

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 25. Februar 2015

148.

Polizeidepartement, Erlass eines Reglements über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund

IDG-Status: öffentlich

I. Ausgangslage

Zurzeit besteht gestützt auf die Allgemeine Polizeiverordnung (APV; AS 551.110) eine Verfügung des Polizeivorstands vom 8. Juli 1983, welche die Gebiete und Zeiten für die Nutzung durch Modellluftfahrzeuge über öffentlichem Grund konkret bestimmt. Der Einsatz von motorlosen oder mit Elektromotoren angetriebenen Modellluftfahrzeugen von öffentlichem Grund der Stadt Zürich aus ist nur im Bereich unbebauter Areale zulässig. Das Fliegenlassen von Modellluftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor ist ausschliesslich auf dem Gebiet der Allmend III mittwochs von 14 bis 19 Uhr und samstags von 10 bis 12 Uhr und von 14 bis 19 Uhr gestattet (vgl. Details in der Verfügung).

Die rasante technische Entwicklung hat dazu geführt, dass es heute auch kleinere ferngesteuerte Flugmodelle gibt, die günstig zu erwerben und einfach zu fliegen sind. Sie werden auch Multikopter genannt. Zudem können teilweise auch Aufnahmen damit gemacht werden. Wenn der eigentliche Flug des Fluggeräts nur Mittel für einen bestimmten anderen Zweck (z. B. Bild- und Tonaufnahmen, Transport, Vermessung usw.) ist, spricht man auch von Drohnen. In diesem Zusammenhang hat die eingangs erwähnte Verfügung des Polizeivorstands aus dem Jahr 1983 eine neue Bedeutung erhalten, weshalb sich deren Überprüfung aufdrängt, zumal sich auch die rechtlichen Grundlagen seit 1983 grundlegend geändert haben.

II. Rechtliche Einordnung

a) Regelungen im Bereich Luftfahrt

Das Luftfahrtrecht mit dem Luftfahrtgesetz (LFG; SR 748.0) und allen Ausführungserlassen ist Bundessache (Art. 87 Bundesverfassung [BV; SR 101]). Für den Vollzug ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuständig. Zu den wichtigen Bestimmungen im Zusammenhang mit Modellluftfahrzeugen gehört unter anderem Folgendes:

Für unbemannte Luftfahrzeuge **ab 30 kg** ist eine Zulassung des BAZL notwendig (Art. 14 Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien [VLK; SR 748.941]).

Unbemannte Luftfahrzeuge dürfen nur im **Sichtbereich** der steuernden Person geflogen werden (Art. 17 Abs. 1 VLK). Wer ausserhalb seiner Sichtweite über Kameras oder GPS steuern will (FPV), benötigt eine Bewilligung des BAZL (Art. 18 Abs. 1 lit. b).

Für unbemannte Luftfahrzeuge ab einem Gewicht von 0,5 kg muss eine **Haftpflichtversicherung** mit einer Deckungssumme von mindestens 1 Million Franken vorhanden sein und der entsprechende Nachweis mitgeführt werden (Art. 20 VLK).

Innerhalb eines Radius von 5 km rund um einen **Militär- oder Zivilflugplatz** dürfen unbemannte Luftfahrzeuge ab einem Gewicht von 0,5 kg nur mit einer Sonderbewilligung der

Flugsicherung geflogen werden. Innerhalb der **Kontrollzone (CTR)** der grösseren Flugplätze, aber ausserhalb der 5-km-Zone, gilt eine Höhenbeschränkung von 150 Metern über Grund, sofern nicht ebenfalls eine Ausnahmegewilligung vorliegt (Art. 17 Abs. 2 lit. a und b und Art. 18 Abs. 1 lit. a VLK). Grosse Teile der Stadt Zürich liegen in den Kontrollzonen der Flughäfen Kloten und Dübendorf.

Per 1. August 2014 hat das BAZL Art. 17 Abs. 2 lit. c VLK in Kraft gesetzt, wonach der Betrieb von Modellluftfahrzeugen mit einem Gewicht zwischen 0,5 und 30 kg im Umkreis von weniger als 100 m um **Menschenansammlungen** im Freien untersagt ist, es sei denn, es handle sich um öffentliche Flugveranstaltungen nach Art. 4. Das BAZL kann Ausnahmen bewilligen (Art. 18 Abs. 1 lit. b VLK). Dafür ist eine umfangreiche Sicherheitsprüfung notwendig.

Auch für weitere luftfahrtrechtliche Regelungen wie beispielsweise zur Sicherheit von Helikopterlandeplätzen ist das BAZL zuständig. Bezüglich des Einsatzes von Modellluftfahrzeugen im Umfeld von Helikopterlandeplätzen hat das Polizeidepartement beim BAZL nachgefragt. Das BAZL teilte mit, dass die heutigen Bestimmungen zu den Spitallandeplätzen von Helikoptern im Rahmen eines zurzeit laufenden Gesetzgebungsprojekts überprüft werden. Eine Vernehmlassung soll im Jahr 2015 stattfinden.

b) Regelungen im Bereich Eigentum

Über Privatgrund sind die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümerschaft zu beachten. Modellluftfahrzeuge dürfen nur im Sichtbereich der «Pilotin» oder des «Piloten» geflogen werden. Will jemand technische Hilfsmittel wie Feldstecher oder Videobrillen einsetzen, um die natürliche Sichtweite der Augen zu erweitern, ist dafür eine Bewilligung des BAZL erforderlich. Innerhalb des Sichtbereichs der «Pilotin» oder des «Piloten» ist der Betrieb mit Videobrillen und dergleichen gestattet, sofern eine zweite «Operateurin» oder ein zweiter «Operateur» den Flug überwacht und bei Bedarf jederzeit in die Steuerung des Fluggeräts eingreifen kann. Die «Operateurin» oder der «Operateur» muss sich am gleichen Standort befinden wie die «Pilotin» oder der «Pilot» (vgl. Merkblatt des BAZL zu Drohnen und Flugmodellen). Der Gebrauch von Modellluftfahrzeugen, der vom BAZL oder der Flugsicherung nicht zu bewilligen ist, findet also normalerweise im untersten Teil des Luftbereichs über Terrain statt, der in einigen Fällen noch zur Einflussosphäre der betreffenden Grundeigentümerschaft gehören dürfte. Gemäss Art. 667 Abs. 1 Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) erstreckt sich das Eigentum an Grund und Boden nämlich nach oben auf den Luftraum, soweit für die Ausübung des Eigentums ein Interesse besteht. Wie gross diese räumliche Ausdehnung nach oben ist, bestimmt sich von Fall zu Fall nach den konkreten Umständen und dem schutzwürdigen Interesse der Eigentümerschaft, diesen Raum selbst zu beherrschen und das Eindringen anderer abzuwehren. Das Bundesgericht hat es denn auch stets abgelehnt, gestützt auf die zivilrechtliche Norm generell eine bestimmte Höhe festzulegen (vgl. BGE 123 II 481 E. 8).

c) Regelungen im Zusammenhang mit Film-, Foto- und Tonaufnahmen

Falls mit dem Modellluftfahrzeug Film-, Foto-, Ton- oder andere Aufnahmen gemacht werden, sind die entsprechenden datenschutz-, persönlichkeits- und urheberrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. Die Privatsphäre anderer Personen ist zu beachten. Werden durch Aufnahmen die Persönlichkeitsrechte Privater tangiert oder gar verletzt, hat gegen entsprechende Persönlichkeitsverletzungen nicht der Staat vorzugehen. Vielmehr haben die betroffenen Privaten selbst den Weg der Zivilgerichtsbarkeit zu beschreiten (s. Art. 15 des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]). Gegebenenfalls können sie auch

einen Strafantrag wegen Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs durch Aufnahmegeräte gemäss Art. 179^{quater} Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) stellen. In diesem Zusammenhang ist auf das Merkblatt des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zur Videoüberwachung mit Drohnen durch Private zu verweisen.

Foto- und Filmaufnahmen zu gewerblichen Zwecken auf öffentlichem Grund bedürfen einer Bewilligung der Stadtpolizei, wobei die allgemeine Medienberichterstattung keiner Bewilligung bedarf (Art. 18 Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes [Benutzungsordnung; AS 551.210]).

III. Städtische Rechtssetzungskompetenz

Gemäss Art. 51 Abs. 3 LFG, Art. 2a Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.01) und Art. 19 VLK können die Kantone für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde erlassen. Der Kanton Zürich hat bis anhin, insbesondere in seiner Verordnung zum Luftfahrtrecht des Bundes (VLB; LS 748.2), keine Regelungen erlassen, weshalb in diesem Bereich die Gemeinden zuständig sind, da gemäss Art. 100 Kantonsverfassung (KV; LS 101) Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleisten. Gemäss § 74 Abs. 1 Gemeindegesetz (GemG; LS 131.1) sorgt die Exekutive für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art.

IV. Neue Regelung

Wie aufgezeigt hat das für die Sicherheit der Luftfahrt kompetente und zuständige BAZL in den vergangenen Jahren diverse neue und umfangreiche Sicherheitsregelungen zum Betrieb von Modellluftfahrzeugen wie beispielsweise die Haftpflichtversicherungspflicht und das Verbot des Fliegens im Umkreis von Menschenansammlungen erlassen, weshalb auf städtischer Ebene kaum mehr ein Regelungsspielraum im Bereich der Sicherheit besteht. Die Verfügung des Polizeivorstands vom 8. Juli 1983 ist daher aufzuheben. Es liegt unter Berücksichtigung des höherrangigen Rechts in der Eigenverantwortung der «Pilotin» oder des «Piloten», bei einem Modellflug die Sicherheit zu gewährleisten. Für den gewerblichen Einsatz von Modellluftfahrzeugen von öffentlichem Grund aus bleiben die Bestimmungen der Benutzungsordnung vorbehalten. Künftig ist aus Gründen des Immissionsschutzes einzig der Betrieb von Modellluftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor weiterhin zu regeln und auf ein kleines Gebiet der Allmend zu beschränken. Da die bisher vorgesehene Fläche im Bereich der Allmend III zur landwirtschaftlichen Nutzung verpachtet ist und sich daher für den Betrieb von Modellluftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor nicht mehr eignet, ist dieser neu auf dem Gebiet Allmend I zwischen der Gfellstrasse, dem Eisvogelweg und dem Laubfroschweg zu gestatten. Während den Ruhezeiten dürfen keine Modellluftfahrzeuge mit Verbrennungsmotor eingesetzt werden. Gemäss Art. 19 APV beginnt die Ruhezeit werktags ab 20 Uhr und dauert bis 7 Uhr. Über Mittag dauert die Ruhezeit von 12 bis 13 Uhr. Zur Ruhezeit gehören auch die öffentlichen Ruhetage.

Gestützt auf die obigen Ausführungen ist folgendes Reglement zu erlassen:

Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund

	<i>Der Stadtrat,</i> gestützt auf § 74 Gemeindegesetz (GG; LS 131.1), <i>beschliesst:</i>
--	---

Allgemein	Art. 1 Modellluftfahrzeuge, gleich welcher Art, dürfen nur so betrieben werden, dass das Leben, die Gesundheit oder Sachen Dritter nicht gefährdet werden. Vorbehalten bleibt höherrangiges Recht, insbesondere die Regelungen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL).
-----------	---

Erläuterung:

Zu den zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen gehören insbesondere diejenigen des Luftfahrtrechts sowie des Eigentums-, Datenschutz-, Persönlichkeits- und Urheberrechts (vgl. Ziff. II). Es liegt in der Eigenverantwortung der «Pilotin» oder des «Piloten», bei einem Modellflug die Sicherheit zu gewährleisten.

Gewerblicher Einsatz	Art. 2 Für den gewerblichen Einsatz von Modellluftfahrzeugen von öffentlichem Grund aus bleiben die Bestimmungen der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grunds (Benutzungsordnung; AS 551.210) vorbehalten.
----------------------	---

Erläuterung:

Gemäss Art. 13 APV i.V.m. Art. 2 Benutzungsordnung bedarf der gesteigerte Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes einer Bewilligung. So bedürfen zum Beispiel Foto- und Filmaufnahmen zu gewerblichen Zwecken auf öffentlichem Grund gemäss Art. 18 Benutzungsordnung einer Bewilligung der Stadtpolizei, wobei die allgemeine Medienberichterstattung keiner Bewilligung bedarf (vgl. Ziff. II.c am Ende).

Einsatz mit Verbrennungsmotor	Art. 3 Der Einsatz von Modellluftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor ist ausschliesslich auf dem Gebiet Allmend I zwischen der Gfellstrasse, dem Eisvogelweg und dem Laubfroschweg werktags von 7 bis 12 Uhr und von 13 bis 20 Uhr zulässig. Der Verbrennungsmotor muss mit einem wirksamen und einwandfrei gewarteten Schalldämpfer ausgerüstet sein.
-------------------------------	---

Strafbestimmung	Art. 4 Verletzungen der Bestimmungen dieses Reglements werden nach Massgabe von Art. 26 der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV; AS 551.110) mit Busse bestraft.
-----------------	---

Inkraftsetzung	Art. 5 Das Reglement tritt auf den 1. April 2015 in Kraft.
----------------	--

V. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Da das zu erlassende Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund in die Amtliche Sammlung Eingang findet, kommt der Leitfaden für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts vom 21. November 2012 zur Anwendung. Da die neue Regelung weniger weitgehend und umfangreich ist als die bisherige, ist eine einfache Anwendung gewährleistet.

Auf Antrag des Vorstehers des Polizeidepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Es wird ein Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund gemäss Beilage (Entwurf des Polizeidepartements vom 23. Januar 2015) erlassen.
2. Das Reglement ist durch das Polizeidepartement in geeigneter Weise mit Rechtsmittelbelehrung im Städtischen Amtsblatt zu veröffentlichen.
3. Der Vorsteher des Polizeidepartements wird eingeladen, die Verfügung des Polizeivorstands vom 8. Juli 1983 betreffend Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund aufzuheben.
4. Mitteilung je unter Beilage an die Vorsteher des Polizei- sowie des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), den Datenschutzbeauftragten, die Stadtpolizei und Grün Stadt Zürich.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin