



## Allgemeinverfügung

### Verbot des Mitführen von Drohnen anlässlich des Elften im Elften

#### 1. Mitführverbot jeglicher unbemannter Luftfahrtsysteme und dazugehöriger Steuerung

Zu den in Ziffer 2 genannten Zeiten ist das Mitführen jeglicher unbemannter Luftfahrtsysteme (auch als „ULS“, „AUS“ oder Drohnen bezeichnet), von Flugmodellen sowie dazugehöriger Fernsteuerungen in den unter Ziffer 3 benannten Bereichen der Stadt Köln (räumlicher Geltungsbereich) verboten. Dieses Verbot gilt nicht für gerade erworbene originalverpackte Drohnen, die nach Hause transportiert werden. Als Nachweis gilt hier der Kassenbeleg des Kauftages.

#### 2. Zeitlicher Geltungsbereich

Für den in Ziffer 3 definierten Bereich gilt das Mitführverbot am 11.11.2025 in der Zeit von 06.00 bis 02.00 Uhr des Folgetages.

#### 3. Räumlicher Geltungsbereich

Das Mitführverbot nach Ziffer 1 gilt für folgende Bereiche:

#### Drohnenverbotszone Altstadt-Nord (vgl. Anlage 1):

- Bahnhofsvorplatz
- Trankgasse
- Am Domhof
- Domkloster
- Roncalliplatz
- Am Hof
- Sporergasse

Der innenliegende Bereich in folgendem Rechteck:

- Unter Goldschmied/ Martinsstraße bis Augustinerstraße
- Augustinerstraße zwischen Gürzenichstraße und Frankenwerft
- Frankenwerft/ Salzgasse/ Wehrgasse bis Große Neugasse
- Große Neugasse bis Am Hof

#### Drohnenverbotszone Altstadt-Süd (Vgl. Anlage 2)

Der innenliegende Bereich in folgendem Rechteck:

- Karolingerring über Chlodwigplatz bis Ubierring
- Alteburger Straße (Höhe Ubierring) bis Annostraße
- Dreikönigenstraße/ An der Eiche bis Hirschgäßchen
- Karteuserhof bis Karolingerring

### **Drohnenverbotszone Zülpicher Viertel (Vgl. Anlage 3)**

Der innenliegende Bereich in folgendem Rechteck:

- Luxemburger Straße zwischen Hans-Carl-Nipperdey-Straße und Friedrichstraße
- Friedrichstraße über Hohenstaufenring (Höhe Schaevenstraße)
- Hohenstaufenring über Mozartstraße/ Lindenstraße bis Bachemer Straße
- Bachemer Straße über Bruno-Kirsch-Weg/ Wilhelm-Waldeyer-Straße/ Enrique-Schmidt-Cuadra-Weg/ Greinstraße bis Luxemburger Straße

#### **4. Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Aus Gründen des öffentlichen Interesses wird die sofortige Vollziehung dieser Verfügung angeordnet.

#### **5. Bekanntgabe**

Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

### **Gründe**

In Köln findet am 11.11.2025 traditionell die Eröffnung der Karnevalssession statt. Dieser Tag markiert den offiziellen Beginn der sogenannten „fünften Jahreszeit“ in Köln und wird jährlich von hunderttausenden Menschen gefeiert. Das Veranstaltungskerngebiet liegt insbesondere in der Altstadt-Nord, Altstadt-Süd sowie dem Zülpicher Viertel. In diesen Bereichen ist erfahrungsgemäß mit einem sehr hohen Aufkommen an Besucher\*innen zu rechnen. Oberstes Ziel ist es daher, sämtliche Besucher\*innen der Veranstaltung einen maximalen Schutz gegen (Fremd-) Einwirkungen durch beispielsweise unbemannte Luftfahrtsysteme zu bieten.

Rechtsgrundlage für die unter Ziffer 1 getroffene Anordnung ist § 14 Abs. 1 Ordnungsbehördengesetz NRW. Danach kann die Gefahrenabwehrbehörde die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.

Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit versteht man die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung sowie die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in überschaubarer Zukunft mit einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit gerechnet werden kann. Je bedeutsamer das betroffene Rechtsgut ist, desto eher ist eine Gefahr anzunehmen und desto niedriger sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts im Einzelfall.

Bei dem Elften im Elften handelt es sich um eine entsprechend dem Orientierungsrahmen für Großveranstaltungen des Innenministeriums NRW bewertete Großveranstaltung, die in den vergangen Jahren mehrere hunderttausend Besucher\*innen angesprochen hat und auch überregional und weit über die Stadtgrenzen hinaus starke Beachtung findet. Neben dem Programm werden auch die Sicherheitsmaßnahmen, die zum Schutz der Veranstaltungsfläche sowie den Zuwegungen getroffen werden, öffentlich betrachtet und gegebenenfalls diskutiert. Ein Baustein dieser Sicherheitsmaßnahmen ist das Drohnenmitführverbot an und um die Veranstaltungsfläche.

Zum Sessionsauftakt werden mehrere hunderttausend Besucher\*innen in Köln erwartet. Diese werden sich insbesondere an den Veranstaltungsflächen und Bühnen (Heumarkt und Alter Markt) und auf den Flächen im Zülpicher Viertel sowie in der Altstadt-Süd aufhalten. Bei dieser großen Anzahl an Besucher\*innen besteht eine außerordentliche Gefahr, dass eine außer Kontrolle geratene Drohne in die Menschenmenge stürzt oder in anderer Weise den Ablauf der Veranstaltung nachhaltig stört. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass eine Drohne auch zu Anschlagswecken mit dem Ziel einer größtmöglichen Schädigung von Personen verwendet werden könnte.

Während des Elften im Elften ist in den angegebenen Bereichen mit großen Menschenmengen zu rechnen. Bei Großveranstaltungen ist schon mehrfach beobachtet worden, dass unbemannte Luftfahrtsysteme insbesondere auch für möglichst spektakuläre Luftaufnahmen sowie Aufnahmen im niedrigen Vorbeiflug genutzt werden, um eine breite Wirkung zu Marketingzwecken zu erzielen. Dabei ist es bei Fehlflügen trotz Ausbildung und Erfahrung der Pilot\*innen schon zu schweren Unfällen gekommen.

Ein hier konkretisiertes Mitführverbot für unbemannte Luftfahrtsysteme und dazugehörige Fernbedienungen ist als Baustein eines umfassenden Sicherheitskonzeptes geeignet und erforderlich, um zu verhindern, dass ein unbemanntes Luftfahrtsystem, ugs. eine Drohne, in das nähere Veranstaltungsgelände gelangt und Schäden innerhalb der Menschenmassen verursacht. Dies würde die Erfolgswahrscheinlichkeit der Abwehr von Gefahren, welche durch unsachgemäße bzw. schädigender Absicht betriebene Dроhnen ausgehen, erhöhen. Ein Mitführverbot stellt sich darüber hinaus auch als ein mildes Mittel dar. Ohne Mitführverbot ist die Einwirkung auf Personen, die innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs der Verbotszone Dроhnen mitführen, so lange nicht möglich, bis ein Start der Dроhne vorbereitet wird. Diese Handlung stellt dann eine Vorbereitungshandlung für eine Ordnungswidrigkeit dar oder kann sogar zur Vorbereitung einer Straftat dienen.

Der Erlass eines Mitführverbots von unbemannten Flugsystemen mit dazu gehöriger Fernsteuerung bis nach Beendigung des Veranstaltungszeitraumes ist somit geeignet, die Störung zu verhindern und stellt gegenüber der\*dem potentiellen Störer\*in das mildeste Mittel zur Verhinderung der Störung dar.

Die Regelung ist zudem erforderlich, da das allgemeine, in der Luftverkehrsordnung geregelte Drohnenflugverbot nur für den Luftraum direkt über Menschenansammlungen gilt und eine rein technische Überwachung und Störung der Steuerungssignale der Drohnen auch die für die Sicherheitskommunikation notwendigen Signalübertragungen im entscheidenden Moment stören würde. Durch das Mitführverbot wird verhindert, dass die Drohne überhaupt aus dem Umfeld der Veranstaltungsfläche oder den unmittelbaren Zuwegungen startet. Das Verbot ist zudem angemessen, da es die Handlungsfreiheit der Besitzer\*innen von Drohnen nur für die Dauer des Elften im Elften eingrenzt. Der räumliche Geltungsbereich ist auf das Umfeld der Veranstaltungsfläche begrenzt. Der Schutz der hochwertigen Rechtsgüter von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen überwiegt deutlich den geringfügigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit.

### **Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stützt sich auf § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der zurzeit gültigen Fassung.

Sie ist im öffentlichen Interesse zum Schutz der Allgemeinheit notwendig, da nur so sichergestellt werden kann, dass die getroffene Anordnung unmittelbar vollziehbar ist. Die aufschiebende Wirkung einer eventuell erhobenen Klage hätte zur Folge, dass das angeordnete Verbot erst nach Abschluss eines oft sehr zeitaufwändigen Klageverfahrens durchgesetzt werden könnte und damit seine Wirkung zur Sicherung während des Elften im Elften gar nicht mehr entfalten könnte.

Insbesondere die Gefahr der Beeinträchtigung von Leib und Leben sowie der Gesundheit der Menschen, die an den Veranstaltungen teilnehmen und sich in Menschenmassen dorthin bewegen und das Eintreten von Ordnungswidrigkeiten (Drohnenflug über Menschenansammlungen) oder sich daraus ergebenden Straftaten gebietet sofortiges Handeln. Ohne die Anordnung des Sofortvollzugs könnte der vorgenannten Gefahrenlage nicht wirksam begegnet werden. Eine Hemmung der Vollziehung durch einen Rechtsbehelf würde die oben beschriebenen Gefahren für Leib und Leben beziehungsweise die Gesundheit in vollem Umfang bestehen lassen.

Die Gefahren, die von außer Kontrolle geratenen oder missbräuchlich in Schädigungsabsicht genutzten Drohnen für Leib und Leben sowie die Gesundheit ausgehen, können für so bedeutende Individualrechtsgüter unbeteiligter Personen so schwerwiegend sein, dass nicht erst der Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abgewartet werden kann. Es gilt, Personenschäden durch Drohnen und dadurch ausgelöste Paniksituationen innerhalb von Menschenansammlungen wirkungsvoll zu vermeiden. Demgegenüber müssen private Interessen am Transport und Betrieb von Drohnen temporär zurückstehen.

Die besondere Dringlichkeit ergibt sich aus den am 11.11.2025 stattfindenden Elfter im Elften und den in diesem Zusammenhang verbundenen Menschenansammlungen im und im Umfeld des Veranstaltungsbereiches. Diese Allgemeinverfügung ist bis zum Ende der Veranstaltung bzw. der voraussichtlichen Abreise der Veranstaltungsbesucher\*innen befristet. Bei einer Klage gegen die Allgemeinverfügung wäre ohne die Anordnung der sofortigen Vollziehung eine gerichtliche Klärung vor Ablauf der Gültigkeitsdauer nicht zu erreichen. Es liegt daher im öffentlichen Interesse, dass das Verbot unverzüglich umgesetzt wird und im Falle einer Klage nicht abgewartet werden muss, bis das verwaltungsgerichtliche Verfahren abgeschlossen ist. Das Interesse der Allgemeinheit an der Verhinderung der beschriebenen Gefahren insbesondere für die körperliche Unversehrtheit überwiegt damit das eventuelle Aufschubinteresse der hiervon Betroffenen.

**Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats Klage beim Verwaltungsgericht Köln, in Köln, eingelegt werden.

In Vertretung

Andrea Blome  
Stadtdirektorin

Anlage 1: Drohnenverbotszone Altstadt-Nord

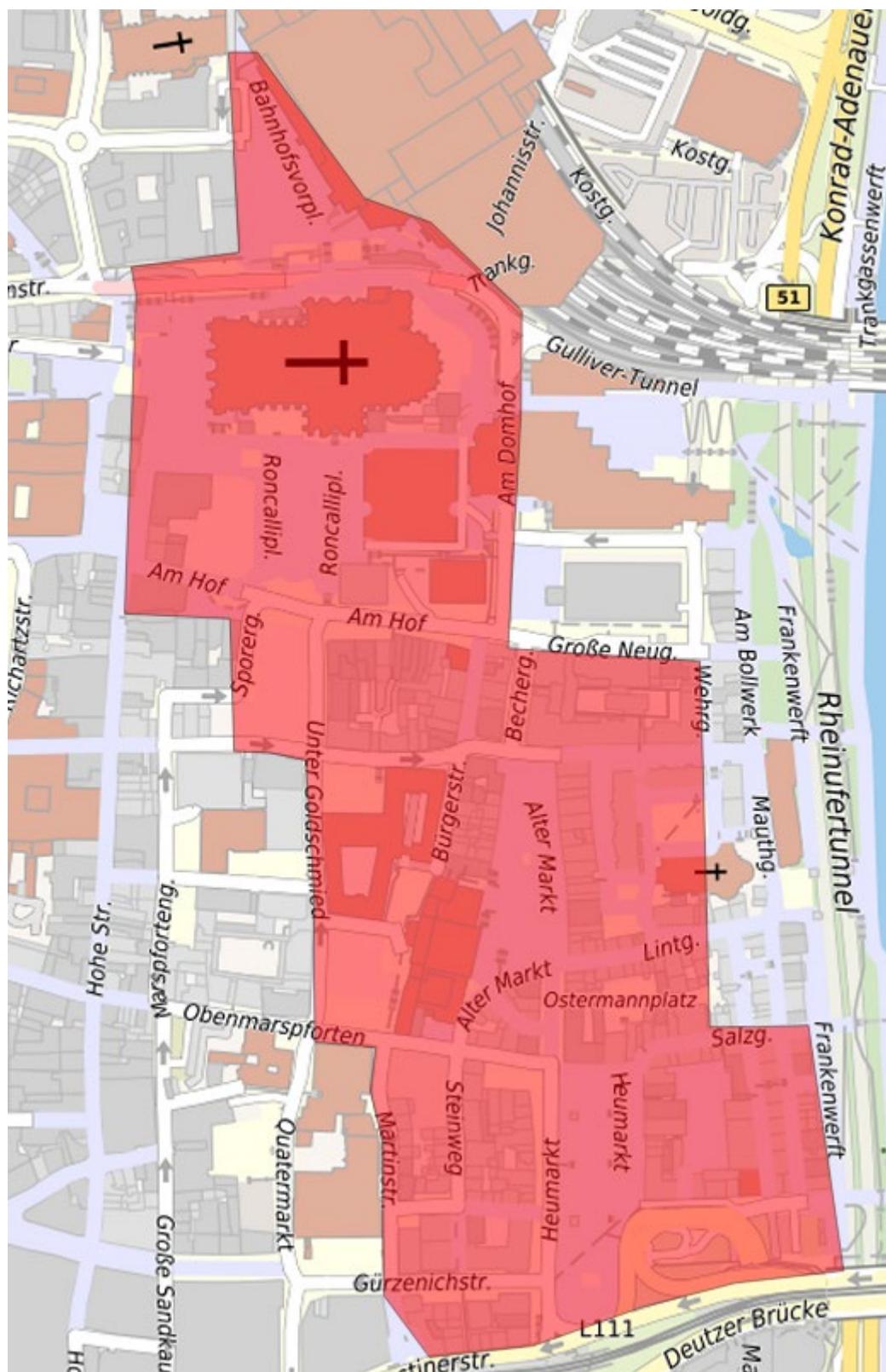


Abbildung 1: Drohnenverbotszone Altstadt-Nord

## Anlage 2: Drohnenverbotszone Altstadt-Süd

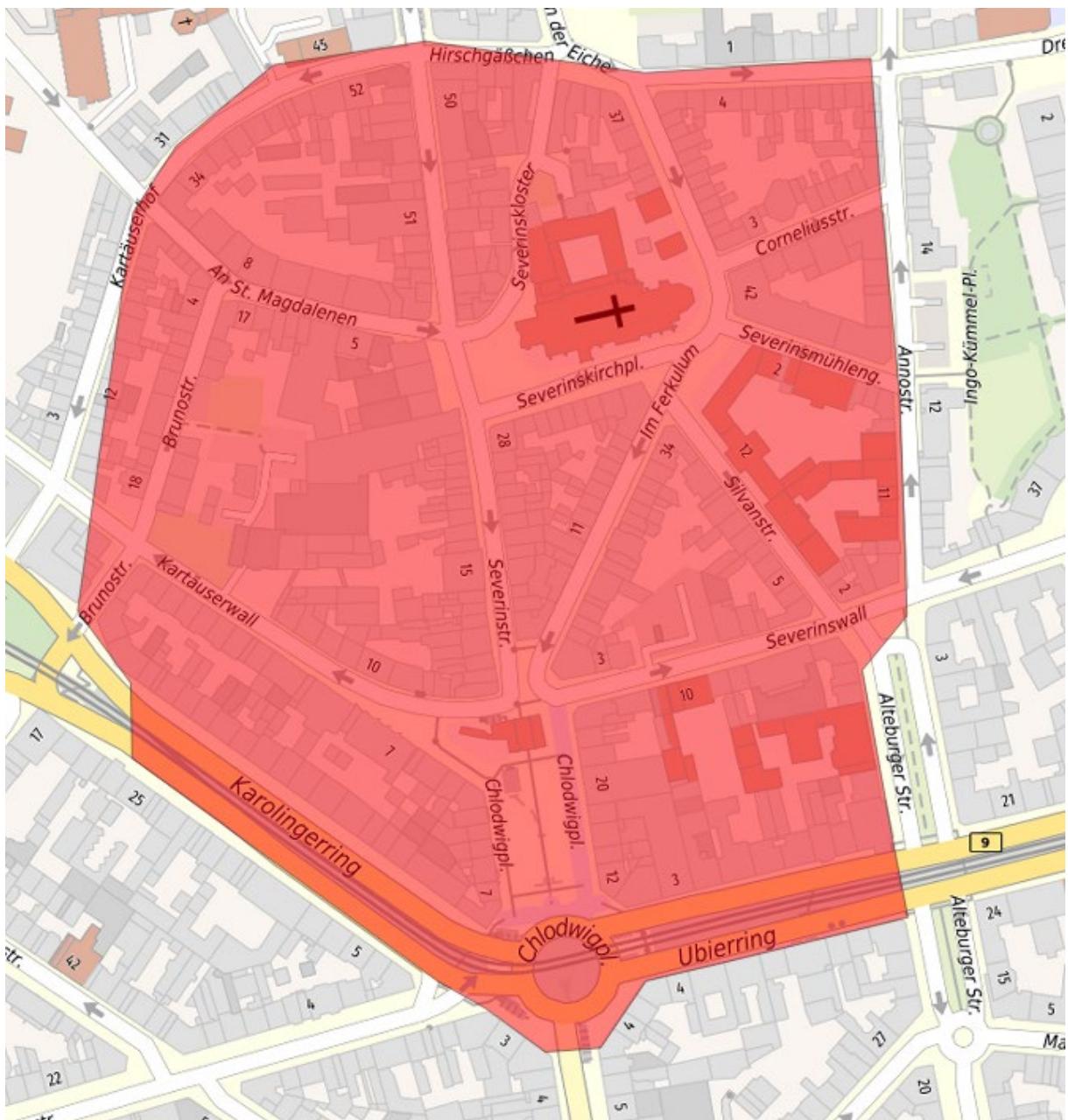


Abbildung 2: Drohnenverbotszone Altstadt-Süd

### Anlage 3: Drohnenverbotszone Zülpicher Viertel

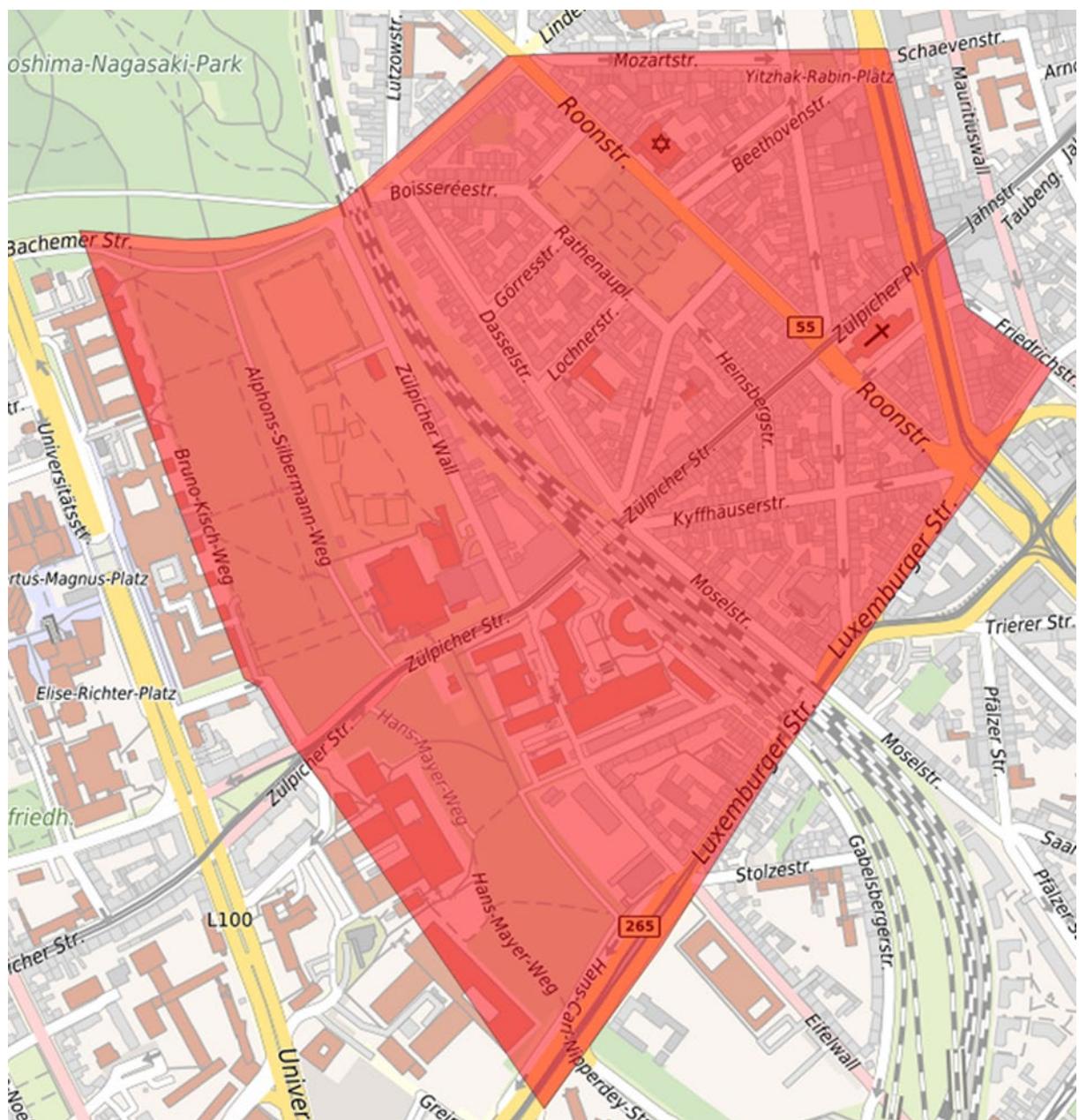


Abbildung 3: Drohnenverbotszone Zülpicher Viertel