

o.713.333. - AX/hä

VERTRAULICH

E.V.D. HANDELSABTEILUNG	
No.	(Kan. 842.5)
Bern, den 22. März 1977	
GATT	
EE	77.545
R	23. MRZ. 1977
FK	
Kopie an	Bx

N o t i z

im Zusammenhang mit einem Gespräch zwischen Vertretern der Schweiz und Vertretern der EURATOM über Probleme der kanadischen nuklearen Exportpolitik wie auch über die allgemeinen Entwicklungen im nuklearen Bereich

I. Kurze Vorgeschichte

Seit geraumer Zeit wird uns von unserer Mission bei den Europäischen Gemeinschaften eingehend über die "nuklearen" Verhandlungen zwischen der EURATOM und Kanada berichtet. Die Informationen sind für unsere eigenen Unterhandlungen mit Kanada äusserst wertvoll, verschaffen sie uns doch in verschiedener Hinsicht eine bessere Ausgangslage. Ähnliche Informationen erhalten wir zeitweilig auch von der Japanischen Botschaft in Bern über die vergleichbaren Verhandlungen Japan-Kanada. Selbstverständlich ist der Meldungs austausch mit EURATOM und Japan gegenseitig, und wir sind bemüht, ihn noch zu fördern und nach Möglichkeit die Haltung der drei Verhandlungspartner Kanadas zu koordinieren.

Im Verlauf des Monats Februar ist uns über unsere Mission in Brüssel der Wunsch aus EURATOM-Kreisen nach weiteren Angaben über die bei den schweizerisch-kanadischen Gespräche anstehenden Probleme zugekommen. Bei einer interdepartementalen Sitzung, an welcher alle an der Kanada-Frage direkt interessierten Stellen der Bundesverwaltung vertreten gewesen sind (EPD, Handels-



abteilung, Amt für Energiewirtschaft), ist in der Folge beschlossen worden, der zuständige Sachbearbeiter des EPD möge diesem Wunsche in einem informellen Gespräch mit EURATOM-Vertretern in Brüssel persönlich nachkommen. Gleichzeitig sollten auch gewisse allgemeine Probleme im Zusammenhang mit den neuesten Entwicklungen im nuklearen Bereich zur Diskussion gestellt und Zeichen gesetzt werden, dass die Schweiz bereit wäre, solche informellen Gespräche unter Gleichgesinnten weiterzuführen, und zwar sowohl hinsichtlich der spezifisch kanadischen Probleme als auch über die allgemeinen Fragen.

Unserer Mission in Brüssel ist es gelungen, das Treffen mit den zuständigen EURATOM-Vertretern kurzfristig zu organisieren.

II. Die Gespräche

Ort und Zeit: Sitz der EURATOM, 3. März 1977, ca. 09.00-10.30h.

Teilnehmer:

Schweiz	- Minister Fritz R. Staehelin, Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel,
	- Dr. Herbert von Arx, wissenschaftl. Adjunkt, Mitarbeiter des Rechtsberaters des Eidg. Politischen Departements, Bern.
EURATOM	- Direktor Dietrich Hammer, Generaldirektion XII (Forschung, Wissenschaft und Bildung),
	- Herr Michel Amory, Generaldirektion XII, bilaterale und multilaterale auswärtige Beziehungen.

A. Verhandlungen EURATOM-Kanada

Es handelt sich weitgehend um eine Wiederholung von uns bereits Bekanntem.

1. Die Annahme sämtlicher kanadischer Bedingungen würde zweifellos Präzedenzwirkung in verschiedener Hinsicht haben.
2. Die Verhandlungen mit Kanada haben sich insbesondere deshalb in die Länge gezogen, weil die kanadische Position einer stetigen Evolution unterworfen gewesen ist. Kanada hat immer wieder neue Forderungen präsentiert.
3. Die bei den Verhandlungen EURATOM-Kanada noch nicht gelösten Probleme sind weitgehend solche, die typisch sind für die Europäischen Gemeinschaften.
 - a) Die Zusammensetzung der Gemeinschaft aus Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten einerseits, die freie Zirkulation der nuklearen Güter innerhalb der Gemeinschaft andererseits, führen zum ersten Problem. Kanada ist bekanntlich nur bereit zu liefern, wenn beim Empfänger die IAEO-Kontrolle zur Anwendung gelangt, was für Frankreich bisher nicht der Fall ist. Grossbritannien hat ein Kontrollabkommen mit der IAEO abgeschlossen, mit welchem es seine gesamte friedliche nukleare Tätigkeit der IAEO-Kontrolle unterstellt. Das Abkommen ist allerdings bisher noch nicht in Kraft gesetzt worden. Für Frankreich dürfte sich demnächst eine Lösung anbahnen, wobei jedoch nicht das britische Modell angewendet wird, sondern von Frankreich speziell ausgewählte Anlagen unter IAEO-Kontrolle gelangen (gemäss Direktor Hammer: vérification à la carte à l'intérieur de l'utilisation pacifique). Damit wäre diese Frage erledigt.

b) Eine zweite Hürde stellt sich im Zusammenhang mit dem Transfer von Informationen und den damit verbundenen Kontrollauflagen. Die EURATOM ist grundsätzlich nicht gegen die Idee an sich, betrachtet es jedoch als unzweckmässig, dazu in den Vertrag mit Kanada eine generelle Regel aufzunehmen, weil sich die faktischen Voraussetzungen stets und in immer kürzeren Intervallen ändern. Es wäre daher vernünftig, die beim Austausch von Informationen zur Anwendung gelangenden Bedingungen fallweise zu regeln. Das ist noch umso mehr gerechtfertigt, als man die Frage des Austauschs von nuklearem Material nicht mit jener des Informationsaustauschs verbinden sollte. Die Forderungen der Kanadier betreffend die Informationen gehen übrigens über diejenigen des Londoner Klubs hinaus. Die EURATOM wäre grundsätzlich bereit, die Londoner Klub-Regeln als gemeinsames Niveau zu übernehmen; man habe aber feststellen müssen, dass selbst die Klub-Regeln nicht generell auf das gesamte EURATOM-Gebiet angewendet werden können. Für direkt übertragene "Technologie" und "Information" wäre das allenfalls noch denkbar, weil diese beiden Begriffe noch einigermaßen umschrieben werden könnten, nicht hingegen für abgeleitete Technologie und für "same or similar equipments or facilities", die gleichen oder ähnlichen Ausrüstungsgegenstände oder Anlagen. Ein einzelner Staat könnte wohl auch das noch verkraften, nicht aber die Gemeinschaft, hätte es doch zur Folge, dass wegen der Lieferung einer bestimmten kanadischen Anlage in ein Mitgliedsland der EURATOM sämtliche ähnlichen Anlagen in allen übrigen Mitgliedstaaten "contaminated" und ebenfalls unter die

"kanadischen Bedingungen" fallen würden, auch wenn sie selbständig gebaut oder von einem Drittstaat geliefert würden. Die Kanadier scheinen die Unmöglichkeit ihres Unterfangens einzusehen und haben sich bereit erklärt, die Informationsaustausch-Frage vom übrigen Verhandlungsbereich zu trennen und sie bilateral mit den einzelnen EURATOM-Mitgliedstaaten zu lösen. Bereits sollen der Bundesrepublik, Grossbritannien und Italien entsprechende Vertragsentwürfe unterbreitet worden sein. Es ist den EURATOM-Vertretern nicht klar, wie solche Verhandlungen bilateral, unter Ausschaltung der Gemeinschaft, geführt und abgeschlossen werden können. In bezug auf die Rolle, welche die EURATOM in derartigen bilateralen Verhandlungen als Koordinator allenfalls zu spielen hätte, ist Herr Hammer zur Zeit noch sehr zurückhaltend, weil er auf der Fall-zu-Fall-Lösung insistieren will.

Das sogenannte "Kontaminationsproblem" hat noch einen andern Aspekt. Die von kanadischer Seite vorgeschlagene Regel, wonach jedes Kernmaterial und alle Anlagen, gleichgültig welcher Herkunft, unter die kanadischen Auflagen fallen, wenn sie mit von Kanada geliefertem Material oder mit von Kanada gelieferten Installationen oder Einrichtungsgegenständen in Zusammenhang gebracht werden, könnte - wenn andere Lieferanten dieselben Forderungen stellten - schlussendlich dazu führen, dass eine bestimmte friedliche nukleare Tätigkeit verschiedenen, von einander abweichenden Verwendungs- und Kontrollbedingungen unterstellt wäre. Diese Bedingung ist daher unrealistisch und gefährlich.

B. Verhandlungen Schweiz-Kanada

1. Auch für die Schweiz ist die Vermeidung von Präzedenzfällen ein wichtiges Motiv ihres bisherigen Verhaltens. Das gilt im Hinblick auf:
 - a) allfällige analoge Verhandlungen der Schweiz mit andern Staaten;
 - b) die schweizerische Position im Londoner Klub, vorausgesetzt sie könne ihm beitreten;
 - c) die Position anderer Staaten, die gegenwärtig oder künftig mit Kanada verhandeln müssen;
 - d) allfällige Aenderungen in der kanadischen Exportpolitik.

2. Die schweizerische Position ist ausserdem sehr stark durch die parlamentarische Sperrvertragsdebatte vom vergangenen Dezember beeinflusst. Das Parlament und Kreise der Wirtschaft wie der Bevölkerung sind hinsichtlich vieler Fragen sensibilisiert worden, die nun auch bei den schweizerisch-kanadischen Verhandlungen wieder aufgeworfen werden. Manches, das vor einem halben Jahr noch als annehmbar erschien, ist es heute nicht mehr. Ausserdem gehört die Schweiz nun zum Sperrvertrag und hat somit einen besseren Stand, um sich übertriebenen Forderungen anderer Sperrvertragsparteien zu widersetzen.

3. Die bei den Verhandlungen Schweiz-Kanada noch nicht gelösten Probleme lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- a) Gewisse Bestimmungen des Kooperationsabkommens Schweiz-Kanada, nämlich die Kontrollartikel, hätten auch nach Kündigung des Abkommens praktisch unendlich weiterdauern sollen. Gerade diese "ewige" Kontrolldauer hat in der Parlamentsdebatte eine wichtige Rolle gespielt, und es musste seitens unserer Regierung mehrmals darauf hingewiesen werden, dass das Sperrvertragssystem keine "ewige" Kontrolle vorsieht. Es käme einer Zumutung für das Parlament und einer Wortbrüchigkeit der Regierung gleich, eine solche "ewige" Kontrolle nun doch anzunehmen, selbst wenn sie auf den bilateralen Bereich beschränkt bliebe. Es bahnt sich in dieser Frage eine Lösung an, die Gewähr bietet, dass sich einerseits keine von einer Partei gelieferten Materialien oder Gegenstände ohne Kontrollauflage bei der andern Partei befinden, andererseits aber die tatsächliche Beendigung des Abkommens mit all seinen Artikeln möglich ist. Die gelieferten Güter müssen dabei ausser Landes gebracht werden oder für den nuklearen Gebrauch nicht mehr länger benutzbar sein, oder die Parteien müssen sich sonstwie einigen.
- b) Die mit dem Informationsaustausch verbundenen Probleme bilden auch für die Schweiz den hauptsächlichsten Stein des Anstosses. Kanada stellt ebenfalls Anforderungen, die über die Regeln des Londoner Klubs hinausgehen (nicht nur "kritische" Informationen, sondern praktisch sämtliche Informationen sollen erfasst werden). Die betroffenen schweizerischen Industriekreise betrachten die kanadischen Bedingungen als nicht durchführbar, einer-

seits weil heute international eine viel zu intensive gegenseitige Vermischung von Informationen erfolgt, andererseits weil der im kanadischen Vorschlag enthaltene Zeitfaktor von 20 Jahren als zu lang betrachtet wird. Auch die Schweiz hat deshalb den Kanadiern vorgeschlagen, die mit dem Austausch von Informationen zusammenhängenden Probleme fallweise zu regeln, anstatt eine generelle Regelung in den Zusatzvertrag aufzunehmen. Kanada scheint dem aus innen- und aussenpolitischen Gründen nicht zustimmen zu können und hat als Kompromiss vorgeschlagen, zwar die generelle Regel in das Zusatzabkommen aufzunehmen, aber noch eine Klausel anzufügen, welche der Schweiz die Möglichkeit böte, die generelle Regel nicht zur Anwendung kommen zu lassen, indem sie den Import kanadischer Informationen fallweise ablehnt. Die Schweiz wird jedoch - zumindest für absehbare Zeit - an ihrer Position festhalten.

- c) Ein weiteres Problem wird im Zusammenhang mit der Anreicherung aufgeworfen, wobei Kanada erneut über die Bestimmungen des Londoner Klubs hinausgeht. Während dieser seinen Mitgliedern empfiehlt, beim Export von Anreicherungsanlagen oder Bestandteilen zu solchen Anlagen dem Empfänger gewisse Bedingungen zu stellen (keine Anreicherung über 20%) verlangt Kanada, dass von einer Vertragspartei geliefertes Material von der andern in ihrem eigenen Land nur mit Zustimmung des Lieferanten angereichert werden kann. Schon aufgrund des Kooperationsabkommens von 1958 besteht ein solches Mitspracherecht für Anreicherungen in Drittstaaten, nicht aber für Anreicherungen in der andern Partei selbst. Auch über dieses kanadische Begehren wird vorläufig noch weiter verhandelt.

d) Schliesslich ergibt sich noch eine letzte Schwierigkeit aus der kanadischen Forderung, die Kontrolle nach Herkunft des Materials durchzuführen, oder, anders gesagt, das Material auf seinem gesamten Weg zu identifizieren. Das ist allerdings nicht im Zusatzabkommen selbst, sondern in dem als Anhang zum Zusatzabkommen gedachten "administrative agreement" festgehalten. Im schweizerisch-kanadischen Verhältnis dürfte eine Lösung rasch durch eine "Prorata-Methode" gefunden werden (d.h. z.B. es müsste jeweils eine den kanadischen Natururanlieferungen entsprechende Menge angereicherten Urans resp. Uranbrennelemente, resp. abgebrannten Brennstoffs oder Plutonium den kanadischen Bedingungen unterstellt sein).

C. Schlussbemerkungen zu den Kanada-Verhandlungen

1. Sowohl EURATOM wie die Schweiz gedenken, in der Frage des Informationsaustauschs weiterhin auf ihrer Position zu verharren.
2. Von schweizerischer Seite wird dazu allerdings auf eine gewisse Zwangssituation hingewiesen, sollten doch für ein Kraftwerk im Juni zwecks Anreicherung 200 Tonnen Uran, konvertiert in UF₆, von Kanada in die Vereinigten Staaten verbracht werden. Diesen Termin zu verpassen, würde für das entsprechende Unternehmen ein Zurückversetzen an den Schluss der Anreicherungs-Warteliste bedeuten, was grössere Produktionsverspätungen zur Folge hätte. Wenn das Unternehmen das benötigte Material kurz-

fristig anderweitig beschaffen könnte, wäre die Position der Schweiz natürlich noch stärker (diese Bemerkung war als Signal gedacht).

3. Seitens der EURATOM wird darauf hingewiesen, dass bei ihnen eine noch viel prekärere Lage bestehe, weil kanadisches Material, das im Januar in die Sowjetunion zur Anreicherung hätte geschickt werden sollen, nicht geliefert worden sei. Man habe diese Lücke in Form einer Notlösung noch durch EURATOM-interne Verschiebungen decken können; das sei jedoch für weitere entsprechende Vorkommnisse kaum mehr möglich.

D. Allgemeine "nukleare" Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre

1. Die sich in der Schweiz mit der internationalen Nuklearpolitik befassenden Kreise sind über die Entwicklungen der letzten ungefähr zwei Jahre beunruhigt, und zwar aus folgenden Gründen:
 - a) Zu viele der neuen Massnahmen, selbst jene im Rahmen des Londoner Klubs, erscheinen als improvisiert, nicht genügend überdacht und ausgereift. Als Beispiel sei auf die Aufhebung der bisherigen Unterscheidung zwischen Parteien und Nichtparteien des Atomsperrvertrags verwiesen, womit dem Sperrvertrag ein Schlag versetzt und der Nonproliferation wahrscheinlich mehr **geschadet** als genützt worden ist.
 - b) Die gesamte Nonproliferationsidee beruht zwangsläufig auf zwei Säulen: einerseits auf dem Opfer, das souveräne

Staaten durch den Verzicht auf den Erwerb von Kernwaffen erbringen, ein Opfer, das sie nur unter der Voraussetzung auf sich nehmen, später, bei vollständig veränderten internationalen Verhältnissen, wieder darauf zurückkommen zu können (Kündigungsklausel); andererseits auf der vermehrten internationalen Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie, Entschädigung für das erwähnte Opfer. Die Entwicklungen der letzten Zeit gehen nun dahin, einerseits die Kündigungsmöglichkeit durch eine vollständige Kastrierung der Nichtnuklearen praktisch wirkungslos zu machen, andererseits die Zusammenarbeit im friedlichen Bereich je länger desto mehr zu behindern.

2. Schweizerischerseits glaubt man, mit dieser Sicht der Dinge nicht allein dazustehen. Man wäre jederzeit bereit, mit Gleichgesinnten informell und unverbindlich über diesen Themenkreis zu sprechen. (Diese Ausführungen zur allgemeinen Problematik hatten wiederum Signalcharakter.)
3. Die Vertreter der EURATOM teilen vollumfänglich die von schweizerischer Seite geäußerten Unbehagen. Auch in EURATOM-Kreisen mache man sich dazu Ueberlegungen, die vor allem an der nächsten Sitzung des Londoner Klubs zum Ausdruck gebracht werden würden. Es soll bestimmt nicht eine Sitzung der Ja-Sager werden. Uebrigens begeben sich zu Beginn der Woche vom 7. März eine Delegation der Gemeinschaft, die Herren Schuster und Williams, nach Washington, wobei zweifellos auch Gespräche zu dieser Frage geführt werden würden. Sicherlich sei es auch wichtig, unter den Betroffenen die Diskussionen forzusetzen und womöglich sogar zu intensivieren.

4. Von EURATOM-Seite wird schliesslich noch darauf hingewiesen, dass Präsident Carter um den 15. März herum seine neue Nuklearpolitik verkünden werde. Schweizerischerseits wird daraufhin die Frage gestellt, ob es nicht von Interesse wäre, vor diesem Zeitpunkt in Washington eine im obigen Sinne geführte Aktion zu unternehmen, wenn möglich eine konzertierte Demarche möglichst vieler Staaten. Als Antwort wird ohne weiter auf die Frage einzutreten, auf die Reise der beiden Herren Schuster und Williams verwiesen.

III. Einige abschliessende Bemerkungen

1. Aus zeitlichen Gründen konnten nicht alle Einzelheiten erörtert werden, die, wie z.B. die Lösung des Anreicherungsproblems in der EURATOM, von Interesse gewesen wären. Das lässt sich allenfalls nachholen.
2. Die informellen Gespräche zwischen Vertretern der EURATOM und der Schweiz wurden nach Auffassung aller Beteiligten als sehr wertvoll bezeichnet. Dabei spielt nicht nur der Austausch von Informationen und die Koordinationswirkung eine Rolle, sondern auch die Möglichkeit des gegenseitigen Signalisierens von darüber hinausgehenden Ueberlegungen und allfälligen Verhaltensmustern für kommende Aufgaben.
3. Der Informationsaustausch, die Koordination und die Signale sind insbesondere dann wertvoll, wenn sie einen noch weiteren Kreis erfassen. Das ist bereits gegenüber

einem andern Staat der Fall, nämlich Japan. Sowohl über Brüssel, wie auch insbesondere über die Japanische Botschaft in Bern (Botschaftssekretär Shinyo) haben Informations- und Koordinationskontakte stattgefunden. Ausserdem sind über die Vermittlungsstelle in Bern den Japanern hinsichtlich der generellen Entwicklungen im nuklearen Bereich dieselben Zeichen wie der EURATOM gegeben worden. Es steht ausser Zweifel, dass Japan in dieser Angelegenheit gleich denkt.

4. Man sollte mit gewissen EURATOM-Staaten (BRD, Italien) auch noch entsprechende bilaterale Kontakte knüpfen. Nach neuesten Meldungen dürfte nun auch Schweden zum Kreis der ansprechbaren Staaten zählen.

H. von Arx