12. Juni 1978

Schweizerisch-kanadische Verhandlungen betreffend nukleares Kooperationsabkommen. Richtlinien, Delegation

Politisches Departement und Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Gemeinsamer Antrag vom 18. Mai 1978 (Beilage)
Departement des Innern. Mitbericht vom 29. Mai 1978 (Zustimmung)
Militärdepartement. Mitbericht vom 2. Juni 1978 (Zustimmung)
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 1. Juni 1978 (Zustimmung)
Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 2. Juni 1978 (Beilage)
Politisches Departement. Stellungnahme vom 8. Juni 1978 (Zustimmung)

Gestützt auf den gemeinsamen Antrag des Politischen Departements und des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und auf das Mitberichtsverfahren hat der Bundesrat

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

1. Die Verhandlungen mit Kanada betreffend die Aenderung und Ergänzung des schweizerisch-kanadischen "nuklearen" Kooperationsabkommens werden unverzüglich wieder aufgenommen.

2. a. Die schweizerische Verhandlungsdelegation setzt sich wie folgt zusammen:
   - Herr Prof. C. Zangger, Stellvertretender Direktor, Amt für Energiewirtschaft (Delegationschef),
   - Herrn Dr. H. von Arx, wissenschaftlicher Adjunkt, Politisches Departement
   - Herr Dr. R. Madöry, Handelsabteilung

   b. Es bleibt dem Delegationschef vorbehalten, nach Bedarf bei Verhandlungen in Ottawa Angehörige der dortigen Botschaft, bei Verhandlungen in Bern weitere Mitarbeiter der Bundesverwaltung beizuziehen.

   c. Die Kosten für jedes Delegationsmitglied werden von seinem Departement getragen.

3. Die vorgelegten Ausführungen gelten, unter Berücksichtigung des Mitberichtsverfahrens, für die schweizerische Delegation als Richtlinien.

4. Der Chef der schweizerischen Delegation oder der Schweizerische Botschafter in Ottawa wird ermächtigt, den Text des Zusatzabkommens zu paraphieren, sofern das in Uebereinstimmung mit den Richtlinien möglich ist.

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- EPD	6	zum Vollzug
- VED	5	" "
- EDI	3	zur Kenntnis
- EMD	4	" "
- FZD	7	" "
- EVD	5	" "
- EFK	2	" "
- FinDel	2	" "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:
Schwarz

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIE-
WIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

o.324.22.
o.713.333. - AX/fl

Bern, den 18. Mai 1978

An den Bundesrat

Schweizerisch-kanadische Verhandlungen betreffend nukleares Kooperationsabkommen - Bericht und Antrag für neue Instruktionen

I. Bericht über die bisherigen Verhandlungen

Der Startschuss zu den schweizerisch-kanadischen Verhandlungen über ein Zusatzabkommen zum bestehenden nuklearen Kooperationsabkommen von 1958 erfolgte am 30. Dezember 1975. Die damals vom kanadischen Botschafter in Bern übermittelten kanadischen Forderungen waren verbunden mit der Androhung eines Embargos ab 1. Januar 1976. Der Lieferstopp konnte jedoch in der Folge in zwei Etappen um ein Jahr hinausgeschoben werden.

Seit Beginn 1976 fanden zwischen den zuständigen Amtsstellen der beiden Staaten in Bern und in Ottawa verschiedene Vorgespräche statt. Diese bildeten in der Folge die Grundlage für den Beschluss des Bundesrates vom 20. Oktober 1976, mit welchem die offizielle schweizerische Verhandlungsdelegation unter Leitung von Prof. C. Zangger, Stellvertretender Direktor des Amts für Energiewirtschaft, bestellt und die erforderlichen Instruktionen erteilt wurden. Die anschliessenden offiziellen Verhandlungen verliefen vorerst recht positiv, so dass man ihren Abschluss auf Ende 1976 erwarten durfte. Es sollte dann aber insbesondere aus folgenden Gründen anders kommen:

- Die Kanadier begannen, bei jeder neuen Verhandlungsrunde neue, zusätzliche Forderungen zu stellen.

- In der Schweiz genehmigte in der Wintersession 1976 der Nationalrat als zweiter Rat den Atomsperrvertrag. Damit hatte die schweizerische Delegation von einer neuen Basis auszugehen, stammte doch ihr Verhandlungsmandat aus der "Zeit vor dem Sperrvertrag". Einerseits war nun ihr Verhandlungsspielraum eingeschränkt, anderseits ihre Position gegenüber Kanada gestärkt. Die neue Situation wurde zusätzlich akzentuiert durch die als Folge der parlamentarischen Sperrvertragsdebatte eingetretene starke Sensibilisierung von Parlament und Wirtschaftskreisen.

Zu Beginn des Jahres 1977 wurden die Kanadier über die neue Situation und die sich daraus ergebenden Konsequenzen informiert. Der daraufhin von Kanada überarbeitete, heute noch vorliegende Entwurf für ein Zusatzabkommen trug den neuen Gegebenheiten jedoch nur in sehr beschränktem Umfange Rechnung. Ein letzter Versuch auf Delegationsebene, bei den Kanadiern Verständnis für unsere neue Lage zu wecken, scheiterte im März 1977. In der Folge reifte der Plan eines Schreibens von Herrn Bundesrat Graber an Premier Trudeau. Er erhielt am 6. Juni 1977 die Zustimmung des Gesamtbundesrats; das Schreiben wurde am 23. Juni 1977 dem kanadischen Premierminister überreicht. Die Antwort Trudeaus vom 9. September 1977 brachte für keines der anstehenden Probleme eine Lösung.

Das Verhandlungsklima wurde durch das am 1. Januar 1977 schliesslich in Kraft getretene kanadische Uranexport-Embargo zusätzlich belastet. Es richtete sich - und richtet sich noch immer - gegen Staaten, welche die Kooperationsverhandlungen mit Kanada noch nicht beendigen konnten. Zum damaligen Zeitpunkt waren, ausser der Schweiz, die EURATOM, Japan und Schweden betroffen. Diese bemühten sich denn auch darum, ihre Haltung gegenüber Kanada zu koordinieren.

Das gelang insbesondere zwischen der Schweiz, der EURATOM und Japan, welche, mit Ausnahme einiger spezifischer EURATOM-Fragen, im Verlauf ihrer Verhandlungen mit Kanada weitgehend auf dieselben Probleme gestossen waren. Wenn schliesslich um die Jahreswende 1977/1978 die kanadische Position in den fraglichen Punkten doch eine gewisse Aufweichung erfuhr, so ist das unter anderem auf diese abgestimmte Haltung dreier Verhandlungspartner Kanadas zurückzuführen.

Im September 1977 beugte sich Schweden den kanadischen Forderungen. Im Dezember desselben Jahres kam es nach hartem Ringen zu einer Einigung zwischen Kanada und der EURATOM, die allerdings nur durch ein - wenn auch begrenztes - Nachgeben Kanadas ermöglicht wurde. Im Januar 1978 führten schliesslich auch die kanadisch-japanischen Verhandlungen zum Erfolg, wobei Kanada wiederum Zugeständnisse, vergleichbar denjenigen gegenüber der EURATOM, machen musste. Beide Seiten, sowohl Kanada auf der einen als auch sein jeweiliger Verhandlungspartner auf der andern, haben in den zuletzt erwähnten Fällen somit etwas erreicht. Beide Seiten dürften damit aber nicht voll befriedigt sein, haben doch beide ihre ursprünglichen Vorhaben zurückstecken müssen. Die gegenwärtigen Verhältnisse scheinen aber nichts anderes zuzulassen. Das müssen auch wir bei den weiteren Verhandlungen mit Kanada in Betracht ziehen. Kanada seinerseits scheint diese Lehre ebenfalls schon gezogen zu haben, hat es doch bereits signalisiert, es werde uns gleiche Bedingungen wie der EURATOM resp. Japan zugestehen.

Während die erste, inoffizielle Verhandlungsphase innerhalb der Verwaltung vor allem in Zusammenarbeit zwischen dem federführenden Politischen Departement (Rechtsberater) und dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Amt für Energiewirtschaft) vorbereitet wurde, zeigte sich in der zweiten Hälfte 1976 die Notwendigkeit, auch das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung) direkt einzubeziehen, da sich die kanadischen Unterhändler hinsichtlich der Kontrollen bei der Weitergabe von sensitiven Gütern sehr hartnäckig

verhalten hatten. Wenn erforderlich, stand auch ein Vertreter des Departements des Innern (Amt für Wissenschaft und Forschung) zur Verfügung. Ausserdem wurden Vertreter der betroffenen Wirtschaftskreise - der Energiewirtschaft und der Exportindustrie - regelmässig konsultiert.

Von Seiten der Energiewirtschaft wäre man von Anfang an bereit gewesen, den kanadischen Forderungen nachzugeben, da man der Auffassung ist, es würden sich daraus für die Kernkraftwerkgesellschaften keine untragbaren Belastungen ergeben. Die beiden Gesellschaften Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG und Kernkraftwerk Leibstadt AG kamen vielmehr durch den Misserfolg der Verhandlungen und durch das Embargo in beträchtliche Schwierigkeiten. Beide können privatrechtlich gesichertes und teilweise bereits bezahltes Uran nicht mehr aus Kanada herausbringen, was, nach Aussagen der Betroffenen, bereits finanzielle Einbussen in der Grössenordnung von Dutzenden von Millionen Franken verursacht hat. Die KKW Gösgen-Däniken AG musste zur Einhaltung ihres Programms ausserdem in einer Art Notoperation Ersatzuran aus einem andern Staat besorgen, was wiederum mit bedeutenden finanziellen Mehraufwendungen verbunden war (möglicherweise trifft das auch für Leibstadt zu).

Demgegenüber konnte sich die Exportindustrie durch gewisse kanadische Forderungen - insbesondere jene im Bereich der Kontrolle des Informationstransfers - als schwer beeinträchtigt betrachten. Das gilt vor allem für die Firma Sulzer, welche nicht nur den Informationsaustausch im Bereiche der Schwerwasserproduktion zwischen dem Stammhaus in der Schweiz und der Tochter in Kanada behindert sieht, sondern gerade wegen des Bestehens einer kanadischen Tochter Gefahr läuft, bei gewissen "nuklearen" Geschäften mit Drittstaaten zuerst die Zustimmung der kanadischen Regierung einholen zu müssen. Ausserdem äussern die Vertreter der Exportindustrie ernsthafte Zweifel an der praktischen Durchführbarkeit der kanadischen Bedingungen betreffend die Informationstransfer-Kontrolle. Trotz dieser Bedenken erklärten sich im Verlauf der Verhandlungen die

Vertreter der Exportindustrie, wenn auch ohne Begeisterung, bereit, dem kanadischen Druck notfalls nachzugeben, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass eine besonders schwerwiegende Bestimmung im Artikel über die Informationstransfer-Kontrolle gestrichen würde (vgl. dazu weiter unten). Ein Grund für diese Haltung wird darin liegen, dass ohne das von Kanada verlangte Zusatzabkommen unserer Exportindustrie insofern Nachteile erwachsen würden, als die nukleare technologische Zusammenarbeit mit Kanada kaum mehr möglich wäre.

Für den Bundesrat stellt sich aber nicht nur die Aufgabe, einen Mittelweg zwischen diesen divergierenden wirtschaftlichen Positionen zu finden; vielmehr muss er in den internationalen Nuklear- und Nonproliferationsfragen eine grundsätzliche Politik verfolgen. In dieser Hinsicht haben sich Schwierigkeiten mit Kanada ergeben, weil die kanadische Politik über das durch den Atomsperrvertrag und den Londoner Klub generalisierte und multilateralisierte Niveau der Massnahmen gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen hinaus geht. Unser Land, wie auch die EURATOM (sowie die meisten ihrer Mitglieder) und Japan bekämpfen grundsätzlich die in der kanadischen Politik zum Ausdruck kommende Tendenz, und zwar vor allem aus folgenden Gründen: Erstens ist die internationale Ordnung im Nuklear- und Nonproliferationsbereich durch den Atomsperrvertrag - und in einem gewissen Sinn auch durch die Richtlinien des Londoner Klubs - geklärt und vereinfacht worden. Diese Ordnung wird durch individuelle Massnahmen wieder in einem der internationalen nuklearen Zusammenarbeit abträglichen Umfange durcheinander gebracht. Das lässt sich jedoch zumindest mit dem Sinn des Atomsperrvertrags nicht vereinbaren. Zudem wirkt ein Staat wie Kanada, wenn er mit seinen Forderungen in bilateralen Uebereinkommen durchdringt, als Vorbild für weitere Staaten, welche dann auf bilateralem Weg ebenfalls ihre individuellen Nonproliferationsideen zu verwirklichen suchen, was schliesslich zu einer völligen Konfusion führen könnte. Zweitens wird durch ein solches Vorgehen der Atomsperrvertrag als Basis der weltweiten Nonproliferationsbemühungen noch auf andere

Weise beeinträchtigt. Da die zusätzlichen individuellen Massnahmen sämtlichen Kundenstaaten auferlegt werden, gleichgültig, ob sie Partei des Sperrvertrags sind oder nicht, wird nicht nur der Sperrvertrag in Misskredit gezogen, sondern auch ein gewichtiges Motiv zu einem Beitritt zum Sperrvertrag beseitigt. Diese Entwicklung kann sich, falls nicht frühzeitig in Grenzen gehalten, schlussendlich kontraproduktiv auswirken. Sie ist umso bedauerlicher, als die Mehrheit der fraglichen individuellen Massnahmen im Bemühen gegen die weitere Verbreitung von Kernwaffen keinen zusätzlichen Gewinn einbringen und somit überflüssig sein dürfte.

II. Unsere Probleme mit dem noch vorliegenden Entwurf und die in den Verträgen mit Schweden, EURATOM und Japan gefundenen Lösungen

1. Die Dauer des Kooperationsabkommens

Gemäss Notenaustausch zwischen der schweizerischen und der kanadischen Regierung vom 1. Dezember 1971 wird das Kooperationsabkommen von 1958 jeweils stillschweigend um ein Jahr verlängert, sofern keine Kündigung durch eine der Parteien sechs Monate vor Ablauf seiner Gültigkeitsdauer erfolgt. Somit könnte jede Vertragspartei dem Abkommen ein Ende setzen und in der Folge die von der andern Seite erhaltenen Materialien, Einrichtungen und Informationen ohne irgendwelche Auflagen nutzen.

Diese im Hinblick auf die Nonproliferation nicht unproblematische Regel findet man in vielen älteren Kooperationsabkommen. Die mit ihr verbundene Gefahr wurde durch den Atomsperrvertrag nicht beseitigt; denn sowohl er als auch die mit ihm zusammenhängende, durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) vorzunehmende Sperrvertrags-Kontrolle sind kündbar. Seit einiger Zeit haben daher gewisse Lieferstaaten (die USA z.B. bereits seit den Sechzigerjahren) begonnen, gewisse Bedingungen betreffend Verwendung, Ueberwachung und Wiederausfuhr sozusagen dinglich an die in Dritt-

staaten gelieferten nuklearen Güter zu binden, so dass die fraglichen Auflagen so lange Geltung haben, wie die Güter oder die mit ihrer Hilfe geschaffenen Kernmaterial-Folgegenerationen sich noch im belieferten Staat befinden und dort noch nuklear genutzt werden können, gleichgültig, ob das ursprüngliche Abkommen, auf Grund dessen sie in den fraglichen Staat gelangt sind, noch in Kraft ist oder nicht. Auch die Richtlinien des Londoner Klubs empfehlen den Klubmitgliedern, grundsätzlich so vorzugehen (Punkt 4 der Richtlinien).

Es handelt sich hierbei zweifellos um ein zweckmässiges Mittel im Kampf gegen die weitere Verbreitung von Kernwaffen, das allerdings in einem gewissen Widerspruch zum kündbaren Atomsperrvertrag zu stehen scheint. Letzterer umfasst jedoch nicht nur die zwischen Staaten ausgetauschten nuklearen Güter, sondern auch die autarken nuklearen Tätigkeiten eines über keine Kernwaffen verfügenden Mitgliedstaates, wie z.B. selbständig errichtete und mit eigenem Kernmaterial betriebene Kernkraftwerke. Der Sperrvertrag wäre kaum zustande gekommen, wenn er von den Vertragsparteien einen grundsätzlichen und unkündbaren Verzicht auf die Beschaffung eigener Kernwaffen, sei es mit fremder Hilfe, sei es mit ausschliesslich eigenen Mitteln, verlangt hätte. Hingegen kann er zwei Staaten, selbst wenn sie Vertragsparteien sind, nicht daran hindern, bilateral zu vereinbaren, dass die zwischen ihnen ausgetauschten nuklearen Güter nie zu Waffenzwecken verwendet werden.

Eine andere grundsätzliche Frage, die jedoch nicht jetzt sondern erst bei einem allfälligen späteren Streitfall zwischen solchen Staaten abgeklärt werden muss, stellt sich dahingehend, ob derartige "Verdinglichungen" im Völkerrecht überhaupt möglich sind.

Kanada schlägt zur Lösung des dargelegten Problems in Art. II des noch vorliegenden Entwurfs für ein Zusatzabkommen vor, das gesamte Abkommen so lange in Kraft zu belassen, als dem Abkommen unterworfene Güter sich noch im Hoheitsbereich des einen Partners befinden, sofern die Parteien nicht vereinbart haben, die fraglichen

Güter nicht mehr zu nutzen oder sie nicht irgendeine andere zweckdienliche Regelung gefunden haben (vgl. Beilage 1 A). Diese Lösung entspricht, von einigen formellen Abweichungen abgesehen, denjenigen in den Verträgen Schweden-Kanada (Beilage 1 B), EURATOM-Kanada (Beilage 1 C) und Japan-Kanada (Beilage 1 D).

Die vorangehenden Bemerkungen, insbesondere auch die zuletzt erwähnten Verträge, führen zum Schluss, dass es kaum realistisch sein dürfte, in diesem Punkt von den Kanadiern eine Aenderung ihrer Haltung zu erwarten. Eine Geltungsdauerklausel, wie sie der noch vorliegende Entwurf und die Abkommen mit Schweden, EURATOM oder Japan enthalten, ist zwar nicht sonderlich sympathisch, dürfte für uns jedoch trotzdem annehmbar sein, weil sie erstens für die direkt betroffenen Kreise unserer Energiewirtschaft kein grosses Problem darstellt, weil zweitens die Schweiz einem andern Lieferstaat (USA) gegenüber bereits ähnliche Auflagen übernommen hat und weil drittens die Klausel nicht im Widerspruch zu der von uns grundsätzlich vertretenen Politik gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen unter Aufrechterhaltung der Freiheit der friedlichen Nutzung der Kernenergie steht. Hingegen - und das ist neben den politischen Ueberlegungen ein für die Schweiz negativ zu bewertender rechtlicher Aspekt - wird eine solche Geltungsdauerklausel bedingen, dass das Abkommen gemäss Art. 89 Abs. 3 a (oder eventuell über Abs. 4) dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterliegt.

2. Die Kontrolle des Informationsaustauschs

Die Richtlinien des Londoner Klubs, dem bekanntlich auch die Schweiz angehört, empfehlen den Klub-Mitgliedern, einem nicht über Kernwaffen verfügenden Empfängerstaat gewisse nukleare Informationen nur unter bestimmten Bedingungen betreffend die Verwendung, die Kontrolle und den Reexport zu übertragen. Es geht dabei um Informationen im Bereich der Anreicherung, der Wiederaufbereitung und der Schwerwasserproduktion, um sogenannte sensitive Informationen also, die zur Produktion von Kernwaffenmaterial führen können. Von dieser Bestimmung werden nur technische Daten in physischer Form betroffen, z.B. Konstruktionspläne, Berechnungen usw., sofern sie

nicht schon veröffentlicht sind. Die Ableitung von Informationen aus übertragenen Gegenständen oder Anlagen der erwähnten drei Kategorien ist nach Londoner Klub ebenfalls als Informationsübertragung zu verstehen. Deshalb enthalten die Londoner Richtlinien noch eine Präsumtion, wonach alles als unter Verwendung von gelieferter Information konstruiert zu betrachten ist, was in einem Empfängerland innert zwanzig Jahren nach Inbetriebnahme einer gelieferten oder mit gelieferten Bestandteilen errichteten Anlage gebaut wird, und gleich oder ähnlich ist wie die letzteren. Es obliegt somit dem Empfängerstaat, das Gegenteil zu beweisen.

In Art. IV Ziff. 2 des noch vorliegenden Entwurfs für ein Zusatzabkommen geht Kanada in zweifacher Hinsicht über den skizzierten Rahmen der Informationstransfer-Empfehlungen der Richtlinien hinaus (vgl. Beilage 2 A). Erstens sollen nicht nur die Informationen über Anreicherung, Wiederaufbereitung und Schwerwasserproduktion, sondern auch jene betreffend die Kernreaktoren erfasst werden. Zweitens soll dem Lieferstaat ein endgültiges Entscheidungsrecht darüber eingeräumt werden, ob im Empfängerland etwas mit "kopierter" gelieferter Information gebaut worden ist oder nicht (Art. IV Ziff. 2 b: "... and such a determination by the other Party shall be conclusive").

Gerade diese beiden Erweiterungen riefen bei der betroffenen schweizerischen Exportindustrie, die bereits den entsprechenden Empfehlungen des Londoner Klubs keine grosse Begeisterung entgegenbringen konnten, die eingangs geschilderten Bedenken hervor, welche natürlich den Kanadiern mit Nachdruck dargelegt wurden.

Bereits im Vertrag mit Schweden hat dann Kanada auf die für unsere Exportindustrie unannehmbare Forderung eines endgültigen Entscheidungsrechts des Lieferanten ("and such a determination by the other Party shall be conclusive") verzichtet (Beilage 2 B). Dasselbe gilt für die Verträge mit der EURATOM (Beilage 2 C) und mit Japan (Beilage 2 D). Die EURATOM-Kanada-Vereinbarung äussert sich

übrigens zur Informationstransfer-Frage nur grundsätzlich und überlässt die detaillierte vertragliche Regelung den einzelnen EURATOM-Mitgliedländern.

In den Verträgen mit der EURATOM und mit Japan hat Kanada dann auch noch seine über die Londoner Richtlinien hinausgehende Forderung des Einbezugs der allgemeinen Reaktortechnologie dahingehend modifiziert, dass nur noch jene der CANDU-Reaktoren erfasst werden soll. Damit überschreitet Kanada die Londoner Richtlinien nur noch im Bereich ihrer eigenen Schwerwasserreaktoren.

Die beiden Modifikationen dürften auch für uns den Weg zur Annahme der kanadischen Informationstransfer-Klausel geebnet haben. Insbesondere scheint es aussichtslos zu sein, unsere bisherigen Bemühungen zur völligen Ausklammerung dieser Frage und zur Beschränkung des Zusatzabkommens auf Material und Ausrüstungen fortzusetzen. Auf die der EURATOM zugestandene Sonderregelung, wonach im Abkommen das Problem nur generell erwähnt, die Detailbehandlung hingegen den Mitgliedstaaten überlassen wird, können wir nämlich nicht pochen. Uebrigens ist die Möglichkeit, dass der nukleare Informationen liefernde Staat daran Bedingungen, insbesondere betreffend den Reexport, knüpft, bereits im Kooperationsabkommen von 1958 vorgesehen (vgl. Beilage 2 E).

Hingegen hat Kanada auf schweizerisches Verlangen in den noch vorliegenden Entwurf eine Klausel eingefügt, die es der Schweiz erlaubt, gegen einen geplanten Informationsaustausch ihr Veto einzulegen (vgl. Beilage 2 F). Das ermöglicht es, von Fall zu Fall unter Berücksichtigung sämtlicher Interessen, sowohl derjenigen des Bundes, als auch derjenigen der direkt betroffenen privaten Kreise, über einen Transfer und die damit verknüpften Auflagen zu befinden. Eine analoge Lösung ist auch mit Japan vereinbart worden.

Selbst wenn wir die in den Verträgen mit EURATOM und Japan enthaltene neue Umschreibung der Informationstransfer-Auflagen grundsätzlich annehmen können, so ist in Betracht zu ziehen, dass wir

vorläufig noch nicht über die für eine Informationstransfer-Kontrolle (Einfuhr- und Ausfuhrbewilligung) notwendigen internen Rechtsgrundlagen verfügen. Aus diesem Grund mussten wir auch gegenüber dem die Informationskontrolle regelnden Prinzip der Richtlinien des Londoner Klubs einen "Vorbehalt" anmelden, wie ihn auch Japan machen musste. Falls, wie vorauszusehen, das Zusatzabkommen dem Parlament vorgelegt wird und dessen Zustimmung erhält, verfügen wir zumindest im Verhältnis zu Kanada über die erforderliche Rechtsbasis zur Durchführung der verlangten Informationskontrolle. Es ist allerdings fraglich, ob sich eine solche in der Praxis auf den Verkehr mit einem Staat beschränken liesse. Das weiter oben umschriebene Vetorecht des Einfuhrstaates, d.h. die Notwendigkeit seiner Zustimmung für jeden einzelnen Informationstransfer-Fall, bietet zudem eine geeignete Handhabe zur praktischen Lösung dieses Problems. Die Frage der Zustimmung zu einem Informationstransfer mit Kanada wird für die Bundesbehörden so nur aktuell, wenn ein Schweizer Unternehmen ein entsprechendes Gesuch stellt und somit auch bereit sein wird, die mit der Informationseinfuhr verbundenen strengen kanadischen Kontrollauflagen zu akzeptieren.

3. Das Mitbestimmungsrecht Kanadas hinsichtlich der Anreicherung kanadischen Urans

Der Londoner Klub empfiehlt seinen Mitgliedern, dass sich bei Weitergabe von Anreicherungsanlagen oder -technologie das Empfängerland verpflichten soll, die Anlage nur mit Zustimmung des Lieferanten auf eine Anreicherung von über 20% auszulegen (Punkt 8 der Richtlinien). Ausserdem empfiehlt er, beim Export von Kernmaterial oder Anlagen, die waffengrädiges Material herstellen können, mit dem Empfängerland wenn immer nötig und möglich Vereinbarungen über die Handhabe des später entstehenden Kernwaffenmaterials zu treffen.

Bereits auf Grund des Kooperationsabkommens von 1958 hat Kanada ein Mitspracherecht, wenn kanadisches Uran z.B. für Anreicherungs-

zwecke in einen Drittstaat verbracht werden soll (Art. II Ziff. 3 a und b). Somit kann in solchen Fällen Kanada auch seine Bedingungen stellen und einen für die Herstellung von Kernwaffen geeigneten Anreicherungsgrad verbieten. Dieses Mitspracherecht fehlt ihm jedoch, wenn das Material für die Anreicherung nicht in einen Drittstaat geschickt werden muss, sondern im Land des Partners selbst vorgenommen wird. Daher schlägt Kanada in Art. VII des vorliegenden Entwurfs für ein Zusatzabkommen vor, von einem Vertragspartner stammendes Material im Lande des andern Vertragspartners nur mit Zustimmung des ersteren anzureichern, wobei es allerdings nicht angehe, die Zustimmung zwecks Verschaffung wirtschaftlicher Vorteile zu verweigern (vgl. Beilage 3 A). Damit würde jede Anreicherung, auch eine in der Höhe von wenigen Prozenten, erfasst.

Mit dieser Formulierung, die auch den Schweden, der EURATOM und Japan vorgeschlagen worden war, überschritt Kanada die Londoner Richtlinien beträchtlich. In den Verträgen mit der EURATOM und mit Japan wurde die Klausel schliesslich denn auch dahingehend modifiziert, dass die fragliche Zustimmung nur noch bei Anreicherungen von über 20% einzuholen wäre (Beilagen 3 B und C). Damit ist Kanada praktisch wieder in den Rahmen der Londoner Richtlinien zurückgekehrt, welche zwar die Zwanzigprozent-Limite nur bei der Lieferung von Anreicherungsanlagen oder -Informationen erwähnen, hingegen - wie bereits dargelegt - den Mitgliedern empfehlen, auch bei der Uebertragung von Uran gewissermassen eine Hand über das allenfalls später daraus entstehende Kernwaffenmaterial zu halten.

Somit kann von uns nichts mehr gegen eine solchermassen geänderte Mitspracheregel eingewendet werden. Die direkt betroffenen Kreise der Elektrizitätswirtschaft wären sogar bereit gewesen, die ursprüngliche Formulierung zu verdauen.

4. Das Problem der sich überschneidenden Auflagen

Wie bereits im Berichtsteil dargelegt, hatte der Atomsperrvertrag im Bereich der internationalen Nuklear- und Nonproliferationspolitik eine die friedliche Nutzung der Kernenergie und die damit zusammenhängende internationale Zusammenarbeit fördernde harmonisierende Auswirkung gehabt. Unter Sperrvertrags-Mitgliedern konnte man nukleare Güter austauschen, ohne vorher über die dabei zur Anwendung gelangenden Auflagen verhandeln zu müssen.

Ziel des nachfolgenden Londoner Klubs war es, jene zusätzlichen Exportauflagen, welche ab Mitte der Siebzigerjahre von den wichtigsten Exportstaaten als im Kampfe gegen die Proliferationsgefahr notwendige Ergänzung des Atomsperrvertrags betrachtet wurden, ebenfalls zu harmonisieren. Als aber gewisse Lieferstaaten begannen, ihre nuklearen Exporte mit Auflagen zu verknüpfen, die über Atomsperrvertrag und Londoner Richtlinien hinausgingen, tauchten erneut Probleme auf, die man mit der Aera des Atomsperrvertrags als endgültig beseitigt geglaubt hatte.

Verkaufte Kanada unter dem Atomsperrvertrag einem Sperrvertragsstaat X Uran, und wurde dieses in die USA zur Anreicherung gebracht, dort mit amerikanischem Material vermischt und in der Bundesrepublik zu Brennelementen verarbeitet, dann im Staate X in einem aus den Niederlanden stammenden Reaktorkessel abgebrannt und das abgebrannte Material schliesslich nach Grossbritannien zur Wiederaufbereitung geschickt, so bedurfte dies bei keiner der erwähnten Etappen besonderer zwischenstaatlicher Regelungen. In jedem Fall gelangten sowohl beim Export als auch innerhalb des jeweiligen Landes die Bestimmungen des Atomsperrvertrages zur Anwendung.

Heute würde das Material, wenn es im Reaktor des Staates X angelangt ist, nicht nur den Bestimmungen des Atomsperrvertrags, sondern noch jenen des Londoner Klubs - die allerdings ebenfalls harmonisiert sind - und schliesslich den individuellen Auflagen Kanadas und Amerikas unterworfen sein. Würden auch die Bundesrepublik und die

Niederlande über ihre Beiträge noch besondere Rechte beanspruchen, könnten auf demselben Kernmaterial schliesslich fünf oder sechs verschiedene, sich überschneidende oder gar widersprechende Bedingungen lasten. Eine Wiederausfuhr solchen Materials bedürfte schliesslich der Zustimmung mehrerer Länder. Dieses Problem, das sich bereits in begrenztem Umfang im Zusammenhang mit den Richtlinien des Londoner Klubs gezeigt hat, bezeichnet man in der Fachsprache mit dem englischen Begriff des "double or multiple labelling" oder "overlapping". Damit verbunden ist die kaum lösbare Frage der Identifikation des Materials sowie der damit zusammenhängenden Buchführungspflicht. Welche abgebrannten Brennelemente unterstehen, um das vorherige Beispiel einer aus kanadischem und amerikanischem Natururan hergestellten Menge angereicherten Urans zu nehmen, den kanadischen, welche den amerikanischen oder sonstigen Bedingungen? Wenn z.B. nach einer gewissen Zeit ein Drittel des Reaktorkerns ausgewechselt wird, sind es dann Brennelemente, die unter die amerikanischen oder unter die kanadischen Bedingungen fallen? Ins gleiche Kapitel gehört das Problem der Kontamination. Stecken die am kanadischen Material haftenden Bedingungen z.B. das im gleichen Reaktor des Staates X gleichzeitig verwendete, aus Südafrika stammende und in Frankreich angereicherte Uran ebenfalls an? Analoge Fragen können sich auch im Bereich der Einrichtungen und der Informationen stellen.

Die dargelegten Probleme haben bereits im Rahmen des Londoner Klubs zu einem Arbeitsausschuss geführt, dessen Aufgabe es ist, die Schwierigkeiten genau zu definieren und nach Lösungen zu suchen. Anlässlich des ersten Treffens der Arbeitsgruppe von Ende Februar 1978 in Stockholm, an welchem sich auch schweizerische Experten beteiligten, traten insbesondere Japan und Frankreich als Warner vor den mit dem "double or multiple labelling" oder "overlapping of export conditions" verbundenen Gefahren auf. Die USA und Kanada vertraten demgegenüber die Ansicht, es resultierten aus ihren individuellen Forderungen keine wesentlichen Komplikationen. Keine der beiden Extrempositionen liess sich bisher beweisen. Die übrigen in Stockholm teilnehmenden Staaten, worunter auch die Schweiz, konnten mangels

bisheriger praktischer Erfahrungen höchstens gewisse theoretische Ueberlegungen zu den Arbeiten beisteuern. Vorläufig ist man noch kaum über die ersten tastenden Schritte hinausgekommen. Es ist eine weitere Runde für Ende Mai in Stockholm vorgesehen. Eines scheint jedoch bereits jetzt klar zu sein: Wenn eine Lösung der "overlapping"-Probleme tatsächlich notwendig ist, dann dürfte sie zwangsläufig nur multilateral gefunden werden können.

In diesem Sinne enthalten denn auch die Abkommen mit EURATOM und Japan, d.h. die die Abkommen begleitenden Briefwechsel, einen Hinweis auf entsprechende multilaterale Bemühungen (Beilagen 4 A und B).

Ausserdem wird in Anhängen zu beiden Verträgen für den Fall der Mischung oder gleichzeitigen Verwendung von kanadischem und anderem Material eine pro rata-Lösung vorgesehen (Beilagen 4 C und D). Schon zu einem früheren Zeitpunkt haben die Kanadier dasselbe Vorgehen auch uns vorgeschlagen (die Klausel käme voraussichtlich ebenfalls in einen Anhang zum Zusatzabkommen zu stehen). Obwohl die erwähnten Arbeiten der Stockholmer Gruppe bereits dargelegt haben, dass die pro rata-Methode nicht alle Probleme beseitigt, sollte man zumindest mal diesen Weg beschreiten.

Schliesslich wird in einer das japanisch-kanadische Abkommen begleitenden Note noch auf einen im November 1977 zwischen Kanada und den USA erfolgten Notenaustausch hingewiesen, der ebenfalls zur Verminderung der "overlapping"-Sorgen beitragen kann (vgl. Beilage 4 E). Auch dieses Hilfsmittel sollte, sofern es sich als vorteilhaft erweist, von uns beansprucht werden.

5. <u>Endgültige oder interimistische Lösung</u>

Bisher waren die schweizerisch-kanadischen Verhandlungen auf den Abschluss eines endgültigen Zusatzabkommens gerichtet gewesen (endgültig im Gegensatz zu interimistisch). Schweizerischerseits war nur einmal die Idee vorgebracht worden, man könnte vorläufig den

Bereich der Informationskontrolle ausklammern. Das war, wie bereits erwähnt, von den Kanadiern strikte abgelehnt worden.

Die Frage, ob endgültige oder vorerst provisorische Lösung, gewann infolge der Ende vergangenen Jahres eingeleiteten INFCE-Arbeiten (INFCE - International Nuclear Fuel Cycle Evaluation) erneut an Aktualität. Diese Arbeiten sollen sich mit sämtlichen im Zusammenhang mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie auftretenden Probleme, insbesondere auch mit jenen der Proliferation, sowie den geeigneten Massnahmen befassen und nach zwei Jahren mit einem Schlussbericht enden. Man muss daher abwägen, ob erst nach Abschluss der INFCE-Studien neue definitive Vereinbarungen getroffen werden sollen.

In den Verhandlungen zwischen der EURATOM und Kanada muss diese Ueberlegung ebenfalls mitgespielt haben. Das entsprechende Zusatzabkommen enthält denn auch einen interimistischen Teil (vgl. Beilage 5). Nur provisorisch geregelt sind die Fragen der Mitbestimmung im Zusammenhang mit der Wiederaufbereitung, der Anreicherung über 20 Prozent und der Lagerung von Plutonium und hochangereichertem Uran. Alle andern Teile des Zusatzabkommens sind endgültig. Die Vertragsparteien wollen nach Abschluss der INFCE-Arbeiten den provisorischen Teil ebenfalls in die endgültige Form bringen.

Demgegenüber ist das Abkommen mit Japan vollumfänglich definitiv.

Zur gleichen Angelegenheit haben sich die zuständigen kanadischen Instanzen unserem Botschafter in Ottawa gegenüber klar geäussert: Kanada beabsichtigt nicht, mit der Schweiz ein interimistisches Zusatzabkommen abzuschliessen. Man wäre jedoch auf Verlangen der Schweiz allenfalls bereit, eine Lösung analog derjenigen mit der EURATOM in Betracht zu ziehen. Weiter könnte man jedoch nicht gehen.

Eine Abwägung der Vorteile einer endgültigen oder einer Lö-

sung nach EURATOM-Vorbild ist nur während der nächsten Verhandlungsetappe möglich. Sollte sich das EURATOM-Modell eindeutig als die zweckmässigere Variante erweisen, dann sollten auch wir darauf pochen.

6. Die übrigen Bestimmungen des noch vorliegenden Entwurfs

Soweit gegenwärtig ersichtlich, dürften uns die übrigen Bestimmungen des Entwurfs keine Schwierigkeiten bereiten. Sie halten sich ausserdem im Rahmen der entsprechenden Vereinbarungen mit Schweden, der EURATOM und Japan.

III. Das weitere Vorgehen

Die Verhandlungen mit Kanada sollten nun zum frühestmöglichen Zeitpunkt mit folgender Delegation wieder aufgenommen werden:

- Herr Prof. C. Zangger, Stellvertretender Direktor, Amt für Energiewirtschaft (Delegationschef),
- Herr Dr. H. von Arx, wissenschaftlicher Adjunkt, EPD

Ausserdem wäre es von Vorteil, wenn auch die Handelsabteilung (z.B. durch Herrn Dr. R. Madöry) in der Delegation vertreten wäre.

Die Ausführungen des Antrages, unter Berücksichtigung des Mitberichtsverfahrens, hätten der Delegation als Richtlinien zu dienen.

Der Delegationschef oder der Schweizerische Botschafter in Ottawa sollte, soweit in Uebereinstimmung mit diesen Richtlinien möglich, zur Paraphierung des ausgehandelten Textes des Zusatzabkommens ermächtigt sein.

In der Folge hätte der Bundesrat endgültig zum Zusatzabkommen Stellung zu nehmen. Dieses müsste, so wie die Situation jetzt zu beurteilen ist, schlussendlich dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden, denn erstens wird voraussichtlich die Geltungsdauer des bisherigen Abkommens verlängert, und zweitens übernimmt die Schweiz neue Pflichten. Ferner wird es gegebenenfalls dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen.

Auf Grund der vorangehenden Ausführungen beehren sich das Politische Departement und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1. Die Verhandlungen mit Kanada betreffend die Aenderung und Ergänzung des schweizerisch-kanadischen "nuklearen" Kooperationsabkommens sind unverzüglich wieder aufzunehmen.

2. a) Die schweizerische Verhandlungsdelegation setzt sich wie folgt zusammen:

   - Herr Prof. C. Zangger, Stellvertretender Direktor, Amt für Energiewirtschaft (Delegationschef),
   - Herr Dr. H. von Arx, wissenschaftlicher Adjunkt, EPD
   - Herr Dr. R. Madöry, Handelsabteilung

   b) Es bleibt dem Delegationschef vorbehalten, nach Bedarf bei Verhandlungen in Ottawa Angehörige der dortigen Botschaft, bei Verhandlungen in Bern weitere Mitarbeiter der Bundesverwaltung beizuziehen.

   c) Die Kosten für jedes Delegationsmitglied werden von seinem Departement getragen.

3. Die vorangehenden Ausführungen gelten, unter Berücksichtigung des Mitberichtsverfahrens, für die schweizerische Delegation als Richtlinien.

4. Der Chef der schweizerischen Delegation oder der Schweizerische Botschafter in Ottawa wird ermächtigt, den Text des Zusatzabkommens zu paraphieren, sofern das in Uebereinstimmung mit den Richtlinien möglich ist.

EIDG. VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

Beilagen erwähnt

Zum Mitbericht:

- Departement des Innern
- Militärdepartement
- Finanz- und Zolldepartement
- Volkswirtschaftsdepartement

Protokollauszug an:

- Politisches Departement
- Departement des Innern
- Militärdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

177.5

Ausgeteilt

3003 Bern, den 2. Juni 1978

An den Bundesrat

Schweizerisch-kanadische Verhandlungen
betr. nukleares Kooperationsabkommen

Mitbericht

zum gemeinsamen Antrag des Eidg. Politischen Departements und des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 18. Mai 1978

Angesichts der sehr weitgehenden Forderungen Kanadas hinsichtlich Kontrollauflagen war es zweifellos richtig, schweizerischerseits nicht vorschnell darauf einzutreten. Wie insbesondere die inzwischen abgeschlossenen Uebereinkommen zwischen Kanada und den EG sowie Japan zeigen, musste Kanada in einigen wichtigen Punkten zurückstecken.

Da aber die bestehenden Lieferverträge zwischen kanadischen Unternehmungen und schweizerischen Kernkraftwerkbetrieben Ende 1978 auslaufen, ist es wichtig, die Verhandlungen rasch erneut aufzunehmen.

Die wichtigsten Punkte sind unseres Erachtens im Antrag von EPD und EVED sehr klar geschildert. Wir sind jedoch der Meinung, dass ohnehin zunächst der schweizerische Botschafter

20000 3.66 12061/6

in Ottawa den zuständigen kanadischen Stellen unsere Position darlegen sollte. Inwieweit sich später die Entsendung einer Delegation aus Bern rechtfertigt, dürfte sich aus der Reaktion Kanadas ergeben.

In diesem Sinne möchten wir eine Teilnahme von Dr. R. Madöry nur für den Fall vorsehen, dass sich industriepolitische Kontrollprobleme stellen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT