

2051

Mittwoch, 24. November 1971

Uebertragung der den Vereinigten Staaten von Amerika im Bereich der friedlichen Verwendung der Kernenergie zustehenden Kontrollrechte auf die Internationale Atomenergie-Organisation in Wien.

Politisches Departement und Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Gemeinsamer Antrag vom 3. November 1971 (Beilage).

Departement des Innern. Mitbericht vom 15. November 1971 (Einverstanden).

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 22. November 1971 (Beilage).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 11. November 1971 (Einverstanden).

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 17. November 1971 (Einverstanden).

Auf Grund des gemeinsamen Antrages des Politischen Departements und des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und mit Zustimmung des Departements des Innern, des Finanz- und Zolldepartements und des Volkswirtschaftsdepartements sowie des Mitberichts des Justiz- und Polizeidepartements, auf welchen es verzichtet, hat der Bundesrat

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

1. Das Politische Departement wird ermächtigt, durch seine ständige Mission bei der IAEO in Wien den vorgelegten Entwurf für ein tri-laterales Kontrollabkommen zwischen der Internationalen Atomenergie-Organisation, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz den beiden andern Vertragsparteien unverzüglich als offiziellen schweizerischen Vertragsentwurf zu unterbreiten, und beauftragt, die allenfalls notwendige Vororientierung der massgebenden Mitglieder des Gouverneursrats der IAEO durchzuführen.
2. Falls die beiden andern Parteien dem Vertragsentwurf zustimmen, wird das Politische Departement ermächtigt, den Vertrag durch seine ständige Mission bei der IAEO in Wien gemeinsam mit den beiden andern Parteien unterzeichnen zu lassen, womit der Vertrag, gemäss Section 32 des Entwurfs, für alle Parteien in Kraft tritt.

- 2 -

3. Das Politische Departement wird beauftragt, sich anlässlich der Unterzeichnung des trilateralen Kontrollabkommens die schweizerische Auffassung, wonach sich der bei Ratifizierung der IAEO-Statuten angebrachte schweizerische Vorbehalt ebenfalls auf das trilaterale Kontrollabkommen erstreckt, von den beiden andern Vertragsparteien in einer ihm geeignet erscheinenden Form bestätigen zu lassen.
4. Das Eidgenössische Amt für Energiewirtschaft wird ermächtigt, die Verhandlungen des zur Durchführung der IAEO-Kontrolle notwendigen Zusatzabkommens, das sich strikte im Rahmen des trilateralen Kontrollabkommens zu halten hat, mit der IAEO weiterzuführen und dieses Zusatzabkommen wie auch dessen später notwendig werdenden, ebenfalls im Rahmen des trilateralen Kontrollabkommens zu haltenden Änderungen und Ergänzungen mit der IAEO bindend zu vereinbaren.
5. Das Eidgenössische Amt für Energiewirtschaft wird schliesslich als zuständige eidgenössische Instanz für die Durchführung der im trilateralen Abkommen vorgesehenen Kontrollen bezeichnet.

Protokollauszug an:

- EPD 10
- EDI 5
- JPD 3
- FZD 9
- EFK 2
- Fin.Del. 2
- EVD 5
- VED 10

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAMBANT

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

o.745.30. - AX/hä

Bern, den 3. November 1971.

AusgeteiltA n d e n B u n d e s r a t

Uebertragung der den Vereinigten Staaten
von Amerika im Bereich der friedlichen
Verwendung der Kernenergie zustehenden
Kontrollrechte auf die Internationale
Atomenergie-Organisation in Wien

I.

Im "Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Regierung und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika auf dem Gebiet der friedlichen Verwendung der Atomenergie" (abgeschlossen am 30. Dezember 1965; in Kraft seit 8. August 1966; Bundesbeschluss vom 25. März 1966, AS 1966, 1265) haben die Parteien "in Anerkennung der Wünschbarkeit, von den Einrichtungen und Diensten der Internationalen Atomenergie-Organisation Gebrauch zu machen (vereinbart), dass die Agentur unverzüglich ersucht wird, die Verantwortung für die Anwendung der Kontrollmassnahmen über Material und Anlagen, die Gegenstand der Kontrollmassnahmen gemäss diesem Abkommen bilden, zu übernehmen" (Art. XI, A). Bis heute ist diese Klausel nicht verwirklicht worden, d.h. die notwendigen Kontrollen wurden in beidseitigem Einverständnis jeweils von den Vereinigten Staaten selbst durchgeführt.

Als Folge des am 5. März 1970 in Kraft getretenen Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen erscheint nun aber eine Revision des bisherigen Kontrollwesens notwendig. Art. III/2 dieses Vertrages lautet nämlich wie folgt: "Jeder Staat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, a) Ausgangs- und besonderes spaltbares Material oder b) Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen oder hergerichtet sind, einem Nichtkernwaffenstaat für friedliche Zwecke nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn das Ausgangs- oder besondere spaltbare Material den nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmassnahmen unterliegt."

Folgende Punkte dieser Bestimmung sind insbesondere von Bedeutung:

- Der exportierende Staat muss Partei des Sperrvertrages sein, hingegen spielt es keine Rolle, ob er Kernwaffenstaat ist oder nicht.
- Der Empfängerstaat muss ein Nichtkernwaffenstaat sein (Kernwaffenstaaten sind nicht verpflichtet, sich der Kontrolle zu unterziehen), hingegen ist es gleichgültig, ob er dem Sperrvertrag angehört oder nicht.
- Bei den "nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmassnahmen" handelt es sich um eine durch die IAEO durchzuführende Kontrolle (Art. III/1 des Atomsperrvertrages).

Art. III/2 des Atomsperrvertrages wirkt sich somit im nuklearen Bereich auch auf das Verhältnis USA-Schweiz aus. Für die USA ist der Sperrvertrag am 5. März 1970 in Kraft getreten; die Schweiz hat den Sperrvertrag zwar noch nicht ratifiziert, gehört jedoch als Nichtkernwaffenstaat zu den in Art. III/2 visierten Empfängerstaaten. Die USA können unser Land im nuklearen Bereich nur noch beliefern, wenn wir die Kontrolle der Wiener Agentur übernehmen.

Da von unserem Land bereits Gesuche für die Lieferung von zusätzlichem amerikanischem Kernbrennstoff für weitere Kernkraftwerke gestellt worden sind, haben uns die zuständigen amerikanischen Stellen

- 3 -

auf das Erfordernis der IAEO-Kontrolle aufmerksam gemacht, d.h. sie betrachten es als notwendig, die schon in Art. XI, A des Kooperationsabkommens vorgesehene Uebertragung der Kontrollbefugnisse auf die Wiener Agentur möglichst bald zu vollziehen.

II.

Die IAEO verfügt gegenwärtig über zwei verschiedene Kontrollsysteme: das herkömmliche, schon seit vielen Jahren verwendete, und das den Bestimmungen des Atomsperrvertrags entsprechende. Die beiden Systeme unterscheiden sich in einigen wesentlichen Punkten. Die Kontrollrechte der Wiener Agentur gemäss herkömmlichem System werden in der Regel durch trilaterale Kontrollvereinbarungen zwischen einem Lieferantenstaat, einem Empfängerstaat und der IAEO begründet (ausnahmsweise auch durch einseitige Unterwerfung eines Staates unter diese Kontrolle). Sie erfassen ausschliesslich die im Vertrag erwähnten, z.B. vom betreffenden Lieferanten zur Verfügung gestellten nuklearen Materialien oder Einrichtungen. Hingegen erstrecken sich die Kontrollbefugnisse der IAEO unter diesem System nicht nur auf den nuklearen Brennstoff, resp. den Brennstoffzyklus, sondern auch auf die Anlagen, in welchen dieser Brennstoff produziert oder verwendet wird. Dem den Bestimmungen des Atomsperrvertrages entsprechenden Kontrollsystem haben sich demgegenüber sämtliche Parteien des Sperrvertrages mit Hilfe bilateraler, mit der IAEO abzuschliessender Kontrollabkommen zu unterstellen. Gemäss diesem System wird die gesamte friedliche nukleare Tätigkeit des zu kontrollierenden Staates überwacht. Dagegen wird die Ueberwachung anhand des Kernmaterials durchgeführt, d.h. man kontrolliert nur noch den Brennstoff, resp. die Brennstoffzyklen, wobei ein beschränkter Zutritt zu den Anlagen gewährt werden muss.

Diejenigen Staaten, für welche der Atomsperrvertrag bereits in Kraft getreten ist, haben sich innert einer bestimmten Frist dem Sperrvertrags-Kontrollsystem zu unterstellen. Für alle andern Staaten, die sich aus irgendwelchen Gründen der IAEO-Kontrolle zu unter-

ziehen haben, gilt nach wie vor das herkömmliche Kontrollsystem. Das trifft auch für die Schweiz zu, da sie zwar den Atomsperrvertrag unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert hat. Eine Unterstellung unter das dem Atomsperrvertrag entsprechende Kontrollsystem schon vor der Ratifizierung dieses Vertrages wäre rechtlich zwar denkbar, liesse sich jedoch aus politischen Gründen nicht realisieren. Erstens würde ein solches Vorgehen die Schweiz gegenüber andern Staaten in derselben Situation privilegieren. Zweitens sind die Parteien des Sperrvertrages nicht bereit, Aussenstehenden die Behandlung nach dem neuen Kontrollsystem zuzubilligen. Drittens dürften auch die USA einem solchen Präzedenzfall schwerlich zustimmen. Aus diesen Gründen würde der Gouverneursrat der IAEO, der alle Kontrollvereinbarungen genehmigen muss, einer entsprechenden Sonderregelung höchstwahrscheinlich nicht zustimmen.

III.

Am 25. August 1969 haben die Vereinigten Staaten und die Schweiz in gleichlautenden Schreiben der Wiener Agentur ihre Bereitschaft zur Aufnahme von trilateralen Verhandlungen bekundet. Seit Juni 1970 haben Vertreter der beiden Staaten und der Agentur in informellen Gesprächen einen ebenfalls noch informellen Vertragsentwurf erarbeitet. Trilaterale Abkommen, wie das von uns in Aussicht genommene, sind zwischen den USA, der Agentur und dritten Staaten in den letzten Jahren häufig abgeschlossen worden. Nach dieser Praxis haben die USA einen Standardvertrag geschaffen, den sie ohne wesentliche Modifikationen allen sie betreffenden trilateralen Abkommen zu Grunde legen. Dieser Standardvertrag basiert seinerseits auf dem erwähnten bisherigen Kontrollsystem der Wiener Agentur, das durch die IAEO-Statuten, das "Système de garanties de l'Agence" (INFCIRC/66/Rev.2) und das Dokument über die Inspektoren (GOV(V)INF/39) geregelt wird. Die informellen Verhandlungen zwischen den drei Parteien haben sich auf den Text dieses Standardvertrags gestützt.

Es waren dabei insbesondere folgende Probleme zu lösen:

1. Unter der bisher bilateral durch die Amerikaner ausgeübten Kontrolle ist es uns möglich gewesen, den abgebrannten Kernbrennstoff zur Wiederaufbereitung in die auf EURATOM-Gebiet (Mol/Belgien) liegende EUROCHEMIC zu senden (an der EUROCHEMIC ist unser Land selbst beteiligt). Nach dem auf uns anwendbaren herkömmlichen Kontrollsystem hätte jedoch die IAE0 hinsichtlich der Kontrolle an exportiertem Material ein "droit de suite" (§ 28 c des "Système de garanties de l'Agence"). Nukleares Material, das der fraglichen Kontrolle unterliegt, könnte somit nur exportiert werden, wenn der Empfängerstaat ebenfalls die IAE0-Kontrolle übernimmt. Da die EUROCHEMIC der EURATOM-Kontrolle untersteht, diese aber von der IAE0 bis heute noch nicht anerkannt worden ist, wäre eine Wiederaufbereitung unseres abgebrannten Brennstoffs durch EUROCHEMIC nicht mehr möglich. Gleiche Schwierigkeiten würden uns entstehen, wenn wir US-Material oder -Einrichtungen in andere Staaten, die der IAE0-Kontrolle nicht unterstehen, exportieren wollten.

Man hat für dieses Problem durch Modifikation von Section 6 und Section 15 des Standardvertrages folgende Lösung gefunden: Die amerikanischen Kontrollbefugnisse sind, solange das trilaterale Kontrollabkommen mit der IAE0 gilt, zugunsten der Kontrollbefugnisse der Wiener Agentur suspendiert. Fiele das Kontrollabkommen dahin, würden automatisch die amerikanischen Kontrollrechte wieder aufleben. Die Idee des Wiederauflebens der amerikanischen Kontrollrechte hat man nun auch für Exportfälle zu Hilfe genommen, d.h. die Kontrollbefugnisse der IAE0 erlöschen für jene Materialien und Ausrüstungen, welche wir exportieren, sofern sich die Agentur davon überzeugt hat, dass die Exporte wirklich stattgefunden haben. Statt dessen treten für die betreffenden Materialien und Ausrüstungen wieder die ursprünglichen amerikanischen Kontrollrechte in Kraft, unter denen es uns, wie bisher, weiterhin möglich sein wird, z.B. an die EUROCHEMIC zu liefern.

Es ist in diesem Zusammenhang allerdings daran zu erinnern, dass wir gemäss Art. IX, A.3 des Kooperationsabkommens US-Material oder

- 6 -

-Ausrüstungen nur mit Zustimmung der amerikanischen Atomenergiekommission an dritte Staaten weitergeben dürfen.

2. Der amerikanische Standardvertrag sieht, entsprechend der nach dem herkömmlichen Kontrollsystem der IAEA geübten Praxis, in Section 28 a) und b) eine Verantwortlichkeit der beiden Staaten gegenüber der Agentur und ihren Inspektoren für allfällig sich bei Durchführung der Kontrolle ergebende Schäden vor, hingegen keine entsprechende Verantwortlichkeit der Agentur gegenüber den beiden Staaten. Auf unsere Interventionen hin haben sich die beiden andern Parteien damit einverstanden erklärt, das für uns geltende trilaterale Abkommen durch die im Sperrvertrags-Kontrollsystem geltende Verantwortlichkeitsregel zu ergänzen. Demgemäss sollen Verantwortlichkeitsklagen der Regierungen gegen die Agentur und umgekehrt für alle aus der Kontrolltätigkeit resultierenden Schäden, mit Ausnahme derjenigen aus nuklearen Unfällen, entsprechend dem Völkerrecht geregelt werden. Die Agentur könnte somit beispielsweise für Schäden folgender Art verantwortlich gemacht werden: mechanische Zerstörung oder Beschädigung von Einrichtungen; ungerechtfertigte Unterbrechung oder Behinderung der Produktion; Verrat industrieller oder kommerzieller Geheimnisse. Die Haftung für die aus nuklearen Unfällen resultierenden Schäden musste, wie beim Sperrvertrags-Kontrollsystem, ausgeklammert werden, weil erstens die Wahrscheinlichkeit der Verursachung derartiger Ereignisse durch Inspektoren nach bisherigen Erfahrungen äusserst gering ist und weil zweitens die Agentur keine Möglichkeit sieht, sich für solche Haftungsfälle zu versichern.

Zur Umgrenzung der verbleibenden "Haftungslücke" ist folgendes zu berücksichtigen: Im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit scheint ein Risiko für nukleare Grossschäden praktisch nicht vorhanden zu sein. In Betracht kommen daher nur Ereignisse mit sehr begrenzten Konsequenzen, z.B. eine Verseuchung durch den Bruch von Probenbehältern oder unbeabsichtigte Fehlhandlungen bei radiochemischen Analysen. Bei derartigen Fällen dürfte die Schadenssumme in der Grössenordnung von Fr. 1.000.- bzw. Fr. 10.000.- liegen. Die Wahrscheinlich-

keit für ihr Auftreten ist jedoch ebenfalls klein. Ausserdem sind Dritte, die durch derartige Ereignisse geschädigt würden, durch die obligatorische Haftpflichtversicherung der Anlageninhaber gedeckt. Somit beschränken sich die ungedeckten Fälle auf die an den nuklearen Anlagen selbst entstehenden Schäden.

Es ist vorauszusehen, dass sich die Anlageninhaber zur Deckung dieser Schäden an die Eidgenossenschaft halten würden. Schon jetzt eine generelle Lösung für diese Haftungsfrage vorzusehen, dürfte jedoch nicht notwendig sein. Als zweckmässiger erscheint es, im konkreten Fall eine ad hoc-Regelung zu treffen.

3. Ein weiteres Problem hat sich aus dem Vorbehalt ergeben, den die Schweiz bei der Ratifizierung des Statuts der IAEO angebracht hat. Dieser lautet folgendermassen:

"Bei Anlass der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde betreffend das Statut der Internationalen Atomenergie-Agentur bringt die Schweiz den Vorbehalt von allgemeiner Tragweite an, dass ihre Mitarbeit an der Internationalen Atomenergie-Agentur, insbesondere was die Beziehungen dieser Organisation zur Organisation der Vereinten Nationen betrifft, nicht über den Rahmen hinausgehen kann, der durch ihre Stellung als immerwährend neutraler Staat vorgezeichnet ist. Im Sinne dieses allgemeinen Vorbehalts bringt sie im besonderen ihren Vorbehalt sowohl gegenüber dem Wortlaut des Artikels III Buchstabe B Ziff. 4 des Statuts zum Ausdruck als auch gegenüber jeder ähnlichen Bestimmung, welche die erwähnten Bestimmungen in diesem Statut oder in einer anderen Vereinbarung ersetzen oder ergänzen könnte."

Section 23 b) des amerikanischen Standardabkommens ermächtigt den Gouverneursrat der IAEO ausdrücklich, die in Art. XII, C der IAEO-Statuten erwähnten Massnahmen zu ergreifen, falls er zur Ueberzeugung gelangt, dass seitens des kontrollierten Staates eine Verletzung des Kontrollabkommens vorliegt. Diese Massnahmen bestehen in der Meldung des Sachverhalts an die übrigen Mitglieder der Organisation, an den UNO-Sicherheitsrat und die UNO-Generalversammlung sowie in der Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass dem fehlbaren Staat die ihm im nuklearen Sektor gewährte Hilfe reduziert, gänzlich eingestellt oder von ihm sogar zurückverlangt wird.

Nach unserer Auffassung erstreckt sich der erwähnte Vorbehalt ebenfalls auf das trilaterale Kontrollabkommen, d.h. auf die darin erwähnten einschlägigen Bestimmungen des Art. XII, C der IAEO-Statuten. Die Vertreter der beiden andern Parteien haben in den bisherigen Verhandlungen unsere diesbezügliche Auffassung geteilt, und wir haben es uns ausbedungen, uns anlässlich der Unterzeichnung des trilateralen Abkommens von den beiden andern Vertragspartnern diese Auffassung in einer geeigneten Form bestätigen zu lassen.

Abschliessend ist zu den bisherigen Verhandlungen und deren Resultaten nochmals zu betonen, dass es sich um inoffizielle, für keine Partei rechtlich verbindliche Aeusserungen gehandelt hat. Die auf unser Ersuchen getroffenen Sonderregelungen, welche jeweils Abweichungen von der nach bisherigem Kontrollsystem üblichen Usanz darstellen, bedürfen nun noch der offiziellen Genehmigung der zuständigen Instanzen der drei Verhandlungspartner. Von amerikanischer Seite dürften dabei kaum Schwierigkeiten zu erwarten sein. Seitens der IAEO bedarf es der Zustimmung des Gouverneursrats, dessen Verhalten bisher noch nicht feststeht. Es könnte sich daher als nützlich erweisen, die massgebenden Mitglieder dieses Rates vorausgehend über den Charakter und die Beweggründe der für uns wesentlichen Sonderregelungen zu orientieren.

IV.

Das trilaterale Abkommen bildet gewissermassen den rechtlichen Rahmen der von uns zu übernehmenden Kontrolle. Dieser Rahmen muss durch technische und administrative Detailbestimmungen ausgefüllt werden. Das hat durch ein Zusatzabkommen zum trilateralen Vertrag zu geschehen, das, im Gegensatz zur trilateralen Vereinbarung, rein bilateraler Natur, d.h. eine zwischen der Schweiz und der Wiener Agentur auszuhandelnde Angelegenheit ist. In diesem Zusatzabkommen wird den technischen und wirtschaftlichen Eigenschaften unserer nuklearen Anlagen Rechnung getragen werden. Zur Vorbereitung und Realisierung der Zusatzvereinbarung bedarf es gründlicher Sachkennt-

nis und enger Kontakte zu den der Kontrolle unterliegenden nuklearen Anlagen. Aus diesem Grund hat sich während den bisherigen Kontrollverhandlungen eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Politischen Departement und dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement als notwendig erwiesen. Während das EPD in der Angelegenheit des grundlegenden trilateralen Kontrollabkommens federführend ist, ist das Eidg. Amt für Energiewirtschaft des EVED für die Vorbereitung und den Abschluss des erwähnten Zusatzabkommens sowie für die spätere Durchführung der Kontrolle als die sachlich zuständige Instanz zu betrachten.

Die Vorbereitungen für das Zusatzabkommen sind schon weit fortgeschritten. In der Woche vom 29. März bis 2. April des laufenden Jahres haben zwei Vertreter der Wiener Agentur zwecks erster Kontaktnahmen und Abklärung der Verhältnisse das Amt für Energiewirtschaft und unsere nuklearen Anlagen besucht. Ueber die Ergebnisse dieses ersten Treffens haben sich alle Beteiligten - die Vertreter des zuständigen Amtes, der Wiener Agentur und der Inhaber der betreffenden nuklearen Anlagen - in positivem Sinne geäußert.

Infolge der zu erwartenden ständigen Entwicklung der friedlichen Kernenergienutzung in der Schweiz einerseits (z.B. Bau neuer Kernkraftwerke) und in Anbetracht der zukünftigen Möglichkeiten der Verbesserung der Kontrollmassnahmen andererseits, wird es sich als notwendig erweisen, dieses Zusatzabkommen öfters zu ändern und zu ergänzen. Aus diesem Grunde sollte die sachlich zuständige Instanz, d.h. das Eidg. Amt für Energiewirtschaft, die Kompetenz erhalten, mit der IAEO fortlaufend die entsprechenden Modifikationen zu vereinbaren.

VI.

Eine erste Version des als Verhandlungsgrundlage dienenden amerikanischen Standardabkommens ist schon zu einem früheren Zeit-

V.

Sofern unser Land nicht in der Zwischenzeit den Atomsperrvertrag ratifiziert und sich somit nicht der die gesamte friedliche nukleare Tätigkeit erfassenden Sperrvertrags-Kontrolle unterstellt, werden wir, nach Abschluss der vorliegenden Vertragsverhandlungen, auch mit unseren andern Lieferanten im nuklearen Bereich - insbesondere Grossbritannien, Kanada und Schweden - analoge trilaterale Kontrollabkommen abzuschliessen haben, damit die Bedingungen von Art. III/2 a) und b) des Atomsperrvertrages erfüllt und wir weiterhin durch diese Staaten beliefert werden können.

Eine allfällige spätere Ratifizierung des Atomsperrvertrages durch die Schweiz hätte einen Wechsel des Kontrollsystems zur Folge. Die bestehenden trilateralen Kontrollabkommen würden hinfällig und müssten durch einen auf dem Sperrvertrags-Kontrollsystem basierenden Kontrollvertrag ersetzt werden. Die sich für unser Land aus einem derartigen Wechsel ergebenden Probleme sind ebenfalls bereits diskutiert worden. Die Wiener Agentur ist bereit, im Zusatzabkommen zum trilateralen Vertrag - also in den Vereinbarungen, die ausschliesslich zwischen der Agentur und unserem Land ausgehandelt werden - eine grösstmögliche Annäherung an das unter dem Atomsperrvertrag erforderliche Kontrollsystem anzustreben. Das hat den Vorteil, dass zwar bei einer späteren Ratifikation des Atomsperrvertrages ein neuer grundlegender Kontrollvertrag abzuschliessen wäre, das Zusatzabkommen (ein solches ist auch unter dem Sperrvertrags-Kontrollsystem nötig) und somit also die Kontrollpraxis jedoch grösstenteils erhalten blieben.

VI.

Eine erste Version des als Verhandlungsgrundlage dienenden amerikanischen Standardabkommens ist schon zu einem früheren Zeit-

Parteien hat die Schweizerische Regierung auf Verlangen der Regierung den interessierten Stellen anderer Departemente 1) unterbreitet worden. Deren Stellungnahmen haben verschiedene Fragen aufgeworfen. Einige davon haben zu erneuten Modifikationen des Entwurfs geführt, andere haben sich im Verlauf der weiteren Studien und Verhandlungen als gegenstandslos erwiesen. Die nun vorliegende Version des Vertragsentwurfs dürfte somit sämtliche begründeten schweizerischen Forderungen erfüllen.

Da es zu weit führen würde, den gesamten Vertragsentwurf zu kommentieren, erlauben wir uns, Ihnen dessen Text beizulegen.

VII.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob es für den Abschluss des trilateralen Kontrollabkommens einer Zustimmung der Eidgenössischen Räte bedarf, oder ob diese Angelegenheit in die Kompetenz des Bundesrates fällt. Wie bereits eingangs erwähnt, enthält das am 25. März 1966 von den Eidgenössischen Räten genehmigte Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und den USA in Art. XI, A eine Klausel, wonach die IAEO unverzüglich ersucht werden sollte, die Kontrollfunktion bezüglich der von den USA gelieferten Materialien und Anlagen zu übernehmen. Art. XI, B sieht ausserdem noch folgende Sanktion vor: "Im Falle, dass die Parteien zu keiner gegenseitig befriedigenden Vereinbarung über die Bedingungen der im Abschnitt A dieses Artikels vorgesehenen dreiseitigen Abmachung kommen sollten, kann jede Partei durch Kündigung dieses Abkommen (gemeint ist der Kooperationsvertrag) beenden. ... Bei Beendigung durch irgendeine der beiden

1) Abteilung für Wissenschaft und Forschung des EDI; Justizabteilung des EJPD; Bundesanwaltschaft; Finanzverwaltung des EFZD; Generalsekretariat des EVD; Handelsabteilung des EVD.

Parteien hat die Schweizerische Regierung auf Verlangen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika dieser alles spezielle Kernmaterial, das sie auf Grund dieses Abkommens erhalten hat und das noch in ihrem Besitz oder im Besitz von Personen in ihrem Hoheitsgebiet ist, zurückzugeben. ..."

Das zur Diskussion stehende trilaterale Kontrollabkommen zwischen der Schweiz, den USA und der IAEO ist somit unter die Kategorie derjenigen Verträge einzureihen, die lediglich der Vollziehung früherer Staatsverträge dienen und für welche, nach konstanter Praxis, die Genehmigung durch die Bundesversammlung nicht erforderlich ist. Daran dürfte auch die Tatsache nichts ändern, dass beim Ausführungsvertrag die Zahl der Kontrahenten grösser ist als beim zu vollziehenden Vertrag, ist doch die Mitwirkung der dritten Partei - der IAEO - schon im Kooperationsvertrag vorgesehen.

Eine andere Frage ist es, ob allenfalls politische Ueberlegungen die Begrüssung des Parlaments als opportun erscheinen lassen. In diesem Zusammenhang ist folgendes zu beachten: Die Vertreter der USA haben seit Beginn der inoffiziellen Verhandlungen über das trilaterale Abkommen auf einen raschen Vertragsabschluss gedrängt. Sie haben schliesslich angedeutet, dass die zuständigen amerikanischen Instanzen den Vertragsabschluss noch im laufenden Jahr erwarten. Auch seitens unserer Energiewirtschaft, die die Verhandlungen mit den USA über zusätzliche Brennstofflieferungen beschleunigen möchte, besteht ein Interesse an einer baldigen Realisierung der IAEO-Kontrolle. Das Bestreben nach einer raschen Erledigung der Angelegenheit spricht daher gegen eine Vorlage an das Parlament, selbst wenn diese aus innenpolitischen Gründen begrüsst werden könnte.

Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass die zu übernehmende Kontrolle der IAEO in ihrem Gesamtbild praktisch der bisher bei uns zur Anwendung gelangenden bilateralen amerikanischen Kontrolle entspricht (das herkömmliche Kontrollsystem der IAEO ist nämlich eine Nachbildung der schon vorgängig gehandhabten und auch heute noch geltenden amerikanischen Kontrollpraxis). Daher werden sich die ma-

teriellen, finanziellen und administrativen Belastungen der Anlageinhaber und der zuständigen eidgenössischen Instanzen im bisherigen Rahmen halten. Das neue Abkommen bringt für die Schweiz keine neuen Verpflichtungen mit sich, so dass auch aus diesem Grunde die Genehmigung durch die Bundesversammlung nicht nötig ist.

Das Politische Departement und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement beehren sich deshalb, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1. Das Politische Departement wird ermächtigt, durch seine ständige Mission bei der IAEO in Wien den dem Antrag beiliegenden Entwurf für ein trilaterales Kontrollabkommen zwischen der Internationalen Atomenergie-Organisation, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz den beiden andern Vertragsparteien unverzüglich als offiziellen schweizerischen Vertragsentwurf zu unterbreiten, und beauftragt, die allenfalls notwendige Vororientierung der massgebenden Mitglieder des Gouverneursrats der IAEO durchzuführen.
2. Falls die beiden andern Parteien dem Vertragsentwurf zustimmen, wird das Politische Departement ermächtigt, den Vertrag durch seine ständige Mission bei der IAEO in Wien gemeinsam mit den beiden andern Parteien unterzeichnen zu lassen, womit der Vertrag, gemäss Section 32 des Entwurfs, für alle Parteien in Kraft tritt.
3. Das Politische Departement wird beauftragt, sich anlässlich der Unterzeichnung des trilateralen Kontrollabkommens die schweizerische Auffassung, wonach sich der bei Ratifizierung der IAEO-Statuten angebrachte schweizerische Vorbehalt ebenfalls auf das trilaterale Kontrollabkommen erstreckt, von den beiden andern

Vertragsparteien in einer ihm geeignet erscheinenden Form bestätigen zu lassen.

4. Das Eidgenössische Amt für Energiewirtschaft wird ermächtigt, die Verhandlungen des zur Durchführung der IAEO-Kontrolle notwendigen Zusatzabkommens, das sich strikte im Rahmen des trilateralen Kontrollabkommens zu halten hat, mit der IAEO weiterzuführen und dieses Zusatzabkommen wie auch dessen später notwendig werdenden, ebenfalls im Rahmen des trilateralen Kontrollabkommens zu haltenden Aenderungen und Ergänzungen mit der IAEO bindend zu vereinbaren.
5. Das Eidgenössische Amt für Energiewirtschaft wird schliesslich als zuständige eidgenössische Instanz für die Durchführung der im trilateralen Abkommen vorgesehenen Kontrollen bezeichnet.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIE-
WIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Protokollauszug an das Politische Departement (in 10 Exemplaren),
an das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (in 10 Exemplaren).

Uebertragung der den Vereinigten
Staaten von Amerika im Bereich
der friedlichen Verwendung der
Kernenergie zustehenden Kontroll-
rechte auf die Internationale
Atomenergie-Organisation in Wien

3003 Bern, den 22. November 1971

M. 934/Wf/jw

An den Bundesrat

M i t b e r i c h t

zum gemeinsamen Antrag des Eidg. Politischen Departements und des
Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 3. November
1971

Wir sind mit Ziff. 2 des Antrags der beiden Departemente bzw. Abschnitt 32 des Entwurfs, wonach der Vertrag mit der Unterzeichnung in Kraft tritt, nicht einverstanden. Wir b e a n t r a - g e n, das Abkommen sei zwar vom Zeitpunkt seiner Unterzeichnung an vorläufig anzuwenden, jedoch noch nachträglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten. Das definitive Inkrafttreten sei erst durch die Ratifikation herbeizuführen.

Das Eidg. Politische Departement und das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement stellen sich auf den Standpunkt, das zur Diskussion stehende trilaterale Kontrollabkommen gehöre - weil es bereits im Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und den USA vorgesehen sei - zur Kategorie derjenigen Verträge, die lediglich der Vollziehung früherer Staatsverträge dienen und deshalb nach konstanter Praxis keiner Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen. Demgegenüber ist nach unserm Dafürhalten die Frage, ob ein Vertrag den Charakter eines blossen Ausführungsvertrages eines früheren Vertrages hat, auf Grund der Ausgestaltung der beiden Verträge, besonders des späteren, zu beurteilen und nicht in erster Linie danach, ob im früheren der Abschluss eines weiteren Abkommens in Aussicht genommen wurde.

- 2 -

Eine Einzelheit der Ausgestaltung, welche dazu führen muss, dem trilateralen Abkommen die Eigenschaft eines blossen Ausführungsvertrages abzusprechen, erblicken wir darin, dass im trilateralen Abkommen eine neuartige Form der Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen ist. Dies trifft aus den beiden folgenden Gründen zu:

1. Die Schweiz kann gemäss Abschnitt 29 des Abkommens genötigt werden, in einer Angelegenheit, der sie an und für sich gleichgültig gegenübersteht, die Rolle einer Streitpartei zu übernehmen.
2. Das zuständige Organ der Internationalen Atomenergie-Organisation kann gemäss Abschnitt 30 die aufschiebende Wirkung der W^uterziehung seiner Entscheide an das Schiedsgericht ausschliessen.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Koss.