

Erläuternder Bericht zum Entwurf der Verordnung über unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg

1. EINLEITUNG

Der Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen (Drohnen) hat in den vergangenen Jahren in der Schweiz und im Kanton Freiburg laufend zugenommen. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Sicherheit, die Aufteilung des Luftraums sowie auf die Respektierung der Privatsphäre und des Datenschutzes.

Heute richten sich die Bedingungen der Bundesgesetzgebung für den Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen nach deren Gewicht. Aufgrund der Entwicklung der europäischen Vorschriften in diesem Bereich soll die Gesetzgebung jedoch in naher Zukunft geändert werden. Die neue Bundesgesetzgebung, die mit den Anforderungen und Regelungen der europäischen Gesetzgebung übereinstimmt, hätte am 1. Januar 2021 in Kraft treten sollen. Dies ist jedoch nicht geschehen, weil die eidgenössischen Räte mit einem Punkt nicht einverstanden waren und verlangten, dass die Modellflugzeuge vom Anwendungsbereich der neuen Drohnengesetzgebung ausgenommen werden. Die Schweiz muss die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission deshalb wieder aufnehmen.

Da es bei der Bundesgesetzgebung über die Drohnen zu einer Verzögerung kommt, empfiehlt es sich, für die Zwischenzeit eine kantonale Mindestregelung einzuführen, wie sie die aktuelle Bundesgesetzgebung erlaubt. Die Regelung verfolgt ausschliesslich sicherheitspolitische Ziele.

2. ÜBERSICHT ÜBER DIE GESETZLICHEN GRUNDLAGEN

Die Verordnung gilt nur für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg, da für den Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen mit einem Gewicht von mehr als 30 kg eine Bewilligung des Bundes erforderlich ist.

Die Vorschriften für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg sind derzeit hauptsächlich in der Bundesgesetzgebung zu finden. Artikel 17 der Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK; SR 748.941) lautet wie folgt:

- > Wer ein solches Luftfahrzeug betreibt, muss stets direkten Augenkontakt zum Luftfahrzeug halten und jederzeit die Steuerung gewährleisten können.
- > Der Betrieb von Modellluftfahrzeugen mit einem Gewicht zwischen 0,5 und 30 kg ist untersagt:
 - a. in einem Abstand von weniger als 5 km von den Pisten eines zivilen oder militärischen Flugplatzes;
 - b. in Kontrollzonen, sofern dabei eine Höhe von 150 m über Grund überstiegen wird;
 - c. im Umkreis von weniger als 100 Metern um Menschenansammlungen im Freien, es sei denn, es handle sich um öffentliche Flugveranstaltungen gemäss VLK.

Das Bundesrecht sieht ausserdem einige Bestimmungen zum Artenschutz vor (Art. 5 der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete, VEJ, SR 922.31; Art. 5 der Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, WZVV, SR 922.32), die das Überfliegen bestimmter Naturreservate verbieten.

Wie einleitend erwähnt sollen diese Regelungen des Bundes mittelfristig geändert und an die europäische Gesetzgebung über Drohnen angeglichen werden.

Artikel 2a der Bundesverordnung über die Luftfahrt (LFV; SR 748.01) und Artikel 19 VLK sehen für die Kantone eine Restkompetenz vor. Diese können für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg zusätzliche Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde erlassen. Der Kanton kann diese Kompetenz auch für die Gemeinden vorsehen.

Derzeit gibt es keine kantonale Regelung zu unbemannten Luftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 30 kg. Nur einzelne Gemeinden haben Vorschriften erlassen und für ihren Betrieb Bedingungen und eine Bewilligungspflicht erlassen. Gemäss einer aktuellen Information des Bundes müsste das Kantonsrecht jedoch diese Kompetenz der Gemeinden explizit vorsehen (vgl. Kapitel 3.2).

3. VERORDNUNGSENTWURF

Der Entwurf der kantonalen Verordnung strebt eine Mindestregelung an, die angesichts der Entwicklungen auf Bundesebene zudem transitorisch sein wird. Mit der Verordnung soll der Rahmen für den Einsatz von Drohnen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg ausschliesslich in sicherheitspolitischer Hinsicht geregelt werden, indem namentlich Flugverbotszonen und Gemeindekompetenzen eingeführt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt sind die unbemannten Luftfahrzeuge, die von den Polizeidiens-ten und von den Diensten des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden, von der Verordnung nicht betroffen (Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs).

3.1 Rechtsgrundlagen

Die Verordnung stützt sich auf die Kompetenz, zusätzliche Vorschriften für unbemannte Luftfahrzeuge zu erlassen, die das Bundesrecht den Kantonen erteilt (Art. 2a Abs. 2 LFV und Art. 19 VLK). Im Kantonsrecht bestimmt Artikel 111 Abs. 2 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg (KV; SGF 10.1): *«Er [Der Staatsrat] setzt Recht, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist, und erlässt Vollzugsbestimmungen zu kantonalen und eidgenössischen Erlassen, soweit dafür nicht die Gesetzesform vorgeschrieben ist.»* Da die Regelung ausschliesslich aus sicherheitspolitischen Überlegungen erfolgt, stützt sich der Verordnungsentwurf auch auf die Artikel 1 Abs. 1 Bst. a und 52 des Gesetzes über die Kantonspolizei (SGF 551.1).

3.2 Flugverbotszonen

Der Verordnungsentwurf sieht hauptsächlich Flugverbotszonen für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg vor.

Es handelt sich erstens um **permanente Flugverbotszonen**, die auf den Karten im Anhang der Verordnung verzeichnet sind und sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Staatsanwaltschaft
- Zwangsmassnahmengericht
- Polizeigebäude «Grenette» in Freiburg

- Interventionszentrum der Region Zentrum (IZG Z) und Kommandogebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot
- Interventionszentrum der Region Nord (IZG N)
- Interventionszentrum der Region Süd (IZG S)
- Freiburger Strafanstalt (FRSA): Standorte Zentralgefängnis und Bellechasse.

Zweitens sieht die Verordnung **temporäre Flugverbotszonen** vor, die sich in zwei Kategorien unterteilen lassen:

- *Sporadische Verbote* durch die Sicherheits- und Justizdirektion, wenn es Sicherheitsumstände erfordern, d. h. namentlich bei grossen Menschenansammlungen (Bsp. Grossveranstaltungen wie die Nikolausfeier) oder bei besonderen Ereignissen (Bsp. Besuch einer Bundesrätin oder eines Bundesrats im Kanton Freiburg).
- *Generelle temporäre Verbote* in einem Abstand von weniger als 300 Metern zu jeder Zone, in der ein Einsatz der Polizei, der Rettungsdienste oder des kantonalen Führungsorgans stattfindet.

Die permanenten und temporären Verbotszonen rechtfertigen sich durch den erhöhten Bedarf an Sicherheit und/oder Vertraulichkeit. In bestimmten Situationen und an bestimmten Orten muss der Überflug von Drohnen verhindert werden, um die damit einhergehenden Konsequenzen zu vermeiden (Bsp. unrechtmässige Fotos, Unfallrisiko, Sicherheitsrisiko usw.).

Um im Bereich der unbemannten Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg die Verhältnismässigkeit und eine gewisse Handlungsfreiheit zu wahren, sieht der Verordnungsentwurf eine **Ausnahmereglung** vor (Art. 4 des Entwurfs).

Der Verordnungsentwurf regelt schliesslich auch **die Konsequenzen bei einem Verstoss gegen das Verbot des Überfliegens** von Flugverbotszonen. Die Kantonspolizei und die Fachleute für Justizvollzug sind demnach befugt, rechtswidrig durchfliegende Drohnen abzufangen, wenn der Überflug nicht auf andere Weise verhindert werden kann, beispielsweise wenn der Pilot des unbemannten Luftfahrzeugs nicht erkennbar ist. Personen, die gegen die Bestimmungen der Verordnung verstossen, werden angezeigt und riskieren eine Busse bis zu 10'000 Franken. Diesbezüglich besteht Einigkeit darüber, dass geringfügige strafrechtliche Sanktionen in einer materiellen (und nicht formellen) Rechtsgrundlage, also in einer Verordnung, geregelt werden dürfen (vgl. A. AUER / G. MALINVERNI / M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. 1, S. 627, Bern, 2013).

3.3 Gemeindekompetenzen

In den letzten Jahren haben mehrere Gemeinden in allgemein verbindlichen Reglementen (meistens in ihrem Polizeireglement) Bestimmungen zu Modellluftfahrzeugen eingeführt, ohne dass das Kantonsrecht diese Kompetenz vorsehen würde.

Die vorliegende Verordnung schliesst diese Lücke, indem der Rahmen für die Zuständigkeit der Gemeinden in diesem Bereich abgesteckt wird. Das Kantonsrecht gibt den Gemeinden nun die Kompetenz, zusätzlich zu den in der Verordnung festgelegten Flugverbotszonen permanente und temporäre Flugverbotszonen vorzusehen. Ausserdem können die Gemeinden das Überfliegen der Gemeinde mit Drohnen für bewilligungspflichtig erklären. All diese kommunalen Bedingungen und Vorschriften müssen in einem allgemein verbindlichen Reglement enthalten sein, und die Gemeinden müssen eine Ausnahmereglung vorsehen.

3.4 Inkrafttreten

Das Inkrafttreten der Verordnung über unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg ist für den 1. Januar 2022 geplant.

4. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Der Verordnungsentwurf hat für den Staat keine finanziellen Konsequenzen.