Kein Hindernis für die Drohnenabwehr

Was das Grundgesetz beim Schutz vor Spähdrohnen erlaubt und was nicht

Felix Lange

26.05.2026 doi: 10.59704/1c0d5e00690869dc

Berichte über Drohnen im europäischen und deutschen Luftraum reißen nicht ab. Neben Kampfdrohnen wurden mehrfach Drohnenschwärme über Bundeswehrgelände und kritischer Infrastruktur gesichtet, die vermutlich Aufnahmen zu Aufklärungszwecken anfertigten. Ist die Bundesrepublik in der Lage, sich gegen die wohl vom russischen Staat orchestrierte hybride Kriegsführung zu Wehr zu setzen? Teilweise wird das Grundgesetz als Hindernis für eine effektive Drohnenabwehr gesehen. Die Verfassung erlaube den Einsatz der Bundeswehr im Inneren nur unter engen Grenzen, was gerade bei Aufklärungsdrohnen eine Schutzlücke erzeuge. Nur eine Grundgesetzänderung könne uns aus dieser misslichen Situation befreien. Andere befürworten, Abwehrmaßnahmen auf einen weit verstandenen Verteidigungsbegriff aus Art. 87a Abs. 2 GG zu stützen (Preiss/Hempel; Heinemann).

Dieser Beitrag entwickelt mit Blick auf die Genese der Notstandsverfassung eine Mittelposition: Für die Abwehr von Aufklärungsdrohnen zur Sicherung von militärischen Anlagen ist die Bundeswehr zuständig; für den Schutz ziviler Objekte die Landespolizei, die gegebenenfalls durch die Bundespolizei unterstützt werden kann. Durch diese Zuständigkeitsverteilung eröffnet das Grundgesetz den Rahmen, auf dessen Grundlage Landespolizeien, Bundespolizei und Bundeswehr eine effektive Abwehr gegen Spähdrohnen organisieren können.

Grenzen des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren auch nach der Reform des Luftsicherheitsgesetzes

Während für die Abwehr von bewaffneten Kampfdrohnen die Bundeswehr nach Art. 87a Abs. 2 GG zuständig ist, ist die Zuständigkeitsverteilung bei der Abwehr von unbewaffneten Späh- bzw. Aufklärungsdrohnen rechtlich schwieriger zu beurteilen. Die Bestimmungen zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren ermächtigen die Bundeswehr in der Regel nicht zur Abwehr von Spähdrohnen (siehe hier). Der „innere Notstand“ nach Art. 87a Abs. 4 und Art. 91 GG bezieht sich auf Bedrohungen aus dem Inneren, die einem Staatsstreich ähneln. Davon ist bei von dem Ausland aus gesteuerten Spähdrohnen in aller Regel nicht auszugehen. Alternativ könnte der Spannungsfall nach Art. 87a Abs. 3 GG auf Grund „äußeren Notstands“ ausgerufen werden, der zivilen Objektschutz durch die Bundeswehr ermöglicht. Dies wird als Reaktion auf die von Russland gesteuerte hybride Kriegsführung auch teils verlangt. Dafür müsste jedoch der Bundestag den Spannungsfall mit Zwei-Drittel-Mehrheit feststellen (vgl. Art. 80a Abs. 1 S. 2 GG).

Letztlich kann auch auf Grund von „Katastrophennotstand“ nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG im Regelfall nicht gegen Spähdrohnen vorgegangen werden. Nach den Bestimmungen kann die Polizei die Streitkräfte zwar „bei einem besonders schweren Unglücksfall“ anfordern. Auch ermächtigt die im März diesen Jahres in Kraft getretene Neuregelung des Luftsicherheitsgesetzes die Streitkräfte explizit dazu, „auch Waffengewalt oder sonstige Wirkmittel gegen unbemannte Luftfahrzeuge [einzusetzen]“, um einen besonders schweren Unglücksfall zu verhindern (§ 15a Abs. 2 Luftsicherheitsgesetz). Allerdings wird man wohl schwerlich davon ausgehen können, dass ein bloßer Drohnenüberflug über militärischem Gelände oder ziviler Infrastruktur ein unmittelbar bevorstehender besonders schwerer Unglücksfall ist. Denn von einer Ausnahmesituation katastrophischen Ausmaßes, wie es das BVerfG verlangt, ist bei der Datensammlung durch Spähdrohnen ohne weitere Erkenntnisse nicht auszugehen.

Schutz militärischer Anlagen als Verteidigung

Aber könnten die Schutzmaßnahmen gegen Spähdrohnen als Verteidigung iSd. Art. 87a Abs. 2 GG verstanden werden? Kann der Verteidigungsbegriff gegen Spähdrohnen aktiviert werden? In jüngsten Äußerungen zum rechtlichen Rahmen der Drohnenabwehr wird häufig davon ausgegangen, dass die Streitkräfte jedenfalls über militärischem Gelände gegen Spähdrohnen vorgehen können. Begründet wird dies oftmals mit § 9 des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges der Bundeswehr (UZwGBw): Danach darf die Bundeswehr „rechtswidrige Störungen der dienstlichen Tätigkeit der Bundeswehr“ beseitigen, wenn sie die „Einsatzbereitschaft, Schlagkraft oder Sicherheit der Truppe gefährden“.

Auch wenn es im Ergebnis zutrifft, dass die Bundeswehr für die Eigensicherung gegenüber Drohnen zuständig ist, entbindet der Verweis auf das einfache Recht nicht von der Suche nach einer tragfähigen verfassungsrechtlichen Grundlage. Die Genese der Notstandsverfassung führt insofern zu Art. 87 Abs. 2 GG. Ein Bericht des Rechtsausschusses, der die Grundgesetzänderung von Juni 1968 maßgeblich prägte, hob als „Hauptunterschied zur Regierungsvorlage“ hervor, dass mit der angepassten parlamentarischen Fassung „die Schwelle für den Einsatz der Streitkräfte als bewaffnete Macht“ angehoben werde. In diesem Kontext wurde auch der Art. 87a Abs. 2 GG eingeführt, den die Regierungsvorlage noch nicht vorgesehen hatte. Der Rechtsausschuss begründete die Einführung der Bestimmung damit, dass Einsätze der Bundeswehr „außer zur Verteidigung“ einer „ausdrücklichen Regelung im Grundgesetz“ bedürfen, um „Zuständigkeit aus der Natur der Sache“ auszuschließen. Dem Einsatz der Streitkräfte im Inneren sollten klare Grenzen gesetzt werden.

Trotz dieser Betonung der Grenzen des Streitkräfteeinsatzes ging der Rechtsausschuss von weitreichenden Zuständigkeiten der Bundeswehr zur Eigensicherung von militärischen Anlagen aus. So hatte der Rechtsausschuss klare Vorstellungen davon, wie die Zuständigkeiten zwischen Polizei und Militär voneinander abzugrenzen seien: „Der Schutz militärischer Objekte gegen Angriffe Dritter, gleichgültig, ob diese Angehörige der gegnerischen Streitkräfte oder sonstige Störer sind, gehört zum Verteidigungsauftrag der Streitkräfte.“ Der verfassungsändernde Gesetzgeber sah die Bundeswehr demnach als für die militärische Eigensicherung zuständig an – unabhängig davon, von wem der Angriff ausgeht. Dabei fällt auf, dass der Rechtsausschuss dabei den polizeirechtlich konnotierten Begriff der „sonstigen Störer“ verwandte. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Bundeswehr ihre eigenen militärischen Anlagen gerade auch unterhalb der Schwelle eines militärischen bewaffneten Angriffs durch fremde Streitkräfte – also nach den Maßstäben des klassischen Polizeirechts – verteidigen darf.

Diese klare Zuordnung gilt auch für die Abwehr von Spähdrohnen. Die Bundeswehr ist befugt, im Rahmen der Eigensicherung Drohnen als Störer abzuwehren, unabhängig davon, ob die Drohnen einem Staat klar zugerechnet werden können. Dafür lässt sich insbesondere anführen, dass bei der Drohnenabwehr über Militärgelände ein besonders enger Konnex zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr besteht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass diese Zuständigkeitszuschreibung nicht Tür und Tor öffnet für eine rechtlich ungebundene Bundeswehr, die nach Belieben Drohnen mit schwerem Gerät vom Himmel holen darf. Nach dem UZwGBw hat sie jederzeit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Ziviler Objektschutz und die Grenzen des Verteidigungsbegriffs

Lassen sich diese Überlegungen auf den zivilen Objektschutz übertragen? Darf die Bundeswehr auf Grundlage des Verteidigungsbegriffs auch kritische Infrastruktur schützen? Teilweise wird aus Art. 87 Abs. 2 GG abgeleitet, dass die Bundeswehr auch für den zivilen Objektschutz zuständig sei. Schließlich würden Spähdrohnen in aller Regel aus dem Ausland gesteuert (Heinemann; Preiss/Hempel).

Ein solches Verständnis überdehnt jedoch den Verteidigungsbegriff des Art. 87 Abs. 2 GG. Der verfassungsändernde Gesetzgeber verstand diesen Begriff eng. So betonte der Rechtsausschuss 1968, dass der

Verteidigungsbegriff nur die „militärische Verteidigung (einschließlich der Ausbildung dafür)“ einschließe. Für zivilen Objektschutz sei die Bundeswehr im Rahmen ihres Verteidigungsauftrags nur im Falle von „Angriffe[n] der Angehörigen fremder Streitkräfte“ zuständig. Im Gegensatz zu Angriffen auf militärische Anlagen genügte nach dem Rechtsausschuss eine „Störung“ für die Zuständigkeit der Bundeswehr gerade nicht. Darüber hinaus wurden mit den Art. 87a Abs. 3 GG und Art. 87a Abs. 4 GG Sonderregelungen erlassen, die sich explizit auf den zivilen Objektschutz beziehen. Die strengen Voraussetzungen dieser Bestimmungen zu ignorieren, indem man von einem sehr weiten Verständnis des Verteidigungsbegriffs ausgeht, überzeugt vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte dieser Norm nicht.

Folgt man dem historisch angelegten Verständnis des Verteidigungsbegriffs, ist die Bundeswehr nicht generell für den Schutz von ziviler Infrastruktur gegen Spähdrohnen zuständig. Denn das Ausspähen durch Drohnen ist in der Regel noch kein klassischer militärischer Angriff. Vielmehr handelt es sich um Spionagetätigkeit, ohne dass Waffengewalt ausgeübt wird. Dies lässt sich mit der Zuständigkeitsverteilung bei der klassischen Spionage durch ausländische Agenten vergleichen: In solchen Fällen sind die Polizeibehörden zuständig. So ist das Bundeskriminalamt befugt, ausländische Agenten nach § 127 StPO festzunehmen, wenn der Verdacht einer gegen die Bundesrepublik gerichteten geheimdienstlichen Tätigkeit besteht (vgl. § 4 Abs. 1 BKAG). Entsprechend verfehlt wäre es, die Bundeswehr zur allein zuständigen Drohnenabwehrbehörde für sämtliche zivilen Einrichtungen zu erklären. Dabei kann insbesondere der Schluss vom faktischen Können der Bundeswehr auf ein rechtliches Dürfen nicht überzeugen – nur weil die Bundeswehr (angeblich) allein über die Mittel zur Abwehr verfügt, heißt das nicht, dass sie dazu auch ermächtigt ist. Denn so würden die Grenzen der Notstandsverfassung umgangen, die „die Schwelle für den Einsatz der Streitkräfte als bewaffnete Macht“ gerade anheben sollte. Die Bundeswehr kann nach geltendem Verfassungsrecht im Kontext des zivilen Objektschutzes somit nur dann gegen Spähdrohnen hinzugezogen werden, wenn ein besonders schwerer Unglücksfall im Sinne des Art. 35 GG unmittelbar bevorsteht.

Droht nun eine Schutzlücke?

Aber entsteht dadurch nicht eine Schutzlücke? Fehlen der Polizei die Mittel, um sich gegen Spähangriffe gegenüber zivilen Objekten zur Wehr zu setzen? Zunächst ist zu betonen, dass es in der Diskussion nicht um das „Ob“ der Abwehr, sondern um das „Wie“ bzw. das „Wer“ der Abwehr geht. In der Regel besitzen die Landespolizeibehörden die Kompetenz, um zivile Objekte vor Drohnen zu schützen. Die meisten der in Deutschland am Himmel befindlichen Drohnen sind sogenannte „Hobbydrohnen“, die für private Zwecke genutzt werden. In solchen Fällen ist zunächst die Landespolizei zuständig, die auf Grundlage klassischen Gefahrenabwehrrechts tätig werden kann. Dabei ist es zu begrüßen, dass die Länder ihre Polizeigesetze teilweise mit expliziten gesetzlichen Vorgaben zur Drohnenabwehr ausgestattet bzw. diese nachgeschärft haben. Sollten keine spezielleren Bestimmungen existieren, kann auf die allgemeine Gefahrenabwehrklausel zurückgegriffen werden.

Zudem verfügt die Bundespolizei in diesem Bereich über gewichtige Zuständigkeiten. Gem. §§ 3, 4 und 5 BPolG ist die Bundeswehr für den Schutz der Eisenbahnen, des Luftverkehrs und der Bundesorgane zuständig. In diesem Rahmen darf sie auch gegen Spähdrohnen vorgehen. Darüber hinaus kann die Bundespolizei die Landespolizei bei einer besonderen Gefahrenlage nach Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG unterstützen, „wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte“ (vgl. auch § 11 BPolG). Dabei muss es sich um einen Fall von besonderer Bedeutung handeln, der über den „Normalfall“ hinausgeht. Ein solch besonderer Fall könnte etwa ein Drohnenschwarm über kritischer Infrastruktur sein. Den Landesorganen, die um Amtshilfe ersuchen, steht jedenfalls ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, den die Gerichte nur begrenzt überprüfen können. Die Bundespolizei können andere Behörden damit leichter als die Bundeswehr zur Amtshilfe hinzuziehen – dafür

verlangt Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wie oben gesehen einen besonders schweren Unglücksfall.

Zudem lassen sich Landes- und Bundespolizei grundsätzlich so ausrüsten, dass sie Drohnen effektiv abwehren können. Diesbezüglich wurden in den vergangenen Jahren bereits einige Anstrengungen unternommen. So ist die Bundespolizei mit Netzabfangdrohnen ausgestattet worden, mit denen sie Flughäfen besser schützen soll. Auch hat das Bundesinnenministerium eine 130 Mann starke Drohnenabwehreinheit der Bundespolizei eingerichtet, um zielgerichtet und schnell auf Gefahren reagieren zu können. Zudem ist zu beachten, dass die Polizei für die Abwehr von Spähdrohnen in aller Regel nicht auf klassisch militärische Mittel angewiesen ist, die nur der Bundeswehr zugänglich sind. Auch die Polizei kann Elektrojamming-Geräte, Netzabfangdrohnen und Schusswaffen nutzen, um gegen Drohnen vorzugehen.

Es bleibt viel zu tun

Kommen wir zurück zur Ausgangsfrage: Ist das Grundgesetz ein Hindernis für die effektive Drohnenabwehr? Die Genese des Verteidigungsbegriffs zeigt, dass die Bundeswehr für die Abwehr von Aufklärungsdrohnen über militärischen Anlagen zuständig ist. Damit hat die Bundeswehr die Kompetenz, in einem Bereich tätig zu werden, in dem die Herausforderungen der hybriden Kriegsführung besonders dringlich sind. Beim zivilen Objektschutz sind hingegen die Landes- und ggf. die Bundespolizei zuständig. Aber auch dadurch entsteht keine dramatische Schutzlücke, weil die Behörden besser ausgestattet werden und grundsätzlich über Mittel verfügen, die zur Drohnenabwehr eingesetzt werden können.

Freilich heißt das nicht, dass in der Praxis die Drohnenbedrohung keine politischen und faktischen Herausforderungen hervorrufen. So kann die Abwehr von Spähdrohnen an technische Grenzen stoßen, selbst wenn die Bundeswehr zuständig und vor Ort ist. Zudem darf die Politik nicht aufhören, die Polizei und Streitkräfte besser auszustatten. Auch ist ein enger Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren für eine effektive Drohnenabwehr unerlässlich. Denn bei der Drohnenabwehr sind prognostische Entscheidungen zu treffen, was Herkunft, Ziel und Ausstattung der Drohnen angeht. Die Einrichtung des Gemeinsamen Drohnenabwehrzentrums als Koordinierungsstelle der Polizeien von Bund und Ländern, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei sowie der Bundeswehr Ende 2025 ist deswegen ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Diese Einrichtung gilt es nun, mit Leben zu füllen. Das Grundgesetz jedenfalls hindert die Politik nicht daran, Drohnen wirksam abzuwehren.

Dieser Blogpost nutzt Ausschnitte eines Beitrags, der im Sammelband „Organisationsverfassung der Verteidigung“, herausgegeben von Patrick Hilbert, Julian Krüper und Arne Pilniok, erscheinen soll.

AUTOR*IN
Felix Lange
Prof. Dr. Felix Lange, LL.M. (NYU), M.A. ist Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln.

EMPFOHLENE ZITATION
Lange, Felix: Kein Hindernis für die Drohnenabwehr: Was das Grundgesetz beim Schutz vor Spähdrohnen erlaubt und was nicht, Verfassungsblog, 26.05.2026, doi: 10.59704/1c0d5e00690869dc.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260526-173433-0.