

Orientierungshilfe

Flugdrohnen

im öffentlichen Bereich

Stand: März 2021

Inhalt

1. Was sind Flugdrohnen?.....	3
2. Wofür werden Flugdrohnen im öffentlichen Bereich eingesetzt?	3
3. Brand- und Katastrophenschutz / Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und Umweltimmissionen	4
4. Datenschutzrechtliche Voraussetzungen für den Einsatz von Flugdrohnen durch öffentliche Stellen.....	5
a. Rechtsgrundlagen.....	5
b. Zweck festlegen	7
c. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten.....	7
d. Datenschutzfolgenabschätzung, technische und organisatorische Maßnahmen, allgemeine Dokumentationspflichten, Hinweispflichten, Speicherdauer	8
e. Einbeziehung des behördlichen Datenschutzbeauftragten.....	8

1. Was sind Flugdrohnen?

Flugdrohnen sind unbemannte Fluggeräte, die von Menschen oder Computern ferngesteuert werden. Sie sind zumeist mit einer Kamera ausgestattet und werden über ein Display (Smartphone, Tablet, Fernsteuerung) gelenkt. Flugdrohnen mit Kameras fertigen Aufnahmen der Umgebung aus der Luft und übertragen diese an das Display/den Monitor. Sowohl die Flugdrohne als auch die Empfängertechnik kann mit Speichermedien ausgerüstet sein.

Sie sind außerdem mit Batterien oder Akkus, modernen Elektromotoren und Elektronikkomponenten bzw. Computertechnologien, zuweilen auch Stabilisierungssystem, W-LAN-Komponenten und GPS-Modul ausgestattet.

2. Wofür werden Flugdrohnen im öffentlichen Bereich eingesetzt?

Flugdrohnen können umfangreich eingesetzt werden, z.B. in folgenden Bereichen:

- Wasserrettung
- humanitäre Zwecke: Medikamente, Impfstoffe an abgelegene Orte bringen
- Medizinischer Transport (Proben während OP ins Labor bringen)
- Verkehrsunfallaufnahme (Luftaufnahme von Unfallorten erstellen)
- Rettungsübungen
- Brandschutz
- Hochwasserrettung
- Rehkitzrettung
- Schädlingsbekämpfung
- Erosionsbekämpfung (Dokumentation und Vermessung)
- Naturschutz
- Bahnverkehr (Vegetationsmanagement, Brückeninspektion)
- Energieversorgung (automatisierte Inspektion von Überlandleitungen)
- Straßenbau (Vermessungsdaten)
- Windparks
- Flughäfen
- Wettervorhersagen bei Extremwetterlagen
- Verkehrsoptimierung
- Probentransport auf Industriegeländen
- Unterstützung Handwerker, Gutachter, Versicherer (Baustellen- und Gebäudevermessung)
- Polizei

Details zu bereits erfolgreichen Projekten in diesen Bereichen finden Sie in einer Zusammenfassung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unter

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Technologie/drohnen-unbemanntes-fliegen.pdf?__blob=publicationFile&v=14

Seit dem 01.01.2021 gelten die EU-Durchführungsverordnungen 2019/947 und 2020/746 (sog. EU-Drohnenverordnung) zur EU-Verordnung 2018/1139 in Deutschland. Diese regeln u. a. die Registrierung, den „Drohnenführerschein“, weitere Kompetenznachweise und die Einteilung von Drohnen nach Gewicht, Einsatzgebiet, Flughöhe. Es sind Übergangsfristen festgelegt. Vor

Inbetriebnahme einer Drohne ist die Erfüllung der jeweiligen Betriebsvoraussetzungen zu prüfen.

Die EU-Verordnung 2018/1139 gilt gem. Art. 2 Abs. 3 u.a. nicht für Polizei, Such- und Rettungsdienste, die Brandbekämpfung, die Grenzkontrolle und Küstenwache oder ähnliche Tätigkeiten oder Dienste.

Flugdrohnen fallen unter das Luftverkehrsgesetz (LuftVG), wenn sie nicht zum Sport oder zur Freizeitgestaltung betrieben werden (§ 1 Abs. 2 S. 3 LuftVG). Die dortigen Voraussetzungen für den Betrieb müssen ebenfalls erfüllt sein.

Die Voraussetzungen und die Bedingungen für die Teilnahme der Flugdrohnen am Luftverkehr regelt die Luftverkehrsordnung (LuftVO). Für Behörden gelten Sondervorschriften, z.B. gem. § 21a Abs. 2 LuftVO bedarf der Betrieb von Flugdrohnen keiner Erlaubnis durch oder unter der Aufsicht von

- Behörden, wenn dieser zur Erfüllung ihrer Aufgaben stattfindet;
- Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Zusammenhang mit Not- und Unglücksfällen sowie Katastrophen.

3. Brand- und Katastrophenschutz / Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und Umweltimmissionen

Im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes bzw. aller Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) kann es zu vielfältigen Einsatzmöglichkeiten für Flugdrohnen kommen, und zwar zur:

- Lagefeststellung,
- Lagedarstellung und Dokumentation,
- Detektion von (versteckten) Wärmequellen/Glutnestern,
- Suche/Ortung von Menschen/Tieren,
- Detektion von Gefahrstoffen und Strahlenquellen sowie
- Aus- und Fortbildungszwecke

Hierzu hat das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Empfehlungen für gemeinsame Regelungen zum Einsatz von Drohnen im Bevölkerungsschutz unter

https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Empfehlungen_Geme_Regelungen_Drohneneinsatz_BevS.pdf;jsessionid=6E6A88B56FDA7B589AAEF06C2F16D898.2_cid330?__blob=publicationFile

herausgegeben, deren Ziel eine organisationsübergreifende Vereinheitlichung von Einsatzplanung, Betrieb und Nachbereitung, Aus- und Fortbildung, Übung sowie der Gewährleistung der Flugsicherheit durch BOS oder in deren Auftrag ist.

Im Bereich der schädlichen Umwelteinwirkungen können Drohnen zur Ursachenforschung, zur Feststellung des Ausmaßes der Immissionen oder zur Erforschung der Folgen mit eingesetzt werden.

4. Datenschutzrechtliche Voraussetzungen für den Einsatz von Flugdrohnen durch öffentliche Stellen

Der Einsatz einer Drohne fällt nur dann unter die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und das Thüringer Datenschutzgesetz (ThürDSG), wenn personenbezogene oder –beziehbare Daten erhoben werden.

Personenbezogene Daten sind gem. Art. 4 Nr. 1 DS-GVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen identifiziert werden kann, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind. **Der Begriff des personenbezogenen Datums ist also weit gefasst.** Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983, Az. 1 BvR 209/83, gibt es unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung kein belangloses Datum mehr.

Es ist gleichgültig, ob die verantwortliche Stelle eine Identifizierbarkeit anstrebt (vgl. Scholz in Simitis, Hornung, Spiecker, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Anhang zu Art. 6 Rn. 40). Entscheidend ist vielmehr, ob eine Identifizierung direkt oder indirekt tatsächlich **möglich** ist (siehe auch Europäische Leitlinien 3/2019 zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch Videogeräte).

Nicht nur eindeutige Bilder von Gesichtern sind als personenbeziehbare Daten zu qualifizieren, sondern auch weitere Merkmale des äußeren Erscheinungsbildes, wie Kleidung, Gangbild, Figur, Haarfarbe, mitgeführte Gegenstände, aber auch Fahrzeugkennzeichen, Gebäude, Anschriften. Ausreichend ist auch, wenn die Identifizierung erst durch Beiziehung weiterer Informationen, z.B. weiterer Fotos, Befragung von Personen, möglich wird.

Dies führt dazu, dass lediglich Übersichtsaufnahmen aus großer Höhe, bei denen Personendaten aufgrund der Entfernung und fehlender technischer Möglichkeiten, wie geringe Bildauflösung oder fehlende Zoom-Möglichkeit oder dauerhafte irreversible Verpixelung nicht unter die DS-GVO fallen (vgl. Scholz in: Simitis, Hornung, Spiecker, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Anhang zu Art. 6, Rn. 42).

Bei Erhebung von personenbezogenen Daten durch die Drohne sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

a. Rechtsgrundlagen

Der Einsatz der Flugdrohne bedarf einer Rechtsgrundlage.

- § 30 ThürDSG regelt zwar die Videoüberwachung für die öffentlichen Stellen in Thüringen. Flugdrohnen unterfallen dieser Regelung jedoch nicht. Der Thüringer Gesetzgeber verlangt eine zumindest vorübergehende Ortsgebundenheit, die bei Flugdrohnen jedoch nicht vorliegt (siehe dazu die Begründung zu § 30 Abs. 1 ThürDSG aus dem Gesetzentwurf der Landesregierung in der Drucksache 6/4943, Seite 116: „*Der Begriff der Einrichtung erfordert dabei eine zumindest vorübergehende **ortsgebundene Installation***“).

- In den Spezialgesetzen zum Brand- und Katastrophenschutz und zu Umweltimmissionen sind keine datenschutzrechtlichen Regelungen enthalten. Auch Regelungen in den o.g. Spezialgebieten zum Datenschutz bei Videoüberwachung sind in Thüringen nicht vorhanden.

Die Aufnahmen und weitere Verarbeitung der Bilder von Flugdrohnen müssen daher den allgemeinen Anforderungen der DS-GVO und des ThürDSG entsprechen.

- Somit wäre gem. Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. a) DS-GVO eine Einwilligung der betroffenen Person eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten. Hierbei ist jedoch besonderes Augenmerk auf die tatsächliche Freiwilligkeit der Abgabe einer Einwilligungserklärung zu legen. Allein der Aufenthalt einer Person in einem durch eine Drohne videoüberwachten Bereich stellt keine Einwilligung dar.
- Im Einsatzbereich des **Brand- und Katastrophenschutzes bzw. bei allen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)** kann Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. d) DS-GVO als Rechtsgrundlage in Betracht kommen, wobei dies **einen Ausnahmetatbestand** darstellt. Der Gesetzgeber zählt humanitäre Zwecke einschließlich Epidemien, Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen auf (siehe dazu Erwägungsgrund 46 der DS-GVO). Der Einsatz z. B. in Hochwassergebieten kann also auf diese Rechtsgrundlage gestützt werden.
- Im Einsatzbereich von **Umweltimmissionen** kann Rechtsgrundlage Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. d) DS-GVO ebenfalls nur im Ausnahmefall sein, beispielsweise wenn durch eine durch den Menschen verursachte Katastrophe lebenswichtige Interessen der betroffenen Person geschützt werden müssen. Ansonsten kommt ausschließlich Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e), Abs. 3 DS-GVO i. V. m. § 16 ThürDSG als Rechtsgrundlage in Betracht.
- Für andere Einsätze kann Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. e), Abs. 3 DS-GVO i. V. m. § 16 ThürDSG Rechtsgrundlage sein. Die im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe definieren §§ 3, 6 und 7 Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG). Beispiele sind die Erkundung eines brennenden Gebäudes oder Waldes mittels Drohne, um festzustellen, ob sich hier noch (verletzte) Personen aufhalten oder der Einsatz bei unübersichtlichen Verkehrsunfällen.

Die Anwendbarkeit der Regelungen des Art. 6 Abs. 1 Buchst. e), Abs. 3 DS-GVO i. V. m. § 16 ThürDSG ist immer vor jeder Entscheidung einer Behörde, ob ein Drohneneinsatz erfolgen soll, **im Einzelfall** zu prüfen. Es bedarf einer verfassungskonformen Auslegung. Zu berücksichtigen ist der Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) DS-GVO). Die personenbezogenen Daten müssen für die Zwecke, zu denen sie verarbeitet werden, angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke ihrer Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein (vgl. Erwägungsgrund 39 DS-GVO). Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist bei jeder Verwaltungsentscheidung über den Einsatz von Drohnen zu prüfen, siehe unten c).

- Im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts kann § 100h Abs. 1 Nr. 1 StPO i. V. m. § 46 Abs. 1 OWiG als Rechtsgrundlage für Bild- und Videoaufnahmen angewendet werden.

Es müssen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit der Ermittlungshandlungen beachtet werden. Der Einsatz ist nur dann zulässig, wenn andernfalls die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Betroffenen auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre.¹

- Für Ordnungsbehörden kommt § 26 Abs. 2 Thüringer Ordnungsbehördengesetz (OBG) als Rechtsgrundlage in Betracht. Es gelten hier die allgemeinen Grundsätze der Videoüberwachung, insbesondere die verfassungskonforme Auslegung, der Grundsatz der Datenminimierung und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ebenfalls. Der TLfDI verweist hierzu auf seine Leitlinien zur Videoüberwachung im öffentlichen Bereich.

b. Zweck festlegen

Der Zweck für die Fertigung von Aufnahmen mittels Flugdrohnen ist vor deren Inbetriebnahme festzulegen. Es herrscht Zweckbindung, von der nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 DS-GVO i. V. m. § 17 ThürDSG abgewichen werden darf.

c. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten

Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit prüfen

Die Fertigung von Aufnahmen mit personenbezogenen bzw. -bezieharen Daten ist immer hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Die Fertigung muss

- geeignet
- erforderlich
und
- angemessen

sein, um den festgelegten Zweck zu erreichen (Verhältnismäßigkeitsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG). Es gelten hier die allgemeinen Anforderungen an die Videoüberwachung.

Es ist im Rahmen der Erforderlichkeit zu prüfen, ob mildere Mittel existieren, z.B. Begehung vor Ort.

Es ist auch im Rahmen der Angemessenheit zu prüfen, ob die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen, d.h. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überwiegen. Dies ist z.B. beim Überfliegen mit Drohnen zu Ausbildungs- und Übungszwecken gegeben. Hier ist dafür Sorge zu tragen, dass Personen etc. nicht erkennbar sind, bzw. kameraseits unkenntlich gemacht werden durch entsprechende Flughöhe oder Verpixelung.

¹ Hauck in Löwe-Rosenberg, StPO, § 100h Rn. 15.

d. Datenschutzfolgenabschätzung, technische und organisatorische Maßnahmen, allgemeine Dokumentationspflichten, Hinweispflichten, Speicherdauer

Die bei jeder Videoüberwachung einzuhaltenden datenschutzrechtlichen Pflichten gelten auch für Drohnen. Die nachfolgende Aufzählung erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit. So ist beispielsweise die Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DS-GVO zu prüfen. Nähere Informationen finden Sie hier:

https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_5.pdf

Ferner sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten, siehe Art. 32 DS-GVO. Insbesondere sind die zugriffsberechtigten Personen klar über eine Dienstanweisung zu benennen und hinsichtlich ihrer Pflichten anzuweisen und zu belehren. Hinweise zu den Datenschutzerfordernissen im Kontext zur IT-Sicherheit finden Sie hier:

https://tlfdi.thueringen.de/fileadmin/tlfdi/datenschutz/Kommunales/DS-Anforderungen-IT-Sicherheit_oefftl_Stellen_Stand_Februar_2021.pdf

Es ist ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten nach § 30 DS-GVO zu führen. Ein Anwendungsbeispiel finden Sie hier:

https://tlfdi.thueringen.de/fileadmin/tlfdi/datenschutz/muster_verarbeitungsv.pdf

Ausführliche Hinweise können Sie hier nachlesen:

https://tlfdi.thueringen.de/fileadmin/tlfdi/datenschutz/hinweise_verarbeitungsverzeichnis.pdf

Die Dokumentation ist zu ergänzen, um die Rechenschaftspflicht nach Art. 5 Abs. 2 DS-GVO zu erfüllen. Beispielsweise sind z. B. die technischen Daten der Kamera zu erfassen.

Die Informationspflichten nach Art. 13 DS-GVO sind zu erfüllen durch entsprechende Hinweisschilder, die beispielsweise an Einsatzfahrzeugen im Einsatzgebiet der Drohne angebracht werden können.

Sofern die Aufnahmen gespeichert werden, ist die Löschrfrist festzulegen und regelmäßig zu prüfen, ob die Speicherung tatsächlich noch zur Zweckerfüllung erforderlich ist, Grundsatz der Speicherbegrenzung gem. Art. 5 Abs. 1 Buchst. e) DS-GVO.

e. Einbeziehung des behördlichen Datenschutzbeauftragten

Der behördliche Datenschutzbeauftragte ist gem. Art. 38 Abs. 1 DS-GVO, § 14 Abs. 1 ThürDSG ordnungsgemäß und frühzeitig in alle mit dem Schutz personenbezogener Daten zusammenhängenden Fragen einzubinden. Da der Begriff des personenbezogenen Datums weit gefasst ist, führt dies zu einer umfassenden Verpflichtung einer Behörde, ihren Datenschutzbeauftragten in alle Aktivitäten, bei denen personenbezogene Daten eine Rolle spielen können - und zwar auch in die Planung und Umsetzung neuer Projekte - einzubeziehen (so auch Bergt in: Kühling/ Buchner, DSGVO, BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 38, Rn. 13).

Da mit einer Drohne definitiv personenbezogene Daten erhoben werden können, geht der TLfDI davon aus, dass die Kommunen und Behörden verpflichtet sind, ihre Datenschutzbeauftragten vor der ersten Inbetriebnahme einer Drohne einzubeziehen, um die korrekte Verarbeitung personenbezogener Daten oder eben auch ihre Nichterhebung sicherzustellen. Ist die Nichtverarbeitung personenbezogener Daten dann tatsächlich fest- bzw. sichergestellt und ist die Verarbeitung personenbezogener Daten auch nicht möglich, besteht gesetzlich keine Verpflichtung zur Einbeziehung eines Datenschutzbeauftragten, weil keine personenbezogenen Daten zu schützen sind.