

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

Gesetz zum Schutz vor Drohnenüberflügen in Bayern

A) Problem

Im Umfeld von Unternehmen, die kritische Infrastruktur bereitstellen, aber auch andernorts im gesamten Staatsgebiet Bayerns sind vermehrt Drohnenüberflüge zu verzeichnen. Gemäß § 21h Abs. 3 Nr. 3 der Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) ist der Betrieb von unbemannten Luftfahrtsystemen über und innerhalb eines seitlichen Abstands von 100 Metern von der Begrenzung u. a. von Industrieanlagen sowie Anlagen der zentralen Energieversorgung und Verteilung grundsätzlich nur mit Zustimmung der zuständigen Stelle oder der Betreiber der Einrichtungen zulässig. Ein Verstoß gegen dieses Zustimmungserfordernis oder ein in anderer Weise rechtlich unzulässiger Überflug begründet eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Dasselbe gilt, wenn in anderer Weise gegen Regelungen verstoßen wird, die bestimmen, wo Drohnen nicht oder nur unter besonderen Voraussetzungen betrieben werden dürfen, etwa im Umgriff von Flughäfen (§ 21h Abs. 3 Nr. 2 LuftVO) oder Flugplätzen (§ 21h Abs. 3 Nr. 1 LuftVO) oder Grundstücken, auf denen sich der Sitz von Verfassungsorganen, obersten oder oberen Bundes- oder Landesbehörden befindet (§ 21h Abs. 3 Nr. 4 LuftVO). Ungeachtet dessen können Gefahren für Rechtsgüter anderer auch bei eigentlich zulässigen Drohnenflügen entstehen, etwa wenn Drohnen abstürzen und dadurch Menschen zu verletzen und Gebäude oder andere Sachwerte zu beschädigen drohen

B) Lösung

Der Bund hat auf der Grundlage seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 des Grundgesetzes - GG) geregelt, wo Drohnen fliegen dürfen. Die Gesetzgebungskompetenz für das Polizei- und Sicherheitsrecht und damit für die Frage, wie auf eine Zuwiderhandlung oder eine Gefahrensituation reagiert werden kann, liegt hingegen – außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei – nach den Art. 30 und 70 GG bei den Ländern.

Es soll daher in Art. 29a des Polizeiaufgabengesetzes (PAG) eine Befugnisnorm geschaffen werden, die der Polizei ermöglicht, Drohnen – in der Luft, zu Wasser und zu Land – auszuspähen und sie, wenn von ihnen eine Gefahr oder eine drohende Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut ausgeht, unter Einsatz technischer Mittel bzw. als ultima ratio mit Gewalt unschädlich zu machen. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei Sichtung einer Drohne regelmäßig eine sofortige Entscheidung für oder gegen eine Entnahme getroffen werden muss, weil eine vorherige Ankündigung der Maßnahme ein Entweichen der Drohne und einen fremden Zugriff auf von dieser ggfs. bereits ausgespähten Inhalte ermöglichen würde. Ferner muss das Bewaffnungsverbot für unbemannte Luftfahrzeuge in Art. 47 Abs. 4 PAG aufgehoben werden.

Zugleich wird gesetzlich klargestellt, dass ein Schaden an der Drohne unbeachtlich ist. Bestehende Risiken für Rechtsgüter Dritter sind in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes strikt zu minimieren.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Dem Staat sowie den Kommunen entstehen durch die vorgesehene gesetzliche Anpassung keine Mehrkosten. Der Vollzug erfolgt im Rahmen der vorhandenen Stellen und Mittel bzw. bleibt künftigen Haushaltsaufstellungen vorbehalten.

Gesetz
zum Schutz vor Drohnenüberflügen in Bayern

§ 1

Das Polizeiaufgabengesetz (PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2024 (GVBl. S. 247) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 29 wird folgender Art. 29a eingefügt:

„Art. 29a

Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte
Luftfahrtsysteme oder Fahrzeugsysteme

(1) ¹Zur Abwehr

- a) einer Gefahr oder
- b) einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut,

die von einem unbemannten Luftfahrtsystem oder einem unbemannten Fahrzeugsystem ausgeht, kann die Polizei unmittelbaren Zwang gegen den Führer des Luftfahrtsystems oder Fahrzeugsystems oder Waffen oder technische Mittel gegen das System, dessen Steuerungseinheit oder Steuerungsverbindung einsetzen, soweit die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. ²Eine Ankündigung der Maßnahme unterbleibt, soweit sie geeignet wäre, die Erreichung des Ziels der Maßnahme zu beeinträchtigen oder Unbefugten Anschluss über die eingesetzten technischen Mittel zu ermöglichen. ³Ein durch die Maßnahme drohender Schaden an dem unbemannten Luftfahrtsystem oder Fahrzeugsystem bleibt außer Betracht. ⁴Die Pflicht zur Wahrung der Sicherheit des bemannten Luftverkehrs bleibt unberührt.

(2) ¹Die Polizei kann für die Erkennung oder Bestätigung der in Abs. 1 Satz 1 genannten Gefahren technische Mittel einsetzen. ²Abs. 1 Satz 2 bis 5 gilt entsprechend.“

2. Art. 47 Abs. 4 wird aufgehoben.
3. Art. 100 wird wie folgt gefasst:

„Art. 100

Einschränkung von Grundrechten

Auf Grund dieses Gesetzes können die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes und Art. 102 Abs. 1 der Verfassung), auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 113 der Verfassung), des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 des Grundgesetzes und Art. 112 Abs. 1 der Verfassung) sowie auf Freizügigkeit (Art. 11 des Grundgesetzes und Art. 109 der Verfassung) und auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 des Grundgesetzes und Art. 106 Abs. 3 der Verfassung) eingeschränkt werden.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am ...**[einzusetzen: Datum des Inkrafttretens]** in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeiner Teil

Einrichtungen der kritischen Infrastruktur müssen wirksamer als bislang vor Drohnenüberflügen geschützt werden. Diese Überflüge zeichnen sich dadurch aus, dass ein Ausspähen und damit ein unwiederbringlicher Abfluss an schutzwürdigen Informationen binnen kurzer Zeit eintreten kann. Ein deutlicher Schaden ist daher auch dann bereits eingetreten, wenn eine Drohne ein Gelände nur kurzzeitig unerlaubt überfliegt, sich dann aber – etwa auf die Androhung einer polizeilichen Maßnahme hin – durch ein Steuerungsmanöver des Piloten oder selbstgesteuert entfernt.

Ein wirksamer Rechtsgüterschutz kann daher nur erreicht werden, wenn Drohnen ohne Androhung abgewehrt werden dürfen. Hierfür soll zugunsten der Polizei eine klare Befugnisnorm geschaffen werden. Ferner müssen unbemannte Luftfahrzeuge der Polizei, also Drohnen, künftig auch bewaffnet werden können, um Drohnen effektiv abwehren zu können.

B) Besonderer Teil

Zu § 1 – Änderung des Polizeiaufgabengesetzes

Zu Nr. 1

Zu Art. 29a Abs. 1 PAG-E

Der neu in das PAG eingefügte Art. 29a Abs. 1 regelt als Spezialvorschrift gegenüber der Generalklausel in Art. 11 PAG in Verbindung mit Art. 11a PAG die Befugnisse der Polizei im Hinblick auf unbemannte Luftfahrtsysteme und Fahrzeugsysteme. Die Vorschrift gibt dabei nicht vor, wo unbemannte Luftfahrtsysteme oder Fahrzeugsysteme eingesetzt werden dürfen. Dies ergibt sich aus dem jeweiligen Fachrecht, für unbemannte Luftfahrtsysteme insbesondere aus § 21 Abs. 3 LuftVO oder Art. 47 PAG. Gegenstand der Regelung ist vielmehr, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Mitteln die Polizei vorgehen darf, beispielsweise wenn eine Drohne unter Verstoß gegen geltendes Recht eingesetzt wird und damit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben ist oder wenn im Zusammenhang mit dem Einsatz der Drohne eine drohende Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut besteht, dieser sich also nach Maßgabe des Art. 11a Abs. 1 PAG als Vorstadium für eine Gefährdung eines oder mehrerer der in Art. 11 Abs. 2 PAG genannten Schutzgüter darstellt.

Art. 29a Abs. 1 Satz 1 PAG-E gestattet der Polizei, unmittelbaren Zwang gegen den Piloten anzuwenden oder durch geeignete Mittel (wie Störsender o. Ä.) auf ein unbemanntes Luftfahrtsysteme oder Fahrzeugsystem einzuwirken, auch wenn dies mit dessen Beschädigung oder Zerstörung verbunden ist. Zur Abwehr können Techniken wie beispielsweise Jammer, Störsender, elektromagnetische Impulse, Laser oder Fangnetze zum Einsatz kommen. Ferner wird das Bewaffnungsverbot für unbemannte Luftfahrzeuge in Art. 47 Abs. 4 PAG aufgehoben.

Das Erfordernis einer vorherigen Ankündigung wird auf Grund des spezifischen Gefährdungsprofils nach Art. 29a Abs. 1 Satz 2 PAG-E ausgeschlossen, weil der Schaden in aller Regel bereits eingetreten sein wird, wenn ein unbenanntes Luftfahrtsystem oder Fahrzeugsystem nach Ankündigung einer polizeilichen Maßnahme aus dem Zugriffsbereich abgewehrt wird.

Das Risiko entsprechender Schäden ist situationsangepasst zu handhaben, etwa im Rahmen der Wahl des anzuwendenden Einsatzmittels sowie der Art seiner Anwendung.

Zu Art. 29a Abs. 2 PAG-E

Der vorgesehene Art. 29a Abs. 2 PAG-E regelt, dass die Polizei zur Erkennung und Bestätigung der in Art. 29a Abs. 1 Satz 1 PAG genannten Gefahren durch unbemannte Luftfahrtsysteme und Fahrzeugsysteme technische Mittel, beispielsweise Radar, Funk, Akustik oder Kamerasensoren, einsetzen kann.

Zu Nr. 2

Unbemannte Luftfahrssysteme der Polizei, also Drohnen, sollen künftig auch bewaffnet werden können, um als ultima ratio andere Drohnen effektiv abwehren zu können. Dazu ist Art. 47 Abs. 4 PAG aufzuheben.

Zu Nr. 3

Die Vorschrift trägt dem Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung. Zur Vermeidung von Auslegungs- und Abgrenzungsfragen wird Art. 100 PAG dazu einheitlich neu gefasst.

Zu § 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.