

1091

Montag, 19. Juni 1972

Anschläge gegen die Zivilluftfahrt.

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Antrag vom
30. Mai 1972 (Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 7. Juni 1972
(Einverstanden).
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 9. Juni 1972
(Beilage).
Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom
12. Juni 1972 (Einverstanden).
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 7. Juni 1972
(Einverstanden).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Der Bericht des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes über Anschläge gegen die Zivilluftfahrt wird - mit der vom Justiz- und Polizeidepartement vorgeschlagenen Ergänzung unter Ziffer 3 des Antrages - genehmigt.

Protokollauszug an:

- EPD 8
- JPD 9 (GS 3, BA 3, EVA 3)
- FZD 9
- EFK 2
- Fin. Del. 2
- VED 9 (GS 3, L+A 6)

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAMMUT

Vertraulich

Nur verwaltungsintern

An den Bundesrat

Anschläge gegen die Zivilluftfahrt

Die erfolgreiche Entführung eines Flugzeuges der Deutschen Lufthansa nach Aden mit nachfolgender Erpressung eines Lösegeldes im Umfang von rund 16 Millionen DM hat auf der ganzen Welt Aufsehen erregt. Nachrichten aus den Vereinigten Staaten von Amerika, aus Frankreich und aus Jordanien sowie andere Alarmzeichen liessen vermuten, dass mit weiteren Entführungs- und Erpressungsversuchen zu rechnen sei. Mehrere Versuche haben sich denn auch in letzter Zeit schon ereignet. Am 17. April 1972 wurde eine DC-9 der Swissair, allerdings ohne Schadenfolgen, durch einen Geisteskranken mit der Drohung entführt, er werde das Flugzeug in die Luft sprengen, wenn nicht auf einem bestimmten, von ihm bezeichneten Flughafen, gelandet werde. Im April und anfangs Mai 1972 versuchten bewaffnete Entführer je eines türkischen und eines belgischen Flugzeuges, unter Drohung mit Gewalt die Befreiung bestimmter politischer Gesinnungsfreunde zu erzwingen.

Die in der Schweiz seit Monaten eingeführten Sicherheitsmassnahmen vermögen gegen solche Versuche bis zu einem gewissen Grade Schutz zu bieten. Rund die Hälfte der von der Schweiz ins Ausland abfliegenden Fluggäste und ihr Handgepäck werden nach wie vor durchsucht. Auf gewissen Linien haben die Fluggäste die aufgegebenen Gepäckstücke unmittelbar vor dem Verlad als ihr Eigentum zu deklarieren. Die Fracht und ein Teil der Post wird nach einzelnen Bestimmungsländern in schweizerische Luftfahrzeuge gar nicht verladen, oder nach andern Bestimmungsländern vor dem Verlad verschiedenen Prüfungen unterzogen (Unterdruck-, Ueberdruck- und Schalltests). Durch diese Massnahmen wird die Gefahr vermindert, dass Waffen, Sprengkörper oder Brandsätze in ein Luftfahrzeug eingeschmuggelt werden. Auf zahlreichen Linien fliegen Sicherheitsbeauftragte mit, rekrutiert aus den kantonalen und städtischen Poli-

zeimanschaften und aus dem Grenzwachtkorps. Sie durchsuchen auf den Bestimmungsflugplätzen, z.T. gemeinsam mit den örtlichen Sicherheitsorganen, die neu zusteigenden Fluggäste und deren Handgepäck.

Einen absoluten Schutz vor Anschlägen vermögen auch die sorgfältigsten Massnahmen nicht zu gewährleisten; immer werden sich Lücken zeigen, sei es im System oder durch menschliches Versagen. Die Sicherheitsmassnahmen belasten unsere Staatsrechnung erheblich (1971 Fr. 17'624'585, Voranschlag 1972 Fr. 8'195'000, vorläufig ohne die Rückvergütung des Bundes an die Swissair für die Mehrprämien der Kriegsrisikoversicherung für Flugzeugentführungen von ca. Fr. 4'700'000); wenn aber damit auch nur eine Entführung und Erpressung in der Grössenordnung des Falles von Aden verhindert werden kann, so hat sich dieser Aufwand gelohnt. Der durch die Entführung eines Flugzeuges der Swissair nach Zerqa im Jahre 1970 erwachsene Schaden des Bundes, der Swissair und der Versicherer betrug rund Fr. 40'400'000, wobei noch offen steht, wer für den in dieser Summe inbegriffenen Kaskoschaden aufkommen wird.

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Luftamtes, des Politischen Departements, der Bundesanwaltschaft, des Versicherungsamts, der Finanzverwaltung, des Pools für Luftfahrtversicherungen und der Swissair hat geprüft, wie vorzugehen wäre, wenn erneut ein schweizerisches Verkehrsflugzeug das Opfer einer Entführung mit anschließendem Erpressungsversuch werden sollte. Wir hoffen zuversichtlich, dass sich dieser Fall, dank unseren Gegenmassnahmen, nicht ereignen werde. Es erscheint aber dennoch notwendig, gewisse grundsätzliche Ueberlegungen in aller Ruhe anzustellen, bevor gegebenenfalls in wenigen Stunden Entscheide von grosser Tragweite getroffen werden müssen. In diesem Sinne möchten wir den Bundesrat über die Ergebnisse der interdepartementalen Gespräche wie folgt orientieren:

1. Nach zuverlässigen Informationen über die Vorgänge in Aden liessen die Erpresser nicht den geringsten Zweifel darüber aufkommen, dass sie gewillt waren, das Flugzeug samt Insassen in die Luft zu sprengen, falls das Lösegeld nicht rechtzeitig erbracht würde. Für die verantwortlichen Regierungsstellen in Bonn stellte sich offenbar nur die Frage, ob Menschenleben und Flugzeug geopfert werden oder das Lösegeld geleistet werden sollte; ein dritter Weg scheint sich nicht dargeboten zu haben.

Für den Fall, dass ein schweizerisches Verkehrsflugzeug nach dem Schema Aden entführt werden sollte, hat die Swissair bereits entsprechende Bereitschaftsmass-

- 3 -

nahmen getroffen. Sie wird dem Luftamt zur Kenntnis bringen, wie dieses neue Vermögensschadenrisiko versicherungstechnisch gedeckt wird (Schliessung allenfalls bestehender Versicherungslücken).

2. Es kann ohne Kenntnis des konkreten Einzelfalles nicht zum vornherein festgelegt werden, wie auf Erpressungen von Flugzeugentführern reagiert werden soll. Allem voran geht die Ueberlegung, dass letzteren ein Erfolg nicht leicht gemacht werden darf. Es ist von Fall zu Fall zu entscheiden, ob zur Rettung von Menschenleben oder bedeutender Sachwerte Konzessionen gemacht werden müssen; vorher soll versucht werden, die Ziele der Erpresser durch alle möglichen Massnahmen (politische, polizeiliche usw.) zu durchkreuzen.
3. Die Federführung und Meldestelle bei einer Flugzeugentführung liegt beim Eidgenössischen Luftamt; dieses ist verantwortlich für eine unverzügliche Orientierung der Bundeskanzlei, des Politischen Departements, der Bundesanwaltschaft und der Finanzverwaltung. Ermittlungshandlungen gegen die Täter fallen dagegen in die Kompetenz der Bundesanwaltschaft.
4. Besteht keine andere Möglichkeit, als auf eine Erpressung einzugehen, so wird der Bund anschliessend, vertreten durch die Eidgenössische Finanzverwaltung, mit den allenfalls aus der Deckung entlasteten Versicherern über die Schadenübernahme Verhandlungen aufnehmen.
 Mit der Absprache dieser allgemeinen Richtlinie ist von keiner Seite die Anerkennung einer Rechtspflicht verbunden. Jedenfalls besteht die Auffassung, dass ein Lösegeld nicht durch die Kasko- oder Kriegskaskoversicherung gedeckt ist, sondern ein neues Vermögensschaden-Risiko darstellt.
5. Politische Entscheide, die je nach der gegebenen Lage zu treffen wären, fallen in die Zuständigkeit des Bundesrates und werden durch die vorgehenden Punkte nicht präjudiziert.

Wir beehren uns, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n

vom vorgehenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Protokollauszug an das Politische Departement, Abteilung für politische Angelegenheiten (3 Expl.) und Rechtsabteilung (3 Expl.), an das Justiz- und Polizeidepartement, Bundesanwaltschaft (3 Expl.) und Versicherungsamt (3 Expl.), an das Finanz- und Zolldepartement, Finanzverwaltung (3 Expl.) und an das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Luftamt (6 Expl.).

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Bonvin

Zum Mitbericht an:

- Politisches Departement
- Justiz- und Polizeidepartement
- Finanz- und Zolldepartement

3003 Bern, 9. Juni 1972

Anschläge gegen die Zivilluftfahrt

Mitbericht

zum Antrag vom 30.5.1972 des Eidgenössischen
Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements

Wir beantragen, Zif. 3 wie folgt zu ergänzen:

"Ermittlungshandlungen gegen die Täter fallen dagegen in
die Kompetenz der Bundesanwaltschaft."

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

H. Kuster