



20.3916

**Motion KVF-N.**

**Ausnahme des Modellflugs  
von der EU-Drohnenregelung**

**Motion CTT-N.**

**Ne pas appliquer à l'aéromodélisme  
la réglementation de l'UE  
relative aux drones**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.09.20  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.20

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Herzog Eva, Mazzone, Rechsteiner Paul)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Herzog Eva, Mazzone, Rechsteiner Paul)  
Rejeter la motion

**Präsident** (Kuprecht Alex, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**Wicki** Hans (RL, NW), für die Kommission: Mit der vorliegenden Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, bei der Übernahme der betreffenden EU-Durchführungsverordnung 2019/947 den traditionellen Modellflug auszunehmen und unter dem nationalen Recht zu belassen. Es geht bei dieser Verordnung um Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge.

Der Vorstoss wurde von unserer Schwesterkommission eingereicht und im Nationalrat am 10. September 2020 angenommen. Auf den ersten Blick dürfte dies die eine oder den anderen unter uns zu einem Schmunzeln anregen, denn die Fragen zur Regelung des Modellflugs bewegen sich üblicherweise eigentlich im tiefsten Bereich der Verordnungen. Allerdings stehen wir hier vor einer Grundsatzfrage, nämlich, ob wir unter dem Begriff "Sicherheit" möglichst alles von der EU unesehen übernehmen sollen, obschon es im Ergebnis bloss den administrativen Aufwand erhöht.

Ausgangspunkt der EU-Durchführungsverordnung war die Regelung der Drohnen – ein Punkt, der für unsere Kommission durchaus nachvollziehbar war. Dies entspricht im Grundsatz auch der Motion Candinas 18.3371, "Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen", die bereits von beiden Räten angenommen wurde. Allerdings hat die EU generell Betriebsregeln für unbemannte Luftfahrzeuge, worunter auch die Modellflieger fallen, erlassen. Diese Bestimmungen sollen nun nach Ansicht des Bundesrates vollumfänglich übernommen werden. Damit werden allerdings gleichzeitig die administrativen Anforderungen für die Modellflieger erhöht, ohne dass ein konkreter Sicherheitsgewinn nachvollziehbar ist; dies, obschon diese zusätzlichen Regulierungen gerade mit diesem Hinweis begründet werden. Aber inwiefern soll beispielsweise die Registrierung sämtlicher Modellflugpiloten oder die Registrierung der einzelnen Modellflieger, die schwerer als 250 Gramm oder mit einer Kamera ausgestattet sind, die Sicherheit erhöhen? Natürlich wird administrativ eine einfachere



Nachverfolgung bei Unfällen, die ohnehin selten vorkommen, ermöglicht. Aber für die Sicherheit hat dies sicher keine direkte Relevanz.

Heikel ist insbesondere auch die faktische Einführung des Vereinszwangs. Zwar besteht formell kein Gebot, einem Modellflugverein beizutreten. Allerdings haben Nichtmitglieder zahlreiche Nachteile. So haben sie einen zusätzlichen Online-Test zu absolvieren, und die Flughöhe ihrer Modellflugzeuge wird auf 120 Meter beschränkt. Zudem besteht für sie die Pflicht zur Registrierung des Modellflugzeugs, wenn es schwerer als 250 Gramm ist. Schliesslich dürfen Piloten im Alter von unter 12 Jahren nur noch in Begleitung einer Person ab 16 Jahren fliegen. Somit erleiden Nichtvereinsmitglieder bedeutende Nachteile und damit eine Ungleichheit, die sich sachlich nicht überzeugend begründen lässt. Diese Nachteile sind derart erheblich, dass faktisch der Beitritt zu einem Verein nahegelegt wird.

Dieser Zwang mag für sich allein noch harmlos erscheinen. Doch wir ritzen damit an den Freiheitsrechten unseres Rechtsstaates, und damit wird es ebenfalls zu einer Grundsatzfrage. Entsprechend gilt es, ein unheilvolles Präjudiz zu verhindern. Auch lassen die Kriterien zahlreiche Fragen aufkommen:

Die 120 Meter werden gemäss der EU-Verordnung vom nächstgelegenen Punkt auf der Erdoberfläche gemessen. Wie sieht es nun aber im hügeligen oder gebirgigen Gelände aus, mit dem wir reich gesegnet sind? Wenn beispielsweise

#### AB 2020 S 1268 / BO 2020 E 1268

ein Modellflieger bei mir in Hergiswil sein Flugzeug auf dem Lopper Richtung Vierwaldstättersee startet, kann er schon nach wenigen Flugmetern neben dem Startplatz im steilen Gelände diese Vorgabe nicht mehr erfüllen, obwohl das Modellflugzeug über unbewohntem Gebiet und folglich auch völlig ungefährlich unterwegs ist.

Auch müssen Nichtvereinsmitglieder eine Online-Prüfung absolvieren, selbst wenn sie schon seit Jahrzehnten fliegen. Ein minderjähriges Vereinsmitglied wiederum ist davon befreit. Hier bleibt die Verhältnismässigkeit offensichtlich auf der Strecke.

Die Lösung dieses Problems ist entweder die Anwendung von Artikel 23 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, der die Möglichkeit einer einseitigen Ausnahme bietet, oder eine Differenzierung zwischen dem Betreiben eines Modellflugzeugs und dem einer Drohne. Die fehlende Unterscheidung war letztlich auch der Grund, weshalb die Modellflugpiloten ebenfalls unter die Registrierung fallen; und das, obschon es bekanntlich nicht sachgerecht ist, wenn Ungleiches plötzlich gleich beurteilt wird.

Die Kommission ist sich bewusst, dass eine Differenzierung juristisch nicht ganz einfach ist. Allerdings ist eine solche unseres Erachtens zwingend. Immerhin betreiben 15 000 Menschen in der Schweiz den Modellflugsport. Über das Freizeitvergnügen hinaus hat dieser auch für den Tourismus und für die KMU eine gewisse Bedeutung. Zudem stellt er für junge Menschen eine sinnvolle und wertvolle Freizeitbeschäftigung dar.

Eine solche Differenzierung würde es auch erlauben, sämtliche EU-Bestimmungen für die Drohne einzuführen. Darauf zielen diese ja eigentlich auch ab. Damit kann für die Schweiz auch der wichtige Marktzugang im Drohnenbereich sichergestellt werden.

Manchmal ist der einfachste Weg eben nicht zwingend der beste. Vorliegend würden bei der blossen Übernahme der EU-Durchführungsverordnung 2019/947 zahlreiche Nachteile entstehen. Dabei wäre es mit der geforderten Differenzierung möglich, das Anliegen der EU zu erfüllen, ohne den Modellflugbereich derart einzuschränken – von den grundsätzlichen Problemen, etwa dem Vereinszwang, der Zunahme des administrativen Aufwands oder der voreiligen Übernahme von EU-Recht, ganz zu schweigen. Diese Gründe sind es, weshalb sich unsere Kommission mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen klar für die Motion ausspricht.

Namens der Mehrheit empfehle ich Ihnen deshalb, unserem Antrag und dem Nationalrat zu folgen und die Motion anzunehmen.

**Herzog Eva (S, BS):** Als ich den Titel der Motion zum ersten Mal las, ging es mir so, wie das Kollege Wicki vorhin auch gesagt hat: Ich dachte, das ist wahrscheinlich kein A-Geschäft, die Regelung des Modellflugs oder seine Ausnahme von einer Regulierung; wie das auch immer herauskommt, die Welt wird sich weiterdrehen. Es stimmt sicher nach wie vor, dass sich die Welt weiterdrehen wird. Trotzdem möchte ich Ihnen darlegen, warum ich in diesem Geschäft überzeugt die Position der Minderheit vertrete. Ich hoffe, Sie vielleicht doch noch von meiner Position zu überzeugen.

Der Kernpunkt der Argumentation in der Kommission war, dass wir es hier mit einem Abwägen von unterschiedlichen Interessen zu tun haben. Aber je länger ich mir die Sache anschau, desto weniger kann ich bei einer Ablehnung der Motion die Gegensätzlichkeit der Interessen sehen. Bei einer Annahme der Motion



wird hingegen, ohne dass der Modellflug wirklich etwas gewinnt, bedeutender Flurschaden angerichtet. Das ist mein Fazit zu diesem Geschäft, das ich gerne begründe.

Wer die Motion unterstützt, setzt sich für die vermeintlich bedrohte Freiheit des Modellflugs in der Schweiz ein und nimmt in Kauf, dass eine EU-Regulierung für den Drohnen- und Modellflug, an der die Schweiz mitgearbeitet hat, nicht ratifiziert werden kann, dass nachverhandelt werden muss mit offenem Ausgang, dass dadurch die Erhöhung der Sicherheit im Luftverkehr verzögert wird und dass der wachsenden Drohnen- und Robotikindustrie, die inzwischen etwa 2000 Arbeitsplätze geschaffen hat, der Zugang zum wichtigen EU-Binnenmarkt samt Forschungszusammenarbeit verbaut wird.

Was wäre auf der anderen Seite das Opfer für den Modellflug? Es wäre einmal eine digitale Registrationspflicht – Aufwand: maximal drei Minuten, Kosten: maximal 10 Franken, Gültigkeit: unbeschränkt. Wird zudem im Rahmen eines Verbands oder Vereins geflogen, sind keine Schulungspflicht, kein Mindestalter und keine Höhenbeschränkung vorgesehen.

Drohnen sind ein Bereich der Luftfahrt, der sich rasch weiterentwickelt und ein hohes Potenzial für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und für Wirtschaftswachstum hat. Dieses Potenzial auszuschöpfen, gelingt aber nur, wenn gewährleistet ist, dass ferngesteuerte Drohnen gefahrlos in den Schweizer Luftraum integriert werden können. Diese neue Drohnenregulierung trägt dieser Tatsache Rechnung.

Warum kann der Modellflug nicht anders reguliert werden als der Flug von Drohnen? Der Entscheid zu einer gemeinsamen Regulierung von Drohnen und Modellflug wurde von einer deutlichen Mehrheit der EU-Staaten bewusst getroffen, heisst es in der Stellungnahme des Bundesrates. Aufgrund der technischen Ähnlichkeit von Drohnen und Modellflugzeugen sowie der sich überschneidenden Verwendungszwecke sei es nicht möglich, eine praktikable juristische Trennung vorzunehmen. Das haben wir auch vom Sprecher der Mehrheit gehört. Drohnenbetreibende könnten, wenn wir hier nicht die gleichen Regelungen treffen würden, die Regeln in den Bereichen Sicherheit oder Datenschutz umgehen, indem sie missbräuchlich nach den liberalen Regeln für den Modellflug fliegen würden. Mir leuchtet das ein.

Wenn ich in der Begründung der Motionäre nachlese, dann sehe ich, dass sie dies eigentlich bestätigen. Sie wollen den Modellflug nicht auf eine Hobby- und Freizeitaktivität reduziert sehen, sondern streichen auch seine wirtschaftliche Bedeutung heraus, z. B. seine Verdienste bei der Entwicklung umweltschonender Elektromotoren oder bei Verbesserungen bei der Aerodynamik. Und ein solcher Bereich soll nicht in der Lage sein, ein Online-Formular für eine Registrierung auszufüllen, und soll selber nicht an der Sicherheit im Luftverkehr – daran, dass alle Objekte, die sich den Luftraum teilen, gut aneinander vorbeikommen – interessiert sein? Das kann ich mir schlicht nicht vorstellen. Auch der Modellflug ist auf die Sicherheit im Luftverkehr angewiesen, und die Übernahme der EU-Drohnenregulierung schränkt seine Aktivitäten in keiner Art und Weise ein.

Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen und die Motion abzulehnen.

**Bauer Philippe (RL, NE):** Il m'apparaît utile de rappeler que notre Parlement ne doit légiférer ou reprendre une législation supérieure, européenne en l'espèce, que si finalement celle-ci satisfait aux conditions d'intérêt public et de proportionnalité prévues à l'article 5 de notre Constitution.

Alors si, pour les drones, il ne fait guère de doute que, compte tenu de leur poids, compte tenu du poids qu'ils peuvent emporter, compte tenu du fait qu'ils peuvent voler sur de très longues distances, compte tenu du fait qu'ils peuvent être programmés pour pouvoir parcourir un circuit défini par des coordonnées GPS et compte tenu du fait aussi qu'ils peuvent – il est vrai, dans certains cas uniquement – menacer la sécurité aérienne, une réglementation s'impose, il me semble que ce n'est manifestement pas le cas pour l'aéromodélisme.

Je ne vais pas reprendre les explications données par notre collègue Wicki. Je tiens toutefois à rappeler qu'en automne 2019, j'étais sur les crêtes du Jura où j'ai vu une dizaine de passionnés d'aéromodélisme qui faisaient voler leurs avions. J'ai constaté qu'ils passaient peut-être plus de temps à comparer leurs avions, les couleurs de ceux-ci, la manière dont ils étaient construits et à se référer aux modèles originaux. Puis, de temps en temps, ils les faisaient voler. Ils contrôlaient à vue le vol de leurs appareils. Je n'ai alors pas eu le sentiment que ces gens méritaient qu'on considère qu'il y avait un intérêt public, une proportionnalité, à les punir en

AB 2020 S 1269 / BO 2020 E 1269

exigeant d'eux un certain nombre de choses qu'on n'exigeait pas jusqu'à aujourd'hui.

C'est dès lors pour cette raison, en respectant le principe très général de proportionnalité qui guide l'activité législative et que nous devons garder à l'esprit, que je vous demande de suivre la majorité de la commission et d'adopter la motion.

**Sommaruga Simonetta, Bundespräsidentin:** Worum geht es hier? Es geht hier um eine europäische Durch-



führungsverordnung im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens, die die beiden Bereiche Modellflugzeuge und Drohnen betrifft; Frau Ständerätin Herzog hat es ausgeführt. Sie können das auch nachlesen. Rechtlich ist es schwierig, diese beiden Bereiche zu trennen. Deshalb ist die EU zum Schluss gekommen, dass sie beide gemeinsam in einer einzigen Durchführungsverordnung regelt. Es gibt eben auch Überschneidungen, und man kann nicht einfach eine Auftrennung machen, denn sonst sind auch Ausweichbewegungen möglich.

Die Schweiz hat im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte an dieser Durchführungsverordnung mitgearbeitet. Sie hat übrigens auch den Schweizerischen Modellflugverband in diese Arbeiten einbezogen und hat erreicht, dass die Anforderungen an den Modellflug, verglichen mit den ursprünglichen Ideen, die man hier hatte, stark reduziert werden konnten.

Ich nehme zur Kenntnis, dass einige von Ihnen und auch eine Mehrheit des Nationalrates diese neuen Regeln im Modellflugbereich nicht wollen. Das kann man. Man kann auch darüber streiten, wie gravierend sie für die Freiheit des Einzelnen sind. Was mir in dieser Debatte aber fehlt, ist einfach, dass Sie über den anderen Bereich auch noch ein bisschen sprechen. Es geht hier nicht nur um die Modellflugzeuge, sondern auch um eine Drohnenindustrie und eine Drohnenpolitik. Ich muss Ihnen sagen, ich bin ziemlich überrascht, wie nonchalant man einfach darüber hinweggeht, nachdem wir in der Schweiz gesagt haben, wie stolz wir sind, dass wir in der Drohnenpolitik eine Forschung und Start-ups haben, dass wir Arbeitsplätze schaffen, dass unsere ETH in diesen Fragen führend ist. Das ist Teil dieser Verordnung.

Sie können schon sagen: "Wir nehmen diese Motion jetzt einmal an, und der Bundesrat soll dann verhandeln und schauen, dass der ganze Modellflugbereich nicht betroffen ist und dass wir bei den Drohnen weiterhin vorne mit dabei sind." Ich möchte Ihnen das ganz konkret sagen, damit Sie mir später nicht mit Vorstössen kommen und fordern, die Schweiz solle in der Drohnenpolitik bitte wieder vorne mit dabei sein:

1. Es geht hier ganz klar um den Zugang der schweizerischen Drohnen- und Robotikindustrie – das gehört ja zusammen – zum absolut zentral wichtigen EU-Binnenmarkt. Bei dieser Durchführungsverordnung geht es darum, ob wir diesen Zugang überhaupt noch weiterhin haben. Ich sage es gerne noch einmal, Frau Herzog hat es ausgeführt: Es sind rund 3000 Arbeitsplätze geschaffen worden. Wir sind in der Spitzenforschung vorne mit dabei. Wir haben ein Potenzial, global konkurrenzfähig zu bleiben und auch weiter zu wachsen. Wenn wir hier den Zugang für diese Industrie beschränken, dann – das sagen Sie mir ja jeweils – geht diese einfach in die europäischen Staaten, weil sie dort den Zugang hat. Ich bitte Sie, das in Ihre Überlegungen einzubeziehen.

2. Ich bitte Sie, auch einzubeziehen, dass die Drohnen für unsere Polizei in Bezug auf die Sicherheit immer wieder ein grosses Thema sind. Ich weiss es nicht mehr, aber es sind etwa sechs Vorstösse, die ich in den letzten Jahren allein zur Frage der Sicherheit und der Drohnen zähle. Das ist also ein Thema, das Sie zu Recht beschäftigt. Deshalb will man ja auch diese Regulierungen. Es geht auch um die Betreiber von Flughäfen, Strafvollzugsanstalten und Kernkraftwerken. Alle sagen, dass Drohnen, wenn sie nicht reguliert werden – und dies eben nicht schweizerisch, sondern global oder europäisch –, ein Sicherheitsrisiko für unser Land und für diese verschiedenen Organisationen oder Bereiche darstellen.

3. Diese EU-Verordnung schafft eben die Grundlage für die Registrierung und die Fernidentifizierung im Drohnenbereich. Sie können schon sagen: Wir machen das national. Aber wenn Sie Drohnen identifizieren wollen, wenn Sie wollen, dass sich Drohnenbesitzer registrieren müssen, dann brauchen Sie eine internationale oder zumindest eine europäische Absprache, und das ist der Inhalt dieser Verordnung.

4. Ich denke, eine Nichtübernahme dieser Verordnung durch die Schweiz würde bedeuten, dass wir zwar unser nationales Recht setzen können, aber bei der Weiterentwicklung natürlich einfach abgehängt sind.

Wenn Sie jetzt sagen, Sie wollen das alles gar nicht, Sie wollen nur, dass wir – wie das andere nennen – Rosinen picken und sagen: "Das bei den Drohnen, das nützt uns, das nehmen wir, und die Registrierung von Modellflugzeugen oder die Mitgliedschaft in einem Verband, das möchten wir dann lieber nicht", dann möchte ich Ihnen einfach keine falschen Hoffnungen machen. Die Frage, ob man die beiden Bereiche aufteilt, ist diskutiert worden. Sie ist in der EU insofern entschieden worden, als man sie nicht aufteilt. Glaubt jemand hier drin, dass sich das ändert, wenn dann die Schweiz kommt und sagt: "Aber wir hätten es trotzdem gerne anders"? Dies, nachdem wir mitgearbeitet und uns eingebracht haben? Diese Vorgaben bei den Modellflugzeugen würde ich nicht vor Ihnen verteidigen; aber ich verteidige einen Wirtschaftszweig, der für unser Land wirklich wichtig ist. Ich weiss auch, dass unser BAZL bei der Regulierung der Drohnen vorne mit dabei ist, also wichtige Beiträge leisten kann – nebst allen Unternehmen, die hier fähig sind, global eine Spitzenposition einzunehmen.

Ich bitte Sie einfach, daran zu denken, dass Sie, wenn Sie diese Motion annehmen, den Bundesrat dazu zwingen, in Brüssel zu versuchen, etwas zu erreichen, was längst diskutiert worden ist, was schon entschieden worden ist. Ich komme dann gerne zurück und sage Ihnen, die EU hat Nein gesagt. Wenn die Drohnenindustrie



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Siebente Sitzung • 08.12.20 • 08h15 • 20.3916  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Septième séance • 08.12.20 • 08h15 • 20.3916



Ihnen dann nachher Vorwürfe macht – vielleicht hat sie das noch nicht deutlich genug getan; deshalb habe ich das heute ein bisschen deutlich gemacht –, kommen Sie dann bitte nicht und sagen, dass es sich um einen ganz zentralen Wirtschaftszweig handle, dass Sie dabei sein möchten und dass es diese Regulierung für unsere Flughäfen brauche; damals hätten Sie aber wegen der Online-Registrierung für die Modellflugzeuge zu dem allem Nein gesagt. Ich bitte Sie, das noch einmal in Ruhe abzuwägen und dann Ihren Entscheid zu fällen.

Wir bitten Sie, diese Motion abzulehnen.

### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 20 Stimmen

Dagegen ... 18 Stimmen

(4 Enthaltungen)