

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 30. Januar 2019

83.

Schriftliche Anfrage von Markus Knauss, Gabriele Kisker und 1 Mitunterzeichnende betreffend bewilligter Einsatz eines Multikopters am Sonntagmorgen für einen Werbefilm, Beurteilung der Bewilligung und der Rahmenbedingungen für den Einsatz sowie der generellen Praxis für den Betrieb von Modellluftfahrzeugen gemäss dem Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 2015

Am 24. Oktober 2018 reichten Gemeinderat Markus Knauss, Gabi Kisker (beide Grüne) und eine Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/406, ein:

Sonntagmorgen, 8.00 Uhr, irgendwo in einem Stadtzürcher Wohnquartier. Ein höchst aggressives Surren lässt AnwohnerInnen, ob schlafend oder nicht, aufschrecken. Eine Nachschau ergibt, dass sich ein Multikopter mit rund einem Meter Durchmesser, blinkenden Lichtern und lauten Motoren auf einer Höhe bis ca. 30 m Höhe, oft aber auch unterhalb der Dachtraufen durchs Quartier bewegt. Die Nachfrage bei den Betreibern dieses Undings ergibt, dass es sich dabei um bewilligte Filmaufnahmen für einen Werbefilm der Firma Biomed handelt. Den aufgebrachten AnwohnerInnen wird erklärt, dass die Bewilligung durch die Stadtpolizei Zürich deshalb an einem Sonntagmorgen erteilt worden sei, damit der Verkehr die Woche hindurch nicht behindert werde. Auch sei es zulässig, Privatgrund im Strassenraum, aber nicht über den Häusern selber zu überfliegen. Der Multikopter fliegt denn auch beinahe bis an die Fenster der Liegenschaften heran. Die Bewohner der gefilmten Liegenschaften seien informiert worden, aber die AnwohnerInnen im weiteren Umkreis, auch wenn lärmgeplagt, hingegen nicht. Und ja, die Location sei halt so schön, dass sie unbedingt für Werbezwecke, auch an einem Sonntagmorgen ausgebeutet werden müsse. Eine Recherche zum Betrieb von Multikoptern in der Stadt Zürich führt zu einem Infoblatt, das auf einen Stadtratsbeschluss vom 25.2.2015 verweist. Dieses Infoblatt ergibt, dass der Betrieb von mit Elektromotoren angetriebenen Modellluftfahrzeugen, um einen solchen handelt es sich offenbar, über öffentlichem Grund grundsätzlich erlaubt ist, wenn die Multikopter im Sichtbereich des Piloten fliegen und „das Leben, die Gesundheit oder Sachen Dritter nicht gefährdet werden“. Weiter wird darauf hingewiesen, dass Ton- und oder Bildaufnahmen strafrechtlich relevantes Verhalten im Sinne von Art. 179 bis ff. StGB darstellen können und die Datenschutzbestimmungen und die Persönlichkeitsrechte einzuhalten sowie die Privatsphäre anderer Personen zu achten seien. Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) sieht vor, dass beim Lärm störendes Verhalten während der Nachtruhe verboten sei und während der übrigen Zeiten Dritte durch lärmintensives Verhalten nicht belästigt werden dürfen.

Es stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen.

1. Wie beurteilt der Stadtrat die Bewilligung der Stadtpolizei Zürich an einem Sonntagmorgen einem sehr unangenehm surrenden und sehr lauten Multikopter die Bewilligung für Werbeaufnahmen zu erteilen, obwohl gemäss APV an Ruhetagen dem Erholungsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen sei?
2. Wie beurteilt der Stadtrat das Verhalten oder allenfalls auch die Instruktion, dass die Multikopter auch über Privatgrund und faktisch bis zur Fassade fliegen dürften? Ist es also grundsätzlich zulässig, Multikopter auch über privatem Grund fliegen zu lassen obwohl das Infoblatt solches eigentlich ausschliesst.
3. Im angesprochenen Fall lag immerhin eine Bewilligung vor. Die Frage stellt sich aber grundsätzlich, ob das Betreiben von lärmintensiven Multikoptern den Bestimmungen der Allgemeinen Polizeiverordnung untersteht? Ab welcher Schwelle der Lärmbelastung kommt die APV zum Einsatz? Welche einfachen und nachvollziehbaren Anweisungen gibt es für das Handeln der Stadtpolizei, um übermässig störende oder lärmige Multikopter aus dem Verkehr zu ziehen?
4. Gemäss Infoblatt der Stadtpolizei ist es grundsätzlich möglich, lärmarme Multikopter 24 Stunden am Tag auf öffentlichem Grund durch die Strassen patrouillieren zu lassen, sofern sie auf Sicht geflogen werden und für Multikopter über 0,5 kg Gewicht eine Haftpflichtversicherung vorliegt. Dabei ist es auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass dabei Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden. Während gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz Tonaufnahmen zur Ermittlung von möglichen SozialhilfebetrügerInnen nicht zulässig sind und dazu auch eine öffentliche Diskussion stattgefunden hat, wäre es aber möglich, Multikopter direkt vor unseren Wohn-, Schlaf- oder Badezimmern oder mit direkter Sicht auf Dachterrassen oder Balkone zu betreiben, so lange dies vom öffentlichen Raum aus geschieht. Während wir im öffentlichen Raum auf dem Boden damit rechnen müssen, beobachtet oder auch gefilmt zu werden, war dies bisher in unseren Privaträumen nicht der Fall. Mit dem Einsatz von Multikoptern wird sich das in Zukunft ändern. Eine öffentliche Debatte, ob wir das als Gesellschaft wollen oder nicht, hat bisher kaum oder gar nicht stattgefunden. Wie beurteilt der Stadtrat diesen Sachverhalt?
5. Sieht der Stadtrat deshalb weiteren Handlungsbedarf?

6. Erachtet der Stadtrat es als zielführend, den Betrieb von Multikoptern über dem Stadtgebiet in einer Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit statt einem Stadtratsbeschluss zu regeln?
7. Was hält der Stadtrat vom Vorschlag, das Betreiben von Multikoptern nur noch mit einer Bewilligung zuzulassen, um die Privatsphäre seiner BewohnerInnen zu schützen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wie beurteilt der Stadtrat die Bewilligung der Stadtpolizei Zürich an einem Sonntagmorgen einem sehr unangenehm surrenden und sehr lauten Multikopter die Bewilligung für Werbeaufnahmen zu erteilen, obwohl gemäss APV an Ruhetagen dem Erholungsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen sei?»):

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können sich alle, die zur Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit öffentliche Sachen zum gesteigerten Gemeingebrauch beanspruchen, auf die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 Bundesverfassung (BV, SR 101) berufen. Sie vermittelt wie die Versammlungsfreiheit einen bedingten Anspruch auf Benutzung des öffentlichen Grundes. Die Verweigerung einer Bewilligung stellt eine Einschränkung von Grundrechten dar, die – wie jeder Grundrechtseingriff – nur rechtmässig ist, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse ist bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter dient und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Art. 18 Satz 1 Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung, AS 551.210) sieht denn auch vor, dass Film- und Fotoaufnahmen zu gewerblichen Zwecken bewilligt werden können. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die örtlichen Verhältnisse dies zulassen und der Schutz der Polizeigüter gewährleistet ist (Art. 3 Benutzungsordnung). Entsprechend hält Art. 2 Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund (AS 551.215) fest, dass für den gewerblichen Einsatz von Modellluftfahrzeugen von öffentlichem Grund aus die Bestimmungen der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes vorbehalten bleiben.

Das Erstellen von Werbefilmen fällt zweifellos in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit. Wie in anderen Fällen auch wurde das Gesuch für die Drehbewilligung umfassend geprüft. So war unter anderem darüber zu entscheiden, ob die Dreharbeiten an einem Wochentag oder an einem Sonntag durchgeführt werden sollten. Die Einschätzung und Beurteilung erfolgte nach einer Begehung vor Ort, an der u. a. ein Vertreter der Stadtpolizei, der Dienstabteilung Verkehr sowie der VBZ teilnahmen. Aus Sicherheitsgründen (Strassensperren und Fussgängerumleitungen) und nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile wurde der Sonntag als Drehtag bewilligt. In Bezug auf die Lärmbekämpfung wurde unter Ziffer 2 der Bewilligung u. a. festgehalten, dass jeder vermeidbare Lärm zu unterbleiben habe, auf die Anwohnerschaft jederzeit grösstmögliche Rücksicht zu nehmen und diese frühzeitig mit einem Rundschreiben über Art und Dauer der Dreharbeiten zu informieren sei. Das entsprechende Informationsschreiben enthielt nebst der Orientierung über die Dreharbeiten und den Drohnenflug die Angabe einer Telefonnummer für Personen, die sich durch den Drohnenflug hätten gestört fühlen können. Abgesehen von den in der vorliegenden schriftlichen Anfrage erwähnten Beanstandungen sind keine Lärmklagen bekannt geworden.

Zu Frage 2 («Wie beurteilt der Stadtrat das Verhalten oder allenfalls auch die Instruktion, dass die Multikopter auch über Privatgrund und faktisch bis zur Fassade fliegen dürften? Ist es also grundsätzlich zulässig, Multikopter auch über privatem Grund fliegen zu lassen obwohl das Infoblatt solches eigentlich ausschliesst.»):

Das Luftfahrtrecht mit dem Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0) und allen Ausführungserlassen ist Bundessache (Art. 87). Für den Vollzug ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuständig. Der Stadtrat hat sich in dem von ihm erlassenen Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund deshalb auf einige wenige Bestimmungen beschränkt. Da die Stadt Zürich grundsätzlich nur für die Nutzung des öffentlichen Grundes zuständig ist, entfielen Regelungen für Flüge über Privatgrund. Es versteht sich allerdings von selbst, dass über Privatgrund die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümerschaft zu beachten

sind. Der Gebrauch von Modellluftfahrzeugen, der vom BAZL oder der Flugsicherung nicht zu bewilligen ist, findet 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, vgl. STRB Nr. 148 vom 25. Februar 2015, Ziffern II. a und b). Zu beachten gilt es, dass die Rechte der an einem Grundstück Berechtigten auf Abwehr von Besitzstörungen und Ersatz ihres Schadens in allen Fällen vorbehalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien [SR 748.941]). Die von der Stadtpolizei ausgestellte Bewilligung enthält denn auch in Bezug auf die Drohne den Hinweis, dass das Einverständnis des Liegenschaftsbesitzers ausdrücklich vorbehalten bleibe.

Zu Frage 3 («Im angesprochenen Fall lag immerhin eine Bewilligung vor. Die Frage stellt sich aber grundsätzlich, ob das Betreiben von lärmintensiven Multikoptern den Bestimmungen der Allgemeinen Polizeiverordnung untersteht? Ab welcher Schwelle der Lärmbelastung kommt die APV zum Einsatz? Welche einfachen und nachvollziehbaren Anweisungen gibt es für das Handeln der Stadtpolizei, um übermässig störende oder lärmige Multikopter aus dem Verkehr zu ziehen?»):

Gemäss Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) sind die Lärmemissionen von Motor-, Luft-, Wasser- und Schienenfahrzeugen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Es soll nur so viel Lärm entstehen, wie bei rücksichtsvollem Verhalten und sachgemässer Bedienung unvermeidbar ist. Die lärmbeeinträchtigte Bevölkerung darf in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört werden. Für unbemannte Luftfahrzeuge bestehen im heutigen Luftrecht allerdings keine Emissions- oder Lärmbegrenzungen. Drohnen sind heute jedoch meistens elektrisch betrieben und erzeugen somit – im Gegensatz zu Verbrennungsmotoren – eher wenig Lärm. Dies schliesst nicht aus, dass die Antriebssysteme (hochdrehende Propeller) als störende Lärm- oder Geräuschquelle empfunden werden. Für Geräte mit Bewilligungspflicht (über 30 Kilogramm) oder für kleinere Geräte bis 30 Kilogramm, die mit einer Ausnahmegewilligung verkehren (z. B. über Menschenansammlungen), könnten vom BAZL theoretisch lärmspezifische Auflagen im Einzelfall festgelegt werden (vgl. den Bericht des Bundesamts für Zivilluftfahrt BAZL, RPAS Arbeitsgruppe, Zivile Drohnen in der Schweiz, vom 7. Februar 2016, S. 27 f.).

Im vorliegenden Fall hätten Personen, die sich belästigt gefühlt haben, die vom Bewilligungsinhaber angegebene Telefonnummer wählen oder die Einsatzzentrale der Stadtpolizei kontaktieren können. Die Stadtpolizei hätte die Situation vor Ort geprüft und sofern notwendig verhältnismässige Massnahmen ergriffen. In der erteilten Bewilligung ist denn auch klargestellt, dass den Anordnungen der Kontrollorgane sofort Folge zu leisten ist.

Zu Frage 4 («Gemäss Infoblatt der Stadtpolizei ist es grundsätzlich möglich, lärmarme Multikopter 24 Stunden am Tag auf öffentlichem Grund durch die Strassen patrouillieren zu lassen, sofern sie auf Sicht geflogen werden und für Multikopter über 0,5 kg Gewicht eine Haftpflichtversicherung vorliegt. Dabei ist es auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass dabei Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden. Während gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz Tonaufnahmen zur Ermittlung von möglichen Sozialhilfebetrügereien nicht zulässig sind und dazu auch eine öffentliche Diskussion stattgefunden hat, wäre es aber möglich, Multikopter direkt vor unseren Wohn-, Schlaf- oder Badezimmern oder mit direkter Sicht auf Dachterrassen oder Balkone zu betreiben, so lange dies vom öffentlichen Raum aus geschieht. Während wir im öffentlichen Raum auf dem Boden damit rechnen müssen, beobachtet oder auch gefilmt zu werden, war dies bisher in unseren Privaträumen nicht der Fall. Mit dem Einsatz von Multikoptern wird sich das in Zukunft ändern. Eine öffentliche Debatte, ob wir das als Gesellschaft wollen oder nicht, hat bisher kaum oder gar nicht stattgefunden. Wie beurteilt der Stadtrat diesen Sachverhalt?»):

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 Bundesgesetz 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 die Informationen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) über Videoüberwachung mit Drohnen durch Private zu verweisen (vgl. auch STRB Nr. 148/2015, Ziffer II.c).

Zu Frage 5 («Sieht der Stadtrat deshalb weiteren Handlungsbedarf?»):

Der Stadtrat hat mit dem von ihm erlassenen Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund seinen Handlungsspielraum gesetzgeberisch ausgeschöpft (siehe auch die Ausführungen oben zu Frage 2). Ergänzend ist anzumerken, dass sich auf Bundesebene neue Entwicklungen wie beispielsweise die Registrierungspflicht für Multikopter oder die Übernahme von EU-Recht abzeichnen.

Zu Frage 6 («Erachtet der Stadtrat es als zielführend, den Betrieb von Multikoptern über dem Stadtgebiet in einer Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit statt einem Stadtratsbeschluss zu regeln?»):

Die Regelungsmöglichkeiten der Stadt Zürich im Bereich von Modellluftfahrzeugen sind gering (vgl. Antworten zu Fragen 2 und 5). Die im Reglement über den Betrieb von Modellluftfahrzeugen über öffentlichem Grund erlassenen Bestimmungen sind nicht als solche von allgemeiner Wichtigkeit zu qualifizieren. Darüber hinaus hat der Gemeinderat in Art. 13 Abs. 3 Satz 1 Allgemeine Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) den Erlass der Benutzungsordnung in die Kompetenz des Stadtrats übertragen.

Zu Frage 7 («Was hält der Stadtrat vom Vorschlag, das Betreiben von Multikoptern nur noch mit einer Bewilligung zuzulassen, um die Privatsphäre seiner BewohnerInnen zu schützen?»):

Die Datenbearbeitung durch private Personen wird durch das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) geregelt. Eine Kompetenz der Stadt Zürich, den Flug von Multikoptern aus datenschutzrechtlichen Gründen zu bewilligen bzw. zu verweigern, besteht dementsprechend nicht.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti