



Ausarbeitung

Einsatz von Drohnen durch die Bundespolizei

Einsatz von Drohnen durch die Bundespolizei

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 281/20
Abschluss der Arbeit: 13. Januar 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Rechtslage für den Einsatz von Drohnen zur Grenzüberwachung durch die Bundespolizei. Zudem wurde gefragt, ob die Bundespolizei in der Praxis Drohnen einsetzt. Im Zusammenhang mit dem staatlichen Einsatz von Drohnen werden im Wesentlichen zwei Punkte problematisiert. Zum einen stellt sich die Frage, ob der Einsatz einen Eingriff in Grundrechte darstellt und zum anderen, welche Befugnisnorm in Betracht kommt. Die Darstellung beschränkt sich auf die Rechtslage zu Kameradrohnen, da in erster Linie diese für die Grenzüberwachung relevant sein dürften.

2. Eingriff in Grundrechte

Die Frage, ob der Einsatz von Drohnen in Grundrechte eingreift bzw. eingreifen kann, ist entscheidend dafür, welche Art der rechtlichen Grundlage für die Maßnahme erforderlich ist. Greift eine polizeiliche Tätigkeit nicht in Grundrechte ein, so genügt für sie eine allgemeine Aufgabenzuweisungsnorm (etwa § 2 BPolG, wonach der Bundespolizei der Grenzschutz obliegt).¹ Für eine Tätigkeit, die in Grundrechte eingreift, wird hingegen eine konkrete Befugnisnorm benötigt.

Bei einer Überwachung durch Kameradrohnen kommt insbesondere ein Eingriff in das Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in Betracht. Dieses gewährleistet dem Einzelnen das Recht, über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten selbst zu bestimmen.² Es umfasst jede Form der staatlichen Erhebung, Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen Informationen.³

Im Falle der **Anfertigung und Speicherung von Bild- und Videoaufnahmen** von Personen liegt ein Eingriff in das Grundrecht vor.⁴ Gleiches gilt bei der schlichten **Live-Übertragung des Kamerabildes** auf einen Monitor ohne weitere Aufzeichnung, da es sich dabei zumindest um eine Datenerhebung handelt.⁵ Bei bloßen **Übersichtsaufnahmen** war lange Zeit umstritten, ob sie einen Eingriff darstellen. Das Bundesverfassungsgericht bejaht dies, wenn die technische Möglichkeit besteht, auf den Übersichtsaufnahmen einzelne Personen (z.B. durch Zoomen oder Erhöhung der Bildauflösung) zu

1 Gusy, Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz – Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen, in: Die Kriminalpolizei, März 2014, S. 3, abrufbar unter https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2014/maerz/detailansicht-maerz/artikel/aufklaerungsdrohnen-im-polizeieinsatz.html?tx_web2pdf_pi1%5Baction%5D=&tx_web2pdf_pi1%5Bargument%5D=print-Page&tx_web2pdf_pi1%5Bcontroller%5D=Pdf&cHash=facaf3a3f43c47a669b0c350eba9b0aa (zuletzt abgerufen am 13. Januar 2021).

2 BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

3 Di Fabio, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 2 Abs. 1 Rn. 176; BVerfGE 78, 77 (84).

4 Albrecht/Schmid, Fliegende Augen für die Bundespolizei? Rechtliche Grundlagen des Einsatzes von Videodrohnen durch die Bundespolizei, in: VR 2017, 181 (182).

5 Albrecht/Schmid, Fliegende Augen für die Bundespolizei? Rechtliche Grundlagen des Einsatzes von Videodrohnen durch die Bundespolizei, in: VR 2017, 181 (182).

identifizieren.⁶ Es kommt dabei nicht darauf an, ob die Identifizierung bereits bei der Aufnahme selbst erfolgt oder beabsichtigt ist, sie kann auch erst im Nachhinein, beispielsweise durch Verknüpfung mit anderen Informationen, ermöglicht werden.⁷ Für die Annahme eines Eingriffs spricht auch, dass Kameradrohnen ein **Gefühl des Überwachtwerdens** verursachen können.⁸ Dies kann einen **Einschüchterungseffekt** auf die beobachteten Personen haben, wodurch sie von der Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten abgehalten werden könnten.⁹

In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass der Einsatz einer Kameradrohne von **hoher Eingriffsintensität** ist.¹⁰ Insbesondere zeichne sich diese Art der Überwachung durch eine große Streubreite¹¹ und die gegenüber der normalen Videoüberwachung eingeschränkte Möglichkeit, sich ihr zu entziehen¹² aus.

3. Befugnisnorm

Da die Überwachung durch Kameradrohnen in Grundrechte eingreifen kann, wird im Folgenden untersucht, welche Befugnisnorm für die Grenzüberwachung mittels Drohnen in Betracht kommt. Gegenwärtig gibt es **keine ausdrückliche gesetzliche Regelung** des Einsatzes von Drohnen zur Grenzüberwachung durch die Bundespolizei.¹³ Einigkeit herrscht darüber, dass die **polizeilichen Generalklauseln** (§ 14 Abs. 1 BPolG, § 21 Abs. 1 BPolG) eine so eingriffsintensive Maßnahme nicht legitimieren können.¹⁴ Es kommen aber mehrere Befugnisnormen in Betracht, unter die der Einsatz von Kameradrohnen gefasst werden könnte.

6 BVerfGE 122, 343 (368 ff).

7 Skobel, Unter den fliegenden Augen der Polizei – Eine grundrechtliche Betrachtung des polizeilichen Drohneinsatzes, in: Die Polizei 2018, 252.

8 Zöller/Ihwas, Rechtliche Rahmenbedingungen des polizeilichen Flugdrohneinsatzes, in: NVwZ 2014, 408 (410).

9 BVerfGE 65, 1 (43); 115, 320 (355 f.); Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme – Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, 2011, S. 116 f.

10 Zusammenfassend Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme – Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, 2011, S. 130 ff., 147 ff.

11 Buckler, (Verfassungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen für den polizeilichen Einsatz sog. „Drohnen“, in: GSZ 2019, 23 (26); Martini, Neue Freunde und Helfer? – Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, in: DÖV 2019, 732 (736).

12 Skobel, Unter den fliegenden Augen der Polizei – Eine grundrechtliche Betrachtung des polizeilichen Drohneinsatzes, in: Die Polizei 2018, 252 (254).

13 Dagegen hat etwa Bayern den Art. 47 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (BayPAG) für den Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen zur Datenerhebung durch die Landespolizei geschaffen.

14 Albrecht/Schmid, Fliegende Augen für die Bundespolizei? Rechtliche Grundlagen des Einsatzes von Videodrohnen durch die Bundespolizei, in: VR 2017, 181 (186); für Niedersachsen Weiner, in: Möstl/Weiner, Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 17. Edition Stand: 1.11.2020, § 31 NPOG Rn. 22.

§ 26 Abs. 1 S. 1 BPolG erlaubt der Bundespolizei, bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen **Veranstaltungen** oder **Ansammlungen an der Grenze** personenbezogene Daten auch durch **Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen** von Teilnehmern zu erheben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit einer solchen Veranstaltung oder Ansammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit an der Grenze entstehen. Die Befugnis beinhaltet die Erhebung und die Speicherung von optischen und akustischen Daten, die eine Identifizierung von Personen ermöglichen.¹⁵ Zulässig ist aber nur eine **offene Datenerhebung**.¹⁶ Sie muss also für den Bürger als staatlicher Informationseingriff erkennbar sein. In der Literatur ist umstritten, ob der Einsatz einer Kameradrohne auf § 26 Abs. 1 S. 1 BPolG gestützt werden kann. Dagegen wird eingewandt, dass eine Ermächtigung zur Überwachung nur Maßnahmen durch solche technischen Mittel erfasse, die zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens bekannt waren.¹⁷ Dies umfasse in Bezug auf § 26 Abs. 1 S. 1 BPolG nur die erdgebundene Videoaufzeichnung.¹⁸ Andere Stimmen bejahen grundsätzlich das Abstellen auf § 26 Abs. 1 S. 1 BPolG, bemängeln aber eine mangelnde Bestimmtheit der Norm.¹⁹

Nach **§ 27 S. 1 Nr. 1 BPolG** kann die Bundespolizei **selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte** einsetzen, um unerlaubte Grenzübertritte oder Gefahren für die Sicherheit an der Grenze zu erkennen. Von § 26 Abs. 1 S. 1 BPolG unterscheidet sich die Vorschrift durch die **Anlass- und Verdachtslosigkeit** des Einsatzes.²⁰ Problematisch ist allerdings die Frage, ob die Kameradrohne als selbsttätiges Bildaufnahme- bzw. Bildaufzeichnungsgerät im Sinne der Norm angesehen werden kann. In der Literatur wird dies (wohl überwiegend) verneint.²¹ Dies erfolgt zum einen unter Verweis auf den **Wortlaut** der Norm, da als „selbsttätig“ nur solche Geräte angesehen werden könnten, die nicht im Einzelfall von einem Menschen bedient werden.²² Ergänzend wird auch auf die

15 Wehr, in: derselbe, BPolG, 2. Aufl. 2015, § 26 Rn. 1.

16 Wehr, in: derselbe, BPolG, 2. Aufl. 2015, § 26 Rn. 1.

17 Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 26 BPolG Rn. 30 unter Verweis auf BVerfGE 141, 200 (290).

18 Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 26 BPolG Rn. 30.

19 Albrecht/Schmid, Fliegende Augen für die Bundespolizei? Rechtliche Grundlagen des Einsatzes von Videodrohnen durch die Bundespolizei, in: VR 2017, 181 (186).

20 Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 27 BPolG Rn. 4.

21 So etwa Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme – Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, 2011, S. 228 ff.; Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 27 BPolG Rn. 19; a.A. Albrecht/Schmid, Fliegende Augen für die Bundespolizei? Rechtliche Grundlagen des Einsatzes von Videodrohnen durch die Bundespolizei, in: VR 2017, 181 (187).

22 Wehr, in: derselbe, BPolG, 2. Aufl. 2015, § 27 Rn. 1. Dagegen gehen Albrecht/Schmid ohne Begründung davon aus, dass Kameradrohnen vom Wortlaut umfasst sein können, siehe Albrecht/Schmid, Fliegende Augen für die Bundespolizei? Rechtliche Grundlagen des Einsatzes von Videodrohnen durch die Bundespolizei, in: VR 2017, 181 (186).

Gesetzesbegründung hingewiesen, die von Geräten ausgeht, die an einem festen Standort installiert sind und (zumeist im Dauerbetrieb) automatische Aufnahmen anfertigen.²³

§ 28 Abs. 1 S. 1 BPolG erlaubt der Bundespolizei die **Erhebung personenbezogener Daten mit besonderen Mitteln der Datenerhebung** unter anderem zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder zur Verhütung von Straftaten nach § 12 Abs. 1 BPolG (unter anderem Ermöglichung eines rechtswidrigen Grenzübertritts), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine solche Straftat gewerbs-, oder gewohnheitsmäßig oder von einer kriminellen Vereinigung begangen werden soll. Voraussetzung ist, dass die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert würde. Die erlaubten „besonderen Mittel der Datenerhebung“ sind in § 28 Abs. 2 BPolG aufgeführt. Darunter sind **technische Mittel** zur Anfertigung von **Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen** in einer für den Betroffenen **nicht erkennbaren** Weise. Videodrohnen dürften grundsätzlich unter diesen Begriff fallen. § 28 Abs. 1 BPolG erlaubt die Datenerhebung aber nur in den genannten Grenzen, sodass nach der Norm **keine anlasslose Überwachung** möglich ist.

4. Einsatz in der Praxis

Die Bundesregierung hat im Jahr 2012 mitgeteilt, dass die Bundespolizei Drohnen unter anderem zur **Überwachung und Aufklärung von Schleusungen im Grenzbereich** einsetze.²⁴ Auch im Jahr 2019 wurde bestätigt, dass die Bundespolizei Drohnen nutze.²⁵

2017 hat die Bundesregierung Auskunft über die **Erprobung** verschiedener neuer Drohnensysteme durch die Bundespolizei gegeben.²⁶ Dazu gebe es eine eigene Arbeitsgruppe. Getestet werde unter anderem die **Überwachung von schwer zugänglichem Gelände an den Grenzen** und die **Überwachung des Seeraums**.

23 BT-Drs. 12/7562, S. 57; so etwa Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme – Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, 2011, S. 228 ff

24 BT-Drs. 17/8693, S. 10.

25 BT-Drs. 19/13786, S. 14.

26 BT-Drs. 19/342, S. 6.