

Grant Thornton
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Ganghoferstraße 31
80339 München

Zweigniederlassung Köln
Habsburgerring 2
50674 Köln

Kontakt
RA Marco Müller-ter Jung, LL.M.
T +49 221 669932 11
E Marco.MuellerterJung@de.gt.com

Stellungnahme

Datum 25. Januar 2024

An **Landtag Nordrhein-Westfalen**, Innenausschuss, Frau Angela Erwin MdL, Vorsitzende des Innenausschusses

Kopie

Von Marco Müller-ter Jung, LL.M. (Informationstechnologierecht)

Betreff **Grundrechte schützen und Rechtssicherheit schaffen – Regelungschaos bei Drohneneinsätzen beseitigen**

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/4351

Schriftliche Anhörung des Innenausschusses

I. Gegenstand der Stellungnahme

Diese Stellungnahme gibt einen Überblick, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen im Rahmen der geltenden Gesetze unbemannte Fluggeräte (nachfolgend „Drohnen“) durch Polizeibehörden im Rahmen ihrer Aufgaben eingesetzt werden können und welche rechtlichen Hürden bestehen. Der Schwerpunkt dieser Stellungnahme liegt einerseits auf den verfassungs-, (landes-) polizei- und strafrechtlichen Anforderungen, und andererseits auf den Herausforderungen, die das Datenschutzrecht mit sich bringt.

Demgegenüber soll nicht Gegenstand dieser Stellungnahme eine Darstellung luftverkehrsrechtlicher¹ Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Drohnen durch BOS sein. Ebenso wenig wird auf Befugnisse und spezifische Rechtsfragen zur Detektion und Abwehr von Drohnen, etwa bei Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs, eingegangen.

II. Polizeiliche Einsatzmöglichkeiten von Drohnen

Sowohl in juristischen Fachbeiträgen als auch in diversen Internet-Publikationen wird ein breites Spektrum möglicher Einsatz- und Verwendungsmöglichkeiten von Drohnen durch die Bundes- und Landes-Polizei sowie weitere Sicherheitsbehörden diskutiert², auf das im Einzelnen hier nicht näher eingegangen werden soll. Als Grundlage für die nachfolgende Darstellung des Rechtsrahmens sind exemplarisch die folgenden Beispiele zu nennen.

Im Bereich der Gefahrenabwehr werden etwa folgende Szenarien diskutiert:

- Aufklärung, Überwachung und Dokumentation von polizeilichen Einsatzlagen, beispielsweise bei Großveranstaltungen, Versammlungen, Fußballspielen und Volksfesten, etwa die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen aus der Luft zum lenkenden Einwirken auf Menschenmengen.
- Polizeilicher Objektschutz und Objektüberwachung.

¹ Diesbezüglich ist u.a. auf § 21k LuftVO hinzuweisen, der bestimmte Ausnahmeregelungen für den Betrieb von unbemannten Fluggeräten durch Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben vorsieht.

² Vgl. etwa Zöller/Ihwas: *Rechtliche Rahmenbedingungen des polizeilichen Flugdrohneneinsatzes*, NVwZ 2014, 408 (409); Tomerius: „Drohnen“ zur Gefahrenabwehr – Darf die Berliner Polizei nach jetziger Rechtslage Drohnen präventiv-polizeilich nutzen?, LKV 2020, 481.

- Aufklärung von größeren Gefahren- und Schadenslage, Katastrophen und die Suche von vermissten Personen und Unterstützung anderer Rettungskräfte.

Im Bereich der Strafverfolgung sind mögliche Einsatzfelder für Drohnen zum Beispiel:

- Beweissicherung und Beweismittelsammlung, z. B. Anfertigung von Tatortaufnahmen, Dokumentation möglicher Fluchtwege, Aufklärung von Tatorten bei laufender Strafbehung.
- Unterstützung bei Fahndungsmaßnahmen.
- Vorbereitung von Durchsuchungen oder Festnahmen zur Strafverfolgung, etwa auch zur Eigensicherung bei Razzien (z.B. im Bereich Terrorismus, organisierte Kriminalität mit exponierten und schwer einsehbaren Durchsuchungsobjekten).

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die vorstehenden Beispiele veranschaulichen, dass vielfach mit dem Einsatz von Drohnen einzelfallabhängig Grundrechtseingriffe verbunden sein werden. Daher sind zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Drohneneinsätze zu betrachten. Dabei wird diesseits davon ausgegangen, dass viele Einsatzzwecke von Drohnen durch die Polizei voraussetzen, dass die Drohnen mit Kamertechnik ausgerüstet sind. Nachfolgend wird kurz auf die Grundzüge der Grundrechte aus Art. 2, 8 und 13 GG eingegangen, wobei darüber hinaus im konkreten Einzelfall auch weitere Grundrechte betroffen sein können.

1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht/ Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht und in seiner besonderen Ausprägung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung garantieren dem Bürger das Recht, grundsätzlich selbst darüber zu bestimmen, inwieweit seine personenbezogenen Daten offenbart und verwendet werden. Im Grundsatz stellt jede staatliche Erhebung personenbezogener Daten einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Durch z. B. beobachtende und observierende Tätigkeiten seitens der Polizei ist regelmäßig der Schutzbereich dieses Grundrechts gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG betroffen, wozu auch die Videoüberwachung des öffentlichen Raums gehört.

Je nach Art und Weise, wie die Drohne eingesetzt wird, kann allerdings rechtlich umstritten sein, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist. Dies ist etwa

dann der Fall, wenn nach dem sog. Kamera-Monitor-Prinzip³ lediglich ein bloßes Beobachten mittels der Drohne ohne ein Aufzeichnen und (temporäres) Speichern von Bild- und Videodaten erfolgt⁴, oder wenn bloße Übersichtsaufnahmen mit geringer Auflösung angefertigt werden. Allerdings dürfte eine Möglichkeit der späteren Identifizierung durch den in Echtzeit überwachenden Beamten im Einzelfall den Grundrechtseingriff begründen. Zudem dürfte bei Überwachungen aus der Luft, z. B. bei Versammlungen, angeführt werden, dass für die beobachteten Personen ein faktischer Überwachungsdruck und Einschüchterungseffekt besteht, da sie nicht einschätzen können, ob lediglich ein Beobachten oder auch eine Aufzeichnung von Bild- und Videodaten erfolgt, so dass grundsätzlich davon auszugehen ist, dass in der Regel ein Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch beim bloßen Beobachten identifizierbarer Personen mittels Drohne gegeben ist.

Ferner ist zu beachten, dass Drohnen besonders scharfe Aufnahmen von ansonsten schwer einsehbaren Orten fertigen können, weshalb ihr Einsatz besonders intensiv in das Persönlichkeitsrecht betroffener Personen eingreifen kann.

Ein Eingriff in das Grundrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG kann durch ein einschränkendes Gesetz erfolgen, das den Voraussetzungen des einfachen Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 2 Abs. 1 GG genügt und das Bestimmtheitsgebots einhält. Zudem muss der Grundrechtseingriff einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.

2. Versammlungsfreiheit

Ferner kann mit Blick auf die eingangs erwähnten möglichen Einsatzszenarien von Drohnen durch die Polizei auch die Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG relevant werden.

Auch bei diesem Grundrecht gilt, dass gemäß Art. 8 Abs. 2 GG Versammlungen unter freiem Himmel einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegen. Die Versammlungsfreiheit kann folglich durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, etwa durch die Versammlungsgesetze von Bund und Ländern oder die Strafprozessordnung. Allerdings muss eine Eingriffsmaßnahme stets unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung des Art. 8 GG für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgelegt werden und ist nur zum Schutze gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig.

³ Bezogen auf die Drohne werden hier die Aufnahmen im Livestream an die Bodenstation der Drohne übertragen, sind dort einsehbar und werden dann laufend überspielt. Gespeichert werden diese Aufnahmen nicht.

⁴ Offen gelassen durch *BVerwG, Urt. v. 25. 1. 2012 – 6 C 9/11 (OVG Hamburg)*

3. Unverletzlichkeit der Wohnung

Einzelne Einsatzmöglichkeiten von Drohnen, wie z. B. zum Zwecke der Observation von Wohnungen oder der Vorbereitung von Hausdurchsuchungen oder Razzien, führen unweigerlich zu einer Kollision mit dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 13 Abs. 1 GG, wobei der Begriff Wohnung umfassend zu verstehen ist und sich z. B. auch auf angrenzendes umschlossenes freies Gelände sowie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume erstreckt.

Gemäß Art. 13 Abs. 2 GG dürfen Durchsuchungen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden. Im Hinblick auf den naturgemäß und regelmäßig mit einer Durchsuchungsanordnung, etwa nach §§ 102, 103 StPO, verbundenen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 GG sind bei der richterlichen Anordnung von Durchsuchungen spezifische verfassungsrechtliche Anforderungen zu beachten, insbesondere muss der Eingriff messbar und kontrollierbar bleiben.

Nach Art. 13 Abs. 4 GG dürfen zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen aufgrund richterlicher Anordnung eingesetzt werden. Abs. 4 regelt im Gegensatz zu Abs. 3 die Überwachung von Wohnräumen zu präventiven Zwecken. Ein weiterer Unterschied ist, dass die Überwachungstechniken in Abs. 4 anders als in Abs. 3 nicht auf akustische Verfahren beschränkt sind.

Zulässig ist vielmehr auch die optische Überwachung, weshalb auch der Einsatz einer Drohne mit Kamertechnik, die von außen an eine Wohnung herangeflogen wird, im Rahmen von Art. 13 Abs. 4 GG im Rahmen des Richtervorbehalts in Betracht kommen kann, wobei der Anwendungsbereich sehr eng ist, da Art. 13 Abs. 4 GG nur zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit unter den weiteren Voraussetzungen des Abs. 4 zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter herangezogen werden kann.

Zudem hat auch die Auslegung des Art. 13 Abs. 4 GG im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵ zu Art. 13 Abs. 3 GG zu erfolgen, soweit die dort ausgesprochenen Restriktionen der Sache nach auch auf Wohnraumüberwachungen zu präventiven Zwecken anwendbar sind. Dies gilt grundsätzlich im Hinblick auf den absoluten Schutz des Kernbe-

⁵ BVerfGE 109, 279 ff.

reichs privater Lebensgestaltung. Besondere Bedeutung hat auch bei präventiven Wohnungsüberwachungen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, weil diese Eingriffe allgemein über eine erhebliche Schwere und Intensität verfügen.

IV. Ermächtigungsgrundlagen für den polizeilichen Drohneneinsatz

Bezüglich der möglichen Ermächtigungsgrundlagen für den polizeilichen Einsatz von Drohnen gilt es zwischen der Gefahrenabwehr (präventiv) und der Strafverfolgung (repressiv) zu unterscheiden. Im Bereich der Gefahrenabwehr kommen Ermächtigungsgrundlagen aus dem Bundespolizeigesetz (BPolG), dem Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), dem Versammlungsgesetz des Bundes, aber auch einzelner Länder und den einschlägigen Landespolizeigesetzen in Betracht. Im Rahmen dieser Stellungnahme wird aufgrund des begrenzten Umfangs lediglich auf mögliche Ermächtigungsgrundlagen im PolG NRW sowie VersG NRW eingegangen.

Demgegenüber sind die Ermächtigungsgrundlagen für den polizeilichen Drohneneinsatz im Bereich der Strafverfolgung (repressiv) in der Strafprozessordnung zu suchen.

1. Gefahrenabwehr (präventiv)

Zur Bestimmung einer geeigneten Ermächtigungsgrundlage muss unterschieden werden, ob der Einsatz der Drohne als offene oder verdeckte Maßnahme erfolgt.

a) Offene Maßnahmen

Die Abgrenzung, ob der Einsatz einer Drohne als offene oder verdeckte Maßnahme zu qualifizieren ist, dürfte in der Praxis Schwierigkeiten bereiten. Denn Drohnen können aufgrund ihrer Größe nicht ohne Weiteres deutlich sichtbar als „Polizeidrohnen“ gekennzeichnet werden. Drohnen werden nicht unmittelbar als Einsatzmittel der Polizei erkannt bzw. mit der Polizei in Verbindung gebracht. Eine entsprechende Kennzeichnung oder vorherige Aufklärung ist jedoch nötig, damit eine Qualifikation als offene Maßnahme in Betracht kommt.

aa) Analogie zur Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten?

Insofern könnte je nach Art und Weise des konkreten Einsatzes einer Polizeidrohne eine Analogie zur stationären Videoüberwachung des öffentlichen Raumes in Betracht kommen, wenn der durch eine Drohne überwachte Bereich in ähnlicher Weise durch Beschilderungen o.ä. gekennzeichnet würde, wie dies bei der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes an Kriminalitätsbrennpunkten bereits praktiziert wird.

Hiergegen könnte allerdings eingewendet werden, dass der mögliche Grundrechtseingriff beim Einsatz einer Drohne intensiver ist und sich entsprechend auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung auswirkt, da die Kenntlichmachungspflicht ggf. schwerer zu verwirklichen ist (sind Schilder an Laternen/Masten hier in gleicher Weise geeignet?), zumal sich Betroffene der Maßnahme ggf. nicht ohne Weiteres dieser entziehen könnten, indem sie den betreffenden Ort verlassen, da die Drohne – anders als die an einem Mast fest installierte Überwachungskamera – mobiler ist und Betroffenen folgen könnte. Denn z.B. nach § 15a PolG NRW erfolgt der „offene Einsatz optisch-technischer Mittel“ für einen bestimmten Ort, während der Drohneneinsatz nicht zwingend ortsgebunden ist (Abweichungen von dem bestimmten Ort könnten etwa auch durch Wettereinflüsse, Bedienungsfehler etc. entstehen).

bb) Analogie zum Hubschraubereinsatz mitameratechnik?

Ferner könnte im Einzelfall zu erwägen sein, den polizeilichen Drohneneinsatz analog zum Hubschraubereinsatz mitameratechnik zu rechtfertigen. Grundsätzlich dürfte in NRW der Einsatz von Polizeihubschraubern zur Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen (nicht Versammlungen) über § 15 Abs. 1 PolG NRW zu legitimieren sein. Dabei dürfte es sich in der Regel um eine offene Maßnahme handeln, da ein Polizeihubschrauber vom Boden aus durch die entsprechende äußere Beschriftung und farbliche Kennzeichnung als solcher zu erkennen ist.

Die Erkennbarkeit einer Polizeidrohneneinsatzmittel erscheint indes aufgrund der Größe fraglich zu sein. Hinzu kommt, dass zumindest gegenwärtig in der Bevölkerung noch keine Gewöhnung an Polizeidrohnen, anders als an Polizeihubschrauber, gegeben sein dürfte, so dass es (noch) keine Bekanntheit von Drohnen als polizeiliches Einsatzmittel gibt. Drohnen sind häufig schwerer wahrnehmbar als andere Überwachungsgeräte.

b) Verdeckte Maßnahmen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Qualifizierung des Einsatzes einer Polizeidrohneneinsatzmittel als offene Maßnahme im Einzelfall zu verneinen sein kann.

In diesem Fall bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage für den polizeilichen Drohneneinsatz als verdeckte Maßnahme, für die strengere Maßstäbe gelten. Denn bei verdeckten Maßnahmen sieht das BVerfG in ständiger Rechtsprechung eine hohe Intensität des Grundrechtseingriffs gegeben.

aa) § 17 Abs. 1 PolG NRW als Ermächtigungsgrundlage

Als Ermächtigungsgrundlage zur verdeckten Informationserhebung könnte z. B. § 17 Abs. 1 PolG NRW in Betracht kommen. Danach kann „die Polizei personenbezogene Daten erheben

durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen über die Personen, die in den §§ 4, 5 genannt werden, sowie unter den Voraussetzungen des § 6 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist“ (Auszug).

Im Einzelfall mag die vorgenannte Regelung eine taugliche Ermächtigungsgrundlage darstellen, wobei die Drohne grundsätzlich ein „technisches Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen“ im Sinne des § 17 Abs. 1 PolG NRW sein dürfte. Es darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Anforderungen an die Gefahrenstufen in beiden Alternativen des § 17 Abs. 1 PolG NRW sehr hoch sind, und zusätzlich die Maßnahme nach § 17 Abs. 1 PolG NRW personengebunden ist, so dass § 17 PolG NRW nur in bestimmten Fällen in der Praxis zur Rechtfertigung eines polizeilichen Drohneneinsatz zum Zwecke der Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen herangezogen werden kann.

Insofern bestehen rechtliche Bedenken insbesondere in Bezug auf die Zielgerichtetheit der Maßnahme. Denn grundsätzlich ist § 17 Abs. 1 PolG NRW auf den Störer sowie auf Kontakt- und Begleitpersonen gerichtet. Dritte können ebenfalls von der Maßnahme betroffen sein, soweit dies für den Zweck erforderlich ist. Die Erhebung von Daten Dritter stellt jedoch die Ausnahme dar.

Dementsprechend könnte es in der Praxis problematisch sein, wenn beim Einsatz einer Kameradrohne Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen von einer größeren Anzahl an Dritten angefertigt werden, weil der Einsatz der Kameradrohne nicht derart zielgerichtet erfolgen kann, wie dies etwa der Fall ist, wenn ein Polizist entsprechende Aufnahmen zielgerichtet aus einem Auto heraus anfertigt. Soweit auch unverdächtige Nicht-Verantwortliche ggf. aus technischen Gründen in eine polizeiliche Datenerhebung geraten würden, würde dies einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellen. Insofern fehlt es an einer speziellen Regelung, die die besonderen Umstände der Datenerhebung mittels Drohne angemessen flankiert.

bb) § 18 PolG NRW als Ermächtigungsgrundlage

Des Weiteren könnte als Ermächtigungsgrundlage des Drohneneinsatzes zur verdeckten Informationserhebung z. B. § 18 PolG NRW in Betracht kommen.

Die Norm regelt die Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen. Wenn die Polizei die Drohne beispielsweise vor das Fenster der Wohnung des Betroffenen steuert und von außen in die Wohnung hinein filmt, erscheint es grundsätzlich denkbar, für den Einsatz einer Drohne zur Informationserhebung in oder aus Wohnungen § 18 PolG NRW heranzuziehen. Die Anforderungen sind, entsprechend den Regelungen in den Absätzen 1 bis 4 des § 18 PolG NRW, hoch, da es sich mit Blick auf das Grundrecht aus Art.

13 GG und die Unverletzlichkeit der Wohnung um einen erheblichen Grundrechtseingriff handelt. Zum Zwecke der Eigensicherung sieht § 18 Abs. 5 PolG NRW indes gewisse Erleichterungen vor⁶. Besondere Beachtung wird jedoch auch hier, wie bereits zu § 17 PolG NRW dargestellt, beim Einsatz einer Drohne den Anforderungen an die Zielgerichtetheit der Maßnahme beizumessen sein.

c) Besonderheiten des Versammlungsrechts

Einzelne Versammlungsgesetze der Bundesländer regeln die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel, vgl. etwa § 16 VersG NRW⁷.

Nach einem Urteil des VG Freiburg⁸, das auf Grundlage des Versammlungsgesetzes des Bundes erging, ist die Beobachtung einer Versammlung unter freiem Himmel in der Gestalt von Übersichtsaufnahmen in Echtzeit nach dem Kamera-Monitor-Prinzip unter Einsatz einer Drohne ein Eingriff in die (innere) Versammlungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer. Das VG Freiburg hält dabei die Beobachtung einer (friedlichen) Versammlung unter freiem Himmel durch Einsatz einer Drohne zur (bloßen) Gefahrenabwehrvorsorge – namentlich zur Steuerung und Lenkung der Versammlung – nicht auf der Grundlage der §§ 19a, 12a VersammlG zulässig.

Demgegenüber wird die Einsatzform der Übersichtsaufnahme in mehreren Versammlungsgesetzen der Länder zur Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes, so auch in NRW, explizit benannt. § 16 Abs. 2 VersG NRW lässt, entsprechend den Vorgaben des BVerfG, eine sich im Einzelfall aus der Größe und Unübersichtlichkeit der Versammlung ergebende Erforderlichkeit der Anfertigung ausreichen.

In NRW sind nach § 16 Abs. 3 VersG NRW Aufnahmen und Aufzeichnungen offen und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmen. Verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder entsprechende Aufzeichnungen sind nur zulässig, wenn anderenfalls Leben oder die körperliche Unversehrtheit der die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführenden Personen gefährdet würde. Ferner wird in § 16 Abs. 4 S. 4 VersG explizit bestimmt, dass auf

⁶ Weitere Regelungen zum Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung finden sich z. B. in § 34 BKAG und § 17 Abs. 3 PolG NRW.

⁷ Soweit einzelne Bundesländer noch kein eigenes Versammlungsgesetz haben, könnte § 19a i. V. m. § 12a VersG des Bundes in Betracht kommen.

⁸ VG Freiburg, Urteil vom 29.7.2021 – 10 K 4722/19.

den Einsatz unbemannter, ferngesteuerter oder sich autonom bewegnender Fluggeräte (Drohnen) in geeigneter, für die Versammlungsteilnehmenden erkennbarer Weise hinzuweisen ist.

Drohnen kommen in diesem Kontext folglich als technische Mittel und Methoden für die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen explizit in Betracht. Jedoch kommt auch hier wiederum das Problem der Erkennbarkeit der polizeilichen Maßnahme auf. Eine Drohne muss nicht unmittelbar der Polizei zugeordnet werden, sondern sie könnte z.B. auch vom Veranstalter eingesetzt werden. Daher ist im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob über den Einsatz einer polizeilichen Kameradrohne sämtliche Versammlungsteilnehmer hinreichend informiert werden können, was in der Praxis Bedenken begegnen dürfte⁹. Ferner muss berücksichtigt werden, dass die Anfertigung von Foto- und Videoaufnahmen durch die Polizei eine Einschüchterungswirkung entfalten kann, die Auswirkungen auf die demokratische Auseinandersetzung haben und zum Verzicht der Ausübung des Grundrechtes aus Art. 8 Abs. 1 GG führen könnte.

Allerdings kann nach dem BerVerfGH das Anfertigen von offenen Übersichtsaufnahmen ohne Aufzeichnung bei großen oder unübersichtlichen Versammlungen im Einzelfall nach sorgfältiger Gefahrenprognose zulässig und mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu vereinbaren sein.

d) Regelungen zum Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen in den Landespolizeigesetzen einzelner Bundesländer

Teilweise finden sich in den Landespolizeigesetzen einzelner Bundesländer Bestimmungen zum Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen.

Zu nennen sind Art. 47 BayPAG und § 34 SOG M-V, wobei vorliegend exemplarisch nur auf Art. 47 BayPAG („Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen“) eingegangen werden soll, der wie folgt lautet:

(1) Bei den nachfolgenden Maßnahmen dürfen Daten unter den dort genannten Voraussetzungen auch durch den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme erhoben werden:

1. offene Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen nach Art. 33 Abs. 1 bis 3,

⁹ Das VG Sigmaringen hat mit Urteil vom 20.10.2020 (14 K 7613/18) entschieden, dass die Fertigung von Bildaufzeichnungen und das Übertragen von Kamerabildern auf einen Monitor (sog. Kamera-Monitor-Prinzip) mittels Drohnen einen selbstständigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG darstellen und es nach dem einschlägigen Polizeigesetz Baden-Württembergs zwingend der Offenkundigkeit des Drohneinsatzes bzw. eines geeigneten Hinweises bedarf, wobei die Hinweispflicht z.B. durch gut sicht- und lesbar angebrachte Hinweisschilder, Lautsprecherdurchsagen oder Hinweise auf Anzeigetafeln gewahrt werden kann, wenn so eindeutig über die polizeiliche Videoüberwachung mittels Kameradrohnen informiert wird.

- 2. Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung nach Art. 36 Abs. 1,*
 - 3. Einsatz technischer Mittel in Wohnungen nach Art. 41 Abs. 1,*
 - 4. Eingriffe in den Telekommunikationsbereich nach Art. 42 Abs. 1 bis 5 und*
 - 5. verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme nach Art. 45 Abs. 1 und 2.*
- (2) In den Fällen des Abs. 1 Nr. 1 dürfen unbemannte Luftfahrtsysteme nur dann eingesetzt werden, wenn die Offenheit der Maßnahme gewahrt bleibt. 2 In diesen Fällen soll auf die Verwendung unbemannter Luftfahrtsysteme durch die Polizei gesondert hingewiesen werden.*
- (3) Soweit in den Fällen des Abs. 1 eine richterliche Anordnung erforderlich ist, muss diese auch den Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen umfassen.*
- (4) Diese unbemannten Luftfahrtsysteme dürfen nicht bewaffnet werden.*

Hieraus folgt zunächst, dass „unbemannte Luftfahrtsysteme“/Drohnen als polizeiliches Einsatzmittel vom Gesetzgeber bei bestimmten Maßnahmen nach dem BayPAG anerkannt werden, was im Umkehrschluss jedoch bedeuten kann, dass sie als Einsatzmittel im Rahmen von Maßnahmen, die nicht in Art. 47 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 BayPAG aufgeführt sind, nicht in Betracht kommen.

Ferner nimmt auch Art. 47 BayPAG eine Differenzierung der Anforderungen an offene und verdeckte Maßnahmen vor. So ist etwa der verdeckte Einsatz von Drohnen zur Erstellung von Bild- und Tonaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen (vgl. Art. 33 BayPAG) nicht zulässig, da Art. 47 Abs. 2 BayPAG bestimmt, dass die Offenheit der Maßnahme gewahrt werden muss (Abs. 2 S. 1) und auf die Verwendung von Drohnen durch die Polizei gesondert hingewiesen werden soll (Abs. 2 S. 2).

Das bedeutet, dass die bereits diskutierten Herausforderungen in der Praxis an eine deutliche Kennzeichnung der Kameradrohne als polizeiliches Einsatzmittel auch unter der Geltung des Art. 47 BayPAG zu lösen sind. Insofern bleibt die konkrete praktische Umsetzung offen, wobei eine Kennzeichnung an der Drohne selbst wohl nicht zwingend sein dürfte, sondern die bereits angesprochenen alternativen Wege der Kennzeichnung, etwa die Beschilderung eines Vorplatzes eines Fußballstadions als eingegrenzter Bereich, der der Überwachung durch Polizeidrohnen unterliegt, in Betracht kommen dürften.

2. Strafverfolgung (repressiv)

Als mögliche Befugnisnormen für den repressiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen kommen demgegenüber im Wesentlichen die Regelungen über die längerfristige Observation (§ 163 f StPO), die polizeiliche Generalermittlungsklausel (§ 163 Abs. 1 StPO) sowie sonstige technische Mittel zur Strafverfolgung (§ 100 h StPO) in Betracht.

a) § 163 f StPO als mögliche Ermächtigungsgrundlage?

§ 163 f StPO ist die spezielle Ermächtigungsgrundlage für eine Observation zu Strafverfolgungszwecken bei Straftaten von erheblicher Bedeutung. Erfasst ist die längerfristige Observation, d. h. die planmäßig angelegte Beobachtung eines Beschuldigten, die durchgehend länger als 24 Stunden dauert oder an mehr als zwei Tagen stattfindet.

In Anbetracht dessen dürfte der Rückgriff auf § 163 f StPO bereits aus tatsächlichen Gründen erschwert sein, da taugliche und geeignete Drohnenmodelle für den Polizeieinsatz nach dem derzeitigen technischen Entwicklungsstand wohl nicht über eine derartig lange Flugzeit verfügen, wobei sich die Frage stellt, ob die längerfristige Beobachtung unter Einsatz verschiedener technischer Mittel erfolgen kann, so dass die Drohne nur ein temporärer Bestandteil einer durchgängigen, planmäßig angelegten Beobachtung von länger als 24 Stunden oder an mehr als zwei Tagen ist, die neben anderen Mitteln der Beobachtung ergänzend zum Einsatz kommt, ohne dass hiermit eine Unterbrechung der Beobachtung i.S.d. Gesetzes einhergeht.

Ferner könnte im Hinblick auf den Gesetzeswortlaut („Beobachtung“) fraglich sein, ob sich der Einsatz technischer Mittel überhaupt auf § 163 f StPO stützen lässt, oder ob hierfür die Anwendung von § 163 f StPO in Kombination mit einer anderen Rechtsgrundlage, wie § 100 h StPO, zu erfolgen hat. Im Ergebnis dürfte § 163 f StPO allein als Ermächtigungsgrundlage für Observationen unter Einsatz von Drohnen nicht oder nur in begrenztem Rahmen in Betracht kommen.

b) § 163 Abs. 1 StPO als mögliche Ermächtigungsgrundlage?

Der Einsatz von polizeilichen Drohnen im Bereich der Strafverfolgung kann im Einzelfall auf die polizeiliche Ermittlungsgeneralklausel gemäß § 163 Abs. 1 StPO zu stützen sein, worunter z. B. die kurzfristige Observation fällt. Allerdings sind auf ihrer Grundlage nur Ermittlungsmaßnahmen zulässig, die im Vergleich zu speziell geregelten Maßnahmen weniger intensiv in die Grundrechte des Betroffenen eingreifen.

Da § 100 h StPO den Einsatz technischer Mittel zur Bildaufzeichnung spezifisch regelt, dürfte ein Rückgriff auf § 163 Abs. 1 StPO beim Einsatz von Drohnen als technischem Mittel weder

bei reinen Beobachtungsmaßnahmen nach dem Kamera-Monitor-Prinzip noch bei der Aufzeichnung von Videodaten in Betracht kommen. Gleichwohl dürfte in der Praxis vielfach ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 163 StPO erfolgen. Bei weiter Auslegung der §§ 161, 163 StPO dürften sich Drohneneinsätze jedenfalls dann rechtfertigen lassen, wenn es um die Aufklärung von Tatorten bzw. die fototechnische Dokumentation von Tatorten geht, ohne dass dabei personenbezogene Daten erfasst werden. Ferner könnte hierunter auch die Beschaffung von Infrastrukturinformationen und die Beschaffung oder Sicherung von Beweisen durch die Fertigung von Bildaufnahmen fallen.

c) § 100 h StPO als mögliche Ermächtigungsgrundlage?

§ 100 h Abs. 1 StPO ist die spezielle Ermächtigungsgrundlage zum Einsatz technischer Mittel zu Strafverfolgungszwecken, die die Aufnahme von Bildaufnahmen ermöglichen.

Der Einsatz von ortsfesten oder durch Polizeikräfte selbst mitgeführten Kameras ist – egal ob diese manuell oder automatisiert Aufnahmen anfertigen – in den Grenzen von § 100h StPO jedenfalls zulässig. Fraglich ist dagegen, ob die Befugnis auch den Einsatz von Drohnen zur Anfertigung von Bildaufnahmen abdeckt. Solange die Drohnen lediglich zur Aufnahme von Bildern an einzelnen Orten eingesetzt werden, sind diese Maßnahmen von § 100h Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StPO gedeckt¹⁰.

Ein Einsatzbeispiel für die Drohne ist etwa die Ermittlung des Aufenthaltsorts eines Beschuldigten auf einem weitläufigen und unwegsamen Grundstück zur Vorbereitung einer Festnahme. Fraglich ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob der Einsatz einer Drohne unter die Regelungen der Nr. 1 (Bildaufnahmen) oder die Bestimmungen der Nr. 2 (sonst. technische Mittel) fällt.

Es wird vertreten, dass „sonstige“ Observationstechnik nur vorliegt, wenn sie sich nicht auf das Erstellen von Lichtbildern bezieht. Damit wäre die Kamera der Drohne nur von Nr. 1 erfasst, soweit sie dauerhaft aufzeichnet. Diese Ansicht wird jedoch dem Eingriff durch die Verwendung des Flugobjekts, der Drohne, nicht gerecht. Eine Observation erfolgt grundsätzlich „von Mensch zu Mensch“, also auf Augenhöhe. Eine staatliche Beobachtung aus der Luft ist nur mittels Technik realistisch. Die Drohne wird dadurch zu einer speziellen Observationstechnik, da sie die Beobachtung in einer Art und Weise ermöglicht, die durch eine personengestützte Beobachtung nicht zu leisten gewesen wäre. Ergänzend zur Aufnahme- und Videofunktion der Drohnenkamera kann auf die GPS-gestützte Navigation verwiesen werden. Es würde auch der Tiefe des Grundrechtseingriffs nicht gerecht, die Drohne wegen der damit verbundenen Aufnahmefunktion nur unter § 100 h Abs. 1 Nr. 1 StPO einzuordnen, da Nr. 1

¹⁰ MüKo StPO, 2. Auflage 2023, § 100 h, Rn 8.

geringere Eingriffsvoraussetzungen als Nr. 2 hat. Im Ergebnis dürfte § 100 h Abs. 1 Nr. 2 StPO den Einsatz von Drohnen zur optischen Aufklärung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwar erlauben.

Soweit jedoch Drohnen gleichzeitig automatisch bestimmte Personen verfolgen und fortlaufend Bilder anfertigen, handelt es sich um ein technisches Mittel zur Observation nach § 100 h Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO. Wird dabei auch die Identität der verfolgten Person automatisch ermittelt, oder z. B. ein Bewegungsprofil angefertigt, sind die Maßnahmen von § 100 h insgesamt (weder Nr. 1 noch Nr. 2) nicht gedeckt¹¹.

Im Ergebnis gewährt auch § 100 h StPO keine umfassenden Befugnisse für den Einsatz von Drohnen zur Verfolgung von Straftaten, da neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz „*die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert*“ sein muss.

Zudem sind Maßnahmen nach § 100 h StPO nur außerhalb von Wohnungen zulässig, wobei wie eingangs erwähnt zur Wohnung auch der Vorgarten oder z. B. Büro-, Betriebs- und Geschäftsräume zählen. Daher ist der Einsatz von Drohnen im Bereich der Strafverfolgung zur Anfertigung von Bildaufnahmen in Wohnungen auch unter § 100 h StPO ausgeschlossen, während der Einsatz einer Drohne zur Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten auf einem weitläufigen und unwegsamen Grundstück und zur Vorbereitung einer Festnahme im Einzelfall auf § 100 h StPO gestützt werden könnte.

V. Datenschutzrechtliche Grundlagen

Gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO findet die DSGVO keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dementsprechend ist der Anwendungsbereich der DSGVO für Polizei nicht eröffnet, sofern sie im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung tätig wird.

Allerdings gilt die Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie), die Bestimmungen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit enthält. Diese Richtlinie weist eine große Ähnlichkeit zur DSGVO

¹¹ MüKo StPO, 2. Auflage 2023, § 100 h, Rn 8.

unter Berücksichtigung der Besonderheiten bei der Datenverarbeitung auf und überträgt die Prinzipien und Instrumente der DSGVO auf Polizei und Strafverfolgungsbehörden. Unterschiede bestehen etwa bei Erlaubnistatbeständen, die die Rechtmäßigkeit einer Datenverarbeitung begründen. Der Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sowohl Datenverarbeitungen zu präventiven Zwecken durch die Polizei als auch Datenverarbeitungen zu repressiven Zwecken durch Polizei und Staatsanwaltschaft.

Auch unter dieser Richtlinie gilt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterliegt, so dass für die jeweilige Datenverarbeitung stets eine entsprechende Rechtsgrundlage notwendig ist.

Insofern gilt, dass sich die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung einer Polizeibehörde nach der Rechtmäßigkeit der Durchführung einer präventiv-polizeilichen oder repressiven Maßnahme richtet (vgl. Art. 8 Abs. 1 RL 2016/680). Die Ermächtigungsgrundlage zur Durchführung der jeweiligen Maßnahme begründet somit die rechtmäßige Verarbeitung der personenbezogenen Daten. Dementsprechend bedarf es der oben aufgezeigten Heranziehung der Ermächtigungsgrundlagen präventiver Natur z. B. aus den Polizeigesetzen oder der Ermächtigungsgrundlagen zu repressiven Zwecken aus der StPO.

In Bezug auf die eingangs geschilderten möglichen Einsatzszenarien von polizeilichen Drohnen, insbesondere zu Informationserhebungszwecken, bedeutet dies, dass das Fotografieren oder Filmen mittels Drohnenkamera, auch nach dem Kamera-Monitor-Prinzip ohne Speicherung der Aufnahmen, eine datenschutzrechtlich relevante Verarbeitungstätigkeit sein kann.

Zwar ist nicht jede Fotografie oder Videografie automatisch ein personenbezogenes Datum. So fallen etwa reine Landschafts- oder Objektaufnahmen sowie bloße Übersichtsaufnahmen (z. B. auch von Menschenmengen), bei denen es auch im Nachhinein unter Hinzuziehung von modernster Technik nicht möglich ist, Person zu identifizieren, grundsätzlich nicht in den Schutzbereich des Datenschutzrechts.

Allerdings ist die Legaldefinition in Art. 3 Nr. 1 JI-RL identisch zu Art. 4 Nr. 1 DSGVO, wonach eine weite Auslegung der Identifizierbarkeit einer Person gilt („*alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche beziehen*“). Es gelten somit die gleichen Grundsätze, nämlich, dass eine Information für sich genommen nicht einer Person zugeordnet werden kann, dies aber möglich ist, sobald die Information mit weiteren Informationen verknüpft wird. Maßgeblich ist, ob die Zuordnung dem Verantwortlichen selbst möglich ist, d. h., ob er z. B. über entsprechende Datenbanken oder jederzeitigen Zugriff auf Daten verfügt, mittels derer die Verknüpfung realisiert werden kann. Es sind objektiv alle Mittel zu berücksichtigen, die der Verantwortliche nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich zur Identifizierung nutzen wird, was insbesondere mit Blick auf die vielschichtigen Analysemethoden durch „Big

Data“, auch im Polizeibereich, zu einer weiten Auslegung des Begriffs des personenbezogenen Datums führt. Jedenfalls objektiv betrachtet hat die Polizei besondere Recherchemöglichkeiten, um eine Identifizierbarkeit im datenschutzrechtlichen Sinne herzustellen¹².

Das bedeutet, dass mittels einer Drohne angefertigte Fotoaufnahmen oder Livebilder einer Grundstückszufahrt oder Privatfläche, auch ohne unmittelbar erkennbaren Personenbezug, bei Verknüpfung mit entsprechenden Referenzdaten ein personenbezogenes Datum sein können.

Des Weiteren ist auch der Begriff der Datenverarbeitung, der in Art. 3 Nr. 2 JI-RL legaldefiniert ist, identisch zu Art. 4 Nr. 2 DSGVO. Unter die Tätigkeiten des Erhebens und Erfassens von personenbezogenen Daten können etwa auch Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen, einschließlich der temporären Übertragung eines Livestreams durch die Drohne ohne nachhaltig abrufbare Speicherung, subsumiert werden. Zwar ist Letzteres umstritten, doch stellt auch schon die Möglichkeit der (kontinuierlichen) Speicherung ein abstraktes Gefährdungspotential von nicht unerheblichem Ausmaß dar. Zudem ist auf dem Gebiet der staatlichen Überwachung ein besonders strikter Maßstab anzuwenden, weshalb eine weite Auslegung des Verarbeitungsbegriffes überwiegend vertreten wird.

VI. Datenschutzrechtliche Pflichten

Die im Einzelfall begründbare Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Polizei beim Einsatz von Drohnen führt sodann zu der Frage, welche Pflichten die Polizei als Verantwortlicher im datenschutzrechtlichen Sinne gegenüber den betroffenen Personen zu erfüllen hat. Neben den Pflichten aus der JI-RL, welche in nationales Recht umgesetzt wurde, ist auch die Entscheidung des BVerfG vom 20.04.2016 zum BKA-Gesetz (1 BvR 966/09; 1 BvR 1140/09) relevant, in der spezifische Grundsätze für die Datenverarbeitung durch die Polizei zu Gefahrenabwehrzwecken aufgestellt werden.

1. Landesdatenschutzgesetz und bereichsspezifische Regelungen

Ergänzend kommt hinzu, dass die Polizeibehörden auch den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen unterliegen.

¹² Nach dem EuGH ist nicht entscheidend, ob eine Identifizierung tatsächlich erfolgt oder dafür die Einholung rechtlicher Anforderungen (z.B. richterlicher Beschluss) notwendig ist.

Das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) gilt grundsätzlich für den gesamten Anwendungsbereich des PolG NRW, wobei bereichsspezifische Regelungen solchen des DSG NRW vorgehen (vgl. z. B. zweiter Unterabschnitt „Datenverarbeitung“, §§ 9 ff. PolG NRW, und §§ 33 ff. PolG NRW). Es gelten zuerst die spezifischen Datenschutzpflichten der Behörde nach dem PolG NRW, bevor die Vorschriften des DSG NRW heranzuziehen sind.

Das DSG NRW regelt in seinem dritten Teil (§§ 35 – 65) die Umsetzung der JI-RL. Neben den Rechten der betroffenen Personen umfasst es u.a. Vorschriften zu den Pflichten der Verantwortlichen.

Somit ergibt sich ein datenschutzrechtliches Schutzregime in Form eines Nebeneinanders von PolG NRW und DSG NRW, was der betroffenen Person das Verständnis ihrer Rechte nicht erleichtert und somit das ursprüngliche Ziel des Europäischen Gesetzgebers verfehlt. Auch für die Polizeibehörden stellt es eine Herausforderung dar, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen vollständig und zutreffend zu erfüllen.

2. Benachrichtigungspflicht

Von besonderer Relevanz für die Datenerhebung beim Einsatz von Drohnen ist § 33 PolG NRW, sofern es sich um eine verdeckte Maßnahme handelt.

Gemäß § 33 Abs. 1 PolG NRW müssen die von einer polizeilichen Datenerfassung im Rahmen einer verdeckten oder eingriffsintensiven Maßnahme betroffenen Personen über diese informiert werden. Problematisch erscheint hier insbesondere die Regelung zu Personen, welche im Rahmen des § 17 PolG NRW erheblich mitbetroffen sind (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG NRW). Denn es findet sich im § 33 PolG NRW keine Ausnahme zu der Pflicht der Benachrichtigung der in Nr. 1 genannten Personen. Erheblich mitbetroffene Personen dürften somit immer zu informieren sein.

Die Vorschrift wird gem. § 33 Abs. 6 PolG NRW durch das DSG NRW hinsichtlich des konkreten Inhalts der Benachrichtigung der betroffenen Personen konkretisiert, § 48 Abs. 1 DSG NRW. Die in § 48 Abs. 2 DSG NRW aufgeführten Ausnahmetatbestände, nach denen von einer Übermittlung abgesehen werden kann, kommen im Rahmen der Benachrichtigungspflichten nach § 33 Abs. 6 S. 1 PolG NRW explizit nicht zur Anwendung („Bei der Benachrichtigung gelten darüber hinaus die Vorgaben des § 48 Abs. 1 und Abs. 3 DSG NRW“).

Es kann folglich zu der Situation kommen, dass zur Erfüllung der Benachrichtigungspflicht die datenschutzrechtliche Eingriffsintensität erst dadurch verschärft wird, dass die Polizei die, z.B. beim Drohneneinsatz mit Kamertechnik auf einem Nachbargrundstück zeitweise miterfassten und mitbetroffenen Personen, erst ermitteln müsste (und damit die datenschutzrechtliche Eingriffsintensität erst verstärkt), da eine angemessene Ausnahme gesetzlich nicht vorgesehen

ist¹³. Denn auch die in § 48 Abs. 2 DSGVO vorgesehene Ausnahmen sind aufgrund von § 33 Abs. 6 S. 1 PolG NRW nicht anwendbar.

VII. Fazit

- Im Hinblick auf die eingangs angeführte Darstellung der zahlreichen Einsatzmöglichkeiten von Drohnen durch die Polizei, die sich noch um viele weitere Beispiele ergänzen ließe, ist zu statuieren, dass es vielfach **an passenden Befugnisnormen** für den grundrechtseingreifenden Einsatz von Drohnen **zur Gefahrenabwehr mangelt**. Wegen ihrer vielfältigen Einsatzmöglichkeiten und technischen Fähigkeiten muss die Drohne unter Anlegung der Maßstäbe der Rechtsprechung des BVerfG als technisches Einsatzmittel **mit besonderer Eingriffstiefe** eingestuft werden. **Bild- und Tonaufnahmen** mittels Drohne bedürfen daher einer **spezifischen und präzisen Eingriffsbefugnis**.
- Soweit die Polizei etwa **Kriminalitätsschwerpunkte** verstärkt auch durch Drohnen mitameratechnik im Bereich der Gefahrenabwehr überwachen will, dürfte eine **Anpassung der Landespolizeigesetze** erforderlich sein, da unter der gegenwärtigen Rechtslage eine Rechtfertigung **als offene Maßnahme** aufgrund der dargelegten Hürden bei der Kenntlichmachung der Drohnen und ihrer eingeschränkten Wahrnehmbarkeit als polizeiliches Einsatzmittel vielfach scheitern dürfte.
- Insofern wäre auch zu eruieren, welche **einfachgesetzlichen Regelungen verfassungskonform** umgesetzt werden könnten, um den polizeilichen Einsatz von Drohnen mitameratechnik aufgrund der damit verbundenen Grundrechtseingriffe unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen zu rechtfertigen.
- Denn fehlt es z. B. an einer speziellen Rechtsgrundlage für den Einsatz der Drohne zur intensiveren und aussagekräftigeren Überwachung über die „klassische“ Beobachtung des öffentlichen Raums hinaus, so ist der Einsatz einer Drohne nicht zulässig. Da in den skizzierten Einsatzszenarien die Verwendung der Drohne auch mit intensiveren Grundrechtseingriffen verbunden sein wird, ist auch aus diesem Grund eine eigene **gesetzgeberische Legitimierung** erforderlich.

¹³ Vgl. hierzu: „Datenschutz beim polizeilichen Drohneneinsatz - Die paradoxen Hürden polizeilicher Observation durch Drohnen“, Müller-ter Jung/Rexin, CR 10/2019, S. 643-654.

- Auch im **repressiven Bereich** lassen sich einzelne Einsatzmöglichkeiten von Drohnen, etwa zu Observationszwecken, nicht ohne Weiteres mit den Erlaubnistatbeständen der StPO rechtfertigen, zumal bestimmte Konstellationen der Anordnung durch das Gericht bedürfen. Eine **Konkretisierung der technischen Mittel in den einzelnen Erlaubnistatbeständen der Strafprozessordnung** durch den Gesetzgeber erscheint mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz wünschenswert zu sein.
- Über den Gegenstand dieser Stellungnahme hinaus ist selbstverständlich auch die Betrachtung der **rechtlichen Anforderungen an den Einsatz von Drohnen durch die Bundespolizei, Zoll, weitere Behörden mit Sicherheitsaufgaben wie Katastrophenschutz, Feuerwehren, Ordnungsbehörden etc.** geboten, die jedoch vorliegend angesichts der Fülle möglicher spezialgesetzlicher, bundes- oder landesrechtlicher Regelungen den für diese Stellungnahme gesetzten Rahmen sprengen würde. Es gilt jedoch, auch für BOS die konkreten und (politisch) gewünschten Einsatzzwecke von Drohnen herauszuarbeiten und rechtlich auf den Prüfstand zu stellen, ob und inwieweit spezifische Gesetze mit einschlägigen Rechtsgrundlagen existieren, unter die der konkrete Anwendungsfall subsumiert werden kann. In jedem Fall werden die einzelnen Einsatzszenarien von Drohnen durch BOS an den luftverkehrsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorschriften zu messen sein.