

Unbemannte Luftfahrtsysteme im Polizeieinsatz

Von PD Frank Ritter und PHK Hauke Denker, Itzehoe/Kiel

1 Der Begriff „ULS“



„Wat is'n Dampfmaschine? Da stell mer uns ma ganz dumm...“, so der legendäre Unterrichtsbeginn von Professor Bömmel in der „Feuerzangenbowle“. Unsere Frage muss lauten: „Was ist ein ULS?“ und wir wollen, unter Umgehung des Dummstellens, die relevanten Antworten geben. ULS kürzt den Begriff „Unbemanntes Luftfahrtsystem“ ab. Ob diese Wortschöpfung unter modernen Gender-Gesichtspunkten richtig gewählt ist, sei dahingestellt². Zuweilen taucht im Schrifttum auch das Kürzel UAS auf, was lediglich die englische Variante des „Unmanned Aircraft-System“ darstellt³. Deutlich häufiger und im gesellschaftlichen Sprachgebrauch etabliert ist allerdings der Begriff der „Drohne“. Um eine Abgrenzung zum militärischen Vokabular zu erreichen, insbesondere aber um die Assoziation zu einer ggf. todbringenden Waffe zu vermeiden, hatte die Polizei mancherorts zunächst von diesem Wort Abstand nehmen wollen. Neben der offiziellen Bezeichnung hat die Polizei den Begriff der Drohne nunmehr jedoch in ihr Vokabelheft übernommen. Die Thematik Polizei-Drohne ist zwar noch jung, aber keineswegs neu. Da es eine dynamische Entwicklung in der Technik, der operativen Verfügbarkeit, der taktischen Möglichkeiten und – bedingt – der Rechtslage gibt, bleibt eine fortlaufende Betrachtung so notwendig wie interessant. Gleichwohl lässt die Komplexität dieses Themas hier zwangsläufig nur einen Überblick zu. Drohnen sind durch die EU-VO 945/2019 in fünf Kategorien bzw. Klassen eingeteilt (C0 bis C4). Diese Einteilung erfolgt ausgehend vom jeweiligen Risiko (Gewicht, Geschwindigkeit, Sicherheitssysteme, maximale Flughöhe). Je nach Klassifizierung werden unterschiedliche Auflagen erteilt, z.B. zur Registrierungspflicht, zur elektronischen ID oder zu „Führerscheinen“ (siehe auch Abschnitt 4 - Anforderungen an das Drohnenpersonal). Die Zuordnung der Risikoklasse erfolgt durch den Hersteller, der eine entsprechende Akkreditierung bei der DAkkS (Deutsche Akkreditierungsstelle) erlangt haben muss. Die Kennzeichnung muss gut sichtbar am ULS angebracht sein. Von einem SYSTEM ist die Rede, weil es aus zwei Komponenten besteht, nämlich der Kontroll- oder Steuerungseinheit (also dem Controller bzw. der Fernbedienung) und dem eigentlichen Fluggerät.

2 ULS-Einsatzmöglichkeiten im Polizeidienst



Das reine Aufsteigen- und Fliegenlassen von ULS – ohne Zusatzgeräte – möge dem Freizeit- oder Sportvergnügen zugerechnet werden, verfolgt aber keinerlei polizeitaktische Ziele. Der polizeiliche Mehrwert von ULS entfaltet sich erst in der besonderen Auftragslage sowie in der Kombination mit zusätzlichem Equipment. Grundsätzlich sind vier verschiedene Drohnenziele denkbar: Der Transport von Sachen, der Einsatz der Drohne als Waffe, die Einwirkung auf andere ULS (die unberechtigt oder mit bedrohlichen Absichten durch Dritte geführt werden) sowie die Kamerabildübertragung aus der Luft. Allein die beiden Letztgenannten stehen derzeit im Fokus der polizeilichen Nutzung.

ULS sind Luftfahrzeuge im Sinne des § 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Beim Einsatz gelten die gesetzlichen Regeln der entsprechenden EU-Verordnungen, des LuftVG, der LuftVO und der LuftVZO (siehe auch Abschnitt 3 – ULS-Regelwerk).

Nach der EU-VO 947/2019 erfolgt der Drohnenbetrieb in drei – nach möglichen Risiken abgestuften – Kategorien: Dem offenen, dem spezifischen und dem zertifizierten ULS-Flug. Hierbei stellt der offene Flug ein eher geringes Risiko dar, während es für den spezifischen ULS-Einsatz einer individuellen Einzelerlaubnis der Luftfahrtbehörde oder zertifizierter Betriebshandbücher bedarf. In diesen müssen detailliert Betriebsabläufe, beabsichtigte Einsatzszenarien, damit verbundene Risiken und Maßnahmen zur Risikominimierung beschrieben werden (z.B. bei risikoreicheren Flügen mit unterschreitenden Mindestabständen zu kritischen Einrichtungen, bei Flügen oberhalb von 120 Metern oder bei Fluggeräten mit einem Gewicht von mehr als 25 kg). „*Certified flights*“ erfolgen durch ULS, die wie ein reguläres Flugzeug zugelassen werden müssten, etwa „*Drohnen-Taxis*“. Hierzu sind aktuell allerdings keine Zulassungsverfahren bekannt.

Polizeidrohnen werden grundsätzlich im offenen Drohnenbetrieb eingesetzt. Sie dienen insbesondere⁴

der Aufklärung und Lageerkundung bei polizeilichen AAO- und BAO-Einsatzlagen (für Versammlungslagen gelten besondere Regeln – vgl. Abschnitt 6 - ULS bei Versammlungen),
der Fertigung von Übersichtsaufnahmen von Tat-, Schadens-, Unfall- und Einsatzorten zur Unterstützung der Einsatzbewältigung, der Ermittlungsführung (z.B. bei Brandermittlungen oder bei Kapitalverbrechen) sowie der Dokumentation,
der Suche von Personen (Vermisste oder Flüchtende), ggf. unterstützt durch besondere Kameratypen (Nachtsichtgeräte, Wärmebildkameras⁵),
der Erstellung von Bild- und Filmaufnahmen zur Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit,
der Unterstützung von Verkehrsüberwachungsaufgaben (Abstandsmessungen) sowie
der Aus- und Fortbildung im Rahmen von polizeilichen Übungslagen (PDV 230).

Einsetzbar wären Polizei-ULS zudem auch bei der Intervention gegen nicht einzuschätzende Fremddrohnen bzw. einer konkreten Gefährdung von Personen oder Objekten (siehe auch Ziff. 5 – EA Luft in BAO-Lagen).



Abb. 1: ULS-Aufklärung anlässlich des G7-AM-Gipfels 2022 (BAO Casablanca).

Gerade für Bundesländer, die auf keine eigenen PHS-Staffeln zurückgreifen können, stellt das Einsatzmittel Polizei-ULS eine ideale Alternative für Überwachungen und operative Maßnahmen im Luftraum dar. Dies gilt gleichermaßen für die kriminalpolizeiliche Ermittlungsunterstützung als auch für den Schutz- und Sicherungsauftrag bei Veranstaltungen, z.B. im Rahmen von BAO-Lagen. Insbesondere aber jene – großen – Bundesländer, die über PHS verfügen, haben sich kumulativ auch im Bereich der ULS frühzeitig breit aufgestellt und nutzen die sich damit bietenden taktischen Kombinationsmöglichkeiten.

Natürlich haben auch andere Benutzergruppen die Vorteile dieser vergleichsweise günstigen und relativ einfach zu bedienenden Geräte erkannt. Über die wenig robusten „Spielzeugdrohnen“, die dem Nachwuchs unter den Weihnachtsbaum gelegt werden⁶, hinaus, haben auch die Medien oder z.B. Immobilienmakler, die Professionalität und Profit mit Luftbildmaterial maximieren wollen, diese Technik für sich entdeckt. Und leider sind auch der dunklen Seite unserer Gesellschaft die perfiden Einsatzmöglichkeiten von Drohnen nicht verborgen geblieben – auch Straf- und Attentäter haben den nicht bestimmungsgemäßen Nutzen von Fluggeräten längst erkannt.

3 Das ULS-Regelwerk

Die gesetzlichen Grundlagen für den (zivilen und behördlichen) ULS-Betrieb ergeben sich aus dem BGB, dem StGB, dem LuftVG, der LuftVO sowie zahlreichen EU-Verordnungen (zu nennen sind hier in erster Linie die gemeinsamen Vorschriften für die Zivilluftfahrt⁷, das Verfahren für den Betrieb von ULS⁸ und die Kategorisierung von Drohnen⁹). Die grundsätzliche Systematik der Regelerstellung folgt dabei dem Ziel der Identifizierung von Risiken, die durch die Nutzung bestimmter Geräte oder Einsatzszenarien entstehen und daraus folgend die Maßnahmen zur Minimierung eines möglichen Schadenseintritts. Zu den Ver- und Geboten dieser EU-Verordnungen zählen beispielsweise das Verbot des Fluges über Menschenansammlungen sowie über Unglücksorten und Katastrophengebieten, das Verbot des Mitführens von gefährlichen Gütern und der Abwurf von Gegenständen als auch das Gebot des Fluges in Sichtweite.

Bereits im Strafgesetzbuch finden sich zahlreiche Tatbestände, die infolge eines unzulässigen oder sorglosen ULS-Flugbetriebs erfüllt sein können: Die Gefährdung des Luftverkehrs (§ 315a StGB), der gefährliche Eingriff in den Luftverkehr (§ 315 StGB), Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB), die Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereiches durch Bildaufnahmen (§ 201a StGB) bis hin zur fahrlässigen Körperverletzung (§§ 229, 230 StGB) oder gar der fahrlässigen Tötung (§ 222 StGB). Ein weiterer Straftatbestand ergibt sich aus § 62 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG), wenn ohne eine entsprechende Freigabe in ein Flugbeschränkungsgebiet eingeflogen wird (siehe auch Abschnitt 5 - EA Luft in BAO-Lagen).

Auch in Bezug auf den § 201a StGB fühlen sich Grundstückseigentümer zuweilen durch dröhnendes Fluggerät gestört und sind unsicher, was sie erdulden müssen und was nicht. Einen eher vagen Anhalt gibt § 905 BGB: *„Das Recht des Eigentümers eines Grundstücks erstreckt sich auf den Raum über der Oberfläche [...]. Der Eigentümer kann jedoch Einwirkungen nicht verbieten, die in solcher Höhe vorgenommen werden, dass er an der Ausschließung kein Interesse hat“*. Eine exakte Maßangabe fehlt im BGB und woran der Bürger ein Interesse hat, dürfte wohl im individuellen Verständnis jedes einzelnen liegen. Für die mantragende Luftfahrt sind für Flüge unterschiedliche Sicherheitsmindesthöhen vorgegeben; im ländlichen Bereich 500 Fuß über Grund (also etwa 150 Meter) und in dichter besiedelten Bereichen 1.000 Fuß über Grund (ca. 300 Meter). Im Zusammenhang mit ULS spielt dies aber keine Rolle, weil Drohnen und Flugmodelle i.d.R. unterhalb solcher Flughöhen operieren. Wenn die geltenden Überflughöhen eingehalten werden, ergibt sich eine Duldungspflicht für den Grundstückseigentümer – so § 21h Nr. 7c LuftVO. Hiernach ist für Privatgrundstücke der Überflug ohne Zustimmung des Grundstückseigentümers mit ULS (unter bestimmten Umständen) in einer Höhe von mindestens 100 Metern über Grund zugelassen. Ein mögliches Spannungsverhältnis zwischen ULS-Fliegern und störungsempfindlichen Grundstückseignern scheint hier nicht aufgelöst. Wer will und kann von einem Eigentümer erwarten, dass er – nichttechnisch und subjektiv – eine jederzeit richtige Einschätzung der tatsächlichen Flughöhe eines unliebsamen ULS feststellen kann? Streit und der Ruf nach der Polizei erscheinen also vorprogrammiert oder nicht ausgeschlossen.

§ 21h LuftVO stellt auch für zahlreiche andere Objekte heraus, was beim Drohnenflug innerhalb welcher Mindestabstände nicht oder nur mit ausdrücklicher Zustimmung überflogen werden darf. Beispielhaft zu nennen sind die Abstände zu Flugplätzen und Flughäfen, zu Industrie- und Militäranlagen, zu Justizvollzugsanstalten, Bundes- und Landesbehörden, Polizeieinrichtungen, Krankenhäusern oder Bundesfernstraßen. ULS-Überflugverbote bzw. Abstandsgebote (mindestens 100 Meter) gibt es zudem für mobile Bewegungen der Streitkräfte (Manöver) als auch für die Unfall- und Einsatzorte der BOS. Hier folgt der Gesetzgeber dem Versuch, das Foto- und Videografieren, einschließlich zuweilen pietätloser social-media-Veröffentlichungen im Live-Modus, zu unterbinden. An das Handyfilmen durch Schaulustige an polizeilichen Absperrungen haben sich die BOS gewöhnt – der Einsatz von Gaffer-Drohnen unmittelbar über dramatischen Unglücksstellen ist aber keineswegs mehr hinnehmbar.

Die Rechtsgrundlagen für die Polizei – den eigenen ULS-Einsatz betreffend – ergeben sich aus dem Strafverfahrensrecht (§§ 163,

100h StPO) und den Polizeigesetzen der Länder und der Bundespolizei (Gefahrenabwehr)¹⁰. Bereits das bloße Beobachten aus der Luft ist ein Eingriff ins individuelle Persönlichkeitsrecht. Der Einsatz von Polizeidrohnen muss daher auch unter Datenschutzgesichtspunkten betrachtet, im Sinne einer Schutzbedarfsfeststellung bewertet und durch den DSB freigegeben sein¹¹.

Das taktische Grundwerk der deutschen Polizei, die PDV 100, nennt zwar den Begriff „*Raumschutz Luft*“, bietet dort (in Ziff. 3.16.3) oder an anderen Stellen aber keine weiteren Ausführungen. Relevant ist hier vielmehr die PDV 134, „*Einsatz bei Gefahren aus dem Luftraum*“, in der die Ziff. 3.4 das polizeiliche Vorgehen gegen unbemannte Luftfahrtsysteme konkretisiert. Beide Dienstvorschriften, PDV 100 und PDV 134, sind als -VS n.f.D. – eingestuft und untersagen die Weitergabe konkreter Inhalte. An dieser Stelle möge daher der Hinweis auf jene PDVen genügen.

4 Anforderungen an das „Drohnen-Personal“

Wer ein Luftfahrzeug führt oder (als sog. Luftfahrer) bedient, bedarf der Erlaubnis – soweit der schlichte Grundsatz aus § 4 Abs. 1 LuftVG. Luftfahrzeuge bergen bei unsachgemäßem Umgang oder technischen Ausfällen erhebliche Gefahren für die Besatzung und die Passagiere. Ein Flugzeugabsturz ist in den allermeisten Fällen mit dem Leben nicht vereinbar. Bei unbemannten Luftfahrtsystemen ist beim Absturz zwar kein Mitfliegender in Gefahr, wohl aber das Umfeld des Aufprallortes. Man male sich aus, welche Folgen eintreten können, wenn eine Drohne – egal, wie groß sie ist – in den Verkehr einer vielbefahrenen Straße stürzt oder in eine Menschenansammlung. So ist es unverzichtbar, Personen die ULS in die Luft bringen, mit Regeln zu belegen und Zuwiderhandlungen und spürbar zu ahnden.

Der Gesetzgeber (EU-VO 947/2019¹²) spricht hier vom Kompetenznachweis („*kleiner Drohnen-Führerschein*“ für ULS von 250 bis 900 Gramm mit eingeschränkten Flugbedingungen) oder dem EU-Fernpilotenzeugnis („*großer Drohnen-Führerschein*“ für Drohnen ab 900 Gramm Gewicht und erweiterten Flugmöglichkeiten). Der Erwerb des Kompetenznachweises erfolgt über einen Online-Lehrgang und eine anschließende Theorieprüfung beim Luftfahrtbundesamt. Zur Erlangung des Fernpilotenzeugnis bedarf es darüber hinaus der Erklärung zur Durchführung eines praktischen Selbststudiums und einer zusätzlichen Theorieprüfung.

Für die BOS gibt es Sonderregelungen: Der Art. 2 der EU-Verordnung 2018/1139 – mithin die das ULS-Luftrecht betreffend hochrangigste europäische Verordnung – regelt im Abs. 3 (recht sperrig und deshalb hier für die Polizei auf den Punkt gebracht): „*Diese Verordnung gilt nicht für Luftfahrzeuge, wenn ihre Tätigkeiten für die Polizei im öffentlichen Interesse von einer mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Stelle durchgeführt werden*“. Damit gelten formell weder die Pflicht des Kompetenznachweises noch die Inhalte der EU-Durchführungsverordnung 2019/947 (siehe Abschnitt 3 – ULS-Regelwerk). Ein Zusatz im vorgenannten Art. 2 verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten allerdings, sicherzustellen, dass auch die BOS die Sicherheitsziele der EU-VO angemessen berücksichtigen. Das heißt: Die Polizei muss die Regeln kennen und anwenden, kann jedoch davon abweichen, wenn es der Einzelfall des Einsatzes erfordert und es unter Sicherheitsaspekten vertretbar ist. Sie muss sich jedoch keine Genehmigungen für Einsätze einholen, bei denen andere ULS-Betreiber eine solche benötigen würden. § 21k LuftVO regelt den Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen durch Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben für den nationalen Bereich. Der Betrieb durch oder unter Aufsicht von Behörden bedarf nach § 21k Abs. 1 LuftVO keiner Genehmigung nach Art. 12 der EU-VO 2019/947 (spezielle Kategorie) sofern die zulässige Startmasse weniger als 25 kg beträgt und der Flug im Rahmen der Aufgabenerfüllung stattfindet. Der Betrieb von ULS durch BOS unterliegt nach § 21k Abs. 2 LuftVO auch nicht den Regelungen der §§ 21h und 21i LuftVO. Es bedarf folglich für den Betrieb in diesen Gebieten keiner Erlaubnis.

Sofern es der Einsatzzweck erfordert, kann auch von den Regelungen aus § 21a Abs. 2 i.V.m. § 21b Abs. 1 LuftVO abgewichen werden (z.B. Nachtflug, Sichtflug, Überflüge, Höhenbeschränkungen oder Kontrollgebiete). Aus dem Selbstverständnis einer besonderen Vorbildfunktion und Garantenstellung heraus hat die Polizei den Anspruch, ihre „*Drohnen-Piloten*“ (sie nennt sie Luftfahrzeugfernführer, kurz LFFF) sogar deutlich besser zu qualifizieren, als gewerbliche oder private ULS-Steuerer. Als eine der Einrichtungen, die Verstöße beim ULS-Flug aufdecken und verfolgen muss, sollte sich die Polizei durch eine vermeintliche Minderqualifizierung nicht angreifbar machen. Aus diesem Grund haben der Bund und die Länder ULS-Mindeststandards und entsprechende Aus- und Fortbildungskonzepte entwickelt bzw. in ihren ULS-Fachkonzepten verankert. Sie folgten damit einem UA FEK-Beschluss zum Abschlussbericht der Bund-Länder-Projektgruppe „*Mindeststandards für die Aus- und Fortbildung polizeilicher LFFF*“¹³.

Ein Polizei-Drohnteam besteht aus mindestens zwei Personen, dem LFFF und dem „*Operator*“, der dieameratechnik bedient. Idealerweise übernimmt eine dritte Person, der sog. „*Spotter*“, die Aufgaben der Luftraumbeobachtung und der

Kommunikation¹⁴. Nach § 27 Abs. 1 LuftVO hat der LFFF die Pflicht zur ordnungsgemäßen Flugvorbereitung¹⁵. Hierzu zählt es auch, sich mit allen den Flug betreffenden Informationen vertraut zu machen (Wetter, etwaige Flugbeschränkungsgebiete, Luftverkehrsregeln).



Abb. 2: System aus Fluggerät, LFFF und Operator.

Nach § 43 Abs. 2 LuftVG ist der Halter eines Luftfahrzeugs (einschließlich ULS und Flugmodelle) verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung abzuschließen, um etwaige Schadenersatzleistungen abdecken zu können. Die Versicherungspolice ist beim ULS-Betrieb mitzuführen (§ 106 Abs. 2 LuftVZO). Sofern der Bund oder ein Bundesland ULS-Halter ist, entfällt diese Versicherungspflicht, weil hier die Grundsätze der Amtshaftung nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB greifen.

5 Der „EA Luft“ in BAO-Lagen

„Alles was im Polizeieinsatz fliegt, muss in einer Hand liegen“, lautet eine bekannte taktische Grundforderung. Was heißt das konkret? Müssen alle ULS in einem Einsatzabschnitt (EA Luft) zusammengefasst werden, egal welcher Herkunft sie sind und welchen Auftrag ihre Besitzer im Gesamteinsatz haben? Mit zunehmender Beschaffung und Verfügbarkeit von Polizei-Drohnen dürfte dies kaum mehr umzusetzen sein. Sofern z.B. der EA Aufklärung über eigene ULS verfügt und für seine Auftragserfüllung ideal einsetzen kann, wäre eine organisierte Zusammenfassung dieses FEM in einem zentralen EA taktisch möglicherweise sogar hinderlich.

Der vorgenannte Merksatz sollte besser heißen: „Alles was im Polizeieinsatz fliegt, muss der EA Luft wissen!“¹⁶ Und zwar augenblicklich! Dies setzt ein etabliertes Meldeverfahren voraus, bei dem es aufgrund der Einsatzdynamik und der teils automatisierten ULS-Detektion nicht ausreicht, das übliche Procedere über den ULS-Piloten (LFFF), seine EA-Befehlsstelle, den Verbinder in der PF-Befehlsstelle, an die Verbinder relevanter Nachbar-EAe usw. zu wählen. Auch eine Verschriftung in einer Einsatzdokumentationssoftware, z.B. EPSweb, in der Hoffnung, dass die maßgeblichen Partner dies zügig lesen und kommunizieren werden, reicht nicht aus; auch dann nicht, wenn mit Belegfluss-Funktion gearbeitet wird. Um dem notwendigen Einsatztempo gerecht zu werden, wurde beim Einsatz zur G⁷-Außenministerkonferenz in SH ein sog. „Action-Kanal“ eingerichtet, auf dem zeitgleich alle EA-Befehlsstellen über den Aufstieg einer Polizei-Drohne informiert wurden (von der Zielrichtung her etwa vergleichbar mit einem Führungskanal). Erfolgt eine solche Mitteilung nicht, muss bei einer ULS-Detektion von einer Fremddrohne und einem möglichen Gefahrenszenario ausgegangen werden. Die Technik wird zwar immer besser, kann aber noch nicht zwischen „guter Drohne“ und „böser Drohne“ unterscheiden. Leider – so haben es auch zurückliegende Echtlagen gezeigt – sind unterlassene Aufstiegsmeldungen der EAe alles andere als blanke Theorie.

Die PDV 100 fordert, BAO-Einsatzabschnitte markant zu bezeichnen. Beim Begriff „EA Luft“ dürfte kein Zweifel daran bestehen, was in diesem Abschnitt (im Wesentlichen) zu bewältigen ist. Eine abweichende EA-Bezeichnung, z.B. „EA Luftraumüberwachung“, greift zu kurz, weil die Überwachung nur einen Teil des Aufgabenspektrums darstellt. Vergleichbar wäre hier bspw. die Betitelung des „EA Folgemaßnahmen“ als „EA Ermittlungen“, weil auch Ermittlungen regelmäßig nur ein

Teilaspekt des Gesamtauftrages der Kriminalpolizei in BAO-Einsätzen sind¹⁷. Zu den wesentlichen Aufgaben des EA Luft zählen – oft in Unterabschnitte strukturiert – der Luftraumschutz, die Luftraumaufklärung durch PHS und/oder ULS (polizeilicher Flugdienst), die ULS-Detektion, die Drohnenabwehr, Livebild-Übertragungen in andere Abschnitte bzw. zum PF sowie der Kontakt zu benachbarten Institutionen, z.B. den Streitkräften, der Bundespolizei oder dem BKA. Aus Sicht des BKA hat sich bei der Detektion und Abwehr von ULS eine dreistufige Verfahrensweise bewährt. Diese besteht aus der Detektion (Bemerken eines anfliegenden ULS), der manuellen Verifikation (Lagebeurteilung) und der skalierbaren Intervention (Einsatz von Wirkmitteln)¹⁸.

Eine Detektion, also das rechtzeitige Erkennen von Fremddrohnen, kann technisch-automatisiert erfolgen (z.B. mittels Radarauswertung) oder durch polizeiliche Luftbeobachter (wenn man so will, die sinnreiche Variante eines „Hanns Guck-in-die-Luft“¹⁹). Auch die Intervention gegen unberechtigt in Einsatzräume einfliegende ULS kann in verschiedener Weise passieren. Die einfachste bestünde gewiss darin, den Steuerer zu erkennen und zu einem Abbruch aufzufordern. Straf-/Attentäter dürften aber kaum auszumachen sein, weil sie sich erfolgreich vor polizeilicher Entdeckung tarnen. Das polizeiliche Agieren gegen Fremddrohnen kann z.B. durch die Unterbrechung der Funkverbindung zwischen Controller und Gerät erfolgen (Jamming) mit „Übernahme“ der Drohne und kontrollierter Landung oder durch ein robustes Einwirken gegen die Hardware (Abdrängen oder das gezielte zum Absinken-/Absturzbringen des Fluggeräts). Da kaum vollständig erfassbar ist, „welchen Auftrag die unbekannte Drohne hat“, d.h. welches Gefahrenpotential tatsächlich von ihr ausgehen könnte, herrscht hier i.d.R. allerhöchster Zeit- und Handlungsdruck.

Eine abstrakte Maßnahme bestünde bereits im Vorwege durch den Erlass und die Kommunikation eines Drohnenmitführverbots. Dies wird zwar den entschlossenen Straftäter nicht abhalten, wohl aber Medienvertreter, Touristen und andere „harmlose Live-Bild-Interessierte“. Beim Tag der deutschen Einheit 2019 und beim G⁷-Außenministertreffen 2022 in SH hatten die zuständigen Ordnungsbehörden auf Bitten der Polizei entsprechende Mitführverbote für den Einsatzraum erlassen. Diese Maßnahmen wurden im Vorwege über die Medien kommuniziert.

Neben einem ULS-Mitführverbot ist die Einrichtung eines Flugbeschränkungsgebiets denkbar (ein unberechtigter Einflug stellt einen bußgeldbewährten Verstoß nach der LuftVO dar). Die Einrichtung von Flugbeschränkungsgebieten erfolgt auf der Grundlage von § 17 LuftVO. Solche Gebiete können dauerhaft bestehen (z.B. für Militäranlagen, Regierungsviertel, KKW) oder temporär eingerichtet werden (z.B. bei Großveranstaltungen oder politischen Gipfeltreffen). Für beabsichtigte Flüge innerhalb der Aktivierungszeit ist eine Aufstiegserlaubnis notwendig. ULS-Steuerer müssen diese schriftlich bei dem jeweiligen Anmelder und Verantwortlichen des Flugbeschränkungsgebietes beantragen. Diese ergeben sich aus dem NOTAM (NOTice To AirMen), in dem die Einrichtung eines Flugbeschränkungsgebietes für die Luftfahrt bekannt gemacht wird.

6 ULS in Versammlungslagen

Bildübertragungen (Monitorprinzip oder Aufzeichnung) in Versammlungslagen sind nur unter engen Voraussetzungen geboten (Größe, Unübersichtlichkeit, nachweislich zu erwartende erhebliche Störungen)²⁰. Da der Einsatzzweck von ULS aber nahezu ausschließlich in eben dieser bildtechnischen Beobachtung aus dem Luftraum liegt, sind Polizei-Drohnen als FEM bei Versammlungen im Schutzbereich von Art. 8 GG grundsätzlich problematisch. Verwiesen sei hier auch auf die strategischen Leitentscheidungen des Brokdorf-Beschlusses²¹, insbesondere zum versammlungsfreundlichen Verfahren und der Pflicht zur deeskalierenden Einsatzgestaltung.

Ein Grenz- bzw. Streitfall zwischen den Versammlungsfreiheitsrechten der Teilnehmenden und den unabdingbaren Schutzmaßnahmen der Sicherheitsbehörden könnte sich allerdings bei sog. „Bubble-Demonstrationen“ ergeben. Dieser anlässlich des G⁷-Gipfels 2022 (in Elmau/Bayern) durch die Medien entwickelte Begriff umschreibt mögliche

Versammlungsaktionen innerhalb der von den Sicherheitsorganen festgelegten besonderen Schutzbereiche (sog. S¹- und S²-Zonen). Die S¹-Zone stellt das engere Veranstaltungsareal dar, z.B. den Tagungs- und Hotelort innerhalb eines zusätzlich bewachten Außenzauns. Die Sicherungszuständigkeit bei derartigen Gipfeltreffen obliegt gemäß § 6 BKAG dem

Bundeskriminalamt. Unmittelbar an den S¹-schließt sich der durch die Landespolizei zu sichernde S²-Bereich an. Die Größe dieses Areals hängt von den Erkenntnissen der polizeilichen Lagebeurteilung und der örtlichen Geo- bzw. Topografie ab. Bereits beim G⁷-Gipfel im Jahr 2015 hatte das VG München eine Versammlung im S²-Bereich zugelassen. Der BayVGH hatte diese Entscheidung jedoch wieder aufgehoben²². Für den G⁷-Gipfel 2022 ließ das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen unter Auflagen eine Versammlung im S²-Bereich zu, der Anmeldende begehrte jedoch, in den S¹-Bereich vordringen zu dürfen. Seinen Eilantrag lehnten sowohl das VG München, als auch der BayVGH und schließlich das BVerfG ab²³. Aus rein taktischer Sicht eine

begrüßenswerte Entscheidung! Versammlungen im S¹-Bereich erscheinen aus Sicht der Autoren schon deswegen maximal problematisch, weil der Zugang einem hoch professionellen und organisationsaufwendigen Akkreditierungsverfahren unterliegt. Unkontrollierte Zugänge würden die sensible Sicherheitsarchitektur ad absurdum führen. Versammlungsfreiheitsrechte sind zweifellos verfassungswesentlich, aber nicht völlig schrankenlos. Ein Diskussionsraum bliebe hier gleichwohl eröffnet. Eine Versammlung im S2-Bereich war jedoch nicht untersagt²⁴. Damit stellt sich dann im Rahmen der ULS-Betrachtung die Frage, wie sich eine mögliche Versammlung im Grenzbereich zu einem hochsicherheitsrelevanten S1-Areal auf den Einsatz von Polizei-Drohnen auswirken kann oder muss. Darf eine zugelassene Versammlung im S2-Raum (z.B. eine Mahnwache oder eine stationäre Kundgebung) dazu führen, dass für einen direkt angrenzenden S1-Bereich die wesentlich zur Gipfel-Sicherheitsarchitektur gehörende ULS-Luftraumbeobachtung einzustellen ist? Oder einfacher gefragt: Was wiegt schwerer – das Recht auf die technisch unbeobachtete Versammlung oder die Abwehr der zweifellos hohen Risiken bei einer G7-Tagung? Eine taktische Lösung bestünde wohl darin, dass die S2-Versammlung und der S1-Bereich (im Sinne einer Auflage) so weit auseinanderliegen, dass Friktionen zwischen Versammlungsfreiheitsrechten und unabdingbarer Tagungssicherheit weitgehend auszuschließen sind. Im Einzelfall können es Sicherheitsaspekte jedoch erfordern, dass ULS sowohl im S1- als auch im S2-Gebiet vollflächig eingesetzt werden müssen, obwohl im S2-Areal zeitgleich eine Versammlung durchgeführt wird. Dies alles setzt eine entsprechende Kooperationsbereitschaft des Anmelders voraus. Mithin führt die Auflage zur „*Duldung des unweiten ULS-Betriebes*“ zum maximal möglichen Grundrechtsausgleich als Alternative zu einem Vollverbot. Sollte im Kontext einer Versammlungslage der Einsatz von ULS betrieben werden, agiert die Polizei nach dem „*Prinzip des offenen Visiers*“. Sie legt ihre Maßnahmen nicht heimlich an, sondern erhebt Daten offen und für den Betroffenen erkennbar; vgl. z.B. § 16 Abs. 3 VersFG SH. Der Aspekt des ggf. parallelen Drohneneinsatzes ist mit den Versammlungsanzeigenden und/oder -leitern unmissverständlich zu kommunizieren²⁵.

7 Ausblick

„*Polizei-Drohnen*“ dürften trotz der hohen Dynamik der letzten Jahre noch immer erst am Anfang ihrer Möglichkeiten stehen. Der Bereich entwickelt sich temporeich, mit guten Qualitätsstandards und mit einer bundesweit erfreulichen Vernetzung. Aus Sicht der Autoren besteht kein Zweifel daran, dass wir auf ein FEM blicken, das die Polizei kaum mehr missen möchte und das eine große Zukunft hat. Es wird – sofern man dies nicht bereits heute sagen kann – zügig zum FEM-Standardrepertoire gehören, egal ob zum Zwecke der kriminalpolizeilichen Ermittlungsunterstützung oder zur Gefahrenabwehr bzw. zur Wahrnehmung der umfänglichen polizeilichen Schutzaufgaben. Die Grenzen liegen allerdings auf der Hand – hierbei wohl weniger in den ordnenden Rechtsvorschriften, als vielmehr beim Schritthalten mit dem technischen Innovationstempo und den Möglichkeiten angespannter Polizeih Haushalte.

Bildrechte: Landespolizei SH/Filmgruppe.

Anmerkungen

1. Polizeidirektor Frank Ritter war bis 2021 der Einsatzreferent der Landespolizei SH, ist seit 2003 Ritter Dozent für das Einsatzmanagement im Fachbereich Polizei der Fachhochschule SH sowie Mitautor von Fachbüchern. Polizeihauptkommissar Hauke Denker ist Angehöriger der Planungs- und Führungsgruppe im Dezernat Einsatzmanagement des Landespolizeiamtes SH, ständiger Mitarbeiter im BAO-Landesmodul EA Luft und zuständig für die Koordinierung der polizeilichen Ausbildung von LFF.
2. In diesem Fachaufsatz sind alle Personenbezeichnungen zwar durchgehend eingeschlechtlich dargestellt, gelten aber für alle geschlechtlichen Diversitäten uneingeschränkt in gleichem Maße.
3. Konkretisiert sind die Begriffe ULS und UAS in § 1 LuftVG und in Art. 2 Nr. 1 der EU-VO Nr. 2019/947.
4. Vgl. Fachkonzept zur Nutzung von ULS als FEM bei der Landespolizei SH, LPA 112, 12.5.2021.
5. Durch Wärmebildtechnologien kann insbesondere zur Nachtzeit eine kräfteschonende Aufklärung erfolgen.
6. Gem. §§ 21a, 21b LuftVO nicht erlaubnispflichtig, also grundsätzlich erlaubnisfrei zu benutzen.
7. EU-VO Nr. 2018/1139; New basic regulations.
8. EU-VO Nr. 2019/947; Ge- und Verbote sind in der LuftVO geregelt, ergeben sich seit 2021 mit einem unmittelbaren Verweis in § 21 LuftVO direkt aus dieser EU-Verordnung.
9. EU-VO Nr. 2019/945; u.a. Übergangsvorschriften für ULS, die bis Juli 2022 in den Verkehr gebracht wurden.

10. Vgl. aktuell zu § 34 SOG MV (Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme): BVerfG v. 9.12.2022, Az. 1 BvR 1345/21-juris.
11. Durch ULS erhobene Daten können unter Berücksichtigung datenverarbeitungsrechtlicher Voraussetzungen (in SH bspw. durch § 188 Abs. 5 LVwG SH oder § 16 Abs. Nr. 4 VersFG SH) für Aus- und Fortbildungszwecke genutzt werden. Diese Datenverarbeitung ist zu dokumentieren und unterliegt gewissen Löschungsfristen.
12. Kenntnissnachweis nach § 21a Abs. 4 LuftVO bzw. der „alte Drohnenführerschein“ nach nationalem Recht; gültig bis 31.12.2021.
13. UA FEK-Beschluss vom 18.1.2019.
14. Vgl. ULS-Fachkonzept Pol SH, LPA 112, 12.5.2021, S. 5.
15. § 27 Abs. 1 LuftVO i.V.m. Anlage SERA.2010 Buchstabe b der EU VO 923/2012.
16. Sofern der „EA Luft“ nicht aufgerufen ist, gehen alle ULS-Informationen direkt an den Führungsstab des PF.
17. Vgl. Ritter, Die Kriminalpolizei 2/2017, S. 25.
18. Strehmel, SPOC Drohnenabwehr BKA, Symposium Drohnen 9/2018, Hochschule der Polizei BW.
19. Heinrich Hoffmann, Struwwelpeter, 1844.
20. Vgl. z.B. § 16 Abs. 2 VersFG SH oder §§ 12a, 19a BVerfG.
21. BVerfG v. 14.5.1985, Az. 1 BvR 233, 341/81 (= BVerfGE 69, 315).
22. VG München v. 5.6.2015, Az. M 7 S 15.2222; BayVGH v. 6.6.2015, Az. 10 CS 15.1210.
23. VG München v. 5.6.2015, Az. M 7 S 15.2222; BayVGH v. 6.6.2015, Az. 10 CS 15.1210; BVerfG v. 27.6.2022, Az. 1 BvQ 45/22.
24. Auch für den G7-Außenministertreffen in Weißenhaus, Schleswig-Holstein, 12.-14.5.2022, wurden Versammlungsanzeigen für den S2-Raum erwartet und in die polizeiliche Lagebewertung aufgenommen. Letztlich wurden dort jedoch keinerlei Versammlungen angezeigt oder durchgeführt, weder im S2-Bereich, noch sonst wo.
25. Vgl. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsrecht, 5. Auflage 2020, S. 445 sowie Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 1. Auflage 2016, § 16, Rn. 49.