



An den Grossen Rat

18.5266.02

JSD / Präsidentialnummer: P185266

Basel, 28. November 2018

Regierungsratsbeschluss vom 27. November 2018

## Schriftliche Anfrage Michelle Lachenmeier betreffend Drohnen unter 30 kg in Wohngebieten

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Michelle Lachenmeier dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Wie das BAZL schreibt, werden auf dem Markt vermehrt Drohnen mit Kameras zu erschwinglichen Preisen und mit einfacher Bedienung angeboten und sie werden immer häufiger zu privaten und gewerblichen Zwecken eingesetzt.

Sind Drohnen mit Kameras ausgestattet, müssen DrohnenpilotInnen die Voraussetzungen des Datenschutzes einhalten, sobald auf den Aufnahmen bestimmte oder bestimmbare Personen enthalten sind und zwar unabhängig davon, ob die Bilder aufbewahrt werden oder nicht. Drohnen benötigen bis zu einem Gewicht von 30 Kilogramm grundsätzlich keine Bewilligung. Für Private ist es daher sehr einfach mit einer Drohne private Grundstücke oder Gebäude zu überfliegen und Personen ohne deren Einwilligung zu filmen. Auch können Drohnen zunehmend ohne Sichtkontakt gesteuert werden, sodass Aufnahmen auch an Orten gemacht werden können, zu denen man gar keinen Zutritt hätte.

Der rechtmässige Einsatz von Drohnen ist im Kanton bereits räumlich begrenzt. Aufgrund der Nähe zum Euroairport dürfen Drohnen je nach Stadtteil nur mit Ausnahmegewilligung oder nur über einer gewissen Höhe geflogen werden. Zudem muss die Drohne immer im Sichtkontakt zum Piloten bleiben und es dürfen aus Sicherheitsgründen keine Menschenansammlungen überflogen werden.

Für Personen, die in ihrer Geheim- oder Privatsphäre, in ihrem Garten, Haus, Balkon oder Büro gefilmt werden, ist das sehr unangenehm, namentlich wenn die Drohne erst dann entdeckt wird, wenn sie bereits Videoaufnahmen macht bzw. gemacht hat und die Pilotin für die Betroffenen nicht ersichtlich ist. Die Betroffenen bleiben dann im Ungewissen, ob Aufnahmen gemacht wurden und wofür diese verwendet werden. Derjenige, der die Aufnahmen macht, verstösst gegen das Datenschutzgesetz und macht sich ggf. auch strafbar (Art. 179quater StGB).

Gemäss Art. 2a der Luftfahrtverordnung und Art. 19 der Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien sind die Kantone ermächtigt, für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg Massnahmen bzw. Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu erlassen.

Vor diesem Hintergrund bitte ich die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. Gibt es Zahlen oder Schätzungen wie viele Drohnen im Kanton zu gewerblichen, privaten oder wissenschaftlichen Zwecken im Einsatz sind bzw. geflogen werden?
2. Beobachtet die Regierung die Entwicklung des Einsatzes von Drohnen auf dem Kantonsgebiet, insbesondere in Siedlungs- und Wohngebieten?
3. Sind der Regierung Fälle bekannt, in denen Drohnen im Umkreis von weniger als 5 km zum Euroairport ohne Ausnahmegewilligung geflogen wurden sowie Fälle, in denen Drohnen in der sog. Kontrollzone über 150 m gesteuert wurden?
4. Sind der Regierung Fälle bekannt, in denen sich BewohnerInnen bei staatlichen Stellen über den Einsatz von Drohnen beschwert haben oder sich erkundigt haben, was gegen einen unbefugte Einsatz von Drohnen unternommen werden kann?
5. Ist sich die Regierung den geschilderten Umständen bewusst und erkennt die Regierung eine Gefährdung von Personen und Sachen sowie eine Gefahr für die Privatsphäre bzw. für den Datenschutz von BewohnerInnen des Kantons durch den vermehrten Einsatz von Drohnen in Siedlungsgebieten bzw. Wohnquartieren, insbesondere in jenen Quartieren, in denen Drohnenflüge unter 150 m grundsätzlich erlaubt sind?
6. Sieht die Regierung angesichts der Vorgaben über die zulässige Flughöhe von unter 150 m überhaupt genügend Raum für den rechtlich zulässigen privaten und bewilligungsfreien Einsatz einer Drohne mit Videoaufnahmen in Siedlungs- und Wohngebieten, wenn vorgängig keine Einwilligung von gefilmten Personen eingeholt werden kann?
7. Sieht die Regierung Handlungsbedarf und die Möglichkeit, Massnahmen im Sinne der oben genannten Gesetzesgrundlage zum Schutz von Personen und Sachen, der Privatsphäre und Daten der Bevölkerung sowie der Umwelt zu ergreifen, insbesondere den Erlass eines Flugverbots über Wohnquartieren (unter einer gewissen Höhe), die Einführung einer Bewilligungs- oder Meldepflicht von Drohnenflügen über Siedlungs- bzw. Wohngebieten oder einer Melde- bzw. Registrierungspflicht beim Kauf einer Drohne?

Michelle Lachenmeier»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Kein Bereich der Luftfahrt hat in den vergangenen Jahren eine so starke technologische Entwicklung erfahren wie jener der unbemannten Luftfahrzeuge (umgangssprachlich «Drohnen»). Im Zuge des technologischen Fortschritts sind Drohnen immer kleiner und leichter, preiswerter sowie einfacher bedienbar geworden. Sie werden deshalb immer häufiger sowohl zu privaten als auch zu gewerblichen Zwecken eingesetzt.

Die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz von Drohnen in der Schweiz finden sich im Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0), in der Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV, SR 748.01) und der Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK; SR 748.941). Drohnen gehören wie Modellflugzeuge in die Kategorie «Unbemannte Luftfahrzeuge». Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DGS; SR 235.1) regelt die Privatsphäre, hinzukommen Verbote für Drohnen in speziellen Naturschutzgebieten (Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete; SR 922.31, Art. 5 Abs. 1 Bst. f<sup>bis</sup>) sowie lokale Einschränkungen.

Drohnen sind rechtlich den Flugmodellen gleichgestellt und benötigen gemäss Artikel 2a Absatz 1 LFV bis zu einem Gewicht von 30 Kilogramm grundsätzlich keiner Bewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL). Die Kantone sind aber vom Bund ermächtigt, für unbemannte Luftfahr-

zeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 Kilogramm Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde, Massnahmen zu treffen. Von dieser Möglichkeit einer kantonalen Regelung für Drohnen unter 30 Kilogramm macht Basel-Stadt derzeit keinen Gebrauch. Explizite Regelungen zum Betrieb von Drohnen gibt es bisher nur in wenigen Kantonen und Gemeinden.

Das Bundesrecht verbietet für Drohnen zwischen 500 Gramm und 30 Kilogramm aber einen Einsatz in einem Abstand von weniger als 5 Kilometern von den Pisten eines zivilen oder militärischen Flugplatzes. Ausserdem dürfen Drohnen mit einem Gewicht von über 500 Gramm bis zu 30 Kilogramm nicht näher als 100 Meter zu Menschenansammlungen fliegen. Zusätzlich muss der Pilot jederzeit Sichtkontakt haben und einen Versicherungsnachweis mit sich führen. Das BAZL spricht von einer Menschenansammlung, wenn mehrere Dutzend Menschen dicht beieinander stehen, z.B. an Konzerten oder an Sportanlässen. Gemäss der Definition des BAZL wären auf dem Centralbahnplatz, Marktplatz oder Barfüsserplatz nur selten eine Menschenansammlung, weil zwar über mehrere Dutzend Personen anwesend sind, aber diese nicht dicht beisammen stehen.

Heute sind Drohnen in der Regel mit Kameras bestückt. Deshalb sind bei deren Einsatz datenschutzrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Normen (vor allem zum Schutz der Privatsphäre) einzuhalten. Wird man im öffentlichen Raum ohne einen Rechtfertigungsgrund gefilmt, kann man sich mittels einer Persönlichkeitsverletzungsklage nach Artikel 28ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) oder mittels einer Meldung an den Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) wehren. Bei Aufnahmen von Personen, die sich nicht im öffentlichen Raum bewegen, kommt allenfalls zusätzlich Artikel 179<sup>quater</sup> des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) zum Tragen. In Wohnquartieren könnte bei einer Flughöhe unter 150 Metern und gleichzeitigem Einsatz einer Videokamera unter Umständen der Artikel 179<sup>quater</sup> StGB erfüllt sein.

Der Regierungsrat beobachtet die Entwicklung des Einsatzes von Drohnen auf dem Kantonsgebiet aufmerksam. Er verfügt aber weder über konkrete Zahlen noch über Schätzungen, wie viele Drohnen im Kanton Basel-Stadt zu gewerblichen, privaten oder wissenschaftlichen Zwecken im Einsatz sind bzw. geflogen werden. Dem Regierungsrat sind nur vereinzelte Fälle im Zusammenhang mit Drohnen (ohne Ausnahmegewilligung) im Umkreis von weniger als 5 Kilometern zum Euroairport sowie Fälle, in denen Drohnen in der Kontrollzone über 150 Metern gesteuert wurden, bekannt. Es gab auch schon einige wenige Beschwerden bezüglich Drohnen.

Das BAZL hat bereits 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.

Im Frühjahr 2018 wurde bekannt, dass die Flugsicherung Skyguide mit Technologiepartnern ein neues Luftverkehrsmanagement für den sogenannten «U-Space» entwickelt. Ziel ist es, Drohnenpiloten zu identifizieren, den Drohnenverkehr zu regeln und die Drohnen im Luftverkehr für Skyguide bzw. für jedermann sichtbar zu machen. Gemäss BAZL soll «U-Space» bereits 2019 punktuell eingesetzt werden. Eine allgemeine Registrierungspflicht ist allerdings für 2019 noch nicht vorgesehen, da in der Schweiz zuerst die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden müssen.

Ausserdem sollen sowohl professionelle als auch Hobby-Drohnenpiloten künftig dazu verpflichtet werden, eine Lizenz zur Steuerung ihres Fluggeräts zu erwerben. Auch hier müssen zuerst die

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) erarbeitet derzeit ein entsprechendes Gesetz. Da die Schweiz in der Luftfahrt weitgehend EU-Recht übernimmt, wird das Gesetz auch hierzulande Anwendung finden. Das BAZL rechnet aber frühestens Anfang 2020 damit.

Der Regierungsrat erachtet eine kantonale Regelung von Drohnen – angesichts nur vereinzelt aufgekommener Fälle – als nicht dringend. Auch wäre es wegen des grossen Bewegungsradius von Drohnen nicht zweckmässig, eine Regelung für Basel-Stadt voranzutreiben. Die Schaffung einer nationalen Rechtsgrundlage wird aber eng verfolgt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin