

Sitzung vom 27. September 2017

874. Anfrage (Registrierungspflicht von Drohnen)

Kantonsrätin Nina Fehr Düsel, Küsnacht, hat am 12. Juni 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Drohnen sind immer mehr im Kommen. Und sie werden längst nicht mehr nur bei Grossveranstaltungen eingesetzt. Zunehmend Laien und hauptsächlich Privatpersonen fliegen in ihrer Freizeit mit Drohnen herum, um Fotoaufnahmen zu machen. Dies meist an Ausflugsorten, wo Ruhesuchende durch den erheblichen Lärm massiv gestört werden.

Viele Ausflugsrestaurants beschwerten sich über diesen neuen Trend und erwähnen, wie sich viele Gäste durch die herumschwirrenden Drohnen gestört fühlen.

Auch Ballonfahrer-Vereinigen sehen in Drohnen ein Risiko. Es gab schon einige Zwischenfälle, wobei Drohnen den Heissluftballonen gefährlich nahe kamen. Einige Ballonfahrer-Vereine sind bereits mit dem Drohnenverband in Kontakt, damit Drohnen registriert werden müssen.

Eine solche Registrierung ist in der Schweiz momentan freiwillig. In anderen Ländern, etwa in den USA, besteht bereits eine Registrierungs- bzw. Bewilligungspflicht.

Auch die European Aviation Safety Agency arbeitet in die Richtung, Drohnen mit einem Transponder auszurüsten, um sie für die Radarsysteme sichtbar zu machen.

Derweil gibt es in der Schweiz nur freiwillige Kurse und unverbindliche Merkblätter zur Handhabung von Drohnen. Jede Person kann hierzulande eine Drohne kaufen, und die Geräte werden immer günstiger.

Es gab bereits erste Zwischenfälle und Unfälle mit Drohnen, z. B. im Engadin, aber auch in Zürich (u. a. sogar am Flughafen). Die Gefahr einer Kollision oder eines Absturzes bei unsachgemässer Handhabung besteht und ist aus dieser Höhe sehr gefährlich. Umso wichtiger wäre hier eine Bewilligungs- bzw. Registrierungspflicht vorzusehen.

Zudem steht bei Drohnen auch das Thema Datenschutz im Raum. Zunehmend Privatpersonen lassen auf Privatgebiet ihre Drohnen fliegen und stellen die Aufnahmen auf Social-Media-Kanäle. Zwar müssten andere Personen auf den Aufnahmen unkenntlich gemacht werden. Die Datenschutzbestimmungen werden hier jedoch meist in keiner Weise beachtet. Es ist auch äusserst schwierig, diese Handlungen zu kontrollieren.

Mit einer Reglementierung im Kanton Zürich könnten auch andere Kantone nachziehen.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, folgende beiden Fragen zu beantworten:

1. Mit welchen Massnahmen kann eine Registrierungspflicht bzw. Bewilligungspflicht beim Kauf von Drohnen im Kanton Zürich zeitgerecht umgesetzt werden?
2. Gibt es andere zielführende Massnahmen, um die Handhabung von Drohnen besser kontrollieren zu können, z. B. mit einem entsprechenden Eintrag in Polizeiverordnungen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nina Fehr Düsel, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Kein Bereich der Luftfahrt hat in den letzten Jahren eine derart starke technologische Entwicklung erfahren, wie jener der unbemannten Luftfahrzeuge, die in der Umgangssprache als «Drohnen» bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um hubschrauberähnliche Fluggeräte mit mehreren Rotoren (sogenannte Multikopter), die vom Boden über Funk gesteuert werden. Häufig sind sie mit Kameras für Foto- und Filmaufnahmen ausgestattet. Da sie heute verhältnismässig günstig erhältlich sind, hat der Gebrauch von Drohnen in den letzten Jahren stark zugenommen. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt erfasst seit 2013 in einem Reporting-System die Vorfallmeldungen von Drohnen und Modellflugzeugen. Demnach waren in der Schweiz bis heute nur wenige Vorfälle mit Freizeitdrohnen zu verzeichnen, die den Flugbetrieb an Flughäfen jedoch nicht beeinträchtigten. Hingegen wird der Einsatz der Drohnen in der Bevölkerung teilweise als störend wahrgenommen.

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat 2016 einen umfassenden Bericht über zivile Drohnen verfasst (Zivile Drohnen in der Schweiz – Eine neue Herausforderung). Der Bericht zeigt das technische und wirtschaftliche Potenzial von Drohnen auf, erläutert die geltenden Rechtsgrundlagen und Bewilligungen und beleuchtet die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem sicheren Betrieb von Drohnen. Das BAZL kommt darin zum Schluss, dass sowohl neue technologische Entwicklungen (beispielsweise autonom einsetzbare Geräte) als auch neue Anwendungsbereiche von zivilen Drohnen (Logistik, Überwachung) künftig erweiterte sicherheitstechnische Vorgaben und Zulassungsverfahren notwendig machen werden. Die EU ist bestrebt, einheitliche Regelungen zu schaffen, die gleichsam die Bedürfnisse der Gesellschaft an dieser innovativen Technologie wie auch die Anliegen betreffend Daten-

schutz, Schutz der Privatsphäre, Sicherheit und Haftung berücksichtigen. Im Hinblick auf eine allfällige Übernahme dieser Regulierung durch die Schweiz erachtet das BAZL den Erlass umfassender nationaler Rechtsnormen zum jetzigen Zeitpunkt für nicht notwendig.

Heute ist der Betrieb von Drohnen auf Bundesebene in der Verordnung des UVEK vom 24. November 1994 über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK, SR 748.941) geregelt. Für den Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen bis 30 kg, worunter die hier zur Diskussion stehenden Freizeit-Drohnen fallen, ist gemäss VLK keine Bewilligung des BAZL notwendig. Es bestehen aber gemäss Art. 17 VLK spezifische Einschränkungen für deren Einsatz:

- Modellluftfahrzeuge dürfen nur betrieben werden, wenn die Pilotin oder der Pilot mit dem Fluggerät direkten Sichtkontakt halten kann;
- zu Flugplätzen ist ein Abstand von mindestens 5 km einzuhalten;
- in Kontrollzonen darf nicht höher als 150m über Grund geflogen werden;
- seit 2014 darf nicht über Menschenansammlungen und in einem Umkreis von weniger als 100m geflogen werden; ausgenommen sind öffentliche Flugveranstaltungen.

Der überwiegende Teil des Zürcher Kantonsgebietes unterliegt den Einschränkungen von Flugplatznähe und Kontrollzonen (aktuelle Karte auf https://map.geo.admin.ch/einschraenkungen_drohnen). In diesem Bereich dürfen Drohnen überhaupt nicht oder nur bis zu einer Höhe von 150m eingesetzt werden.

Beim Einsatz von Drohnen sind weiter datenschutzrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Normen (vor allem zum Schutz der Privatsphäre) einzuhalten.

Gemäss Art. 19 VLK können die Kantone für unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen) mit einem Gewicht von weniger als 30kg Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde erlassen. Bisher hat noch kein Kanton solche Vorgaben erlassen.

Das BAZL und die Flughafen Zürich AG wurden im Hinblick auf die Beantwortung der vorliegenden Anfrage zum Mitbericht eingeladen. Beide vertreten die Auffassung, dass Regelungen auf kantonaler Ebene nicht zweckmässig sind.

Zu Frage 1:

Eine Registrierungspflicht für Drohnen oder eine Bewilligungspflicht beim Kauf von Drohnen bestehen in der Schweiz nicht. Freiwillig ist eine Registrierung indessen möglich. Allerdings kann auch mit einer Registrierung unerwünschtes Verhalten nicht verhindert werden. Demgegenüber

wäre mit einer Registrierung ein verhältnismässig grosser Verwaltungsaufwand verbunden. Dasselbe gilt für eine Bewilligungspflicht. Zudem ist eine gesamtschweizerische Lösung anzustreben. Aus diesen Gründen erscheint es als nicht zweckmässig, eine vom Bundesrecht abweichende Regelung zu treffen und die Registrierungs- oder Bewilligungspflicht auf kantonaler Ebene voranzutreiben.

Zu Frage 2:

Der Erlass einer kantonalen Polizeiverordnung, mit der die Nutzung von Drohnen eingeschränkt wird, ist nicht zielführend. Die Schaffung einer zusätzlichen Rechtsgrundlage müsste angesichts des örtlich freien Einsatzes und des grossen Bewegungsradius von Drohnen auf nationaler oder gar internationaler und nicht auf kantonaler Ebene erfolgen. Das BAZL begleitet die Bestrebungen zur Schaffung solcher übergeordneter Rechtsgrundlagen eng, und es ist damit zu rechnen, dass eine Regelung auf nationaler Ebene erfolgen wird.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi