

Kurz-Memorandum

Verfasser: Dr. iur. Gregor Geisser/MLaw Alex Kapsahili
Datum: 28. Mai 2023
Betrifft: Pro Natura St. Gallen-Appenzell; Drohnenflugverbote auf kantonaler / kommunaler Ebene

I. Ausgangslage / Fragestellung

- 1 Bei der Revision von Schutzverordnungen fordert Pro Natura St. Gallen-Appenzell jeweils den Erlass von Drohnenflugverböten (insb. in Lebensraum Kerngebieten). Es stellt sich die Frage, ob der Kanton bzw. die Gemeinden vor dem Hintergrund des einschlägigen Bundesrechts (zusätzliche) Drohnenflugverböte erlassen dürfen¹ oder die Kompetenz hierfür (einzig) beim Bund liegt.

II. Beurteilung

1. Luftfahrtrechtliche Aspekte

- 2 Die Gesetzgebung u.a. über die Luftfahrt ist Sache des Bundes (Art. 87 BV). Das Luftfahrtrecht des Bundes ist im Allgemeinen bezüglich der *luftfahrtspezifischen* Aspekte, insbesondere der Flugsicherheit und -sicherung, als abschliessend zu betrachten. Davon sind die der *kantonalen Kompetenz* unterstehenden Befugnisse zu unterscheiden, zum Beispiel auf den Gebieten der Raumplanung, des Baurechts und des *Natur- und Heimatschutzes*. In solchen Bereichen ist kompetenzgemäss erlassenes kantonales Recht auch anwendbar auf Sachverhalte, die hinsichtlich ihrer luftfahrtspezifischen Aspekte durch die Luftfahrtgesetzgebung des Bundes erfasst sind. Es liegt kein Kompetenzkonflikt vor, sondern eine *Kompetenzkumulation* (zum Ganzen BGE 122 I 70 E. 3 mit Hinweisen [zu Art. 37ter aBV]).

Übereinstimmend mit obigen Grundsätzen besagt Art. 2a Abs. 2 Luftfahrtverordnung (LFV), dass die Kantone ermächtigt sind, für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu treffen. Das

¹ Zur Frage einer eigentlichen Handlungspflicht äussert sich dieses Memorandum nicht, wobei u.a. mit Rz. 7 f. (nachstehend) – ohne die Frage hier weiter vertiefen zu müssen – allerdings auf einen entsprechenden Vollzugauftrag geschlossen werden kann.

Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) regelt die Einzelheiten (Art. 2a Abs. 3 LFV). Diese bundesrätliche Verordnungsbestimmung stützt sich auf die Delegationsnorm von Art. 51 Abs. 3 Luftfahrtgesetz (LFG). Gemäss dem – weitgehend gleich wie Art. 2a Abs. 2 LFV lautenden – Art. 34 der Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK) können die Kantone für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 25 kg Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde erlassen. Dabei ist zu betonen, dass die „Verminderung der Umweltbelastung“ nach einhelliger Auslegung klar im weiteren Sinne zu verstehen ist, d.h. sich etwa nicht nur auf Lärmemissionen gemäss USG bezieht, sondern sich gerade auch auf *Störungen von Flora und Fauna in Schutzgebieten nach NHG* erstreckt.²

- 3 Es ist zudem unbestritten, dass Drohnen als Luftfahrzeuge im Sinne der erwähnten Bestimmungen gelten (vgl. dazu z.B. Botschaft der Ständekommission Appenzell Innerrhoden an den Grossen Rat zur Revision der Verordnung zum Jagdgesetz [Drohnenflugverbot] vom 28. April 2020; hiernach: Botschaft AI, Ziff. 4.1 S. 2).
- 4 Als **Zwischenfazit** lässt sich somit festhalten, dass das Luftfahrtrecht des Bundes und die ihr zugrundeliegende Verfassungsbestimmung einen kantonalen (bzw. kommunalen) Erlass von Flugverbotszonen für Drohnen bis 30 kg zum Zweck des Natur- bzw. Landschaftsschutzes nicht ausschliessen. Im Gegenteil werden solche Regelungen explizit zugelassen.
- 5 Beispiel: Gestützt auf die erwähnten Bestimmungen (bzw. Art. 19 VLK in ihrer damals geltenden Fassung [AS 1994 3076]) erliess z.B. der Nachbarkanton Appenzell Innerrhoden denn auch ein Drohnenflugverbot im Gebiet des Alpsteins (vgl. Art. 37 Abs. 2a der Verordnung zum Jagdgesetz, GS 922.010 [in Kraft seit 1. November 2020]; Botschaft AI, Ziff. 4.2 S. 3, Ziff. 3 S. 2 und Ziff. 5 S. 4 [letztere Stellen mit Verweis auf die in Betracht fallenden Interessen des Naturschutzes]).³

² Vgl. BAZL, [Zivile Drohnen in der Schweiz – eine neue Herausforderung](#), 7. Februar 2016, S. 28. So u.a. auch SILVIO HÄNSENBERGER/ISABELLE WILDHABER, [Risiko im Anflug? Die Regulierung ziviler Drohnen](#), *sui-generis* 2016, Rz. 10; MARKUS CHRISTEN, [Zivile Drohnen – Herausforderungen in Perspektiven](#), Zürich (ETH) 2018, S. 174 ff.

³ Auch die – in dieser Form indes (noch) nicht in Kraft stehende (vgl. WWF, Rechtsprechungsbericht 2021 vom September 2022) – revidierte [Verordnung zum Schutze des Nuoler Riedes](#) im Kanton Schwyz nimmt auf aArt. 19 VLK Bezug (s. dazu auch den betreffenden [Erläuterungsbericht des Umweltdepartements](#), S. 12): "Zum Schutz der im Nuoler Ried lebenden Tiere und zur Reduktion der Lärmbelastung für Besucherinnen und Besucher wird in Ausführung von Art. 19 der Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom 24. November 1994 (SR 748.941, VLK) der Betrieb von Drohnen, Modellflugzeugen und anderen unbemannten Luftfahrzeugen unter 30 kg im Schutzgebiet untersagt. Ausgenommen von diesem Verbot sind Flüge zu Schutz- und Rettungszwecken." Vgl. für eine entsprechende Regelung in Ausführung der erwähnten Bestimmungen der LFV und VLK ferner auch die Verordnung über unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg des Kantons Freiburg, SGF 786.12, wenn auch vordergründig mit Bezug auf den Erlass entsprechender Verbotszonen aus Gründen der Sicherheit von Personen und Sachen (s. etwa Art. 5 der Verordnung).

2. Kantonale Kompetenzen insb. im Bereich Naturschutz

- 6 Für den *Natur- und Heimatschutz* sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Die originäre Gesetzgebungskompetenz fällt demnach in erster Linie den Kantonen zu. Nach Art. 24f NHG *vollziehen* die Kantone dieses Gesetz, soweit es den Vollzug nicht dem Bund überträgt. Sie erlassen die *erforderlichen Vorschriften*. Dieser Vollzugauftrag betrifft dabei jene spezifischen Bereiche, für welche die Absätze 2-5 von Art. 78 BV Bundesgesetzgebungskompetenzen begründen. Der Auftrag erstreckt sich demnach insbesondere auch auf den von Art. 78 Abs. 4 BV erfassten Biotop- und Artenschutz (vgl. dazu ZUFFEREY/STUDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Vorbem. zu Art. 24f-25a N. 5; s. auch *Dieselben*, a.a.O., Art. 24f N. 2 betreffend die punktuelle Einschränkung der Vollzugskompetenz der Kantone [nur] im Bereich der genetischen Ressourcen). Dementsprechend beauftragt Art. 18 NHG als Grundnorm die zuständigen Instanzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die erforderlichen Schutzvorkehrungen zu treffen (FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18 N. 2; vgl. insb. Abs. 1 und 1^{bis} der erwähnten Bestimmung).
- 7 Diese umfassende (subsidiäre) Vollzugskompetenz der Kantone i.S.v. Art. 24f NHG beinhaltet die Befugnis (und Pflicht), alle notwendigen Massnahmen zur Umsetzung des NHG und seiner materiellen Ausführungsvorschriften (NHV) zu treffen, was namentlich den *Erlass von entsprechendem Vollzugsrecht und Vollzugsmassnahmen* (d.h. Erlass von Verfügungen und deren [zwangsweise] Durchsetzung) umfasst. Dabei verfügen sie über weitgehende Autonomie (ZUFFEREY/STUDER, a.a.O., Art. 24f N. 4 mit Hinweisen, s. auch N. 5, 7 und 11). Der Vollzug muss jedoch sachgerecht und wirksam sein (Art. 26 Abs. 1 NHV).
- 8 Die im Luftfahrtrecht verankerte Kompetenz der Kantone zum Erlass entsprechender Vorschriften steht somit auch im Einklang mit den einschlägigen Regeln zu den kantonalen Kompetenzen gemäss dem im NHG (sowie der NHV) festgelegten Vollzugsregime. Die Kantone bzw. Gemeinden können (bzw. müssen) deshalb in Schutzverordnungs-Perimetern Drohnenflugverbote festlegen, sofern sich dies im Rahmen ihres so umschriebenen Vollzugauftrags als erforderlich erweist (und die übrigen Voraussetzungen von Art. 5 BV erfüllt sind).
- 9 Im spezifischen Bereich *Wald* sowie mit Bezug auf die *Fischerei und Jagd* verfügt der Bund jeweils lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 77 Abs. 2 bzw. Art. 79 BV). Der Vollzug (auch) der gestützt darauf erlassenen Vorschriften liegt grundsätzlich bei den Kantonen (vgl. Art. 49 Abs. 1 Waldgesetz, SR 921.0; Art. 25

Abs. 1 Jagdgesetz, SR 922.0). Somit steht – mangels abschliessender Natur – auch das diesbezügliche Bundesrecht einem kantonalen resp. kommunalen Erlass von entsprechenden Flugverboten nicht entgegen.

3. Bereits bestehende bundesrechtliche Flugverbote

- 10 Der Bundesrat hat in Ausführung des Jagdschutzgesetzes (vgl. Art. 11 JSG) sowie Art. 26 NHG⁴ die Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV) erlassen. Gemäss deren Art. 5 Abs. 1 lit. f^{bis} ist der Betrieb von zivilen, unbemannten Luftfahrzeugen in den betreffenden *Wasser- und Zugvogelreservaten* verboten. Analoges gilt gemäss der – gestützt auf dieselben Bestimmungen erlassenen – Verordnung über die eidgenössischen *Jagdbanngebiete* (Art. 5 Abs. 1 f^{bis} VEJ).⁵
- 11 Daraus, dass der Bundesrat im Rahmen dieser *punktuellen* Vollzugskompetenzen entsprechende Flugverbote erlassen hat, lässt sich indes nicht im Umkehrschluss ableiten, dass etwa in Biotopen von nationaler Bedeutung keine (kantonalen bzw. kommunalen) Drohnenflugverbote zulässig wären. Denn Art. 18a Abs. 2 NHG bestimmt entsprechend der bereits dargelegten Grundregel (vgl. Rz. 6 f. hiavor), dass die *Kantone* den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung ordnen und rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen für ihre Durchführung treffen. Für den Schutz von Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung sind sodann ohnehin die Kantone zuständig (Art. 18b NHG).

4. Ergebnis

- 12 **Zusammengefasst ist klar darauf zu erkennen, dass die Kantone bzw. Gemeinden gestützt auf eine explizite bundesrechtliche Ermächtigung im Luftfahrtrecht sowie den Kompetenzen im Naturschutzrecht zur Verminderung der Umweltbelastung, d.h. von Störungen von Flora und Fauna, in den erwähnten NHG-Schutzgebieten für Drohnen bis zu 30 kg Flugverbote erlassen dürfen.**

* * * * *

⁴ Die Bestimmung bezieht sich auf jene punktuellen Bereiche des NHG, wo auf Ausführungsbestimmungen des Bundesrates verwiesen wird (vgl. dazu KELLER, NHG Kommentar, Art. 26 N. 3). Sie steht weiteren kantonalen Ausführungsvorschriften und Vollzugsmassnahmen somit nicht per se entgegen.

⁵ Die von entsprechenden Verboten betroffenen Gebiete sind – nebst den kantonalen Verboten (vgl. etwa das bereits erwähnte Drohnenflugverbot im *Alpstein* [AI]) – auf der [Drohnenkarte des BAZL](#) (abgerufen am 25. Mai 2023) abgebildet (vgl. z.B. das *Eidgenössische Jagdbanngebiet Säntis*).