

Technik vs. Recht: Verfassungs- und polizeirechtliche Probleme des Einsatzes von Aufklärungsdrohnen in Deutschland – am Beispiel des Castor-Transportes nach Gorleben im November 2010*

Jana Hertwig / Damla Kuvvet**

The use of drones in police actions is a relatively new matter for German legal theory and practice. This was reflected by the indignant reactions of the public and media after the recent use of a drone by the Lower Saxony police during the Castor Transport 2010 to the Wendland. But why are drones as a mechanical operating resource, used by the police, such a controversial issue? German police has been making video and audio recordings of demonstrations in accordance with the Assembly Law, as well as of other events not covered by the Assembly Law for many years. So what are the differences between the use of drones and the traditional missions of technical means? And which legal problems may arise from such police actions? The authors take the first use of reconnaissance drones in a German police operation as an opportunity to examine these questions in detail, with regard to both, special and general Police Law.

Der Einsatz von Drohnen bei polizeilichen Maßnahmen ist für die deutsche Rechtstheorie und -praxis eine relativ neue Materie. Dies zeigte sich vor allem an den empörten Reaktionen der Bevölkerung und Medien nach dem jüngsten Einsatz einer niedersächsischen Polizeidrohnne beim Castor-Transport 2010 ins Wendland. Doch warum sorgt die Drohnne als technisches Einsatzmittel der Polizei für so viel Aufruhr? Die Polizei macht seit vielen Jahren Bild- und Tonaufnahmen von Demonstrationen im Sinne des Versammlungsgesetzes und ebenso von anderen Veranstaltungen, die nicht unter das Versammlungsgesetz fallen. Welche Unterschiede gibt es zu den herkömmlichen Einsätzen von technischen Mitteln? Und welche Probleme können bei derartigen Polizeimaßnahmen rechtlich gesehen entstehen? Die Autorinnen nehmen den erstmaligen Einsatz von Aufklärungsdrohnen im Rahmen eines Polizeieinsatzes in Deutschland zum Anlass, um die gestellten Fragen sowohl nach besonderem als auch nach allgemeinem Polizeirecht näher zu prüfen.

1. Sachverhalt

Die niedersächsische Polizei Lüneburg hat beim Castor-Transport nach Gorleben im November 2010 erstmals eine ferngesteuerte Überwachungsdrohnne eingesetzt. Der unbemannte Mini-Flieger war 91 Zentimeter lang und mit zwei Rotoren, einer Tageslicht- und einer Dämmerungskamera ausgestattet. Die Anschaffungskosten betragen circa 47.000 Euro. Die Bilder der Mini-Drohnne können in Echtzeit an deren Bodenstation übertragen und dort aufgezeichnet werden. Die Drohnne wurde vier Mal eingesetzt. Ziele des Drohnneinsatzes seien Luftaufklärung, Einsatzführung, Beweissicherung und Dokumentation gewesen. Insbesondere sollten mit den Aufnahmen auch nachträglich Straftaten aufgeklärt werden können.¹

Während das niedersächsische Innenministerium den Einsatz nicht weiter kommentieren wollte, sorgten die Flüge der lautlosen Drohnne bei Atomgegnern für Kritik. Die Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg (BI) hält ihre Benutzung für rechtlich äußerst problematisch, „weil Fotos und Videoaufnahmen das Persönlichkeitsrecht von Demonstranten verletzen.“² Nach Ansicht der Grünen-Fraktionschefin im Europäischen Parlament, Rebecca Harms, bestätige der Einsatz solcher Mittel, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel seine Gültigkeit verloren habe. Da die Gorleben-Pläne politisch nicht durchsetzbar seien, greife der Staat zu allen Mitteln, den Bürgerprotest zu kontrollieren und abzuwehren. Der skandalöse Generalverdacht, unter den die Regierung die Demonstranten mit dem Drohnneinsatz

stelle, und der Gorleben-Einsatz insgesamt seien einer Demokratie unwürdig.³

2. Verfassungsrechtliche Probleme des Einsatzes von Aufklärungsdrohnen

Der Einsatz der Polizeidrohnne beim Castor-Transport nach Gorleben 2010 soll zum Anlass genommen werden, um der generellen Frage nachzugehen, welche verfassungsrechtlichen Probleme mit dem Einsatz von Aufklärungsdrohnen

* Der Aufsatz ist die Fassung des am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum im Rahmen des Expertenworkshops „Humanitär-völkerrechtliche Einhegung unbemannter Systeme“ am 21. Januar 2011 gehaltenen Vortrages von Damla Kuvvet. Die Autorinnen danken Rechtsreferendar Florian Eumann für die Unterstützung.

** Dr. iur. Jana Hertwig, LL.M. (Eur. Integration) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV und stellvertretende Chefredakteurin der Fachzeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“. Damla Kuvvet studiert Rechtswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum und ist als studentische Mitarbeiterin am IFHV im DSF-geförderten Forschungsprojekt „Völkerrechtliche Einhegung unbemannter militärischer Luftsysteme“ tätig.

¹ Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V., Erstmals ferngesteuerte Polizei-Drohnne bei Castor-Protesten eingesetzt?, Pressemitteilung v. 16. November 2010, <http://www.bi-luechow-dannenberg.de> (30. Juni 2011).

² *Ibid.*

³ Tagesschau.de, Polizei setzte bei Castor-Protesten Überwachungsdrohnne ein, 16. November 2010, <http://www.tagesschau.de>.

im Rahmen von Versammlungen verbunden sein könnten. Es stellt sich mithin die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Drohneneinsätzen im Rahmen von Polizeieinsätzen bei Demonstrationen. Mögliche Beschwerdeführer könnten hierbei eine Verletzung ihrer Grundrechte auf Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung im Klageweg geltend machen. Beide Grundrechte sollen deshalb anhand der möglichen polizeilichen Handlungen mittels einer Drohne überprüft werden: 1.) Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen: Fotoaufnahmen, Videoaufnahmen und Aufnahmen mit Mikrofon sowie 2.) Videobeobachtung der Versammlung und Übertragen der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sogenannten „Kamera-Monitor-Verfahren“ ohne Speicherung der Daten. Gleichzeitig soll der Frage nachgegangen werden, ob sich rechtliche Unterschiede zwischen Drohneneinsätzen und bisherigen polizeilichen Einsatzmitteln (beispielsweise Hubschrauber, Kameraswagen) ergeben.

2.1. Eingriff in die Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 8 Absatz 1 GG

Das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen sowie die bloße Videobeobachtung müssten einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 8 Absatz 1 GG darstellen. Ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts ist jedes staatliche Handeln, das die Ausübung oder Wahrnehmung des Grundrechts zumindest erschwert.⁴ Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) folgend, welches (zumindest für die speziellen Grundrechte) einen modernen Eingriffsbegriff zugrunde legt, genügt für einen Eingriff jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht.⁵

2.1.1. Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen

Fertigt die Polizei während einer Versammlung Bild- und Tonaufnahmen eines Versammlungsteilnehmers an, stellt dies einen Eingriff in den Schutzbereich des Versammlungsrechts dar, denn der betroffene Versammlungsteilnehmer kann sich durch die Aufnahmen eingeschüchtert fühlen und in seinem Verhalten beeinflusst werden. Er könnte von der Teilnahme an der Versammlung abgeschreckt werden oder sich in dieser nicht frei bewegen. Muss er damit rechnen, dass die Teilnahme an der Versammlung behördlich registriert wird und ihm dadurch Risiken entstehen, wird er möglicherweise auf eine Ausübung seines Grundrechts verzichten.⁶ Dies kann aber nicht im Sinne des Grundrechtsschutzes aus Artikel 8 GG sein.

2.1.2. Videobeobachtung im „Kamera-Monitor-Verfahren“

Problematischer gestaltet sich die Eingriffsqualität bei der bloßen Videobeobachtung der Versammlung. Hier ist es in der Tat fraglich, ob auch das bloße Beobachten der Versammlung und das Übertragen der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sogenannten „Kamera-Monitor-Verfahren“ einen Eingriff darstellen. Dies könnte deshalb verneint werden, weil hier keine Speicherung der Aufnahmen erfolgt,

sondern lediglich die Versammlung beobachtet wird, und der einzelne Versammlungsteilnehmer mithin gar nicht betroffen wäre.

Betrachtet man die einschlägige neuere Rechtsprechung, so ist festzustellen, dass die Gerichte auch schon in dem Beobachten einer Versammlung einen Eingriff sehen.

So hat am 29. November 2010 das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Münster⁷ bestätigt, wonach die durchgängige polizeiliche Videobeobachtung einer friedlichen Versammlung von etwa 40 bis 70 Teilnehmern rechtswidrig war. Die Kameraübertragung sei geeignet gewesen, bei den Versammlungsteilnehmern das Gefühl des Überwachtwerdens mit den damit verbundenen Unsicherheiten und Einschüchterungseffekten zu erzeugen. Aufgrund der Dauer des Einsatzes und der geringen Teilnehmerzahl sei auch ohne Speicherung eine intensive, länger andauernde und nicht nur flüchtige Beobachtung selbst einzelner Versammlungsteilnehmer auf dem Monitor möglich gewesen. Bei der aufnahmebereiten Kamera sei zudem aus Sicht eines (verständigen) Versammlungsteilnehmers zu befürchten gewesen, die Aufnahme könne beabsichtigt oder versehentlich jederzeit ausgelöst werden. Der Einsatz habe sich darüber hinaus signifikant sowohl von bloßen Übersichtsaufnahmen als auch von einer reinen Beobachtung durch begleitende Beamte oder sonstige Dritte unterschieden.⁸

Auch das Verwaltungsgericht Berlin sah in seinem Urteil vom 5. Juli 2010 in dem bloßen Beobachten einer Versammlung im „Kamera-Monitor-Verfahren“ einen Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. In dem hier vorliegenden Fall hatte das Verwaltungsgericht Berlin darüber zu entscheiden, ob die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen während einer Versammlung einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt. Das Gericht wies darauf hin, dass es keinen Unterschied mache, ob die durch die Polizei gefertigten Aufnahmen auch gespeichert wurden, denn das Beobachten der Teilnehmer stelle bereits einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Das polizeiliche Handeln knüpfe einzig und allein an die Wahrnehmung des Versammlungsrechts durch die Teilnehmer an. Demnach sei die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen nach dem „Kamera-Monitor-Prinzip“ auch geeignet, bei den Teilnehmern ein Gefühl des Beobachtetseins hervorzurufen und diese – wenn auch ungewollt – in ihrem Verhalten zu beeinflussen oder von der Teilnahme an der Versammlung abzuhalten. Ob die Aufnahmen tatsächlich

⁴ Nach dem klassischen Eingriffsbegriff wird unter einem Grundrechtseingriff ein rechtsförmiger Vorgang verstanden, der unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares Ge- oder Verbot zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt.

⁵ BVerfGE 105, S. 299, in: Neue Juristische Wochenschrift 55 (2002), S. 2626.

⁶ BVerfG, Beschluss v. 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08, in: Neue Juristische Wochenschrift 62 (2009), S. 1481; BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83, in: BVerfGE 65, S. 1 (Volkszählung).

⁷ VG Münster, Urteil v. 21. August 2008 (durchgängige Videobeobachtung einer friedlichen Versammlung zum Thema „Urantransporte stoppen“ von ca. 40-70 Teilnehmern im „Kamera-Monitor-Verfahren“), Az. 1 K 1403/09.

⁸ OVG NRW, Urteil v. 23. November 2010, Az. 5 A 2288/09 (rechtskräftig).

auch gespeichert wurden, könne der einzelne Versammlungsteilnehmer nicht wissen.⁹

Anknüpfungspunkt für einen Eingriff ist demnach nach beiden Urteilen, ob bei den Versammlungsteilnehmern das Gefühl des Überwachtwerdens mit den damit verbundenen Unsicherheiten und Einschüchterungseffekten erzeugt wird. Das Schrifttum ist sich indes uneinig. Zum Teil wird vertreten, dass jede Anwesenheit einer Kamera die Befürchtung der Registrierung auslösen könne und damit einen Eingriff darstelle.¹⁰ Andererseits wird betont, nur extensive, unnötige Überwachungsmaßnahmen hätten Eingriffsqualität.¹¹ Speziell im Hinblick auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin wird angeführt, dass diese Rechtsprechung zu einer Versubjektivierung von Grundrechten führe, da nicht entscheidend sei, ob ein objektiver Grundrechtseingriff stattfindet, sondern die Befürchtung, dies könnte geschehen, genüge. Insbesondere bei Großdemonstrationen, die stets eine erhebliche Koordinierung von Polizeikräften erfordern, könne dem Staat nicht generell eine Totalüberwachung unterstellt werden, denn dies würde die Grenze zur Versubjektivierung überschreiten. Solange der Staat nicht einschüchternd auf trete, sondern mit maßvollen, notwendigen Maßnahmen lediglich zum Schutz der Versammlungsteilnehmer seine eigenen Kräfte koordiniere, könne dies keinen Grundrechtseingriff darstellen. Es handele sich um subjektive Belastungen, die sich unterhalb der Schwelle zum Eingriff bewegen. Allenfalls unnötige Überwachungsmaßnahmen könnten als Eingriff qualifiziert werden.¹²

Hier wird indes übersehen, dass dies erst eine Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einschließlich der Verhältnismäßigkeitsprüfung darstellt. Im Zusammenhang mit der Prüfung, ob ein Eingriff vorliegt, kann noch nicht entscheidend sein, ob der Staat lediglich seine Polizeikräfte koordinieren möchte und dabei maßvoll agiert. Die im Hinblick auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin geäußerte Kritik im Schrifttum kann deshalb nicht überzeugen. Entscheidend für einen Eingriff ist mithin einzig und allein, ob sich die Versammlungsteilnehmer überwacht fühlen.

Ob es einen rechtlichen Unterschied macht, wenn statt des Hubschraubers oder des Einsatzwagens mit Videokamera nunmehr eine Aufklärungsdrohne eingesetzt wird, hängt davon ab, ob der einzelne Versammlungsteilnehmer Kenntnis vom Drohneneinsatz hat. Denn nur dann liegt ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit vor, da sowohl das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen als auch die bloße Videobeobachtung mittels einer Drohne geeignet sind, bei den Versammlungsteilnehmern ein Gefühl des Überwachtwerdens zu erzeugen. Beim Einsatz von Drohnen ergibt sich aber die Besonderheit, dass dieser Einsatz sehr leise erfolgt und die Versammlungsteilnehmer mithin regelmäßig den Drohneneinsatz nicht bemerken werden. Dies war auch beim Castor-Transport nach Gorleben im November 2010 der Fall, bei dem erst im Nachgang der Drohneneinsatz bekannt wurde. Nicht einmal der Einsatzleiter soll Kenntnis gehabt haben. Bemerkten die Versammlungsteilnehmer mithin den Drohneneinsatz nicht, können sie sich auch nicht in ihrer Versammlungsfreiheit beeinträchtigt fühlen. Ein Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 8 Absatz 1 GG ist in diesem Fall dann aber zu verneinen.

2.2. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Artikel 2 Absatz 1 GG i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 GG

Darüber hinaus könnten das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen sowie die bloße Videobeobachtung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Artikel 2 Absatz 1 GG i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 GG darstellen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.¹³ Nur dem Einzelnen steht es mithin frei, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

2.2.1. Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen

Fertigt die Polizei während einer Versammlung Bild- und Tonaufnahmen eines Versammlungsteilnehmers an, stellt dies einen Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dar. Denn der betroffene Versammlungsteilnehmer kann nicht selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen.

2.2.2. Videobeobachtung im „Kamera-Monitor-Verfahren“

Unter Hinweis auf vorangegangene Entscheidungen anderer Gerichte sahen das Verwaltungsgericht Berlin sowie das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen auch in dem bloßen Beobachten der Versammlungsteilnehmer ohne Speicherung der aufgenommenen Bilder einen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung, denn die Beobachtung, Auswertung und Speicherung der Daten stelle aus Sicht der betroffenen Versammlungsteilnehmer einen einheitlichen Lebenssachverhalt dar.¹⁴ Zudem bestehe bei der Anfertigung von Übersichtsaufnahmen jederzeit die Möglichkeit, ohne Weiteres von der Übersichtsaufnahme in die Nahaufnahme überzugehen (Zoomen) und somit den Einzelnen individuell zu erfassen. Durch die so aufwandslose Möglichkeit der Erhebung personenbezogener Daten liege eine faktische Beeinträchtigung des grundrechtlichen Schutzgegenstandes vor, die einer Grundrechtsgefährdung als Eingriff gleichkomme.

⁹ VG Berlin, Urteil v. 5. Juli 2010 (Videobeobachtung einer friedlichen Versammlung zum Thema „Ausstieg aus der Atomenergie und gegen Endlagerung von Atommüll“ mit Anfertigen von Übersichtsaufnahmen im „Kamera-Monitor-Verfahren“), Az. 1 K 905/09 (nicht rechtskräftig), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 29 (2010), S. 1442 f.

¹⁰ F. Roggan, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen. Oder: Immer mehr gefährliche Orte für Freiheitsrechte, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 20 (2001), S. 136.

¹¹ B. Pieroth/B. Schlink, Staatsrecht II, 24. Aufl., Rn. 706.

¹² Vgl. S. Söllner, Anmerkung zum Urteil des VG Berlin vom 5. Juli 2010 – 1 K 905/09, in: Deutsche Verwaltungsblätter 19 (2010), S. 1248 ff.

¹³ BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, in: BVerfGE 65, S. 1, 41 f. (Volkszählung).

¹⁴ OVG NRW, Urteil v. 8. Mai 2009, Az. 16 A 3375/07, Juris. Rn. 39 (Videoüberwachung einer Universitätsbibliothek); VG Berlin, Videoüberwachung einer Versammlung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 29 (2010), S. 1442 f.

Im Unterschied zur Eingriffsqualität bei der Versammlungsfreiheit kommt es hier indes nicht darauf an, ob die Versammlungsteilnehmer Kenntnis vom Drohneinsatz haben. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt nämlich auch dann vor, wenn die Versammlungsteilnehmer keine Kenntnis vom Drohneinsatz haben. Denn hier kommt es nicht auf die Kenntnis, sondern auf die bloße Tatsache an, ob es dem Einzelnen verwehrt wurde, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt also vor, soweit die Polizei mittels Drohnen Bild- und Tonaufnahmen anfertigt oder die Versammlung lediglich beobachtet. Es ergeben sich damit keine rechtlichen Unterschiede bei einem Einsatz von Aufklärungsdrohnen anstelle eines Hubschraubers oder Einsatzwagens. Auch in diesem Fall liegt ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor, da auch hier die Beobachtung, Auswertung und Speicherung der Daten aus Sicht der betroffenen Versammlungsteilnehmer einen einheitlichen Lebenssachverhalt darstellen. Würden Übersichtsaufnahmen mittels einer Drohne angefertigt, könnte auch hier ohne Weiteres von der Übersichtsaufnahme in die Nahaufnahme übergegangen werden und somit der Einzelne individuell erfasst werden.

2.3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in beide Grundrechte

Ist mithin ein Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit bzw. in denjenigen der informationellen Selbstbestimmung festzustellen, bedarf es zu deren verfassungsrechtlicher Rechtfertigung einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, da beide Grundrechte nicht schrankenlos gewährleistet werden. Aus dieser Rechtsgrundlage müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben; zudem muss sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Als Ermächtigungsgrundlage für das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen sowie das Videobeobachten der Versammlung (als sogenannte „Minusmaßnahme“¹⁵ zu den Aufnahmen) kommt § 12a Absatz 1 Satz 1 VersammlG¹⁶ in Betracht, auf den § 19a VersammlG für Versammlungen unter freiem Himmel verweist. Die gleiche Regelung findet sich in den Versammlungsgesetzen von Bayern (2008), Sachsen (2010)¹⁷ und Sachsen-Anhalt (2009), die von der im Zuge der Föderalismusreform auf die Länder übergegangenen Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht¹⁸ Gebrauch gemacht haben.¹⁹

Nach § 12a Absatz 1 Satz 1 VersammlG i.V.m. § 19a VersammlG sowie den gleichlautenden Regelungen der Versammlungsgesetze der Bundesländer darf die Polizei Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen nur dann anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Dabei dürfen die Maßnahmen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind (Satz 2). Öffentliche Sicherheit meint die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, der

subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen und von Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates. Öffentliche Ordnung ist die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.²⁰

Die Polizei darf eine Aufklärungsdrohne (wie auch bislang Hubschrauber) zur Videobeobachtung oder zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen nur einsetzen, wenn sie konkrete Anhaltspunkte dafür hat, dass von den betreffenden Versammlungsteilnehmern eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Tatsachen darauf hindeuten, dass von den Versammlungsteilnehmern strafbare Handlungen zu erwarten sind – etwa aus Vorbereitungstreffen, Internetaufrufen, Flugblättern oder Verhaltensweisen von Teilnehmern im unmittelbaren Vorfeld oder in der Versammlung selbst. Das Verwaltungsgericht Münster hat in seinem Urteil indes darauf hingewiesen, dass die Gefahr der Begehung von Ordnungswidrigkeiten nicht die erforderliche erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. Zudem betonte das Gericht, dass auch die bloße (abstrakte) Möglichkeit von Gefahren für die öffentliche Sicherheit – etwa aufgrund der gewählten Demonstrationsroute nahe des Gleisbereichs –, ein bloßer Verdacht oder entsprechende Vermutungen sowie das von der Polizei erwähnte „nie von vornherein auszuschließende Risiko“, dass Versammlungen „einen unvorhersehbaren und ggf. Gefahren begründenden Verlauf“ nehmen, im Rahmen des § 12a Absatz 1 Satz 1 VersammlG nicht ausreichen.²¹

¹⁵ Mit dieser Wortwahl das VG Münster, Urteil v. 21. August 2009, Az. 1 K 1403/08.

¹⁶ VersammlG v. 15. November 1978, BGBl. I S. 1789, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24. März 2005, BGBl. I S. 969.

¹⁷ Der SächsVerfGH hat mit Urteil vom 19. April 2011 (Az.: Vf. 74-II-10) festgestellt, dass das Sächsische Versammlungsgesetz aus formellen Gründen verfassungswidrig und nichtig sei, da der Wortlaut des Versammlungsgesetzes sich weder der Gesetzesvorlage noch den im Gesetzgebungsverfahren nachfolgenden Parlamentsdokumenten entnehmen ließe. Damit entspreche die Gesetzesvorlage zum Sächsischen Versammlungsgesetz nicht den Anforderungen des Art. 70 Abs. 1 SächsVerf., aus welcher sich auch inhaltliche Anforderungen an Gesetzesvorlagen ergäben – nämlich das Gebot, dem Abgeordneten „einen verständlichen, schriftlich niedergelegten, endgültig gemeinten beschlussreifen Textvorschlag“ zu unterbreiten, um ihm damit eine eigenverantwortliche Entscheidung über Gesetzgebungsvorhaben zu ermöglichen. Bis zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes gilt in Sachsen wieder das VersammlG des Bundes.

¹⁸ Vgl. das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

¹⁹ Zurzeit gilt in den meisten Bundesländern noch das Versammlungsgesetz des Bundes (Artikel 125a GG), solange die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben. Inzwischen ist auch für Niedersachsen das Versammlungsgesetz in Kraft getreten (am 1. Februar 2011); verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts vom 7. Oktober 2010, Nds. GVBl. 2011, S. 465. Da der vorliegende Beitrag die schriftliche Fassung des Vortrages vom 21. Januar 2011 darstellt, bleibt es hier bei der Prüfung nach der alten Rechtslage – und damit ohne das Niedersächsische Versammlungsgesetz.

²⁰ C. Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl., 2009, Rn. 79 ff.

²¹ VG Münster, Urteil v. 21. August 2009, Az. 1 K 1403/08.

Zusätzlich zu den konkreten Anhaltspunkten für eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung hat die Polizei aber auch darauf zu achten, dass sowohl die Videobeobachtung als auch die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen offen erfolgen. Dies ergibt sich zwar nicht ausdrücklich aus dem Wortlaut des § 12a Absatz 1 VersammlG. Gleichwohl weist die Literatur auf diese Voraussetzung hin und betont, dass der allgemeine Vorrang offener vor verdeckter Datenerhebung gelte.²² Das Bayerische VersammlG enthält dagegen eine ausdrückliche Regelung in Artikel 9 Absatz 1 Satz 1.

Der allgemeine Vorrang offener vor verdeckter Datenerhebung steht beim Einsatz von Aufklärungsdrohnen indes infrage, da der Drohneneinsatz mit einer weitaus geringeren Lautstärke verbunden ist als der Einsatz mit einem Hubschrauber und damit regelmäßig verdeckt erfolgt. Dies war auch beim Castor-Transport nach Gorleben im November 2010 der Fall, bei dem die Polizei erst im Nachgang den Drohneneinsatz bekannt gegeben hat. Verwendet die Polizei demnach Aufklärungsdrohnen, ohne die Versammlungsteilnehmer darüber zu informieren, kann sie ungehindert die Versammlungsteilnehmer beobachten und Aufnahmen anfertigen. Damit verstößt sie allerdings gegen das Gebot der offenen Datenerhebung. Der Einsatz ist dann nicht mehr gemäß § 12a Absatz 1 Satz 1 VersammlG i.V.m. § 19a VersammlG verfassungsrechtlich rechtfertigbar, da deren Voraussetzungen nicht vorliegen.

2.4. Zwischenergebnis im Hinblick auf rechtliche Unterschiede beim Einsatz von Drohnen

2.4.1. Grundsätzlich keine Unterschiede

Grundsätzlich ergeben sich bei der Frage nach dem Vorliegen eines Eingriffs in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit und dem der informationellen Selbstbestimmung keine Unterschiede, wenn statt der bisherigen polizeilichen Einsatzmittel (Hubschrauber, Kamerawagen) nunmehr Aufklärungsdrohnen eingesetzt werden.

2.4.2. Eingriff

Bemerken die Versammlungsteilnehmer aber den Drohneneinsatz nicht, weil dieser regelmäßig geräuscharm erfolgt, scheitert ein Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit an der fehlenden Betroffenheit der Teilnehmer. Allerdings bleibt es bei einem Eingriff in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung, da es hier nicht auf die Kenntnis, sondern auf die bloße Tatsache ankommt, ob es dem Einzelnen verwehrt wurde, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

2.4.3. Rechtfertigung: Verdeckte Datenerhebung

Verwendet die Polizei Aufklärungsdrohnen, ohne die Versammlungsteilnehmer darüber zu informieren, ist der Eingriff verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, da die regelmäßig mit dem Einsatz von Drohnen verbundene verdeckte Datenerhebung einen Verstoß gegen das Gebot der

offenen Datenerhebung darstellt. Die Polizei ist mithin gehalten, im Vorfeld und während der Versammlung auf den Einsatz mit Aufklärungsdrohnen hinzuweisen. Tut sie dies, wird aber regelmäßig ein Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit zu bejahen sein, da dann die Versammlungsteilnehmer Kenntnis vom Drohneneinsatz haben und sich abgeschreckt fühlen können.

3. Polizeirechtliche Probleme des Einsatzes von Aufklärungsdrohnen

Die Befugnis der Polizei zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen speziell bei Versammlungen richtet sich, wie bereits festgestellt, nach geltendem Versammlungsgesetz. Als spezifisches Gefahrenabwehrrecht bildet es besonderes Polizeirecht. Es konkretisiert den Gesetzesvorbehalt aus Artikel 8 Absatz 2 GG und enthält polizeirechtliche Befugnisnormen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.²³ Bei polizeilichen Maßnahmen im Rahmen von Versammlungen werden die Normen des allgemeinen Polizeirechts somit grundsätzlich durch die spezielleren Regelungen des Versammlungsgesetzes verdrängt.²⁴ Insoweit stellt es für unmittelbar versammlungsbezogene Eingriffe eine abschließende Regelung dar, die als speziellere Regelung den Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht und seine Ermächtigungsgrundlagen ausschließt.²⁵ Das Versammlungsrecht ist daher grundsätzlich polizeifest.²⁶

3.1. Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung

Etwas anderes könnte sich für Datenerhebungsmaßnahmen ergeben, die im Vorfeld einer Versammlung stattfinden. Dieser Umstand ist jedoch im Versammlungsgesetz nicht abschließend geregelt, sodass das allgemeine Polizeirecht trotzdem anwendbar sein könnte.²⁷ Die Schutzwirkung von Artikel 8 Absatz 1 GG erstreckt sich grundsätzlich auch auf die Vorbereitung und Organisation einer Versammlung sowie die Anreise zur selbigen.²⁸ Besonders bei geplanten Groß-

²² B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 2008, Rn. 44. Vgl. auch den neueren Aufsatz von F. Roggan, Der Einsatz von Video-Drohnen bei Versammlungen. Verdeckte und andere nicht erkennbare Datenerhebungen im Gewährleistungsbereich von Art. 8 I GG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Heft 10 (2011), S. 590 ff. Roggan stellt im Ergebnis fest, dass der zumindest nicht erkennbare Einsatz von Video-Drohnen in sämtlichen Bundesländern entweder explizit oder durch die gebotene, restriktive Auslegung des fortgeltenden § 12a VersammlG ausgeschlossen ist.

²³ C. Gusy, a.a.O. (Fn. 20), Rn. 79 ff.

²⁴ M. Klöpfer, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 143, Rn. 59 f.

²⁵ Vgl. A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Aufl., 2000, § 1, Rn. 188.

²⁶ M. Bergmann, Die Polizeifestigkeit des Versammlungsgeschehens, 1996, S. 3 ff.; O. Deppenheuer, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 60. Aufl., 2010, Art. 8, Rn. 136-139; W. Höfling, in: M. Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 8, Rn. 56.

²⁷ Zur Problematik insgesamt J. Deger, Polizeirechtliche Maßnahmen bei Versammlungen?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18 (1999), S. 267; vgl. auch J. Koranyi/T. Singelstein, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, in: Neue Juristische Wochenschrift 64 (2011), S. 124.

²⁸ W. Höfling, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 22 ff.

demonstrationen kann sich die „Vorwirkung“ der Versammlungsfreiheit bereits mehrere Wochen vor der Veranstaltung auswirken.²⁹ Die Ausstrahlungswirkung des Artikels 8 Absatz 1 GG wird von der Literatur teilweise zum Anlass genommen, die weitreichende Anwendung der Vorschriften des Versammlungsrechts auch auf den Zeitraum vor der Versammlung zu fordern.³⁰ Auch für die Datenerhebung soll ein Rückgriff auf das Polizeirecht ausscheiden und sich daher die Zulässigkeit von polizeilichen Videoaufnahmen generell nach § 19a i.V.m. § 12a VersammlG richten. Geht man demgegenüber davon aus, dass der Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes bei Vorfeldmaßnahmen in der Regel nicht eröffnet ist, so könnten zwar grundsätzlich die Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts herangezogen werden, jedoch enthalten die Polizeigesetze der Länder keinen Hinweis auf eine Einschränkung des Artikels 8 GG, sodass ein auf sie gestützter Eingriff in die Versammlungsfreiheit schon infolge eines Verstoßes gegen das Zitiergebot (Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG) grundgesetzwidrig wäre.³¹ Eingriffe in die Versammlungsfreiheit im Vorfeld einer Versammlung und daher auch Observationsmaßnahmen mit potenzieller Einschüchterungswirkung können mithin allenfalls dann über Vorschriften des Polizeirechts gerechtfertigt werden, wenn sie eine unvermeidbare Nebenfolge eines zu anderen Zwecken erfolgenden rechtmäßigen Polizeiverhaltens darstellen,³² was jedoch nur in seltenen Ausnahmekonstellationen in Betracht kommt.

3.2. Maßnahmen im Rahmen einer Veranstaltung oder Ansammlung

Eine andere rechtliche Perspektive ergibt sich, soweit der polizeiliche Drohneinsatz zur Datenerhebung von Bild- und Tonaufnahmen nicht im Rahmen einer Versammlung stattfindet. Als Beispiel seien Sportveranstaltungen, Konzerte oder sonstige Ansammlungen von Menschenmengen genannt.³³ Dabei kommen die Regelungen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts der Polizei zur Anwendung. Aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes³⁴ folgt, dass eine solche polizeigesetzliche Befugnisnorm bezüglich der Datenerhebung mittels einer Drohne im Katalog der Standardermächtigungen des Polizeirechts zu suchen ist.

Gemäß § 32 Absatz 1 Nds. SOG kann die Polizei 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. Identische oder ähnliche Voraussetzungen sind in den polizeirechtlichen Normen anderer Bundesländer zu finden.³⁵

3.2.1. Verfassungsmäßigkeit der Befugnisnorm

Die Maßnahme der Polizei, bei einer öffentlichen Veranstaltung oder Ansammlung Drohnen für eine Datenerhebung einzusetzen, greift in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Teilbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1

GG) ein,³⁶ soweit Bildaufzeichnungen und -übertragungen von Teilnehmern vorgenommen werden. Das Grundrecht einschränkende Gesetz ist jedoch in diesem Fall nicht aus dem Versammlungsrecht, wie in den vorher ausgeführten Fällen, sondern aus dem Gefahrenabwehrrecht der Polizei abzuleiten. Die dem Gefahrenabwehrrecht von seiner Zweckrichtung her eigene Eingriffstendenz erzeugt indes ein Spannungsverhältnis zu den Grundrechten, die als Abwehrrechte den Bürger grundsätzlich gegen Eingriffe des Staates schützen sollen. Ein solches Spannungsverhältnis kann jedoch weder einseitig zulasten des Grundrechtsschutzes noch durch Vernachlässigung der Gefahrenabwehraufgabe gelöst werden.³⁷ Im Sinne der Gefahrenabwehr ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung somit „kein Recht im Sinne einer absoluten, uneinschränkbar Herrschaft über eigene Daten“.³⁸ Wichtig erscheint jedoch auch, dass die Eingriffsbefugnis der Gefahrenabwehrbehörde andererseits nicht unbegrenzt ist. Dürfte die Polizei uneingeschränkt Daten erheben, liefe das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zum Vorteil der Gefahrenabwehr leer. Stehen Rechtsgutsverletzungen unmittelbar bevor, denen die Polizei durch die Maßnahme der Datenerhebung entgegenwirken will, so ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegen das öffentliche Interesse der Gefahrenabwehr abzuwägen.³⁹ Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung kann somit im Hinblick auf das überwiegende Allgemeininteresse eingeschränkt werden.⁴⁰ Eine solche Einschränkung bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage,

²⁹ H. Brenneisen, Informationelle Eingriffe im Vorfeld von Versammlungen, in: Datenschutz und Datensicherheit 24 (2000), S. 651.

³⁰ Vgl. etwa A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl., 2010, § 15 Rn. 5.

³¹ H.W. Alberts, Staatsfreiheit von Versammlungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 8 (1989), S. 839; M. Kniesel, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit. Entwicklung des Versammlungsrechts seit 1996, in: Neue Juristische Wochenschrift 53 (2000), S. 2857.

³² J. Deger, a.a.O. (Fn. 27), S. 265; vgl. ferner M. Selk, Zum heutigen Stand der Diskussion um das Zitiergebot, in: Juristische Schulung 32 (1992), S. 816.

³³ Vgl. zum Begriff der Ansammlung und dem Unterschied zur Versammlung J. Ipsen, Staatsrecht II, 12. Aufl., 2009, Rn. 562 ff.; siehe auch A. Dietel/K. Gintzel/M. Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl., 2010, § 1, Rn. 5 ff.

³⁴ Dieser Grundsatz besagt, dass die Verwaltung in bestimmten Konstellationen nur aufgrund einer parlamentsgesetzlichen Grundlage handeln darf; ein Handeln im entsprechenden Bereich ist also der Entscheidung durch ein parlamentarisches Gesetz vorbehalten, siehe BVerfGE 98, S. 218, 251.

³⁵ BW: § 21 Abs. 1 PolG; Bay: § 32 Abs. 1 PAG; Berl: § 24 ASOG; Brand: § 31 Abs. 1 PolG; Brem: § 29 Abs. 1 PolG; Hamb: § 8 Abs. 1 SOG/PolDVG; Hess: § 14 Abs. 1 SOG; MeckVor: § 32 Abs. 1 SOG; NRW: § 15 Abs. 1 PolG; Saar: § 27 Abs. 1 PolG; Sachs: § 38 Abs. 1 PolG; SachsAnh: § 16 Abs. 1 SOG; SchlHolst: § 184 Abs. 1 LVwG; Thür: § 33 Abs. 1 PAG. In Berlin und Rheinland-Pfalz ist die Datenerhebungs-Generalklausel heranzuziehen.

³⁶ Die vom VG Karlsruhe gehegten Zweifel an einem Grundrechtseingriff gehen fehl, da der betroffene Teilnehmer nicht selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen kann.

³⁷ J. Ipsen, a.a.O. (Fn. 33), Rn. 58.

³⁸ BVerfGE 65, S. 1, 43 f.; BVerfG, in: Deutsche Verwaltungsblätter 103 (1988), S. 530; BVerfG, in: Neue Juristische Wochenschrift 43 (1990), S. 563; BVerfG, in: Neue Juristische Wochenschrift 41 (1988), S. 1863.

³⁹ BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, a.a.O. (Fn. 6) (Volkszählung).

⁴⁰ J. Ipsen, a.a.O. (Fn. 33), Rn. 472.

die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist.⁴¹ Die Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel steht daher unter dem Vorbehalt einer sehr genauen Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁴²

3.2.1.1. Verfolgung eines legitimen Ziels

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Nds. SOG hat die Polizei die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr).⁴³ Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe Straftaten zu verhüten sowie vorbeugend zu bekämpfen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen. Dieses weite Ziel des Polizeirechts gilt nach gefestigter Rechtsprechung auch im Sinne der Normenklarheit und Rechtsstaatlichkeit als bestimmt genug und damit als verfassungskonform, weil sich der Inhalt der „öffentlichen Sicherheit“ zum Schutz des Bestands an Rechtsgütern hinreichend verdichtet habe.⁴⁴

3.2.1.2. Geeignetheit der Befugnisnorm

Dass die Datenerhebung gemäß § 32 Absatz 1 Nds. SOG der Gefahrenabwehr und damit den oben ausgeführten Zielen dienlich ist, dürfte keinem Zweifel unterliegen. Besteht die Möglichkeit der Unübersichtlichkeit einer Veranstaltung, so kann die Polizei durch den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen schneller in das Geschehen eingreifen, sich koordinieren und den Einsatz zur Abwendung einer Gefahr effektiver ausführen. Die Befugnisnorm erscheint mithin als geeignet.

3.2.1.3. Erforderlichkeit und Angemessenheit der Befugnisnorm

Der Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen bei Veranstaltungen und Ansammlungen ist nur verfassungsgemäß, wenn sie effektivstes Mittel der polizeilichen Gefahrenabwehr bei gleichzeitiger Schonung der Grundrechte der Betroffenen ist.

Die Datenerhebung mittels einer Drohne als visuelles Hilfsmittel konkurriert nur mit dem Augenschein und der verdeckten Datenerhebung. Gegenüber der verdeckten gilt die offene Datenerhebung durch ein technisches Mittel gemeinhin als milderer Mittel, da die Betroffenen von dem Umstand Kenntnis nehmen und sich darauf einstellen können. Gegenüber dem Augenschein ist die Überwachung einer Menschenmenge mittels einer Drohne jedoch effektiver, wenn dadurch Erkenntnisse gewonnen werden, die mit bloßem Auge nicht (sicher) erzielt werden können.

Dies ist vor allem möglich durch Vergrößerung eines Bildausschnitts, Bildwiederholung und Standbilder. Sind Bild- und Tonaufnahmen und Augenschein gleich effizient, wird bei entsprechender Dauer und Intensität des Augenscheins nicht stärker in Grundrechte eingegriffen. Im Ergebnis stellt die technische Möglichkeit des Überwachens einer Menschenmenge mittels einer Drohne eine wirkungsvollere Methode dar und ist somit eine angemessene Einsatzgrundlage für die Polizei.

3.2.2. Rechtmäßigkeit der Einzelmaßnahme – das Einsetzen einer Drohne

Ist die Befugnisnorm zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen der verfassungskonformen Auslegung zugänglich, stellt sich nunmehr die Frage, ob die konkrete polizeiliche Maßnahme, in diesem Fall die Anwendung einer Drohne zur Datenerhebung, rechtmäßig ist. Zunächst müsste die Polizei offen legen, welchen Rechtsgutsgefährdungen durch die Datenerhebung mittels Bild- und Tonaufnahmen begegnet werden soll. Unterstellt man eine solche Offenlegung, ist weiter zu fragen, ob zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Veranstaltung oder Ansammlung das Begehen von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erwarten lässt. Dieser Umstand ist in der Regel schwer zu erfassen, da jede Zusammenkunft von mehreren Menschen unerwartete und spontane Handlungsentwicklungen mit sich bringt. Die gängige Praxis zeigt daher, dass nicht erst bei konkreter rechtswidriger Tathandlung die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen vorgenommen wird, sondern bereits im Vorfeld präventiv die Aufzeichnung beginnt und fort dauert, sodass erst bei Auftreten einer Unregelmäßigkeit in oder durch die Menschenmasse auf die aufgezeichneten Bilder gezielt zugegriffen werden kann.

Bejaht man im Ergebnis auch diese Voraussetzung der Befugnisnorm, ist des Weiteren zu prüfen, ob die Datenerhebung durch eine Drohne, als konkrete polizeiliche Maßnahme seinerseits, verhältnismäßig ist. Insgesamt sind folgende Zwecksetzungen der Bildaufnahme denkbar und zulässig: Die Aufnahme wird gemacht, um (1) mit ihrer Hilfe die Gefahr abzuwehren, die ihrerseits den zur Aufnahme berechtigenden Anlass gab, (2) um andere Gefahren abzuwehren, (3) zur Gefahrenvorsorge, also um künftig im Rahmen der Gefahrenabwehr auf die betreffende Person sachgemäß zu reagieren, und letztlich (4) zur Vorsorge für ein künftiges Strafverfahren. Sämtliche genannten Ziele liegen im Spektrum des Gefahrenabwehrrechts und sind somit legitim.⁴⁵ Sicherlich ist die eingerichtete Bild- und Tonaufnahmefähigkeit einer Drohne außerdem geeignet, Teile der Veranstaltung zu überwachen und somit bei Ausschreitungen entscheidendes Bildmaterial zu liefern. Fraglich ist jedoch, ob nicht anstatt der Drohne der Einsatz anderer altbekannter technischer Mittel zur Datenerhebung (Hubschrauber etc.) milder wäre. Die bisherige Datenerhebung durch einen Poli-

⁴¹ *Id.*, Rn. 474.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Vorliegend wird die niedersächsische Befugnisnorm zugrunde gelegt; die Gesetze anderer Bundesländer haben einen identischen Wortlaut.

⁴⁴ Die polizei- und ordnungsrechtliche Generalermächtigung genügt grundsätzlich den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots. Mit ihren unbestimmten Rechtsbegriffen ist sie zwar in besonderem Maße der Auslegung und Konkretisierung bedürftig. Sie ist aber in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt, siehe dazu BVerwGE 115, S. 195 f., Beschluss v. 24. Oktober 2001, BVerwG 6 C 3.01, in: Juristische Schulung 42 (2002), S. 1030.

⁴⁵ V. Götz, Polizeiliche Bildaufnahmen von öffentlichen Versammlungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 9 (1990), S. 113.

zeihubschrauber, ausgestattet mit einer Kamera, stellt nur eine andere technische und physische Ummantelung der Bildaufnahmefähigkeit dar. Lediglich die Radiusweite und die Perspektive ändern sich. Die bisherigen technischen Mittel der Polizei zur Datenerhebung als milder zu betrachten und den Einsatz von Drohnen als nicht für erforderlich anzusehen, wären daher lebensfremd und nicht vertretbar.

Stellt man die konkrete polizeiliche Maßnahme den zu schützenden Gütern gegenüber, so wird klar, dass die Polizeidrohne mit ihrem Einsatz den Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr unterstützt. Bei öffentlichen Veranstaltungen, wie zum Beispiel Fußballspielen, ist die Möglichkeit einer Ausschreitung sehr groß. Je schneller die Polizei eine solche Situation erfasst, umso schneller kann die mögliche Verletzung von Rechtsgütern verhindert werden. Die Datenerhebung mittels einer Drohne soll nicht primär als Überwachungsfunktion des Staates, sondern eher als schnellste Möglichkeit, eine Gefahrensituation abzuwenden, verstanden werden. Des Weiteren erscheint die Drohne aufgrund ihrer Kostenbeschaffenheit anderen technischen Mitteln vorzugswürdiger zu sein.⁴⁶ Auch durch die geringe Größe und Flexibilität der Einsatzmöglichkeit, unabhängig von örtlichen Begebenheiten, erscheint sie im Vergleich zu anderen Mitteln, wie zum Beispiel dem Hubschrauber, der Polizei einen Vorteil zu verschaffen.

3.2.3. Ergebnis

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Drohne als relativ neues technisches Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen bei Veranstaltungen oder Ansammlungen im Rahmen von polizeilichen Maßnahmen rechtmäßig ist, soweit die Voraussetzungen der Befugnisnorm erfüllt und die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Besonders hervorzuheben ist jedoch, dass, je nachdem für welchen Zweck die Drohne in der polizeilichen Maßnahme eingesetzt wird, verschiedene rechtliche Probleme entstehen können. Von der passenden Ermächtigungsgrundlage bis hin zur Verhältnismäßigkeitsprüfung muss deshalb bereits im Vorfeld des Einsatzes auf die konkrete Art der Verwendung und die primäre Zweckverfolgung abgestellt und die genaue Sachlage herausgearbeitet werden. Pauschale und allgemeine Aussagen über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Drohnen im Polizeirecht können daher nicht gegeben werden.

4. Fazit – Bezug zum Castor-Transport 2010

Nachdem nun im Laufe der Ausführungen allgemeine rechtliche Probleme hypothetischer Natur im Hinblick auf Drohnen-Einsätze erläutert wurden, ist letztlich festzustellen, welche Auswirkungen diese auf die Beurteilung des niedersächsischen Drohnen-Einsatzes zum Castor-Transport 2010 haben.

Primär erscheint in diesem Fall die richtige Ermächtigungsgrundlage für das polizeiliche Handeln schwer ermittelbar. Ob nun dem Einsatz der niedersächsischen Polizeidrohne § 12a VersammlG oder § 32 Absatz 1 Nds. SOG zugrunde liegt, ist deshalb unklar, weil die Aussagen der Polizei mit denen der Demonstranten im Wendland nicht übereinstim-

men.⁴⁷ Sollte die Drohne eingesetzt worden sein, um die Demonstration einschließlich ihrer Teilnehmer zu verfolgen, so richtet sich der Einsatz nach den Maßgaben des Versammlungsgesetzes des Bundes. Erscheint aber die Darlegung der Polizei, die Drohne sei nur zur Erkundung der Umgebung verwendet worden, als glaubwürdig, so können die allgemeinen Normen der polizeilichen Gefahrenabwehr stellenweise herangezogen werden.⁴⁸ Das Versammlungsgesetz erfordert letztendlich höhere Anforderungen an die Erfüllung der Voraussetzungen zur Legitimation der Datenerhebung von Personen. Spricht § 12a VersammlG von tatsächlichen Anhaltspunkten, die die Annahme rechtfertigen, dass von Teilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen, so ist im Vergleich dazu in der polizeirechtlichen Befugnisnorm zur Datenerhebung lediglich von Tatsachen die Rede, die die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von Teilnehmern begangen werden.

Im konkreten Fall zum Castor-Transport 2010 ist jedoch eindeutig festzuhalten, dass weder die Voraussetzungen des § 12a VersammlG noch die des § 32 Absatz 1 Nds. SOG einschlägig wären. Eine Gefahr seitens der Teilnehmer war nicht zu erwarten und traf auch nicht ein, und auch eine anderweitige Gefahr lag nicht vor. Die Datenerhebung mittels der polizeilichen Aufklärungsdrohne erfolgte ohne jegliche Rechtsgrundlage und war daher nicht rechtmäßig.

Unabhängig davon, welche Rechtsgrundlage letztlich einschlägig ist, bleibt zu beachten, dass eine Gefahrenprognose im Fall eines Castor-Transports immer an besondere Umstände gebunden sein wird. Allein der Transport an sich stellt durch die radioaktive Strahlung, die im Fall eines Unfalls austreten könnte, eine Besonderheit dar und ist somit eine enorme Gefahr für den Menschen und seine Umgebung. Dass sich die polizeilichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr an diesen besonderen Umstand anpassen und sich neuester Technik bedienen, ist im Sinne des öffentlichen Interesses. Der Staat wird auch künftig zur effektiven Erledigung seiner Aufgaben – vor allem im Bereich der Gefahrenabwehr – und zum Schutze seiner Bürger auf die neuen technischen Entwicklungen zurückgreifen (müssen).

Das durch die Einsätze in bewaffneten Konflikten stark beeinflusste – eher negativ behaftete – Wort „Drohne“ ist sicherlich einer der Gründe, warum dieses technische Mittel schweren Zugang zur polizeilichen Arbeit in Deutschland hat und warum die Medien so enorm auf dieses Thema reagiert haben. Die Polizeidrohne als Hilfsmittel trägt dennoch im Vergleich zu bisherigen technischen Mitteln als sinnvolle Ergänzung zur Effektivität der Gefahrenabwehr maßgeblich bei. ■

⁴⁶ Die Anschaffung eines unbemannten Fluggerätes für die Polizei erstreckt sich auf ca. 47.000 Euro. Im Vergleich dazu liegt die Kostenhöhe bei einem Polizeihubschrauber bei ca. 6,5 Millionen Euro.

⁴⁷ Nach Angaben der Polizei in Lüneburg dienten die Aufnahmen in diesem Fall nur der Kontrolle von Absperrungen und Absperrgittern. Fotografiert wurden dabei nur Polizisten, nicht aber Demonstranten. Andererseits habe der kleine Aufklärungsflyer während des Castor-Transports auch ein an der Elbe vor Anker gegangenes Greenpeace-Schiff fotografiert, um zu prüfen, ob davon Störaktionen ausgehen könnten.

⁴⁸ Nähere Ausführungen dazu siehe unter 3.1. in diesem Beitrag.