

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES

DEPARTEMENT

o.745.30  
o.713.333 - AX/er

Bern, den 10. Juli 1970

Richtlinien für die Haltung der schweizerischen  
Delegation im Kontrollkomitee der IAEA

---

1. Allgemeines

Unsere Delegation hat einerseits die Aufgabe, die Interessen unseres Landes insofern zu wahren, als sie Probleme aufzeigt und im Rahmen der Beratungen und der informellen Kontakte auf für unser Land annehmbare Lösungen hinarbeitet. Sie hat dazu sowohl fragend abklärend wie aktiv beeinflussend vorzugehen. Ausserdem soll sie den zuständigen Amtsstellen in Bern die nötigen Informationen liefern, damit deren weitere Studien auf dieser Grundlage aufgebaut und allfällige Anfragen aus parlamentarischen oder Wirtschaftskreisen entsprechend beantwortet werden können.

Die schweizerische Delegation soll jene Delegationen, welche die gleichen Ziele wie wir selbst verfolgen, aktiv unterstützen. Sofern sie die Schaffung von Arbeitsgruppen zum Studium von technischen, juristischen und finanziellen Fragen als notwendig erachtet, soll sie diese befürworten. Insbesondere hat sie nach Möglichkeit jene im Komitee sich abzeichnende Tendenz zu vertreten, welche schon jetzt eine genaue Abklärung aller sich aus den neuen Kontrollaufgaben stellenden rechtlichen, finanziellen und technischen Probleme wünscht. Die im Komitee ebenfalls vertretene Tendenz, aufgrund des bisherigen Kontrollsystems möglichst rasch zu einer Lösung zu gelangen, wobei für die Regelung der technischen Probleme auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen wird, ist nicht zu unterstützen.

Die Delegation vertritt im Rahmen des Komitees die Schweiz; sie hat jedoch keine Vollmacht, irgendwelche Vereinbarungen zu unterzeichnen.

Es wird als notwendig erachtet, dass die Schweiz bis zur Beendigung der Arbeiten des Komitees in diesem gebührend vertreten ist.

## 2. Verwendbarkeit des bisherigen Kontrollsystems

Grundsätzlich kann das bisherige Kontrollsystem der IAEA als Ausgangsbasis für die Verhandlungen um die Sperrvertrags-Kontrolle verwendet werden. Verschiedene Aenderungen und Anpassungen werden sich jedoch als nötig erweisen. Insbesondere ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Kontrolle unter dem Sperrvertrag auf die gesamte friedliche nukleare Tätigkeit des kontrollierten Staates, und nicht nur, wie nach bisherigem System, auf die einzelnen nuklearen Anlagen erstreckt. Deshalb sollte eine Vereinfachung und Rationalisierung des Kontrollsystems angestrebt werden. Das erscheint als möglich, da die Ueberwachung des Spaltstoffflusses ganze zusammenhängende Brennstoffzyklen, oder Teile davon, erfassen kann.

## 3. Gestaltung der Kontrollverträge

Der von der IAEA vorgeschlagenen Lösung ist zuzustimmen:

- a) Hauptvertrag über die grundsätzlichen Rechte und Pflichten der IAEA und der kontrollierten Staaten;
- b) Anhang zum Hauptvertrag, der die Richtlinien der Kontrolle - z.B. Buchführung, Rapporte, Inspektionen, Lieferung von Informationen über die Atomanlagen, Zugang zu den Anlagen, Entnahme von Proben aus den Anlagen, Meldung der Exporte von Spaltmaterialien, usw. - regelt;
- c) Zusatzabkommen, die den nuklearen Anlagen der kontrollierten Staaten im Detail Rechnung tragen.

Hauptvertrag und Anhang zusammen sollen nach Möglichkeit für alle kontrollierten Staaten gleich lauten.

## 4. Grundsätzliches zur Ausgestaltung und Durchführung der Kontrolle

Unsere Delegation in Wien hat jene Richtung weiter zu verfolgen, die bereits von der schweizerischen Delegation an der Genfer Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten von 1968 eingeschlagen wurde:

- a) Die Kontrolle soll wirksam und sicher sein, damit den Parteien des Atomsperrvertrages die grösstmögliche Gewähr gegen Vertragsverletzungen geboten wird.

- b) Sie hat ausschliesslich zu verhüten, dass Ausgangs- und besonderes spaltbares Material zur Fabrikation von Kernwaffen oder anderen Kernsprengkörpern verwendet wird.
- c) Die Kontrolle soll sich ausschliesslich auf das Ausgangs- und besondere spaltbare Material resp. auf den Materialfluss beziehen.
- d) Doppelte oder mehrfache Kontrollen sind zu vermeiden, wobei darunter jene Situation zu verstehen ist, wenn das gleiche Kernmaterial im gleichen Zeitraum zum gleichen Zweck mehr als einer multilateralen oder unilateralen Kontrolle untersteht. Der Umstand, dass z.B. die USA als Brennstofflieferant mit Hilfe der Agentur weiterhin über die ausschliesslich friedliche Verwendung des von ihnen gelieferten Materials wachen, oder dass es, gemäss Kooperationsvertrag von 1966 (Art. VII, K/b), der Zustimmung der USA bedarf, wenn wir solches Material an Drittstaaten exportieren wollen, wäre in diesem Sinne nicht als Doppelkontrolle zu verstehen.
- e) Sobald die Entwicklung genügend fortgeschritten ist, soll die Kontrolle nach Möglichkeit durch Aufstellung von Instrumenten oder anderen technischen Mitteln an strategischen Punkten durchgeführt werden. Die Kontrolle soll auf jeden Fall den technischen Entwicklungen angepasst werden können.
- f) Die zur Kontrolle des Materialflusses notwendige Einsicht in die Konstruktionspläne der nuklearen Installationen soll auf das notwendige Minimum beschränkt werden.
- g) Die Kontrolle soll vorwiegend auf jenes Stadium des Brennstoffkreislaufs konzentriert sein, in dem das Kernmaterial den Anreicherungsgrad erreicht hat, der sich für die Herstellung von Sprengkörpern eignet. Der Abbau von kernmaterialhaltigem Mineral wäre daher von der Kontrolle auszunehmen.
- h) Die Intensität der Kontrolle soll den zu kontrollierenden Einrichtungen angepasst werden, da nicht bei allen die gleiche Gefahr des Missbrauchs besteht.
- i) Grundsätzlich soll sich die Kontrolle auf das Wesentliche und das zur Erreichung der oben erwähnten Ziele absolut Notwendige beschränken. Nur so wird es möglich sein, die finanziellen und anderen Beeinträchtigungen der kontrollierten Staaten und die Kosten der Agentur in einem tragbaren Rahmen zu halten.

## 5. Zur Frage der Lücken der Kontrolle

Die Kontrollkompetenzen, welche sich die IAEA vom Atomsperrvertrag ableitet, lassen folgende Lücken im Prinzip der umfassenden Kontrolle des Brennstoffkreislaufes offen:

- a) Jeder Staat hat das Recht, Kernmaterial zu erlaubten (nicht explosiven) militärischen Zwecken der Kontrolle zu entziehen, sofern diese militärische Verwendung seinen internationalen Verpflichtungen nicht widerspricht.
- b) Entsprechend Art. III/1 des Sperrvertrages hört die Kontrolle der IAEA an der Staatsgrenze auf; das nach bisherigem Kontrollsystem anwendbare "droit de suite" gilt somit für die Kontrolle unter dem Sperrvertrag nicht. In Art. III/2 schreibt allerdings der Sperrvertrag vor, dass die Vertragsparteien an Nichtkernwaffenstaaten zu friedlichen nuklearen Zwecken nur liefern dürften, wenn diese die dem Sperrvertrag entsprechende Kontrolle übernehmen. Die Agentur hat jedoch keine Möglichkeit, die Einhaltung dieser Auflage zu erzwingen.
- c) Hinsichtlich der Exporte zu erlaubten militärischen Zwecken stellt der Sperrvertrag überhaupt keine Bedingungen. Somit entfällt jede Kontrollmöglichkeit der Agentur.

Es wäre wünschenswert, wenn sich mindestens die Auswirkungen dieser Lücken auf die Nonproliferation abklären liessen. Dies erscheint insofern als angebracht, als einerseits die Rechte und Pflichten der Agentur und der kontrollierten Staaten genau abzugrenzen sind, andererseits dem Informationsbedürfnis der zuständigen Stellen in Bern Rechnung zu tragen ist.

Ueber diese um Abklärung bemühte Haltung braucht die schweizerische Delegation hinsichtlich der erwähnten Lücken jedoch nicht hinauszugehen.

## 6. Formelle Vollständigkeit der Kontrollvereinbarungen - Verweis auf frühere Dokumente

Es ist auch von unserer Seite zu befürworten, dass vollständige und sich selber genügende Kontrollverträge geschaffen werden. Rege-

lungen anderer Dokumente sollten nicht durch Verweise, sondern durch vollumfängliche Wiedergabe in die Kontrollverträge aufgenommen werden.

### 7. Definition bestimmter Begriffe

Auch wir befürworten die Definition der wichtigsten Grundbegriffe der Kontrollvereinbarung in diesem Vertrag selbst, z.B.

- a) "Ausgangs- und besonderes spaltbares Material";
- b) "unter seiner Hoheitsgewalt (Jurisdiktion) oder unter seiner Kontrolle an irgendeinem Ort";
- c) "friedliche nukleare Tätigkeit";
- d) "Material balance area ", "measurement point".

### 8. Kontrollkosten

Wir befürworten die von der Agentur vorgeschlagene Lösung, wonach jeder Teil - Agentur und kontrollierter Staat - die ihm erwachsenden Kosten selber zu tragen hat.

Was die Verteilung der der Agentur anfallenden Kontrollkosten betrifft, wäre grundsätzlich die von der Agentur vorgeschlagene Lösung zu unterstützen, wonach diese Kosten auf die ordentliche Rechnung genommen und nach dem bisherigen Verteilungsschlüssel auf die Mitglieder der Agentur überwält werden sollten.

Die im Komitee vertretenen Entwicklungsländer scheinen jedoch nicht bereit zu sein, den Vorschlag der Agentur zur Verteilung der ihr anfallenden Kontrollkosten anzunehmen. Sie verfolgen die Tendenz, diese Kosten z.B. proportional zur Leistung der nuklearen Installationen auf die Industrieländer zu überwält. Daher wird sich möglicherweise eine Kompromisslösung aufdrängen, die z.B. einerseits das nationale Einkommen (bisheriger Verteilungsschlüssel), andererseits die Leistung der nuklearen Installationen berücksichtigt.

Die schweizerische Delegation hat in diesem Zusammenhang folgendermassen zu verfahren:

- a) Zur Behandlung der finanziellen Aspekte ist, auf Ersuchen des Delegationschefs, ein Experte der Finanzverwaltung beizuziehen.

- b) Bis zur internen Abklärung mit der Finanzverwaltung über die für die Schweiz günstigste Lösung und bis zur Ausarbeitung von Instruktionen sollte sich unsere Delegation nicht festlegen, also z.B. keine sich abzeichnende Kompromisslösung unterstützen.

### 9. Geheimnisschutz

Unsere Delegation hat dahingehend zu wirken, dass ausreichende Bestimmungen zum Schutz der kommerziellen und industriellen Geheimnisse in die Kontrollvereinbarungen aufgenommen werden.

### 10. Mitbestimmung des kontrollierten Staates bei der Wahl der Inspektoren - Recht zur Begleitung dieser Inspektoren durch eigene Fachleute

In die Kontrollverträge sind Bestimmungen aufzunehmen, wonach jeder kontrollierte Staat das Recht hat, ihm nicht genehme Inspektoren abzulehnen sowie die Inspektoren durch eigene Fachleute begleiten zu lassen. Hingegen besteht kein Interesse daran, eine Bestimmung in die Kontrollverträge aufzunehmen, wonach grundsätzlich nur Inspektoren aus kontrollierten Ländern zur Inspektion befugt wären.

### 11. Der Wahrscheinlichkeitscharakter der Kontrolle und die rechtlichen Folgen

Eine 100% sichere Kontrolle ist aus technischen und finanziellen Gründen kaum je möglich. Somit werden die kontrollierten Staaten auf einer Wahrscheinlichkeitsbasis beurteilt. Dies stellt rechtlich drei neue Aspekte:

- a) Von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an kann ein Staat verdächtigt werden?
- b) Wie kann der betreffende Staat die Beweise für seine Integrität erbringen, wenn ihn wirklich keine Schuld trifft?
- c) Würde der Gouverneursrat die Verantwortung auf sich nehmen, einen aufgrund von Wahrscheinlichkeitsrechnungen verdächtigten Staat zu diskreditieren, indem er gemäss Art. XII/C der IAEA-Satzung die Angelegenheit vor den Sicherheitsrat und die Generalversammlung der UNO brächte?

Es erscheint als angebracht, dass sich die schweizerische Delegation hinsichtlich dieser Fragen um Erläuterungen seitens der Agentur bemüht.

12. Ausrüstungen und Materialien, die nach Art. III/2 des Atomsperrvertrages an Nichtkernwaffenstaaten nur exportiert werden dürfen, wenn das Ausgangs- und besondere spaltbare Material den nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmassnahmen unterliegt

---

Sollte die Entscheidung darüber, welche Ausrüstungen und Materialien unter Art. III/2 fallen, den einzelnen Staaten vorbehalten bleiben, bestünde die Gefahr einer Vielfalt verschiedener Praktiken, was zu einer Beeinträchtigung der Konkurrenzsituation auf dem internationalen Markt und auch zu Misstrauen gegenüber den Industriestaaten und dem Atomsperrvertrag führen würde. Es zeigt sich somit die Notwendigkeit, eine abschliessende, für die Exportstaaten verbindliche Liste zu erstellen. Allerdings ist es nicht möglich, die angestrebte Liste in die mit der Agentur abzuschliessenden Kontrollverträge aufzunehmen.

Verschiedene Delegationen sind der Ansicht, eine derartige Liste sollte durch ein Gentlemen-Agreement zwischen denjenigen Ländern geschaffen werden, die auf dem nuklearen Sektor als Exporteure in Frage kommen.

Es scheint angebracht, dass die schweizerische Delegation diese Idee weiterverfolgt. Hingegen sollten diesbezüglich keine endgültigen Schritte unternommen werden, bevor die schweizerische Industrie die Möglichkeit gehabt hat, sich zu dieser Frage zu äussern.

13. Verantwortlichkeit des kontrollierten Staates und der Agentur für verursachte Schäden

---

Es ist eine Lösung anzustreben, nach welcher nicht nur der kontrollierte Staat der Agentur gegenüber für die ihr von ihm verursachten Schäden haftbar ist, sondern umgekehrt auch die Agentur dem Staat für von ihr verursachte Schäden haftet. Die von der Agentur hinsichtlich ihrer eigenen Haftbarkeit ausgearbeiteten Vorschläge (GOV/COM.22/27, vom 24. Juni 1970) erscheinen grundsätzlich als an-

gemessen. Auf alle Fälle sollte jedoch in Haftungsfällen als letztes Mittel die Anrufung eines Schiedsgerichtes möglich sein.

#### 14. Friedliche Regelung von Streitigkeiten - Klage- und Rekursmöglichkeiten

Die Agentur hat in diesem Zusammenhang folgende Lösung vorgeschlagen:

- a) Differenzen hinsichtlich der Auslegung oder der Anwendung des Kontrollvertrages sollen wenn möglich durch Verhandlungen zwischen den Parteien (kontrollierter Staat - Agentur) beigelegt werden.
- b) Dem kontrollierten Staat bleibt die Anrufung des Gouverneursrates vorbehalten; dieser hätte ihn zu den betreffenden Verhandlungen einzuladen.
- c) In einem Streitfall hat der Gouverneursrat die Kompetenz, jene Massnahmen anzuordnen, die ihm für die Durchführung und Weiterführung der Kontrollaufgabe als notwendig erscheinen.
- d) Der Gouverneursrat hat allfällige Vertragsverletzungen festzustellen und die nötigen Schritte einzuleiten (Mitteilung an die übrigen Vertragsstaaten, an den UNO-Sicherheitsrat und an die UNO-Generalversammlung).
- e) Alle Streitigkeiten, die nicht durch Verhandlung zwischen den Parteien oder durch eine andere von den Parteien vereinbarte Massnahme beigelegt werden können, sollen einem ad hoc-Schiedsgericht unterbreitet werden (Ausnahme: Feststellung einer Vertragsverletzung und Einleitung der nötigen Schritte durch den Gouverneursrat, gemäss lit. d).

Dieser Vorschlag der Agentur erscheint grundsätzlich als angemessen, baut er doch zu einem grossen Teil auf den entsprechenden Lösungen des bisherigen Kontrollsystems auf.

Zu Problemen könnte allerdings die unter lit. c) dem Gouverneursrat eingeräumte Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen führen, stellt sich doch die Frage, wie weit diese Massnahmen gehen dürften (z.B. Unterbruch des Betriebs eines Kraftreaktors? Verpflichtung, diesem Reaktor allen Kernbrennstoff zu entnehmen und ihn neu aufzu-



füllen?). Die schweizerische Delegation sollte sich um die Abklärung dieses Problems bemühen.

Ausserdem sollte die schweizerische Delegation vorschlagen, dass auch die Frage einer Vertragsverletzung (lit. d) in letzter Instanz durch ein Schiedsgericht (lit. e) entschieden werden kann.

#### 15. Aenderung der Kontrollverträge

Spätere Aenderungen der vertraglichen Bestimmungen, gleichgültig ob im Hauptvertrag, im Anhang oder im Zusatzabkommen enthalten, sollen nur mit Zustimmung sowohl der Agentur als auch des kontrollierten Staates vorgenommen werden können. Dieses Prinzip ist auch von unserer Delegation zu unterstützen. Insbesondere ist dahingehend zu wirken, dass auch die Aufnahme neuer nuklearer Materialien (z.B. Fusionsmaterialien) in die Liste der kontrollierten Kernbrennstoffe nur mit Zustimmung des kontrollierten Staates, und nicht einseitig vom Gouverneursrat, beschlossen werden kann.

Als Folge der Notwendigkeit der individuellen Zustimmungen der kontrollierten Staaten zu Vertragsänderungen ergibt sich die Gefahr, dass sich im Verlaufe der Zeit eine Anzahl verschiedener Kontrollabkommen herausbildet, was dem jetzt angestrebten Ziel der möglichst gleichen Behandlung aller Kontrollierten zuwiderliefe. Es wäre nützlich, zu dieser Frage eine Stellungnahme der Agentur zu erhalten. Hingegen erscheint es nicht als notwendig, unsererseits jetzt schon auf eine Regelung dieses wahrscheinlich erst in einiger Zeit auftretenden Problems zu drängen. Im übrigen wird die Lösung dieser Frage zur gegebenen Zeit eher mit politischen als mit rechtlichen Mitteln zu erreichen sein.