

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Drohnen und die Sicherheit im Luftraum

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Marco
Baltisser, Lena
Bieri, Niklaus
Flückiger, Bernadette
Lévêque, Antoine

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Marco; Baltisser, Lena; Bieri, Niklaus; Flückiger, Bernadette; Lévêque, Antoine 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Drohnen und die Sicherheit im Luftraum, 2018 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 30.06.2025.

Inhaltsverzeichnis

Identifikation von Drohnen und ähnlichen Flugkörpern	1
Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen	1
Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung (Mo. 20.3916)	1
Die Sicherheit der Schweiz angesichts der Drohnentechnologie (Po. 21.3013)	3
Entwicklung und Regulierung von zivilen Drohnen in der Schweiz (Po. 22.4580)	3

Abkürzungsverzeichnis

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
EU	Europäische Union
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États
UE	Union européenne
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile

Identifikation von Drohnen und ähnlichen Flugkörpern

POSTULAT
DATUM: 15.06.2018
NIKLAUS BIERI

Luftfahrt

Mit einem Postulat bat Nationalrat Guhl (bdp, AG) im März 2018 den Bundesrat, zu prüfen, wie die **Identifikation von Drohnen und ähnlichen Flugkörpern** aus der Distanz erfolgen könnte. Da Drohnen erst ab einem Gewicht von 30 kg eine Bewilligung benötigten, sei eine Mehrzahl der Drohnen nicht registriert. Gefährde eine Drohne den Flugverkehr oder die Sicherheit von Menschen, so sei der Mensch, der die Drohne aus der Ferne steuere, kaum zu eruieren. Drohnen müssten deshalb aus der Distanz identifiziert werden können, um fehlbare Drohnenpiloten zur Rechenschaft ziehen zu können. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats und verwies auf laufende Bemühungen und Projekte des BAZL und der Schweizer Flugsicherung Skyguide. Der Nationalrat nahm das Postulat im Juni 2018 ohne Widerstand an.¹

Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen

MOTION
DATUM: 18.06.2018
NIKLAUS BIERI

Luftfahrt

Im März 2018 hatte Nationalrat Candinas (cvp, GR) eine Motion bezüglich **Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen** eingereicht. Er wollte damit den Bundesrat beauftragen, die für die Sicherheit im Luftverkehr notwendigen Grundlagen zu schaffen. Der Motionär forderte ausserdem die Gewährleistung von ausreichenden Mitteln für die Aufsichtsbehörden sowie die Beibehaltung der unterschiedlichen Behandlung von Drohnen und klassischen Fluggeräten, insbesondere Modellflugzeugen.

Der Bundesrat drückte in seiner Stellungnahme Verständnis für das Anliegen aus und verwies auf Anstrengungen, die bereits unternommen würden. So unterstütze das BAZL etwa den Flugsicherheitsdienst Skyguide bei der Erstellung eines sogenannten U-Spaces (Urban Space), welcher die digitalisierte Führung im Luftraum erlaube. Die Schweiz habe in diesem Bereich europaweit eine Pionierrolle inne, welche der Bundesrat erhalten wolle. Mit dieser Absichtserklärung beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion, der Nationalrat folgte dem Antrag im Juni 2018 stillschweigend.²

MOTION
DATUM: 12.09.2018
NIKLAUS BIERI

Die Motion Candinas (cvp, GR) bezüglich **Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen** war drei Monate nach der stillschweigenden Annahme im Nationalrat auch im Ständerat nicht umstritten. Nach Hinweisen zu laufenden Bestrebungen durch Ständerat Hêche (sp, JU) und Bundesrätin Leuthard winkte auch die kleine Kammer die Motion ohne weitere Wortmeldung durch.³

Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung (Mo. 20.3916)

MOTION
DATUM: 10.09.2020
BERNADETTE FLÜCKIGER

Luftfahrt

Mit ihrer Motion **«Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung»** beabsichtigte die KVF-NR den Bundesrat zu beauftragen, bei der Übernahme der EU-Verordnung 2019/947 zur Regelung von unbemannten Luftfahrzeugen, den Modellflug auszunehmen und diesen unter Schweizer Recht zu belassen. Die EU-Verordnung sei hauptsächlich erlassen worden, um den Umgang mit Drohnen zu regeln, für den Modellflug sei sie jedoch ungeeignet, da sie rein administrativer Natur sei und die Sicherheit nicht erhöhe. Zudem müsste das BAZL bei Übernahme der entsprechenden Regelung den Modellflug in Zukunft beaufsichtigen. Diese Überwachung einer nicht sicherheitsrelevanten Sport- und Freizeitaktivität sei jedoch sachfremd und nicht zu rechtfertigen. Die Schweizer Modellflugvorschriften hätten sich seit Jahren bewährt und sollten weiterhin gelten. Eine Kommissionsminderheit aus GP-, GLP- und SP-Vertreterinnen und -Vertretern beantragte die Ablehnung der Motion.

Der Bundesrat beantragte ebenfalls die Ablehnung der Motion. Er nannte dafür mehrere Gründe. Zum einen habe die Schweiz die EU-Verordnung dank ihren Mitwirkungsrechten in verschiedenen Punkten erfolgreich beeinflussen können. Es bestehe für den Modellflug lediglich eine digitale Registrationspflicht. Wenn sich eine Person zudem einem Verein anschliesse, unterstehe diese keiner Schulungspflicht, sie müsse kein Mindestalter erreicht haben und die Modellflugzeuge unterlägen keiner Höhenbeschränkung. Die Übernahme der EU-Verordnung sei daher verhältnismässig. Zum anderen könne die Schweiz nicht einseitig Elemente aus einer von der EU verabschiedeten Verordnung herausnehmen. Dafür wäre die Zustimmung der EU nötig; diese wäre aber sehr fraglich. Wenn die EU die Zustimmung verweigern würde, müsste der Bundesrat über die Nicht-Übernahme der gesamten besagten EU-Verordnung verhandeln. Wenn die EU ihre Zustimmung zur teilweisen oder zur ganzen Nicht-Übernahme verweigere, könnte dies weitreichende politische Konsequenzen mit sich bringen: Da die Schweiz dadurch ihren Verpflichtungen im Rahmen einer weiteren, bereits übernommenen EU-Verordnung zur Zivilluftfahrt nicht nachkommen würde und keine gleichwertigen nationalen Regulierungen vorhanden seien, könnte die EU Schutzmassnahmen ergreifen. Weiter könne die Nicht-Übernahme der Verordnung auch Probleme wirtschaftlicher Art nach sich ziehen. So wäre etwa der Zugang der Schweizer Drohnen-Industrie zum wichtigen EU-Binnenmarkt gefährdet, weil von der Schweiz ausgestellte Bewilligungen von der EU nicht anerkannt würden. Zudem würden verschiedene Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und des Datenschutzes im Zusammenhang mit der Nutzung von Drohnen verzögert. Schliesslich hätte die Nicht-Übernahme der EU-Verordnung zur Folge, dass die Schweiz zukünftig bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts im Bereich der unbemannten Luftfahrzeuge nicht mehr mitarbeiten könnte.

Der Nationalrat behandelte das Geschäft in der Herbstsession 2020. In der Diskussion erläuterte Aline Trede (gp, BE) als Sprecherin der Kommissionsminderheit, die Argumente gegen die Annahme der Motion, die sich mit der Stellungnahme des Bundesrates deckten. Verkehrsministerin Sommaruga resümierte, dass die EU-Regulierung genügend Flexibilität biete, um sicherzustellen, dass mit den Modellflugzeugen wie bis anhin weiter geflogen werden könne. Aus Sicht des Bundesrates wiege die Problematik der eventuellen Gefährdung des Marktzugangs für Drohnen und Robotik aus der Schweiz schwerer als die Registrierungspflicht, die er als zumutbar erachte.

Diese Worte fruchteten jedoch nicht. Die Mehrheit der grossen Kammer war der Ansicht, dass die Vorschriften für den Modellflug in der Schweiz von der EU-Verordnung zur Regelung von unbemannten Luftfahrzeugen ausgenommen werden sollen. Er stimmte der Motion mit 93 zu 79 Stimmen bei 8 Enthaltungen zu. Grüne und Grünliberale sowie fast alle SP-Mitglieder sprachen sich gegen die Vorlage aus.⁴

MOTION
DATUM: 08.12.2020
BERNADETTE FLÜCKIGER

In der Wintersession 2020 stimmte der Ständerat auf Empfehlung der Mehrheit seiner Kommission der Motion **«Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung»** zu. Hans Wicki (fdp, NW) vertrat im Rat die Position der Mehrheit der KVF-SR. Er legte dar, dass mit der Übernahme der EU-Drohnenregelung die administrativen Anforderungen für die Modellfliegerei erhöht würden, ohne dass dabei ein konkreter Sicherheitsgewinn resultieren würde. Zudem gehe mit der Übernahme die faktische Einführung des Vereinszwangs einher, da Nichtmitglieder zahlreiche Nachteile zu befürchten hätten. So müssten diese etwa einen zusätzlichen Online-Test absolvieren, und die Flughöhe ihrer Modellflugzeuge würde auf 120 Meter beschränkt. Eva Herzog (sp, BS) und Simonetta Sommaruga erläuterten für die Minderheit, respektive für den Gesamtbundesrat, die von ihnen befürchteten Konsequenzen bei einer Annahme der Motion. So nehme man mit Annahme der Motion in Kauf, dass die EU-Regulierung für den Drohnen- und Modellflug, an der die Schweiz stark mitgearbeitet hatte, nicht ratifiziert werden könne. Dadurch werde die Erhöhung der Sicherheit im Schweizer Luftverkehr verzögert und die Schweizer Drohnen- und Robotikindustrie verliere den Zugang zum EU-Binnenmarkt inklusive Forschungszusammenarbeit. Schliesslich erläuterte Sommaruga, wie bereits im Nationalrat, dass die Schweiz von der Weiterentwicklung des EU-Rechts im Bereich der unbemannten Luftfahrzeuge ausgeschlossen wäre. In der Abstimmung schloss sich der Ständerat der Mehrheit seiner Kommission an und stimmte der Motion knapp zu, mit 20 gegen 18 Stimmen bei 4 Enthaltungen.⁵

MOTION
DATUM: 12.06.2023
MARCO ACKERMANN

Im Sommer 2023 schrieben National- und Ständerat im Rahmen der Botschaft über Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte im Jahr 2022 eine Motion der KVF-NR zur **Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung** ab. Der Bundesrat hatte das Anliegen mit der Totalrevision der «Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien» umgesetzt. Die entsprechenden Bestimmungen waren am 1. Januar 2023 in Kraft getreten.⁶

Die Sicherheit der Schweiz angesichts der Drohnentechnologie (Po. 21.3013)

Luftfahrt

POSTULAT
DATUM: 08.06.2021
BERNADETTE FLÜCKIGER

Die SiK-NR reichte im Januar 2021 ein Postulat ein, mit welchem **die Sicherheitslage der Schweiz angesichts der Drohnentechnologie** erläutert werden soll. Der Bundesrat müsse aufzeigen, «welche Auswirkungen die Drohnentechnologie auf die Sicherheit der Schweiz hat, wie sich die Schweiz gegen mit Drohnen geführte feindliche Aktionen wappnen kann und wer in diesem Bereich zuständig ist». Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats.

In der Sommersession 2021 wurde der Vorstoss vom Nationalrat behandelt, wo Ida Glanzmann-Hunkeler (mitte, LU) die im Postulatstext aufgeführten Ziele noch einmal erläuterte. Verteidigungsministerin Amherd führte aus, dass die Anzahl an Drohnen, vor allem kleinere, frei verfügbare Drohnen bis 30 kg, zunehmen werde. Diese kleineren Modelle stellten bezüglich der Schutzmassnahmen eine grosse Herausforderung, ja gar eine Bedrohung, dar, da sie für herkömmliche Überwachungsmittel nicht leicht zu erkennen seien. Aufgrund dieser Tendenzen müsse die Entwicklung im Bereich der Drohnentechnologie verfolgt werden. Nach diesem Votum nahm die grosse Kammer das Postulat stillschweigend an.⁷

POSTULAT
DATUM: 30.03.2022
BERNADETTE FLÜCKIGER

Im März 2022 verabschiedete der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats der SiK-NR den **Bericht zur «Sicherheit der Schweiz angesichts der Drohnentechnologie»**. Der Bericht stellte die derzeit vorhandenen Drohnenmodelle, ihre Anwendungsmöglichkeiten sowie die neusten Entwicklungstendenzen vor und kam dabei zum Schluss, dass die Drohnen sowohl im zivilen als auch im militärischen Umfeld weiter an Relevanz gewinnen werden. Drohnen würden in Konflikten immer wichtiger, hätten aber laut Einschätzung von Expertinnen und Experten keinen Paradigmenwechsel bezüglich der Bedrohungs- und Gefahrenlage zur Folge. Die Schweizer Armee sei in der Lage, grössere Drohnen mit Kampfflugzeugen und bodengestützter Luftverteidigung abzuwehren, gegen kleinere Drohnen gebe es derzeit aber weltweit noch kein marktreifes Abwehrsystem.⁸

POSTULAT
DATUM: 05.06.2024
ANTOINE LÉVÉQUE

A la suite de la publication du rapport du Conseil fédéral rédigé en réponse au **postulat** de la CPS-CN, qui demandait d'étudier l'évolution de la **technologie des drones** et les moyens de **protéger le territoire suisse contre de potentielles attaques de drones**, le postulat de la CPS-CN a été **classé** par le Conseil national dans le cadre de l'examen de l'objet 24.006.⁹

Entwicklung und Regulierung von zivilen Drohnen in der Schweiz (Po. 22.4580)

Luftfahrt

POSTULAT
DATUM: 17.03.2023
MARCO ACKERMANN

Unbestritten war im Nationalrat im März 2023 ein Postulat von Katja Christ (glp, BS) zur Erstellung eines Berichts zur **Entwicklung und Regulierung von zivilen Drohnen in der Schweiz**. Stillschweigend hiess die grosse Kammer das Postulat gut, welches auch schon vom Bundesrat unterstützt worden war. Die Postulantin erhofft sich vom Bericht eine Übersicht über bereits bestehende und mögliche neue Regulierungen für eine sichere und effiziente Integration der zivilen Drohnen in das Luftfahrtsystem. Der Bundesrat soll dabei an einen Bericht des BAZL aus dem Jahr 2016 anknüpfen und die neusten Entwicklungen – etwa die Anwendung der EU-Regulierungen im sogenannten U-Space (Infrastruktur für das Drohnenverkehrsmanagement bei Skyguide) – aufnehmen.¹⁰

In Erfüllung eines Postulats Christ (glp, BS) präsentierte der Bundesrat im Dezember 2024 einen **Bericht zur Entwicklung und Regulierung von zivilen Drohnen in der Schweiz**. Damit sich die Schweiz bei der Entwicklung ziviler Drohnen weiterhin an der Weltspitze halten kann und die rund 90'000 registrierten Drohnenpilotinnen und -piloten in das zivile Luftfahrtsystem der Schweiz integriert werden können, sind gemäss dem Bericht verschiedene Massnahmen nötig. Am wichtigsten sei die Schaffung eines sogenannten U-Space-Luftraums in Gebieten mit erhöhtem Luftverkehr. Damit würde ein Dienst geschaffen, mit welchem Drohnenpilotinnen und -piloten sowie andere Luftraumnutzende Informationen austauschen könnten. Ein erster solcher Luftraum sei in Zürich geplant. Weiter müsse mit dem Einsatz von Positionsmeldesystemen die Grundlage dafür geschaffen werden, dass alle Luftraumnutzenden bis 2030 sichtbar sind. Der Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung sei ein weiteres wichtiges Ziel im Drohnenbereich. Dafür sei ein Schulungs- und Prüfungsbetrieb für alle Drohnenpilotinnen und -piloten sowie die Schaffung von Flugeinschränkungsgebieten vorgesehen. Der Lärm- und Klimaschutz solle mit der Förderung von lärmoptimierten Drohnentechnologien sichergestellt werden. Schliesslich sah der Bericht auch Anpassungen im Bereich der Raumplanung vor, sofern in absehbarer Zukunft grössere Drohnen mit fixen Start- und Landeplätzen – etwa für den Lastentransport – eingesetzt werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen wurden zu einer **«Strategie des Bundes für einen sicheren Drohnenbetrieb im Schweizer Luftraum»** zusammengefasst. Umgesetzt werden sollen die Massnahmen vom BAZL und weiteren Bundesämtern, von den Kantonen, der Flugsicherung sowie den Luftraumnutzenden.¹¹

1) AB NR, 2018, S. 1155

2) AB NR, 2018, S. 1154

3) AB SR, 2018, S. 635.

4) AB NR, 2020, S. 1388 ff.; EU Durchführungsverordnung 2019_947

5) AB SR, 2020, S. 1267 ff.

6) BBI 2023 870 (S. 59)

7) AB NR, 2021, S. 1136

8) Bericht Bundesrat vom 30.3.22; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.3.22

9) FF, 2024 831 (p. 39)

10) AB NR, 2023, S. 618; Po. 22.4580

11) Bericht BR vom 20.12.24; Medienmitteilung BR vom 20.12.2024