

16.3.1970 - BK/mu

VERTRAULICH

Nationalrätliche Kommission für
auswärtige Angelegenheiten

P r o t o k o l l

der

ausserordentlichen, dem Swissair-Absturz in Würenlingen
gewidmeten Sitzung vom 2. März 1970 in
Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer IV

Vorsitz:

Herr Nationalrat Chevallaz

Anwesend sind:

die Herren Nationalräte Baechtold (Lausanne), Binder, Cadruvi,
Carruzzo, Conzett, Degen, Freymond, Lehner, Meyer (Luzern), Renschler,
Schaller, Tschäppät, Vontobel, Weber Max und Wenger

Entschuldigt abwesend:

die Herren Nationalräte Arnold, Broger und Dürrenmatt

Ausserdem sind anwesend:

die Herren Bundesrat Graber, Vorsteher des Politischen Departements,
Botschafter Micheli, Generalsekretär des Politischen Departements,
Botschafter Thalman, Chef der Abteilung für internationale Organi-
sationen, Fürsprecher Stalder, Chef des Rechtsdienstes des Luftamtes

Sekretariat:

Dr. Blankart, Sekretär des Departementsvorstehers

- 2 -

Einziges Traktandum: Die Katastrophe von Würenlingen (im Lichte der nahöstlichen Krise)

Beginn der Sitzung: 14.30

Monsieur Chevallaz ouvre la séance extraordinaire de la Commission des affaires étrangères dont la convocation a été demandée par M. Renschler après l'accident tragique du Coronado de la Swiss-air. Il remercie le Chef du Département politique d'avoir bien voulu se mettre à la disposition de la Commission pour lui expliquer les mesures préventives prises par le Conseil fédéral dans un contexte politique extrêmement délicat. Le but de la séance, mis à part celui d'informer la Commission consiste à décider s'il faut déposer une interpellation et si oui quel en doit être le texte.

Monsieur Graber résume d'abord un exposé sur la situation des différents mouvements de libération au Proche Orient^{*)}; puis il décrit l'état des faits selon les résultats provisoires de l'enquête^{**)}.

De ces faits le Ministère public de la Confédération a tiré les conclusions suivantes:

"Les parallèles entre les deux incidents [Francfort et Würenlingen] sont évidents:

- les deux appareils transportaient du fret et du courrier postal destinés à Israël,
- les explosions se sont produites après 10 minutes de vol, dans la soute, à une altitude de 3000 mètres environ,
- coordination possible quant à l'heure des attentats.

*) s. Beilage

**) An Stelle des am 2.3.70 bekannten Tatbestandes wird am Schluss des Protokolls als Beilage die auf den 10.3.70 à jour-gebrachte offizielle Unfalldarstellung wiedergegeben.

Selon les déclarations de diverses personnes, il existe de fortes présomptions que les auteurs de l'attentat perpétré contre l'appareil de l'AUA sont identiques aux deux Arabes Sufian Radi KADDOUMI et Djawher Badawi MOUSA, qui sont en fuite. Deux autres Arabes appréhendés en Allemagne, Jaser QASEM et Issa Abdallah ABU-TOBOUL les auraient aidés.

Les vendeurs d'un altimètre et d'un poste de radio d'occasion aux Arabes prénommés sont connus. Dans l'avion de l'AUA, des restes de l'emballage de cet appareil ont été retrouvés.

Il n'est pas encore prouvé que les Arabes prénommés sont également responsables de la chute du Coronado de la Swissair. La situation de départ est plus complexe en ce qui concerne l'appareil de la Swissair. Par suite de la chute de l'appareil et des destructions consécutives, il n'existe, pour l'instant, aucun indice matériel concluant concernant la cause primaire de la catastrophe."*)

Pour le moment, il est donc impossible d'affirmer avec certitude qu'il s'agit d'une explosion et, a fortiori, d'un attentat, bien que l'analogie du cas avec celui de Francfort ait renforcé certaines présomptions. Or, si l'explosion de Francfort ne laisse aucun doute quant à sa cause et la provenance de ses auteurs, nous disposons de très peu d'indices matériels en ce qui concerne la catastrophe de Würenlingen. Nos mesures que je vous communique ci-après ne peuvent donc avoir qu'un caractère préventif et doivent être comprises dans le contexte des précédents; à défaut de ceux-ci nous aurions eu des difficultés considérables à décider la réintroduction de l'obligation de visa pour tous les pays arabes.

1. Mesures de sécurité

- a) Les organes de la police frontière et des aéronefs poursuivront l'application des mesures de contrôle renforcé sur les aéroports.
- b) La Swissair est autorisée, lorsque la sécurité des vols l'exige, à suspendre à bref délai certains vols ou l'acheminement du fret et des colis postaux, par dérogation aux articles 5

*) Ministère public de la Confédération; Rapport officiel du 2 mars 1970: Attentat contre un avion des Austrian Airlines (AUA) à Francfort, le 21.2.1970, et chute du Coronado de la Swissair (SR 330) à Würenlingen, le même jour.

et 6 de la concession d'exploitation du 19 décembre 1966. Le Conseil fédéral reste compétent pour prendre des mesures plus étendues.

2. Convocation d'une conférence de sécurité aérienne

Le Directeur de l'Office fédéral de l'air est chargé, au nom du Conseil fédéral, de proposer au Président du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale, qui siège actuellement à Montréal, de convoquer immédiatement une conférence internationale de sécurité aérienne.

La Suisse est prête à inviter cette conférence à se réunir sur son territoire.

Le Département politique fédéral est chargé, en plus de cette conférence, d'étudier d'autres mesures propres à améliorer la sécurité aérienne sur le plan international.

3. Mesures de police des étrangers

a) Pour prévenir la répétition d'actes de terrorisme sur territoire suisse, le Conseil fédéral s'est résolu à rétablir l'obligation de visa pour tous les pays arabes. Cette décision n'est pas dirigée contre les gouvernements de ces Etats ni contre leurs ressortissants. Elle vise à établir si parmi les voyageurs arabes ne se trouvent pas des membres des organisations palestiniennes pratiquant le terrorisme à l'étranger. En effet, les ressortissants palestiniens ne pouvant pas disposer de passeports nationaux, ils voyagent généralement sous le couvert de passeports délivrés par différentes puissances arabes. C'est ce qui explique la nécessité d'un contrôle minutieux.

b) Le Département politique fédéral et le Département fédéral de justice et police sont chargés d'élaborer des directives rendant plus sévère la pratique suivie en matière de délivrance

des visas, afin d'éviter dans toute la mesure du possible l'entrée en Suisse d'éléments indésirables.

- c) La Police fédérale des étrangers est chargée, de concert avec les autorités cantonales de police, de renforcer également les mesures de contrôle à l'intérieur du pays.
- d) Les agents des douanes et de la police frontière sont invités à renforcer le contrôle des bagages à la frontière.

4. Le Conseil fédéral a chargé ses ambassades dans les pays intéressés de porter ces mesures à la connaissance des gouvernements auprès desquels elles sont accréditées. Il attend qu'ils désapprouvent formellement les actes terroristes commis à l'étranger et qu'ils fassent tout ce qui dépend d'eux pour empêcher de semblables actes.

Monsieur Micheli: L'action diplomatique entreprise auprès des gouvernements arabes avait pour but de les renseigner sur les mesures ordonnées par le Conseil fédéral et à les amener à condamner les actes terroristes commis à l'étranger, en bref à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher la répétition de semblables actes. Elle est encore en cours car nos représentants dans certains pays n'ont pas encore été à même de connaître toutes les réactions enregistrées aux plus hauts échelons.

Le bilan de l'action peut s'établir comme suit:

D'une façon générale, les mesures ont été considérées comme discriminatoires à l'égard des Arabes, car elles pourraient présumer une responsabilité des Palestiniens, alors que celle-ci n'est pas établie. Elles ont donc suscité une certaine tension dans nos rapports, mais une tension qui nulle part ne semble devoir atteindre un point de rupture. - C'est au Liban qu'elles ont rencontré le plus de compréhension. Le Gouvernement libanais a condamné les

actes terroristes et nous a déclaré son intention de faire son possible pour les empêcher.

Aussitôt après la catastrophe du Coronado de la Swissair, le Gouvernement jordanien a formellement désapprouvé de tels actes commis à l'étranger. Il considère injustes les mesures prises par le Conseil fédéral, qui sont dirigées sans distinction contre tous les pays arabes, mais les autorités compétentes ont déclaré qu'elles seraient prêtes à collaborer étroitement avec notre Agence consulaire à Amman pour mieux filtrer les demandes de visa.

En Syrie et en Arabie-Saoudite les réactions ont été les plus vives. A Damas, on considère les restrictions comme discriminatoires et susceptibles de créer une tension dans les relations entre la Suisse et la Syrie. La délivrance des visas syriens à des citoyens suisses a été soumise à des sévères contrôles. Le Roi Fayçal, pour sa part, a vivement désapprouvé les dernières mesures prises par les autorités suisses. Lui aussi a parlé de discrimination à l'égard des Arabes, de partialité et d'incompréhension des autorités suisses pour la cause arabe.

Au Ministère des affaires étrangères à Bagdad on estime que les mesures prises envers les Arabes seraient trop sévères. On affirme que le Gouvernement irakien n'a absolument rien à voir avec la tragédie de Würenlingen.

Au Caire, on a été relativement modéré. En l'absence de hauts fonctionnaires un porte-parole du Gouvernement a regretté l'accident. Il a déclaré que les Palestiniens n'auraient eu aucun intérêt à le provoquer car de semblables actes desserviraient la cause arabe.

Au Ministère des affaires étrangères à Khartoum on fait remarquer que les mesures ne visent que les pays arabes et qu'il s'agit là d'une discrimination inamicale de la part de la Suisse.

La réaction officielle du Gouvernement libyen n'est pas encore connue. Si les restrictions imposées à l'égard des Arabes n'a pas provoqué une attitude clairement hostile envers la Suisse, on constate néanmoins que notre pays subit une perte de sympathie et de prestige.

Dans les pays du Maghreb, il y a eu de l'amertume. Ce sont eux qui, en effet, sont frappés par la réintroduction du visa. A Tunis et à Rabat, on a fait valoir que jamais les terroristes palestiniens n'avaient reçu d'encouragement de la part des Gouvernements tunisien et marocain. Au Ministère tunisien des affaires étrangères on a affirmé en plus que le Gouvernement réprouvait énergiquement tous les attentats terroristes. A Alger, la mesure a été considérée comme ayant un caractère punitif injuste. On voit dans les mesures une discrimination raciale et un geste très inamicalement à l'égard des pays arabes. Le rétablissement des visas pourrait rendre encore plus difficiles les relations déjà tendues entre les deux pays. Les trois Etats du Maghreb ont, à titre de réciprocité, rétabli le visa pour les ressortissants suisses.

A signaler encore la déclaration suivante émanant du Bureau de la Ligue des Etats arabes à Genève: "S'il est prouvé que la catastrophe de Würenlingen est la conséquence d'un attentat, tous les pays arabes sans exception se désolidariseront totalement de son auteur, qu'il soit ou non arabe".

En conclusion, je crois que l'on ne peut s'attendre à un effet immédiat de notre action diplomatique; mais elle peut avoir une influence psychologique et rendre attentifs les Gouvernements arabes à leur responsabilité indirecte. En outre, nous n'avons pas l'impression que des actes terroristes commis à l'étranger soient encouragés par aucun des Gouvernements arabes. Yasser Arafat, le chef du mouvement El Fatah, les a nettement condamnés. En revanche, Georges Habbache, chef du FPLP (dont le "Commandement général" avait d'abord revendiqué et ensuite repoussé la responsabilité de la catastrophe)

a déclaré qu'il poursuivrait la lutte contre Israël partout et sur tous les terrains.

Herr Thalman: Wie dem Communiqué vom 23. Februar zu entnehmen ist, hat der Bundesrat den Direktor des Eidgenössischen Luftamtes beauftragt, "dem Präsidenten des Rates der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ... im Namen des Bundesrates die Einberufung einer sofortigen Sicherheitskonferenz der ICAO zu beantragen". Bei diesem Vorstoss kann es nicht darum gehen, zu einer ad hoc-Konferenz einzuladen, da ja eine u.a. diesem Problemkreis sich widmende Spezialorganisation der UNO besteht. Zudem würde eine Sonderkonferenz eine viel langwierigere Vorbereitung erheischen und die Gefahr laufen, verpolitisiert zu werden. Da die nächste Generalversammlung der ICAO allerdings erst im Jahre 1971 tagt, müsste eine ausserordentliche GV einberufen werden, dies statutengemäss auf Wunsch von 10 Mitgliedstaaten oder des (27 Mitglieder zählenden) ICAO-Rates. Wiewohl es ein Leichtes wäre, zehn, vornehmlich europäische, Staaten zu finden, die sich für eine solche Einberufung einsetzen, scheint uns die zweite Lösung in politischer Hinsicht tunlicher zu sein, da sie einem Gremium entstammte, dem die Schweiz z.Z. nicht angehört, das aber verschiedene arabische Staaten (Libanon, Tunesien, VAR) zu seinen Mitgliedern zählt. Sollte die Mehrheit des Rates die Einberufung ablehnen, so könnte die erste Lösung als Ausweg gewählt werden; doch ist fraglich, ob eine Konferenz, welcher sich der Rat widersetzt, überhaupt eine Erfolgchance hat. - Direktor Guldimann, der das gegenwärtig tagende Comité juridique der ICAO präsidiert, wird in der Lage sein, an Ort und Stelle Sondierungen vorzunehmen. Er wird in Montreal auch mit Knut Hammarskjöld, dem Generalsekretär IATA (der Organisation der zivilen Luftfahrt-Gesellschaften) zusammentreffen und hierbei die Möglichkeiten besprechen, die sich auf privater Ebene verwirklichen liessen. - Ferner werden am 3. März auf Begehren der westdeutschen Regierung die europäischen ICAO-Staaten in Paris zu einer Vorkonferenz zusammentreten, um die Ziele einer allfälligen ICAO-Generalversammlung zu besprechen. Zu erwähnen ist schliesslich noch der Appell, mit dem sich die Internationale Transportarbeiter-Foederation

zur sofortigen Einberufung einer Luftverkehrs-Konferenz an/^{die}UNO gewandt hat, ferner den ebenfalls an die Vereinten Nationen gerichteten Aufruf der IFALPA, der Organisation der Linienspilote, mit welchem auch eine Sicherheitskonferenz verlangt und der zudem mit der Drohung eines 24-stündigen Streikes unterstützt wurde. Die IFALPA wird übrigens am 11. März ihre ordentliche Jahresversammlung abhalten und bei dieser Gelegenheit zum Problem der Luftsicherheit Stellung nehmen.

Herr Stalder: Das Luftamt hat nach dem Absturz sogleich mit dem Präsidenten des ICAO-Rates, dem Argentinier Walter Binaghi, telegraphische Verbindung aufgenommen, um die grundsätzliche Ergreifung von Massnahmen von Seiten dieser Organisation zur Sprache zu bringen. Seine erste Reaktion war eher lau: Er hat unsere Beunruhigung zur Kenntnis genommen und bat um weitere Vorschläge. Diese Haltung erklärt sich vielleicht aus der Situation, in der sich die Organisation gegenwärtig befindet: Der amtierende Generalsekretär, ein Niederländer, der sich nächstens zur Neuwahl zu stellen hat, steht in Konkurrenz zu einem libanesischen Kandidaten, was den Wahlgang schon jetzt zu einem Politikum werden lässt. Dazu kommt, dass im Jahr 1971 der Rat samt Präsident neu bestellt werden muss. Der gegenwärtige Präsident wünscht bis dahin jedes heikle politische Problem zu umgehen. Am 3. März tagt, wie gesagt, in Paris das europäische Regionalkomitee der ICAO. Die schweizerische Delegation, geleitet von Vizedirektor Münch vom Luftamt, hat in Absprache mit dem EPD folgende Instruktionen erhalten:

1. bei den europäischen Staaten die Tunlichkeit der Einberufung einer Konferenz durch den ICAO-Rat abzuklären;
2. dahin zu wirken, dass sich eine solche Konferenz auf technische Fragen beschränkt;
3. die Ziele der ICAO-Konferenz im Sinne der Aufstellung von Normen und Empfehlungen zur Förderung der Sicherheitsmassnahmen im internationalen Luftverkehr zu definieren;

4. die Abhaltung der Konferenz in der Schweiz anzubieten, ohne in dessen eine solche Einladung zu forcieren.

Es ist fraglich, ob die Konferenz in kurzer Zeit einberufen werden kann; denn sie bedarf, um erfolgreich zu sein, einer sorgfältigen technischen und politischen Vorbereitung.

Monsieur Chevallaz: Je remercie MM. Graber, Micheli, Thalmann et Stalder de leurs informations. Elles ont montré à quel point cette catastrophe comporte d'implications sur nos relations avec les pays arabes. Il est donc bien utile que la Commission des affaires étrangères en discute afin que renseignée, elle puisse peut-être tempérer certaines ardeurs passionnelles qui s'exprimeront éventuellement au Parlement. Il faut également que nous donnions notre avis sur les mesures prises par le Conseil fédéral et que nous discussions enfin l'opportunité d'une interpellation. La discussion est donc ouverte.

Herr Vontobel: Ich befürworte die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen. Sie stehen in einem angemessenen Verhältnis zu einem Tatbestand, der noch keine schlüssigen Beweise über die Ursachen und allfälligen Urheber zu liefern vermag. Ein Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit bestimmten arabischen Staaten, der als erste Reaktion von manchen gefordert worden ist, würde den bisher erbrachten Indizien nicht entsprechen. Immerhin ist dieser Schritt zu erwägen, sobald nicht nur die Täterschaft, sondern vor allem die Mitverantwortung eines Staates erwiesen ist. - Beunruhigt haben mich die Ausführungen über die Schwierigkeiten, die einer internationalen Luftsicherheits-Konferenz in den Weg gelegt werden. Dass die Schweiz deren Einberufung gefordert hat und fördern will, wurde von der Oeffentlichkeit lebhaft begrüsst. Sie wäre von den Fähigkeiten der multilateralen Diplomatie wohl sehr enttäuscht, wenn eine solche Konferenz, deren Notwendigkeit evident ist, aus politischen Gründen verunmöglicht werden sollte. Könnte nicht im Communiqué auf diesen Punkt hingewiesen werden? Oder würde dies vielleicht die oppositionellen Tendenzen noch stärken? - Der Kommissionspräsident hat in einem Schreiben, mit

dem er den Fraktionspräsidenten die Einberufung unserer heutigen Sitzung zur Kenntnis bringt, die Möglichkeit einer von der Kommission einzureichenden Interpellation angedeutet; mit ihr soll dem Bundesrat Gelegenheit geboten werden, dem Parlament und der Öffentlichkeit seinen Standpunkt bekanntzugeben. Ich möchte diesen Vorschlag unterstützen.

Monsieur Chevallaz: Une autre solution consisterait en une déclaration que le Conseil fédéral prononcerait au début de la session/^{et} dans laquelle il exposerait les dispositions qu'il a prises à l'égard du terrorisme menaçant la sécurité aérienne et ferait part de sa totale réprobation pour de pareils actes.

Herr Vontobel: Wir haben schon anlässlich der tschechischen Krise sowie des Klotener Attentats zum Mittel der Interpellation gegriffen, da der Bundesrat nach Geschäftsreglement nur an Hand einer Botschaft, eines Berichtes oder eines parlamentarischen Vorstosses im Rat eine Erklärung abzugeben vermag. Das Mittel der eigentlichen Regierungs-Deklaration sollte nur in Fällen äusserster Gefahr (z.B. bei Kriegsausbruch) zur Anwendung gelangen.

Monsieur Freymond: Je voudrais m'associer à ce qui vient d'être dit. Le Conseil fédéral n'aurait pas pu faire autrement et n'aurait pas pu faire mieux. Je suis donc entièrement satisfait des explications données par le Chef du Département. - Un groupe arabe a revendiqué d'abord la responsabilité de l'accident. Comment cette déclaration a-t-elle été faite et désavouée peu après? Qui représentait le porte-parole? - Par ailleurs, nous venons de suivre grâce à la presse la visite du Président de la République française aux Etats-Unis. La diplomatie suisse a-t-elle reçu des informations sur les conversations entre les deux Chefs d'Etat? Ces entretiens ont sans doute porté sur la crise au Proche-Orient. M. Pompidou, en s'exprimant devant des communautés israélites américaines aurait étiqueté Israël comme étant un état à la fois racial et religieux, ces deux caractères présentant, selon lui, deux obstacles pour le rétablisse-

ment de la paix au Proche-Orient. Mis à part cela, il a condamné toute espèce de rapprochement par la voie de négociations directes entre Israël d'une part et les Etats arabes d'autre.

Herr Binder: Die Massnahmen des Bundesrates sind der Beweislage angepasst und zugleich präventiv von einer gewissen Wirksamkeit. Die öffentliche Meinung war - vor allem in meinem Herkunftskanton - äusserst erregt; dies nicht zuletzt deshalb, weil das Flugzeug unweit des Atom-Reaktors abgestürzt ist. Dazu kam die Parallelität mit den Attentaten in München und Frankfurt. Was diese beiden letztgenannten Fälle betrifft, so ist deren Beweislage sehr viel klarer. Es sollen für die Explosion des AUA-Flugzeuges schon recht sichere Indizien über die mutmassliche Täterschaft bestehen. Hat das EPD mit den Aussenministerien der Bundesrepublik und Oesterreichs schon Verbindung aufgenommen, um deren Reaktion in Erfahrung zu bringen? Diese werden doch zweifellos zumindest diplomatische Schritte unternehmen. - Was das weitere Vorgehen von Seiten der Kommission betrifft, so trete auch ich für die Einreichung einer Interpellation ein. Die entsprechenden Präzedenzfälle drängen einen solchen Vorstoss geradezu auf. Dieser würde auch weitgehend verhindern, dass zahlreiche Einzelvorstösse von Seiten des Rates an den Bundesrat gerichtet werden.

Herr Meyer: Ich unterstütze die Herren Vontobel und Binder in Bezug auf das Erfordernis einer Interpellation. Ein anderer Weg ist gar nicht beschreitbar, da nur die Ratspräsidenten die reglementarische Möglichkeit haben, Erklärungen abzugeben. - Im übrigen gratuliere ich dem Bundesrat für sein besonnenes und tatkräftiges Handeln. Bei der gegenwärtigen Beweislage wäre ein Mehreres gar nicht möglich gewesen. Wie kommen einige Zeitungen dazu, in diesem Zusammenhang von Meinungsverschiedenheiten zwischen EPD und EJPD zu sprechen? - In Luzern war die erste Reaktion von einer starken Erregung gekennzeichnet; doch beruhigten sich die Gemüter nach Bekanntwerden der bundesrätlichen Massnahmen. - Dem Vernehmen nach soll die Konferenz über die Sicherheit im Luftverkehr nur schwerlich zustande kommen.

Was würden im Falle eines Misserfolgs die Europäer tun, der Bundesrat, die Swissair? Heute wurde in einem in Rom startenden Flugzeug der äthiopischen Luftverkehrsgesellschaft eine Bombe gefunden. Das Unwesen des gegen die Luftsicherheit gerichteten Terrors macht offenbar Schule. Sind wirksame Massnahmen überhaupt möglich? Sie würden, wenn überhaupt, einen gewaltigen Untersuchungsapparat erfordern, der vielleicht beruhigend wirken, aber den Verkehr doch stark verzögern würde. Ist die Swissair bereit, hier im Alleingang fortzuschreiten?

Herr Renschler: Ich habe Herrn Chevallaz gebeten, diese ausserordentliche Sitzung einzuberufen, damit der Kommission nicht nur die Möglichkeit der eingehenden Information und Aussprache, sondern vor allem auch der Interpellierung geboten wird. Eine solche Interpellation scheint mir besser zu sein als eine Anzahl/^{von}uneinheitlichen Einzelvorstössen. Wenn der Bundesrat umgekehrt zu Beginn der Session eine Erklärung abgibt, so würde er dies zu einem Zeitpunkt tun, da der Tatbestand noch verhältnismässig unklar ist. Eine Interpellation hingegen kann am Schlusse der Session beantwortet werden; vielleicht, dass bis dann einige Punkte geklärt sind. - In Bezug auf das Handeln des Bundesrates ist zu unterscheiden zwischen den Massnahmen und der verbalen Reaktion. Die Massnahmen scheinen mir zweckmässig und der gegenwärtigen Beweislage angepasst zu sein. Hingegen kann ich eine gewisse Kritik in Bezug auf die Reaktion der Landesregierung nicht unterdrücken. Ich habe eine schnellere und massivere Stellungnahme erwartet. Wieso hat nicht der Bundespräsident oder der Vorsteher des Politischen Departements, sondern Bundesrat Bonvin als erster zum Schweizer Volk gesprochen? Auch wäre es m.E. am Platz gewesen, der Bundesrat hätte klar gesagt, was er zu tun gedenkt, wenn sich Palästinenser als Urheber des Absturzes erweisen sollten. Dies hätte eine präventive, aber auch eine psychologische Wirkung gehabt; zum Beispiel hätte die in Luzern beobachtete Reaktion mit solch einer Erklärung wohl vermieden werden können. Die Pressekonferenz, die der Bundespräsident am Mittwoch abgehalten hat, war als solche gut, aber halt doch etwas spät. Etwas befremdet hat mich das Radio-Interview von Minister Gelzer, während welchem alle weitergehenden Mass-

nahmen als abwegig dargestellt wurden. Damit war den Arabern klar, dass die Schweiz keine Schritte von Bedeutung zu unternehmen gedenke, die "Drohsituation" somit beendet sei. - Wie wird die Erklärung des FPLP-Vertreters gedeutet, wonach dessen Organisation für das Unglück verantwortlich zeichnet? Erfolgte diese tatsächlich nur aus Angeberei oder Provokation? Vermutlich wird die Wahrheit nie zu Tage treten, ausser einer der Beteiligten würde ein Geständnis ablegen. Dennoch hätte sich der Bundesrat eine energischere Stellungnahme leisten können. Verschiedene ausländische Regierungen haben auf die verstärkte Bedrohung des Luftverkehrs viel massiver reagiert als er, wiewohl sie nicht direkt betroffen waren.

Herr Konzett: Ich möchte dem Vorsteher des Politischen Departements für dessen Orientierung bestens danken. Die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen scheinen mir richtig zu sein. Im Gegensatz zu Herrn Renschler glaube ich, dass die Öffentlichkeit das rasche und doch nicht überstürzte Handeln der Landesregierung positiv aufgenommen hat. Das Unglück ereignete sich am Samstag-Nachmittag (21. Februar). Am selben Tage konferierten die Spitzen der Verwaltung erstmals über die möglichen Massnahmen; am Sonntag-Morgen führte der Bundesrat ein Konferenzgespräch durch und veröffentlichte die erste Pressemitteilung. Anderntags fand eine ausserordentliche Bundesrats-sitzung zur Beschliessung der zu treffenden Massnahmen statt. Hat der Bundesrat in der Tschechenkrise eher lau reagiert, so handelte er in dieser Angelegenheit besonnen und energisch. Mehr hätte nicht getan werden können. Entsprechend war der Presse - ausser der AZ - auch keine Kritik zu entnehmen.

Monsieur Baechtold: Je n'ai pas entendu les déclarations du Conseil fédéral à la radio concernant la catastrophe, mais dans la semaine qui a suivi j'ai parlé en public tous les soirs à l'occasion des élections vaudoises et souvent on m'a demandé mon avis sur les mesures prises par le Conseil fédéral au sujet du Coronado. Dans le public il y a toujours eu un ou deux citoyens pour réclamer des mesures plus énergiques. Mais une majorité très nette condamnait l'os-

tracisme et trouvait injuste qu'on s'en prenne à des peuples qui sont vraisemblablement en-dehors de cette affaire. J'ai constaté une méfiance spontanée d'une partie de la population devant les communiqués d'agence et les généralisations faciles.

J'ai compris l'idée qui a présidé à nos démarches diplomatiques et aux restrictions du droit d'entrée dont nous a parlé M. Graber. Il est clair que ces mesures ne nous protègent pas "matériellement" contre un nouvel "accident". Mais psychologiquement elles sont là pour faire réfléchir le monde arabe et l'amener à lutter lui aussi contre une récidive. - Il y a cependant un point qui me chicane dans tout cela: Puisque nombre de pays arabes, y compris le Mouvement El Fatha vont jusqu'à condamner les éventuels auteurs du sabotage, notre avantage est de les prendre au mot et de leur demander de coopérer avec nous et de rechercher chez eux les auteurs du crime qu'ils désavouent. Est-ce qu'il n'y a pas une contradiction entre cette demande de coopération et les mesures énumérées par M. Graber? - En ce qui concerne l'initiative d'une conférence pour la sécurité aérienne, si j'ai bien compris, elle n'a pas de chance d'aboutir avant une année au moins.

Herr Schaller: Ich für meinen Teil hätte es vorgezogen, wenn der Bundesrat heute zu Beginn der Session eine Erklärung abgeben würde. Wenn eine solche aber nicht bereitliegt, erübrigt sich hierüber die weitere Diskussion, womit nur das Mittel der Interpellation übrigbleibt. - Herrn Renschler möchte ich erwidern, dass ich zufälligerweise in den Tagen nach dem Absturz verschiedentlich in der Schweiz herumreisen musste. Hierbei wurde allerorten dieses Unglück zur Sprache gebracht; doch habe ich in diesem Zusammenhang nie die geringste Kritik gegenüber den Massnahmen des Bundesrates feststellen können. Ich bin der Meinung, dass sowohl die präventiven Vorkehrungen wie auch die Weise von deren Darstellung im In- und Ausland ihre Wirkung nicht verfehlt haben. Es wäre unangebracht gewesen, in Ermangelung klarer Beweise, generell gegenüber den arabischen Staaten mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu drohen oder diesen Schritt gar zu

tun. Ich habe nicht verstehen können, dass dies von parlamentarischer Seite mitunter verlangt worden ist. Die Ruhe des Bundesrates hat der anfänglichen Stimmung der Öffentlichkeit vielleicht nicht ganz entsprochen; doch war sie der Beweislage vollends angepasst.

Herr Weber: Hat der Bundesrat die Massnahmen in Erwägung gezogen, die er treffen würde, falls sich die Urheberchaft arabischer Staatsangehöriger als sicher erweisen würde? Das erste wäre wohl ein Gesuch um Rechtshilfe. Drohungen auszusprechen, die man bei klarer Beweislage nicht halten würde, hat jedenfalls keinen Zweck. - Mit den Massnahmen des Bundesrates bin ich einverstanden, ebenfalls mit dem Vorschlag der Einreichung einer Interpellation.

Monsieur Carruzzo: Je suis d'avis que le Conseil fédéral a atteint la limite du possible en réintroduisant l'obligation du visa pour tous les pays arabes. Je me pose la même question que M. Weber: Pourrions-nous aller plus loin si l'enquête révélait qu'effectivement les auteurs étaient des terroristes de provenance arabe? Que ferions-nous en revanche si ces auteurs n'étaient pas arabes? Ou si l'enquête révélait qu'il n'y a pas eu d'attentat du tout? Probablement celle-ci risque de ne rien éclaircir et peut-être en serions-nous content. Pour répondre à l'émotion de l'opinion publique, nous sommes allés très loin, trop loin peut-être; de toute façon, nous sommes allés, déjà maintenant, jusqu'au bout.

Monsieur Graber: J'ai constaté avec satisfaction que la Commission des affaires étrangères soutient avec quelques nuances les mesures prises par le Conseil fédéral. La presse suisse, et surtout la presse parlementaire, n'a d'ailleurs en général pas non plus demandé des décisions plus sévères, comprenant parfaitement la portée et les limites des mesures en question. - M. Renschler est d'avis que le Conseil fédéral a agi d'une façon un peu molle et lente. Techniquement, je vois en effet assez mal comment nous aurions pu prendre des décisions plus rapides. Comme le disait M. Conzett, moins de deux jours se sont écoulés entre la catastrophe et la

prise des décisions, intervalle dans lequel il a fallu trier et interpréter les différents renseignements. Ceux-ci étaient fragmentaires et contradictoires en même temps. Compte tenu de ces informations et du délai qui était à notre disposition, nous sommes allés au maximum de ce qui pouvait être décidé, mais pas au delà, comme semble le craindre M. Carruzzo. Car ces mesures doivent être vues dans le contexte des précédents (Kloten, Munich, Francfort) qui justifient largement des mesures préventives.

Les réactions des pays arabes n'ont pas été particulièrement virulentes. Mais il faut tenir compte du phénomène de la solidarité arabe qui joue d'autant plus que les moins durs ne peuvent pas la trahir. Peut-être que Tunis et Rabat sont contents d'avoir été traités comme des égaux des révolutionnaires d'Alger. A l'intention de M. Baechtold j'ajoute qu'une collaboration efficace de la part d'un pays arabe à la poursuite d'auteurs d'attentats me semble personnellement très peu probable. Cela pour la raison de solidarité mentionnée. - M. Weber, qui est toujours orienté vers l'avenir, a posé une question délicate, à savoir ce que nous ferions, "si" ... Pour l'instant, nous y réfléchissons; la réponse n'est donc pas prête. Dans la mesure où l'opinion publique est déjà fixée quant aux causes de la catastrophe, elle ne serait peut-être pas beaucoup plus indignée qu'elle l'est déjà maintenant en apprenant une éventuelle preuve de ses suppositions - et serait donc peu étonnée si les mesures à prendre dans ce cas là ne dépassaient que légèrement les démarches actuelles. Car notre champ d'action est très étroit; il ne faut pas se faire des illusions. - Le cas échéant, nous pourrions tenter de demander l'extradition; cela à condition que la nationalité de l'auteur soit connue et prouvée. Cela ne serait pas simple parce que pour les Arabes il n'y a en effet qu'une seule "Nation arabe" de sorte qu'il semble bien que les nationalités actuelles et par conséquent les passeports sont entièrement interchangeable. - M. Freymond s'est renseigné sur le caractère de la déclaration faite par un représentant du Commandement général du FPLP. Il est évidemment très difficile de se prononcer à ce sujet. La revendication de la responsabilité

aurait été rendue publique par un lieutenant du Chef de cette organisation qui lui, en revanche, a démenti cette déclaration, la qualifiant d'action provocatrice de la part d'Israël. Peut-être n'aurons-nous jamais une certitude quant à l'authenticité de cette déclaration.

- M. Meyer s'est étonné que certains journalistes aient parlé de divergences entre le DPF et le DFJP. Il n'y a là aucun mystère. Au départ, les diplomates d'une part et les organes de police de l'autre avaient nécessairement des vues différentes sur ce qui était faisable dans le domaine des mesures préventives. Il fallait définir les restrictions en matière de visas et trouver une voie médiane entre le seul contrôle et la "Einreise-Sperre". Il nous a paru que la dernière possibilité allait beaucoup trop loin vu les résultats insuffisants de l'enquête et le fait que de toute façon nous ne pouvons pas nous croire désormais à l'abri derrière une barrière de papier. Il fallait donc garder une certaine proportion entre les mesures prises et leur degré d'efficacité. Ce qui importera dorénavant, ce sera la personne qui demandera à entrer en Suisse et non le motif du voyage. Dans ce contexte, une collaboration de la part des pays arabes n'est pas exclue. - En réponse à la question de M. Binder j'ajouterai que nous étions en contact constant avec les pays qui ont été directement concernés par un accident simultané, soit l'Allemagne fédérale et l'Autriche. Ces deux pays, qui ont décidément des preuves concrètes d'un attentat, n'ont en réalité pas fait autant que nous-mêmes. L'Allemagne, par exemple, n'a pas rétabli l'obligation du visa à l'égard de la Tunisie, du Maroc et de la Lybie qui en sont dispensés, concentrant - comme d'ailleurs l'Autriche - ses efforts sur le renforcement des mesures de sécurité sur place. - Le Conseil fédéral n'a pas prévu de prononcer une déclaration lors de l'ouverture de la session, trouvant que ce moyen doit être réservé à des situations qui risquent de bouleverser le Pays. Une telle déclaration n'éviterait d'ailleurs guère des interventions parlementaires individuelles. Par contre, une interpellation à laquelle le Conseil fédéral répondrait à la fin de la session, me semble très utile.

Herr Weber: Es scheint mir zweckmässig und sinnvoll zu sein,

wenn sich zu Beginn der Session lediglich die Ratspräsidenten zur Katastrophe äussern. Die Regierung ihrerseits soll am Ende, wenn möglichst viele Fakten zu Tage gefördert sind, zu Worte kommen.

Herr Stalder: Herr Meyer hat sich erkundigt, ob die Swissair unter Umständen auch im Alleingang zeitraubende Kontrollmassnahmen in Kauf nehmen würde. Hierauf ist zu antworten, dass unsere Luftverkehrs-Gesellschaft und ^{die} Flughäfen seit dem Klotener Attentat schon im Alleingang derartige Massnahmen ergriffen haben. Diese liegen weitgehend im Befugnisbereich der kantonalen Polizeidirektionen (Verbrechensbekämpfung). Das Luftamt hat - in ständigem Kontakt mit allen interessierten Stellen - einen eingehenden Massnahmenkatalog im Sinne von Empfehlungen zusammengestellt. Hierbei hat es sich auch die im Ausland gewonnenen Erfahrungen zueigen gemacht. Das Problem ist aber zuallererst ein personelles. Die betreffenden Kantone verfügen einfach nicht über genügend Polizeiorgane, um sämtliche in Frage kommenden Personen und Gepäckstücke "à fond" zu untersuchen. Jedenfalls wurden bisher die Postpakete nicht geöffnet, weil man das Tabu des Postgeheimnisses nicht in Frage stellen wollte. *)

*) Herr Binder hat auf die Besorgnis der Aargauer Bevölkerung über die Tatsache hingewiesen, dass das Flugzeug in der Nähe des Atomreaktors abgestürzt sei. Auf das damit angedeutete Gefahrenmoment konnte während der Sitzung mangels Fachkenntnis nicht eingegangen werden. Der Chef der Sektion für Sicherheitsfragen des Amtes für Energiewirtschaft (Unterabteilung Atomenergie), Dr. Peter Courvoisier, hat sich anlässlich einer Pressekonferenz am 22.2.1970 hierzu wie folgt geäußert:

"Die Reaktoranlagen des EIR und das Atomkraftwerk Beznau sind durch den Absturz der Swissair-Maschine nicht betroffen worden. Die Frage, was passiert wäre, wenn dieser Absturz auf eine dieser beiden Reaktoranlagen erfolgt wäre, wurde aber mehrfach an uns herangetragen, weshalb ich einige Worte dazu sagen möchte.

Zunächst möchte ich aber darauf hinweisen, dass diese Anlagen - von einem Flugzeug aus gesehen, das über dem schweizerischen Mittelland fliegt - nicht mehr sind als ein Punkt auf einer Karte. Die Wahrscheinlichkeit eines Absturzes auf eine dieser Anlagen ist also sehr gering. Die Entfernung des Absturzortes vom grossen Reaktor

Monsieur Micheli: Quant à la question de M. Freymond concernant les entretiens Nixon-Pompidou, nous ne sommes pas encore en mesure de lui communiquer des détails.

des EIR beträgt 900 m, vom AKW Beznau 2000 m. Wenn man noch in Betracht zieht, dass die beiden Reaktorgebäude Durchmesser von etwa 30 m haben und der Einwirkungsbereich an der Absturzstelle des Flugzeuges auch nicht viel grösser ist, so kommt man dazu, dass ein Absturz auf eine der beiden Anlagen 1000 bis 10'000 mal unwahrscheinlicher war, als ein Absturz auf dieses enge Gebiet überhaupt.

Wenn man trotzdem fragen will, was geschehen wäre, dann muss man sich aber auch fragen, was geschehen wäre, wenn ein Absturz auf eine andere grosstechnische Anlage erfolgt wäre, z.B. ein Gaswerk, eine chemische Fabrik oder eine Munitionsfabrik, oder schliesslich noch auf ein vollbesetztes Fussballstadion am Sonntagnachmittag.

Will man wissen, was passiert wäre, wenn eine Reaktoranlage betroffen worden wäre, so darf man nicht vergessen, dass Reaktoren keine Freiluftanlagen sind, sondern dass sie in meist recht kräftig konstruierten Gebäuden aufgebaut sind. Und man darf weiterhin nicht vergessen, dass der eigentliche Reaktor noch in Abschirmungen steckt, die mehrere Meter armierten Beton haben.

Man darf auch nicht vergessen, dass das Kerosin im Flugzeug kein Sprengstoff ist, sondern dass es verpufft - wie dies Herr Dr. Frei vom Wissenschaftlichen Dienst der Stadtpolizei in Zürich heute Mittag erklärt hat - nachdem es verspritzt und mit genügend Luft gemischt worden ist. Dadurch ist keine konzentrierte Wirkung auf ein Gebäude möglich, wie bei echtem Sprengstoff. Mit einer Napalmbombe kann man einen Bunker nicht zerstören.

Der Reaktor selbst ist also sicher sehr gut geschützt. Aber der Reaktor ist noch nicht die ganze Reaktoranlage. Es gibt noch Nebenanlagen, die weniger gut geschützt wären und an denen Schäden auftreten könnten, wenn sie von einem Absturz getroffen werden. Die Auswirkungen hängen dann sehr stark davon ab, welche Nebenanlagen betroffen werden. Es gibt verschiedene Nebenanlagen. Der Ausfall von Nebenanlagen, die ausschliesslich für den Betrieb erforderlich sind, wäre nicht von grosser Bedeutung. Der Ausfall von Nebenanlagen, die zur Bekämpfung von heiklen Situationen vorgesehen sind, wäre um einiges unangenehmer, und je nachdem, welche Nebenanlagen ausgefallen wären, könnte es zur Freisetzung von Radioaktivität kommen, doch würde sie höchstens eine lokale Verseuchung der Umgebung zur Folge haben, die - je nach Typ des Reaktors - etwas weiter oder etwas weniger weit gehen würde. Die Ausdehnung ist schwer anzugeben; sie hängt sehr von den Wetterverhältnissen ab und insbesondere von den Umständen der Beschädigungen an den Nebenanlagen.

Monsieur Chevallaz: Je constate que la Commission donne en général son approbation aux mesures prises par le Conseil fédéral. Un membre, cependant, croit que nous avons risqué d'aller trop loin, un autre aurait désiré une réaction plus accentuée. A mon avis, il est extrêmement difficile d'engager des poursuites quelconques et de perturber nos relations diplomatiques avec un Etat pour la seule raison que ses ressortissants, à supposer qu'on les trouve, ont pris part à un complot. Nous devons tout de même ne pas perdre de vue le rôle international de la Suisse et éviter de prendre parti d'une manière passionnelle dans cette affaire.

Alsdann beschliesst die Kommission einstimmig, dass Herr Chevallaz die folgende von den Kommissionsmitgliedern mitunterzeichnete Interpellation einreichen soll:

"Le Conseil fédéral est invité à renseigner le Conseil national sur les résultats de l'enquête ouverte après l'explosion d'un avion de Swissair à Würenlingen, le 21 février 1970, et sur les mesures qu'il a prises ou entend prendre à la suite des actes répétés de terrorisme menaçant la sécurité aérienne."

"Der Bundesrat wird eingeladen, dem Nationalrat Aufschluss zu erteilen über die Ergebnisse der Untersuchung der am 21. Februar 1970 in Würenlingen erfolgten Explosion eines Swissair-Flugzeuges sowie über die Massnahmen, die er als Folge auf die wiederholten, die Luftverkehrs-Sicherheit gefährdenden Terrorakte getroffen hat oder zu treffen gedenkt."

Man kann keine generell gültigen Zahlen angeben, doch würde das Ereignis kleinräumig bleiben, davon bin ich überzeugt. Was aber auch immer im einzelnen passieren mag, der Reaktor würde nie explodieren wie eine Atombombe. Ein Reaktor ist keine Atombombe, auch keine, die bei 'Sparflamme' abgebrannt wird und die dann bei einem solchen Unfall 'gezündet' werden könnte. Der Reaktor ist physikalisch von der Bombe so verschieden, dass dies undenkbar ist."

Ferner wird der Entwurf der Pressemitteilung gutgeheissen, doch, auf Vorschlag von Herrn Freymond, mit einem Passus über die Wünschbarkeit der baldigen Einberufung der Konferenz zur Förderung der Luftverkehrssicherheit ergänzt (s. Beilage).

Ende der Sitzung: 16.35

- Beilagen zum Protokoll:
- Pressemitteilung vom 2.3.70 (dreisprachig)
 - Le fait palestinien - Kommissionsreferat, vom Departementsvorsteher lediglich resumiert wiedergegeben
 - Aperçu concernant les principales organisations de libération palestinienne du 20.2.70
 - Rappel des faits (Tatbestand) de la catastrophe de Würenlingen *)
 - Tour d'horizon de la politique mondiale en février 1970 - Exposé du Chef du Département politique devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national du 19.2.70 **)

*) nur für die Kommissionsmitglieder; erscheint auch in der Beantwortung der Interpellation Chevallaz vom 2.3.70

***) nur für die Kommissionsmitglieder; erscheint auch im Bulletin Nr. 10 vom 11.3.70