

DL

Zürich, 30. April 2020

Original in  
Französisch

Bundesamt für Zivilluftfahrt, BAZL

Herr Stephan Jauner

Postfach

3003 Bern

[stephan.jauner@bazl.admin.ch](mailto:stephan.jauner@bazl.admin.ch)

## **Stakeholder Involvement zum Umsetzungskonzept für die Motion KVF-N 19.3531 «Für den nichtgewerbmä- sigen Sichtflug die Landessprachen nicht verbieten»**

Sehr geehrter Herr Jauner,

Der Segelflugverband der Schweiz (SFVS) vertritt über 2.000 Schweizer Piloten, die den wunderbaren Sport des Fliegens ohne Motor praktizieren. Zudem ist der Segelflug ein Sprungbrett für viele Karrieren in der Luftfahrt: Einfachheit des freien Fliegens, das Feingefühl für das Steuern eines Flugzeuges, attraktive Kosten, Teamgeist und Sportsgeist – all das sind Merkmale, die jedem Piloten solide Grundlagen vermitteln. Die Schweiz, welcher in diesem Bereich eine Vorreiterrolle zukommt, muss auch weiterhin in vollem Umfang von einer gut entwickelten Leichtaviatik profitieren können, zu der auch der Segelflug gehört.

Der SFVS bedankt sich dafür, dass er sich zum Umsetzungskonzept für die Motion KVF-N 19.3531 «Für den nichtgewerbsmässigen Sichtflug die Landessprachen nicht verbieten» äussern darf, und nimmt wie folgt Stellung:

### **1. Allgemeine Überlegungen**

#### **A. Beziehung zur Sprache**

Aspekte der Sprache spielen in einem kleinen Land wie der Schweiz, in der vier von ihnen gesprochen werden, eine zentrale Rolle. Jede Sprache definiert über ihre alltägliche Verwendung eine von einer Sprachregion zur anderen sehr unterschiedliche «Sprachkultur». Daher überrascht es nicht, dass die Affinitäten zu einer Fremdsprache (besonders auch zu Englisch) in den verschiedenen Regionen der Schweiz unterschiedlich sind. Englisch wird als internationale Sprache gemeinhin von vielen Schweizern gesprochen, aber nicht von allen und oft nicht auf einem besonders hohen Niveau.

Die internationalen Regeln der ICAO<sup>1</sup> und die in Europa geltende Verordnung (SERA.14015(a)) sehen die gemeinsame Verwendung von Englisch und der lokalen Sprache vor, und zwar um die internationale Zugänglichkeit von Flugplätzen sicherzustellen und gleichzeitig den lokalen Piloten der allgemeinen Luftfahrt zu ermöglichen, ihr Hobby in ihrer Muttersprache auszuüben, in der sie sich klarer ausdrücken können. Diese Regelung beruht auf einem akzeptablen und angemessenen Sicherheitsniveau.

#### **B. Flugsicherheit**

Das einzige vom BAZL vorgetragene Argument für «English only» ist jenes der Sicherheit. Das Amt geht davon aus, dass dann, wenn alle Nutzer mit einem bestimmten Fluglotsen auf einer Frequenz dieselbe Sprache sprechen, diese Besatzungen, neben der Kommunikation, die an sie direkt gerichtet ist, auch die Kommunikation des gesamten Verkehrs verstehen; dies wiederum verbessert ihren Überblick über die gesamte Lage des Flugverkehrs im nahen Luftraum («situation awareness»).

---

<sup>1</sup> ICAO Doc. 9835 : «[...] ICAO provisions do not in any way limit the use of a national, regional or local language [...]»

Mehrere Argumente zeigen jedoch, dass der Zugewinn an Sicherheit, der sich aus der Argumentation des BAZL ergibt, nicht nachgewiesen ist:

- a) Kein einziger Unfallbericht der vergangenen 20 Jahre erwähnt die Mehrsprachigkeit als Unfallfaktor und auch nicht als Faktor, der indirekt zu einem Unfall hätte beitragen können. Keiner der vom CASO in seiner Safety Project Directive SPD 2004-01 zur Begründung der Notwendigkeit der Einführung von «English only» zitierten Unfallberichte A020, A033, A041, 1797 und 2200 erwähnt die Zweisprachigkeit als Faktor.

Unter den vom CASO erwähnten Sicherheitsempfehlungen SE215, SE234, SE242 und SE247, die den erwähnten Unfallberichten entnommen wurden, betrifft nur die Empfehlung SE242 die Einführung der ausschliesslichen Verwendung von Englisch im Funkverkehr; die anderen stellen keinen Bezug zu diesem Thema her. Umso erstaunlicher ist, dass sich die Empfehlung SE242 aus einem Unfallbericht ergibt, in dem die Zweisprachigkeit nicht als beitragender Faktor ermittelt wurde, und dass der betreffende Unfall sich in Genf ereignete, wo die Zweisprachigkeit trotz des «English only» beibehalten wurde.

Schlimmer noch: In den Fällen, für die die Berichte A020, A041 und 1797 und die erwähnten Empfehlungen erstellt wurden, fand sämtliche Funkkommunikation *effektiv auf Englisch statt*. Diese Berichte erwähnen lediglich eine unangemessene Phraseologie *per Telefon zwischen den Fluglotsen*. Die Aussagekraft der SPD 2004-01 des CASO verliert damit erheblich an Gewicht.

Die Schlussfolgerung der Analyse zur Zweisprachigkeit, welche gemäss Bericht 3621 vom französischen BEA gefordert wurde - in diesem wird die Zweisprachigkeit als beitragender Faktor erwähnt - beinhaltet sogar die Empfehlung zur Beibehaltung der Zweisprachigkeit aus Sicherheitsgründen.

- b) Die Piloten werden angehalten, einen Kontrollturm zu kontaktieren, wenn sie sich in der Nähe der CTR und der TMA oder in Zonen mit hohem Verkehrsaufkommen (z. B. Martigny) befinden, auch wenn das Einfliegen nicht vorgesehen ist; hierdurch wird die Sicherheit erhöht, da der Luftverkehr im nahen Luftraum dem Fluglotsen besser bekannt ist. Mit «English only» ergibt sich, dass die Piloten auf diese zusätzliche Sicherheit verzichten.
- c) In den bevorzugten Lufträumen der allgemeinen Luftfahrt würde die lückenhafte Beherrschung des Englischen seitens eines nicht unerheblichen Teils der Piloten in keiner Weise einen Zugewinn an Sicherheit bedeuten. Weitere Faktoren spielen also eine wichtige Rolle, wie etwa die Klarheit und Knappheit der Mitteilung und die Flexibilität im Ausdruck, insbesondere in Notsituationen, in denen die Verwendung einer Fremdsprache aufgrund des hohen Stresspegels schwierig ist.
- d) Die Besatzungen internationaler Flüge sind daran gewöhnt, sich in einem mehrsprachigen Umfeld zu bewegen, selbst in Europa. Denn Länder wie insbesondere Frankreich und Spanien, aber auch Deutschland oder Italien verwenden immer die Landessprache für die Kommunikation im Luftverkehr, hier einschliesslich mit den Besatzungen internationaler Flüge der nationalen Fluggesellschaften. Jeder Pilot ist daran gewöhnt, beim Landeanflug auf die Flughäfen von Paris oder Madrid, *prinzipiell* Französisch bzw. Spanisch über Funk zu hören.
- e) Wenn der internationale Flughafen von Genf ohne Sicherheitsprobleme auf «English only» verzichten kann, dann können es die Regionalflughäfen wie Payerne, Sitten oder Samedan *erst recht*.
- f) Skyguide wurde 2006 gemäss den Anforderungen des Single European Sky in einem seinerzeit noch zweisprachigen Umfeld zertifiziert; dasselbe gilt für das Betriebskonzept der FIZ von Samedan. Die Sicherheit ist also mit einer zweisprachigen Lösung gewährleistet.

Daher ist es aus unserer Sicht unverständlich, dass das BAZL folgendes festhält. «Das BAZL ist vom Sicherheitsgewinn durch «English only» überzeugt»<sup>2</sup>. Denn wenngleich die Verwendung einer einheitlichen Sprache den Überblick über die Gesamtsituation jedes Einzelnen verbessert, gibt es mehrere Fälle, die Beispiele geben für negative Auswirkungen auf die Sicherheit; zudem beschränkt sie in erheblichem Masse die Freiheit sowie die Anzahl der Piloten, für welche die Luftfahrt dann noch zugänglich ist. Eine Politik, die sich auf Sicherheit um jeden Preis im Operationellen stützt, kann nicht vernünftig sein.

Zudem kommt eine von der französischen Luftfahrtbehörde (DGAC) durchgeführte Studie<sup>3</sup> vom Dezember 2017 zu dem Schluss, dass «das Air Navigation Bureau der ICAO keinen Unfallbericht vorlegen konnte, der erwähnt, dass das Nichtverstehen der einer Sprache in der Radiotelefonie - bei der Verwendung von zwei Sprachen im selben Luftraum - eine (negative) Auswirkung auf das Bewusstsein der Lage gehabt hätte [...]», und dass ebenso «keine spezielle Studie zum Nutzen der Einsprachigkeit und keine vorherige Beurteilung der Auswirkung ihrer Einführung in Europa zu finden waren. Das Beispiel Kanadas zeigt im Gegenteil, dass dieses Land, sich abstützend auf eine echte Sicherheitsstudie und auf Simulationen, für die Provinz Quebec von der Einsprachigkeit in Englisch in der Luft-Boden-Kommunikation zur Zweisprachigkeit Französisch/Englisch gewechselt hat.» Da das BAZL keine Studie zur Zweisprachigkeit durchgeführt hat, scheint es aus unserer Sicht an nicht begründbaren Überzeugungen festzuhalten.

### C. Politischer Wille

Der politische Wille, welcher in der mit grosser Mehrheit gutgeheissenen Motion KVF-N 19.3531 zum Ausdruck kommt, geht dahin, den Nutzern des Luftraums zu erlauben, sich beim nichtgewerbsmässigen Sichtflug in der lokalen Sprache auszudrücken. Aus Sicht der eidgenössischen Räte hat der Pilot in diesem Fall das *Recht*, die lokale Sprache zu verwenden. Die Flugverkehrskontrolle ist ein *Service public*. Die Motion fordert nämlich, dass in diesem Fall «der Funkverkehr neben Englisch weiterhin in der ortsüblichen Landessprache stattfinden darf». Es ist daher Aufgabe des BAZL, eine Lösung vorzulegen, die eine *allgemeine* Ausnahme für diese Art von Flügen ermöglicht, und zwar ungeachtet der Klasse und des Typs des Luftraums (C, D, RMZ, FIZ) und des betreffenden Flughafens (regional, militärisch, national). Die Motion lässt keinen Spielraum für eine vom BAZL an den Haaren herbeigezogene Interpretation.

Diese Lösung muss, so fordert es die Motion, «in Absprache mit Kreisen der Luftraumnutzer vereinbart [...]» werden. Diese Vorgabe des Parlaments macht deutlich, dass der Art. 3a der VFSD, der vorsieht, dass «Die Einzelheiten der zu erbringenden Dienste sind [...] zwischen den Leistungserbringern und der Kundschaft abzusprechen», nicht berücksichtigt wurde. Der Segelflugverband der Schweiz teilt daher im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme seine Erwartungen mit; die wichtigste ist die sofortige Bewilligung, sich in der ortsüblichen Landessprache zu äussern.

Die Motion bringt die Unzufriedenheit des Parlaments mit der bisherigen Umsetzung des LFG zum Ausdruck. Eine Änderung des LFG hat somit keine Priorität. Denn der Art. 10a, Abs. 1 LFG legt nämlich nur einen Grundsatz fest, von einem solchen kann man entsprechend der Bedeutung dieses Begriffs abweichen; sein Absatz 2 *beschränkt Ausnahmen nicht* auf Sicherheitsgründe. Es muss eine schnelle und klare Lösung gefunden werden, analog der klaren und schnellen Reaktion des Parlaments auf die Umsetzung des LFG 1+, die nicht seinem Willen entsprach. In diesem Zusammenhang sind sofortige Ausnahmen erforderlich.

## 2. Bemerkungen zum Umsetzungskonzept

Angesichts der Überlegungen in Kapitel 1 nimmt der SFVS zu den Punkten des Umsetzungskonzepts in deren Reihenfolge wie folgt Stellung:

---

<sup>2</sup> Umsetzungskonzept für Stakeholder, Kapitel I, Paragraph 5.

<sup>3</sup> *Les aérodomes en France confrontés à l'obligation d'utiliser la seule langue anglaise, Volume 1, Rapport d'étude*; Direction générale de l'Aviation civile, Service technique de l'aviation civile; 2017; <https://www.stac.aviation-civile.gouv.fr/>

1. Angesichts der Tatsache, dass neue Ausnahmen hinzugefügt werden, muss das BAZL sich vergewissern, ob die Gesetzgebung nicht vereinfacht werden kann, indem nur die Fälle aufgeführt werden, in denen das «English only» effektiv gilt, statt die Ausnahmen zum «English only» aufzulisten. Es muss letztendlich eine Streichung von Art. 10a LFG in Erwägung gezogen werden.
2. Wir sind damit einverstanden, dass zusätzliche Ausnahmen in die VFSD aufgenommen werden müssen. Dies ist einer der Hauptpunkte des Motionswillens. Die Motion sieht hingegen nicht vor, dass dem BAZL im Einzelfall Gesuche vorgelegt werden müssen, sondern fordert ganz klar, dass *private Nutzer* sich in der ortsüblichen Sprache äussern können. Hierbei handelt es sich um ein den Piloten zugestandenes Recht und nicht um eine Möglichkeit, die dem Betreiber eines Flugplatzes eingeräumt wird.
3. Wir weisen darauf hin, dass die Motion nicht die *Möglichkeit* von Ausnahmen fordert; sie fordert vielmehr die (allgemeine) *Ausnahme* für nicht gewerbsmässige VFR-Flüge. Diese Piloten müssen sich in der ortsüblichen Landessprache äussern können.
4. Kein Kommentar seitens des SFVS.
5. Diese Anmerkung läuft dem Willen der eidgenössischen Räte zuwider. Erstens geht es bei der Erteilung der Bewilligung, eine Landessprache zu sprechen, nicht um die Sicherheit. Denn die Motion erinnert daran, dass die Flugsicherung den Charakter eines Service public hat, und unterstreicht, dass «für private Nutzer ein Rechtsanspruch [besteht], im Funkverkehr mit der Flugsicherung in einer Landessprache sicher und fehlerfrei kommunizieren zu können». Zweitens wird die von der Motion geforderte Ausnahme für nicht gewerbsmässige Sichtflüge *verallgemeinert*. Es wird in keiner Weise gesagt, dass die Flugsicherung eines Regionalflughafens als öffentlicher Dienstleister darauf verzichten kann, den Flugsicherungsdienst in der ortsüblichen Landessprache anzubieten.
6. Derselbe Kommentar wie unter (5). Analog hierzu fällt es nicht in die Zuständigkeit von Skyguide zu entscheiden, ob ein Antrag auf Ausnahmegewilligung einzureichen ist oder nicht. Als Erbringer eines Service public *muss* Skyguide die Verwendung der ortsüblichen Landessprache möglich machen.
7. Keine weiteren Kommentare als die bereits geäusserten.
8. Die aktuelle Situation des «English only» führt zu einer Verletzung der Verfassung, die die Sprachenfreiheit garantiert und jegliche Diskriminierung aufgrund der Sprache untersagt (Art. 8 und 18). Zudem garantiert das SpG die Sprachenfreiheit in allen Bereichen der Tätigkeit des Staates, wozu auch die Flugsicherung gehört. Somit wäre eine Sonderregelung zu den zulässigen Sprachen eine Verletzung der Verfassung und darf nicht eingeführt werden.
9. Der SFVS unterstützt diesen Punkt.
10. Die vorgeschlagene Einschränkung ist sinnvoll in Bezug auf die kontrollierten Lufträume, in denen der Flugsicherungsdienst angeboten wird.
11. Der Text der vorgelegten Motion ist klar: Er beschränkt sich nicht auf die Radiotelefonie *mit der Flugsicherung*; die Aussage des Umsetzungskonzepts ist aus unserer Sicht falsch. Die Motion betrifft auch unmittelbar die RMZ, in denen sich private VFR-Piloten weiterhin in der ortsüblichen Landessprache ausdrücken können müssen. Zudem fordert die Motion, «dass die Sprache [...] in Absprache mit Kreisen der Luftraumnutzer vereinbart wird [...]». Daher darf das BAZL nicht allein aus Sicherheitsgründen Richtlinien erlassen. Zudem ist angesichts der geringen Risiken innerhalb einer RMZ (die dort eingerichtet wird, wo das Verkehrsaufkommen keinen ATC-Dienst rechtfertigt) und der im Ausland (Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien) mit zweisprachigen RMZ und gemischtem Verkehr gemachten Erfahrungen eine zweisprachige RMZ mit «IFR ohne ATC» zudem in völliger Sicherheit denkbar.

### 3. Anträge

1. Es muss ausdrücklich und schnell dem Willen der Motion entsprochen werden, ohne vom Parlament unerwünschte Komplikationen einzuführen. Daher sollte Piloten nichtgewerbsmässiger Sichtflüge mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln umgehend gestattet werden, die ortsübliche Landessprache zu sprechen.
2. Für nichtgewerbsmässige Sichtflüge gewährleistet der Flugsicherungsdienst (Service public) die Kommunikation in der ortsüblichen Landessprache zusätzlich zu Englisch in den Lufträumen aller Klassen und Typen unterhalb der Flugfläche 195.

### 4. Vorschlag für die Umsetzung

- A. Die hängigen Anträge der Flugplätze, die ein zweisprachiges System fordern, müssen umgehend bewilligt werden, um die Wahrung der Verfassung und des Motionswillens zu gewährleisten.
- B. Die VFSD wird wie folgt geändert:

**Art. 5a Sprache der Radiotelefonie für Fluginformationsdienste**

Vom Grundsatz gemäss Artikel 10a LFG, wonach die Radiotelefonie mit dem Fluginformationsdienst im Luftraum über der Schweiz auf Englisch stattfindet, ~~kann im Interesse der Flugsicherheit~~ wird abgewichen werden. Diese Kommunikation kann auf Englisch oder in der ortsüblichen Landessprache stattfinden. ~~wenn der Flug ausserhalb der folgenden Gebiete durchgeführt wird:~~

~~a. Lufträume der Klasse C und D;~~

~~b. Gebiete mit Funkkommunikationspflicht (Radio Mandatory Zone, RMZ; Flugbeschränkungsgebiete mit Funkpflicht);~~

~~c. Fluginformationszonen (Flight Information Zone, FIZ) gemäss Artikel 15 der Verordnung des UVEK vom 20. Mai 2015<sup>45</sup> über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge.~~

**Art. 5b Sprache der Radiotelefonie für nichtgewerbsmässige Sichtflüge**

<sup>1</sup> Abweichend vom Grundsatz gemäss Artikel 10a LFG, wonach die Radiotelefonie mit dem Fluginformationsdienst im Luftraum über der Schweiz auf Englisch stattfindet, können Besatzungen von Luftfahrzeugen beim nichtgewerbsmässigen Sichtflug im Luftraum über der Schweiz Englisch oder die ortsübliche Landessprache verwenden.

<sup>2</sup> Das BAZL veranlasst die Veröffentlichung dieser Regelung im AIP.

- C. Um die Anforderung der Motion zu erfüllen, nach der «die Sprache der Radiotelefonie in Absprache mit Kreisen der Luftraumnutzer vereinbart wird», konsultiert das BAZL bezüglich Sprachfragen das NAMAC.

Das BAZL hat vom Parlament einen klaren Auftrag erhalten, nämlich den Volkswillen umzusetzen. In diesem Sinne erwartet der Segelflugverband der Schweiz vom BAZL die Umsetzung der Motion mit allen Mitteln und so schnell wie möglich. Wir sind der Auffassung, dass das vom BAZL vorgelegte Konzept, deren Erwartungen nicht erfüllt. Zudem ist der Hinweis im Begleitschreiben, dass das Ausbleiben einer Stellungnahme als Zustimmung gilt, eine missbräuchliche Vereinnahmung von Meinungen und muss gestrichen werden.

Wir bedanken uns für die aufmerksame Lektüre unserer Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge sowie für die kurze Frist, in der sie umzusetzen sind.

Mit den besten Grüssen

**Segelflugverband der Schweiz**

Sig	Sig
Marc Inäbnit	David Leemann
Präsident	Operationen und Infrastruktur