeugen u. a. informiert werden über zulässige Flughöhen und -bereiche, den Status des Luftraums (inkl. des anderen Luftverkehrs) und das Wetter.<sup>65</sup> Ein weiteres Ziel liegt darin, die UAS-Betreiber bei Bearbeitung ihrer Fluggenehmigungsanfragen zu unterstützen.

#### cc. Zuständigkeit für U-Space-Ausweisung (Art. 4 VO-E)

Die Zuständigkeit für die Ausweisung von U-Spaces liegt bei den Mitgliedstaaten. Sie haben die alleinige Befugnis, zu entscheiden, wie ihr Luftraum gestaltet, zugänglich gemacht und eingeschränkt wird.<sup>66</sup> U-Spaces dürfen vorübergehend oder dauerhaft festgelegt werden. Voraussetzung ist, dass der U-Space durch eine Risikobewertung des Luftraums gestützt wird. Weitere Anforderungen betreffen u. a. die Datenbasis zur Identifikation von UA und die europäischen Vorgaben über Flugsicherungsdienste im kontrollierten und unkontrollierten Luftraum.

#### dd. Genehmigungsantrag (Art. 6 VO-E)

Mindestens 30 Minuten vor jedem einzelnen Flug stellt der UAS-Betreiber einen Antrag auf eine UAS-Fluggenehmigung an den betreffenden U-Space-Dienstleister. Der Fluggenehmigungsdienst beim U-Space-Dienstleister erteilt dem Betreiber des unbemannten Luftfahrzeugs die Genehmigung zum Einflug in den Luftraum des U-Space unter den vom U-Space-Dienstleister in der Fluggenehmigung festgelegten Bedingungen.

#### ee. U-Space-Dienstleister (Art. 8 VO-E)

Ein U-Space-Dienstleister (*service provider*) ist eine Institution, die durch die U-Space-Verordnung neu eingeführt wird. Es handelt sich um eine Organisation, die von der jeweils zuständigen Behörde für die Erbringung von U-Space-Diensten in den von den Mitgliedstaaten benannten U-Space-Lufträumen zertifiziert ist. Erbringt der U-Space-Dienstleister europaweite Dienste ist die Zertifizierungsbehörde die EASA. U-Space-Dienstleister müssen nachweisen, dass sie mindestens die vier Grunddienste erbringen können (Netzidentifikation, Geoawareness, Verkehrsinformationen und UAS-Fluggenehmigung)<sup>67</sup>. Um ihre Dienste zu erbringen, müssen sie die Informationen aus

65 EASA, Opinion No 01/2020, S. 26.

66 EASA, Opinion No 01/2020, S. 11.

67 Network Identification, Geo-Awareness, Traffic Information, UAS Flight Authorization.



dem CIS<sup>68</sup> nutzen (z. B. Luftraumbeschränkungen, Status des Luftraums und verfügbare Verkehrsinformationen) und bei Bedarf Informationen wie UAS-Verkehr und Fluggenehmigungsanfragen mit Flugsicherungsdienstleistern austauschen.

ff. Genehmigung des Betriebs (Art. 12 VO-E)

Der Fluggenehmigungsdienst beim U-Space-Dienstleister erteilt dem Betreiber des unbemannten Luftfahrzeugs die Genehmigung zum Einflug in den Luftraum des U-Space unter den vom U-Space-Dienstleister in der Fluggenehmigung festgelegten Bedingungen. Genehmigungen müssen sowohl für den kontrollierten als auch den unkontrollierten Luftraum eingeholt werden. Antragsteller müssen die Anweisungen der U-Space-Dienstleister beachten und sicherstellen, dass ihre Luftfahrzeuge technisch in der Lage sind, die U-Space-Dienste zu nutzen, und technisch im jeweiligen U-Space-Luftraum betrieben werden können.<sup>69</sup> Die Anforderungen basieren grundsätzlich auf den geltenden technischen Vorgaben für UAS der „offenen“ Kategorie – ggf. sind die Anforderungen an die „spezifische“ Kategorie zu beachten.

gg. Zuständige nationale Behörden (Art. 20 I VO-E)

Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere zuständige Behörden für die Durchführung der U-Space-Verordnung. Die zuständigen Behörden müssen über eine geeignete Organisationsstruktur, angemessen dokumentierte Verfahren und ausreichende Ressourcen verfügen. Sie müssen außerdem Personal mit ausreichenden Kenntnissen, professioneller Integrität sowie Erfahrung und Qualifikation beschäftigen oder Zugang zu solchen Mitarbeitern haben.

hh. Aufgaben der zuständigen Behörden (Art. 20 II VO-E)

Ihre Hauptaufgaben sind Zertifizierung, Aufsicht und Vollzug auf Grundlage der unionsrechtlichen Vorgaben. Sie ergreifen oder veranlassen alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die ihrer Aufsicht unterstehenden U-Space-Dienstleister die unionsrechtlichen Anforderungen erfüllen. Die zuständigen Behörden entwickeln u. a. einen Mechanismus zur Abstimmung mit den lokalen Behörden betreffend die Ausweisung von U-Spaces, die Festlegung von Luftraumbeschränkungen für unbemannte Luftfahrzeuge und die im ausgewiesenen U-Space zu erbringenden U-Space-Dienste.

---

68 Common Information Service; dabei geht es um den Austausch von Informationen zwischen den beteiligten Akteuren, d. h. U-Raum-Dienstleistern (USSP), UAS-Betreibern, den Flugsicherungsdienstleistern (ANSP) und allen anderen Teilnehmern im U-Space.

69 EASA, Opinion No 01/2020, S. 13.



### c. Folgerungen

Fraglich ist, was aus den Vorgaben des Verordnungsentwurfs für die Mitwirkung der Gemeinden über die Nutzung ihres Luftraums durch Drohnen folgt.

Von Bedeutung ist zunächst, dass die Zuständigkeit für die Ausweisung von U-Spaces bei den Mitgliedstaaten liegt. Sie haben die Befugnis zu entscheiden, wie ihr Luftraum gestaltet, zugänglich gemacht und eingeschränkt wird.<sup>70</sup> Gemäß der begleitende Stellungnahme muss jeder Mitgliedstaat seine eigene nationale Gesetzgebung separat anpassen. Das eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, gemäß ihren jeweiligen verfassungsmäßigen Anforderungen in eigener Verantwortung Zuständigkeiten zu verteilen, um die Erfüllung der unionsrechtlichen Aufgaben zu gewährleisten. Fraglich ist, unter welchen Voraussetzungen Gemeinden Aufgaben übernehmen könnten, und um welche Aufgaben es dabei gehen könnte. Das hängt zunächst von den Anforderungen an Zertifizierungs- und Aufsichtsbehörden ab.

Gemäß Art. 20 I VO-E benennen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden für die Durchführung der U-Space-Verordnung. Die zuständigen Behörden müssen über eine geeignete Organisationsstruktur, angemessen dokumentierte Verfahren und ausreichende Ressourcen verfügen. Sie müssen außerdem Personal mit ausreichenden Kenntnissen, professioneller Integrität sowie Erfahrung und Qualifikation beschäftigen oder Zugang zu solchen Mitarbeitern haben. Gemeinden könnten sich somit über die Erfüllung der Anforderungen als zuständige Zertifizierungs- und Aufsichtsbehörde für die Festlegung von UAS-Gebieten qualifizieren. Kurz- bis mittelfristig ist aber davon auszugehen, dass nur die Landesluftfahrtbehörden und die zuständigen Bundesbehörden, etwa das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung und das Luftfahrtbundesamt, die Anforderungen an zuständige U-Space-Behörden erfüllen.

Wenn Gemeinden somit nicht als Zertifizierungs- und Aufsichtsbehörden infrage kommen, ist fraglich, ob die U-Space-Vorgaben andere Möglichkeiten für eine Regelung des unbemannten Luftverkehrs durch Gemeinden zulassen. Nach Art. 20 II des Entwurfs liegt eine Aufgabe der zuständigen Behörden darin, einen Mechanismus zur Abstimmung mit den lokalen Behörden betreffend die Ausweisung von U-Spaces, die Festlegung von Luftraumbeschränkungen für unbemannte Luftfahrzeuge und die im ausgewiesenen U-Space zu erbringenden Dienste zu entwickeln. Da der Mechanismus nicht im Einzelnen beschrieben wird, besteht hier ein breites Spektrum an Möglichkeiten, die Gemeinden im Rahmen der verfassungsmäßigen und luftverkehrsrechtlichen Anforderungen einzubinden (dazu oben unter I.).

---

<sup>70</sup> EASA, Opinion No 01/2020, S. 11.

## 2. Weitere unionsrechtliche Vorgaben für den Drohnenbetrieb

Die europäische Regulierung des Drohnenbetriebs basiert im Kern auf einer risikoproportionalen Skalierung von verbindlichen Genehmigungs- und Betriebsanforderungen. Umgesetzt wird das unter anderem durch drei Instrumente: Betriebskategorien (a), Standardszenarien (b), LUC-Zeugnisse (c) und geografische UAS-Gebiete (d). Nachfolgend wird geklärt, welche Bedeutung die Instrumente für eine mögliche Regelung des Drohnenbetriebs durch Gemeinden haben.

### a. Betriebskategorien (Art. 3 VO (EU) 2019/947)

Der UAS-Betrieb wird in die drei Kategorien „offen“, „speziell“ und „zulassungspflichtig“ nach Art. 4, 5, und 6 VO (EU) 2019/947 unterschieden, für die jeweils spezielle Anforderungen gelten (Tabelle 1).<sup>71</sup>

Kategorie	Anforderung
offen	Für den UAS-Betrieb in der „offenen“ Kategorie muss der UAS-Betreiber vor der Aufnahme des Betriebs weder eine Betriebsgenehmigung einholen noch eine Betriebserklärung abgeben.
speziell	Für den UAS-Betrieb in der „speziellen“ Kategorie wird grundsätzlich eine von der zuständigen Behörde erteilte Betriebsgenehmigung benötigt. Ausnahmen bestehen für Standardszenarien und Inhaber eines LUC-Zeugnisses.
zulassungspflichtig	Für den UAS-Betrieb in der „zulassungspflichtigen“ Kategorie wird eine Zulassung des UAS nach VO (EU) 2019/945 sowie ein Betreiberzeugnis und gegebenenfalls eine Fernpiloten-Lizenz benötigt.

Tabelle 1: Übersicht der Betriebskategorien.

### b. Standardszenarien (Art. 5 V VO (EU) 2019/947)

Sofern ein beabsichtigter Betrieb nicht in die offene Kategorie nach Art. 4 i. V. m. Teil A des Anhangs der VO (EU) 2019/947 fällt, ist der UAS-Betreiber verpflichtet, bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem das UAS registriert ist,<sup>72</sup> eine Betriebsgenehmigung einzuholen.

71 Dazu: *Josipovic*, Europäische Regulierung des Betriebs unbemannter Luftfahrzeuge, NVwZ 7/2019, 438–443.

72 UAS-Betreiber registrieren sich nach Art. 14 V VO (EU) 2019/947 selbst, wenn sie in der offenen Kategorie ein Luftfahrzeug mit einer Startmasse mindestens 250 g betreiben möchten, das bei einem Aufprall auf einen Menschen eine kinetische Energie von über 80 Joule übertragen kann, oder das mit einem Sensor ausgerüstet ist, der personenbezogene Daten erfassen kann (sofern es nicht der Richtlinie 2009/48/EG genügt). UAS-Betreiber registrieren sich auch, wenn sie in der „speziellen“ Kategorie ein unbemanntes Luftfahrzeug einer beliebigen Masse betreiben.

Legt der UAS-Betreiber der zuständigen Behörde des Eintragungsmitgliedstaats eine Erklärung über die Einhaltung eines Standardszenarios für einen Betrieb vor, muss der er keine Betriebsgenehmigung beantragen und es ist das vereinfachte Verfahren nach Art. 12 V VO (EU) 2019/947 durchzuführen.<sup>73</sup> Die zuständige Behörde hat danach nur zu überprüfen, ob die Erklärung des Betreibers vollständig ist, und sie hat dem UAS-Betreiber gegenüber den Erhalt und die Vollständigkeit der Erklärung unverzüglich zu bestätigen, sodass er den Betrieb aufnehmen kann. Die Standardszenarien sind in Anlage 1 zum Anhang der VO (EU) 2019/947 geregelt. Sie umfassen

- Visual Line-of-Sight (VLOS) über einem kontrollierten Bereich am Boden in einem bewohnten Gebiet (STS-01) und
- Beyond Visual Line-of-Sight (BVLOS) über einem kontrollierten Bereich am Boden in einem dünn besiedelten Gebiet mit Luftraumbeobachtern (STS-02).

#### c. LUC-Zeugnis (Art. 5 VI VO (EU) 2019/947)

Eine Betriebsgenehmigung oder eine Erklärung werden für den speziellen Drohnenbetrieb nicht benötigt, wenn der UAS-Betreiber in Besitz eines Betreiberzeugnisses für Leicht-UAS (LUC-Zeugnis) ist. Das Zeugnis kann jede juristische Person auf der Grundlage von Teil C des Anhangs zur VO (EU) 2019/947 beantragen. Materielle Voraussetzungen betreffen unter anderem das Managementsystem des UAS-Betreibers und das verantwortliche Personal.

Sofern die vorgelegten Unterlagen zur Zufriedenheit der Behörde ausfallen (engl. „when satisfied with the documentation“), legt die zuständige Behörde die Bedingungen für die dem UAS-Betreiber gewährten Rechte im LUC fest. Sie kann dem LUC-Inhaber im Rahmen der Genehmigungsbedingungen das Recht gewähren, seinen eigenen Betrieb zu genehmigen, ohne dass eine Betriebserklärung vorgelegt oder ein Antrag auf Betriebsgenehmigung gestellt werden muss.

#### d. Geografische UAS-Gebiete (Art. 2 Nr. 4 VO (EU) 2019/947)

Ein geografisches UAS-Gebiet wird definiert als ein von der zuständigen Behörde festgelegter Teil des Luftraums, der den UAS-Betrieb ermöglicht, einschränkt oder ausschließt, um den mit dem Betrieb verbundenen Risiken für die Sicherheit, den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten, die Sicherheitslage oder die Umwelt Rechnung zu tragen. Bei der Festlegung geografischer UAS-Gebiete aus Gründen der Sicherheit und Gefahrenabwehr, des Schutzes der Privatsphäre oder der Umwelt können die Mitgliedstaaten nach Art. 15 I VO (EU) 2019/947 unter anderem

- einen bestimmten oder sämtlichen UAS-Betrieb untersagen,

---

73 UAS.SPEC.020 in Teil B des Anhangs zur VO (EU) 2019/947.

- besondere Auflagen für einen bestimmten oder sämtlichen UAS-Betrieb verhängen,
- UAS-Betreiber verpflichten, eine Fluggenehmigung für einen bestimmten oder sämtlichen UAS-Betrieb zu beantragen,
- für den UAS-Betrieb bestimmte Umweltauflagen festlegen,
- nur bestimmten UAS-Klassen den Zugang gewähren,
- den Zugang nur solchen UAS gewähren, die mit bestimmten technischen Merkmalen, insbesondere mit Fernidentifizierungssystemen oder Geo-Sensibilisierungssystemen ausgerüstet sind.

Auf der Grundlage einer Risikobewertung durch die zuständige Behörde können Mitgliedstaaten außerdem bestimmte geografische Gebiete ausweisen, in denen der UAS-Betrieb von einer oder mehreren Anforderungen des Betriebs in der offenen Kategorie ausgenommen ist.

#### e. Folgerungen

Von Bedeutung für einen möglichen kommunalen Handlungsspielraum ist zunächst, dass die offene Betriebskategorie für UAS gemäß Art. 3 VO (EU) 2019/947 grundsätzlich nicht unter dem Vorbehalt einer behördlichen Genehmigung steht. Das betrifft den Betrieb von UAS mit einer Startmasse von weniger als 25 kg, die in einer sicheren Entfernung von Menschen gehalten, nicht über Menschenansammlungen und in weniger als 120 m Höhe geflogen werden und sich jederzeit im Sichtfeld des Steuerers befinden. Die Betriebsanforderungen hängen u. a. von der Startmasse des Luftfahrzeugs und seiner Fluggeschwindigkeit ab, wobei die geringsten Anforderungen an UAS mit einer Startmasse von bis zu 250 g gestellt werden (Kategorie A1). Ihr Betrieb ist auch von den Vorschriften über U-Spaces ausgenommen. Für die Regulierung von Klasse-A0-UAS kann somit nicht auf U-Spaces zurückgegriffen werden. Für sie besteht daher der geringste Regulierungsspielraum. Das betrifft auch eine mögliche Regelung durch Gemeinden.

Für die Kategorien A2 und A3 ist ebenfalls keine Genehmigung erforderlich, da sie unter den „offenen“ Betrieb fallen. Die Anforderungen in den beiden Unterkategorien sind aber höher als bei der Kategorie A1. Anforderungen an den Betrieb von UAS mit einer Startmasse von bis zu 4 kg (Kategorie A2) betreffen unter anderem den Nachweis von Betriebskenntnissen durch ein Fernpiloten-Zeugnis, ein System für die direkte Fernidentifizierung, eine Geo-Sensibilisierungsfunktion und ein Flugverbot über unbeteiligten Personen. Für UAS der Kategorie A3 mit einer Startmasse inklusive Nutzlast von bis zu 25 kg gilt darüber hinaus u. a. ein horizontaler Sicherheitsabstand von mindestens 150 m zu Wohn-, Gewerbe-, Industrie- oder Erholungsgebieten sowie der Ausschluss von Gefährdungen unbeteiligter Personen. Zusätzlich sind die technischen Anforderungen der Klassen C2-C4 gemäß VO (EU) 2019/945 zu erfüllen. Einen

Spielraum zur Regelung des Betriebs durch Gemeinden eröffnet vor dem Hintergrund der Entwurf über die U-Space-Verordnung, dessen Anwendungsbereich auch den offenen Betrieb von UAS der Kategorien A2 und A3 umfasst (dazu oben unter III.1). Darüber hinaus könnten Gemeinden über die Ausweisung der genannten Gebiete im Rahmen der Bauleitplanung den Betrieb von UAS der Kategorie A3 mittelbar regulieren.

Weitere Handlungsmöglichkeiten für Gemeinden resultieren aus der Genehmigungspflicht für den speziellen UAS-Betrieb. Erteilt die zuständige Behörde eine Betriebsgenehmigung macht sie gemäß Art. 12 IV VO (EU) 2019/945 Angaben u. a. zu Betriebsbeschränkungen und spezifiziert die Gebiete, in denen der Betrieb genehmigt ist. An der Stelle bestehen die bereits unter I.3 aufgezeigten Möglichkeiten, Angelegenheiten von Gemeinden im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Vorgaben entweder im Rahmen der Prüfung von Genehmigungsanträgen zu berücksichtigen oder Erlaubnis Kompetenzen an Gemeinden abzugeben.

Von Bedeutung ist im Zusammenhang mit dem speziellen Betrieb außerdem, dass unter bestimmten Voraussetzungen keine Genehmigung erforderlich ist. Das kann der Fall sein, wenn es sich um einen Standardfall handelt oder der Betreiber über ein LUC-Zeugnis verfügt. Einer der beiden Standardfälle ist gemäß Anlage 1 zum Anhang der VO (EU) 2019/945 ein BVLOS-Betrieb über kontrolliertem Bereich in einem dünn besiedelten Gebiet mit Luftraumbeobachtern. Wesentliches Instrument zur Steuerung des standardisierten Betriebs in der Kategorie „speziell“ ist somit die Ausweisung von geografischen UAS-Gebieten, insbesondere U-Spaces. Ähnliches gilt für den selbstgenehmigten Betrieb, bei dem der LUC-Inhaber im Rahmen der Genehmigungsbedingungen das Recht haben kann, seinen eigenen Betrieb zu genehmigen, ohne dass eine Betriebserklärung vorgelegt oder ein Antrag auf Betriebsgenehmigung gestellt werden muss.

## V. Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

### 1. Nationales Luftverkehrsrecht

Das nationale Luftverkehrsrecht bietet verschiedene Möglichkeiten, Kompetenzen zur Regelung des unbemannten Luftverkehrs bzw. Drohnenbetriebs an Gemeinden über übertragen.

Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, bleibt die Einrichtung der Behörden nach Art. 85 I GG Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Näheres regeln die Verfassungen der Bundesländer. Auf Grundlage von § 31 II Nr. 16 lit. f LuftVG i. V. m. Art. 85 I GG und den Verfassungen der Länder könnte somit eine landesrechtliche Vorschrift erlassen werden, die ein Zustimmungserfordernis der Gemeinden zu besonderer Benutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrtsysteme vorsieht.

Auf Grundlage von § 29 II LuftVG dürfen Aufgaben der Luftaufsicht an eine Gemeinde übertragen werden. Gemeinden hätten dadurch die Möglichkeit, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 29 I 1 LuftVG auf den Drohnenverkehr einzuwirken, ihn beispielsweise zu untersagen oder zu lenken. Der Handlungsspielraum wäre auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt. Andere gemeindliche Interessen blieben unberücksichtigt.

### 2. Raumordnungsrecht

Die zuständigen Luftfahrtbehörden haben die Ziele der Raumordnung bei der Planung und Festlegung von raumbedeutsamen UAS-Gebieten zu beachten (§ 4 I ROG). Ein wesentliches Instrument von Gemeinden zur (präventiven) Steuerung der Luftraumnutzung durch unbemannte Luftfahrzeuge liegt somit in ihrer Mitwirkung bei der Festlegung der Ziele des regionalen Raumordnungsplans (vgl. etwa § 3 NROG).<sup>74</sup>

Denkbar wäre etwa, die mögliche Nutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrzeuge durch die Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts-, oder Eignungsgebieten nach § 7 III ROG lenkend zu beeinflussen.

---

<sup>74</sup> Die Mitwirkung der Gemeinden bei der Raumordnungsplanung dient darüber hinaus der Gewährleistung der Vereinbarkeit des Raumordnungsplans mit Art. 28 II 1 GG. Gemeinden müssen die Möglichkeit haben, auf die Regionalplanung Einfluss zu nehmen und ihre eigenen Planungsvorstellungen zur Geltung zu bringen. Ziele, die unter Missachtung ihrer Mitwirkungsrechte festgelegt wurden, braucht eine Gemeinde nicht gegen sich gelten zu lassen, vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 - 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329 = NVwZ 1993, 167 (168).



### 3. Straßenrecht

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 NStrG gehört der Luftraum über dem Straßenkörper zur öffentlichen Straßen. Erlaubnispflichtige Sondernutzung im Luftraum über dem Straßenkörper liegt danach soweit vor, wie die Nutzung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der Straße, d. h. ihren störungsfreien Gemeingebrauch, beeinträchtigen könnte. In dem Umfang darf die Gemeinde bzw. der Träger der Straßenbaulast die Nutzung des Luftraums über dem Straßenkörper regeln. Das betrifft auch die mögliche Be- und Überfliegung von Straßen durch unbemannte Luftfahrzeuge.

### 4. Selbstverwaltungsgarantie

Eine zunehmende Nutzung des Luftraums durch unbemannte Luftfahrzeuge könnte sich auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auswirken. Beim unbemannten Luftverkehr kommen im Wesentlichen Verkehrslärm und mögliche Beeinträchtigungen der gemeindlichen Planungshoheit infrage. Die Gemeinde muss den unbemannten Luftverkehr soweit regeln können, wie die Angelegenheiten betroffen sind.

Die derzeit praktizierte Mitwirkung der Kommunen auf Basis von Amtshilfe würde somit künftig nicht ausreichen, um den Anforderungen von Art. 28 II 1 GG zu entsprechen, da dabei lediglich geprüft wird, ob polizei- und sicherheitsrechtliche Belange dem Betrieb entgegenstehen könnten. Das ist vertretbar, solange sich die möglichen Auswirkungen auf die örtliche Gemeinschaft auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränken. Sollte sich das ändern, wären den Gemeinden soweit Kompetenzen zu übertragen, wie es für die Regelung ihrer spezifischen Angelegenheiten erforderlich ist.

Darüber hinaus fällt die Regelung des unbemannten Luftverkehrs nicht unter die Selbstverwaltungsgarantie. Zum einen kommt den Gemeinden keine Zuständigkeit aufgrund fehlender gesetzlicher Kompetenzzuweisung (Allzuständigkeit) zu. Zum anderen hat der Gesetzgeber bei einer Aufgabenübertragung die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.<sup>75</sup> Insofern schränkt die im Regelfall fehlende Fachkompetenz auf dem Gebiet des Luftverkehrs auf Gemeindeebene die Möglichkeiten zur Übertragung von weitreichenden fachlichen Zuständigkeiten ein.

Außerdem darf der Gesetzgeber typisieren. Er muss nicht auf die individuelle Interessenlage der einzelnen Gemeinde abstellen, sondern prüfen, ob es typische Fallgruppen gibt, bei denen sich die generelle Zuständigkeitsregelung als offenbar sachunangemessen erweist.<sup>76</sup> Das bedeutet, dass einzelne Gemeinden möglicherweise keinen Anspruch auf Kompetenzübertragung geltend machen können.

75 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347.

76 BVerwG, Urt. v. 4.8.1983 - 7 C 2/81, BVerwGE 67, 321 = NVwZ 1984, 176 (178).

## 5. Unionsrechtliche Vorgaben über U-Spaces

Die EASA hat im März 2020 einen Gesetzentwurf zur Regelung von U-Spaces mit einer begleitenden Stellungnahme veröffentlicht. Danach wird die Zuständigkeit für die Ausweisung von U-Spaces bei den Mitgliedstaaten liegen. Sie werden die Befugnis habe, zu entscheiden, wie ihr Luftraum gestaltet, zugänglich gemacht und eingeschränkt wird.

Gemäß der begleitende Stellungnahme muss jeder Mitgliedstaat seine eigene nationale Gesetzgebung separat anpassen. Das eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, gemäß ihren jeweiligen verfassungsmäßigen Anforderungen in eigener Verantwortung Zuständigkeiten zu verteilen, um die Erfüllung der unionsrechtlichen Aufgaben zu gewährleisten.

Gemäß Art. 20 I VO-E benennen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden für die Durchführung der U-Space-Verordnung. Die zuständigen Behörden müssen unter anderem über eine geeignete Organisationsstruktur verfügen und Personal mit ausreichenden Kenntnissen und Erfahrung beschäftigen oder Zugang zu solchen Mitarbeitern haben. Kurz- bis mittelfristig ist aber davon auszugehen, dass nur die Landesluftfahrtbehörden und die zuständigen Bundesbehörden, etwa das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung und das Luftfahrtbundesamt, die Anforderungen an zuständige U-Space-Behörden erfüllen.

Nach Art. 20 II des Entwurfs liegt eine Aufgabe der zuständigen Behörden darin, einen Mechanismus zur Abstimmung mit den lokalen Behörden betreffend die Ausweisung von U-Spaces, die Festlegung von Luftraumbeschränkungen für unbemannte Luftfahrzeuge und die im ausgewiesenen U-Space zu erbringenden Dienste zu entwickeln. Da der Mechanismus nicht im Einzelnen beschrieben wird, besteht hier ein breites Spektrum an Möglichkeiten, die Gemeinden im Rahmen der verfassungsmäßigen und luftverkehrsrechtlichen Anforderungen einzubinden.

## 6. Unionsrechtliche Vorgaben über den Drohnenbetrieb

Der Betrieb in der offenen Kategorie gemäß Art. 3 VO (EU) 2019/947 steht grundsätzlich nicht unter dem Vorbehalt einer behördlichen Genehmigung. Die Betriebsanforderungen hängen u. a. von der Startmasse des Luftfahrzeugs und seiner Fluggeschwindigkeit ab, wobei die geringsten Anforderungen an UAS mit einer Startmasse von bis zu 250 g gestellt werden (Kategorie A1). Ihr Betrieb ist auch von den Vorschriften über U-Spaces ausgenommen. Für die Regulierung von Klasse-A0-UAS kann somit nicht auf U-Spaces zurückgegriffen werden. Für sie besteht daher der geringste Regulierungsspielraum. Das betrifft auch eine mögliche Regelung durch Gemeinden.

Für die Kategorien A2 und A3 ist ebenfalls keine Genehmigung erforderlich, da sie unter den „offenen“ Betrieb fallen. Für UAS der Kategorie A3 mit einer Startmasse



inklusive Nutzlast von bis zu 25 kg gilt u. a. ein horizontaler Sicherheitsabstand von mindestens 150 m zu Wohn-, Gewerbe-, Industrie- oder Erholungsgebieten sowie der Ausschluss von Gefährdungen unbeteiligter Personen. Einen Spielraum zur Regelung des Betriebs durch Gemeinden eröffnet der Entwurf über die U-Space-Verordnung, dessen Anwendungsbereich auch den offenen Betrieb von UAS der Kategorien A2 und A3 umfasst. Darüber hinaus könnten Gemeinden über die Ausweisung der genannten Gebiete im Rahmen der Bauleitplanung den Betrieb von UAS der Kategorie A3 mittelbar regulieren.

Weitere Handlungsmöglichkeiten für Gemeinden resultieren aus der Genehmigungspflicht für den speziellen UAS-Betrieb. Erteilt die zuständige Behörde eine Betriebsgenehmigung macht sie gemäß Art. 12 IV VO (EU) 2019/945 Angaben u. a. zu Betriebsbeschränkungen und spezifiziert die Gebiete, in denen der Betrieb genehmigt ist. An der Stelle bestehen Möglichkeiten, Angelegenheiten von Gemeinden im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Vorgaben entweder im Rahmen der Prüfung von Genehmigungsanträgen zu berücksichtigen oder Erlaubniskompetenzen an Gemeinden abzugeben.

Von Bedeutung ist im Zusammenhang mit dem speziellen Betrieb außerdem, dass unter bestimmten Voraussetzungen keine Genehmigung erforderlich ist. Das kann der Fall sein, wenn es sich um einen Standardfall handelt oder der Betreiber über ein LUC-Zeugnis verfügt. Wesentliches Instrument zur Steuerung des standardisierten Betriebs in der Kategorie „speziell“ ist die Ausweisung von geografischen UAS-Gebieten, insbesondere U-Spaces. Ähnliches gilt für den selbstgenehmigten Betrieb, bei dem der LUC-Inhaber im Rahmen der Genehmigungsbedingungen das Recht haben kann, seinen eigenen Betrieb zu genehmigen, ohne dass eine Betriebserklärung vorgelegt oder ein Antrag auf Betriebsgenehmigung gestellt werden muss.

## VI. Fazit

Ein künftig zunehmender Drohnenbetrieb könnte zu einem Spannungsfeld mit gemeindlichen Angelegenheiten führen. Es entsteht aus rechtlicher Sicht insbesondere durch einen Konflikt zwischen zentralisierter Luftverkehrsverwaltung und der Selbstverwaltungsgarantie. Den Gemeinden sind Kompetenzen zur Regelung des unbemannten Luftverkehr mindestens im von Art. 28 II 1 GG gebotenen Umfang zu übertragen. Infrage kommt insbesondere ein Zustimmungserfordernis für den erlaubnispflichtigen Betrieb. Mit Blick auf die Schaffung von Akzeptanz könnte erwogen werden, ihnen nicht nur die Abwehr beeinträchtigender Betriebsfälle zu ermöglichen, sondern Handlungsspielraum für die aktive Gestaltung und Integration des Drohnenverkehrs in die örtlichen Gegebenheiten zu schaffen. Ein zentrales Instrument dafür ist die Ausweisung von U-Spaces. Gemäß Entwurf für die U-Space-Verordnung liegt eine Aufgabe der zuständigen Luftfahrtbehörde darin, einen Mechanismus zur Abstimmung mit den lokalen Behörden entwickeln. Der Mechanismus sollte auf nationaler Ebene als verbindliche Regelung der gemeindlichen Kompetenzen ausgestaltet werden.

## VII. Offene Fragen

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Gutachtens stellen sich verschiedene Fragen, die u. a. die materiellen Voraussetzungen für eine (teilweise) kommunale Regelungskompetenz betreffen.

### 1. Wann ist die Voraussetzung des § 4 I 1 Nr. 1 ROG im Fall von unbemanntem Luftverkehr erfüllt?

Die Festlegung von geografischen UAS-Gebieten („U-Spaces“) könnte eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme einer öffentlichen Stelle im Sinne von § 4 I 1 Nr. 1 ROG darstellen. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind gemäß § 3 I Nr. 6 ROG u. a. Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Offen ist, wie die Tatbestandsmerkmale der Raumbeanspruchung bzw. Raumbeeinflussung zu interpretieren sind. Im Zusammenhang mit unbemanntem Luftverkehr bzw. U-Spaces wäre anschließend zu klären, wann konkret von einer Raumbeanspruchung bzw. Raumbeeinträchtigung auszugehen ist.

### 2. (Ab) wann liegt eine Beeinträchtigung der durch Art. 28 II 1 GG gewährleisteten Planungshoheit, insbesondere der Verkehrsplanung, einer Gemeinde durch unbemannten Luftverkehr vor?

Gemeinden sind gemäß § 1 III i. V. m. § 9 I Nr. 11 BauGB grundsätzlich befugt, durch bauplanerische Festsetzungen im Rahmen der Selbstverwaltung eine gemeindliche Verkehrspolitik zu betreiben.<sup>77</sup> Fraglich ist, ab welchem Aufkommen des unbemannten Luftverkehrs bzw. bei welchen Betriebskategorien und Nutzungsszenarien eine Beeinträchtigung der kommunalen Verkehrsplanung vorliegt, aus denen eine (teilweise) Regelungskompetenz der Gemeinde resultieren würde. Dabei geht es nur um die Planungshoheit und nicht um kommunale Maßnahmen zur Gefahrenabwehr (etwa Amtshilfe im Genehmigungsverfahren, Sondernutzungserlaubnis, ggf. Aufgaben im Bereich Luftaufsicht).

---

<sup>77</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.8.2007 – 4 BN 30/07, juris, Rn. 7; BVerwG, Beschl. v. 22.4.1997 – 4 BN 1/97, juris, Rn. 3.

**3. Darf eine Gemeinde zuständige U-Space-Behörde im Sinne von Art. 20 I des Entwurfs für die U-Space-Verordnung sein? Falls ja, welche Anforderungen hat sie zu erfüllen?**

Gemäß Art. 20 I VO-E benennen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden für die Durchführung der U-Space-Verordnung. Die zuständigen Behörden müssen unter anderem über eine geeignete Organisationsstruktur verfügen und Personal mit ausreichenden Kenntnissen und Erfahrung beschäftigen oder Zugang zu solchen Mitarbeitern haben. Offen ist, wie die einzelnen Tatbestandsmerkmale zu interpretieren sind (z. B. „suitable organisational structure, appropriately documented procedures, and adequate resources“), ob sie von Gemeinden erfüllt werden können, und ob die Erfüllung der Aufgaben nach Art. 21 VO-E durch Gemeinden im Einklang mit luftverkehrsrechtlichen Vorschriften stünde.

## Literaturverzeichnis

*Baumann, Karsten*, in: Edwin Grabherr/Olaf Reidt/Peter Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 31

*Duden*, Bedeutungswörterbuch, 5. Auflage, Berlin 2018

*European Aviation Safety Agency*, Opinion No 01/2020, [www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Opinion%20No%2001-2020.pdf](http://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Opinion%20No%2001-2020.pdf) (abgerufen am 12.01.2021)

*European Aviation Safety Agency*, Annex to EASA Opinion No 01/2020, [www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Draft%20COMMISSION%20IMPLEMENTING%20REGULATION%20on%20a%20high-level%20regulatory%20fram....pdf](http://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Draft%20COMMISSION%20IMPLEMENTING%20REGULATION%20on%20a%20high-level%20regulatory%20fram....pdf) (abgerufen am 12.01.2021)

*Grabherr, Edwin*, in: Edwin Grabherr/Olaf Reidt/Peter Wysk, Luftverkehrsgesetz, 21. EL, Januar 2019, LuftVG § 29

*Josipovic, Neven*, Europäische Regulierung des Betriebs unbemannter Luftfahrzeuge, NVwZ 7/2019, 438–443

*Runkel, Peter*, in: Willy Spannowsky/Peter Runkel/Konrad Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, ROG § 3 Rn. 111

*Seiler, Christian*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 44. Edition, Stand: 15.05.2020, GG Art 73