

Vertraulich

P R O T O K O L L N O T I Z E N

über die Sitzung vom 17. Dezember 1970, 1500
betreffend Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

I. Ort

Bern, Bundeshaus-West, Zimmer 146 (2. Stock)

II. Teilnehmer

Kantonale Regierungen: Herren Regierungsrat Hauser, Basel-Stadt
(Vorsitz)
Regierungsrat Mossdorf, Zürich
Regierungsrat Schmitt, Genève

Eidg. Luftamt: Dir. Guldimann
Dr. Stalder

EMD: Oberstdiv Stucki, Stab GGST, USC Front
Oberst de Chastonay, Stab GGST, Front
Fürsprech Haeberli, DMV

Polizeiinspektorat BS: Dr. Hodel

Kantonspolizei BE: Reber, Pol Hptm

EJPD: Dr. Amstein, Chef Bundespolizei
Dr. Meier, WD-Zürich, für Swissair
Kom. Caviezel, Bundespolizei

III. Traktanden

1. Beurteilung des Risikos
2. Uebergang zu einem permanenten Dispositiv
3. Militärische Bewachung
4. Begleitmannschaften
5. Verschiedenes

Grund der Zusammenkunft:

Der Bundesrat hat am 11.11.1970 das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, mit den zuständigen Stellen die Frage zu studieren, wie in Zukunft die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr zu gestalten seien. Insbesondere wünscht der Bundesrat zu wissen, ob die Bestände der Bewachungstruppen in Kloten und Cointrin abgebaut werden können oder ob gar auf den Einsatz der Armee verzichtet werden kann.

1. Risiko

Der Vorsitzende erklärt, dass es um eine allgemeine Aussprache und Beurteilung der Lage betr. Sicherheit der Flughäfen geht.

Lagebeurteilung durch Dr. Amstein

Nach Auffassung der Bundesanwaltschaft ist die Bedrohung immer noch da, nicht nur durch die Fedajin. Auch wenn bei diesen momentan eine Beruhigung eingetreten ist, ist nicht ausgeschlossen, dass Splittergruppen aus der Gesamtorganisation ausbrechen und eigene Wege gehen. Wir müssen auch mit Aktionen gegen die Schweiz rechnen, u.a. wegen des Schweizers Brequet, der in Israel zu 15 Jahren Zuchthaus verurteilt wurde. Die Fedajin wollen diesen Mann freibekommen. Die Bedrohungen kommen nicht nur vom Mittleren Osten, sondern auch von maoistischen, anarchistischen und trotzkistischen Organisationen her. Die Sicherheitsmassnahmen können nicht aufgehoben werden.

Es stellen sich nun die Fragen a) der Mittel, b) der Armee sowie c) der Zurverfügungstellung der Polizeibeamten für Zürich und Genf.

Mossdorf beurteilt die Lage gleich wie der Chef der Bundespolizei. Das Polizeikommando erhält betr. Flughafen Kloten immer wieder Drohungen, die gleich eingeschätzt werden müssen wie diejenigen vor dem 1. Attentat. Es wäre unverantwortlich, die Sicherheitsmassnahmen aufzuheben. Die Lage erlaubt keinen Abbau.

Schmitt: A plusieurs reprises, nous avons fait l'objet ces derniers mois de requêtes de la part de l'armée, notamment du commandant de la zone territoriale dont nous dépendons, pour connaître notre opinion concernant une diminution des effectifs de la surveillance de nos aéroports. Nous avons répondu que le jugement de la situation au sens général du terme ne pouvait dépendre des autorités cantonales, mais du gouvernement central, qui est mieux à même de juger que le gouvernement cantonal, concernant le danger qui existe à l'encontre de nos aéroports. C'est une situation sur le plan international.

Je crois qu'il serait bon d'avoir un échange de vues concernant les expériences que nous avons faites. D'une façon générale, je puis rejoindre les propos tenus par mon collègue de Zurich, à savoir que sur le plan genevois, nous sommes partisans d'une continuation de la surveillance et des mesures prises. Reste à examiner la nature de ces mesures et si nous voulons continuer à les appliquer. Sur le plan des principes, nous sommes d'accord qu'une levée n'est pas opportune.

Hauser hat den Eindruck, dass die Swissair die Gefahr weniger gross beurteilt.

2. Uebergang zu einem permanenten Dispositiv

Meier: Das Sicherheitsdispositiv ist neu zu überprüfen. Es sollte ein Reservoir von Polizeibeamten gebildet werden, auf das man nötigenfalls zurückgreifen könnte, ohne grosse administrative Umtriebe. Die Frage, ob es möglich sei, den Beruf eines fliegenden Sicherheitsbeamten zu schaffen, muss heute verneint werden. Auch die Israeli und die Amerikaner sind der gleichen Meinung. Es zeigte sich nämlich, dass sich die eingesetzten Funktionäre abnützen. Die maximale Einsatzzeit wird dabei verschieden beurteilt. Sicher ist aber, dass der

Body-check als Hauptaufgabe der Sicherheitsbeauftragten nur dann einen Wert hat, wenn er gründlich durchgeführt wird.

Ich schlage daher ein Konzept vor, das darauf beruht, dass die Sicherheitsbeamten ihrem angestammten Arbeitsplatz treu bleiben, pro Jahr aber z.B. zwei bis drei Monate den Dienst an Bord von Flugzeugen versehen. Die besten Voraussetzungen für einen solchen Einsatz bringen unzweifelhaft junge Polizeibeamte mit. Es stellt sich für ein solches System, das nur straff organisiert funktions-tüchtig ist, das Problem der Detachierung. Ein rein informatives Gespräch mit dem Kommandanten der Kantonspolizei Zürich ergab, dass er sich ohne weiteres bereit erklären würde, permanent ein Kontingent von 10 Sicherheitsbeamten gegen Bezahlung zur Verfügung zu stellen. Er glaubt, dass sogar genügend Freiwillige aus dem Korps gewonnen werden können, insbesondere Ledige, die sogar ihre Ferien oder mindestens einen Teil der Ferien während dieser zwei bis drei Monate abgeben würden, d.h. dass der Ausfall pro eingesetzten Beamten für das Korps lediglich ca. 5-6 resp. 9-10 Wochen im Jahr betragen würde. Zudem sei er persönlich überzeugt, dass dieser Einsatz ein gutes Werbeargument für die Rekrutierung von Polizeifunktionären darstellen werde.

Meiner Ansicht nach könnten sich auch weitere Polizeikommandanten zu einem derartigen Entschluss bewegen lassen, so dass der für eine permanente Einsatzequipe von ca. 50 Beamten notwendige Bestand aus den kantonalen und grösseren städtischen Korps zur Verfügung gestellt werden könnte.

Guldimann: Im Ausland werden unsere Massnahmen z.T. als übertrieben angesehen. Das Risiko sei nicht so gross, wir würden zu weit gehen. In Deutschland werden die Sicherheitsmassnahmen ungefähr wie bei uns gehandhabt; in andern Ländern gehen sie bis auf Null hinunter.

Mossdorf weiss, dass im Ausland diese Auffassung besteht. Spricht die Befürchtung aus, dass man im Ausland die Gefahren unterschätzt und ist erstaunt, dass auf andern Flugplätzen und in andern Ländern

in den Flugzeugen sehr oft keine Kontrollen bestehen.

Schmitt:

Notre Compagnie nationale aimerait que les mesures ne perdent pas de leur efficacité, mais qu'elles soient moins voyantes.

Deux sortes de mesures: Bagages et surveillance des avions, qui donne entière satisfaction et qui peut être maintenue.

Mesures concernant la surveillance des aéroports, mesures qui sont plus voyantes.

A savoir si nous sommes satisfaits des mesures prises à bord des avions.

Deuxième mesure: l'armée et l'engagement de l'armée, à savoir la surveillance de nos aéroports.

Problème de la surveillance géographique des aéroports.

Der Vorsitzende stellt fest, dass die bisherigen Massnahmen weltweit gesehen Erfolg gehabt haben. Es wurde kein Flugzeug mehr entführt und auch am Boden ist nichts mehr passiert. Dagegen hat das Mittel der Erpressung eher zugenommen.

Zusammenfassung: Das Risiko muss immer noch gleich beurteilt werden.

3. Militärische Bewachung

Mossdorf hat gestern mit dem Kdt Ter Zo 4, dem Direktor des Flughafens Kloten und dem Kdt der Kantonspolizei Zürich eine Aussprache gehabt. Es wurde festgestellt, dass die militärische Bewachung im grossen und ganzen das Ziel erreicht hat. Unfälle sind glücklicherweise keine passiert. Er spricht dies der guten Instruktion zu. Frage der Aufrechterhaltung während eines Jahres?

Dazu würden ca. 9 Rgt benötigt. Es sollten nun zusätzliche technische Einrichtungen erstellt werden, damit sukzessive die militärische Bewachung abgebaut werden kann. Für solche Einrichtungen liegen

Pläne vor und wir hoffen, dass es bis im Frühjahr soweit ist, eventuell auch erst im Sommer, dass man den Bestand der militärischen Bewachung auf die Hälfte reduzieren könnte. Bis im Herbst 1971 noch weitere Reduktionen. Eventuell vom Sommer an nur noch 1 Kp. Im Prinzip sollte dies möglich sein. Mit der Zeit sollte die Armee restlos von den Flughäfen verschwinden.

Frage der Kostenübernahme bei den baulichen Einrichtungen?

Man sollte überall das gleiche Prinzip anwenden. Genf, Zürich und Basel-Stadt haben nicht nur kantonale, sondern auch interkantonale Aufgaben zu erfüllen.

Schmitt: J'aimerais dire combien nous avons apprécié l'intervention de l'armée, étant donné qu'avec les forces de police dont nous disposons, nous n'aurions pas été à même d'assurer la sécurité de nos aéroports. L'expérience faite doit être instructive pour les autorités fédérales sur le plan du règlement de la législation militaire. Nous sommes tombés entièrement d'accord avec les officiers chargés de la liaison entre les autorités cantonales et le gouvernement fédéral. A savoir que nos dispositions telles qu'elles sont édictées sont "pensées" dans le cadre d'un état de guerre, mais ne sont pas faites pour un état de paix. Ce ne sont pas des critiques, parce que l'attitude prise par les officiers est correcte au regard des dispositions légales, mais cela n'a pas permis de mettre le doigt sur les difficultés apparues.

Je vous donne connaissance d'une lettre adressée au Conseiller fédéral Gnägi.

Il y a des divergences qui seront certainement liquidées lors d'une entrevue qui aura lieu le 18 janvier.

M. Schmitt soulève le côté juridique de l'affaire.

Lorsqu'il est apparu, dans la première quinzaine de septembre, que les forces de police cantonales n'étaient pas suffisantes

pour assurer la sécurité, le problème d'une mise à disposition de troupes a été levé. Lors d'une réunion convoquée à Zurich-Kloten, à laquelle ont participé des Conseillers d'Etat, M. Walder, au nom des autorités fédérales parla de la mise à disposition de troupes. Il avait été convenu, lors de cette réunion, que, dans la mesure du possible, ces troupes devaient appartenir à la gendarmerie d'armée.

Par lettre du 18 septembre, approuvée par le Conseil d'Etat genevois, j'ai transmis la demande de mise à dispositions de troupes fédérales, placées sous l'autorité du Gouvernement genevois. Dès le 28 septembre, les troupes ont été mises à notre disposition. La mission conférée à ces troupes a été définie avec le gouvernement genevois. Elle a été soumise au Conseil fédéral et nous avons précisé dans cette mission que l'usage des armes ne devait avoir lieu qu'en cas de force majeure.

L'attention des commandants d'unités est spécialement attirée sur le fait que ces prescriptions n'étaient pas conformes et s'écartaient des dispositions du règlement de service. Là, nous nous sommes posé la question de savoir dans quelle mesure nous pouvions nous écarter du règlement de service.

Le premier bataillon est venu. Lorsqu'il a quitté Genève, le Commandant et ses officiers nous ont déclaré: Si nous avons respecté les prescriptions de service, il y aurait déjà eu 6 morts à Cointrin. Grâce à l'ordre de service exceptionnel, nous avons pu éviter des accidents très graves.

Le Conseiller fédéral Gnägi a sollicité du Commandant la modification de la mission pour en revenir pratiquement à l'application du règlement de service. J'ai demandé à l'Etat-Major ce qu'il pensait de cette modification. Celui-ci a désiré s'en tenir aux anciennes prescriptions et ne pas s'en tenir aux prescriptions de service. Le 22 octobre, sur ordre du Commandant de corps Gygli,

il a été décidé de passer outre sur les ordres genevois. Le Conseil d'Etat a attiré l'attention du Conseil fédéral sur les difficultés que cela pourrait faire surgir.

J'ai là un rapport du chef de la police, qui dit ce qu'il pense des effectifs militaires. Il se pose le problème de la réglementation à laquelle seront soumises ces troupes, parce qu'il est difficile que les tâches soient toujours les mêmes.

Le règlement ne paraît pas adapté à un service en temps de paix et le gouvernement genevois n'est pas d'accord avec la façon dont le règlement est appliqué à l'heure actuelle, compte tenu des difficultés politiques, ce qui amènerait le Conseil fédéral à faire un règlement différent de celui que nous avons actuellement.

Pendant un mois, on a interprété les choses différemment. J'attire votre attention sur le fait que s'il y avait eu un incident idiot et qu'un gosse ait été tué, les responsabilités seraient retombées sur le gouvernement genevois. L'armée applique le règlement en vigueur. Ce ne sont pas des critiques concernant l'armée.

Sur la base d'études faites par les services de police - installations moins compliquées qu'à Zurich - nous avons bouclé l'aérodrome. Concernant la surveillance de l'aire de l'aéroport, les effectifs pourraient être réduits de moitié. Il y aurait alors une modification de la mission.

Stucki: Wir haben genaue Vorschriften was den Ordnungsdienst anbelangt. Er erläutert, dass sich die Armee beim Einsatz von Waffen auf die VOD und das DR stützt. Diese Vorschriften sind im Frieden und im Krieg anwendbar. Aus diesem Grunde stützte sich die Antwort von Herrn Bundesrat Gnägi an Genf auf diese Vorschriften. In Zürich hat immer eine einheitliche Auffassung bestanden, es sind keine Schwierigkeiten aufgetreten.

Wir haben keine andern Vorschriften, hätten keine andern Vorschriften aufstellen können und werden auch keine neuen Vorschriften erlassen.

Mossdorf gibt zu, dass die Situation in Zürich leichter ist als in Genf. Wir haben die Bevölkerung aufgeklärt und sie instruiert. In Zürich waren die Leute in der Umgebung des Flughafens genau im Bild, was die Aufgabe des Militärs ist. Klar sei, dass, wenn Militär eingesetzt wird, ein gewisses Risiko und Nervosität bestehen.

Guldimann: Die Armeevorschriften sind in Ordnung, aber man könnte doch betreffend Genf diese einmal überprüfen.

4. Finanzielle Regelung für die baulichen Einrichtungen

Guldimann: Die Flugsicherung ist nicht nur eine kantonale Aufgabe, sondern geht das ganze Land an. Die finanzielle Regelung ist eine offene Frage, die man prüfen sollte. Vom Bund aus hat man bis jetzt alles bezahlt, aber für die Zukunft sollte dies geprüft werden. Die Bedrohung gilt ja nicht einem einzelnen Kanton, sondern der ganzen Schweiz.

Mossdorf: Wenn schon Truppen reduziert werden, sollten die weiteren baulichen Einrichtungen als Ersatz durch den Bund bezahlt werden. Die Kantone haben auf polizeilichem Gebiet schon sehr viel finanziert.

Stucki: Die Tatsache, dass wir einen Ablösungsplan bis anfangs Dezember 1971 aufgestellt haben, will nicht heissen, dass wir bereit sind, diese während des ganzen Jahres im gleichen Umfang

in Kloten und Cointrin zur Verfügung zu stellen. Es besteht der dringende Wunsch des Abbaues im Interesse der Ausbildung der Truppe. Genf will sich erst nach der heutigen Sitzung äussern. Wir werden die WK gemäss dem neuen Schultableau durchführen. Bei Gefahr könnten dann wieder Bat abkommandiert werden. Wir könnten den WK-Raum 10-20 km von den Flughäfen entfernt bestimmen, dass wenn Gefahr besteht, wir sofort wieder mehr Truppen einsetzen könnten. Wir begrüssen es ausserordentlich, wenn stufenweise abgebaut werden könnte. Wieviel es braucht, wird wieder eine militärische Beurteilung sein. Die Kommandanten müssten dies je nach Aufgabe ausarbeiten. Sache der Kantone ist es, auf Grund dert technischen und baulichen Massnahmen, der Truppe Ergänzungsaufträge zu erteilen. Wie diese Aufträge zu erfüllen sind, ist Sache der Truppenkommandanten.

5. Hauser: Wir sollten über die Begleitmannschaft in den Flugzeugen sprechen (Vorschlag Meier).

Amstein: Dankbar für die Orientierung Meier und den vorgeschlagenen Plan, ca. 50 Mann im ständigen Einsatz zu behalten. Dies sollte bei einem Polizeibestand von 11'000 Mann möglich sein. Er will diesen Plan den Herren Polizeikommandanten zuhanden der kantonalen Polizeidirektoren unterbreiten. Dabei müsste jedoch noch die Kostenfrage geregelt werden. Dem Kanton sollten keine Kosten mehr entstehen.

Mossdorf: Die Gefahr besteht immer noch und wir sollten nicht abbauen, speziell in den Flugzeugen selbst. Er findet, dass man 100 Leute einsetzen sollte.

Die Swissair sollte sich überlegen, ob sie nicht auch ihrerseits Besatzungsmitglieder für Sicherheitsmassnahmen einsetzen könnte. Eventuell wäre es möglich, dass auch aus andern Stellen des Bundes Personen zur Verfügung gestellt werden.

Schmitt: Sur le plan des accompagnateurs à l'intérieur des avions, psychologiquement vis-à-vis des passagers c'est à l'avantage de la Swissair. La sécurité est tout de même assurée aux passagers. Je pense qu'il s'agit pour nous de relâcher un peu le service des policiers, de mettre sur pied un plan de roulement.

Sur le plan désagréments: SWISSAIR désire que sur les aéroports la surveillance soit moins voyante, tandis que sur les avions, à l'intérieur des appareils, c'est plutôt profitable à SWISSAIR.

Meier: Auf dem europäischen Flugnetz wird ein Body-check nicht als nötig angesehen, nur auf den Langstrecken-Flügen. Bei allen Flügen, die Europa nochmals touchieren, wird nichts mehr gemacht. Was die Zahl anbetrifft, wäre die Swissair natürlich sehr froh, wenn 100 Mann eingesetzt werden könnten. Die Frage der Kosten ist ein anderes Problem. Die Swissair würde diese für das fliegende Personal wieder übernehmen. Betreffend der Verwendung von Swissairpersonal für die Sicherheitsmassnahmen könnte eventuell der Body-check durch den Steward vorgenommen werden, nicht aber durch die Stewardessen. Für weitere Sicherheitsaufgaben im Flugzeug könnte aber der Steward nicht verwendet werden, da die Aufmerksamkeit bei seiner Arbeit nicht genügend gesichert werden kann.

Guldimann: 1. Wir können heute nicht beurteilen, ob der Einsatz der Sicherheitsbeauftragten ein Erfolg war, da ja keine Entführungen mehr vorgekommen sind.

2. Rechtliche Natur: Wenn Polizeibeamte eingesetzt werden, ist die Kompetenz klar, wenn aber andere Leute verwendet würden, könnten Schwierigkeiten entstehen.

Amstein wird dies den Polizeikommandanten der Kantone und grösseren Städte unterbreiten. Wir werden sehen, dass wir ein Maximum erhalten. Auf alle Fälle ist die Ablösung bis Ende März gesichert.

Die grösste Lücke besteht bei der Postkontrolle. Effektiv wird die Post nur bei El Al und der Iberia kontrolliert. Es ist noch nicht realisiert, dass alle Postsachen kontrolliert werden können. In Genf sollte dies bsi im Frühjahr möglich sein. Mossdorf soll doch auch sehen, was in Zürich in baulicher Hinsicht gemacht werden kann.

Wir haben die Swissair gebeten, sich wegen der Transitpost oder solcher Post, die im Ausland aufgegeben wird, zu äussern. Diese Frage ist beim Bundesrat noch hängig.

6. Verschiedenes

Guldimann orientiert über die Konferenz in Den Haag.

Mossdorf kommt auf die Frage der Haftung zu sprechen, wenn z.B. ein Flugzeug in die Luft gesprengt wird. Kann hier ein rechtlicher Anspruch erhoben werden?

Guldimann: Die Ersatzansprüche werden zurzeit beim Eidg. Politischen Departement geprüft.

Schluss der Sitzung um 1650.

Für das Protokoll:

U. Reber

C. Lehmann