

20. April 1977

VERTRAULICH

Beitritt der Schweiz zum sogenannten Londoner Klub der nuklearen Lieferstaaten

Politisches Departement. Antrag vom 6. April 1977 (Beilage)
 Departement des Innern. Mitbericht vom 13. April 1977

(Zustimmung)

Militärdepartement. Mitbericht vom 15. April 1977 (Zustimmung)
 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
 12. April 1977 (Zustimmung)

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 15. April 1977
 (Beilage)

Politisches Departement. Stellungnahme vom 18. April 1977
 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

1. a. Das Politische Departement wird ermächtigt, durch eine Note an das kanadische Aussenministerium (Kanada wurde vom Londoner Klub mit dieser Aufgabe betraut) den Beitritt zu erklären, womit gleichzeitig der Entschluss bekanntgegeben wird, die schweizerische nukleare Exportpolitik gemäss Richtlinien und Güterliste des Klubs zu handhaben und dessen Empfehlungen zum physischen Schutz von Materialien und Anlagen zu beachten.
- b. In der Erklärung ist darrauf hinzuweisen, dass die Prinzipien betreffend den Informationsaustausch nicht durchgeführt werden können, bis dafür die notwendige rechtliche Basis vorliegt.
- c. Die Erklärung hat sich nach dem Text in Beilage 1 zu richten.
2. Das in der Angelegenheit des Londoner Klubs federführende Politische Departement wird ermächtigt, die Delegation für die Teilnahme an den Klub-Sitzungen zu bestellen, in welcher grundsätzlich auch das Volkswirtschaftsdepartement (ausserwirtschaftliche Aspekte, Exportpolitik) und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Fragen der Versorgung) sowie nach Bedarf auch das Departement des Innern (Probleme betreffend Wissenschaft und Forschung) vertreten sein sollen.
3. Die schweizerische Delegation hat von den vorangehenden Ausführungen im Sinne einer Instruktion Kenntnis zu nehmen.
4. Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement wird mit der internen Durchführung betraut.

- 2 -

5. Weder die Beitrittserklärung noch ihre Beilagen werden veröffentlicht. Die Information erfolgt durch die in Beilage 2 vorgeschlagene Pressemeldung und allfällige gleichartige mündliche Ausführungen.

Protokollauszug (Antrag mit Beilagen) an: Bundesrat

- EPD 10 zum Vollzug
- VED 10 " "
- EDI 3 zur Kenntnis
- EMD 4 " "
- EVD 5 " "

Beitritt der Schweiz zum sogenannten Londoner Klub der nuklearen Lieferstaaten

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAMMELT

I. Kurzer geschichtlicher Überblick

Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Atomsperrvertrag, NPT) ist am 5. März 1970 in Kraft getreten. Von Juni 1970 bis Frühdeceber 1971 beschäftigte sich ein Spezialausschuss der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien (IAEO) mit der Festlegung des im Rahmen des Atomsperrvertrages notwendige Kontrollsystems. Das Ergebnis der Arbeiten dieses Komitees, in welchem auch eine schweizerische Delegation aktiv mitwirkte, ist der Modell-Kontrollvertrag (IAEO-Dokument INPCIRC/153), der seither die Grundlage für alle im Rahmen des Atomsperrvertrages abgeschlossenen Kontrollabkommen gebildet hat (vgl. auch Artikel III/1 Sperrvertrag).

Im Verlauf der Arbeiten des erwähnten Ausschusses, die eine Auseinandersetzung mit allen Aspekten des Atomsperrvertrages erforderten, wurde rasch gewahr, dass die Wasserstoff generelle Formulierung des die Exportauflagen betreffenden Artikels III Ziffer 2 des Vertrages ("Waren und Materialien, die eigens für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von besonders spaltbarem Material vorgesehen oder hergerichtet sind") bei freier Auslegung durch alle dem Vertrag angehörenden Exportstaaten zu diskriminierenden Verzerrungen auf dem internationalen Markt führen könnte, wobei gerade jene Staaten benachteiligt worden wären, die im Interesse der Nonproliferation

o.713.333. - AX/hä

Bern, den 6. April 1977.

VertraulichAn den Bundesrat

Beitritt der Schweiz zum sogenannten Londoner Klub der nuklearen Lieferstaaten

I. Kurzer geschichtlicher Ueberblick

Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Atomsperrvertrag, NPT) ist am 5. März 1970 in Kraft getreten. Vom Juni 1970 bis Frühsommer 1971 beschäftigte sich ein Spezialausschuss der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien (IAEO) mit der Festlegung des im Rahmen des Atomsperrvertrages notwendigen Kontrollsystems. Das Ergebnis der Arbeiten dieses Komitees, in welchem auch eine schweizerische Delegation aktiv mitwirkte, ist der Modell-Kontrollvertrag (IAEO-Dokument INFCIRC/153), der seither die Grundlage für alle im Rahmen des Atomsperrvertrages abgeschlossenen Kontrollabkommen gebildet hat (vgl. auch Artikel III/1 Sperrvertrag).

Im Verlauf der Arbeiten des erwähnten Ausschusses, die eine Auseinandersetzung mit allen Aspekten des Atomsperrvertrages erforderten, wurde man sich gewahr, dass die äusserst generelle Formulierung des die Exportauflagen betreffenden Artikels III Ziffer 2 des Vertrags ("Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen oder hergerichtet sind") bei freier Auslegung durch die dem Vertrag angehörenden Exportstaaten zu diskriminierenden Verzerrungen auf dem internationalen Markt führen könnte, wobei gerade jene Staaten benachteiligt worden wären, die im Interesse der Nonproliferation

die Ausfuhr möglichst vieler Güter den Sperrvertragsbedingungen unterstellt hätten. Um dieser Gefahr vorzubeugen und nach Möglichkeit eine einheitliche Auslegung und Handhabung von Artikel III/2 zu erreichen, trafen sich seit 1971 Vertreter der in Betracht kommenden Exportstaaten regelmässig zu informellen - und vorerst vertraulichen - Arbeitssitzungen. Zum Vorsitzenden der Arbeitsgruppe wurde Prof. C. Zangger, Vizedirektor des Eidg. Amtes für Energiewirtschaft, gewählt, und das Ergebnis der bis 1974 dauernden Bemühungen, eine Liste derjenigen Güter, die als unter Artikel III/2 fallend zu betrachten sind, wird denn auch in Kurzform "Zangger-Liste" genannt (IAEO-Dokument INFCIRC/209).

Folgendes ist klarzustellen: Das Zangger-Komitee hat keine neuen Verpflichtungen geschaffen, es hat nur eine sich bereits aus dem Sperrvertrag ergebende Obliegenheit genauer umschrieben. Die Zangger-Liste stellt auch kein internationales Abkommen dar; immerhin haben sich sämtliche als Exporteure der fraglichen Materialien und Ausrüstungen in Betracht kommenden Sperrvertragsstaaten einseitig bereit erklärt, bis auf weiteres die Auslegung des Zangger-Komitees als eigene Auslegung zu übernehmen.

Der eingangs erwähnte Modell-Kontrollvertrag und die Zangger-Liste dürfen als wohl überlegte, nützliche und heute bewährte Hilfsmittel gegen die Proliferation von Kernwaffen betrachtet werden.

Im Jahr 1974 erhielten die bis dahin positiv verlaufenden Bemühungen gegen die weitere Ausbreitung der nuklearen Massenvernichtungsmittel durch die indische Kernexplosion einen harten Schlag. Dieses Ereignis zeigt auch, dass der Vertrag, solange er geographische Lücken aufweist, gewisse Proliferations-Schlupflöcher offen lässt. Indien hatte insbesondere folgende rechtlichen und faktischen Mängel des Rechtsverhältnisses ausserhalb des Sperrvertrages ausgenützt:

- 3 -

- Die vor dem Atomsperrvertrag abgeschlossenen Kooperationsabkommen verboten in der Regel nur die militärische Nutzung der gelieferten Güter, im Gegensatz zum Atomsperrvertrag, der die Benutzung für Kernwaffen und andere Kernsprengkörper untersagt.
- Während ein dem Sperrvertrag angehörender Staat seine gesamte friedliche nukleare Tätigkeit der IAEO-Kontrolle unterstellen muss, findet das Kontrollsystem ausserhalb des Sperrvertrages nur auf solche Güter Anwendung, die von einem Drittstaat unter Kontrollbedingungen geliefert werden.
- Ueber die Benutzung technologischer Informationen bestanden nur unzulängliche Regeln.

Indien kopierte die ihm von Kanada unter den erwähnten Verwendungs- und Kontrollbedingungen gelieferten Anlagen, schuf sich einen Brennstoffkreislauf, der, weil keine mit Kontrollbedingungen verknüpften Lieferungen von Drittstaaten dafür benötigt wurden, nicht der IAEO-Kontrolle unterstellt werden musste und bezeichnete den Kernsprengkörper schliesslich erst noch als solchen für friedliche Zwecke, womit verbal auch dem Verbot der militärischen Nutzung Genüge getan war.

Bereits an der 1975 in Genf durchgeführten Konferenz zur Ueberprüfung des Atomsperrvertrages zeigte sich als Reaktion auf dieses Vorkommnis die Tendenz praktisch sämtlicher Sperrvertragsparteien - und nicht nur, wie oft fälschlicherweise dargestellt, der Supermächte -, solche Schlupflöcher in Zukunft durch verschärfte Massnahmen im Zusammenhang mit Exporten in nicht zum Sperrvertrag gehörende Staaten zu stopfen. Dem Londoner Klub der Nuklearlieferstaaten blieb es dann vorbehalten, die anlässlich der Ueberprüfungskonferenz aufgestellten Postulate zu einem Grossteil zu realisieren.

Nach den zur Verfügung stehenden Informationen gehen die ersten Zusammenkünfte des Londoner Klubs ebenfalls auf das Jahr 1975 zurück. Auf eine Initiative des durch die indische Explosion direkt betroffenen Kanada hin, und natürlich mit dem Segen der beiden Supermächte, fanden sich vorerst die sieben im Nuklearbereich

wichtigsten Staaten zusammen, nämlich die Kernwaffenmächte Frankreich, Grossbritannien, UdSSR und USA, und die Nichtkernwaffenstaaten Bundesrepublik Deutschland, Japan und Kanada. Im Gegensatz zum Zangger-Komitee hielt sich der Londoner Klub nicht an die rechtlichen Schranken des Sperrvertrages, sondern setzte sich zum Ziel, dessen "geographische" Schlupflöcher durch verschärfte, weitergehende Exportbedingungen zu schliessen. Dabei wurde allerdings nie auf den Sperrvertrag selbst Bezug genommen, womit man es einerseits Frankreich ermöglichte, dem Klub anzugehören, was eindeutig ein Gewinn ist, andererseits aber gewisse eher negative Folgen in Kauf nahm, auf die später zurückzukommen sein wird.

Dem Klub gehören heute 14 Staaten an. Neben den ursprünglichen Mitgliedern haben sich ihm nachträglich Belgien, die DDR, Italien, die Niederlande, Polen, Schweden und die Tschechoslowakei angeschlossen. Unser Land ist ebenfalls zur Mitwirkung eingeladen, und in absehbarer Zeit wird der Klub, wie das Zangger-Komitee, voraussichtlich alle im nuklearen Bereich als Exporteure in Betracht kommenden Staaten und vielleicht sogar noch wichtige nukleare Importländer umfassen.

Die vom Klub ausgearbeiteten Richtlinien stellen ebenfalls kein internationales Abkommen dar. Die Klub-Mitglieder betrachten sie zwar als Bestandteil ihrer jeweiligen nuklearen Exportpolitik, bleiben jedoch frei, jederzeit wieder andere Exportvorschriften zu erlassen.

Schliesslich sei noch erwähnt, dass die gegenwärtigen Richtlinien von den Klub-Mitgliedern als Provisorium betrachtet werden. An der nächsten Klub-Tagung sollen wenn möglich die für die endgültige Fassung noch nötigen Revisions- und Ergänzungsarbeiten durchgeführt werden. Ausserdem ist gegenwärtig im Bereich der Nuklearpolitik alles im Fluss. Es ist in unserem Interesse, wenn die weiteren Entwicklungen auf der Basis von Verhandlungen statt nach Diktat einiger weniger Staaten erfolgen. Möglicherweise wird der Klub in absehbarer Zeit durch ein neues Gebilde ersetzt. Auch in diesem Fall ist unsere Ausgangslage besser, wenn wir vorher bereits dem Klub angehört haben.

II. Die Richtlinien des Londoner Klubs

1. Zweck und Mittel des Londoner Klubs

Die Mitglieder des Klubs wollen, um es nochmals zu wiederholen, durch Verschärfung der Exportbedingungen die sich aus den geographischen Lücken des Atomsperrvertrages ergebenden Proliferationsschlupflöcher stopfen. Dabei müssen sie über den rechtlichen Rahmen des Atomsperrvertrages hinausgehen. Der Klub wird, um die Massnahmen wirkungsvoll zu gestalten und Konkurrenzverzerrungen auf dem internationalen Markt zu verhindern, in absehbarer Zeit alle im nuklearen Bereich als Exporteure in Betracht kommenden Staaten umfassen müssen.

2. Die von den Massnahmen betroffenen Staaten

Die dem Klub angehörenden Exportstaaten stellen die in den Richtlinien umschriebenen Bedingungen beim Export gewisser Güter in Nichtkernwaffenstaaten, gleichgültig, ob diese dem Atomsperrvertrag oder sogar dem Londoner Klub selbst angehören oder nicht. Der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Sperrvertrags- und Nichtsperrvertragsstaaten hat zwei Gründe: Erstens ermöglichte er die Mitwirkung Frankreichs, zweitens genügen nach Ansicht verschiedener Klub-Mitglieder hinsichtlich einiger kritischer Staaten die Bedingungen des Atomsperrvertrags nicht, um Gewähr gegen eine spätere militärische Verwendung der für friedliche Zwecke gelieferten Güter zu verschaffen.

Trotz dieser Argumente ist wohl die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Mitgliedern des Sperrvertrags und Aussensternern die bedauerlichste Eigenheit der Richtlinien. Wenn ein Staat, der völkerrechtlich auf den Erwerb von Kernwaffen verzichtet hat, gleich behandelt wird wie ein Staat, der diesen Verzicht nicht geleistet hat, vermindert sich das Interesse an einer Mitgliedschaft beim Nonproliferationsabkommen. Ausser-

dem wird damit die privilegierte Stellung der Kernwaffenstaaten erneut unterstrichen, sind sie doch die einzigen, denen man ohne die Auflagen des Klubs liefern darf.

3. Die Liste des Londoner Klubs

In derselben Weise wie das Zangger-Komitee die Liste jener Güter zusammenstellte, bei deren Ausfuhr die in Artikel III/2 des Atomsperrvertrags enthaltenen Exportbedingungen anzuwenden sind, musste auch der Londoner Klub die Güter bestimmen, mit welchen seine Exportauflagen verknüpft werden sollen. Er stützte sich dabei auf die im Zangger-Komitee geleistete Vorarbeit, übernahm die Zangger-Liste, ergänzte und erweiterte sie jedoch in dreifacher Hinsicht:

- Die erste Ergänzung betrifft die Ausrüstungsgegenstände für Anreicherungsanlagen (Zangger-Liste, Punkt 2.5.1). Bereits während der Arbeiten im Zangger-Komitee verlangten verschiedene Experten, unter ihnen auch die schweizerischen, man solle nicht nur generell von "Ausrüstungsgegenständen, die speziell für die Isotopentrennung vorgesehen oder hergerichtet sind" sprechen, da eine solche Umschreibung keine klare Abgrenzung und Ueberwachung ermögliche. Die Staaten, welche damals über die Anreicherungstechnologie verfügten, waren jedoch nicht bereit, einzelne wesentliche Bestandteile anzugeben. Der Londoner Klub hat nun in einem kommentierenden Anhang zu seiner Liste sieben Bestandteile aufgeführt, die unter den generellen Begriff fallen. Die Entwicklung ist grundsätzlich richtig; leider geht aber die Umschreibung der aufgeführten Bestandteile noch nicht genügend weit, um das bereits im Zangger-Komitee angestrebte Ziel zu erreichen und Zweifelsfälle zu vermeiden.
- Die zweite Ergänzung betrifft die Schwerwasserproduktionsanlagen. Ebenfalls schon im Rahmen des Zangger-Komitees wollten verschiedene Teilnehmer solche Anlagen und ihre wesent-

lichen Bestandteile den Exportbedingungen des Sperrvertrages unterstellen, da sie bei der Beschaffung von Kernwaffenmaterial allenfalls eine bedeutende Rolle spielen können. Die Verwirklichung des Vorhabens scheiterte an der Opposition jener Delegierten, die - wie die schweizerischen - darauf hinwiesen, dass damit der rechtliche Rahmen des Sperrvertrages gesprengt würde. Was damals aus rechtlichen und grundsätzlichen Ueberlegungen nicht möglich gewesen war, wurde dann im Rahmen des Londoner Klubs nachgeholt. Er hat die Anlagen für die Produktion von schwerem Wasser, Deuterium und Deuterium-Verbindungen sowie speziell dafür vorgesehene oder hergerichtete Ausrüstungsgegenstände in seine Liste aufgenommen.

- Auch die letzte Erweiterung stand bereits bei der Ausarbeitung der Zangger-Liste zur Diskussion, wurde dort aber wiederum mit dem Hinweis auf die durch den Sperrvertrag gesetzten rechtlichen Grenzen abgelehnt. Es handelt sich um die nuklearen Informationen. Da der Londoner Klub in seinen Richtlinien Bedingungen für den Austausch nuklearer Informationen aufstellt (vgl. weiter unten), hat er in seiner Liste, d.h. in einem weiteren kommentierenden Anhang dazu, die in Betracht kommenden Informationen umschrieben. Er beschränkt sich dabei auf Informationen, welche "sensitive" Güter betreffen, d.h. solche Anlagen oder Einrichtungsgegenstände, die in enger Verbindung mit der Herstellung von Kernwaffenmaterial stehen, wie Anreicherungsanlagen, Wiederaufbereitungsanlagen und Schwerwasserproduktionsanlagen. Die fraglichen Informationen können in Plänen, Beschreibungen, Berechnungen, Filmen usw., oder aber auch in gelieferten Anlagen oder Bestandteilen enthalten sein. Mit der Erfassung der Informationen will man einem weiteren "indischen" Fall vorbeugen, spielte doch dabei das Kopieren von in gelieferten Anlagen enthaltenem Wissen eine wesentliche Rolle.

4. Die beim Export der Güter zu stellenden Bedingungen

Die Bedingungen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die Regierung des Empfängerlandes muss eine formelle Erklärung abgeben, wonach die gelieferten Güter nicht für die Herstellung von Kernsprengkörpern (militärischen und friedlichen) benutzt werden. Sperrvertragsparteien haben diese Bedingung bereits erfüllt.
- Das Empfängerland hat die in der Liste enthaltenen Güter wirksam gegen Ueberfälle, Terroranschläge, Diebstahl usw. zu schützen. Dieser Schutz ist auch auf Transporte nuklearen Materials anzuwenden. Der Umfang des Schutzes hat sich nach internationalen Empfehlungen zu richten, wie sie ursprünglich im Rahmen der IAE0 ausgearbeitet worden sind.
- Die in der Liste aufgeführten Güter dürfen nur geliefert werden, wenn im Empfängerstaat die IAE0-Kontrolle durchgeführt wird. Die Kontrolle soll sich dabei nach einer früheren Weisung des IAE0-Gouverneursrats richten (IAE0-Dokument GOV/1621), welche vorsieht, dass die Kontrollrechte der IAE0 über die Kündigung des Kontrollabkommens hinaus dauern und praktisch "dinglich" an die einmal der Kontrolle unterstellten Gegenstände oder die mit deren Hilfe produzierten nachfolgenden Kernbrennstoffgenerationen gebunden sind. Hier ist zu präzisieren, dass der Gouverneursrat seine Weisung auf die Kontrollverhältnisse ausserhalb des Sperrvertrages beschränkt hatte. Ihre Ausdehnung auf die Sperrvertragskontrolle durch den Londoner Klub steht im Widerspruch zu diesem Gouverneursrats-Entscheid wie auch zum Sperrvertrags-Modell-Kontrollvertrag, der keine solche "ewige Kontrolle" kennt. Damit hat der Londoner Klub zweifellos einen zweiten bedauerlichen Schritt getan.
- Wie bereits kurz erwähnt, sehen die Richtlinien Bedingungen nicht nur für den Austausch von nuklearem Material und nuklearen Anlagen, sondern auch für die Weitergabe gewisser "sensi-

- 9 -

tiver" Informationen vor, gleichgültig, ob die Informationen als solche übertragen oder ob Anlagen oder Anlagebestandteile vermittelt und diese nachträglich kopiert werden.

- Die Klub-Mitglieder sollen sich besonderer Zurückhaltung befleißigen, wenn es um die Weitergabe von "sensitiven" Gütern oder Informationen und um die Lieferung von "kernwaffenträchtigen" Material geht. Sie sollen allfällige Interessenten auf die Möglichkeit der Schaffung regionaler Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungsanlagen verweisen, und wenn Anreicherungsanlagen oder dafür bestimmte Bestandteile oder Informationen doch exportiert werden, soll die Anlage ohne Zustimmung des Lieferanten nicht höher als 20% anreichern können. Ausserdem soll auch die IAEO über diese Bedingungen orientiert werden.
- Wenn es zur Lieferung von für Kernwaffen verwendbarem Material oder von Anlagen, die solches Material produzieren, kommt, soll sich der Exportstaat im Liefervertrag ein Mitbestimmungsrecht einräumen für spätere Transaktionen wie Wiederaufbereitung, Lagerung, Veränderung, Gebrauch, Verlegung des Materials usw.
- Alle die einem Importstaat auferlegten Bedingungen soll dieser bei einer Wiederausfuhr der Güter oder Informationen oder bei der Ausfuhr von mit den ursprünglichen Gütern oder Informationen produzierten neuen Gütern seinerseits dem neuen Empfänger wieder auferlegen. Ausserdem soll der ursprüngliche Lieferstaat bei einer allfälligen Wiederausfuhr von Anreicherungs-, Wiederaufbereitungs- oder Schwerwasserproduktionsanlagen, von wichtigen Bestandteilen oder Informationen für solche Anlagen, von Kopien solcher Anlagen oder wichtiger Bestandteile wie auch von Schwerem Wasser oder Kernwaffenmaterial das Mitbestimmungsrecht erhalten.
- Die Klub-Mitglieder sollen die internationale Zusammenarbeit fördern in Sachen Austausch von Informationen über den physischen Schutz, in der Frage des Schutzes von auf der Durch-

fuhr befindlichem Material und schliesslich hinsichtlich der Wiederauffindung gestohlener Materialien und Ausrüstungen.

- Sie sollen ausserdem zu einer wirksamen IAEO-Kontrolle beitragen, z.B. indem sie bereits bei Planung und Konstruktion von "sensitiven" Anlagen die spätere Durchführung der Kontrolle begünstigen.
- Die Mitglieder wollen in Kontakt bleiben und sich hinsichtlich der Lösung der mit den Richtlinien verbundenen Probleme konsultieren, insbesondere wenn es um "sensitive" Fälle oder um die Verletzung von Auflagen durch ein Empfängerland geht. Im letzteren Fall sollen die Mitglieder die Frage einer angemessenen Antwort und einer allenfalls möglichen gemeinsamen Aktion überprüfen. In diesem Zusammenhang wird auch auf Artikel XII der IAEO-Satzung verwiesen, der verschiedene Sanktionsmöglichkeiten aufzählt.
- Jedes Klub-Mitglied soll grundsätzlich bei jedem Transfer alle besonderen Umstände berücksichtigen und alle Sorgfalt walten lassen.
- Jede Aenderung der Richtlinien, auch jene, die sich allenfalls aus der Ueberprüfungssitzung ergeben wird, bedarf der Zustimmung aller Mitglieder.

III. Das Verhältnis Schweiz-Londoner Klub

Bereits vor der Ratifikation des Atomsperrvertrages hat sich die Schweiz stets darum bemüht, nach Möglichkeit in allen internationalen Nonproliferationsgremien mitzuwirken, erstens um an der Quelle informiert zu werden und zweitens um die eigenen Interessen besser vertreten zu können. Diese Politik hat sich zweifellos bezahlt gemacht, ist es doch nicht zuletzt auch auf die schweizerischen Bemühungen zurückzuführen, dass sowohl der Modell-Kontrollvertrag als auch das Zangger-Komitee-Dokument als durchaus angemessene, akzeptable Lösungen betrachtet werden dürfen. Abgesehen davon sind die bei solchen Tätigkeiten gewonnenen Kenntnisse von grösster Bedeutung.

Nachdem wir bereits im vergangenen Jahr die Einladung zur Mitwirkung im Londoner Klub erhalten haben und nun Partei des Atomsperrvertrags geworden sind, gilt es jetzt auch, die Frage unseres Verhältnisses zu dieser Vereinigung nuklearer Lieferstaaten abzuklären. Dabei spielen insbesondere folgende Ueberlegungen eine Rolle:

1. Als nukleares Importland werden wir je länger desto mehr mit den Richtlinien des Londoner Klubs konfrontiert werden. Unsere wichtigsten gegenwärtigen Lieferanten von Materialien und Ausrüstungen gehören dem Klub an und auferlegen die Klub-Regeln ihren Handelspartnern. Als Beispiel sei hier auf Kanada verwiesen, dessen Exportbedingungen allerdings noch über die Anforderungen der Londoner Richtlinien hinausgehen. Entsprechende Bedingungen sind uns im Zusammenhang mit bestimmten Importen ebenfalls schon durch die Bundesrepublik und die Niederlande auferlegt worden, und Grossbritannien hat sie uns für kommende Lieferungen angekündigt. Schliesslich vermehren sich auch die Informationen, wonach die Vereinigten Staaten in absehbarer Zeit ihre sämtlichen Kooperationsabkommen neu auszuhandeln gedenken, um den Londoner-Regeln nachkommen zu können. Aus dieser

Sicht betrachtet ist es für uns zweifellos von Vorteil, im Klub aktiv mitwirken zu können, um bereits dort unsere Interessen als nukleares Importland nach Möglichkeit verteidigen und zu vernünftigen, zweckmässigen und gerechten Massnahmen beitragen zu können.

2. Anders stellt sich, zumindest beim ersten Hinblick, unsere Lage als Exportstaat dar. Der Londoner Klub geht sowohl in der Aufzählung der mit Exportauflagen behafteten Güter als auch hinsichtlich der Exportauflagen selbst über den Atomsperrvertrag hinaus. Somit könnte sich ein nukleares Exportland, das ausserhalb des Klubs bleibt, zumindest theoretisch auf dem internationalen Markt eine bessere Position verschaffen als seine dem Klub angehörenden Konkurrenten. In der Praxis dürfte das allerdings kaum möglich sein. Der Londoner Klub will, wie es auch das Zangger-Komitee getan hat, solche internationale, den Nonproliferationsbemühungen schadende Marktverzerrungen verhindern und wird zu diesem Zweck in absehbarer Zeit möglichst sämtliche Exportstaaten zu erfassen suchen. Schon heute gehört ihm die sowohl quantitativ wie qualitativ ausschlaggebende Gruppe der nuklearen Exporteure an und es dürfte diesen Staaten sehr wohl möglich sein, einen Aussen-seiter an Seitensprüngen zu hindern. Uebrigens wird unsere Position als Exporteur je länger desto mehr bereits auch durch die uns bei Importen auferlegten Klub-Regeln mitgeformt, enthalten diese doch nicht nur Bedingungen für die Verwendung in unserem eigenen Land, sondern auch für den Reexport. Selbst ohne Mitglied des Klubs zu sein, müsste die Schweiz in absehbarer Zeit bei einem beträchtlichen Anteil der nuklearen Exporte die Klub-Regeln befolgen. Somit überwiegt letzten Endes auch hinsichtlich des Exports das Interesse, dem Klub anzugehören. Die Hoffnung, durch

ein Fernbleiben irgendwelche zusätzlichen Exportmöglichkeiten zu gewinnen, wäre illusorisch. Ein solches Verhalten würde sich in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht als kontraproduktiv erweisen.

3. Der Londoner Klub verfolgt grundsätzlich ein Ziel, das auch wir begrüssen. Da wir durch den Beitritt zum Atomsperrvertrag auf die Beschaffung von Kernwaffen verzichtet haben, kann es für uns nur von Vorteil sein, Massnahmen zu unterstützen, welche auch weitere Staaten von solchen Waffen abhalten. Es liegt sowohl in unserem nationalen Interesse als auch in jenem der Staatengemeinschaft, die durch die geographischen Lücken des Atomsperrvertrages noch offen gelassenen Proliferationsmöglichkeiten auszuschliessen. Zwar ist das bisherige Produkt dieser Bemühungen, die Londoner Richtlinien, bei weitem nicht über jede Kritik erhaben. Vieles sieht nach Improvisation aus, vieles ist nicht bis zum Schluss durchdacht worden, einige Fehler können sogar der Nonproliferation mehr schaden als nützen. Aber man hat nur als Mitglied des Klubs die Möglichkeit, zur Ausarbeitung besserer Richtlinien beizutragen. Das hätte unser Land übrigens bereits tun können, wenn es von Anfang an dabei gewesen wäre.
4. Die Ueberprüfung und Ergänzung der Richtlinien soll anlässlich der nächsten Klub-Sitzung von Ende April vorgenommen werden. Die Schweiz ist der letzte Staat, der vor der Ueberprüfungstagung noch eingeladen worden ist. Die übrigen noch nicht dem Klub angehörenden Exportstaaten werden erst nach endgültiger Bereinigung der Richtlinien eine Einladung zum Beitritt erhalten. Die Gelegenheit, an der endgültigen Fassung der Richtlinien mitwirken und auf diese Weise vielleicht einige der vom Klub begangenen Fehler korrigieren oder zumindest neue Fehler verhindern zu können, sollten wir nicht

ungenutzt lassen. Die Erfolgsaussichten stehen nicht allzu schlecht. Aus EURATOM-Kreisen liess man uns wissen, die nächste Tagung des Londoner Klubs werde bestimmt keine Sitzung der Ja-Sager. Insbesondere die Bundesrepublik und Italien, und in einem gewissen Sinn auch Frankreich, gehören zu jenen Klub-Mitgliedern, welche wie wir die Entwicklungen der letzten Zeit mit Beunruhigung beobachten. Möglicherweise könnte sich auch Grossbritannien zu den Vertretern einer gemässigten Lösung gesellen; die Niederlande scheinen hingegen vorläufig noch auf der "harten" Linie zu bleiben. Ausserhalb der EURATOM nimmt insbesondere Japan eine Haltung ein, die praktisch mit der unsrigen identisch ist.

Gesamthaft betrachtet sollte ein Staat wie der unsere, der im nuklearen Bereich zu den fortgeschrittenen Ländern zählt und der sich in diesem Bereich durch seine bisherigen Tätigkeiten Namen und Einfluss geschaffen hat, in dieser Institution mitwirken. Es ist immer besser, aktives Mitglied als nur passiv Betroffener zu sein.

IV. Die rechtlichen Aspekte eines Beitritts zum Londoner Klub

Die vom Klub ausgearbeiteten Richtlinien stellen ebenso wenig wie die Zangger-Listen Völkerrecht dar und sind deshalb für die beteiligten Staaten nicht verbindlich. Ihre Verwirklichung erfolgt durch autonome Massnahmen der Mitgliedstaaten, welche jedoch, wenn sie es als richtig erachten, ihre nukleare Exportpolitik jederzeit wieder ändern und aus dem Klub austreten können. In diesem Sinne haben denn auch die dem Klub angehörenden Staaten gegenseitig Noten ausgetauscht; auch die neu eintretenden Staaten müssen den andern Mitgliedern gegenüber eine entsprechende Erklärung abgeben.

Sollten die Richtlinien je in einen Vertrag überführt werden, wäre das hiefür vorgesehene verfassungsmässige Verfahren anzuwenden. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist die Frage zu beantworten, ob wir bereits über die nötigen gesetzlichen Grundlagen zur autonomen Durchführung der in den Londoner Richtlinien vorgezeichneten nuklearen Exportpolitik verfügen, oder ob wir unsere Gesetzgebung noch anzupassen haben.

Die Zoll-Artikel 28 und 29 BV ermächtigen nach langjähriger Praxis den Bund generell zu Massnahmen auf dem Gebiet des Aussenhandels. So stützt sich denn auch der Bundesbeschluss über ausenwirtschaftliche Massnahmen vom 28. Juni 1972, der u.a. in Art. 1 Beschränkungen oder Verbote der Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von Waren vorsieht, auf diese Bestimmungen. Im vorliegenden Fall ist jedoch Art. 24 quinquies BV massgebend, der die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie zur Bundessache erklärt. Es handelt sich dabei um eine umfassende Bundeskompetenz, und die Botschaft erwähnt u.a. als Bereiche, die durch die Verfassung gedeckt wären, wirtschaftspolitische Einschränkungen, Wahrung der äusseren Sicherheit der Schweiz und internationale Verpflichtungen (BB1 1957 I 1137 und 1154). Gemäss Art. 4 des in Ausführung von Art. 24 quinquies BV erlassenen Bundesgesetzes über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23.

Dezember 1959 bedürfen Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen einer Bewilligung des Bundes. Der Bundesrat kann auch die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Produktionseinrichtungen, Geräten und Stoffen, die in der Atomtechnik benötigt werden, sowie von Ausgangsstoffen zur Gewinnung von Kernbrennstoffen bewilligungspflichtig erklären. Art. 5 sieht vor, dass die Bewilligung zu verweigern oder von der Erfüllung geeigneter Bedingungen oder Auflagen abhängig zu machen ist, wenn dies zur Wahrung der äusseren Sicherheit der Schweiz, zur Erhaltung der von ihr übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen oder zum Schutz wichtiger Rechtsgüter notwendig ist.

Eindeutig erscheint somit die Lage hinsichtlich des Ausgangs- und besonderen spaltbaren Materials wie auch der Installationen, Ausrüstungsgegenstände und Stoffe, die in der Atomtechnik benötigt werden. Bei Kernbrennstoff und Rückständen besteht für Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr bereits eine Bewilligungspflicht; für die andern Güter kann der Bundesrat eine entsprechende Bewilligungspflicht vorschreiben. Die in Art. 5 des Atomgesetzes erwähnte "Wahrung der äusseren Sicherheit der Schweiz" oder die "Einhaltung der von ihr übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen" (Atomsperrvertrag) oder schliesslich "der Schutz wichtiger Rechtsgüter" (Versorgung) werden die Kriterien dafür liefern, ob die Bewilligung im konkreten Fall zu verweigern oder von der Erfüllung geeigneter Bedingungen oder Auflagen abhängig zu machen ist. Darunter fällt z.B. auch die Bedingung des physischen Schutzes im Empfängerstaat.

Nicht gleich ist die Situation hinsichtlich der den Informationsaustausch betreffenden Regeln der Londoner Richtlinien. Das Atomgesetz von 1959 äussert sich ebenso wenig wie der Atomsperrvertrag von 1968 ausdrücklich zu dieser Frage. Man könnte versucht sein, Art. 8 Abs. 2 des Atomgesetzes zu Hilfe zu nehmen, in welchem dem Bundesrat oder den von ihm bezeichneten Stellen die Kompetenz eingeräumt wird, in Ausübung der Aufsicht jederzeit alle Anordnungen zu treffen, die u.a. zur Wahrung der äusseren Sicher-

heit der Schweiz und Erfüllung der von ihr übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen notwendig werden. Sowohl die Botschaft zum Atomgesetz (BB1 1959 II 1521) als auch die Stellung des fraglichen Artikels im Gesetzestext machen klar, dass es sich hier nicht um eine den gesamten Nuklearbereich erfassende, sondern auf die eigentlichen Atomanlagen beschränkte Generalkompetenz des Bundesrates handelt. Man könnte auch argumentieren, der Atomsperrvertrag, dessen Ziel ja die Verhinderung der weiteren Verbreitung von Kernwaffen sei, erfasse ebenfalls den möglicherweise zur Proliferation führenden Austausch von nuklearen Informationen, selbst wenn er diesen nicht ausdrücklich erwähne. Mit einer solchen Interpretation würden wir uns jedoch im innenpolitischen Bereich in Widerspruch zur bisher in internationalem Rahmen vertretenen Ansicht stellen, wonach alles was der Atomsperrvertrag nicht ausdrücklich verbietet oder einschränkt, erlaubt ist. In diesem Sinne haben sich die schweizerischen Experten im Zangger-Komitee z.B. gegen eine auf extensiven Interpretationen des Atomsperrvertrages beruhende Erweiterung der Zangger-Liste gewehrt.

Andere eidgenössische Gesetze, welche dem Bundesrat in der fraglichen Angelegenheit die nötige Verordnungskompetenz verschaffen würden, sind nicht ersichtlich. Somit bleibt noch zu überprüfen, ob ein Staatsvertrag dazu als Basis dienen könnte, ist doch der Bundesrat nötigenfalls berechtigt, gestützt auf einen solchen Vertrag eine Vollziehungsverordnung zu erlassen. Im schweizerisch-kanadischen Abkommen über die nukleare Zusammenarbeit von 1958 (AS 1958 694) findet man in Artikel II Ziff. 3 die Bestimmung, dass eine Vertragspartei u.a. Informationen internationalen Organisationen, dritten Regierungen oder Unternehmungen und Personen unter der Hoheitsgewalt solcher Regierungen übertragen kann, sofern von der andern Partei nichts anderes bestimmt wurde. Gemäss Ziff. 4 desselben Artikels trägt jede Vertragspartei der andern gegenüber die Verantwortung, dass diese Bestimmung von allen ihren staatlichen Unternehmen und allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen anerkannt und eingehalten wird. Daraus

könnte man die Verpflichtung jeder Vertragspartei zur Schaffung einer Import- und Exportkontrolle für Informationen ableiten. Vor kurzem haben die Kanadier uns gegenüber das auch getan, indem sie erklärt haben, die Schweiz sollte bereits seit 1958 über die nötigen Mittel zur Kontrolle des nuklearen Informationsaustauschs verfügen.

Falls auch die zuletzt erwähnte Rechtsgrundlage als ungenügend erachtet wird, müsste unsere Gesetzgebung hinsichtlich der Kontrolle des nuklearen Informationsaustauschs im üblichen verfassungsmässigen Verfahren angepasst werden, und zwar am zweckmässigsten durch eine weitere Ergänzung des Atomgesetzes.

Diese Angelegenheit bedarf noch weiterer genauer Untersuchungen. Es ist daher auf alle Fälle nötig, bei unserer Erklärung im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Londoner Klub, mit welcher wir gleichzeitig unseren Entschluss bekanntgeben, die nukleare Exportpolitik entsprechend den Richtlinien zu handhaben, jene Teile der Richtlinien auszunehmen, welche den Informationsaustausch betreffen. Ein Präzedenzfall scheint bereits vorzuliegen. So sollen die Japaner nach gewissen Informationen folgende Erklärung abgegeben haben. "Die japanische Regierung ist gegenwärtig nicht in der Lage, die im Anhang zur oben erwähnten Note (gemeint Richtlinien als Anhang zur Beitrittserklärung) aufgeführten Prinzipien betreffend den Technologietransfer vollständig zu erfüllen, da hierfür die notwendigen Gesetze und Verordnungen fehlen. Immerhin beabsichtigt die japanische Regierung diese Prinzipien vollumfänglich zu erfüllen, wenn die dafür notwendigen Gesetze und Verordnungen wie erforderlich in Kraft gesetzt worden sind."

Unter Berufung auf den japanischen Präzedenzfall sollte es uns möglich sein, an der nächsten Klubsitzung als Vollmitglied teilzunehmen, auch wenn wir die Richtlinien noch nicht vollumfänglich anwenden können. Allerdings sind wir dann gehalten, die für eine vollständige Anwendung noch benötigten gesetzlichen Grundlagen ohne Verzug zu schaffen.

Schliesslich ist noch zu überprüfen, ob wir beim Beitritt zum Klub einen Neutralitätsvorbehalt abzugeben hätten, sehen doch die Richtlinien Konsultationen betreffend gemeinsamer Aktionen gegenüber vertragsbrüchigen Abnehmerstaaten vor. In diesem Zusammenhang wird, wie bereits dargelegt, auf Art. XII (Sanktionen) der IAEO-Satzung verwiesen. Beim Beitritt zur IAEO hat unser Land einen Neutralitätsvorbehalt gemacht, der u.a. eben gerade auch Art. XII erfasst. Die rechtliche Situation im Rahmen des Londoner Klubs ist jedoch anders als jene in der IAEO. Erstens ist in der Wiener Agentur der Gouverneursrat mit Wirkung für die ganze Organisation befugt, Sanktionen zu verhängen; im Londoner Klub geht es nur um Konsultationen - kein Mitglied kann gegen seinen Willen zur Teilnahme an gemeinsamen Massnahmen verpflichtet werden. Zweitens sind die Richtlinien des Londoner Klubs im Gegensatz zu den IAEO-Statuten kein Völkerrecht. Einen Neutralitätsvorbehalt anzubringen würde bedeuten, den rechtlichen Wert der Londoner Regeln höher einzustufen, als er tatsächlich ist.

Die vorgesehene Beitrittserklärung entspricht dem Modell des Londoner Klubs, ergänzt durch den Vorbehalt über die Kontrolle des Informationsaustauschs.

V. Konsultation der betroffenen schweizerischen Wirtschaftskreise

Am 5. April 1977 haben sich in Bern unter der Leitung des Rechtsberaters des Politischen Departements Vertreter der direkt betroffenen Verwaltungs- und Wirtschaftskreise über die vorliegende Frage ausgesprochen.

Von der Verwaltung haben, neben dem federführenden Politischen Departement, Vertreter der Handelsabteilung, des Integrationsbüros und des Amts für Energiewirtschaft an der Diskussion teilgenommen. Das Amt für Wissenschaft und Forschung war ebenfalls eingeladen worden, hat sich jedoch entschuldigen müssen. Das Militärdepartement (Stab der Gruppe für Generalstabsdienste) ist informiert worden, hat jedoch auf eine Teilnahme verzichtet und gleichzeitig mitgeteilt, es sehe grundsätzlich keine Einwände gegen einen Beitritt zum Klub.

Die Privatwirtschaft wurde vertreten durch den Vorort, den Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller, den Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke, die Alusuisse (wegen Implikationen für die Chemische Industrie), die Bernischen Kraftwerke, Brawn Boveri & Cie, Elektrowatt und Sulzer.

Die Handelsabteilung und das Amt für Energiewirtschaft befürworteten mit Ueberzeugung den Beitritt der Schweiz zum Klub. Die Vertreter der Wirtschaft haben sich vorerst zu keiner einheitlichen Auffassung durchringen können. Die Vertreter der Exportindustrie (insbesondere Sulzer) befürchteten vor allem, diskriminiert zu werden. Sie vertraten die Ansicht, auf Grund der heutigen Lage wäre es am besten, vorläufig abzuwarten und die Entwicklung der Dinge weiterzuverfolgen, jedoch nach Möglichkeit nochmals als Beobachter an der nächsten Klub-Sitzung teilzunehmen und so unsere Interessen zu vertreten. Die Elektrizitätswirtschaft unterstützte demgegenüber den Beitritt, weil auch sie die Mitwirkung im Klub als eine bessere Grundlage für eine vernünftige, zweckmässige und gerechte Lösung unserer Ver- und Entsorgungsprobleme sieht als bei ausschliesslich bilateralem Vorgehen.

Den Vertretern der Exportindustrie wurde geantwortet, dass es gerade ein Ziel des Klubs sei, Diskriminierungen zu verhindern und als eine Art Aufsichts- und Kontrollorgan über die Ausführung der Richtlinien zu wachen. Jede allfällige Wettbewerbsverzerrung könne in diesem Gremium zur Sprache gebracht werden. Eine nochmalige Teilnahme an der nächsten Sitzung als Beobachter sei von den Mitgliedstaaten abgelehnt worden und deshalb undurchführbar. Auf Grund dieser Erklärung bestand die Exportindustrie nicht weiter auf ihren Einwendungen.

Für das Vorgehen der schweizerischen Delegation im Klub sind im Einvernehmen zwischen Wirtschaft und Verwaltung folgende Grundsätze aufgestellt worden:

- Diskriminierungen unserer Exportwirtschaft, insbesondere im Verhältnis zu den Grossmächten, und Diskriminierungen hinsichtlich unserer Stellung als nuklearer Importeur sind mit allen Mitteln zu bekämpfen.
 - Die Versorgung im gesamten Bereich des Brennstoffzyklus sollte sichergestellt werden, unter Berücksichtigung der damit eng zusammenhängenden Entsorgungsprobleme. Das Ziel sollte sein, von den Lieferantenstaaten entsprechende Garantien zu erhalten.
 - Allen übertriebenen Massnahmen ist entgegenzutreten (in diesem Sinne ist zu überprüfen, ob die Schwerwasserproduktionsanlagen berechtigterweise als "sensitive" Anlagen zu betrachten sind).
 - Alle andern Fragen, die sich im Verlauf der weiteren Entwicklung stellen können, einschliesslich eigener Vorstösse unserer Delegation, sind jeweils von Fall zu Fall wieder mit allen betroffenen Kreisen der Wirtschaft zu besprechen. Es wird an Sitzungen wie die vom 5. April gedacht, wobei es jeweils dem Vorort überlassen bleibt, die Vertreter der Wirtschaft auszuwählen. Es wird aber auch die Möglichkeit ins Auge gefasst, rein nukleartechnische Gespräche in einem kleineren Kreis und unter der Leitung des Amtes für Energiewirtschaft zu führen.
-

Das Politische Departement beehrt sich, aufgrund der obigen Ausführungen dem Bundesrat folgendes zu

b e a n t r a g e n :

1. a) Das Politische Departement wird ermächtigt, durch eine Note an das kanadische Aussenministerium (Kanada wurde vom Londoner Klub mit dieser Aufgabe betraut) den Beitritt zu erklären, womit gleichzeitig der Entschluss bekanntgegeben wird, die schweizerische nukleare Exportpolitik gemäss Richtlinien und Güterliste des Klubs zu handhaben und dessen Empfehlungen zum physischen Schutz von Materialien und Anlagen zu beachten.
- b) In der Erklärung ist darrauf hinzuweisen, dass die Prinzipien betreffend den Informationsaustausch nicht durchgeführt werden können, bis dafür die notwendige rechtliche Basis vorliegt.
- c) Die Erklärung hat sich nach dem Text in Beilage 1 zu richten.
2. Das in der Angelegenheit des Londoner Klubs federführende Politische Departement wird ermächtigt, die Delegation für die Teilnahme an den Klub-Sitzungen zu bestellen, in welcher grundsätzlich auch das Volkswirtschaftsdepartement (ausenwirtschaftliche Aspekte, Exportpolitik) und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Fragen der Versorgung) sowie nach Bedarf auch das Departement des Innern (Probleme betreffend Wissenschaft und Forschung) vertreten sein sollen.
3. Die schweizerische Delegation hat von den vorangehenden Ausführungen im Sinne einer Instruktion Kenntnis zu nehmen.
4. Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement wird mit der internen Durchführung betraut.

Beilage 2

5. Weder die Beitrittserklärung noch ihre Beilagen werden veröffentlicht. Die Information erfolgt durch die in Beilage 2 vorgeschlagene Pressemeldung und allfällige gleichartige mündliche Ausführungen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

The Government of Switzerland has, after careful consideration, decided that, when considering the export of nuclear material and equipment, it will act in accordance with the principles contained in the attached paper (guidelines, trigger list, physical security).

(Graber)

The Government of Switzerland at present is not in a position to implement the principles for technology transfers set out in the attached paper because of the lack of appropriate laws and regulations.

Zum Mitbericht an:

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

Protokollauszug an:

- Politisches Departement (10 Ex.) zum Vollzug
- Departement des Innern
- Militärdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (10 Ex.) zum Vollzug

Beilage 1

The Embassy of Switzerland presents its compliments to the Department of External Affairs and has the honour to inform it of the following unilateral undertaking.

The Government of Switzerland has, after careful consideration, decided that, when considering the export of nuclear material and equipment, it will act in accordance with the principles contained in the attached paper (guidelines, trigger list, physical security).

The Government of Switzerland at present is not in a position to implement the principles for technology transfers set out in the attached paper because of the lack of appropriate laws and regulations. However, the Government of Switzerland intends to implement these principles fully when appropriate laws and regulations for this purpose are put into force as necessary.

The Government of Switzerland reserves the right to withdraw from the policy stated in paragraphs two and three above, but before doing so it will inform the Government of Canada.

The Government of Switzerland does not intend to publish the text of this communication, nor of its enclosure. However, it reserves the possibility of explaining publicly that its policy on the export of nuclear material, equipment and - later on - technology will be in conformity with principles corresponding to those in the attached paper.

Uebersetzung

Die Schweizerische Botschaft entbietet dem Departement für Auswärtige Angelegenheiten ihre Empfehlungen und beehrt sich, dieses über folgendes einseitiges Unterfangen zu informieren.

Die Schweizerische Regierung hat, nach sorgfältiger Ueberlegung, beschlossen, dass sie, wenn die Ausfuhr von nuklearem Material und nuklearen Ausrüstungen in Betracht gezogen wird, in Uebereinstimmung mit den im beiliegenden Papier enthaltenen Prinzipien handeln wird (Richtlinien, Warenliste, physische Sicherheit).

Die Schweizerische Regierung ist gegenwärtig nicht in der Lage, die im beiliegenden Papier aufgeführten Prinzipien betreffend den Technologietransfer zu erfüllen, da hiefür die notwendigen Gesetze und Verordnungen fehlen. Immerhin beabsichtigt die Schweizerische Regierung, diese Prinzipien vollumfänglich zu erfüllen, wenn die dafür notwendigen Gesetze und Verordnungen wie erforderlich in Kraft gesetzt worden sind.

Die Schweizerische Regierung behält sich das Recht vor, von der in den obigen Absätzen zwei und drei erklärten Politik abzugehen, wird jedoch, bevor sie das tut, die Regierung Kanadas darüber informieren.

Die Schweizerische Regierung beabsichtigt nicht, den Text dieser Mitteilung oder deren Beilage zu veröffentlichen. Immerhin behält sie sich vor, allenfalls öffentlich zu erklären, dass sich ihre Politik hinsichtlich des Exports von nuklearem Material, nuklearen Ausrüstungen und - später - nuklearer Technologie nach Prinzipien richtet, welche den im beiliegenden Papier enthaltenen entsprechen.

PressemitteilungLondoner Klub

Der Bundesrat hat nach sorgfältiger Prüfung und nach Konsultation der betroffenen Kreise beschlossen, dem sogenannten Londoner Klub beizutreten. Dieser umfasst Staaten, welche nukleares Material und nukleare Ausrüstungen exportieren und daher eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen tragen.

Die im Rahmen des Londoner Klubs ausgearbeiteten Richtlinien stellen keinen internationalen Vertrag dar. Die Mitgliedstaaten sind jedoch bereit, auf Zusehen hin ihre eigene nukleare Exportpolitik nach diesen Prinzipien auszurichten.

Künftig werden demnach bei nuklearen Exporten der Schweiz nach Nichtkernwaffenstaaten folgende Prinzipien beachtet:

1. Die Schweiz wird von den Empfängerländern die Zusicherung verlangen, dass die exportierten nuklearen Ausrüstungen und Materialien nicht für die Herstellung von Kernsprengkörpern verwendet werden.
2. Die Empfängerstaaten werden die gelieferten Güter der Kontrolle der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterstellen müssen.
3. Die Empfängerstaaten werden den importierten Ausrüstungen und Materialien einen angemessenen physischen Schutz gegen Diebstahl und Sabotage zukommen lassen müssen.
4. Die Empfängerstaaten müssen garantieren, dass sie selbst die oben erwähnten Bedingungen bei Reexporten ebenfalls stellen.

- 2 -

5. Entsprechende Anforderungen werden, nach Bereinigung der internen rechtlichen Grundlagen, beim direkten oder indirekten Austausch von Informationen zu Anreicherungsanlagen, Wiederaufbereitungsanlagen und Schwerwasserproduktionsanlagen gestellt ("empfindliche" Anlagen).
6. Für die Wiederausfuhr "empfindlicher" Informationen, Ausrüstungen oder Materialien in Drittstaaten wird die Zustimmung der Schweiz eingeholt werden müssen.
7. Die Schweiz wird im Hinblick auf die Ausfuhr "empfindlicher" Informationen, Ausrüstungen oder Materialien mit besonderer Vorsicht und Zurückhaltung vorgehen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Informations- und Pressedienst

Ausgeteilt

3003 Bern, den

Vertraulich

An den B u n d e s r a t

Beitritt der Schweiz zum
sogenannten Londoner Klub
der nuklearen Lieferstaaten

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Politischen Departements
vom 6. April 1977

Durch die Ratifikation des Atomsperrvertrags hat sich die Schweiz zum Ziel der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen bekannt. Der Londoner Klub mit seinen Richtlinien, die in einigen wichtigen Punkten strenger sind als der Atomsperrvertrag, wurde geschaffen, um gewisse Mängel in der Kontrolle zu überbrücken. Er dient aber dem gleichen allgemeinen Ziel.

Da die Grundidee des Londoner Klubs in einem Verhaltenskodex der wichtigsten Nuklear-Exportländer besteht, ist es einleuchtend, dass die erforderlichen Kontrollen und Auflagen vor allem von der am Export von nuklearem Material, Einrichtungen und Anlagen aller Art interessierten Industrie ungern akzeptiert werden. Für die Beurteilung von Vor- und Nachteilen eines Beitritts zum Londoner Klub ist indessen das Gesamtinteresse des Landes massgebend, einschliesslich die Versorgung und Entsorgung im Bereich der Kernenergie. Gewissen Auflagen beim Export stehen Erleichterungen

- 2 -

beim Import nuklearer Güter und Mitwirkungsrechte gegenüber. Wir teilen die vom EPD in seinem Antrag vorgenommene Beurteilung.

Ausserdem lassen wir uns von folgenden Erwägungen leiten:

Auch wenn die Schweiz dem Londoner Klub fernbliebe, könnte sie jenen Kontrollauflagen nicht ausweichen, denen sie sich als Importeur von sog. "sensitivem" nuklearem Material unterwerfen müsste. Die Erfahrungen insbesondere mit den Forderungen Kanadas, das Kernbrennstoff nur noch liefern will, falls die Bezüger ein von extremen Vorstellungen über Atomkontrolle geprägtes Zusatzabkommen unterzeichnen, weist auf die Gefahr des Aufkommens bilateraler Bedingungen hin. Wir sind überzeugt, dass die Schaffung von Richtlinien, welche von möglichst vielen Ländern anerkannt werden, die beste Aussicht bietet, solchen Sonderbedingungen auszuweichen. Wir glauben daher, dass es angesichts der unverkennbaren Tendenz zur Verschärfung der internationalen Praxis mit Bezug auf die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen auf längere Sicht sogar im Interesse auch unserer Exportindustrie liegt, wenn es gelingt, im Rahmen des Londoner Klubs dazu beitragen zu können, dass möglichst einheitliche und nicht diskriminierende Kontrollen und Lieferbedingungen geschaffen werden. Und da die Beschlüsse des Londoner Klubs einstimmig gefasst werden, dürfte es auch möglich sein, sich gewissen Uebertreibungen zu widersetzen.

Von Bedeutung ist, dass der Atomsperrvertrag den Export von nuklearem Material nicht verbietet, sondern lediglich der Kontrollpflicht unterwirft. Demgegenüber wird von den Mitgliedern des Londoner Klubs besondere Zurückhaltung bei der Lieferung von sog. "sensitiven" Gütern und Informationen gefordert. Die Komplikationen im Zusammenhang mit der Lieferung von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen von Deutschland an Brasilien und von Frankreich an Pakistan zeigen unmissverständlich, dass es auch ohne die restriktiven Richtlinien des Londoner Klubs kaum mehr möglich sein wird, solche Anlagen zu liefern,

- 3 -

ohne ernste Reaktionen seitens wichtiger nuklearer Schlüssel-
länder zu provozieren. Es wäre eine Illusion, zu glauben, Länder,
welche die Londoner Richtlinien nicht akzeptieren, wären wirk-
lich frei in ihrer Exportpolitik; die Erfahrung zeigt, dass die
Folgen sehr nachteilig sein könnten und es für die Schweiz bei
weitem besser ist, über klare Richtlinien zu verfügen und diese
bestmöglich international durchzusetzen, als sich eine unechte
Freiheit wahren zu wollen.

Im Antrag des EPD wird in Punkt 1 b) darauf hingewiesen, dass die
notwendige rechtliche Grundlage zur Kontrolle des Informations-
austausches noch nicht vorliegt. Für die Kontrolle der Waren
besteht zwar die Rechtsbasis (Atomgesetz und Atomsperrvertrag),
aber die Anpassung der entsprechenden Vollzugsverordnung muss
noch erfolgen. Es sollte alles getan werden, um die praktische
Durchsetzung der Kontrollen möglichst rasch gewährleisten zu
können.

Die Beitrittserklärung enthält am Schluss eine Verpflichtung, den
Wortlaut der Londoner Richtlinien und Beilagen nicht zu veröffent-
lichen. Das entspricht dem Standardwortlaut der Erklärungen aller
Länder des Londoner Klubs, erschwert jedoch die Schaffung klarer
Rechtsgrundlagen. Wir befürworten daher, dass, wenn einmal die
Richtlinien des Londoner Klubs definitiven Charakter haben, keine
unnötigen Geheimhaltungsverpflichtungen aufgestellt werden.

Aus den vorstehend dargelegten Erwägungen stimmen wir dem Antrag
des EPD zu.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger