

461.4. - VO/dl/si

Ottawa, den 20. Mai 1976.
Bern, den 4. Juni 1976.VertraulichZusammenfassendes Protokoll

über die Verhandlungen vom 12. und 13. Mai 1976 zwischen einer schweizerischen und einer kanadischen Delegation betreffend die Aenderung des schweizerisch-kanadischen Kooperationsabkommens zur friedlichen Nutzung der Atomenergie vom 6. Mai 1958.

Schweizer Delegation

Herren Prof. Dr. C. Zangger, Delegationsleiter, Vizedirektor des Amtes für Energiewirtschaft, EVED;

Dr. H. von Arx, wissenschaftlicher Adjunkt des Rechtsberaters des Eidg. Politischen Departements;

R. Weiersmüller, Botschaftssekretär, Schweizerische Botschaft Ottawa;

P. Vogler, Attaché, Schweizerische Botschaft Ottawa.

Kanadische Delegation

Herren D.W. Fulford, Delegationsleiter, Deputy Director General, Bureau of Economic and Scientific Affairs, MAE;

P.E. Laberge, Director, Transport, Communications and Energy Division, MAE;

G.L. Haynal, Transport, Communications and Energy Division, MAE (nur zeitweise anwesend);

R. Boomgardt, Legal Advisory Division, MAE;

D.C. Manion, Associate scientific advisor, Atomic Energy Control Board.

- 2 -

Die kanadische Delegation legt eingangs die grossen Linien der kanadischen Nonproliferationspolitik dar:

Die zusätzlichen Garantien, die Kanada von seinen Kunden verlangt, sind eine Folge der indischen Kernexplosion. Man war sich - nach diesem Ereignis - mehr und mehr bewusst geworden, dass die damals üblichen Exportbedingungen dem Grundsatz der Nonproliferation nicht genügten. Dies hat zu einem Kabinettsbeschluss geführt, den nuklearen Kunden Kanadas auf bilateralem Weg zusätzliche Garantien aufzuerlegen.

Die entsprechenden Uebereinkommen müssen explizit sein und die Lücken des NPT nach Möglichkeit schliessen. Man gibt sich allerdings keinen Illusionen hin, was letzten Endes der praktische Wert all dieser Uebereinkommen ist. Die gesamte Kontrollpolitik trägt der wachsenden Opposition in der öffentlichen Meinung gegen Exporte nuklearen Materials und Reaktoren Rechnung. Dies bedingt, dass eine eventuelle Aenderung der Politik - z.B. Ausfuhr von Uran nach der Schweiz nach dem 30. Juni, ohne zusätzliche Garantien - vom Kabinett bewilligt werden müsste.

Die Schweizer Delegation bemerkt dazu, dass die Anwendung der neuen Ausfuhrpolitik auf ausnahmslos alle Kunden bedeutet, dass der NPT, dessen Glaubhaftigkeit bis zur indischen Explosion andauernd zugenommen hatte, durch die verlangten zusätzlichen Garantien geschwächt und dass seine Kreditibilität dadurch in Frage gestellt wird. Dies hat für die Schweiz unangenehme Konsequenzen, umso mehr als die Beschlüsse des Londoner Klubs Aussenstehenden nicht zugänglich sind.

Die schwierige Lage der Schweiz wird vor allem auf drei Gebieten deutlich: Energiepolitik, Nonproliferation und Information.

In Bezug auf die Energiepolitik war in den frühen 60er Jahren der Entscheid zugunsten der Nuklearenergie getroffen worden, hauptsächlich aus zwei Gründen: Die Umweltbelastung durch Kernkraftwerke ist bedeutend geringer als durch ölthermische Kraftwerke,

- 3 -

und - damals ein Hauptargument - die Rohstoffe könnten in politisch stabilen, befreundeten Ländern erworben werden, wie Kanada, die Vereinigten Staaten, Australien, Schweden etc. Die kanadische Forderung nach zusätzlichen Garantien komme nun in einem politisch sehr ungünstigen Moment: Sollte die öffentliche Meinung in der Schweiz darüber informiert werden, würde dies die wachsende Resonanz der Atomenergiegegner und der Anti-NPT-Gruppen zusätzlich verstärken.

Bezüglich der Nonproliferation ist die Position des Bundesrates eindeutig: Der NPT wurde 1969 unterschrieben, womit die grundsätzlich positive Einstellung dokumentiert ist. Die Unterschrift war von zwei Vorbehalten begleitet, Ratifikation durch das Parlament und die Universalität des Vertrags. Nachdem letztere nunmehr in einem genügenden Ausmass gewährleistet ist, ist die Ratifikation - nach einigen Schwierigkeiten - im Gange. Von den vier parlamentarischen Hürden wurde die erste (Kommission des Ständerates) genommen, die drei restlichen könnten bis September 1976 überwunden werden. Eine wichtige, noch anstehende Frage ist die des Referendums.

Von Seiten der Opposition gegen den NPT ist einiges zu erwarten: Bekannte NPT-Gegner, die über das schweizerisch-kanadische Problem informiert sind, planen, anlässlich der ständerätlichen NPT-Debatte im Juni mit entsprechenden Argumenten ein Anti-NPT-Lobbying zu organisieren.

Sollte die Ratifikation des NPT aufgrund der verlangten zusätzlichen Garantien scheitern, so sähe man sich gezwungen, dies durch den kanadischen Vorstoss zu erklären.

Obwohl die Haltung der öffentlichen Meinung in Kanada und die entsprechende Reaktion der Regierung verständlich sei, so habe man schweizerischerseits doch etwas Mühe, die systematische Forderung nach Garantien zu verstehen: Zur Stärkung des NPT wäre eine härtere Politik gegenüber Nichtmitgliedstaaten zu bevorzugen.

- 4 -

Was die Information betrifft, so ist der offensichtliche Mangel an Informationsfluss zwischen den beiden Ländern beklagenswert, wenn man in Betracht zieht, dass die Schweiz erst anfangs dieses Jahres offiziell über die zusätzlichen Garantieforderungen orientiert worden ist. Auch hierüber müsste die Öffentlichkeit im Falle von Schwierigkeiten orientiert werden.

Im allgemeinen ist zu bemerken, dass Kanada durch seine Forderungen den NPT stillschweigend erweitert. Wenn dies das Ziel der kanadischen Politik ist, wäre eigentlich die Revisionskonferenz der richtige Ort dafür gewesen.

Es wird an die kanadische Delegation appelliert, Zeitpunkt und Vertraulichkeit der Diskussionen und Entschlüsse im Interesse beider Länder sowie der Idee der Nonproliferation den schweizerischen Gegebenheiten anzupassen.

Die kanadische Delegation bemerkt, dass Kanada dem NPT immer noch hohen Wert beimisst. Er habe allerdings einige Schwächen, insbesondere in Bezug auf Technologietransfers, den Aufbau geschlossener Brennstoffkreise sowie die Lagerung von Plutonium, die praktisch ein potentielleres Kernwaffenarsenal darstellt. Die Frage des geheimnisumwitterten Londoner Klubs stelle sich weniger, da dessen Beschlüsse nur theoretisch geheim seien: Antworten auf Fragen in den verschiedenen Parlamenten sowie Berichte zur Energiepolitik der Mitgliedsländer bewirkten eine relativ hohe Transparenz. Kanada habe nicht die Absicht, den NPT zu schwächen, aber die Vorschriften des Vertrags in bezug auf geschlossene Brennstoffkreise werden ohnehin revidiert werden müssen. Die Ratifikation des Vertrags durch die Schweiz und Japan würde gewisse psychologische Hindernisse zur Lockerung der kanadischen Forderungen beseitigen. Auf jeden Fall liege es Kanada fern, durch zeitlich ungünstige Forderungen der schweizerischen Regierung politische Unannehmlichkeiten zu bereiten. Eine Aenderung der Politik im Sinne einer Fristerstreckung müsste allerdings vom Kabinett (our ministers) gebilligt werden.

Die kanadische Delegation legte am 12. Mai ein zweites, am 13. Juni ein drittes Papier als Vorschlag zu einem Uebereinkommen auf. In der Folge soll versucht werden, den Verhandlungsablauf nach Themenkreisen geordnet darzustellen.

Form des Uebereinkommens

Die kanadische Delegation wünscht, da ein Uebereinkommen bis am 30. Juni unmöglich ist, eine Art Absichtserklärung, die in einem Konsens auf Verwaltungsstufe bestehen könnte, womöglich mit Paraphierung des Textes. Angesichts der Tatsache, dass schweizerischerseits eine Lösung, die irgendeine Publikation verlangt, bis nach Beendigung des NPT-Ratifikationsverfahrens ausgeschlossen wird und die Delegation kein Mandat zur Ausarbeitung eines definitiven Textes besitzt, wird hier kein Beschluss gefasst. Der kanadischen Delegation geht es hauptsächlich darum, dem Kabinett ein Papier vorzulegen, das die guten Absichten der Schweiz dokumentiert, da die Verlängerung der bis zum 30. Juni angesetzten Frist von der Regierung (our ministers) gebilligt werden muss.

Die Frage des Inkrafttretens stellte Probleme der Form: Ursprünglich war kanadischerseits ein einfacher Notenwechsel vorgeschlagen worden. Die Schwierigkeiten der Inkraftsetzung durch die Schweiz stellten hier allerdings einige Probleme: Gewisse Kontrollbestimmungen überdauern 15 Jahre, wären also dem Referendum preisgegeben. Andere, insbesondere solche, die einen administrativen Apparat erfordern, können nicht von einem Tag auf den andern in Kraft gesetzt werden. Als mögliche Zwischenlösung wurde auch an die Form eines Protokolls zum Kooperationsabkommen gedacht. Die kanadische Delegation wünscht, dass zu Paragraph 1 des Arbeitspapiers (Prinzip der nichtmilitärischen Nutzung der Kernenergie, einschliesslich jeder Art von Kernexplosion) aus optischen Gründen (Abbau psychologischer Barrieren) ein Notenaustausch im Sinne einer Interimserklärung stattfinden soll.

Die nukleare Buchhaltung

Kanada geht es nicht um eine zusätzliche Inspektion, sondern um Information über den Fluss nuklearen Materials.

Die schweizerische Delegation machte ihren Standpunkt klar: im Falle einer Ratifikation des NPT würde das in diesem Vertrag vorgeschriebene nationale Buchhaltungssystem eingeführt und herangezogen werden müssen. Andernfalls denke man nicht daran, ein spezielles Buchhaltungssystem aufzustellen, sondern man wolle sich auf dasjenige der IAEO abstützen. In keinem Fall sollte ein doppeltes System (Kanada/IAEA) eingeführt werden. Kanada hat an eine Information im Sinne der IAEA-Möglichkeit gedacht.

Die Modalitäten der Buchhaltung sollen, nach kanadischem Vorschlag, in einem "Administrative Agreement" zwischen dem AECB und der entsprechenden schweizerischen Amtsstelle geregelt werden. Ein "draft Administrative Agreement" wurde von der kanadischen Delegation vorgelegt. Persönlich soll über Ein- und Ausfuhrmengen Bericht erstattet werden. Um im Falle der Nichtratifikation des NPT zu verhindern, dass einerseits eine zusätzliche Buchhaltung eingeführt werden und andererseits die IAEA als "stiller Teilhaber", d.h. Handelnder im Rahmen des schweizerisch-kanadischen Abkommens auftreten muss, wird folgende Lösung in Betracht gezogen: Unter der Bedingung, dass die IAEA technisch dazu in der Lage und gewillt ist, die Informationen zu liefern, würde die Schweiz persönlich bei der IAEA die entsprechenden Informationen beziehen und sie dann Kanada weitergeben. Auch hier wurde weiter kein konkreter Beschluss gefasst.

Der Londoner-Klub

Die kanadische Delegation betont, dass die Beschlüsse des Londoner-Klubs bedeutend transparenter seien, als man allgemein annimmt. Allerdings gingen die kanadischen Garantieforderungen in einem Punkt über den Londoner Minimalstandard hinaus, nämlich bei den besonderen Garantien bezüglich Technologietransfers.

Grundsätzlich gelten die Regeln des Klubs für alle Nicht-kernwaffenstaaten, nach kanadischer Interpretation also auch für Mitglieder der Londoner Gruppe. Dies ist nach Ansicht der Schweizer Delegation der Promotion der Idee der Nonproliferation abträglich: Die Gleichbehandlung von NPT-Staaten und Nicht-NPT-Staaten bedeutet, dass die Unterzeichnung für letztere weniger interessant wird.

Kanada wird innerhalb des Klubs die Idee zusätzlichen Drucks auf Nicht-Unterzeichner wie bis anhin weiter propagieren.

Der Transfer von know-how

Das Hauptproblem hier ist, dass - unter Vorbehalt gegenteiliger Information seitens der Handelsabteilung - schweizerischerseits keine gesetzliche Grundlage besteht, um Ein- oder Ausfuhr von know-how zu kontrollieren, ein Problem, das für nukleares Material und Ausrüstungen nicht besteht, da diese der Import- und Exportbewilligungspflicht unterliegen. Die Ratifikation des NPT würde hier auch keine Lösung bringen, ebenso wenig wie die Regelung auf dem Patentweg (Vorschlag eines Mitglieds der kanadischen Delegation), da dies keine zwischenstaatliche Verpflichtung bedeuten würde.

Nach Paragraph 4 (b) des kanadischen Entwurf wird jede Konstruktion im Empfängerstaat, die einem aus Kanada importierten Produkt entspricht, oder unter deren Zuhilfenahme hergestellt worden ist, oder importierte Erzeugnisse enthält, während 20 Jahren als mit Hilfe importierten know-hows hergestellt betrachtet und deren Nutzung und Export untersteht den Bedingungen des Kooperationsabkommens. Die Schweizer Delegation würde eine Frist von 15 Jahren vorziehen, der kanadische Vorschlag bezieht sich allerdings auf bindende Vorschriften des Londoner-Klubs.

Bemerkungen zum kanadischen Entwurf / No 3

- ad para. 1: Einverstanden (Kanada wünscht Notenwechsel zum Grundsatz der Nonproliferation).
- ad para. 2: Bedeutet, dass praktisch das ganze Kooperationsabkommen von 1958 wie ein dingliches Recht an die Lebensdauer von Ausrüstungen und Materialien geknüpft wird. Dies hat zur Folge, dass die Frage des Referendums abgeklärt werden muss.
- ad para. 3: Einverstanden.
- ad para. 4: Der 20-jährigen Frist im Abschnitt b wären 15 Jahre vorzuziehen. (Kanada ist hier durch Londoner Vorschriften gebunden.)
- ad para. 5 (b): Redaktionelle Aenderungen:
 Zeile 3 "... and in order to assist";
 Zeile 4 "... equipment, facilities and information".
- ad para. 5 (c): Dieser Paragraph wird dem "Administrative Arrangement" einverleibt.
- ad para. 6: Redaktionelle Aenderung:
 Zeile 4 "... and shall be consonant with the recommendation ..."
 Der physische Schutz von Materialien, wie in Appendix B beschrieben, wurde in einem Punkt geändert: "Irradiated Fuel" wird von Kategorie I (maximale Bewachung) in die Kategorie III verschoben.

ad par. 7: Die Schiedsklausel bezieht sich auf das ganze Kooperationsabkommen, hingegen nicht auf das "Administrative Arrangement". Die Anzahl der Richter wird, gemäss schweizerischer Praxis, von drei auf fünf erhöht.

ad "Administrative Arrangement"

Es wird noch einmal betont, dass im Falle der Nicht-Ratifizierung des NPT die Frage der Buchhaltung neu überprüft werden muss.

Ein neues Treffen der Delegationen in Paris, Bern oder Ottawa wurde für Mitte Juli vereinbart.