

Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz

Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen

Prof. Dr. Christoph Gusy, lehrt Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.¹

I. Aufklärungsdrohnen - ein Anfang und kein Ende

Unbemannte Luftfahrzeuge (engl. unmanned, uninhabited oder unpiloted aerial vehicle, abgek. UAV), sog. *Drohnen*, finden seit über 10 Jahren Verwendung in ganz unterschiedlichen Bereichen. Ihr quantitativ bei weitem häufigstes Aufkommen ist dasjenige in privater Hand und zu privaten Zwecken. Die bekannteste und in den Medien meist diskutierte Nutzung hingegen ist ihre Verwendung durch das Militär.² So unterschiedlich die Nutzung, so unterschiedlich ist auch die technische Bauart und Ausstattung der Flugobjekte. Am einen Ende der Skala finden sich Geräte, die über die gleichen Steuereinrichtungen wie ein Flugzeug oder Drehflügler verfügen und deren Flugmanöver ohne Besatzung vollständig kontrollierbar sind. Ihre Spannweite kann bis zu 60 m reichen. Solche Objekte fliegen entweder automatisiert über ein Computerprogramm oder vom Boden über Funksignale bzw. über Satellitenfunk gesteuert.



Je nach gewählter Bauart ist die Drohne auf dem Flug von außen noch steuerbar oder eben nicht. Am anderen Ende stehen Kleinstobjekte mit einem Gewicht von unter 500 g., welche regelmäßig zeitgleich vom Boden auf Sicht gesteuert werden. Bauart und Gewicht prägen auch die Nutzungsmöglichkeiten der Drohnen. Neben dem Motor und den Steuereinrichtungen besteht ihre regelmäßige Ausstattung aus einer Kamera, die je nach Gewicht und dadurch möglicher Ausstattung mehr oder weniger leistungsfähig sein kann. Diese kann ihrerseits so gestaltet sein, dass ihre Aufnahmen gespeichert oder zeitgleich zum Boden gefunkt werden oder beide Funktionen nebeneinander stehen. Zur weiteren Ausstattung können insbesondere Instrumente zur Ortung der Drohnen selbst oder anderer Objekte sowie weitere Vorkehrungen, etwa zum Transport von Lasten oder Waffensystemen, zählen.

Die Technik hat auf allen für den Einsatz von Drohnen relevanten Gebieten in den letzten Jahren rasante Fortschritte gemacht. Das gilt sowohl für die Flugobjekte selbst, die ganz wesentlich kleiner, leichter und kostengünstiger geworden sind. Das gilt für die Kameratechnik, welche im Hinblick auf Gewicht, Auflösungsfähigkeit und Zielgenauigkeit ihrer Aufnahmen dramatisch vorankommt. Und das gilt auch für die Flug-, Steuerungs- und Manövrierfähigkeit der Flugobjekte, namentlich der dafür notwendigen Software. Dabei stehen zwei Entwicklungen im Vordergrund: Einerseits die Entwicklung marktfähiger Produkte für den zivilen Gebrauch, welche auf Leichtigkeit der Bedienung, Erschließung neuer Nutzungsformen und Reduzierung der früher noch hohen Anschaffungspreise gerichtet ist. Andererseits die Entwicklung von Objekten namentlich für den militärischen Gebrauch, welche insbesondere auf die Minimierung von Risiken an Menschenleben auf Seiten der einsetzenden Staaten und Truppen gerichtet ist: Die extrem kostspieligen und hoch subventionierten Entwicklungen bewegen sich an der vordersten Front des gegenwärtig technisch und informatisch Leistbaren. Zugleich gilt aber auch: Allen Fortschritten der Vergangenheit zum Trotz ist die technische Entwicklung im Hard- und Softwarebereich nach wie vor rasant und zukunftsorientiert. Das gilt sowohl hinsichtlich der Möglichkeiten zukünftiger Nutzung wie auch hinsichtlich der Entwicklung dafür neuer notwendiger oder nützlicher Technologien. Wo so viel Zukunft aufscheint, zeigen sich zumeist auch Schwierigkeiten: etwa durch hohe Vorlauf- und Entwicklungskosten, durch technische Probleme (Irrflüge, Abstürze) und ungeklärte Rechtsfragen.

II. Mögliche Einsatzszenarien bei der Polizei

Drohnen können gegenwärtig für militärische,³ geheimdienstliche, zivile, wissenschaftliche oder auch für polizeiliche Zwecke eingesetzt werden. In Anbetracht der Größe des Marktes und des daraus herzuleitenden Verbreitungsgrades von mehreren 100.000 Drohnen weltweit steht in dieser Aufzählung die polizeiliche Nutzung jedenfalls in Deutschland zu Recht an letzter

Stelle. Die ca. 10 bislang bekannten polizeilichen Drohnen (namentlich beim Bund, in NRW, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Berlin) stellen nur einen verschwindend kleinen Teil des Aufkommens an unbemannten Luftfahrzeugen dar. Einzelne Bundesländer (wie Rheinland-Pfalz) verfügen selbst über keine eigenen Drohnen, haben aber in Einzelfällen solche Geräte aus anderen Bundesländern oder von Privaten genutzt. Jüngere Diskussionen gehen allerdings dahin, die neue Technik auch für polizeiliche Zwecke verstärkt einzusetzen.⁴ Für die Behörden lassen sich hier ganz unterschiedliche Einsatzszenarien denken. Dazu zählt etwa die

- Suche nach vermissten oder sonst polizeilich relevanten Personen, Sachen oder Tieren;
- Temporäre Überwachung von Gebäuden, Plätzen, Orten (Grenzen u.a.);
- Aufklärung von Versammlungen, Veranstaltungen, sonstigen Ansammlungen oder des Verkehrs;
- Steuerung des polizeilichen Einsatzverhaltens (Feststellung von Gefahren, Einschätzung ihrer Größe);
- Beschaffung von Infrastrukturinformationen (etwa über Geländeformationen, mögliche Verstecke, Hindernisse u.a.);
- Aufspüren von Anlagen zum BtM-Ausbau,
- Beschaffung oder Sicherung von Beweisen (durch Fotoaufnahmen), Aufklärung von Tatorten und der Dokumentation von Straftaten;
- Vorkehrungen zu Eigensicherung handelnder Beamter und zur Dokumentation ihrer Einsätze.

Jene Szenarien⁵ sind gegenwärtig weder sämtlich realisiert noch aber auch abschließend. Je mehr neue Nutzungsmöglichkeiten von Drohnen sich in der Zukunft zeigen, desto zahlreicher und differenzierter werden auch neue Einsatzmöglichkeiten sein. Festzuhalten ist gegenwärtig jedenfalls: Bislang wird der Einsatz unbemannter Flugkörper bei der Polizei praktisch ausschließlich zu *Aufklärungszwecken* diskutiert und erprobt. Andere denkbare Einsatzmöglichkeiten sind etwa Unterstützung oder gar Ersatz von Beamten bei einzelnen Einsätzen. Sie sind bislang noch nicht in ein realisierbares Stadium eingetreten. Völlig ausgeschlossen werden sie in Zukunft nicht sein, etwa bei der Übermittlung von Nachrichten oder Gegenständen an Beamte in Einsätzen vor Ort, der Entnahme von Proben gefährlicher Stoffe oder der planmäßigen Ablenkung oder Irritation von Störern oder Verdächtigen. Die technische Entwicklung setzt zwar in der Gegenwart, nicht aber in der Zukunft bereits erkennbare Grenzen. Insoweit geben jene Einsatzszenarien einen sehr vorläufigen, zugleich aber auch offenen Stand wieder. Zugleich zeigte sich: Die meisten Diskussionen sind gegenwärtig einerseits von polizeitaktischen, andererseits von technischen Fragen dominiert. Dagegen bleiben Rechtsfragen bislang eher im Hintergrund. Dies ist wenig erstaunlich: Erst wenn man weiß, was zu regeln ist, lassen sich geeigneten Regelungen diskutieren. Insoweit sind auch die hier zu treffenden Aussagen ebenso vorläufig wie offen.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. Verfassungsrechtliche Vorfragen und gesetzliche Anwendungsfelder

Entsprechend jenen Szenarien werden im Folgenden die verfassungsrechtlichen Fragen der Einsätze zu Aufklärungszwecken im Vordergrund stehen.⁶ Ein solcher kann schon nach den erwähnten Fallgestaltungen sowohl präventiv- wie auch repressiv-polizeilicher Natur sein. Die allgemeine Frage nach dieser Abgrenzung ist – auch für doppel funktionelle Einsatzmöglichkeiten – in jüngerer Zeit wieder in die Diskussion geraten. Dabei geht es primär um die Anwendbarkeit der vorhandenen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen, wobei nach einem temporären präventiven Turn in jüngerer Zeit anscheinend wieder etwas stärker auf prozessuale Normen zurückgegriffen wird. Stichworte hierfür sind insbesondere die ausgeweitete Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen im Bereich der Schwere Kriminalität und die verstärkte Betonung auch präventiver Wirkungen des repressiven Instrumentariums.⁷ Für die Praxis behalten die tradierten Abgrenzungskriterien nach der „Schwerpunkttheorie“ jedoch weiterhin ihre Anwendbarkeit – mit allen ihren Unklarheiten und der an ihr zu Recht geübten Kritik. Für die maßgeblichen Verfassungsfragen spielt diese Unterscheidung allerdings eine abnehmende Rolle – dieselben Grundrechtsgarantien gelten in beiden Bereichen, und sie gelten mit denselben Schutzbereichen und weitestgehend derselben Dogmatik. Die Aufklärung schwerer Kriminalität weist hinsichtlich ihres Ranges und ihrer grundgesetzlichen Bedeutung mit der Aufklärung entsprechend schwerwiegender Gefahren weitgehend Parallelen auf. Hier sollen daher die *Verfassungsfragen* im Vordergrund stehen. Exemplarisch werden zur Illustration das *Landespolizeirecht* und die dazu entwickelte Rechtsprechung herangezogen. Die strafprozessualen Fragen, welche partiell einer ähnlichen Logik folgen, sollen nur kurz gestreift werden.

2. Gesetzgebungskompetenzen

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen richtet sich nach den allgemein geltenden grundgesetzlichen Kriterien. Danach ist der Bund für die Rechtsgrundlagen seiner eigenen Behörden und darüber hinaus für die Regelung des Rechts der Landesbehörden zuständig, soweit ihm letztere durch Art. 73, 74 und 87 GG ausdrücklich zugewiesen sind. Im Übrigen sind die

Länder für die Rechtsverhältnisse ihrer eigenen Exekutiven zuständig. Daraus folgt:

Bundesrechtlich einschlägig sind neben der repressiven StPO namentlich die präventiv-polizeilichen Spezialgesetze für die Bundespolizeibehörden und die Zollverwaltung.

Landesrechtlich einschlägig sind die Länderpolizeigesetze, jetzt einschließlich der Materie des Versammlungsrechts.

Diese allgemeine Kompetenzverteilung erfährt für den Bereich der Drohnen keine wesentliche Modifikation durch speziellere Kompetenznormen. Namentlich seit dem kostspieligen Debakel um den Euro-Hawk ist auch in der Öffentlichkeit allgemein bekannt: Der Drohneneinsatz hat auch seine luft(verkehrs)rechtliche Dimension. So wichtig diese sind: Die bundesrechtlichen Zuständigkeiten aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (Luftverkehr) und Art. 87d Abs. 1 S. 3; Abs. 2 GG⁸ betreffen auch in ihrer Ausgestaltung durch das jüngst geänderte Gesetzesrecht⁹ verkehrs- und verwaltungsorganisatorische Fragen. Sie lassen damit hinreichend Raum für Regelungen anderer Fragen des Drohneneinsatzes, etwa der Zweckbestimmungen und der Ausgestaltung von Einzelheiten ihres Einsatzes zu polizeilichen Zwecken.¹⁰ Hier können der Bund und die Länder im Rahmen ihrer jeweils eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten im Rahmen und nach Maßgabe der verkehrsrechtlichen Vorgaben legislativ tätig werden. Auch die Exekutivzuständigkeiten bleiben grundsätzlich unverändert. Die Länderbehörden sind grundsätzlich zuständig. Bundesbehörden dürfen nur im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgabenzuweisung tätig werden und sind dabei an deren gesetzliche Grenzen gebunden. Dies gilt im Allgemeinen wie für den Drohneneinsatz im Besonderen. Wechselseitige Unterstützungsleistungen – wie auch die Unterstützung durch andere Stellen, etwa die Bundeswehr – unterliegen den jeweils bereichsspezifischen Bestimmungen über die Amtshilfe.¹¹ Für technische Hilfsleistungen Privater gilt im Verhältnis zu diesen grundsätzlich das Zivilrecht (Miete, Dienstvertrag u.a.) oder im Extremfall das Recht der Inanspruchnahme von Nichtstörern.¹² Dadurch werden die Privaten aber weder zu Trägern öffentlicher Verwaltung noch zu Behörden. Gegenüber potentiell Betroffenen richtet sich der Einsatz demnach nach den für die Polizei selbst geltenden Bestimmungen.

3. Anwendungsfragen der Grundrechte

Die Informationserhebung mittels Videoüberwachung war schon am Boden grundrechtlich äußerst umstritten.¹³ Das gilt erst recht in der Luft.¹⁴ Als Ausgangspunkt bleibt zunächst festzuhalten: *Ohne Grundrechtsberührung ist der polizeiliche Drohneneinsatz allein im Rahmen der Aufgabennormen zulässig.* Allein maßgeblich ist danach, ob der Einsatz zu Zwecken der Gefahraufklärung, der Aufklärung von Straftaten bzw. zur Unterstützung der jeweils zu diesen Zwecken zu treffenden Maßnahmen geschieht. Dies ist nach den genannten Szenarien nicht selten der Fall. Beispiele dafür sind die temporäre Überwachung von Gebäuden, Plätzen, Orten (Grenzen u.a.), die Beschaffung von Infrastrukturinformationen (etwa über Geländeformationen, mögliche Verstecke, Hindernisse u.a.) sowie die Beschaffung oder Sicherung von Beweisen (durch Fotoaufnahmen), Aufklärung von Tatorten und der Dokumentation von Straftaten. Nach gegenwärtig verbreiteter Auffassung greift die Überwachung von Grundstücken und Liegenschaften nicht in das Grundrecht aus Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) ein.¹⁵

Einschlägiges *Abgrenzungskriterium der grundrechtsfreien von der grundrechtsgebundenen Drohnenaufklärung* kann sein, dass bei ersterer der Eingriff von konkreten Personen ohne ihren Willen weder bemerkt noch aber auch konkrete Personen ohne ihren Willen auf Aufnahmen erkennbar sein dürfen. Dieses Kriterium wird sogleich weiter aufgefächert.

Vorab auszugrenzen ist noch eine *weitere Fallgruppe grundrechtsfreien Drohneneinsatzes*: Dies ist der Fall, wenn der Einsatz auf Veranlassung, im Interesse oder im mutmaßlichen Interesse betroffener Personen stattfindet. Das gilt etwa, wenn *vermisste, hilflose oder sonst in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigte Personen aufgespürt und dabei bildlich erfasst werden.* Dies geschieht nicht ohne ihren Willen, sondern – erst recht aus der polizeilich relevanten ex-ante-Perspektive – mit ihrer tatsächlichen oder mutmaßlichen Zustimmung. Auch solche Umstände schließen die Anwendbarkeit von Grundrechten regelmäßig aus.

Damit ist ein erheblicher, wenn nicht der überwiegende Teil der bisher relevanten Drohneneinsätze nicht grundrechtsrelevant. Anderes ist allerdings anzunehmen, wenn individualisierbare Personen den Drohneneinsatz bemerken oder aber von Bildaufnahmen erfasst werden können. Maßgebliche Grundrechte können hier insbesondere sein:

Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit): Er umfasst das Recht, Versammlungen zu veranstalten und an ihnen teilzunehmen.

Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG (Meinungsfreiheit): Er erfasst das Recht, eine Meinung zu bilden und – in welcher Form auch immer – kundzugeben.

Art. 13 Abs. 1 GG, sofern die Aufnahme in oder aus *Wohnungen*¹⁶ stattfindet; sofern also der Drohneneinsatz in einer Wohnung stattfindet oder von außen Vorgänge in einer Wohnung ausforscht;¹⁷

Art. 2 Abs. 1 GG (*allgemeine Handlungsfreiheit*), sofern der Drohneneinsatz betroffene Personen von der Vornahme oder Unterlassung einer Handlung abzuhalten geeignet ist.

Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung des *Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bzw. des Rechts am eigenen Bild*, sofern die Aufnahmen geeignet sind, Informationen über Personen zu ermitteln, aufzuzeichnen oder bildlich festzuhalten.¹⁸

4. Grundrechtsrelevanz und Grundrechtseingriffe

Relevant werden jene Grundrechte stets dann, wenn ihr Schutzbereich berührt ist, wenn also eine *staatliche Maßnahme die Ausübung einer grundrechtlich garantierten Freiheit erschwert oder unmöglich macht*. Die früher grundsätzlichen Differenzen über das Konzept des Grundrechtseingriffs sind inzwischen in eine bereichsspezifische Dogmatik eingemündet.**19** Hinsichtlich der Einschränkung von Freiheitsrechten gilt: Die Freiheitsausübung ist individuell, und ebenso ist es der Freiheitsschutz.

a)

Für *Handlungsfreiheiten* (etwa: Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit u.a.) gilt: Maßgeblich ist demnach, ob Grundrechtsträger von der Ausübung ihrer Freiheiten abgehalten werden können. Dies ist nicht allein bei staatlichen Anordnungen der Fall, sondern auch dann, wenn Kontrollen oder Überwachungsmaßnahmen Menschen davon abhalten können, von ihnen garantierten Freiheiten Gebrauch zu machen. In diesen Fällen verläuft der Eingriff gewissermaßen zweistufig: (1) Zunächst findet eine *staatliche Handlung* statt, aufgrund derer (2) *Betroffene von der Grundrechtswahrnehmung absehen*. Die letzte Handlung nehmen also die Grundrechtsträger selbst vor. Aber wann ist unter diesen Umständen die Entscheidung der Menschen noch dem Staat zuzurechnen? Hier kommen die früher sehr umstrittenen Formeln von der „Finalität“ (Zweckrichtung) bzw. der Unmittelbarkeit zur Anwendung. Maßgeblich ist also, ob die staatliche Handlung den Grundrechtsverzicht intendiert oder unmittelbar herbeiführt. Dies ist nach der Rechtsprechung insbesondere der Fall, wenn die staatlichen Maßnahmen „*exzessiv*“ oder „*prohibitiv*“ sind und schon deshalb den Aufwand für die Grundrechtswahrnehmung unvertretbar hoch gestalten können.**20** Weiter ist dies dann der Fall, wenn für die Grundrechtsträger eine Situation geschaffen wird, welche ihnen die *Folgen ihrer Grundrechtswahrnehmung als unvorhersehbar und daher unvertretbar riskant* erscheinen lassen.**21** Schließlich kann dies der Fall sein, wenn die *Grundrechtsausübung gezielt beobachtet wird und Betroffene dies wissen können*. Der maßgebliche Grund für ihren dadurch bewirkten Freiheitsverzicht liegt darin, dass Menschen unter Beobachtung sich anders Verhalten als Personen, die sich unbeobachtet fühlen. Zwar ist hier die ältere psychologische Lehre von der „objektiven Selbstaufmerksamkeit“ inzwischen in den Hintergrund getreten und von neueren, differenzierteren Theoriebildungen abgelöst worden.**22** Doch betreffen diese eher die Modalitäten der Anwendung jener Lehren als deren gemeinsame Grundlage. Wer beobachtet wird, verhält sich regelmäßig anders als derjenige, der sich unbeobachtet weiß. Maßgeblich für diese Form der Grundrechtseinschränkung ist hier, dass Grundrechtsträger gezielt beobachtet werden oder aber ihnen jedenfalls der Eindruck vermittelt wird, sie würden beobachtet (etwa durch das Vorzeigen von Kameras, die aber abgestellt sind, ohne dass die Betroffenen dies wissen).**23** Maßgeblich ist demnach, ob die Grundrechtsträger im Einzelfall konkret wissen, dass sie beobachtet werden, oder aber abstrakt wissen, dass sie beobachtet werden können, ohne aber das konkrete Beobachtungsmedium im gegenwärtigen Zeitpunkt konkret identifizieren zu können; kurz: wenn sie mit der Möglichkeit einer Überwachung durch Drohnen im Einzelfall rechnen müssen.

b)

Für den grundrechtlichen *Privatheitsschutz* gilt: Eine Grundrechtseinschränkung liegt vor, wenn individualisierbare Grundrechtsträger in ihrer Selbstbestimmung beeinträchtigt werden können. Maßgeblich dafür ist die persönliche Betroffenheit einzelner Grundrechtsträger, um deren Bild, deren Wohnung oder deren Daten es geht. Bekannteste Ausprägung dieses Merkmals ist die Lehre von der „personenbezogenen Information“, welches nicht nur § 3 BDSG, sondern auch der Verfassungsdogmatik zugrunde liegt.**24** Es kommt demnach darauf an, ob individuelle Grundrechtsträger als Betroffene ausmachbar sind, indem Bilder, Aufzeichnungen oder Tonaufnahmen**25** ihnen persönlich zugeordnet werden können. Das hängt maßgeblich von der Identifizierbarkeit der Grundrechtsträger auf den Aufnahmen ab. Dazu zählen bloße *Übersichtsaufnahmen nicht*, wenn einzelne Personen nicht erkennbar sind und auch nicht durch technische Hilfsmittel erkennbar gemacht werden können. Umgekehrt kommt es nicht darauf an, ob die Identifikation einzelner Personen im Moment der Aufnahme oder aber erst später stattfindet (durch gezieltes Erfassen mit der Kamera, Heranzoomen oder die nachträgliche Erhöhung der Bildauflösung durch technische Mittel) und ob die Identifikation Einzelner schon im Zeitpunkt der Aufnahmen intendiert war oder nicht, wenn sie nur zu einem späteren Zeitpunkt noch stattfinden kann. Ebenso wenig maßgeblich ist, ob Betroffene im konkreten Einzelfall ihre Beobachtung wahrgenommen haben oder nicht, wenn diese nur überhaupt stattgefunden hat.

Diese Identifizierbarkeit stößt gegenwärtig noch an technische Grenzen, weil die Kameratechnik insbesondere bei leichten Drohnen noch nicht so weit elaboriert ist, dass eine solche in einer Entfernung von mehr als 10 Metern nur schwerlich oder gar nicht möglich ist. Die technische Entwicklung ist offen, und mit ihr die Möglichkeit von Verbesserungen auch der Kameratechnik. Es wäre demnach unzulänglich, mit den rechtlichen Diskussionen an den zufälligen technischen Grenzen der Gegenwart zu enden. Der Gestaltungsanspruch des Rechts ist kein punktueller, es sollte auch für zukünftige Entwicklungen offen sein und diese nicht ignorieren, sondern ihnen verlässliche Rahmenbedingungen setzen, soweit dies in der Gegenwart möglich ist.

Beide Eingriffskonzepte stehen nebeneinander. Die fehlende Relevanz eines Kriteriums bei einer konkreten Maßnahme schließt die Relevanz des anderen Kriteriums also nicht aus. Das gilt stets dann, wenn die Aufzeichnung nicht mit dem expliziten oder mutmaßlichen Willen des Betroffenen stattgefunden hat.

5. Eingriffsrechtfertigung durch Gesetze

Grundrechtseingriffe sind zulässig, wenn und soweit sie auf einer grundgesetzkonformen gesetzlichen Ermächtigung beruhen und diese im Einzelfall in verfassungskonformer Weise angewandt worden ist. Letzteres ist eine Frage der Gesetzesanwendung im Einzelfall und kann hier nur erwähnt, aber nicht für jede Fallkonstellation durchdekliniert werden. Über einzelne Fälle hinaus wichtiger ist die erste Anforderung. Hinsichtlich der Anforderungen an die Gesetze unterscheidet die inzwischen gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach der Eingriffsschwere.**26***Schwerwiegende Grundrechtseingriffe* sind danach solche, welche mindestens einem der folgenden vier Kriterien unterfallen:

Eingriffe in *besonders geschützte Freiheitsgarantien* (z.B. Art. 13; 8; 5 GG),**27**

fehlende Kalkulierbarkeit und daraus resultierende *fehlende Vermeidbarkeit bzw. Abwendbarkeit des Eingriffs für Betroffene*. Hier fehlen namentlich mögliche überwachungsfreie Handlungsalternativen (etwa: Benutzung nicht videoüberwachter Wege) und rechtzeitige Rechtsschutzmöglichkeiten.**28** Das gilt insbesondere bei heimlichen oder verdeckten Informationseingriffen.**29**

Informationsverwendung zu *Folgeeingriffen* in Grundrechte, etwa zur Erstellung von Bewegungsbildern:**30** Je weiter und weniger spezifisch die Informationsverwendung geregelt ist, desto schwerer wiegt schon deren Erhebung.**31** Hier wirken also die Verwendungsmöglichkeiten auf die Erhebungsmöglichkeiten zurück.**32**

Möglichkeit einer *Beeinträchtigung nicht nur individueller Freiheit, sondern der Freiheit der Gesellschaft* im Staat.**33** Freiheit ist eben nicht nur individuelle, sondern auch gesellschaftliche, soziale und politische Freiheit. Sie ist auch die Freiheit zur Bildung, Artikulation und Betätigung der Zivilgesellschaft.

Derart *schwerwiegende Informationseingriffe* sind nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht generell unzulässig. Sie unterliegen allerdings gesteigerten Zulässigkeitsanforderungen schon auf der Ebene der gesetzlichen Befugnisnormen. Zu diesen Anforderungen zählen insbesondere:

Notwendigkeit einer *expliziten gesetzlichen Entscheidung über die Zulassung eines schwerwiegenden Eingriffs*: Die Maßnahme muss im Gesetz explizit genannt sein und darf sich nicht allein auf Generalklauseln stützen.

Begrenzung der gesetzlichen Zulassung des schwer wiegenden Eingriffs auf den *Schutz hinreichend bestimmter qualifizierter besonderer Schutzgüter und hinreichend spezifische, im Gesetz konkretisierte Gefahrlagen*.**34** Maßgeblich ist hier neben dem Übermaßverbot das Bestimmtheitsgebot, deren Anforderungen in derartigen Konstellationen ineinander übergehen.**35**

Vorhandensein ausreichender *gesetzlicher Regelungen zu den Eingriffsfolgen*, insbesondere zum Schutz besonderer Vertrauensverhältnisse,**36** des Schutzes Unverdächtiger oder nur zufällig mitbetroffener Nichtverantwortlicher oder sonstiger Dritter;**37** sowie zur *Informationsverwendung*.

Vorhandensein *hinreichender Verfahrensregelungen*, etwa zu besonderen Genehmigungsvorbehalten (Behördenleitervorbehalt, *Richtervorbehalt*),**38** zu Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten hinsichtlich stattgefundener Eingriffe; zu Kennzeichnungspflichten derart erhobener Daten (zur Steuerung der Möglichkeiten ihrer Übermittlung)**39** und zur späteren Bekanntgabe stattgefundener Informationseingriffe mit dem Ziel einer Ermöglichung nachträglicher gerichtlicher Kontrolle.

Dabei muss nicht für jede einzelne Maßnahme jede der genannten Regelungen in einer besonderen Bestimmung getroffen werden. Es genügt auch, wenn sie für bestimmte oder hinreichend bestimmbare Eingriffe in allgemeinen Bestimmungen aufgenommen sind.

Einfache Informationseingriffe sind demgegenüber solche, welche nicht die genannten Kriterien für schwerwiegende Maßnahmen erfüllen. Sie lassen sich nach abstrakten Kriterien schwer beschreiben, sind jedoch rein quantitativ der Regelfall auch polizeilicher Informationserhebung. Zu ihnen zählen etwa die personenbezogene Erhebung und Registrierung (auch) öffentlich wahrnehmbarer Zustände, Verhaltensweisen u.ä., und zwar auch solcher personenbezogener Art; die Informationsgewinnung durch Auskünfte Dritter, Informations- oder Amtshilfe anderer staatlicher oder privater Stellen, sofern die übermittelten Daten dort nicht durch schwerwiegende Eingriffe im soeben genannten Sinne gewonnen wurden; die öffentlich wahrnehmbare Informationserhebung (auch durch zulässig installierte technische Vorkehrungen, etwa Kameras) und zahlreiche andere Maßnahmen mehr. Solche Maßnahmen sind zulässig**40** aufgrund – auch generalklauselartiger – gesetzlicher Ermächtigung, sofern sie

die allgemein geltenden Bestimmtheitsanforderungen erfüllen und

den Maßstäben des Bestimmtheitsgebots genügen kann.

Besondere Regelungen sind am ehesten nötig zur Begrenzung der Eingriffe auf den gesetzlich zugelassenen Personenkreis und auf die Behandlungen typischerweise mit erfasster Nichtbetroffener. Hinsichtlich der Verwendung derartiger erhobener Informationen genügen die allgemeinen bereichsspezifischen Bestimmungen.

Das Kriterium der Eingriffsschwere ermöglicht so abstrakt eine Konkretisierung der Anforderungen an gesetzliche Befugnisregeln. Zwar lassen sich in der Wirklichkeit nicht sämtliche Maßnahmen hinreichend eindeutig einer der beiden genannten Gruppen zuordnen. Insoweit liegt der Unterscheidung ein gewisser typisierender Charakter zugrunde. Doch sind die Anforderungen hinreichend offen, um möglichen Übergangerscheinungen und Randphänomenen angemessene Rechnung tragen zu können. Hier sei nochmals hervorgehoben: Die Rechtsprechung unterscheidet auf Verfassungsebene grundsätzlich nicht zwischen den Anforderungen an präventiv-polizeiliche bzw. repressiv-polizeiliche Befugnisnormen.**41**

6. Polizeidrohnen als schwerwiegende Grundrechtseingriffe

Die Frage nach den grundgesetzlichen Anforderungen an Ermächtigungsgrundlagen für den Einsatz polizeilicher Aufklärungsdrohnen setzt demnach die Qualifikation dieses Instruments als schwerwiegender oder nicht-schwerwiegender Eingriff voraus. Dabei ist – da Gesetze nicht vergangene und kaum gegenwärtige, sondern eher zukünftige Sachverhalte regeln – nicht allein der gegenwärtige Stand der Technik statisch zugrunde zu legen, sondern vielmehr die genannte Offenheit der Entwicklung einzubeziehen. Nicht alles, was gegenwärtig technisch (noch) nicht möglich ist, begrenzt Einsatzszenarien und Regelungsbedürfnisse für die Zukunft. Danach sind insbesondere folgende Kriterien einzubeziehen.

Drohnen können auch personenbezogene Aufnahmen ermöglichen. Auch wenn dies gegenwärtig noch schwierig ist: Kleine Drohnen verfügen lediglich über eine Kamertechnik, welche die Identifizierbarkeit von Personen nur auf kurze Entfernungen ermöglicht. Die Drohne muss also nahe an die aufzunehmenden Personen heran fliegen. Nur große Drohnen können aus größerer Entfernung bereits hinreichend auflösbare Aufnahmen ermöglichen. Doch ist nicht nur die Drohnen-, sondern auch die Videotechnik offen. Das gilt auch für die Ermöglichung des Heranzoomens, der Fokussierung von Aufnahmen auf einzelne Personen und der nachträglichen Vergrößerung von Aufnahmen. Zudem finden sich im Netz immer mehr Vergleichsaufnahmen zur Ermöglichung einer Identifizierung von Personen. Von daher ist die Möglichkeit eines Personenbezuges der Videoaufnahmen jedenfalls für die Zukunft nicht auszuschließen. Es gelten daher grundsätzlich die Anforderungen an die Beschaffung personenbezogener Informationen.**42**

Doch ermöglichen Drohnen nicht nur die Aufnahme einzelner Personen, sondern erfassen auch die Umgebung, also etwa auch andere Personen. Diese sind regelmäßig nicht sämtlich verdächtig oder als potentielle Störer ausgemacht. Im Gegenteil: Der Einsatz richtet sich nur äußerst selten gegen alle, zumeist hingegen nur gegen einzelne Personen. Insoweit kommt *möglichen Eingriffen eine erhebliche Streubreite* zu. Die allermeisten der in das Visier geratenden Personen sind Unverdächtige oder Nicht-Verantwortliche. Sie geraten nur deshalb auf die Kamera, weil entweder die Verantwortlichen vorher noch nicht hinreichend bekannt sind oder weil aus technischen Gründen Dritte nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Jedenfalls bei Anwesenheit einer größeren Personenzahl gilt regelmäßig: Die allermeisten Betroffenen sind keine potentiellen Adressaten weiterer polizeilicher Maßnahmen. Eine derart große Streubreite ist in der Rechtsprechung des BVerfG ein Kriterium für schwerwiegende Eingriffe.**43** Da der Drohneneinsatz zudem gesetzlich nicht näher geregelt ist, fehlt es auch an adäquaten Regelungen über die Verwendung der Daten Betroffener wie Nichtbetroffener.**44**

Der Einsatz der Drohnen erfolgt regelmäßig ohne öffentliche Ankündigung oder Vorwarnung. Er kommt also für die Betroffenen überraschend (gerade angesichts der aktuell noch kleinen Zahl polizeilicher Drohnen). Hier tut sich eine Alternative auf: Ist der Einsatz für Betroffene wahrnehmbar, kann er geeignet sein, sie von Meinungsäußerungen, Teilnahme an einer Versammlung u.ä. abzuhalten: Wenn sogar Drohnen zum Einsatz kommen, könnte es dort riskant oder sogar gefährlich werden. Dann wäre der Eingriff schwerwiegend, weil besondere Handlungsfreiheiten beeinträchtigt werden.**45** Ist der Einsatz für die Betroffenen hingegen nicht bemerkbar, dann gilt: Ein Ausweichen auf andere, unüberwachte Alternativen ist nicht möglich; Rechtsschutz jedenfalls ex ante auch nicht erreichbar. Auch von daher sind die Eingriffe als schwerwiegend zu qualifizieren.**46**

Schließlich ist auch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Derjenige der *Legitimationsbeschaffung durch Gesetzgebung*. Legislative ist kein Selbstzweck und nicht allein zur Beschäftigung von Parlamentariern notwendig. Sie soll auch politische und gesellschaftliche Diskussionen anstoßen, kanalisieren und aufnehmen. Dafür ist der parlamentarische Prozess rechtlich als öffentlicher, als verfahrensoffener und tendenziell transparenter ausgestaltet. Er soll nicht nur Legitimation bzw. Akzeptanz in Politik und Parlament, sondern auch in der Gesellschaft herstellen oder widerspiegeln. Angesichts des gegenwärtigen Standes der Drohnen Diskussion, gekennzeichnet von einem eher niedrigen Kenntnisniveau, weit reichender Offenheit der technischen Entwicklung und damit einhergehend einem hohen Befürchtungs- und Kritikpotentialen, ist der Bereich von einem ausgeprägten Maß an Verunsicherung charakterisiert. Diese kann bei Betroffenen und Beobachtern das Niveau gesellschaftlicher Freiheit jedenfalls berühren,**47** indem Unsicherheit hinsichtlich der eigenen Handlungsmöglichkeiten und der den Behörden eröffneten Beobachtungspotentiale entstehen kann. Aus einer solchen Sicht entsteht Bedarf nach einer grundlegenden gesellschaftspolitischen Entscheidung: Will man eine neue Dimension von Beobachtungsmöglichkeiten eröffnen oder verschließen? Hier ist das parlamentarische Verfahren hinsichtlich seiner Ansprüche und Leistungen der juristischen Subsumtionskunst von Experten und Behörden weit überlegen. Auch dieser Aspekt spricht für die Notwendigkeit eines Gesetzes. Es sind demnach nicht nur eines, sondern mehrere der vom Bundesverfassungsgericht angeführten Argumente für eine Qualifikation als schwerwiegender Grundrechtseingriff einschlägig. Dann allerdings gelten auch die dafür aufgestellte Anforderungen, namentlich diejenigen an ein *spezifisches Gesetz, welches die einschlägigen Rechtsfragen hinreichend*

bestimmt und in Übereinstimmung mit den grundgesetzlichen Anforderungen regelt.**48**

Wohlgemerkt: Dies alles gilt allein dann, wenn der einzelne Drohneneinsatz überhaupt grundrechtsrelevant werden kann, also Personen ohne oder gegen ihren Willen in das Visier der Kameras geraten können. Bei den meisten der aufgezeigten Szenarien ist dies nicht der Fall. Dann bedarf es aber keiner Befugnisnorm, der Einsatz richtet sich allein nach den Aufgabennormen der Polizeigesetze und der StPO.**49**

7. Übergangsfragen und Verlegenheitslösungen: Regelungspotentiale geltender Gesetze

Solange eine besondere Befugnisnorm nicht in Kraft ist, kann man erwägen, übergangsweise auf schon geltende Bestimmungen zurückzugreifen.**50** Doch wäre dieser Behelf allenfalls vorläufig und nur in engen Grenzen zulässig.

Gegenwärtig finden sich weder in den Bundes- noch in den Länderpolizeigesetzen noch in der StPO Regelungen zum Einsatz von Aufklärungsdrohnen. Die Gesetze differenzieren vielmehr nach Aufklärungsobjekten (z.B. Versammlungen oder Ansammlungen), -zielen (z.B. repressiv oder präventiv) und -methoden (z.B. offen oder verdeckt). *Offen* ist die polizeiliche Ermittlungsarbeit, wenn sie vom betroffenen zeitgleich bemerkt werden kann, wenn er also das Stattfinden der Maßnahme und ihren Charakter als polizeiliche Handlung wahrnehmen kann. *Heimlich* ist eine Maßnahme, die der Betroffene nicht bemerkt (z.B. Telekommunikationsüberwachung). *Verdeckt* findet sie statt, wenn der Betroffene die Maßnahme zwar bemerkt, sie aber nicht als polizeiliche erkennen kann (z.B.: Polizeibeamter unter Legende).**51** Auch wenn es an der einen oder anderen Stelle Abgrenzungsprobleme oder Zweifelsfragen geben mag: Unter diesen Prämissen *ist der polizeiliche Drohneneinsatz regelmäßig als verdeckter zu qualifizieren*. Erfolgt der Einsatz aus großer Distanz, so ist er für Betroffene nicht bemerkbar. Und erfolgt er aus der Nähe, ist die Drohne also sichtbar und/oder hörbar, so ist regelmäßig für Betroffene nicht zu erkennen, dass es sich um polizeiliche Maßnahmen handelt. Dafür spricht schon der quantitative Aspekt: Nicht einmal 1 % aller Drohnen sind in polizeilicher Hand. Sofern hingegen Betroffene den Einsatz als polizeilichen erkennen können (etwa beim Einsatz besonders großer Drohnen), findet er offen statt. Doch unterliegt er dann gerade deshalb und wegen des in ihm angelegten Einschüchterungspotentials besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, die durch allgemeine Regelungen kaum erfüllbar wären. Als mögliche Befugnisnormen kämen dann namentlich in Betracht

§ 19a VersG, der sich allein auf Versammlungen bezieht, aber hinsichtlich der Zulassung von Gesamtaufnahmen, die überwiegend Nichtstörer erfassen, Zweifelsfragen aufkommen lässt und daher *verfassungskonform restriktiv ausgelegt* werden muss;**52**

Vorschriften über die *Überwachung von Ansammlungen und sonstigen Veranstaltungen* in den Polizeigesetzen; sie lassen aber regelmäßig nur *offene Informationserhebung* zu;**53**

Vorschriften über *verdeckte Ermittlungen*, die aber regelmäßig an die „Erforderlichkeit zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person“ anknüpfen**54** und zudem die Datenerhebung über Dritte an die Eigenschaft als Kontakt- oder Begleitperson knüpfen, also gerade keine hohe Streubreite gestatten. Die Überwachung öffentlicher und privater Räume und des Verkehrs (und der sich in ihnen befindlichen Personen) ist hingegen nur offen zulässig.

Vorschriften über *verdeckte Ermittlungen in oder aus Wohnungen*, sofern die Aufnahmen auf Vorgänge in einer Wohnung beziehen. Hier sind die Voraussetzungen noch restriktiver als bei sonstigen verdeckten Ermittlungen.

§ 100 h Abs. 1 Nr. 2 StPO, der allerdings die Zulässigkeit auf *Ermittlungen im Rahmen und zu den Zwecken des § 98 a Abs. 1 StPO* begrenzt.

Damit ist der Möglichkeitsraum einer Heranziehung geltenden Rechts für Drohnen im Rahmen erweiterter Auslegung oder Analogie umrissen. Verglichen mit den eingangs genannten und weiteren denkbaren Szenarien zeigt sich allerdings: Dies ist ein eher enger Ausschnitt, welcher dadurch ermöglicht würde. Der Drohneneinsatz wäre so jedenfalls sehr eingegrenzt. Zudem würde die Notwendigkeit erweiternder Auslegung bzw. der Analogie die Legitimation grundrechtseingreifender Drohneneinsätze erheblich belasten und in späteren Gerichtsverfahren Fragen hinsichtlich der Verwertbarkeit von Aufnahmen zu Beweis Zwecken eröffnen.

IV. Gesamtergebnis

Der Einsatz von Aufklärungsdrohnen durch die Polizei ist nicht generell unzulässig. Doch wird er angesichts der geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben auch kein Standardinstrument für den polizeilichen Arbeitsalltag sein. Grundrechtseingreifende Aufklärung mit Hilfe von Polizeidrohnern erfüllt die Kriterien für einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff und unterliegt daher dessen Voraussetzungen. Solche Grundrechtseingriffe unterliegen besonderen Anforderungen an ihre gesetzliche Zulassung. Dies betrifft insbesondere Tatbestandsanforderungen (u.a. Bestimmtheit) und

Folgenmanagement (Rechtsfolgen und Verfahren). Dies betreffen nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere

erhöhte Anforderungen an die Zulassung des Mittels selbst, insbes. dessen *explizite Nennung im Gesetz*; **55**

hinreichend bestimmte *Regelungen der tatbestandlichen Voraussetzungen* ihrer Anwendbarkeit und möglicher Adressaten;

hinreichend bestimmte Regelungen hinsichtlich der *Verwendung erlangter Informationen* hinsichtlich von Verantwortlichen bzw. Verdächtigen sowie mit betroffenen Dritten;

hinreichend bestimmte Regelungen des *Verfahrens* (Mitwirkung von Behördenleitern oder Richtern, Dokumentationspflichten, Mitteilungspflichten u.a.).

Diese Anforderungen gelten für grundrechtseingreifende Drohneneinsätze unabhängig davon, ob es sich um einen polizeieigenen, einen von anderen Bundesländern oder privaten ausgeliehenen Flugkörper handelt.

Solche Regelungen müssen im Polizeirecht ebenso wenig wie in der StPO ganz neu erfunden werden. Regelungsmodelle finden sich für zahlreiche andere offene und verdeckte Eingriffe. Von ihnen lassen sich die sachlich einschlägigen, verfassungsgemäßen Vorbilder weitgehend übernehmen. Doch obliegt diese Entscheidung dem Gesetzgeber selbst. Eine Gesamtanalogie iS eines Mosaiks aus schon bislang geltenden, aber nicht unmittelbar einschlägigen Regelungen ist Exekutive und Justiz gerade wegen des Gesetzesvorbehalts und des Bestimmtheitsgebotes verwehrt.

Die Diskussion der Voraussetzungen und Folgen von Drohneneinsätzen einschließlich ihrer gesellschaftlichen Rückwirkungen würde dadurch dahin gelangen, wohin sie gehört: In das Parlament.

Anmerkungen

1. Nach einem Vortrag anlässlich der Fachtagung „Einsatz von Drohnen“ des Ministeriums des Innern Rheinland-Pfalz und des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz am 12.9.2013 in Mainz. Veranstaltern, Referenten und Teilnehmern danke ich für wichtige Informationen und Diskussionsbeiträge. Für Unterstützung bei der Veröffentlichungsfassung danke ich Herrn C. Schäfer, Bielefeld.
2. Dabei werden ferngesteuerte UAVs u.a. auch als *RPV remotely piloted vehicle* bezeichnet. Die militärische Abkürzung UAS für *unmanned aircraft system* bezeichnet das Gesamtsystem, bestehend aus der fliegenden Drohne, der Bodenstation zum Start und gegebenenfalls zur Landung sowie der Station zur Führung und Überwachung des Fluges. Zahlreiche Informationen an ganz unterschiedlichen Stellen bei wikipedia, etwa zum „Unbemannten Luftfahrzeug“ und zur „Polizeidrohne“.
3. Zu möglichen Drohneneinsätzen zu militärischen Zwecken aus rechtlicher Sicht etwa Becker, DöV 2013, 493 (Nachw.).
4. So gibt es inzwischen staatlich geförderte Forschungsvorhaben ganz unterschiedlicher Größe, welche einerseits die Nutzbarkeit von Technik, die ursprünglich für militärische Zwecke entwickelt wurde, als auch die Nutzbarkeit von Drohnen aus dem privaten Markt für Polizeiaufgaben testen.
5. Einzelne der genannten Szenarien wie auch mündliche Anregungen verdanke ich Prof. Dr. M. Zöller, Trier, anlässlich der o. (Anm. 1) erwähnten Veranstaltung.
6. Zum Einsatz von Drohnen durch die Polizei s. nunmehr die ebenso grundlegende wie umfassende Monografie von Kornmeier, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme, 2012.
7. Zur Entwicklung und zum gegenwärtigen Stand Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. A., 2014, Rn 16 ff.
8. Zu diesen Kompetenztiteln Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. A., 2010, Art. 37 Rn 53 ff; Horn ebd., Art. 87d Rn 33 ff, 36 ff; Stettner, in: Dreier (Hg.), GG II, 2. A., 2006, Art. 73 Rn 27; Hermes ebd. III, 2008, Art. 87 d Rn 12 ff, 25, 33 f.
9. LuftverkehrsG idF v. 08.05.2012 BGBl. I S. 1032.
10. Zu den einzelnen luftverkehrsrechtlichen Vorfragen Giemulla, Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 2007, 195; ders. ebd., 2009, 34 (allerdings noch ohne den geänderten Rechtszustand seit 2012); ders., Tagesspiegel vom 16.7.2013; Kornmeier aaO., S. 40 ff.
11. Zu den Besonderheiten bei Unterstützung durch die Bundeswehr BVerfGE 115, 118, 143 ff.; modifiziert durch BVerfG, NVwZ 2012, 1239, 1244. Zu den allgemeinen polizeirechtlichen Regelungen Denninger, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. A., 2012, D 218 ff, 226 ff.
12. Dazu Gusy, POR aaO., Rn 380 ff.
13. Überblicke bei Klausner, Die Videoüberwachung öffentlicher Räume, 2006; Maximini, Polizeiliche Videoüberwachung

öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsprävention, 2010.

14. Sehr kritisch Goessner, Big Brother der Lüfte (Internet-Veröffentlichung). Dabei hat der Umstand, dass die Diskussion namentlich nach dem von zahlreichen Rechtsstreitigkeiten geprägten Polizeieinsatz anlässlich des G-8-Gipfels in Heiligendamm einsetzte, keineswegs zur Deeskalation beigetragen. Zu einem Drohneneinsatz im Falle eines Protests gegen Castor-Transporte im Jahre 2010 Hertwig/Kuvvet, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (Zeitschrift), 2011, 120.
15. Kornmeier aaO., S. 124 f (Nachw.).
16. Zum hier nicht näher vertieften Wohnungskonzept des Art. 13 GG Hermes, in: Dreier (Hg.), GG-Kommentar, 3. A., 2013, Art. 13 Rn 16 ff; polizeirechtlich relevant ist der weite Wohnungsbegriff der § 41 Abs. 1 S. 2 NRWPolG, § 20 Abs. 1 RPPOG, § 20t Abs. 1 BKAG, § 45 Abs. 1 BPolG (und ganz ähnlich i.d. and. Bundesländern).
17. Für die Relevanz des Schutzbereichs des Art. 13 GG ist es gleichgültig, ob die eingreifende Person sich innerhalb oder außerhalb der Wohnung befindet, solange nur Vorgänge in der Wohnung ausgeforscht werden. Daher stammt auch die Formel von Informationserhebungen „in oder aus Wohnungen“, etwa in § 18 NRWPolG, § 29 RPPOG, § 20h BKAG.
18. Zum betroffenen Schutzbereich näher Dreier, in ders. (Hg.), GG-Kommentar aaO., Art. 2 Rn 70 ff, 78 ff.
19. Überblick bei Gusy, JA 2011, 641 ff.
20. So BVerfGE 69, 315, 349 für Versammlungen.
21. BVerfGE 65, 1, 41 ff; 125, 260, 331 f.
22. Hierzu einstweilen Bierhoff/Frey (Hg.), Sozialpsychologie – Individuum und soziale Welt, 2011, S. 20 ff, 26 ff, 35 f (Theorie der objektiven Selbstaufmerksamkeit). Neuere, aber auch komplexere Theorien bei Mummendey, H.D., Psychologie des Selbst, 2006, S. 114 ff; s.a. S. 76 f, 243 ff; Simon/Trötschel, in: Jonas u.a., Sozialpsychologie, 5. A., 2007, S. 148 ff. Für freundliche Hinweise danke ich Herrn Prof. Dr. A. Zick, Bielefeld.
23. Die hierfür auch in der Rechtsprechung bisweilen verwendete Formel vom „Einschüchterungseffekt“ bzw. der Verunsicherung Betroffener hat in der Rechtsprechung eher ornamentale Bedeutung; eigenständige dogmatische Gehalte kommen ihr hingegen nicht zu. Krit. zu jenen Formeln Gusy, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung 2010, 119 f.
24. Dazu jüngst Gusy, in: Wolff/Brink, BDSG, 2013, § 1 Rn 47 ff; Schild ebd., § 3 Rn 1 ff (beide mwN).
25. Auf die bloße Wahrnehmung durch eine Person, auch einen Polizisten, und die „Speicherung“ der Wahrnehmung in seinem Kopf kommt es demgegenüber nicht an. Hier können nur Eingriffe in Handlungsfreiheiten vorliegen.
26. Hierzu und zum Folgenden näher Gusy, FS Schenke, 2012, S. 375.
27. BVerfGE 109, 279, 353 ff; 110, 33, 52 f; 107, 299, 319 f; zu Eingriffen in grundrechtlich besonders geschützte Vertrauensverhältnisse BVerfGE 113, 29, 46 ff; BVerfG, NJW 2007, 2752. Zur elektronischen Privatsphäre BVerfGE 120, 274, 322. Zu additiven Grundrechtseingriffen BVerfGE 112, 302, 319 f.
28. BVerfGE 120, 378, 403; 118, 168, 197 f; 113, 348, 383 f;
29. BVerfGE 125, 260 (Vorratsdatenspeicherung), Rn 189 f, 210 ff.
30. BVerfGE 115, 320, 371 ff; 118, 168, 197.
31. BVerfGE 113, 348, 265; 107, 299, 313; 100, 313, 366.
32. Hilfskriterien können dabei sein: Ort der Erhebung, flächendeckende Maßnahme, Menge der anfallenden Daten.
33. BVerfGE 125, 260, 311, 335; 120, 278, 402; 115, 320, 254 f; 107, 299, 328.
34. BVerfGE 125, 260, 330.
35. BVerfGE 120, 378, 408: „Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und Schwere des Eingriffs“. BVerfGE 124, 43, 62: „Die Verhältnismäßigkeit ... verlangt, dass die Einbußen grundrechtlich geschützter Freiheiten nicht in angemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Der Gesetzgeber (!) muss zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herbeiführen“. BVerfGE 125, 260, 327 f: „Die verhältnismäßige Ausgestaltung dieser Verwendungsregeln entscheidet damit nicht nur über die Verfassungsmäßigkeit dieser einen eigenen Eingriff begründenden Regelungen selbst, sondern wirkt auf die Verfassungsmäßigkeit schon der Speicherung als solcher. ... Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs sind dabei durch den Gesetzgeber bereichsspezifisch, präzise und normenklar zu regeln.“
36. BVerfGE 109, 279, 329.
37. BVerfGE 120, 378, 401 ff; 115, 320, 347 ff.

38. Zu dessen Notwendigkeit auch über den Wortlaut der Art. 13, 104 GG hinaus BVerfGE 120, 374, 332; 125, 260; NJW 2010, 833, 844; BVerfGE 109, 279, Rn 269 ff.
39. BVerfGE 120, 407 f; 115, 351; 110, 33, 54 ff.
40. Zum folgenden zusammenfassend BVerfGE 120, 378, 398 ff, 401 ff. hierzu näher BVerfGE 129, 378, 398 ff, 401 ff.
41. Dazu BVerfGE 124, 43, 62 ff mit zahlreichen Nachw.
42. Dazu o. III 4 b)
43. Etwa in BVerfGE 115, 320, 347 ff; 120, 378, 402; 125, 260, 320 f., Rn 213. Dieses Argument ist vom BVerfG aber nicht isoliert, sondern stets im Kontext anderer Argumente genutzt worden.
44. Dazu o. III 5. Das gilt etwa für die Frage, ob und welche Aufnahmen gespeichert werden dürfen oder ob nur eine zeitgleiche Übertragung auf die Bildschirme der Einsatzleitung ohne Speicherungsmöglichkeit zugelassen werden soll.
45. Dazu o. III 4 a).
46. S. o. III 5.
47. Dazu gleichfalls o. I, III 5.
48. Differenzierend, aber im Erg. ähnlich Kornmeier aaO., S. 280: „Eine Anpassung der Vorschriften an den Einsatz von Drohnen scheint dennoch wünschenswert, wenn auch nicht in jedem Falle rechtlich zwingend.“ S.a. ebd., S. 281: „Der Erlass neuer Ermächtigungsgrundlagen ... bzw. die Anpassung bestehender Ermächtigungsgrundlagen ist daher an einigen Stellen verfassungsrechtlich zwingend, an anderen Stellen lediglich wünschenswert.“
49. Dazu schon o. III 3.
50. Dazu Überblick bei Hertwig/Kuvvet aaO.
51. So Überblick bei Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. A., 2012, E Rn 241 ff (polizeirechtlich), Rn 252 ff; (strafprozessual) (mit. Nachw.).
52. Kornmeier aaO., S. 188 ff; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. A., 2011, § 12 a Rn 14. Zum Drohneneinsatz bei Versammlungen Roggan, NVwZ 2011, 590.
53. Z.B. § 15 NRWPolG; weiter aber § 27 Abs. 2 S. 2 RPPOG; § 26 Abs. 1 BPolG.
54. § 17 Abs. 1 NRWPolG, § 28 Abs. 1, 2 RPPOG; s.a. § 28 Abs. 1, 2 BPolG, § 20g Abs. 1 BKAG.
55. Zu Voraussetzungen und Anforderungen BVerfGE 112, 304, 316: „Das Bestimmtheitsgebot verlangt vom Gesetzgeber, dass er technische Eingriffsinstrumente genau bezeichnet und dadurch sicherstellt, dass der Adressat den Inhalt der Norm jeweils erkennen kann.“