

12.04.2024

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3463 vom 29. Februar 2024  
des Abgeordneten Dr. Werner Pfeil FDP  
Drucksache 18/8346

**Drohnennutzung durch Gemeinden auch in NRW unzulässig – Folgen der Entscheidung des Beschlusses Az. 4 CE 23.2267 des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.2.2024 auch für NRW trotz Ablehnung des FDP-Antrages im Innenausschuss am 22.2.2024, TOP 3 unter dem Titel: „Grundrechte schützen und Rechtssicherheit schaffen – Regelungschaos bei Drohneneinsätzen beseitigen“?**

### ***Vorbemerkung der Kleinen Anfrage***

Im Innenausschuss des Landtages von Nordrhein-Westfalen wurde am 22.02.2024 unter TOP 3 zum FDP-Antrag vom 16.5.2023<sup>1</sup> unter dem Titel: „Grundrechte schützen und Rechtssicherheit schaffen – Regelungschaos bei Drohneneinsätzen beseitigen“ mit Mehrheit entschieden, verbindliche Handlungsempfehlungen für den Einsatz von Drohnen und die Verwendung der damit gewonnenen Daten für Behörden mit und ohne Sicherheitsaufgaben in Nordrhein-Westfalen nicht notwendigerweise zu schaffen wären (1. Forderung des FDP-Antrages). Auch sei keine taugliche und einfache Ermächtigungsgrundlagen für den rechtssicheren Einsatz von Drohnen und die Verwendung und Speicherung von Daten aus dem Drohneneinsatz für Behörden in Nordrhein-Westfalen zu schaffen (2. Forderung des FDP-Antrages). Ebenfalls wurde mit Mehrheit von CDU / Grünen entschieden, dass ein einheitliches Konzept für den Einsatz von Drohnen im Katastrophenschutz nicht zu erarbeiten wäre (3. Forderung des FDP-Antrages) und außerdem hat die Mehrheit entschieden, dass keine Strategie entwickelt werden müsste, um Bürgerinnen und Bürger über den Einsatz von Drohnen und deren Auswirkungen zu informieren (4. Forderung des FDP-Antrages).

Am 15.02.2024 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVGH) in einem jetzt veröffentlichten Beschluss Az. 4 CE 23.2267 entschieden, dass Drohnenflüge einer Gemeinde über privaten Grundstücken unzulässig sind. Hintergrund war folgendes: Eine Gemeinde in Oberbayern wollte sich die Arbeit erleichtern und Gebäudemasse durch den Einsatz von Drohnen ermitteln. Die Bildaufnahmen auch privater Bereiche des Grundstücks verletzen aber die Rechte der Eigentümer, entschied der BayVGH.

---

<sup>1</sup> Drs. 18/4351.

In einer Presseveröffentlichung der Legal Tribune Online<sup>2</sup> heißt es am 28.2.2024: „Die Außenmaße von Wohnhäusern per Bildaufnahmen einer Drohne zu ermitteln, ist für Kommunen einfacher, als Mitarbeiter zu Messungen vorbeizuschicken. Das dachte sich offenbar auch die Stadt Neumarkt-Sankt Veit im Landkreis Mühldorf am Inn und beschloss im vergangenen Oktober, mehrere Wohngrundstücke mit einer Drohne abzufliegen. Mit den erhobenen Daten sollte die sogenannte Geschossfläche der Gebäude ermittelt werden. Anhand dieser Maße sollte wiederum die Höhe des sogenannten Herstellungsbeitrags errechnet werden, den Grundstückseigentümer zahlen, um unter anderem an die gemeindliche Abwasserentsorgung angeschlossen zu werden.

Der Eigentümer eines der betroffenen Grundstücke erfuhr jedoch vorab von den Plänen der Stadt und wandte sich per Eilantrag an das Verwaltungsgericht (VG) München, welches der Stadt das Abfliegen der Grundstücke per Drohne untersagte. Gegen den Beschluss des VG legte wiederum die Stadt Beschwerde zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) ein. Dieser entschied in seinem Beschluss ebenfalls zugunsten des Grundstückseigentümers. Ihm stehe der allgemeine öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch zu. Der Einsatz der Drohne sei ein erheblicher Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG)) und daher rechtswidrig (Beschl. v. 15.02.2024, Az. 4 CE 23.2267). Für die geplante Maßnahme fehle es bereits an einer Rechtsgrundlage, so der BayVGH. Auch auf die Generalklausel des bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) könne der Drohneneinsatz nicht gestützt werden. Denn Art. 4 BayDSG lasse eine Erhebung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle nur dann zu, wenn es sich um einen geringfügigen Eingriff in die Rechte der betroffenen Person handle. Der Einsatz der Drohne stelle aber einen erheblichen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Grundstückseigentümers dar, insbesondere in die enthaltene Rechte auf informationelle Selbstbestimmung und Achtung der Privatsphäre. Denn auch wenn das Wohngebäude nur von außen aufgenommen werden soll, sei die Gefahr hoch, dass auch die besonders schützenswerte Privatsphäre betroffen wird. "Mit der Drohne könnten Aufnahmen von zur Wohnung zählenden Terrassen, Balkonen oder Gartenflächen hergestellt werden. Zudem könnten die sich dort aufhaltenden Personen fotografiert werden", begründet der BayVGH seine Entscheidung. Außerdem sei nicht auszuschließen, dass durch Glasflächen auch Innenräume abfotografiert werden. Die Maßnahme greife insofern in den Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung und -führung ein. Eine Drohnenbefliegung sei auch nicht erforderlich, um die Geschossflächen zu ermitteln. Denn die Daten könnten sowohl mittels einer Grundstücksbegehung als auch über ein Selbstauskunftsverfahren eingeholt werden, so das Gericht.“

**Der Minister für Umwelt, Naturschutz und Verkehr** hat die Kleine Anfrage 3463 mit Schreiben vom 11. April 2024 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten sowie allen übrigen Mitgliedern der Landesregierung beantwortet.

- 1. *Gibt es in Nordrhein-Westfalen für Behörden ohne Sicherheitsaufgaben eine gesetzliche Rechtsgrundlage für den Einsatz von Drohnen? (z.B. Baumämter, Schulämter, Umweltämter, Gewerbeaufsichtsämter)***

---

<sup>2</sup> <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bayvgh-4ce232267-drohnen-einsatz-messung-grundstuecke-eingriff-allgemeines-persoendlichkeitsrecht/>.

**2. *Untersagen die zuständigen Ministerien den untergeordneten regionalen, kommunalen sowie städtischen Behörden und Kreisbehörden die Nutzung von Drohnen, solange keine gesetzliche Rechtsgrundlage vorliegt und durch die Videoaufnahmen der Drohnen in den Kernbereich der privaten Lebensführung eingegriffen werden könnte?***

Die Fragen 1. und 2. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Für den Betrieb sowohl genehmigungsfreier als auch genehmigungspflichtiger unbemannter Fluggeräte (Drohnen) sind die flugbetrieblichen Anforderungen vom Verordnungsgeber auf Bundesebene in den §§ 21a ff. Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) abschließend geregelt worden. Diese rechtlichen Vorgaben gelten auch für Behörden ohne Sicherheitsaufgaben, soweit sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit unbemannte Fluggeräte in Nordrhein-Westfalen einsetzen. Wie bereits in der durch die Drucksache 18/529 veröffentlichten Antwort der Landesregierung zur Kleinen Anfrage 144 (Drucksache 18/213) ausgeführt, sind dabei in flugbetrieblicher Hinsicht insbesondere etwaige gebietsspezifische Anforderungen nach § 21h LuftVO sowie ein etwaiges Genehmigungserfordernis nach § 21i LuftVO zu beachten. Es besteht daher auch für den Betrieb unbemannter Fluggeräte durch den genannten Behördenkreis eine Rechtsgrundlage.

Mit Blick auf potentielle Eingriffe in den Kernbereich der privaten Lebensführung enthält zudem § 21h Abs. 3 Nr. 7 LuftVO umfassende Vorgaben für den Drohnenbetrieb über Wohngrundstücken. Weitergehende Genehmigungen setzen gemäß § 21i Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVO ebenfalls voraus, dass der Drohnenbetrieb nicht zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, wozu auch der Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensführung gehört, führt. § 21i Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVO nimmt darüber hinaus ausdrücklich auf die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz Bezug.

**3. *Schafft die Landesregierung ein separates Drohnengesetz für Nordrhein-Westfalen, um den Einsatz von Drohnen durch Behörden ohne Sicherheitsaufgaben zu rechtfertigen?***

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 des Grundgesetzes hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über den Luftverkehr, was einem gesonderten „Drohnengesetz“ auf Landesebene, das über die §§ 21a ff. LuftVO hinausgehende Vorschriften zum Flugbetrieb unbemannter Fluggeräte enthielte, entgegensteht.

**4. *Wie gehen in Nordrhein-Westfalen die Behörden, die mittels Drohnen Videoaufnahmen fertigen, mit der Datensammlung, der Datenspeicherung, der Datenverwertung und Datenvernichtung um?***

Die Zulässigkeit der Verarbeitung der durch einen Drohneneinsatz erlangten Daten ist von den gesetzlichen Vorgaben für die jeweils handelnde Behörde abhängig. Für ihre Polizeibehörden hat die Landesregierung dies beispielsweise bereits mit der in der Drucksache 18/3315 veröffentlichten Beantwortung zur Frage Nr. 5 der Kleinen Anfrage 1227 „Überwachungen von Versammlungen unter freiem Himmel“ (Drucksache 18/2789) dargelegt. Für andere Behörden gelten die für die Datenverarbeitung einschlägigen (datenschutz-)rechtlichen Bestimmungen. Es liegen der Landesregierung keine Hinweise auf eine missbräuchliche Nutzung durch Behörden vor.

**5. Sind die Drohnenaufnahmen der Katastrophenschutzbehörden auf der Grundlage deren eigener Handlungsempfehlungen, die auf keiner gesetzlichen Rechtsgrundlage basieren, nach Ansicht der Landesregierung unter Berücksichtigung der Entscheidung des BayVGH vom 15.2.2024 weiterhin zulässig?**

Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 15. Februar 2024 bezieht sich ausdrücklich auf Drohnenbefliegungen von Wohngrundstücken zur Ermittlung von Geschossflächenzahlen zur Beitragsbemessung für die gemeindliche Abwasserentsorgung und die Regelungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes. Sie betrifft nicht Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und die Aufgaben der Gefahrenabwehr. Das Vorhandensein der einschlägigen rechtlichen Grundlagen für den Einsatz unbemannter Fluggeräte durch BOS hatte die Landesregierung zudem bereits im Zusammenhang mit der Befassung des Landtags zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Grundrechte schützen und Rechtssicherheit schaffen - Regelungschaos bei Drohneneinsätzen beseitigen“ (Drucksache 18/4351) klargestellt.