

VGH Bayern beschränkt Möglichkeiten der drohnengestützten Datenerhebung erheblich

I. Herausforderung Datenschutz bei der drohnengestützten Vermessung und Kartierung

Der Drohneneinsatz ist im Vermessungs- und Kartierungswesen nicht mehr wegzudenken. Die Vorteile liegen auf der Hand: Zeitersparnis, Kosteneffizienz, höhere Genauigkeit und Auflösung der gewonnenen Datensätze, leichtere Erfassung schwer zugänglicher Gebiete und eine gesteigerte Sicherheit für das beteiligte Personal. Während die zunehmende Verwendung KI-basierter Systeme ([Blogbeitrag: KI in Transportsystemen](#)) und auch das Befliegen durch Behörden bzw. im behördlichen Auftrag ([Blogbeitrag: Privilegiertes Fliegen gem. § 21k LuftVO](#)) in rechtskonformer Umsetzung anspruchsvoll sind, zeigt der jüngst durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (VGH Bayern) erlassene Beschluss ([Az. 4 CE 24.60](#)), dass auch das Datenschutzrecht Kommunen, Ingenieursdienstleister und Drohnenbetreiber vor enorme rechtliche Herausforderungen stellt und Drohneneinsätze künftig nur noch mit aufwendigen Maßnahmen zulässig sein dürften.

II. Hintergrund des Verfahrens am VGH Bayern

Mit seiner Entscheidung bestätigt der VGH Bayern den vorausgegangenen Beschluss des Verwaltungsgerichts (VG) München vom 22. November 2023 ([Az. M 7 E 23.5047](#)). Letzteres hatte dem Antrag eines betroffenen Anwohners auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, gerichtet auf Unterlassung der Befliegung eines Wohngrundstücks mit einer Drohne, stattgegeben. Der betroffenen Stadt Neumarkt-Sankt Veit bleibt es somit weiterhin untersagt, Grundstücks- und Geschossflächen zur Beitragsberechnung einer Abwassersatzung mittels drohnengestützter Luftbildaufnahmen zu ermitteln.

III. Kernpunkte des Beschlusses und Folgen für die Praxis

Im konkreten Fall wurden Einwilligungen der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner in die Datenerhebung und -verarbeitung im Vorfeld zum geplanten Einsatz nicht eingeholt. Vielmehr wurde im Rahmen einer nicht öffentlichen Stadtratssitzung beschlossen, das Gemeindegebiet zur Datenerhebung und Beitragsermittlung durch einen Ingenieursdienstleister mittels Drohne befliegen zu lassen. Dementsprechend konzentrierten sich beide Gerichte im Kern darauf, ob eine Beeinträchtigung des betroffenen Antragstellers in seinen Rechten gegeben sein könnte, und auf welche Rechtsgrundlage im Sinne des Art. 6 Abs. 3 Unterabs. 1 lit. b DSGVO¹ eine Datenverarbeitung gestützt werden kann.

1. Erheblicher Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht

Der VGH Bayern attestiert dem Überflug die Qualität eines „erheblichen Eingriffs“ in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Bereits die fotografische Dokumentation eines Wohngrundstücks und des Wohngebäudes von außen greife in den Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung und -führung ein, so das Gericht. Auch außerhalb des räumlich inneren Hausbereichs müsse der Schutz der Privatsphäre in der Form der Freiheit von Beobachtung in örtlicher Abgeschiedenheit gewährleistet werden. Zudem sei nicht auszuschließen, dass bei den Luftbildaufnahmen durch Glasflächen auch Innenräume erfasst werden. Die Möglichkeit mittels Drohne besonders hochauflösende Aufnahmen zu erstellen

¹ Verordnung (EU) 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie

95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO), ABl. L 119 vom 4. Mai.2016, S. 1, zuletzt berichtigt durch ABl. L 74 vom 4. März 2021, S. 35.

len und ansonsten schwer einsehbare Orte zu erfassen, erschwere es den Betroffenen im besonderen Maße, Vorkehrungen zum Schutz ihrer Privatsphäre zu treffen.

2. Behördliches Recht zum Betreten von Grundstücken für Drohnenbefliegungen nicht (mehr) ausreichend

Bislang wurde das behördliche Recht zum Betreten von Grundstücken und baulichen Anlagen bzw. Wohnungen (u.a. § 6 Abs. 1 VermKatG NRW, § 58 Abs. 7 BauO NRW) durch einige Untergerichte² und auch in der Praxis³ so ausgelegt, dass es – jedenfalls sofern eine Duldungsverfügung gegenüber dem jeweiligen Adressaten voraus geht – auch das Befliegen des Grundstücks mit einer Drohne mitumfasse. Dieser Interpretation setzt der VGH Bayern nunmehr eine Grenze: eine Befliegung sei bereits „begrifflich“ kein Betreten. Auch sei die Aufnahme aus der Luft mit einer Draufsicht oder aus seitlicher Perspektive auf das Grundstück und das Gebäudeäußere nicht mit einer Inaugenscheinnahme der konkreten Verhältnisse durch Beamte vor Ort vergleichbar.

3. Generalklauseln zur Datenverarbeitung keine ausreichende Rechtsgrundlage

Der VGH Bayern sieht in der landesgesetzlichen Generalklausel zur behördlichen Datenverarbeitung des Art. 4 Abs. 1 BayDSG (vgl. § 3 Abs. 1 LDSG NRW) angesichts des von ihm angenommenen erheblichen Eingriffs in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Herstellung und Weiterverarbeitung der Lichtbildaufnahmen mittels Drohne.

IV. Stellungnahme und Empfehlungen

Der Bezug auf die Wortlautauslegung sowie das Herausarbeiten der Divergenz der Wahrnehmungsperspektiven sind nachvollziehbare Argumente des Gerichts, um das Recht zum Betreten von Grundstücken und baulichen Anlagen bzw. Wohnungen eng auszulegen.

In der Konsequenz zur Annahme einer erheblichen Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts er-

scheint auch die Aussage zur Nichtanwendung der Generalklausel des Art. 4 Abs. 1 BayDSG (vgl. § 3 Abs. 1 LDSG NRW) richtig, da diese nach ihrer gesetzgeberischen Intention nur zur Rechtfertigung geringfügiger Eingriffe in die Rechte der Betroffenen bestimmt ist.⁴ Auch die seitens des VGH Bayern herangezogenen Grundsätze der Normenklarheit und -bestimmtheit sprechen gegen einen Rückgriff auf die Generalklausel.

Gleichwohl lässt sich im Sinne eines Erst-recht-Schlusses argumentieren, dass angesichts der Kürze des belastenden Eingriffs bei einem ordnungsgemäß durchgeführten Überflug im Vergleich zu einem längeren Aufenthalt der Beamten mit unbeschränkten Observationsmöglichkeit auf dem Grundstück bzw. sogar in der Wohnung, das Überfliegen als sog. „Minusmaßnahme“, d.h. Maßnahme geringerer Eingriffsintensität, von der gesetzlichen Ermächtigung zum Betreten von Grundstücken und Wohnungen mitumfasst sein sollte. Dies gilt umso mehr, als dass es mithilfe moderner Kameratechnik möglich ist, bspw. als Fenster erkannte Flächen bereits während der Aufnahme vollautomatisiert verpixeln zu lassen und sich bei der Datenerhebung mithin auf das für den Einsatz zwingend erforderliche Maß zu beschränken. Damit könnte im Drohneneinsatz sogar ein verbesserter Persönlichkeitsschutz gegenüber dem Vorort observierenden Beamten mit völlig unbeschränktem Blickfeld liegen.

Zudem erkennt der VGH Bayern richtigerweise an, dass eine Datenverarbeitung grundsätzlich auch auf der Grundlage einer kommunalen Satzungsregelung erfolgen kann, scheint jedoch eine konkrete Normierung der behördlichen Möglichkeit zu fordern, die Datenerhebung gerade mittels Drohne zu vollziehen. Im Übrigen lässt das Gericht bewusst offen, wie eine solche Satzung und die zugehörige gesetzliche Satzungsermächtigung ausgestaltet sein müssten, um einen rechtssicheren Einsatz zu ermöglichen.

Behörden, aber auch Berufsverbände sollten sich insoweit zeitnah dafür einsetzen, dass entsprechende gesetzliche und satzungsrechtliche Grundlagen geschaffen werden.

² VG Aachen Beschl. v. 2. November 2020 – 6 L 564/20; VG Schwerin Beschl. v. 15. August 2019 – 2 B 1203/19 SN.

³ Vgl. Landkreistag NRW, Handlungsempfehlungen im Vermessungswesen, S. 6.

⁴ Vgl. zu § 3 BDSG, BT-Drs. 18/11325, S. 81.

Eine umfassende rechtliche Beratung zur diesbezüglichen Ausgestaltung kann vorbeugen, dass nachfolgende Gerichtsentscheidungen den Drohneneinsatz erneut für unzulässig erklären. Außerdem empfiehlt sich ein rechtlicher „Compliance Check“ zur Frage, ob und welche technischen Maßnahmen der Datenverarbeitung einen regelkonformen Betrieb erlauben.

V. Ausblick

Zwar kommt der im Beschluss geäußerten Rechtsauffassung des VGH Bayern keine allgemeingültige oder gar bundesweite Verbindlichkeit für andere Unter- und Obergerichte zu, jedoch wird man ihr eine prägende Leit- und Lenkwirkung auch in anderen Bundesländern nicht absprechen können. Behörden, aber auch an der Durchführung von Überflügen beteiligte Ingenieurbüros und Drohnenbetreiber sollten daher mit Hilfe von Experten sicherstellen, dass der Drohneneinsatz auf einer soliden Rechtsgrundlage und unter Nutzung der hierzu erforderlichen rechtlichen und technischen Maßnahmen erfolgt.

Bei Fragen zu diesem Themenfeld oder darüber hinaus beraten und unterstützen wir Sie gerne.

Ihre Experten für Luftrecht



Dr. Oliver Heinrich

Rechtsanwalt | Partner

Oliver.Heinrich@bho-legal.com

☎ + 49 (0) 221 270 956 200



Malte Krumm LL.M.

Rechtsanwalt | Associate

Malte.Krumm@bho-legal.com

☎ + 49 (0) 221 270 956 265

BHO Legal berät europäische und nationale Behörden, öffentliche Auftraggeber und private Unternehmen in allen Fragen des Technologierechts. Wir fokussieren uns auf die Sektoren Luft- und Raumfahrt, Forschung und Entwicklung, IT und Digitalisierung sowie Sicherheit und Verteidigung. Unsere Tätigkeitsschwerpunkte sind das nationale und internationale Vergaberecht, Vertragsrecht, Luft- und Weltraumrecht, IT- und Datenschutzrecht, Gewerblicher Rechtsschutz sowie das Zuwendungs- und Beihilferecht. Mehr über uns:



www.bho-legal.com



[LinkedIn-Profil](#)

BHO Legal – Baumann, Heinrich, Ortner Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Hohenstaufenring 29-37

50674 Köln

☎ + 49 (0) 221 270 956 0

☎ + 49 (0) 221 270 956 222

cologne@bho-legal.com

