



## Botschaft

der Ständekommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

### **Revision der Verordnung zum Jagdgesetz (Drohnenflugverbot)**

---

#### **1. Ausgangslage**

In den letzten Jahren ist im Kanton eine starke Zunahme von Drohnenflügen zu beobachten, dies insbesondere im Alpstein. Dabei handelt es sich in den allermeisten Fällen um Freizeitaktivitäten von privaten Drohnenhalterinnen und -haltern. Mit den Drohnen wird in Orte eingedrungen, die bisher den Tieren als Rückzugs- und Brutplätze dienen, wie beispielsweise steile Felswände. Die Drohnenflüge sind für das Wild und die Brutvögel zu einer starken Belastung geworden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass auch in touristischer Hinsicht kein Interesse an Drohnenflügen im Alpstein besteht. Im Gegenteil, Drohnen werden von Wanderinnen und Wanderern meistens als Störfaktor empfunden.

Auf eine Anfrage aus dem Grossen Rat führte die Ständekommission an der Session vom 1. April 2019 aus, dass eine Einschränkung von Drohnenflügen geprüft werde. Aufgrund der starken Zunahme von Drohnenflügen im Alpstein und der erwarteten weiteren Zunahme soll zum Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel eine kantonale rechtliche Grundlage zur Einschränkung von Drohnenflügen im südlichen Kantonsgebiet eingeführt werden.

Die Einschränkungen werden mit einer Revision der kantonalen Verordnung zum Jagdgesetz (Jagdverordnung, GS 922.010) vorgenommen. Unabhängig zu diesem Geschäft ist geplant, dem Grossen Rat eine Revision der Jagdgesetzgebung zum Thema Wildruhezonen zu unterbreiten. Aus Aktualitätsgründen und aufgrund der unterschiedlichen Termine soll diese Revision vorgezogen und nicht die geplante Revision der Jagdgesetzgebung abgewartet werden.

#### **2. Rechtliche Grundlagen**

##### 2.1 Begriff

Den Begriff der «Drohne» gibt es in der schweizerischen Gesetzgebung bislang nicht. Es steht aber ausser Zweifel, dass Drohnen Luftfahrzeuge im Sinne der Luftfahrtgesetzgebung sind. Die schweizerische Luftfahrtgesetzgebung spricht diesbezüglich allgemein von unbemannten Luftfahrzeugen. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt stellt Drohnen rechtlich den Flugmodellen gleich und definiert Drohnen aufgrund des Verwendungszwecks wie folgt (Bericht zivile Drohnen, 2016, Ziff. 2.5):

«Bei Drohnen handelt es sich um unbemannte, ferngesteuerte Luftfahrzeuge, die bestimmten Zwecken dienen wie etwa Bildaufnahmen, Vermessungen, Transporten, wissenschaftlichen Untersuchungen usw. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Einsatz gewerbsmässig, privat, beruflich oder wissenschaftlich erfolgt. Im Gegensatz dazu stehen Flugmodelle wie Modellflugzeuge, Modellhelikopter usw., die grundsätzlich für Freizeitaktivitäten genutzt werden. Hier stehen die Ausführung des Flugs und die Freude daran im Vordergrund.»

## 2.2 Bundesrecht

Die Gesetzgebung über die Luftfahrt ist Sache des Bundes (Art. 87 Bundesverfassung, SR 101). Das heisst, die Kantone können nur insoweit eigene Normen erlassen, als ihnen das Bundesrecht hierzu die Kompetenz einräumt. Die Kantone können für Drohnen bis 30 Kilogramm Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf dem Boden treffen (Art. 51 Abs. 3 Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0; Art. 2a Abs. 2 Luftfahrtverordnung, LFV, SR 748.01; Art. 19 Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien, VLK, SR 748.941). Massnahmen oder Verbote dürfen somit nicht flächendeckend eingeführt werden, sondern nur soweit, als dies zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf dem Boden notwendig ist.

Gemäss eidgenössischem Jagdgesetz sorgen die Kantone für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störungen (Art. 7 Abs. 4 JSG, SR 922.0). Das Stören des Brutgeschäfts der Vögel ist unter Strafe gestellt (Art. 17 Abs. 1 Bst. b JSG).

Der Betrieb von bemannten und unbemannten Luftfahrzeugen ist in Wasser- und Zugvogelreservaten sowie in eidgenössischen Jagdbanngebieten schon heute verboten (Art. 5 Abs. 1 Bst. f und f<sup>bis</sup> Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, SR 922.32; Art. 5 Abs. 1 Bst. f und f<sup>bis</sup> Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete, VEJ, SR 922.31). In besonderen Schutzgebieten sowie in Wildruhezonen und in Gebieten gemäss Bundesinventaren können die Kantone den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge einschränken oder verbieten.

Derzeit bestehen für den Kanton Appenzell I.Rh. zwei Gebiete mit Einschränkungen, das Jagdbanngebiet Kronberg, Potersalp, Säntis und der westliche Teil des Bezirks Oberegg, der im Abstandsgebiet zum Heliport Trogen liegt.

## 2.3 Keine Bewilligungspflicht für Geräte unter 30 Kilogramm

Für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von über 30 Kilogramm ist eine Bewilligung des Bundesamts für Zivilluftfahrt nötig (Art. 14 VLK). Für leichtere Geräte besteht demgegenüber keine eidgenössische Bewilligungspflicht.

Modellluftfahrzeuge dürfen nur betrieben werden, wenn der Pilot mit dem Fluggerät direkten Sichtkontakt halten kann (Art. 17 Abs. 1 VLK). Sodann gelten nach Art. 17 Abs. 2 VLK für Modellluftfahrzeuge mit einem Gewicht von 0,5 bis 30 kg folgende Einschränkungen:

- Zu Flugplätzen (privat und militärisch) ist ein Abstand von mindestens fünf Kilometern einzuhalten.
- In Kontrollzonen in der unmittelbaren Umgebung eines Flugplatzes, dessen Flugverkehr von einem Fluglotsen kontrolliert wird, darf nicht höher als 150 Meter über Grund geflogen werden.
- Seit 2014 darf, ausser bei Flugveranstaltungen, nicht über Menschenansammlungen und in einem Umkreis von weniger als 100 Metern davon geflogen werden. Eine gesetzliche Definition des Begriffs «Menschenansammlung» besteht nicht. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt geht jedoch von einer «Menschenansammlung» aus, wenn mehrere Dutzend Menschen dicht beieinanderstehen, das heisst bei mehr als 24 Personen.

Von diesen Einschränkungen können das Bundesamt für Zivilluftfahrt oder der Flugplatzleiter Ausnahmen bewilligen (Art. 18 VLK).

## 2.4 Geplante Übernahme von EU-Recht

Gemäss Medienmitteilung des Bundesamts für Zivilluftfahrt vom 22. August 2019 soll die Schweiz ab Juni 2020 die europäische Drohnenregulierung übernehmen. Damit werden unter anderem für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Fluggewicht von mehr als 250 Gramm eine Registrierung und eine Onlineprüfung der Halterin oder des Halters eingeführt. Die Registrierungspflicht soll auch für Drohnen unter 250 Gramm gelten, wenn diese mit einer Kamera ausgerüstet sind. Zudem soll eine Mindestflughöhe von 120 Metern über Grund eingeführt werden.

Ob die derzeitige Rechtsgrundlage für die Kantone zur Einschränkung von Drohnenflügen bestehen bleibt, ist zum aktuellen Zeitpunkt gemäss Auskunft des Bundesamts unklar. Die entsprechende Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission sieht jedoch die Möglichkeit vor, dass die EU-Mitgliedstaaten den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge in bestimmten Gebieten aus Gründen des Umweltschutzes einschränken oder ganz untersagen können (Art. 15 Durchführungsverordnung [EU] 2019/947 der Kommission über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge vom 24. Mai 2019, publiziert im EU-Amtsblatt L 152/45 vom 11. Juni 2019). Aufgrund dieser Sachlage und weil das Schutzbedürfnis der wildlebenden Säugetiere und Vögel gross ist, soll eine kantonale rechtliche Regelung geschaffen werden.

## 3. Neue Regelung

Drohnen werden immer häufiger und zu vielerlei Zwecken eingesetzt. Sie dringen auch in Gebiete ein, welche bisher wenig oder gar nicht von Störungen betroffen waren. Vögel und andere Wildtiere können Drohnen als Bedrohung wahrnehmen, was zu Stress führt und sie in die Flucht treiben oder zu Angriffen provozieren kann. Lärmbelastungen und Schreckwirkungen von Drohnen auf Wildtiere und Vögel können zu punktuellen Verhaltensänderungen, Veränderungen der reproduktiven Fitness oder zur Vermeidung bestimmter Gebiete führen. Verschiedene Studien zu bemannten Luftfahrzeugen und Segelflugzeugen belegen, dass ein direktes Anfliegen deutlich häufigere und stärkere Reaktionen bei Wildtieren auslösen als ein regelmässiges Abfliegen (Zivile Drohnen - Herausforderungen und Perspektiven, vdf Hochschulverlag AG der ETH Zürich 2018, S. 126).

Private Drohnen werden besonders häufig in Gegenden eingesetzt, wo eine grössere Wahrscheinlichkeit besteht, dass es zu negativen Einflüssen auf Wildtiere kommt. Insbesondere an touristisch hoch frequentierten Orten wie dem Seealpsee, dem Hohen Kasten usw. sind vor allem in den Sommermonaten sehr häufig Drohnenflüge zu Freizeit Zwecken festzustellen. Entsprechend viele Filmaufnahmen sind beispielsweise auf «youtube.com > Alpstein Drohne» abrufbar. Diese Drohnenflüge sind für das Wild und die Brutvögel eine starke Belastung.

Drohnenflüge zu Freizeit Zwecken sollen im ganzen südlichen Kantonsgebiet grundsätzlich verboten werden. Im Zentrum stehen dabei Freizeitflüge, die aus Spass oder für die Erstellung von Bild- und Tonaufnahmen zum persönlichen Gebrauch durchgeführt werden. Ausgenommen vom Verbot ist der Einsatz in Ausübung einer gesetzlichen Aufgabe. Dies kann der Betrieb für den Katastrophen- und Personenschutz sein oder die Verwendung in Erfüllung eines Auftrags durch die Polizei oder die kantonale Jagdverwaltung.

Drohnenflüge, die der Bewirtschaftung des Alpsteins, der gewerblichen Nutzung und journalistischen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen, sollen bewilligt werden können. Darunter fallen in erster Linie Flüge für die Land- und Forstwirtschaft, beispielsweise Einsätze für den Herdenschutz oder die Ermittlung des Waldzustands. Ebenso können Transportflüge für die Land- und Forstwirtschaft bewilligt werden. Weiter können Flüge für Aufnahmen zur gewerblichen Nutzung

zugelassen werden. So dürfen beispielsweise einem Bergwirt, der einen Werbefilm für sein Gasthaus erstellen möchte, Drohnenflüge bewilligt werden. Auch wenn ein Film über den Tourismus im Kanton erstellt werden soll, sind Bewilligungen möglich. Weitere Bewilligungen fallen in Betracht, wenn die Drohnenflüge der journalistischen Berichterstattung über das Gebiet dienen oder für die wissenschaftliche Erforschung von Bedeutung sind. Im Rahmen der Bewilligungen können Vorgaben zu den Flügen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht gemacht werden, sodass eine unmittelbare Gefährdung und Störung von Menschen und Tieren weitgehend vermieden werden können.

Die in der Jagdverordnung bereits bestehende Strafnorm wird ergänzt. Die Jagdpolizeiorgane können bei Verdacht auf Widerhandlungen Personen anhalten und bis zum Eintreffen der Kantonspolizei festhalten sowie Drohnen sicherstellen, wenn sich die fraglichen Personen nicht ausweisen oder keine sachdienlichen Angaben zu ihrer Person geben können oder wollen. Ob Drohnen dann schliesslich strafprozessual beschlagnahmt werden, obliegt dem Ermessen der Staatsanwaltschaft. Für eine unkomplizierte Abwicklung einfacher Übertretungen wird die Möglichkeit einer Ordnungsbusse eröffnet.

#### **4. Die Bestimmungen im Einzelnen**

##### **Art. 37**

Der Anwendungsbereich umfasst mit dem Begriff «unbemannte Luftfahrzeuge» sowohl Drohnen als auch Geräte wie Multikopter oder Modellluftfahrzeuge. Erfasst sind generell Luftfahrzeuge, die ohne Pilot an Bord betrieben werden und die weniger als 30 kg (Fluggewicht) wiegen. Das Verbot gilt somit auch für kleine Drohnen mit einem Gewicht von unter 0,5 kg, für welche die bundesrechtlichen Einschränkungen nach Art. 17 Abs. 2 VLK, also das Fliegen mit Sichtkontakt, die Beachtung von Abständen zu Flugplätzen und das Flugverbot über Menschenansammlungen, nicht gelten. Vom kantonalen Verbot nicht erfasst werden Hängegleiter, Drachen oder Fallschirme.

Der räumliche Geltungsbereich betrifft das südliche Kantonsgebiet gemäss Karte im Anhang der Jagdverordnung. Die Karte wird auch auf der Internet-Karte des Bundes ([map.geo.admin.ch](http://map.geo.admin.ch)) sowie auf dem Geoportal ([geoportal.ch](http://geoportal.ch)) aufgeschaltet. Das Gebiet umfasst im Westen das eidgenössische Jagdbanngebiet, verläuft südlich und östlich der Kantonsgrenze entlang bis zum Horstbach und folgt diesem bis nach Brülisau und weiter der Bergerstrasse entlang. Vor dem Dorf Weissbad führt die Grenze nach Schwende und von dort weiter zur Ochsenegg und zum Klosterspitz und zur Scheidegg. Ebenfalls ins Verbotsgelände fällt der Raum nördlich des Kronbergs zwischen dem Löchlibach und dem Wissbach, wo sich ein wichtiges kantonales Wildeinstandsgebiet befindet.

Mit dieser Grenzziehung werden Vögel und Wildtiere in einem zusammenhängenden Gebiet geschützt. Verschiedene Orte im beschriebenen Perimeter dienen den Tieren oftmals als Rückzugs- und Brutplätze. Diese waren bis vor Kurzem menschlichen Einwirkungen weitgehend entzogen.

Generelle Ausnahmen vom Verbot betreffen Drohnenflüge in Ausübung einer gesetzlichen Aufgabe, wie Flüge durch die Polizei oder die Jagdaufsicht. Die Anzahl solcher Flüge ist verhältnismässig klein. Zudem ist davon auszugehen, dass solche Flüge durch Pilotinnen und Piloten ausgeführt werden, welche die entsprechenden Vorschriften und Verhaltensempfehlungen kennen.

Für weitere Kategorien von Flügen wird ein Bewilligungsvorbehalt eingeführt. Es handelt sich um Flüge, die abseits der Freizeitnutzung wirtschaftlichen Zwecken dienen. Darunter fallen Flüge zugunsten der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung im Alpstein. So können insbesondere Transportflüge für Alpbetreiber, Flüge für die Herdenüberwachung oder Flüge für Zustands- oder Bestandenserhebungen in Wäldern bewilligt werden. Auch wenn ein Gasthaus oder der Verein Appenzellerland Tourismus AI für eigene Zwecke Werbefilme drehen möchten, kann der Einsatz von Drohnen bewilligt werden. Schliesslich sind auch Flüge für die Forschung oder für die Berichterstattung über bestimmte Ereignisse grundsätzlich bewilligungsfähig.

Bewilligungsbehörde ist die Jagdverwaltung, die nach Art. 6 JaV für den Vollzug von Vorschriften über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel zuständig ist, soweit weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht ein anderes Organ für zuständig erklären. Die Jagdverwaltung untersteht dem Vorsteher des Bau- und Umweltdepartements, der somit interne Vorgaben zur Bewilligungserteilung machen kann.

#### Art. 46

In Abs. 1 wird eine Klärung vorgenommen. Die Berechtigung zur Kontrolle von Personen und die Befugnis, Wild, Waffen und Jagdgeräte sicherzustellen, werden auseinandergenommen. Damit wird klargestellt, dass Personenkontrollen nicht nur bei der Abwendung einer Gefahr oder beim Verdacht auf ein Jagddelikt vorgenommen werden können, sondern auch beim unbefugten Fliegenlassen einer Drohne.

Sodann wird eine begriffliche Klärung vorgenommen: Die Jagdpolizeiorgane sind nicht für die Beschlagnahme zuständig, sondern können Wild, Waffen und Jagdgeräte höchstens zuhanden der Strafverfolgungsbehörden sicherstellen.

In Abs. 3 wird eine Regelung für die Handhabung bei verbotenen Drohnenflügen eingeführt. Es ist davon auszugehen, dass der Jagd- und Fischereiverwalter, kantonales Forstpersonal oder freiwillige Jagdaufseher am ehesten solche Flüge feststellen. Daher soll ihnen auch die Kompetenz eingeräumt werden, verdächtige Personen bis zum Eintreffen der Kantonspolizei festzuhalten und Drohnen sicherzustellen. Statt dass man vor Ort auf das Eintreffen der Polizei wartet, ist es im Einvernehmen mit der festgehaltenen Person selbstverständlich auch möglich, gemeinsam den Polizeiposten aufzusuchen.

#### Art. 52

Verbotenerweise verwendete Waffen und Geräte sind von der Strafverfolgungsbehörde zu beschlagnahmen. Im Falle von Drohnen fällt eine Beschlagnahme wohl nur in Betracht, wenn die fragliche Übertretung nicht im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden kann. Entsprechend muss es den Strafverfolgungsbehörden überlassen sein, ob sie bei Drohnen eine Beschlagnahme anordnen.

#### Ergänzung Ordnungsbussenkatalog

Damit verbotene Drohnenflüge im Ordnungsbussenverfahren abgewickelt werden können, ist der Bussenkatalog in der kantonalen Verordnung über die Ordnungsbussen (VOB, GS 311.010) zu ergänzen. Als Busse ist ein Betrag von Fr. 150.-- vorgesehen.

## 5. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung zum Jagdgesetz einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell,

**Namens Landammann und Ständekommission**

Der reg. Landammann

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig