

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ (Daniel Egloff, PdA) vom 18. Juni 2015: Drohnenfreier Himmel über Bern (2017.SR.000250)

In der Stadtratssitzung vom 9. November 2017 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Die Drohnenplage geht um und die Politik sieht untätig zu! Dabei sind die Stimmen, die auf die Gefahren für die Privatsphäre, den Flugverkehr oder Hab und Gut hinweisen sehr gut dokumentiert und in den Medien präsent. Wo der unkontrollierte Einsatz von staatlichen, parastaatlichen und privaten Drohnen aber durch gesetzliche Regelungen einzudämmen versucht wird, zeichnen sich letztere hauptsächlich durch einen sehr hohen Grad an Interpretationsbedarf und Komplexität aus, was letztendlich die Bürgerinnen und Bürger einer Situation der Ohnmacht ausliefert.

Persönlichkeits-, Lärm- und Objektschutz verlangen nach einer klaren Regelung, die nicht in teures juristisches Geplänkel mündet, sondern die Interessen der Bürgerinnen und Bürger ernst nimmt. In allzu vielen Bereichen sind wir mittlerweile einer umfassenden Kontrolle und Aushorchung ausgeliefert – und gewählte Körperschaften legen die Hände in den Schooss oder nehmen das Diktat der totalen Überwachung gar billigend in Kauf. Auch der schmutzige Krieg der Drohnen ist längst nicht mehr nur ein Phänomen, das uns durch die Medienberichterstattung aus fernen Landen erreicht und vor unserer Haustür brav Halt macht. Dieser Drohnen-Terror schleicht auch auf sanften Pfoten, aber er schleicht stetig voran.

Die Gefahren, die uns durch den Einsatz von Drohnen drohen, sind wahrlich nicht schwer zu ermitteln und können gerade auch in der Weltkulturerbe-Stadt Bern nicht mehr länger ignoriert werden. Deshalb drängt die Partei der Arbeit mit dieser Motion auf eine klare und damit einfach umsetzbare Lösung: Die Gemeinde Bern wird drohnenfrei!

In diesem Sinne wird der Berner Gemeinderat damit beauftragt, alles in seiner Macht und in seinen Möglichkeiten Stehende zu tun, um den Einsatz von Drohnen jeglicher Art über der Stadt Bern zu unterbinden.

Bern, 18. Juni 2015

Erstunterzeichnende: Daniel Egloff

Mitunterzeichnende: Luzius Theiler, Christa Ammann, Mess Barry

Bericht des Gemeinderats

1. Allgemeine heutige Rechtslage

Drohnen fallen unter die Kategorie der unbemannten Luftfahrzeuge, welche in der Verordnung des eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 24. November 1994 über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK, SR 748.941) geregelt sind.

Gemäss Artikel 87 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist die Gesetzgebung über die Luftfahrt grundsätzlich Sache des Bundes. In gewissen wenigen Bereichen dürfen die Kantone zusätzliche Vorschriften oder Regelungen erlassen. Im Kanton Bern werden wiederum die Gemeinden gemäss Artikel 6 der Kantonalen Luftfahrtverordnung vom 1. Dezember 1999 (KLFV; BSG 768.1) grundsätzlich ermächtigt, für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg, insbesondere für Modellluftfahrzeuge, Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen

auf der Erde¹ zu erlassen. Die zusätzlichen Regelungen müssen aber dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen und dürfen kantonalem oder Bundesrecht nicht widersprechen.

2. Bestehende Regelungen für die Nutzung von Drohnen

Gemäss Artikel 14 VLK dürfen unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von mehr als 30 kg nur mit einer Bewilligung des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) eingesetzt werden. Hier haben sowohl die Kantone als auch die Gemeinden keinerlei Regelungsspielraum.

Für Drohnen unter 30 kg gibt es keine generelle Bewilligungspflicht jedoch diverse Einschränkungen bereits auf Stufe Bund.

Gemäss Artikel 17 Absatz 1 VLK muss, wer ein unbemanntes Luftfahrzeug unter 30 kg betreibt, stets direkten Augenkontakt zum Luftfahrzeug halten.

Weiter ist gemäss Artikel 17 Absatz 2 VLK der Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen mit einem Gewicht zwischen 0.5 kg und 30 kg in folgenden Fällen untersagt:

- In einem Abstand von weniger als 5 km von den Pisten eines zivilen oder militärischen Flugplatzes.
- In sogenannten aktiven Kontrollzonen (CTR), sofern dabei eine Höhe von 150 m über Grund überstiegen wird.
- Im Umkreis von weniger als 100 m um Menschenansammlungen (ab zwei Dutzend Personen) im Freien.

Ausnahmen von diesen Einschränkungen sind gemäss Artikel 18 VLK möglich. Hierfür braucht es jedoch eine Ausnahmegewilligung, welche nur erteilt werden darf, wenn die übrigen Benutzerinnen und Benutzer des Luftraums sowie Dritte am Boden nicht gefährdet werden. Zuständig für die Erteilung der Ausnahmegewilligung sind bei Flugplätzen mit Flugsicherungsdiensten die Flugverkehrsleitstelle im Einvernehmen mit der Flugplatzleiterin oder dem Flugplatzleiter, bei den übrigen Flugplätzen nur die Flugplatzleiterin oder der Flugplatzleiter. Für Ausnahmegewilligung betreffend den direkten Sichtkontakt und den Menschenansammlungen liegt die Zuständigkeit beim BAZL.

3. Auswirkungen auf die Stadt Bern

Für die Stadt Bern bedeuten diese Einschränkungen, dass faktisch bereits in einem grossen Teil der Stadt ein Drohnenflugverbot gegeben ist, das nur mit Ausnahmegewilligungen durchbrochen werden kann. Die absolute Flugverbotszone rund um den Flughafen Bern-Belp erfasst die gesamte Untere und Obere Altstadt bis zum Hirschengraben und den vorderen Teil des Bahnhofs (siehe Karte in der Beilage, roter Kreis). Die aktive Kontrollzone umfasst sogar die gesamte Stadt Bern (siehe Karte in der Beilage, blaues Viereck). Weiter gibt es in der Stadt Bern sehr oft Menschenansammlungen von mehr als zwei Dutzend Personen und daher herrscht auch im Umkreis von diesen ein Flugverbot, womit etwa rund um den Bahnhof faktisch auch die meiste Zeit ein absolutes Flugverbot gegeben ist. Somit ist bereits mit der heutigen Regelung ein grosser Teil der Forderung der Postulantinnen und Postulanten erfüllt.

¹ im Sinne von Art. 2a Abs. 2 der Verordnung des Bundesrates vom 14. November 1973 über die Luftfahrt, Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.1) und Art. 19 der Verordnung des EVED vom 24. November 1994 über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK; SR 748.941)

4. Datenschutz und Privatsphäre

Betreffend Datenschutz und Privatsphäre ist festzuhalten, dass Drohnen an sich keine personenbezogenen Daten aufzeichnen und somit auch keine datenrechtlichen Fragen geklärt werden müssen. Sie können jedoch mit den dafür geeigneten Technologien kombiniert werden und dann werden datenschutz- und privatrechtliche und auch strafrechtliche Fragen relevant.

In der Schweiz gelten die Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung und die zivilrechtlich verankerten Schutzrechte der Privatsphäre sowie die relevanten Strafbestimmungen vollumfänglich auch im Zusammenhang mit dem Betrieb von Drohnen.

Strafrechtlich können die Tatbestände Hausfriedensbruch und Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs durch Aufnahmegeräte gegeben sein und entsprechend verfolgt werden. Zivilrechtlich können die Eigentumsklagen und der Besitzschutz gemäss dem Zivilgesetzbuch zur Anwendung kommen.

Nach der datenschutzrechtlichen Gesetzgebung ist das Filmen und Fotografieren von bestimm- bzw. erkennbaren Personen unabhängig davon, ob die Bilder danach gespeichert oder weiter verwendet werden nur mit deren Einwilligung oder aufgrund eines überwiegenden privaten oder öffentlichen Interesses gestattet. Generell dürfen Aufnahmen nur veröffentlicht werden, wenn erkennbare Personen ihre Zustimmung gegeben haben oder sie anonymisiert worden sind.²

5. Bevorstehende Neuerungen

Da das Phänomen der Drohnen erst in jüngerer Zeit flächendeckend auch in der Schweiz ein Thema ist, hinkt die Gesetzgebung in diesem Bereich teilweise noch hinterher und wird nun fortlaufend angepasst. Es bestehen sowohl auf Stufe Bund als auch in der Europäischen Union Bestrebungen, in absehbarer Zeit die Drohnenthematik detaillierter zu regeln.

5.1 Revision Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)

Das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) ist aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung nicht mehr zeitgemäss. Der Bundesrat will deshalb das DSG den veränderten technologischen und gesellschaftlichen Verhältnissen anpassen und dabei insbesondere die Transparenz von Datenbearbeitungen verbessern und die Selbstbestimmung der betroffenen Personen über ihre Daten stärken. Die neuen Datenschutzbestimmungen werden auch für zivile Drohnen gelten, soweit diese für die Bearbeitung von Personendaten eingesetzt werden. Der Revisionsentwurf wird momentan vom Nationalrat behandelt.

5.2 Revision Luftfahrtgesetz (LFG) und Aussenlandeverordnung (AuLaV)

Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz; LFG; SR 748.0) wird aktuell teilrevidiert. Die erste Etappe der Teilrevision ist bereits in Kraft getreten, die weitere ist noch in Bearbeitung. Im Zusammenhang mit dieser Revision wird auch die Aussenlandeverordnung vom 14. Mai 2014 (AuLaV; SR 748.132.3) revidiert. Bei dieser Revision sollen Spitallandeplätze als Aussenlandestellen definiert werden. Obwohl diese Aussenlandestellen nicht als Flugplätze definiert werden, wie dies ursprünglich in der Teilrevision einmal vorgesehen war, ist es gemäss Auskunft des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) trotzdem denkbar, dass aus Sicherheitsgründen auch um Spitallandeplätze Einschränkungen für Drohnen analog denjenigen bei Flugplätzen notwendig sein

² Siehe dazu auch den Artikel "Videoüberwachung mit Drohnen durch Private" des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auf der Seite www.edoeb.admin.ch

werden. Ob dies jedoch tatsächlich notwendig ist, kann erst nach Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse abschliessend beurteilt werden.

Wäre dies der Fall, gäbe es in der Stadt Bern mit dem Inselspitallandeplatz im Westen von Bern, nebst dem Radius um den Flughafen Bern-Belp, eine weitere Drohnenflugverbotszone, womit sodann auch das restliche Stadtgebiet abgedeckt würde und weitergehende städtische Regelungen sowieso obsolet wären.

5.3 Neuerungen in der Europäischen Union (EU)

Auch in der EU, genauer gesagt bei der European Aviation Safety Agency (EASA), werden zurzeit neue Regelungen bezüglich Drohnen ausgearbeitet. Der Europäische Rat hat Ende Juni 2018 aktualisierte Vorschriften für die Flugsicherheit angenommen, die ein überarbeitetes Mandat für die EASA und die allerersten EU-weiten Vorschriften für zivile Drohnen aller Grössen umfassen. Die Vorschriften über Drohnen legen Leitgrundsätze für die Sicherheit, die Gefahrenabwehr, den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie des Umweltschutzes fest. Künftig soll der Luftraum elektronisch verwaltet werden und Drohnenpiloten müssen sich mit einer Lizenz registrieren lassen. Weitere ausführlichere Vorschriften zu Drohnen werden von der Kommission unter Beteiligung der EASA festgelegt. Die Schweiz muss aufgrund des bilateralen Luftverkehrsabkommens europäisches Luftrecht übernehmen. Die Schweiz wird die neuen EU-Regelungen gemäss Auskunft des BAZL voraussichtlich per Anfang 2020 übernehmen und wo nötig, auch das Schweizerische Recht entsprechend anpassen.

6. Fazit

Wie eingangs erwähnt, sind Gemeinden im Kanton Bern gemäss Artikel 6 KLFV ermächtigt, für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg, insbesondere für Modellluftfahrzeuge, Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu erlassen. Somit könnte die Gemeinde Bern grundsätzlich gemäss Gesetzeswortlaut an den Orten, an denen Personen oder Sachen gefährdet sind oder die Umweltbelastung hoch ist, einschränkende Vorschriften für Drohnen unter 30 kg erlassen.

Zu beachten ist jedoch, dass diese zusätzlichen Regelungen dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen müssten und kantonalem oder Bundesrecht nicht widersprechen dürften. Ein absolutes Drohnenflugverbot über der ganzen Stadt Bern wäre im Sinne der Verhältnismässigkeit schwierig zu begründen. Zudem wären trotz städtischer Regelung die im Bundesgesetz geregelten Ausnahmegewilligungen auch in der Stadt Bern weiterhin möglich und könnten durch das BAZL oder die Flughafenleiter bewilligt werden, womit ein totales Drohnenflugverbot gar nicht erreicht werden kann, ohne dass dieses Bundesrecht widerspricht.

Auch gemäss Auskunft des BAZL sei es fraglich, ob die Gemeinden überhaupt die Kompetenz haben, ein komplettes Drohnenverbot zu erlassen, da Luftfahrtrecht grundsätzlich Bundesrecht sei und die Sicherheit des Luftraums durch dieses umfassend geregelt werde. Wenn ein Drohnenpilot auf Grund eines städtischen Verbots gebüsst würde, sich aber an die bundesrechtlichen Vorschriften gehalten hat, geht man beim BAZL davon aus, dass das Gericht die Busse aufheben würde.

Nebst der unsicheren Rechtslage bezüglich Regelungskompetenz der Gemeinden ist der Gemeinderat aus weiteren Gründen der Ansicht, dass keine zusätzlichen städtischen Regelungen betreffend Drohnenflügen ausgearbeitet werden sollten.

Der Gemeinderat ist davon überzeugt, dass bei der Drohnen-Thematik unterschiedliche Regelungen auf Gemeindeebene nicht sinnvoll sind, sondern eine gesamtschweizerische Regelung auf Bundesebene ausgearbeitet werden muss. Die notwendigen Schritte dazu sind, wie erwähnt, in der EU bereits in Angriff genommen und auch auf Bundesebene eingeleitet worden.

Wie bereits erwähnt wird zudem in der Stadt Bern bereits mit der heutigen Regelung ein grosser Teil der Forderung der Postulantinnen und Postulanten abgedeckt, da in den stark frequentierten Teilen der Stadt bereits ein Drohnenflugverbot gilt. Mit den zu erwartenden Neuerungen werden Drohnenflüge über der Stadt Bern zudem weiter eingeschränkt und kontrolliert.

Ebenfalls ist der Gemeinderat der Ansicht, dass ein totales Drohnenflugverbot den heutigen positiven Aspekten, die Drohnen durchaus auch mit sich bringen, nicht gerecht werden würde. Drohnen können sowohl von wirtschaftlichem, wissenschaftlichem als auch von sicherheitsrelevantem und sogar lebensrettenden Nutzen sein. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die positiven Auswirkungen der Drohrentechnologie genutzt und nicht mit unnötigen Einschränkungen behindert werden sollten.

Der Gemeinderat ist daher überzeugt, dass die grundlegenden Anliegen der Postulantinnen und Postulanten bereits ohne Spezialregelungen für die Stadt Bern erfüllt sind und dass weitergehende Regelungen nicht sinnvoll und teilweise auch nicht realisierbar sind.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Bern, 5. Dezember 2018

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Drohnenkarte klein mit Flugverbotszone und eingeschränkter Flugzone³
- Drohnenkarte gross mit Flugverbotszone und eingeschränkter Flugzone⁴

³ Übernommen von der Seite <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/gutzuwissen/drohnen-und-flugmodelle.html>

⁴ Übernommen von der Seite <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/gutzuwissen/drohnen-und-flugmodelle.html>



