

18.04.2024

Große Anfrage 25

der Fraktion der FDP

Schafft die Landesregierung ein Gesetz zum Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger vor Videoaufnahmen, die mittels Kamera-Drohnen-Flügen durch kommunale Körperschaften, regionale Behörden und Landesbehörden sowie Beliehene gefertigt werden?

Im Jahr 2023 lässt die Landesregierung in der Antwort (Drs.18/529) zur Kleinen Anfrage 144 „Der Einsatz von Drohnen durch die Kommunen: Entsteht ein rechtsfreier Raum mit Blick auf den Datenschutz und die Privatsphäre?“ (Drs. 18/213) mitteilen: „Das Erstellen von Bild- und Tonaufnahmen von Personen mittels Drohnen durch die Kommunen kann einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen und bedürfte dann einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.“

Im Februar 2024 hat unabhängig von der Diskussion in NRW der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung 4 CE 23.2267 am 15.02.2024 entschieden, dass es in dem Bundesland Bayern an einer hinreichenden Rechtsgrundlage für eine ohne Einwilligung des Grundstückseigentümers durchgeführte Drohnenbefliegung eines Wohngrundstücks zur Herstellung und Weiterverarbeitung von Lichtbildaufnahmen im Auftrag einer Gemeinde fehlt und daher solche Lichtbildaufnahmen mittels Drohnen unzulässig sind.

Der Innenausschuss des Landtages von Nordrhein-Westfalen hat am 22.02.2024 die Schaffung einer Gesetzesvorlage auf Antrag und Anforderung der FDP (Drs. 18/4351) vom 16.05.2023 unter der Überschrift: „Grundrechte schützen und Rechtssicherheit schaffen – Regelungschaos bei Drohneneinsätzen beseitigen“ abgelehnt.

Am 29.2.2024 wurde dann eine weitere Kleine Anfrage unter der Überschrift gestellt: „Drohnennutzung durch Gemeinden auch in NRW unzulässig – Folgen der Entscheidung des Beschlusses Az. 4 CE 23.2267 des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.2.2024 auch für NRW trotz Ablehnung des FDP-Antrages im Innenausschuss am 22.02.2024, TOP 3 unter dem Titel: „Grundrechte schützen und Rechtssicherheit schaffen – Regelungschaos bei Drohneneinsätzen beseitigen“?“.

Die Antwort der Landesregierung auf diese Kleine Anfrage stammte vom Umweltministerium und trägt das Datum vom 11.04.2024. Darin werden die Fragen zum Teil nicht vollständig beantwortet, soweit sie sich nämlich auf die Nutzung von Videoaufzeichnungsgeräten bei Kameradrohnen beziehen (Fragen 1 und 2), die bei Drohnenflügen zum Einsatz kommen, wird darauf gar nicht eingegangen. Auch wird die Frage möglicher fehlender Ermächtigungsgrundlagen für die Nutzung von Videoaufzeichnungsgeräten bei Drohnenflügen in NRW gar nicht beantwortet.

Dies führt daher zu der vorliegenden Großen Anfrage.

Datum des Originals: 18.04.2024/Ausgegeben: 24.04.2024

I. Allgemeines

Seit dem 11.09.2018 ist die Europäische Union für den Erlass EU-weit geltender Regelungen der unbemannten Luftfahrt für alle Gewichtsklassen zuständig. In Deutschland galt bis 31.12.2020 eine Drohnen-Verordnung, die ab dem 01.01.2021 durch eine neue EU-Drohnen-Verordnung ersetzt wurde¹, deren Ziel es ist, einen einheitlichen Rechtsrahmen für den Betrieb von Drohnen innerhalb der EU zu schaffen. Sie sieht auch zahlreiche Einschränkungen vor. Behörden dürfen jedoch Ausnahmen und Sondergenehmigungen erteilen, sofern vom Fluggerät keine besondere Gefahr ausgeht und der Flugverkehr nicht maßgeblich gefährdet wird.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat darüber hinaus im Mai 2020 einen Aktionsplan „Unbemannte Luftfahrtsysteme und innovative Luftfahrtkonzepte“ erlassen, in dem es um mögliche Regulierungen für Drohnen, Flugtaxis & Co im öffentlichen Recht geht².

Daneben ist der Betrieb von Drohnen im Luftverkehrsgesetz und in der Luftverkehrsordnung seit 2019 geregelt.

Die Datenschutzkonferenz (DSK) hat am 16.01.2019 ein Positionspapier zur Nutzung von Kameradrohnen durch nicht-öffentliche Stellen veröffentlicht.³

Die Anwendung von Drohnen ist bereits heute vielfältig⁴: Es gibt Transportdrohnen und Drohnen, die auf Baustellen eingesetzt werden⁵, Drohnen, die im Katastrophenfall helfen und solche, die Privatgrundstücke bewachen oder solche, die mittels Wärmebildkameras Vermisste in unwegsamen Geländen suchen und finden können. Es gibt Drohnen, die bei der Verkehrsleitung helfen können und Drohnen, die bei der Vermessung von Grundstücken oder bei der Überprüfung von Grundstücksbebauungen unterstützen können, es gibt Drohnen, die Gefahrenbereiche im Straßenverkehr überwachen und Drohnen, die Flüsse, Seen oder Küstenbereiche vor Verschmutzungen durch Schiffe überwachen können, es gibt auch Drohnen, die Versammlungen von Menschen überwachen und aufzeichnen können und solche, die mittels Gesichtserkennung innerhalb oder außerhalb des Versammlungsrechts Personen aufnehmen, speichern und identifizieren können.

¹ VO: 2019/945, 2019/947 und 2020/639 und 2020/746. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde der Termin für die Anwendung der DurchführungsVO (EU) 2019/974 auf den 31.12.2020 verschoben.

² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/unbemannte-luftfahrtsysteme-1751494#:~:text=Mit%20ihrem%20Aktionsplan%20%22Unbemannte%20Luftfahrtsysteme%20und%20innovative%20Luftfahrtkonzepte%22,Sicherheit%20und%20Ordnung%20als%20h%C3%B6chstes%20Gut%20zu%20wahren.>

³ https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20190116_oh_positionspapier_kameradrohnen.pdf.

⁴ Sebastian Straub, Beobachtung aus der Luft: Grenzen des staatlichen und zivilen Drohneinsatzes, 2019; Christian Schrader, Drohnen und Naturschutz(recht), Natur und Recht 2017, 379ff; Thorsten Griebel, Schutz der Persönlichkeitsrechte vor Drohnenaufnahmen, InTeR 2019, 106; Thomas Klindt, Drohnen für Jedermann – und dann?, InTeR 2015, 61; Tim Uschkereit, Rechtsrahmen für den Betrieb ziviler Drohnen, NJW 2016, S.444ff.

⁵ Stefanie Meyer, Der Einsatz von Drohnen auf Baustellen, 2019 (<https://betrieb-machen.de/drohnenbaustellen/>).

Erlaubnispflichtige Nutzung von Drohnen

Die Datenschutzkonferenz (DSK) bestehend aus dem Bundesdatenschutzbeauftragten, den Landesdatenschutzbeauftragten der Bundesländer und dem Präsidenten des Bayerischen Landesamtes für Datenschutzaufsicht hat ein Positionspapier zur Nutzung von Kameradrohnen⁶ durch nicht-öffentliche Stellen veröffentlicht und kommt zum Ergebnis, dass der Einsatz dieser Geräte insbesondere in städtischen Gegenden fast zwangsläufig gegen die Gesetze verstößt.⁷

Beim Einsatz von mit Kameras ausgestatteten Drohnen ist primär § 6 b BDSG zu berücksichtigen. Diese Vorschrift regelt die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen, wozu auch eine an einer Drohne befestigte Kamera zählt. Für die Anwendbarkeit des § 6 b BDSG ist es unerheblich, ob die Aufnahmen aufgezeichnet werden. Die Vorschrift gilt aber nur für die Beobachtung „öffentlicher Räume“, also öffentlicher Straßen, Plätze und für die Öffentlichkeit zugänglicher Geschäftsräume. „Beobachtung“ setzt eine optische Erfassung von gewisser Dauer voraus. Daher könnte § 6 b BDSG nicht einschlägig sein bei einzelnen Flügen privater Drohnenutzer, die nicht über einen längeren Zeitraum einen bestimmten Raum erfassen. Solche Flüge haben durch ihre „Einmaligkeit“ nicht die erforderliche Dauer für eine Beobachtung und dürften damit auch nach dem EuGH keine Videoüberwachung darstellen. Unternimmt eine Privatperson mit einer Videodrohne einen „Rundflug“ durch die Stadt, unterfällt dies grundsätzlich nicht der datenschutzrechtlichen Regulierung. Vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils⁸ ist die Grenze einer privaten Tätigkeit aber wohl dann überschritten, wenn der öffentliche Raum bzw. sich darin aufhaltende Personen gezielt beobachtet werden. Bei Drohnenflügen, die regelmäßig der gleichen oder einer ähnlichen Strecke folgen, kann die wiederholte Aufnahme durch die fliegende Kamera in ihrer Wirkung einer fest installierten Beobachtungseinrichtung entsprechen. In diesen Fällen kann § 6 b BDSG einschlägig sein. Gleiches gilt, wenn die mit einer Kamera ausgestattete Drohne gezielt einer Person folgt. Eine Videoüberwachung des öffentlichen Raums ist nur dann rechtmäßig, wenn sie für einen der in § 6 b BDSG genannten Zwecke erforderlich ist und ein solcher Zweck die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwiegt. So kommen etwa bei der Überwachung des öffentlichen Teils von Geschäftsräumen § 6 b Nr. 2 BDSG (Wahrnehmung des Hausrechts) und § 6 b I Nr. 3 BDSG (berechtigte Interessen) in Betracht. Ein berechtigtes Interesse nach Nr. 3 kann zum Beispiel der Schutz vor Einbrüchen, Diebstählen oder Sachbeschädigungen sein.

Die Abwägung zwischen den Interessen des Beobachtenden und denen der Betroffenen ist eine Frage des Einzelfalls. Aus Sicht der Betroffenen ist zu berücksichtigen, dass der Eingriff durch die Videoüberwachung per Drohne noch einschneidender ist als bei der stationären Videoüberwachung, da die Drohne den gesamten aus der Luft kontrollierbaren öffentlichen Bereich flächendeckend umfasst und dem Betroffenen folgen kann. Im Hinblick auf diese höhere Eingriffsintensität sind besonders umfassende Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen erforderlich. Dazu kann etwa gehören, dass die Aufnahmen nicht oder nur

⁶ Positionspapier zur Nutzung von Kameradrohnen durch nicht-öffentliche Stellen, Datenschutzkonferenz, Stand: 16.01.2019.

⁷ Das Amtsgericht (AG) Riesa hat einen Mann vom Vorwurf der Sachbeschädigung freigesprochen, der eine über seinem Grundstück schwebende Drohne mit einem Luftgewehr abgeschossen hatte. Der Abschuss der Drohne sei auch verhältnismäßig gewesen, wie das Gericht betonte. Bei dem Drohnenflug habe es sich nicht um eine kindlich-unschuldige Freizeitbeschäftigung wie etwa Drachensteigen lassen oder Modellflugzeug fliegen gehandelt, sondern um eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts durch eine kamerabestückte Drohne. Hierzu auch: Kristina Peters, Angriff der zivilen Drohnen – ist das Strafrecht gewappnet? ZIS 2017, 662ff.

⁸ EuGH C 212/13 Urteil vom 1.12.2014 „Rechtmäßigkeit privater Videoüberwachung unter Miterfassung öffentlichen Raums“, in NJW 2015, 463ff.

kurzzeitig aufgezeichnet werden, nur ein enger Kreis von Berechtigten Zugang zu den Aufzeichnungen erhält und „Unbeteiligte“ durch Schwärzungen, Verpixelungen oder schwächere Auflösungen geschützt werden. Letzteres entspricht auch dem so genannten „Privacy by Default“-Prinzip, wonach möglichst datenschutzfreundliche Einstellungen zu wählen sind.⁹

Erlaubnisfreie Nutzung durch Behörden

Bundes-, Landes- und kommunale Behörden dürfen Ausnahmen und Sondergenehmigungen erteilen, sofern vom Fluggerät keine besondere Gefahr ausgeht und der Flugverkehr nicht maßgeblich gefährdet wird. Für den Betrieb von Flugmodellen und unbemannten Luftfahrtssystemen unterhalb einer Gesamtmasse von 5 kg ist daher grundsätzlich keine Erlaubnis erforderlich. Der Betrieb durch Behörden ist generell erlaubnisfrei, wenn dieser zur Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet, ebenso der Betrieb durch Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, z.B. Feuerwehren, THW, DRK etc.¹⁰

Die gesetzliche Regelung in § 21 K LuftVO lautet:

„Betrieb von unbemannten Fluggeräten durch Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

(1) Keiner Genehmigung nach Artikel 12 der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 bedarf der Betrieb von unbemannten Fluggeräten mit weniger als 25 Kilogramm Startmasse durch oder unter Aufsicht von

1. Behörden, wenn der Betrieb zur Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet,
2. Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Zusammenhang mit Not- und Unglücksfällen sowie Katastrophen.

(2) Die Regelungen der §§ 21h und 21i gelten nicht für den Betrieb von unbemannten Fluggeräten durch oder unter Aufsicht von in Absatz 1 genannten Stellen.

(3) Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sind von der Pflicht zum Betrieb von Zusatzgeräten für die direkte Fernidentifizierung ausgenommen, soweit der Einsatz von unbemannten Fluggeräten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erfolgt.“

Das EU-Recht gilt nicht für Drohnen, wenn sie für Tätigkeiten oder Dienste für das Militär, den Zoll, die Polizei, Such- und Rettungsdienste, die Brandbekämpfung, die Grenzkontrolle und Küstenwache oder ähnliche Tätigkeiten und Dienste eingesetzt werden. Der Erlass von Vorschriften hierfür liegt auch künftig in nationaler Verantwortung.¹¹ Feuerwehr und Hilfsdienste dürfen daher Drohnen (auch Kameradrohnen) im Rahmen des Feuer- und Katastrophenschutzes (zur Erfüllung ihrer Aufgaben) erlaubnisfrei einsetzen. Mangels gesetzlicher Vorgaben hat das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe gemeinsam mit den Hilfsorganisationen bundesweite Empfehlungen für den Einsatz von

⁹ **Tim Uschkeit/ Konrad Zdanowiecki**: Rechtsrahmen für den Betrieb ziviler Drohnen, NJW 2016, 444 (448).

¹⁰ Dies ergab sich schon aus der Altregelung in § 21a LuftVO a.F. (alte Fassung) in der vor dem 18.06.2021 geltenden Fassung und aus der jetzt geltenden Regelung aus § 21k Luftverkehrs-Ordnung (Betrieb von unbemannten Fluggeräten durch Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben)⁹.

¹¹ Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a) der Verordnung (Eu) Nr. 2018/1139.

Drohnen (auch Kameradrohnen) im Bevölkerungsschutz entwickelt.¹² Die Mitgliedsstaaten müssen hierbei allerdings sicherstellen, dass die Sicherheitsziele des EU-Rechts eingehalten werden.¹³ Die oben genannten Empfehlungen sollen daher in diesen Bereichen, in denen das EU-Recht nicht gilt, gleichwohl die Einhaltung der Sicherheitsziele gesetzlich vorgeschrieben ist, angewandt werden.

Der Behördenbegriff in § 21 k LuftVO (alte Fassung: § 21a Absatz 2 S. 1 Nr. 1 der LuftVO) geht jedoch weiter als die EU-Richtlinie. Nach dem Gesetzeswortlaut sind auch Baubehörden, Umweltbehörden und andere umfasst. Das bedeutet, dass die derzeitige Bundesregelung in § 21 k LuftVO EU-rechtswidrig ist.

Dies hat auch das Bundesverkehrsministerium erkannt. Im Juli 2022 hat dieses daher unter dem „Betreff: Mitteilung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Anwendung und Auslegung des Behördenbegriffs und zur geplanten Änderung des § 21k Luftverkehrs-Ordnung“ folgendes bekannt gegeben:

„Von § 21k Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) können ausschließlich Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) im engeren Sinne erfasst werden, so die Auffassung der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA).

Dies umfasst staatliche und nichtstaatliche Akteure, die spezifische Aufgaben zur Bewahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahrnehmen. Zu den BOS zählen z. B. die Polizeien des Bundes und der Länder, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die Bundeszollverwaltung, die Feuerwehren, die Rettungsdienste, die Katastrophen- und Zivilschutzbehörden von Bund und Ländern einschließlich der mitwirkenden Hilfsorganisationen, sowie die mit Sicherheits- und Vollzugsaufgaben gesetzlich beauftragten Behörden und Dienststellen. Alle anderen Behörden werden von diesem Paragraphen nicht erfasst.

Für die 25-Kilogramm-Grenze des § 21k Absatz 1 LuftVO besteht ebenfalls kein Raum mehr. Das BMDV hat dem Luftfahrt-Bundesamt und die Luftfahrtbehörden der Länder diese Auffassung der EASA übermittelt, die ab sofort Anwendung findet. Eine entsprechende kurzfristige Klarstellung in den nationalen Vorschriften ist in Planung.“¹⁴

Danach gilt § 21 k LuftVO nur für Behörden, wie die Polizeien des Bundes und der Länder, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die Bundeszollverwaltung, die Feuerwehren, die Rettungsdienste, die Katastrophen- und Zivilschutzbehörden von Bund und Ländern einschließlich der mitwirkenden Hilfsorganisationen, sowie die mit Sicherheits- und Vollzugsaufgaben gesetzlich beauftragten Behörden und Dienststellendürfen. Für alle übrigen Behörden gilt § 21 K LuftVO nicht! Daraus folgt: Behörden, die nicht nach der EU-Vorschriften vom Kenntnissnachweis für den Betrieb von Drohnen sowie von der Erlaubnispflicht für den Betrieb von Drohnen bis 25 kg Startmasse ausdrücklich befreit sind, müssen sich daher an die generellen Vorschriften halten. Eine Befreiung gilt für diese nicht.

¹² Hierzu wird verwiesen auf: „Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz“ von Herbst 2019 (Bundesamt stellt erstmals bundesweite Empfehlungen für den Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz vor (PDF, 177KB)).

¹³ Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 der Verordnung (Eu) Nr. 2018/1139.

¹⁴ Schreiben des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 20.07.2022, Betreff: Mitteilung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Anwendung und Auslegung des Behördenbegriffs und zur geplanten Änderung des § 21k Luftverkehrs-Ordnung Gültigkeit: ab dem 20. Juli 2022, Aktenzeichen: PG Unb LF/6312.1/8326.1.

Wenn diese Drohnen mit Videoaufzeichnungsgeräten ausgestattet sind, gilt folgendes:

Aus dem Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von 2024 folgt die Feststellung, dass es im bayerischen Abgabenrecht keine spezielle Rechtsgrundlage für eine solche Datenerhebung mittels Videoaufnahmen durch Drohnen gibt. Im Anschluss hat das Gericht festgestellt, dass der Eingriff in die Privatsphäre durch eine fotografische Erfassung der Grundstücke mit Hilfe von Drohnen zu schwerwiegend sei, um über die datenschutzrechtliche Generalklausel des Art. 4 Abs. 1 Bayerisches Datenschutzgesetz gerechtfertigt werden zu können. Aus Sicht des bayerischen Gerichts besteht damit keine Rechtsgrundlage für die Datenerhebung.

Der Fall, dass ein Drohneneinsatz im Rahmen des kommunalen Abgabenrechts erfolgt, ist aus Bayern durch diese Entscheidung bekannt.

Jedoch könnten auch Baubehörden, Umweltbehörden, Straßenverkehrsbehörden und Katastrophenschutzbehörden (um nur ein paar Beispiele zu nennen) in NRW Drohnen mit Videoaufzeichnungsgeräten nutzen.

Auch in NRW ist eine spezielle Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Daten durch und aus Drohneneinsätzen für diesen Zweck nicht erkennbar. Das gilt sowohl für Privatgärten und Terrassen aber auch für den Wohnbereich bei geschlossenen und geöffneten Fenstern und außerdem hinsichtlich der sich im Sichtbereich der Drohne möglicherweise aufhaltenden Personen und deren Privatsphäre. Da zudem die bayerische und die nordrhein-westfälische Generalklausel aus § 3 Abs. 1 Datenschutzgesetz NRW ähnlich sind, dürfte auch die Interessenabwägung des bayerischen Gerichts für NRW entsprechend anwendbar sein. Jedenfalls dürfte im Ergebnis die Entscheidung auch für NRW-Fälle nachvollziehbar sein.

Falls Behörden von Kommunen oder Kreisen die Erstellung von Drohnen-Luftbildern von privaten Grundstücken in anderen Bereichen beauftragen sollten, ist insoweit entscheidend für welchen genauen Zweck die Aufnahmen erfolgen und ob dafür eine spezielle Ermächtigungsgrundlage vorliegt, denn sonst sind unweigerlich Grundrechte verletzt!

Ohne gesetzliche Rechtsgrundlage besteht also immer die konkrete Gefahr, dass der Einsatz von Kameradrohnen mit Videoaufnahmetechnik zu unzulässigen Drohnen-Luftbildern auch in NRW führt, wodurch in die Grundrechte und in die Privatsphäre des Einzelnen eingegriffen wird.

Das bedeutet im Einzelnen:

Drohneneinsatz im Fall Katastrophenschutz

Das BBK (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) hat im Jahr 2019 auf Initiative des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) als koordinierende Stelle in einem intensiven Abstimmungsprozess mit über 60 Fachleuten aus den Feuerwehren, den Hilfsorganisationen, des Technischen Hilfswerks, den Ländern und der Bundespolizei sowie aus der Luftfahrt "Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz" (kurz EGRED) erarbeitet und im Jahr 2019 veröffentlicht.¹⁵

¹⁵ https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/Lagebild/Drohnen/Empfehlungen-Einsatz-Drohnen/empfehlungen-einsatz-drohnen_node.html.

Erstmals wurde damit den Einsatzkräften im Bevölkerungsschutz eine standardisierte Handreichung für den Drohneneinsatz in der Praxis zur Verfügung gestellt.

Darin heißt es:

„3.1.2.6 Betrieb außerhalb der Sichtweite

BOS dürfen Drohnen auch außerhalb der Sichtweite betreiben. Jeglicher Betrieb außerhalb der Sichtweite bedarf jedoch einer äußerst sorgfältigen Bewertung der bestehenden Risiken“

...

„3.1.2.10 Unfälle beim Betrieb von Drohnen

Unfälle beim Betrieb von Drohnen, bei denen eine Person tödlich oder schwer verletzt wurde, oder bei schwerem Sachschaden, insbesondere unter Beteiligung bemannter Luftfahrzeuge, sind vom Drohnensteuerer bzw. von der zuständigen Einsatzleitung an die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung und die Einsatzzentrale der Polizei zu melden.“

....

„3.3 Datenschutz

Das Anfertigen von Bild- und Videoaufnahmen beim Einsatz von Drohnen für Einsatzzwecke von BOS ist zulässig.

Die erhobenen Daten dürfen für einsatztaktische Entscheidungen, für die Planung und Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen einschließlich Übungen verarbeitet werden. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Die Daten, die für die Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden, sind zu löschen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zu beachten. Der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von sich am Einsatzort befindlichen Personen gilt als ein besonders wichtiges Interesse³⁰.

Bei Ausbildungs- und Übungszwecken sind schutzwürdige Interessen der erfassten Personen höher zu beurteilen als im Einsatzfall und es ist ein höherer Maßstab an die Rücksichtnahme auf die Betroffenen anzulegen. Dem ist z. B. durch Unkenntlichmachung mittels Verpixelung Rechnung zu tragen. Die von der Datenerfassung betroffenen Personen sollten nach Möglichkeit informiert werden³¹.

Der Umstand der Datenerfassung sowie Name und Kontaktdaten der Verantwortlichen sollten nach Möglichkeit durch geeignete Maßnahmen wie Hinweisschilder frühestmöglich erkennbar gemacht werden.

Die Regelungen zum Recht am eigenen Bild und zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht gelten unabhängig von den datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

30 Vgl. Erwägungsgrund 45,46 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d) und e) der Verordnung (EU) 2016/679 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (neu).

31 Vgl. Artikel 13 der Verordnung (EU) 2016/679.“

.....

„5.2.2 Mehrere Drohnen an einer Start- und Landestelle

Flugleiter Drohnen: Beim Einsatz mehrerer Drohnen an einer Start- und Landestelle muss die Funktion des Flugleiters³⁵ besetzt werden. Diese kann einer der eingesetzten Drohnensteuerer übernehmen. Er koordiniert den Drohnenflugverkehr an einem Start- und Landeplatz.“

....

„5.2.3 Krisen- und Katastrophenfall

Zur Beratung von übergeordneten Einsatzleitungen oder Stäben über Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Drohnen wird die Einsetzung eines Fachberaters Drohnen im Bevölkerungsschutz empfohlen. Die Ausbildung erfolgt organisationsindividuell.“

.....

„5.3 Einsatzdurchführung

Der Drohneneinsatz untersteht der zuständigen Einsatzleitung. Diese ordnet den Einsatz an, koordiniert und dokumentiert diesen, z. B. im Einsatztagebuch.

Details der Einsatzdurchführung sind in einem Betriebshandbuch (siehe Beispiel für ein Betriebshandbuch in Anhang 4) festzulegen. Während des gesamten Einsatzes ist auf den Eigenschutz der Drohneneinheit zu achten.“

....

„5.3.2 Flugbetrieb

Die sichere Kommunikation zwischen der Einsatzleitung und der drohnenführenden Einheit ist zu gewährleisten.“

....

„5.3.6 Dokumentation und Nachbereitung

Der Drohnensteuerer führt ein persönliches Flugbuch (siehe Muster-Flugbuch-Steuerer in Anhang 5a). Darüber hinaus wird empfohlen, den Betrieb der Drohne einschließlich aller Systemkomponenten sowie besondere Vorkommnisse in einem gerätespezifischen Flugbuch zu dokumentieren und aufzubewahren (siehe Muster-Flugbuch-Flugsystem in Anhang 5b).

Besondere Vorkommnisse beim Drohneneinsatz sind der Einsatzleitung zu melden. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, Auszüge aus der Flugdokumentation in der Einsatzdokumentation zu ergänzen.

Die drohnenführende Einheit führt eine Nachflugkontrolle durch und stellt die Einsatzbereitschaft wieder her (u. a. Sichtprüfung, Reinigung und Ladung der Akkumulatoren); dies sollte anhand von Checklisten erfolgen (→ Anhang 3).

Die Einsätze sind auszuwerten und die Erkenntnisse für Folgeeinsätze zu nutzen.“

.....

„6 Ausbildung

Ein sicherer Betrieb von Drohnen ist durch eine sachgerechte Ausbildung sicherzustellen. Dies gilt insbesondere beim Einsatz von mehreren Drohnen unterschiedlicher BOS an einer Einsatzstelle.

Die Ausbildung untergliedert sich in theoretische und praktische Anteile.

Die praktischen Anteile sollten stufenweise aufgebaut sein. Um die praktischen Fertigkeiten des Fluges zu erlernen, wird empfohlen, die Ausbildung zunächst mit Drohnen ohne Assistenzsysteme zu beginnen. Anschließend ist die Ausbildung mitusterspezifischen Drohnen der jeweiligen Behörde oder Organisation fortzuführen. Organisations- und

einsatzspezifisch sowie abhängig vom verwendeten Flugmuster können spezielle Ausbildungsinhalte notwendig sein.¹⁶

Es gibt hierzu mittlerweile auch eine evaluierte Fassung.

Drohneinsatz durch Baubehörden

Nach dem Erlass des Ministeriums für Digitales und Verkehr vom 20.07.2022 gilt § 21k LuftVO für Baubehörden der Kommunalverwaltung nicht. Diese können daher nicht Drohnen ohne Genehmigung für Flächenüberprüfungen, Grundstücksvermessungen oder für die Prüfung von Bebauungen von Kataster- und Bauämtern einsetzen, auch die Berechnung von Versiegelungsflächen oder die Überprüfung von legalen oder illegalen bzw. abweichenden Bebauungen würde nicht unter § 21k LuftVO fallen.

Zudem stellt sich für den Fall der Videoaufnahmen die Frage, ob eine spezielle Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Daten durch und aus Drohneinsätzen für diesen Zweck vorhanden ist. Das ist derzeit jedoch nicht der Fall, denn es gibt nur im PolizeiG und VersammlungsG eine Regelung über den Einsatz von Drohnen in NRW. Damit stellt jeglicher Drohneinsatz durch Baubehörden sowohl für Privatgärten und Terrassen aber auch für den Wohnbereich bei geschlossenen und geöffneten Fenstern und außerdem hinsichtlich der sich im Sichtbereich der Drohne möglicherweise aufhaltenden Personen und deren Privatsphäre eine Grundrechtsverletzungsgefahr dar.

Unklar ist neben der fehlenden gesetzlichen Rechtsgrundlage möglicher Kamerabefahrungen mittels Drohnenflüge durch Baubehörden, was mit den gesammelten Aufnahmedaten passiert, wo diese gespeichert werden, wie lange diese gespeichert werden, wann diese gelöscht werden, wer darauf Zugriff hat, ob diese mit anderen Datenbanken verbunden werden und welche Auskunftsansprüche die Bürger hierzu haben?

Drohneinsatz durch Straßenverkehrsbehörden

Ohne Genehmigung können Drohnen von Straßenverkehrsbehörden zur Überwachung von Staus im Straßenverkehr auf Autobahnen genutzt werden, wenn dies sicherheitsrelevante Aufgaben sind. Sind diese daher befreit von § 21k LuftVO, wenn der Einsatz von Drohnen aufgrund sicherheitsrelevanter Anforderungen erfolgt? Dagegen könnte § 21 k LuftVO nicht eingreifen, wenn es nur eine allgemeine Verkehrsüberwachung auf Autobahnen ist? Ungeregelt ist, wie es einzuschätzen ist, wenn Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung auch für Geschwindigkeitsüberprüfungen auf den Straßen eingesetzt werden? Und findet § 21 k LuftVO Anwendung, wenn das Befahren der Innenstädte durch PKW mit entsprechenden Luftreinhalteplaketten etc. überwacht werden soll?

Es stellen sich dabei auch die Fragen, ob dann, wenn die Drohnen Kamerabefahrungen machen, auf welcher Rechtsgrundlage dies geschieht, was mit den gesammelten Aufnahmedaten passiert, wo diese gespeichert werden, wann diese gelöscht werden, ob diese mit anderen Datenbanken verbunden werden?

¹⁶ https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/Lagebild/Drohnen/Empfehlungen-Einsatz-Drohnen/empfehlungen-einsatz-drohnen_node.html.

Drohneinsatz im Umweltrecht/ Naturschutz

Über Naturschutzgebieten, Natura-2000 Gebieten und Nationalparks darf nicht geflogen werden. Eine Regelung zu den Naturdenkmälern – die teilweise eine flächenhafte Ausdehnung haben –, ist in der DrohnenVO nicht vorhanden. Die gesetzlich geschützten Biotope nach § 30 BNatSchG sind in der DrohnenVO ebenfalls nicht erwähnt. Hier sind ebenso regelmäßig Handlungen verboten, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung führen können. Je nach Art des Biotopes muss folglich individuell entschieden werden, ob ein Drohneinsatz rechtlich möglich ist.

Ohne Genehmigung könnten Drohnen jedoch von Umweltbehörden zur Überwachung von Umweltschutzmaßnahmen oder Umweltschäden eingesetzt werden.

Sollten Umweltbehörden im Rahmen der untersten staatlichen Umweltbehörden der Länder, die bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelt sind, Drohnen einsetzen, so können sie erlaubnisfrei nach § 21 k LufVO genutzt werden, soweit sie Sicherheitsaufgaben durchführen. Sie können sich jedoch nicht auf § 21 k LuftVO berufen, wenn sie keine Sicherheitsaufgaben durchführen. Das gilt z.B. im Rahmen des Gewässerschutzes und des Bodenschutzes. Die Bezirksregierungen haben im Bereich "Wasser" bestimmte Zuständigkeiten. So sind sie an Gewässern erster und zweiter Ordnung größtenteils zuständig für die Gewässerbenutzungen und die Bewirtschaftung – etwa für den Gewässerausbau und für Stauungen, für Wasserentnahme, Einleitungen und Anlagen an und in Gewässern. Welche Gewässer erster und zweiter Ordnung sind, ergibt sich aus Anlage 1 zum Landeswassergesetz (LWG), wo sie namentlich gelistet sind. Den Bezirksregierungen obliegt auch das Hochwassermanagement, was wiederum eine Sicherungsaufgabe wäre.

Für Selbstverwaltungsangelegenheiten wie Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung bleiben die kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden sowie die Kreise weiter uneingeschränkt selbst zuständig. Zuständige Behörden für den Bodenschutz in Nordrhein-Westfalen sind das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz als oberste Bodenschutzbehörde, die Bezirksregierungen als obere Bodenschutzbehörden sowie die Kreise und kreisfreien Städte als untere Bodenschutzbehörden. Und auch für den Immissionsschutz in NRW sind grundsätzlich die unteren Umweltschutzbehörden der Kreise und kreisfreie Städte zuständig. Für bestimmte Aufgaben sind die Bezirksregierungen als obere Umweltschutzbehörden zuständig.

Bisher liegen nur die „Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz“ vor, die das Anfertigen von Bild- und Videoaufnahmen beim Einsatz von Drohnen für Einsatzzwecke als zulässig erachten. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist zu beachten, der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von sich am Einsatzort befindlichen Personen gilt als ein besonderes wichtiges Interesse.¹⁷

Werden diese Regelungen analog angewandt?

Zudem stellt sich für den Fall der Videoaufnahmen die Frage, ob eine spezielle Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Daten durch und aus Drohneinsätzen für diesen Zweck vorhanden ist. Das ist derzeit nämlich nicht der Fall. Das gilt insbesondere dann, wenn Privatgrundstücke und außerdem hinsichtlich der sich im Sichtbereich der Drohne möglicherweise aufhaltenden Personen und deren Privatsphäre aufgenommen werden.

¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund 45,46 der Verordnung (Eu) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d) und e) der Verordnung (Eu) 2016/679 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (neu).

Unklar ist neben der fehlenden gesetzlichen Rechtsgrundlage möglicher Kamerabefahrungen mittels Drohnenflüge durch Umweltbehörden, was mit den gesammelten Aufnahmedaten passiert, wo diese gespeichert werden, wie lange diese gespeichert werden, wer Zugriff darauf hat, wann diese gelöscht werden, ob diese mit anderen Datenbanken verbunden werden und welche Auskunftsansprüche die Bürger hierzu haben?

Drohneinsätze durch Polizeibehörden

Die Regelungen der Polizeigesetze sind vorrangig vor dem DatenschutzG der Länder. Hiernach kann die Polizei bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsrecht unterliegen, Bildaufnahmen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen über solche Personen anfertigen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten oder nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten begehen werden. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

In § 15 PolG NRW heißt es:

„(1) Die Polizei kann bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen, personenbezogene Daten, auch durch den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen, von Teilnehmern erheben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dabei Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden. Dabei dürfen auch personenbezogene Daten über andere Personen erhoben werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Datenerhebung nach Satz 1 durchführen zu können. Bild- und Tonaufzeichnungen, in Dateien suchfähig gespeicherte personenbezogene Daten sowie zu einer Person suchfähig angelegte Akten sind spätestens einen Monat nach der Datenerhebung zu löschen oder zu vernichten, es sei denn, sie werden zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt oder Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass die Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung ist zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich.

(2) § 24 Absatz 2 und 3 sowie § 32 Absatz 3 und 4 bleiben unberührt.

In § 15a PolG NRW heißt es:

„(1) Zur Verhütung von Straftaten kann die Polizei einzelne öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung beobachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, wenn

1. an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden und die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden oder
2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung nach § 8 Absatz 3 verabredet, vorbereitet oder begangen werden und jeweils ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist. Die Beobachtung ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

(2) Nach Absatz 1 gewonnene Daten dürfen höchstens für die Dauer von 14 Tagen gespeichert werden, es sei denn, sie werden zur Verfolgung von Straftaten benötigt oder Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass eine Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung ist zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich.

(3) Über die Einrichtung der Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel entscheidet die Behördenleiterin oder der Behördenleiter.

(4) Maßnahmen nach Absatz 1 sind zu dokumentieren. Sie sind jeweils auf ein Jahr befristet. Rechtzeitig vor Fristablauf ist zu überprüfen, ob die Voraussetzungen gemäß Absatz 1 weiter vorliegen. Eine Verlängerung um jeweils ein Jahr ist in diesem Fall zulässig.“

In der Drucksache 17/3865 vom 10.10.2018 heißt es zu § 15 a PolG NRW (Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel) wie folgt:

„Die Videobeobachtung zur Verhinderung von Straftaten ist zulässig und stellt keine repressiv-polizeiliche Maßnahme dar (BVerwGE 141, 329). Wichtig erscheint die Hervorhebung, dass es, unter rechtsstaatlichen und polizeieinsatztaktischen Gesichtspunkten, zu einer streng sach- und aufgabenbezogenen Anwendung der Möglichkeiten zur Anordnung der Videobeobachtung kommt, und dass insoweit durch den Gesetzgeber verfügt ist, dass diese seitens der Polizei nur erlaubt ist, wenn gleichzeitig sichergestellt und aktenkundig ist, dass ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist. Das auf Gesetzesebene (nicht nur durch Verwaltungsvorschrift) verfügte Junktim ist unter mehreren rechtlichen Gesichtspunkten angemessen. Der Geltungs- und Rechtsbefolgungsanspruch des Rechtsstaats würde Schaden erleiden, wenn Überwachungsmöglichkeiten geschaffen oder erhalten würden, ohne dass eine sofortige und nachhaltige polizeiliche Gefahrenverhütung, -bekämpfung und Verfolgung sichergestellt wäre, und zwar nicht nur abstrakt und allgemein, sondern konkret hinsichtlich jeder einzelnen Beobachtungseinrichtung. Mit dem Instrument der konkret durchgeführten Videobeobachtung können an den entsprechenden Orten Ansammlungen von potentiellen Straftätern erkannt, Interventionskräfte an diese herangeführt und Straftaten verhütet bzw. Gefahren für die Rechtsordnung abgewendet werden. Darüber hinaus ermöglicht die Videobeobachtung die Identifizierung von Straftätern an diesen Orten.

Deshalb ist in § 15a ein bewusstes Junktim zwischen der Zulässigkeit der Beobachtung und dem tatsächlichen unverzüglichen polizeilichen Eingreifen verfügt, dass ausnahmslos für die Behördenpraxis gilt und u. a. eine entsprechende behördliche Anordnung und Dokumentation nach sich zieht. Damit wird der Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr umgesetzt, [...].

Zum Vorwurf von Kritikern, die eine grenzenlose Videoüberwachung durch die Polizei befürchten, heißt es in der Drucksache:

Abgesehen von dem [...] geltenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hat keine Polizeibehörde auch nur die geringste Veranlassung dazu und das geringste Interesse daran, einsatzfachlich nicht zwingend indizierte Einrichtungen zu installieren. Sollte dies doch vorkommen, würde ein solches Verhalten im Aufsichtswege beendet. Jede Beobachtungseinrichtung ist Teil eines umfassenden örtlichen Diskussionsprozesses und muss im Hinblick auf die strengen gesetzlichen Anforderungen permanent gerechtfertigt werden, und die im Landtag vertretenen Parteien können, auch ohne förmliche Evaluierungsklausel, jederzeit Auskunft über die entsprechende polizeiliche Praxis in Nordrhein-Westfalen verlangen.“

Danach hatte man ganz offenbar Drohnen, die mit Videokameras ausgestattet sind, nicht im Blick, weshalb sich weitere Fragen stellen.

Wir fragen daher die Landesregierung:

I. Grundsatzfragen

1. Ergibt sich (a) aus der Antwort der Landesregierung in der (Drs. 18/213): „Das Erstellen von Bild- und Tonaufnahmen von Personen mittels Drohnen durch die Kommunen kann einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen und bedürfte dann einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.“ und (b) aus der Entscheidung des VerfGH von Bayern 4 CE 23.2267 vom 15.2.2024 , dass es zum Einsatz von Drohnen mit Kameranutzung durch Behörden in NRW einer gesetzlichen Regelung bedarf, um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger in NRW nicht zu verletzen?
2. Wie bewertet die Landesregierung das Positionspapier der Datenschutzkonferenz vom 16.01.2019 zur Nutzung von Kameradrohnen durch nicht-öffentliche Stellen im Hinblick auf den Einsatz von mit Videoaufzeichnungsgeräten ausgestattete Drohnen, die die öffentliche Verwaltung einsetzt im Hinblick auf den Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger in NRW?
3. Wie bewertet die Landesregierung den Beschluss des 4. Senats des Verfassungsgerichtshofs in Bayern 4 CE 23.2267 vom 14.02.2024 in Hinblick auf die NRW-Gesetzeslage und die Fälle, dass ohne gesetzliche Rechtsgrundlage Fälle von Grundrechtsverstößen durch Kommunale Behörden und Kreisbehörden etc. im Einzelfall möglich sind? Werden diese billigend in Kauf genommen oder wird hier vorausschauend gesetzgeberisch gehandelt?
4. In welchen Fällen sind Drohneneinsätze, die mit Kameras ausgestattet wurden und von öffentlichen Stellen genutzt werden, in NRW überhaupt zulässig, um Blicke in nicht einfach zugängliche Orte wie den Garten oder auf die Sonnenterrasse von Bürgerinnen und Bürgern in NRW vorzunehmen?
5. Wie ist die Befreiung von § 21k LuftVG landesrechtlich umgesetzt bzw. wie wird sie umgesetzt? Wirkt sich dies auch auf den Einsatz von Kameras aus? Wenn „ja“, wie?
6. Wie stellt die Landesregierung sicher, dass die Verarbeitung von Daten, die mittels Videokameras an Drohnen durch öffentliche Stellen erst beschafft werden, nicht gegen schutzbedürftige Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person verstoßen, die dabei möglicherweise a) bewusst und b) unbewusst aufgenommen werden?
7. Wie werden von der öffentlichen Hand vorzunehmende Abwägungsprozesse dokumentiert, um a) im Vorfeld aber auch b) im Nachhinein die vorgenommene Interessenabwägung des Verantwortlichen, der eine Drohne einsetzt, mit den Interessen der davon Betroffenen abzuwägen?
8. Können Einsatzzwecke von Drohneneinsätzen mit Videokameras durch die öffentliche Hand im Vorfeld als zulässig oder unzulässig in einem Einsatzfallkatalog der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden?
9. Nach EU-Recht und dem Erlass des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 20.07.2022 (Betreff: Mitteilung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Anwendung und Auslegung des Behördenbegriffs und zur geplanten Änderung des § 21k Luftverkehrs-Ordnung Gültigkeit: ab dem 20. Juli 2022) gilt: Behörden dürfen

Drohnen erlaubnisfrei überall einsetzen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Welche Notwendigkeit weiterer gesetzgeberischer Einschränkungen sieht die Landesregierung beim Einsatz von Kameradrohnen durch kommunale Behörden, Kreisbehörden etc. zum Schutz der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger in NRW?

10. Der 4. Senat des Bayerischen Verfassungsgerichts spricht in seinem Beschluss vom 15.02.2024 auf Seite 4 auch von den Grundsätzen der „Speicherbegrenzung“ in Hinblick auf die Datensparsamkeit. Sind diese Grundsätze in NRW umgesetzt? Wenn „ja“, wie und wo?
11. Wie wird ein kombinierter Einsatz von Kameradrohnen (mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung) in allen behördlichen und ordnungsbehördlichen Bereichen in Hinblick auf das Übermaßverbot bei mehreren Drohnenbefahrungen an einem Tag in einem bestimmten räumlich begrenzten Gebiet zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger in NRW im ländlichen und urbanen Raum geregelt?
12. Da Drohnen schneller, großflächiger und umfassendere Überwachungen vornehmen können und eine Kombination von mehreren Drohnen „effektiver“ arbeiten könnte, stellt sich die Frage, ob es eine Art Übermaßschutz vor a) Drohnen (Transportdrohnen, Verkehrsüberwachungsdrohnen, Umweltstandardüberwachungsdrohnen etc.) und b) Kameradrohnen (z.B. Bauämter, etc.) im Luftraum nach Ansicht der Landesregierung gibt und dieser gesetzlich verankert werden muss?
13. Wie geht die Landesregierung bei Bejahung eines solchen Übermaßschutzes zum Schutz der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürger in NRW vor?
14. Muss nicht nach dem Übermaßverbot als grundgesetzliche Garantie durch gesetzliche Regelungen ein verhältnismäßiger Einsatz erreicht und eingehalten werden und sollte diesen der NRW-Landesgesetzgeber definieren?
15. Auf Grund welcher Rechtsgrundlage wären gesetzlich unbeschränkte Anwendungen von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung durch Behörden möglich, obwohl es in NRW keine spezielle Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Daten durch und aus Drohneneinsätzen für diesen Zweck gibt (denn die bayerische und die nordrheinwestfälischen Generalklausel aus § 3 Abs. 1 Datenschutzgesetz NRW sind ähnlich), so dass aufgrund der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auch in NRW die Grundrechte hinsichtlich der sich im Sichtbereich der Drohne möglicherweise aufhaltenden Personen und deren Privatsphäre verletzt werden könnten?

II. Drohneneinsätze im Katastrophenschutz

16. Genügen die "Empfehlungen für Gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz" (kurz EGRED) dem Gesetzesvorbehalt für den Einsatz von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung?
17. Welche „Risiken“ sind nach „3.1.2.6 Betrieb außerhalb der Sichtweite“ sorgfältig zu bewerten insbesondere in Hinblick auf mögliche Grundrechtsverletzungen?
18. Ergibt sich deswegen eine notwendige Handlungspflicht des NRW-Gesetzgebers zum Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger?

19. Wie viele Meldungen nach „3.1.2.10 Unfälle beim Betrieb von Drohnen“ sind nach Kenntnis der Landesregierung in den letzten 36 Monaten bei der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung und bei den Einsatzzentralen der Polizei (Ländersache) in NRW eingegangen?
20. Welche Einzelfälle können hierzu in chronologischer Reihenfolge dargestellt werden?
21. Ist es nach Ansicht der Landesregierung rechtlich zulässig unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Gesetzesvorbehalts bzw. des Wesentlichkeitsgrundsatzes, dass unter „3.3 Datenschutz“ ausgeführt wird, dass das Anfertigen von Bild- und Videoaufnahmen beim Einsatz von Drohnen für Einsatzzwecke von BOS als zulässig erklärt wird, ohne dass Ausnahmen oder Einschränkungen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte a) Dritter, b) unbeteiligter Dritter und c) aus Gründen des Datenschutzes vorgenommen werden?
22. Falls „ja“, beabsichtigt die Landesregierung hier eine gesetzgeberische Tätigkeit?
23. Wenn „ja“, welche?
24. Wenn „nein“, warum nicht?
25. Ist es nach Ansicht der Landesregierung rechtlich zulässig unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Gesetzesvorbehalts bzw. des Wesentlichkeitsgrundsatzes, dass unter „3.3 Datenschutz“ ausgeführt wird, dass erhobenen Daten für einsatztaktische Entscheidungen, für die Planung und Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen genutzt werden können?
26. Falls „ja“, beabsichtigt die Landesregierung hier eine gesetzgeberische Tätigkeit?
27. Wenn „ja“, welche?
28. Wenn „nein“, warum nicht?
29. Wie wird rechtlich überprüft, dass die Daten, die für die Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden, tatsächlich gelöscht werden, wie unter „3.3 Datenschutz“ vorgesehen?
30. Sind nicht generell Fristen vorzusehen, um eine Löschung von Daten sicherzustellen?
31. Wie stellt die Landesregierung diesen Löschungsanspruch sicher?
32. Wie wird dieser Löschungsanspruch überwacht?
33. Unter „3.3 Datenschutz“ ist vorgesehen, dass von der Datenerfassung betroffenen Personen nach Möglichkeit informiert werden sollten. Wie wird dies im Katastrophenschutz sichergestellt?
34. Ist dies im Katastrophenfall überhaupt praktikabel?
35. Wenn es unter „3.3 Datenschutz“ heißt, dass die Regelungen zum Recht am eigenen Bild und zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht unabhängig von den datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelten, stellt sich die Frage, ob sich daraus nicht ein Gesetzesvorbehalt ergibt und welche Konsequenzen die Landesregierung hieraus zieht?

36. Wie viele „Flugleiter“ nach 5.2.2. gibt es in NRW?
37. Wie viele der unter 5.2.3 geforderten Fachberater für Drohnen im Bevölkerungsschutz, der für die Beratung von übergeordneten Einsatzleitungen oder Stäben über Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Drohnen aufklärt, gibt es in NRW?
38. Haben einzelne Kreise und kreisfreien Städte einen solchen „Fachberater Drohnen“?
39. Wenn „ja“, welche Kreise und kreisfreien Städte sind dies?
40. Falls es einen „Fachberater für Drohnen“ im Sinne von 5.2.3 gibt, wie viele Beratungen bei welchen Kreisen oder Städten hat er bisher durchgeführt?
41. Wie viele Einsatztagebücher nach 5.3 gibt es in NRW für den Einsatz von Kameradrohnen, die im Katastrophenschutz genutzt werden?
42. Sind alle Einsatztagebücher nach einheitlichem Modell aufgebaut?
43. Wie wird nach „5.3.2 Flugbetrieb“ eine sichere Kommunikation zwischen der Einsatzleitung und der drohnenführenden Einheit im Katastrophenschutz sichergestellt?
44. Wie wird diese „sichere Kommunikation“ bei einem langfristigen Stromausfall sichergestellt?
45. Wie viele nach 5.3.6 geforderten persönlichen Flugbücher von Flugleitern im Katastrophenschutz gibt es in NRW?
46. Wie wird durch die Landesregierung eine sachgerechte Ausbildung, insbesondere beim Einsatz von mehreren Kameradrohnen unterschiedlicher BOS an einer Einsatzstelle, sichergestellt?
47. Gibt es hierzu für die im Katastrophenschutz Tätigen konkrete Vorgaben der Landesregierung?
48. Was geschieht mit den gesammelten Aufnahmedaten von Kameradrohnen?
49. Wo werden diese gespeichert?
50. Wann werden diese gelöscht?
51. Werden die gewonnenen Daten mit anderen Datenbanken verbunden?

III. Drohneneinsätze durch Baubehörden

52. Setzen Baubehörden in NRW bereits derzeit Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben ein?
53. Wozu werden Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Bauverwaltung in NRW zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt?

54. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Bauverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit dem Einsatz von Drohnen zum Schutz der Grundrechte (Privatsphäre, Schutz des Wohnbereichs etc.) geschult werden?
55. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Bauverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit den gewonnenen Daten (Film, Ton, etc.) umgehen sollen?
56. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Bauverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit den gewonnenen Informationen (Datenschutz) umgehen?
57. Was geschieht mit den gesammelten Aufnahmedaten?
58. Wo werden diese gespeichert?
59. Wann werden diese gelöscht?
60. Werden die gewonnenen Daten mit anderen Datenbanken verbunden?

IV. Drohneneinsätze durch Straßenverkehrsbehörden

61. Wie viele Straßenverkehrsbehörden setzen Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben in NRW ein?
62. Wozu werden Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Straßenverkehrsverwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt?
63. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Straßenverkehrsverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit dem Einsatz von Drohnen geschult werden?
64. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Straßenverkehrsverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit dem Einsatz von Drohnen mit datenschutzrechtlichem Vorgehen umgehen sollen?
65. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Straßenverkehrsverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit den gewonnenen Informationen (Datenschutz) umgehen?
66. Was geschieht mit den gesammelten Aufnahmedaten?
67. Wo werden diese gespeichert?
68. Wann werden diese gelöscht?
69. Werden die gewonnenen Daten mit anderen Datenbanken verbunden?

V. Drohneneinsätze durch Umweltbehörden, Naturschutzbehörden

70. Wie viele Umweltbehörden setzen Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben in NRW ein?
71. Sind diese nach § 21k LuftVO befreit bzw. in welchen Fällen sind sie nicht befreit?
72. Wozu werden Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Umweltverwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt?
73. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Umweltverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit dem Einsatz von Drohnen geschult werden?
74. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Umweltverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit dem Einsatz von Drohnen mit datenschutzrechtlichem Vorgehen umgehen sollen?
75. Gibt es Vorgaben in NRW, wie die Nutzer von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung in der öffentlichen Umweltverwaltung zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit den gewonnenen Informationen (Datenschutz) umgehen?
76. Ist es rechtlich in Hinblick auf mögliche Grundrechtsverletzungen unproblematisch, dass je nach Biotop individuell über Kameradrohneinsätze entschieden wird, weil eine Regelung zu den Naturdenkmalen – die teilweise eine flächenhafte Ausdehnung haben –, in der DrohnenVO nicht vorhanden ist und die gesetzlich geschützten Biotope nach § 30 BNatSchG in der DrohnenVO ebenfalls nicht erwähnt sind?
77. Was geschieht mit den gesammelten Aufnahmedaten?
78. Wo werden diese gespeichert?
79. Wann werden diese gelöscht?
80. Werden die gewonnenen Daten mit anderen Datenbanken verbunden?

VI. Drohneneinsätze durch Polizeibehörden

81. Gibt es für den Einsatz von Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung zur Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten nach Ansicht der Landesregierung eine einschlägige Rechtsprechung?
82. Wie viele Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung kann die Landesregierung nach § 15 und § 15a PolG NRW einsetzen, d.h. wie viele sind in NRW a) vorhanden und b) einsatzbereit?
83. Woher wissen die betroffenen Bürgerinnen und Bürger, ob nach § 15a PolG NRW Aufzeichnungen durch Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung vorgenommen werden?

84. Sieht die Landesregierung es auch so, dass nach der Gesetzesbegründung des § 15a PolG NRW nur eine fest installierte Videoüberwachung zulässig ist und eine Videoüberwachung mittels Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung daher unzulässig ist, denn darin heißt es wie folgt: „Jede Beobachtungseinrichtung ist Teil eines umfassenden örtlichen Diskussionsprozesses und muss im Hinblick auf die strengen gesetzlichen Anforderungen permanent gerechtfertigt werden, und die im Landtag vertretenen Parteien können, auch ohne förmliche Evaluierungsklausel, jederzeit Auskunft über die entsprechende polizeiliche Praxis in Nordrhein-Westfalen verlangen.“ (Drucksache 17/3865 vom 10.10.2018)?
85. Wenn „nein“, warum nicht?
86. Sieht die Landesregierung es auch so, dass soweit die Polizei Kriminalitätsschwerpunkte künftig auch durch Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung überwachen will, dass das Tatbestandsmerkmal der „offenen Beobachtung“ nicht zu erfüllen sein wird?
87. Wenn „nein“, warum nicht?
88. Zeichnen sich Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung nicht gerade dadurch aus, dass sie für Bürgerinnen und Bürger deutlich weniger wahrnehmbar sind als z. B. ein Polizeihelikopter?
89. Sind Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung, die von der Polizei eingesetzt werden, auch des nachts oder in der Dämmerung durch zusätzliche Maßnahmen wie z. B. Kenntlichmachung der Drohnen durch Blinkzeichen oder laute Geräusche oder vorherige Ankündigung in den Medien notwendigerweise kenntlich zu machen?
90. Ist dies (Blinklicht, laute Geräusche) bei allen Kameradrohnen mit der Möglichkeit der Videoaufzeichnung, die die Polizei einsetzt, der Fall?
91. Fehlen in der Gesetzesbegründung zum Tatbestandsmerkmal der „Erkennbarkeit“ entsprechende Ausführungen (Drucksache 17/3865 vom 10.10.2018)? Wenn „nein“, was wird dazu erklärt?
92. Wie können in Bezug auf Kameradrohnenflüge durch Polizeieinsätze, die in der Gesetzesbegründung (Drucksache 17/3865 vom 10.10.2018) hervorgehobenen umfassenden örtlichen Diskussionsprozessen erzeugt werden?
93. Wie viele solcher Diskussionsprozesse gab es seit 2019 in NRW und wie viele Drohneneinsätze der Polizei gab es seit 2019 in NRW?
94. Wird in NRW bei der Anwendung von Kameradrohnen mit Videoaufzeichnungsgeräten auch eine Gesichtserkennungssoftware, auch FRT genannt, (engl. facial recognition Technologie) genutzt, die die Zuordnung eines Gesichts zu einer bestimmten Person mittels einer Maschine vornimmt?
95. Wie verhindert die Landesregierung, dass durch den Einsatz von Kameradrohnen im Rahmen von § 15a PolG NRW aufgrund großer Streubreite der Aufnahmen nach der Rechtsprechung des BVerfG schwerwiegende Grundrechtseingriffe (BVerfGE 115, 320, 347 ff; 120, 378, 402; 125, 260, 320 f., Rn 213) zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger erfolgen können?

96. Wie stellt die Landesregierung sicher, dass bei der Anwendung von Drohneneinsätzen nach § 15a PolG NRW oder einer anderen Norm des PolG, die Drohneneinsätze zulässt, die verwendeten Daten Betroffener wie Nichtbetroffener nach den Vorgaben des Datenschutzes behandelt werden?
97. Was geschieht mit den gesammelten Aufnahmedaten?
98. Wo werden diese gespeichert?
99. Wann werden diese gelöscht?
100. Werden die gewonnenen Daten mit anderen Datenbanken verbunden?

Henning Höne
Marcel Hafke
Dr. Werner Pfeil

und Fraktion