

1438

22. August 1979

An den Bundesrat

VERTRAULICH

Ausfuhr einer Sulzer-Schwerwasserproduktionsanlage nach Argentinien;
zwischenstaatlicher Briefwechsel betreffend argentinische Garantien

Departement für auswärtige Angelegenheiten und Verkehrs- und
Energiewirtschaftsdepartement. Gemeinsamer
Antrag vom 20. August 1979 (Beilage)

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 21. August 1979
(Zustimmung)

Departement für auswärtige Angelegenheiten. Notiz vom 10. August
1979 (Beilage)

Antragungsgemäss hat der Bundesrat

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

1. Der vorgelegte Text des Briefwechsels mit Argentinien wird genehmigt und das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit dem Vollzug beauftragt.
2. Es wird im Anschluss an diese Bundesratssitzung nur darüber informiert, dass Prof. Zangger und Dr. von Arx zu Gesprächen in Argentinien gewelt und dem Bundesrat einen Bericht darüber unterbreitet haben, dass jedoch die Angelegenheit nicht abgeschlossen und somit noch keine weitergehende Information möglich ist. Die zuständigen Dienststellen des Departements für auswärtige Angelegenheiten, des Volkswirtschaftsdepartements und des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements werden beauftragt, umgehend einen Text als Grundlage für eine spätere Orientierung der Oeffentlichkeit und unserer Botschaften sowie für die Darlegung unserer Haltung Drittstaaten gegenüber zu verfassen.

Protokollauszug an:

- EDA	6	zum Vollzug
- EVED	5	zum Vollzug
- EDI	3	zur Kenntnis
- EJPD	3	" "
- EFD	7	" "
- EVD	5	" "
- EFK	2	" "
- FinDel	2	" "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

J. J. J.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Bern, den 20. August 1979.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

An den Bundesrat

o.713.333. - AX/hä

Vertraulich

Ausgeteilt

Ausfuhr einer Sulzer-Schwerwasser-
produktionsanlage nach Argentinien;
zwischenstaatlicher Briefwechsel be-
treffend argentinische Garantien

I.

Der Bundesrat hat sich bereits an seiner letzten Sitzung (15. August 1979) mit der Frage der Ausfuhr einer Schwerwasserproduktionsanlage nach Argentinien befasst. Die folgenden Ausführungen enthalten die gewünschten Informationen über den letzten Stand des Geschäfts und das weitere Vorgehen. Es ist dabei nochmals auf die Notiz des Departements für auswärtige Angelegenheiten, vom 10. August 1979, zu verweisen und kurz das im Zusammenhang mit nuklearen Exporten anwendbare Verfahren in Erinnerung zu rufen: In Uebereinstimmung mit dem Atomsperrvertrag, den Richtlinien des Londoner Klubs und der darauf basierenden Verordnung vom 17. Mai 1978 über Begriffsbestimmungen und Bewilligungen im Gebiete der Atomenergie bedarf es für den Export eines der in der Liste der Verordnung enthaltenen Güter der Bewilligung des Bundesamtes für Energiewirtschaft. Diese darf nur erteilt werden, wenn sich der Empfängerstaat bereit erklärt, bestimmte Bedingungen einzuhalten, welche den Missbrauch der gelieferten Güter zur Produktion von Kernsprengkörpern verhindern sollen.

Im konkreten Fall hat die Firma Sulzer beim Bundesamt für Energiewirtschaft ein Gesuch um Vorabklärung der Bewilligungs-

- 2 -

frage eingereicht. Zu dessen Beantwortung ist es notwendig, zu wissen, ob man sich mit Argentinien, das die Anlage erhalten soll, über die erwähnten Bedingungen einigen kann. Dazu diente die Reise der Herren Prof. Zangger und Dr. von Arx nach Buenos Aires.

II.

Die Gespräche fanden am Dienstag und Mittwoch, den 14. und 15. August statt. Schweizerischerseits nahmen daran teil die Herren Bodmer, Schweizerischer Botschafter in Buenos Aires (Delegationschef), Prof. Zangger, Stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Energiewirtschaft, Dr. von Arx, wissenschaftlicher Adjunkt beim Rechtsberater des Departements für auswärtige Angelegenheiten und Botschaftssekretär Junod. Die argentinische Gesprächsdelegation wurde angeführt durch den Präsidenten der argentinischen Nuklearbehörde (CNEA), Admiral Castro Madero, der begleitet war von den Herren Col, Generalsekretär der CNEA, Beninson, Chefberater von Castro Madero, und einigen weiteren hohen Funktionären der CNEA. Den Gesprächen waren am 12. und 13. August Besichtigungen verschiedener nuklearer Anlagen vorausgegangen. Präsident Castro Madero selbst hielt einleitend einen rund einstündigen Vortrag über Ziele und Stand der nuklearen Entwicklung in Argentinien.

Die wichtigsten Ergebnisse der Kontakte lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Der aussenstehende Betrachter gelangt zur Auffassung, das gegenwärtige argentinische Nuklearprogramm sei auf die friedliche Nutzung der Kernenergie ausgerichtet, wobei Argentinien, infolge verschiedener negativer Erfahrungen mit bisherigen Partnerländern (USA, Kanada), bestrebt ist, im nuklearen Bereich so unabhängig als möglich zu werden.

- 3 -

- Argentinien scheint dafür sowohl über die materiellen als auch die menschlichen Ressourcen zu verfügen. Die schon früher von privater Seite zugegangenen Informationen über den hohen Stand dieses Landes im nuklearen Bereich haben sich bestätigt. Argentinien ist in dieser Hinsicht zweifellos nicht mehr zu den Entwicklungsländern zu zählen. In gewissen Teilbereichen hat es unser Land bereits überholt.
- Argentinien ist bereit, hinsichtlich der ihm von Drittstaaten gelieferten nuklearen Güter zu garantieren, dass diese oder die mit ihrer Hilfe produzierten oder von ihnen abgeleiteten Güter nicht zur Herstellung von Kernwaffen oder andern Kernsprengkörpern missbraucht werden und es akzeptiert auch die entsprechenden Kontrollen. Argentinien wird jedoch in keinem Fall einem Lieferanten gegenüber eine Bedingung eingehen, die das FSS-Prinzip (Full Scope Safeguard) oder auch nur die Andeutung eines FSS enthält.
- Diesem politischen Grundsatzentscheid entsprechend ist denn auch das Ergebnis der Gespräche über die Formulierung der argentinischen Garantieerklärung betreffend die Sulzer-Schwerwasserproduktionsanlage ausgefallen. Von argentinischer Seite ist man bereit, alle Forderungen anzunehmen, welche die Schweiz auf Grund des Atomsperrvertrages und des Londoner Klubs stellen muss. Der genaue Wortlaut musste teilweise noch ausgehandelt werden. Eine FSS-Klausel wird jedoch konsequent abgelehnt. Der Wortlaut der Garantieerklärung, der dem Bundesrat in der englischen Originalversion bereits vorgelegt worden ist, wird im folgenden Kapitel kommentiert. Eine deutsche Uebersetzung ist diesem Antrag beigelegt.
- Argentinien ist ausserdem bereit, uns eine zusätzliche Erklärung abzugeben, wonach zum gegenwärtigen Zeitpunkt sämtliches sich in Argentinien befindliches Plutonium, sei es in Brennelementen oder isoliert, der IAEO-Kontrolle untersteht. Damit wird dieses und das später mit schweizeri-

- 4 -

scher Hilfe produzierte Plutonium der IAEO-Kontrolle unterstehen. Davon ausgenommen und zu Waffenzwecken allenfalls verwendbar wären nur anderweitig beschafftes Plutonium und hochangereichertes Uran. Eine solche Erklärung, die einen teilweisen Ersatz für die nicht realisierbare FSS darstellt, kann uns allenfalls später im Verhältnis zu Drittstaaten, aber auch im Hinblick auf mögliche interne Opponenten, von Nutzen sein.

- Die argentinischen Gesprächspartner haben durchblicken lassen, dass, falls der Bundesrat dem Wortlaut der Garantierklärung zustimmt und das entsprechende Schreiben des schweizerischen Aussenministers bis spätestens am 24. August in Buenos Aires eintrifft, die Firma Sulzer grosse Aussichten auf einen Zuschlag hat. Nach Informationen unserer Botschaft und der Firma Sulzer sind in der entscheidenden Kommission allerdings auch Kreise vertreten (Luftwaffe), welche sich für eine Auftragserteilung an Kanada einsetzen werden. Die CNEA selbst, wie auch die Marine, das Heer und das Aussenministerium, scheinen jedoch die Sulzer-Variante zu unterstützen.
- Diese Situation mag der Grund dafür sein, dass auch Argentinien nachdrücklich eine vertrauliche Behandlung der Angelegenheit wünscht, bis der Briefwechsel erfolgt und der Entscheid über die Auftragserteilung gefällt ist. Dieser Wunsch wird seitens der Firma Sulzer unterstützt, welche befürchtet, durch zu frühe Veröffentlichungen würden in Argentinien, wie auch z.B. in den USA und Kanada, die Gegner der Sulzer-Offerte mobilisiert.

Der materielle Anwendungsbereich der Sicherheitsmassnahmen (Ziff. 2.A) umfasst nicht nur die oben erwähnten Auslässeüter, sondern schliesst alle Kernreaktoren ein, in welchen das mit schweizerischer Hilfe gewonnene Schwerwasser verwendet wird, sowie das in diesen Anlagen erzeugte spezielle Spaltmaterial

III.

Der Briefaustausch zwischen dem argentinischen und dem schweizerischen Aussenminister (Anhang I) ist so angelegt, dass er einer einseitigen Verpflichtung der argentinischen Behörden gleichkommt und somit keiner Genehmigung durch das schweizerische Parlament bedarf. Die Argentinien auferlegten Pflichten stützen sich strikte auf die für Schwerwasserproduktionsanlagen und für Schwerwasser anzuwendenden Richtlinien des Londoner Klubs der nuklearen Lieferstaaten.

Ziffer 1 umschreibt die Grundsatzverpflichtung, sowie deren "Auslösebereich":

- als Grundsatzverpflichtung gilt, dass die im Auslösebereich definierten Güter und Technologie nur für friedliche Zwecke und nicht im Zusammenhang mit einer Produktion von Kernsprengkörpern verwendet werden dürfen,
- als Auslösebereich gelten
 - a) die gelieferte Schwerwasserproduktionsanlage sowie die durch das Produktionsverfahren bestimmte, mitgelieferte Technologie;
 - b) die Weiterverwendung dieser Technologie in weiteren Schwerwasserproduktionsanlagen;
 - c) das mit Hilfe von a) und b) produzierte Schwerwasser.

Ziffer 2 schreibt Sicherungsmassnahmen vor und setzt deren materiellen Umfang, deren rechtlichen Rahmen und die durchführende Instanz fest.

Der materielle Anwendungsbereich der Sicherungsmassnahmen (Ziff. 2.A) umfasst nicht nur die oben erwähnten Auslösegüter, sondern schliesst alle Kernreaktoren ein, in welchen das mit schweizerischer Hilfe gewonnene Schwerwasser verwendet wird, sowie das in diesen Anlagen erzeugte spezielle Spaltmaterial

(Plutonium). Der Anwendungsbereich dehnt sich schliesslich auf die Anlagen aus, in welchen das durch die Kontrolle erfasste, spezielle Spaltmaterial getrennt, verarbeitet, gelagert und weiterverwendet wird. Somit werden Sicherungsmassnahmen "ewiger" Natur auf Folgegenerationen von speziellem Spaltmaterial lasten. Mit dieser sorgfältigen, umfassenden Auslegung des Sicherheitskontrollbereichs erreicht man eine lückenlose Erfassung des mit schweizerischer Hilfe ermöglichten, weiteren Ausbaus des argentinischen, friedlichen Kernenergieprogramms. Die Durchführung der Sicherungsmassnahmen wird der IAEO übertragen, wobei zwei Phasen unterschieden werden:

- Vor Inkrafttreten des durch Argentinien unterzeichneten Vertrages von Tlatelolco über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika (Zeitpunkt unbestimmt) sollen die argentinischen Behörden dafür sorgen, dass alle oben angeführten, zu kontrollierenden Güter durch bilaterale Kontrollabkommen mit der IAEO erfasst werden (Ziff. 2.A).
- Nach Inkrafttreten des Tlatelolco-Vertrages (Tiff. 2.C) sollen die argentinischen Behörden das durch diesen Vertrag geforderte, bilaterale Kontrollabkommen mit der IAEO über alle ihre nuklearen Tätigkeiten abschliessen. Der Briefaustausch schreibt in einem solchen Fall vor, dass die gegenüber der Schweiz angenommene Grundsatzverpflichtung für den schweizerischen Kontrollbereich (nur friedliche Zwecke und keine Kernsprengkörper) Vorrang erhält gegenüber der Grundsatzverpflichtung des Tlatelolco-Vertrages (nur friedliche Zwecke, Kernsprengkörper zu friedlichen Zwecken gestatten, jedoch unter Kontrolle). Damit soll das Grundsatzziel des Londoner Klubs der nuklearen Lieferstaaten erhalten bleiben. Ziff. 2.B sieht zudem eine in bilateralen, staatlichen Zusammenarbeitsabkommen übliche Rückfallklausel vor. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass die vorgesehenen Sicherheitskontrollen der IAEO nicht angewendet werden (ein solcher

- 7 -

Fall ist bis jetzt noch nie eingetreten), behält sich die schweizerische Regierung vor, die gleichen Kontrollrechte durch geeignete Massnahmen auszuüben, um die Einhaltung der Grundsatzverpflichtung durch Argentinien zu prüfen. Dabei geht es ausdrücklich um Rechte und nicht um Pflichten der Schweiz. Die allfällige Ausübung dieser Kontrollrechte setzt jedoch die Lösung folgender Probleme voraus, über die im Eintretensfall verhandelt werden muss:

- Argentinien und die Schweiz müssen sich über die geeigneten Massnahmen zur Gewährleistung der schweizerischen Kontrollrechte einigen;
- Argentinien und die Schweiz müssen für die Finanzierung der schweizerischen Kontrolltätigkeiten vorsorgen, allenfalls sich über einen Verteilungsschlüssel zwischen beiden Staaten einigen.

Für den Fall des Eintretens einer solchen Situation haben Argentinien und die Schweiz in einem separaten Briefaustausch auf Verwaltungsebene ein Vorgehen in drei Schritten vereinbart (vgl. Anhang II):

Dieser Fragenkomplex verdient Kommentare für die zwei folgenden, hypothetischen Fälle:

- Hört die IAEO aus irgendeinem Grunde auf, ihre Kontrollen über die zu kontrollierenden, nuklearen Anlagen und Materialien Argentinien auszuüben, so trifft diese Situation nicht nur die Schweiz, sondern auch die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und die Bundesrepublik Deutschland, welche über getätigte oder zu tätige Lieferungen von Kernreaktoren und von Schwerem Wasser auch Kontrollrechte besitzen. In einem solchen Fall müssten sich zwangsweise die Lieferstaaten über das zukünftige Vorgehen einigen.

Bundesamt für Aussonwirtschaft des Besuch der Firma
20. März 1979 beantwortet.

- Erklärt sich die IAEO nicht imstande, die schweizerische Schwerwasserproduktionsanlage zu kontrollieren (es geht dabei um eine weltweit erstmalige Aufgabe), dann müsste für diese Anlage eine Sonderlösung zwischen Argentinien und der Schweiz, im Einvernehmen mit der IAEO, erarbeitet werden.

Ziffer 3 regelt die Bedingungen für eine allfällige Wiederausfuhr der gelieferten Schwerwasserproduktionsanlage, samt Komponenten und Technologie, sowie für die Ausfuhr von mit deren Hilfe hergestellten Schwerwasserproduktionsanlagen, produziertem Schwerwasser und erzeugten spaltbaren Materialien.

IV.

Das Geschäft soll sich nun folgendermassen abwickeln:

- Sofern der Bundesrat mit dem Text des Briefwechsels einverstanden ist, wird das vom Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten unterzeichnete Schreiben mit dem diplomatischen Kurier vom Donnerstag, den 23. August 1979 nach Buenos Aires übermittelt, wo es am Tag darauf dem argentinischen Aussenministerium ausgehändigt wird.
- Spätestens in der Woche vom 27. August soll der Entscheid über die Auftragserteilung gefällt werden. Falls er zugunsten der Firma Sulzer lautet, wird diese einen Vorvertrag erhalten ("letter of intent"), und der argentinische Aussenminister wird auf das Schreiben seines schweizerischen Kollegen antworten und die gestellten Bedingungen annehmen.
- Sobald wir im Besitze dieses Antwortschreibens sind, sind die Bedingungen für die Erteilung des Vorbescheides erfüllt, und das Bundesamt für Energiewirtschaft kann im Einvernehmen mit dem Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft das Gesuch der Firma Sulzer vom 20. März 1979 beantworten.

- 9 -

- Im Anschluss daran werden dann Sulzer und CNEA den endgültigen Vertrag über die Lieferung der Anlage aushandeln und voraussichtlich noch im September abschliessen.
- Die Oeffentlichkeit sollte noch nicht eingehend informiert werden, bis die zwischenstaatliche Garantievereinbarung abgeschlossen und der Entscheid zu Gunsten der Firma Sulzer gefällt worden ist. Nach der Bundesratssitzung vom 22. August sollte höchstens gesagt werden, dass Prof. Zangger und Dr. von Arx zu Gesprächen in Argentinien gewelt und dem Bundesrat einen Bericht darüber unterbreitet haben, dass die Angelegenheit aber vorläufig noch nicht abgeschlossen und somit noch keine detaillierte Information möglich ist. Die zuständigen Dienststellen des Departements für auswärtige Angelegenheiten, des Wirtschaftsdepartements und des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements arbeiten jedoch umgehend eine "Sprachregelung" aus, welche zum gegebenen Zeitpunkt als Grundlage für die Orientierung der Oeffentlichkeit und unserer Botschaften wie auch für die Darlegung unserer Haltung dritten Staaten gegenüber dienen kann.

V.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement beehren sich, auf Grund der obigen Ausführungen dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1. Der beiliegende Text des Briefwechsels mit Argentinien wird genehmigt und das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit dem Vollzug beauftragt.

- 10 -

ANHANG I

2. Es wird im Anschluss an diese Bundesratssitzung nur darüber informiert, dass Prof. Zangger und Dr. von Arx zu Gesprächen in Argentinien gewelt und dem Bundesrat einen Bericht darüber unterbreitet haben, dass jedoch die Angelegenheit nicht abgeschlossen und somit noch keine weitergehende Information möglich ist. Die zuständigen Dienststellen des Departements für auswärtige Angelegenheiten, des Volkswirtschaftsdepartements und des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements werden beauftragt, umgehend einen Text als Grundlage für eine spätere Orientierung der Oeffentlichkeit und unserer Botschaften sowie für die Darlegung unserer Haltung Drittstaaten gegenüber zu verfassen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGEN-
HEITEN

EIDGENOESSISCHES VERKEHRS UND
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENTS

(Aubert)

i.V.
Honegger

Beilagen

(NB Der vorliegende Antrag wurde in Zusammenarbeit der beiden Departemente mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft verfasst.)

Protokollauszug an:

EDA zum Vollzug

EDI z.K.

EVD " "

EVED " "

ANHANG I

Exzellenz,

Unter Bezugnahme auf die kürzlich zwischen unsern beiden Verwaltungen stattgefundenen Gespräche über die Bedingungen für die Lieferung einer Schwerwasserproduktionsanlage habe ich die Ehre, Ihnen folgendes zur Kenntnis zu bringen:

"Gegenstand"

Im Hinblick auf einen Vertrag zwischen der Comisión Nacional de Energía Atómica und der Gebrüder Sulzer AG über die Lieferung einer Schwerwasserproduktionsanlage von der Schweiz nach Argentinien, sichert die Regierung von Argentinien der Regierung der Schweiz zu, die genannte Anlage und deren Technologie unter den folgenden Bedingungen zu gebrauchen:

Grundsätzliche Verpflichtung

1. Die gelieferte Schwerwasserproduktionsanlage und die auf dem monothermalen Austauschverfahren unter Verwendung von Ammoniak beruhende Technologie, die entweder geliefert oder aus der gelieferten Anlage oder aus wesentlichen kritischen Bestandteilen davon abgeleitet worden ist (hiernach als die "genannte Technologie" bezeichnet), wie auch das mit dieser Anlage oder mit Hilfe der genannten Technologie produzierte schwere Wasser sollen nur für friedliche Zwecke verwendet werden, unter Ausschluss jeder Verwendung, die zum Entstehen eines Kernsprengkörpers führen würde.

Sicherungsmaßnahmen

- 2.A. Zum jederzeitigen Nachweis der Erfüllung der grundsätzlichen Verpflichtung gemäss Ziff. 1 soll die Regierung von Argentinien mit der Internationalen Atomenergie-Organisation Verträge in Uebereinstimmung mit GOV/1621 abschliessen, welche Sicherungsmaßnahmen gewährleisten auf:

- a) der gelieferten Schwerwasserproduktionsanlage oder Schwerwasserproduktionsanlagen, für deren Bau Ausrüstungen oder Technologie geliefert wurden,
 - b) Schwerwasserproduktionsanlagen, für deren Bau auf der genannten Technologie beruhende Ausrüstungen verwendet werden,
 - c) schwerem Wasser, das in den in lit. a) und b) umschriebenen Anlagen hergestellt wurde, sowie auf den bezüglichen Lageranlagen,
 - d) kritischen Anlagen, Forschungsreaktoren und Leistungsreaktoren, in welchen schweres Wasser, hergestellt in einer der in lit. a) und b) umschriebenen Anlagen, verwendet wird,
 - e) besonderem spaltbaren Material, hergestellt in den unter lit. d) umschriebenen Anlagen,
 - f) besonderem spaltbaren Material, zu dessen Herstellung spaltbares Material gemäss lit. e) verwendet wurde, sowie auf allen dessen Folgegenerationen,
 - g) Anlagen, in denen spaltbares Material gemäss lit. e) und f) verwendet, verarbeitet oder gelagert wird.
- B. Falls die unter Ziff. 2.A. vorgesehenen Sicherungsmassnahmen nicht durch die Internationale Atomenergie-Organisation wahrgenommen werden, ist die schweizerische Regierung berechtigt, mit angemessenen Mitteln die gleichen Sicherungsrechte auszuüben, um die fortdauernde Erfüllung der grundsätzlichen Verpflichtung gemäss Ziff. 1 zu gewährleisten.
- C. Baldmöglichst nach Inkrafttreten des "Vertrages über das Verbot von Kernwaffen in Latein-Amerika" für Argentinien, soll die Regierung von Argentinien mit der Internationalen Atomenergie-Organisation einen Vertrag betreffend die Anwendung von Sicherungsmassnahmen auf dessen nuklearer Tätigkeit abschliessen, wie

- 3 -

es gemäss Art. 13 des Vertrages erforderlich ist. Die Regierung von Argentinien wird weiterhin die Verpflichtungen gemäss Ziff. 1 und 2 dieses Briefes erfüllen.

Wiederausfuhr

3.A. Die Regierung von Argentinien sichert zu, dass, im Falle der Wiederausfuhr der Anlage, deren wesentlicher kritischer Bestandteile oder der genannten Technologie, im Falle der Ausfuhr von damit hergestelltem schweren Wasser, im Falle der Ausfuhr von besonderem spaltbarem Material, auf das Sicherungsmassnahmen gemäss diesem Briefe Anwendung finden, oder im Falle der Ausfuhr einer Anlage oder wesentlicher kritischer Bestandteile, die aus der ursprünglichen gelieferten Anlage oder aus deren wesentlichen kritischen Bestandteilen abgeleitet wurden, der Empfänger der Wiederausfuhr oder der Ausfuhr, die gleichen Zusicherungen gewährt, wie diejenigen, die von der schweizerischen Regierung für die ursprüngliche Ausfuhr verlangt wurden.

B. Die vorgängige Zustimmung der schweizerischen Regierung ist für jede in Ziff. 3.A. erwähnte Transaktion erforderlich. Dieses Recht darf weder zur Wahrung kommerzieller Vorteile noch zur Behinderung von Handelsbeziehungen Argentinienens gebraucht werden."

Ich wäre Ihrer Exzellenz für die Zusicherung zu Dank verpflichtet, dass die Regierung von Argentinien mit den obigen Bedingungen einverstanden ist, in welchem Falle dieser Brief und Ihr Antwortschreiben einen Vertrag zwischen unsern beiden Regierungen bilden wird, der mit dem Datum Ihres Antwortschreibens in Kraft tritt.

Genehmigen Sie, Exzellenz, den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung.

Pierre Aubert


UNIONENRÄUMLICHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERAL DI AFFARI ESTERE

ANHANG II

Der Briefaustausch vom zwischen den Regierungen der Schweiz und Argentinien im Zusammenhang mit der Lieferung einer Schwermwasserproduktionsanlage berücksichtigt auch den Fall, dass die Internationale Atomenergie-Organisation die in den Briefen vorgeschriebenen Sicherungsmassnahmen nicht anwendet.

Darauf vertrauend, dass ein solcher Fall höchst unwahrscheinlich ist, kommen die Regierungen der Schweiz und Argentinien dennoch überein, gegebenenfalls nach der unten beschriebenen Handlungsabfolge vorzugehen:

- a) Die Regierungen der Schweiz und Argentinien sollen gemeinsam auf die Internationale Atomenergie-Organisation einwirken, damit sie die Sicherheitsmassnahmen anwendet.
- b) Beim Ausbleiben einer angemessenen Reaktion ist die schweizerische Regierung zur Anwendung der Sicherheitsmassnahmen mit angemessenen Mitteln, wie im Briefwechsel vorgesehen, berechtigt. Die Regierungen der Schweiz und Argentinien werden gemeinsam die IAEO um die Uebernahme der der schweizerischen Regierung bei der Anwendung der Sicherungsmassnahmen erwachsenden Kosten ersuchen.
- c) Wenn die IAEO nicht imstande ist, die Kosten der Anwendung der Sicherungsmassnahmen gemäss lit. b) zu tragen, sollen die Regierungen der Schweiz und Argentinien diese Kosten teilen.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.713.333. - AX/HR/hä

Bern, den 10. August 1979.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

VertraulichAusgeteiltNotiz an den BundesratAusfuhr einer Sulzer-Schwerwasser-
produktionsanlage nach Argentinien1. Ausgangslage

Die argentinische Atomenergiekommission (CNEA) plant im Rahmen des neuen argentinischen Kernenergieprogramms den Bau einer Schwerwasserproduktionsanlage mit einer Jahreskapazität von 250 t. Da Argentinien dieses Programm auf die Schwerwasserreaktorlinie ausgerichtet hat (Brennstoff Natururan, Moderator Schweres Wasser, im Gegensatz zu den Leichtwasserreaktoren, die als Moderator normales Wasser verwenden, hingegen als Brennstoff leicht angereichertes Uran brauchen), bildet die Schwerwasserproduktionsanlage den Eckpfeiler des gesamten Unternehmens. Selbstverständlich könnte das Schwere Wasser auch in Drittstaaten gekauft werden, was aber zu einem Abhängigkeitsverhältnis führen würde.

Für den Bau der Schwerwasserproduktionsanlage - ein Geschäft von 500 Mio Franken - hat Argentinien von einer kanadischen, von einer bundesdeutschen und von einer schweizerischen Firma (Sulzer) Offerten erhalten. Da die

Sulzer-Technologie denjenigen der andern beiden Konkurrenten überlegen zu sein scheint, besteht die Aussicht, dass die Argentinier den Auftrag der Firma Sulzer erteilen.

Gemäss der von der Schweiz gutgeheissenen Auslegung durch das sogenannte Zangger-Komitee zählt zwar das Schwere Wasser, nicht hingegen die Schwerwasserproduktionsanlage zu jenen Gütern, welche nach Art. III/2 des Atomsperrvertrages nur exportiert werden dürfen, wenn der Empfängerstaat gewisse Nonproliferationsbedingungen akzeptiert. Im Londoner Klub hingegen sind auch die Schwerwasserproduktionsanlagen in die Liste der "nuklearen" Güter aufgenommen worden, welche nur unter gewissen Bedingungen exportiert werden sollen. Es handelt sich insbesondere um folgende Bedingungen: Der Empfängerstaat darf die Anlage und das produzierte Schwere Wasser nur für friedliche Zwecke und nicht im Zusammenhang mit einer Produktion von Kernsprengkörpern verwenden; er hat beim Reexport der Anlage, beim Export des darin produzierten Schweren Wassers und bei der Weiterverwendung der in der Anlage enthaltenen Technologie gewisse Auflagen (z.B. Mitbestimmungsrecht des ersten Lieferanten) zu beachten und er hat mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien ein Kontrollabkommen abzuschliessen. Immerhin verlangen die Londoner Richtlinien nicht die sogenannte Full-Scope-Safeguard (FSS). Von FSS spricht man, wenn ein Lieferstaat vom Empfänger fordert, dass er nicht nur die von ihm gelieferten Güter der IAEO-Kontrolle unterstellt, sondern seine gesamte friedliche nukleare Tätigkeit. Der FSS sind z.B. alle dem Atomsperrvertrag angehörenden Nichtkernwaffenstaaten unterworfen.

...ung, da die Argentinier den Auftrag
ebenfalls nicht der deutschen Firma erteilen wollen.

Abschliessend sei nochmals folgendes unterstrichen: Weder der Atomsperrvertrag noch der Londoner Klub verbieten den Export von Schwerwasserproduktionsanlagen. Gemäss Richtlinien des Londoner Klubs sollte jedoch ein dem Klub angehörender Staat den Export nur gestatten, wenn der Empfängerstaat bereit ist, die entsprechenden Bedingungen anzunehmen.

2. Die Haltung verschiedener Staaten zu diesem Geschäft

Kanada exportiert auf Grund eines autonomen politischen Entschides seit rund zwei Jahren nukleare Güter nur noch, wenn der Empfängerstaat entweder dem Atomsperrvertrag angehört oder auch sonst bereit ist, die FSS anzunehmen. Um wettbewerbsmässig nicht benachteiligt zu sein, hat dieses Land daher alles Interesse, dass auch andere Lieferländer dieselben Bedingungen stellen. Letzte Informationen, die uns über die Tätigkeit einer kanadischen Delegation in Buenos Aires zugegangen sind, lassen allerdings die Haltung Kanadas im unklaren und berechtigen zum Verdacht, man suche kanadischerseits nach Mitteln und Wegen, um die selbstauferlegte FSS-Bedingung zu umgehen.

Die BRD hat, offenbar unter entsprechenden Pressionen der Kanadier, Amerikaner und Engländer (vgl. weiter unten), nach zuverlässigen Informationen beschlossen, die Genehmigung für den Export der Schwerwasserproduktionsanlage nach Argentinien nur zu erteilen, wenn das Empfängerland die FSS akzeptiert. Dabei handelt es sich allerdings um eine theoretische Übung, da die Argentinier den Auftrag ohnehin nicht der deutschen Firma erteilen wollen.

bedingt Zeit zu gewinnen, um die infolge der Wiederaufbe-

Die USA spielen, obwohl sie nicht als Lieferant auftreten werden, in der Angelegenheit eine äusserst aktive Rolle. Sie haben sich sozusagen selbst als "Vermittler" zwischen den verschiedenen potentiellen Lieferanten sowie zwischen diesen und den Argentinern eingesetzt. Dabei haben Vertreter der Amerikanischen Botschaft in Bern bereits verschiedentlich zuständige Beamte der Bundesverwaltung informell kontaktiert. Auch anlässlich der Gespräche des Unterzeichneten in Washington ist die Argentinien-Frage kurz gestreift worden. Die amerikanische Argumentation lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

Argentinien hat eigenes Uran, hat Kernkraftwerke bereits im Betrieb, im Bau oder zumindest in Planung und verfügt ausserdem über die Wiederaufbereitstechnologie. Wenn Argentinien dazu noch eine eigene Schwerwasserproduktionsanlage erhält, dann steht ihm ein vollständiger Nuklear-Brennstoffkreislauf zur Verfügung, vom Naturan, über dessen Nutzung in den Reaktoren und über die Wiederaufbereitung des abgebrannten Brennstoffs bis zum dabei gewonnenen Plutonium. Wegen der Verwendbarkeit des Plutoniums zu Waffenzwecken liegt daher ein erhöhtes Proliferationsrisiko vor. Die Schwerwasserproduktionsanlage ist die letzte Etappe, die zum vollständigen Brennstoffkreislauf fehlt, weshalb sie den Argentinern überhaupt nicht geliefert werden sollte. Sofern sie aber doch geliefert wird, sollten ausser den spezifischen Bedingungen der Londoner Richtlinien unbedingt die FSS verlangt und zudem die Auflage gemacht werden, dass Argentinien auf unbeschränkte Zeit (später umschrieben die Amerikaner diese Frist mit "mindestens für 10 Jahre") auf die selbständige Wiederaufbereitung abgebrannten Kernmaterials verzichtet. Es gilt somit, nach Ansicht der Carter-Administration, un-

bedingt Zeit zu gewinnen, um die infolge der Wiederaufbereitung notwendig werdenden zusätzlichen Nonproliferations- und Kontrollmechanismen ausarbeiten zu können.

Die drei potentiellen Schwerwasseranlage-Lieferanten sind sich jedoch nach den vorliegenden Informationen darin einig, dass die amerikanische Forderung betreffend Verzicht auf Wiederaufbereitung zu weit geht.

Grossbritannien unterstützt ebenfalls sehr aktiv die kanadisch-amerikanische Haltung, wonach die Lieferung der Schwerwasserproduktionsanlage nur unter FSS geschehen sollte. Auch hier handelt es sich insofern um eine rein "platonische" Stellungnahme, als Grossbritannien überhaupt nicht als Lieferant für diese Anlage in Frage kommt; hingegen kann es seine Interventionen mit seiner Funktion als Vorsitz-Land des Londoner Klubs rechtfertigen. Die britische Auffassung wurde den schweizerischen Amtsstellen bei informellen Kontakten sowie am 20. Juni 1979 in einem informellen, in Bern überreichten Papier und am 2. August in einem in der Form vergleichbaren Schriftstück über unsere Botschaft in London bekanntgegeben. Grossbritannien stellt dabei den Argentinien-Fall als Markstein für zukünftige Lieferungen in vergleichbare Staaten dar. Wenn Argentinien die FSS annehme, würden das voraussichtlich auch andere noch zögernde Staaten tun. Man sollte daher diese Chance nicht ungenutzt lassen.

Die Sowjetunion hatte, nach amerikanischen Aussagen, die USA und Grossbritannien ungefähr Mitte Mai 1979 dazu bewegen wollen, bei der schweizerischen Regierung gemeinsam zu intervenieren, um den Export der Schwerwasserproduktionsanlage nach Argentinien nach Möglichkeit zu verhindern.

Entsprechende eigene Vorstösse der Sowjets schweizerischen Stellen gegenüber sind allerdings nicht erfolgt.

Frankreich hat sich gar nicht um einen argentinischen Auftrag beworben. Dabei dürften jedoch andere als nonproliferationspolitische Gründe massgebend sein, hat sich doch Frankreich, insbesondere auch mit dem Bau einer Anreicherungsanlage, auf die Leichtwasser-Reaktor-Linie ausgerichtet und somit kein Interesse, in andern Staaten die Schwerwasserlinie zu fördern, für die man keine Anreicherungsdienste braucht.

3. Die argentinische Position

Argentinien verfügt, wie aus den bisherigen Darlegungen ersichtlich, über eine entwickelte Nuklearindustrie. Es befindet sich übrigens in einem friedlichen "nuklearen" Wettbewerb mit Brasilien. Im Verhältnis zu den USA leidet es auch im nuklearen Bereich an einem Dominations- und Einmischungskomplex. Diese Ausgangslage ist unter anderem dafür verantwortlich, dass erstens Argentinien dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen nicht beigetreten ist, weil dieser nach seiner Ansicht zu diskriminierend ist und zu einem beträchtlichen Teil unter der Vorherrschaft der USA ausgearbeitet wurde und durchgeführt wird, und dass zweitens Argentinien sich keinen Bedingungen zu unterwerfen gedenkt, die nicht auch Brasilien angenommen hat oder anzunehmen bereit ist. Argentinien ist deshalb auch nicht willens, sich von einer dritten Seite die FSS auferlegen zu lassen, da auch Brasilien, das in absehbarer Zeit dank dem Kooperationsabkommen mit der BRD ebenfalls über einen vollständigen Nuklear-Brennstoffzyklus verfügen wird, die FSS-Bedingung nicht übernehmen musste. Hingegen ist Argentinien bereit, unter gewissen Voraussetzungen und zu einem noch unbekanntem Zeitpunkt den von ihm bereits unterzeichneten Vertrag von Tlatelolco über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika

zu ratifizieren und die damit verbundene FSS zu akzeptieren. Dieser Vertrag sei nämlich nicht auf Druck von aussen, sondern aus freiem Willen den Teilnehmerstaaten zustande gekommen und er behandle alle Teilnehmerstaaten gleich.

Nach Angaben des Präsidenten der argentinischen Nuklearbehörde (CNEA) unterstehe bereits die gesamte friedliche nukleare Tätigkeit Argentiniens der IAEO-Kontrolle. Somit liege de facto die FSS vor, und ausserdem sei Argentinien auch in Zukunft bereit, sämtliche Bedingungen und Sicherheitsmassnahmen anzunehmen, welche ein Lieferstaat auf Grund des Sperrvertrages oder der Londoner Richtlinien zur Vermeidung des Missbrauchs der von ihm gelieferten Güter oder Technologie verlangen müsse. Argentinien wäre z.B. bereit, dem Staat gegenüber, von welchem die Schwerwasserproduktionsanlage geliefert würde, sämtliche Londoner Klub-Bedingungen anzunehmen und die gelieferte Anlage sowie alle Kernanlagen, welche das durch die gelieferte Anlage produzierte Schwere Wasser verwenden, das in diesen Anlagen genutzte nukleare Material, das daraus entstehende spezielle Spaltmaterial (Plutonium) und die Material-Folgegenerationen der IAEO-Kontrolle zu unterstellen.

Falls Argentinien kein Land finde, das ihm eine Schwerwasserproduktionsanlage ohne FSS-Bedingungen liefere, dann sei es willens und in der Lage, diese mit eigenen Mitteln zu erstellen. Dabei entstehende Zeitverzögerungen würden in Kauf genommen. Diese wiederholte Bemerkung des Präsidenten der argentinischen Nuklearbehörde ist zum Nennwert zu nehmen, kann sich diese doch auf jahrzehntelange Erfahrungen und rund 5000 Mitarbeiter stützen, worunter eine grosse Zahl hochqualifizierter Spezialisten. Sollte aber Argentinien die Anlage selber bauen, dann wäre diese frei von irgendwelchen Nonproliferations- und Kontrollauflagen.

4. Ueberlegungen zur Haltung unseres Landes

Die mit dem Schwerwasserproduktionsanlage-Geschäft zusammenhängenden schweizerisch-argentinischen Beziehungen sind dreifacher Art: Erstens bedarf es einer Einigung auf privater Basis zwischen dem schweizerischen Lieferanten (Sulzer) und dem argentinischen Abnehmer (Argentinische Atomenergiebehörde). Zweitens müssen sich die schweizerischen Behörden vor Erteilung der Exportbewilligung versichern, dass Argentinien die spezifischen Bedingungen des Londoner Klubs akzeptiert. Das könnte z.B. durch ein gegenseitiges Kooperationsabkommen oder bei zeitlicher Dringlichkeit durch eine einseitige Verpflichtung Argentiniens geschehen. Eine der Bedingungen wäre die IAEO-Kontrolle, womit drittens die Notwendigkeit des Abschlusses eines Kontrollabkommens mit der IAEO gegeben ist. Dafür käme eine bilaterale Regelung Argentinien-IAEO oder ein trilaterales Kontrollabkommen Schweiz-Argentinien-IAEO in Frage. Die drei Verhandlungen müssten in einem bestimmten zeitlichen Zusammenhang zueinander stehen, da sie gesamthaft ein Paket bilden.

Von den Voraussetzungen für die Erteilung einer Exportbewilligung ist unter den weiter oben erwähnten Staaten einzig diejenige betreffend die IAEO-Kontrolle noch offen. Die übrigen Bedingungen haben bisher weder auf Seiten der Lieferanten noch im Verhältnis zum Empfängerland zu irgendwelchen Diskussionen geführt. Die mit dem Export einer Schwerwasserfabrikationsanlage verbundenen Kontrollfragen sind übrigens seit Bestehen der Londoner-Richtlinien in der Praxis noch von keinem Staat entschieden worden. Der Export nach Argentinien ist der erste Fall, auf den das neue internationale Regime Anwendung findet, womit ihm zweifelslos Präzedenzwirkung zukommt. Unsere Entscheidung im Argentinien-Fall wird jedoch auch in einer anderen Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung sein. In letzter Zeit ist nämlich die Tendenz zum Besitz eigener Schwerwasserproduktionsanlagen gerade wegen den übersteigerten amerikanischen und kanadischen Nonproliferationsbedingungen recht gross, und es entsteht daher ein potentiell beträchtlicher Markt. Ob Sulzer nach Argentinien liefern kann oder nicht, wird möglicherweise auch für allfällige andere Käuferstaaten massgebend sein.

Die Ueberlegungen, die zur spezifischen Frage der Ausgestaltung der Kontrollbedingungen anzustellen sind, gliedern sich in drei Kategorien, nämlich in solche betreffend die Nonproliferation, die Wirtschaft und speziell die Energiepolitik.

Die vom Departement für auswärtige Angelegenheiten zu beantwortende Frage lautet dahingehend, ob wir FSS verlangen müssen, oder ob wir uns mit den von den Londoner Richtlinien vorgesehenen Kontrollen zufrieden geben können, oder schliesslich ob wir nach einer dazwischen liegenden Lösung zu suchen haben.

Rechtlich ist die Situation klar. Der Atomsperrvertrag erfasst nach der von der Schweiz im Rahmen des Zangger-Komitees akzeptierten Auslegung die Schwerwasserproduktionsanlagen überhaupt nicht; diese könnten somit unter dem NPT-Regime ohne irgendwelche Auflagen exportiert werden. Die Londoner Richtlinien, die ja übrigens kein internationales Abkommen sondern ein "Gentleman's-Agreement" sind, schliessen zwar die FSS-Bedingung nicht aus, verlangen sie aber für keines der in der Londoner Liste enthaltenen Güter. Die Einfügung der FSS-Bedingung ist im Londoner Klub vielmehr am ausdrücklichen Veto verschiedener Staaten (z.B. Frankreich) gescheitert. Die Schweiz hat auch in keinem bilateralen Abkommen die Verpflichtung übernommen, die in ihrem Land mit eigenen Mitteln hergestellten Schwerwasserproduktionsanlagen nur unter FSS-Auflage zu exportieren.

Im Sinne der Nonproliferation dürfte man es als Fortschritt betrachten, wenn ausser den Sperrvertragsparteien möglichst viele weitere Staaten die FSS annehmen würden, obwohl auch das FSS-System keinen lückenlosen Schutz gegen das Entstehen neuer Kernwaffenstaaten bietet. Wie das Beispiel Argentiniens zeigt (eine vergleichbare Position nehmen z.B. auch Brasilien, Indien, Pakistan ein), sind wesentliche Nicht-NPT-Staaten zwar bereit, für die ihnen von Drittstaaten gelieferten Güter die notwendigen

Bedingungen zu akzeptieren, lehnen es aber gleichzeitig strikte ab, wenn ein Lieferant versucht, auf dem Umweg über seine Lieferungen andere Anlagen und Materialien des Empfängerlandes, die er nicht geliefert hat, unter seine oder eine internationale Kontrolle zu bringen.

Unter solchen Umständen bleiben einem Lieferstaat zwei Möglichkeiten: Er kann liefern und die nötigen Vorkehrungen treffen, dass zumindest die von ihm stammenden Anlagen, Bestandteile und Materialien nicht zur Produktion von Kernwaffen oder andern Kernsprengkörpern missbraucht werden - womit sowohl die Bestimmungen des Atomsperrvertrages als auch die Ziele der Londoner Richtlinien erfüllt würden -, oder er kann auf die Lieferung verzichten. Bei einem Lieferverzicht kann sich der potentielle Abnehmerstaat gezwungen sehen, sich das Gewünschte auf andere Weise zu beschaffen, sei es auf mehr oder weniger heimlichem und rechtmässigem Weg, sei es durch eigene Mittel (Vorhaben Argentiniens). In beiden Fällen kommt dieser Staat schlussendlich ohne irgendwelche Sicherheits- und Kontrollauflagen zum Ziel. Eine das notwendige Mass übersteigende Nonproliferationspolitik führt somit letzten Endes zwangsläufig zu kontraproduktiven Resultaten. Auch im Nonproliferationsbereich kann (oder muss) das Bessere der Feind des Guten sein.

Schliesslich bleibt noch abzuklären, ob der spezielle Fall Argentiniens oder besonders die Schwerwasserproduktionsanlage erhöhte Nonproliferationsbedingungen erforderlich machen.

Argentinien zählt zu den nuklear am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländern. In den letzten beiden Jahrzehnten, während welchen es sich bereits nuklear betätigte, hat es eine relativ gradlinige, offene Politik verfolgt, ohne seinen Partnerländern böse Ueberraschungen nach "indischer" Manier zu bereiten. Durch seine Unterzeichnung und in Aussicht gestellte Ratifikation des Vertrages von Tlatelolco hat es sich zur ausschliesslich friedlichen Nutzung der Kernenergie bekannt. Es liegen nach den uns zur Verfügung stehenden Informationen keine Gründe vor, die es rechtfertigen würden, Argentinien mit schärferen Nonproliferationsauflagen zu belasten als vergleichbare Staaten.

Die Schwerwasserproduktionsanlagen sind zwar vom Londoner Klub zwischen den normalen nuklearen Anlagen (z.B. Kernreaktoren) und den sogenannten sensitiven Anlagen (Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen, welche direkt zu Kernwaffenmaterial führen) eingestuft worden. Dieser vor dem schweizerischen Beitritt zum Londoner Klub gefällte Entscheid ist sachlich nicht gerechtfertigt. Plutonium wird in einer Wiederaufbereitungsanlage aus abgebranntem Kernbrennstoff gewonnen, welcher aus Kernkraftwerken stammt, die ihrerseits, falls es sich um Schwerwasserreaktoren handelt, Schweres Wasser als Moderator benötigen. Im Gegensatz zum Reaktor, der Vorstufe zur Plutoniumproduktion, ist die Schwerwasserproduktionsanlage nur die Vorstufe zum Reaktor. Es besteht somit keine sachliche Notwendigkeit, die Schwerwasserproduktionsanlagen schärferen Nonproliferationsbedingungen zu unterstellen, als z.B. die Kernreaktoren.

Vom Nonproliferationsstandpunkt aus lässt sich demnach abschliessend folgendes festhalten:

- Aus grundsätzlichen Ueberlegungen wäre es zwar wünschenswert, wenn beim Export einer Schwerwasserproduktionsanlage das Empfängerland die FSS-Bedingung annehmen würde; weder nonproliferationsrechtlich noch -politisch ist die FSS jedoch eine *conditio sine qua non*.
- Zur Erfüllung der bestehenden internationalen Nonproliferationsinstrumente und der ihnen zu Grunde liegenden Absichten genügt es, wenn beim Export einer Schwerwasserproduktionsanlage dem Empfängerland die in den Londoner Richtlinien vorgesehenen IAEO-Kontrollen auferlegt werden, wie sie an vorangehender Stelle umschrieben sind. Allerdings muss die Kontrollklausel in einer Art und Weise formuliert werden, dass in der Praxis die IAEO ihre Kontrollaufgaben auch effektiv erfüllen kann und bei einem Wegfall der IAEO-Kontrolle eine Ersatzlösung vorliegt.

- Ist ein Empfängerland bereit, diese Kontrollbedingungen sowie die ebenfalls schon dargelegten weiteren Bedingungen der Londoner Richtlinien zu akzeptieren, und liegen keine anderweitigen Gründe für die Verhinderung eines solchen Exports in dieses Land vor, dann würde ein Unterbinden der fraglichen Zusammenarbeit durch die schweizerischen Behörden ihrer eigenen im Nuklear- und Nonproliferationsbereich bisher vertretenen Politik widersprechen, die sich für die Freiheit jedes Staates zur friedlichen Nutzung der Kernenergie einsetzt, sofern er gewillt ist, die notwendigen Nonproliferationsauflagen anzunehmen.

In wirtschafts- und energiepolitischer Hinsicht stellt sich die Lage wie folgt dar:

Die wirtschaftlichen Dimensionen des Auftrages sind beträchtlich: Es geht zunächst um die Schwerwasserproduktionsanlage selbst, welche auf über 500 Mio SFr. zu stehen kommt. Möglicherweise können auch Komponenten für einen 600 MW Schwerwasserreaktor der KWU (BRD) im Umfang von 180 Mio SFr. geliefert werden. Ueber 75 % des Gesamtauftrages könnten von der Schweiz aus geliefert werden. Laut Sulzer steht ein Beschäftigungseffekt von rund 550 Mannjahren auf dem Spiel; weitere 800 Mannjahre werden für den Komponentenbau eingesetzt.

Bei der heutigen Wirtschaftslage ist ein solcher Auftrag nicht nur für das Haus Sulzer, sondern für die Maschinenbaubranche und die Wirtschaft des Landes von grosser Bedeutung. Er würde es gestatten, bestehende Kapazitäten und vorhandene Fachkräfte besser auszulasten. Nicht zu übersehen sind auch die indirekten volkswirtschaftlichen Wirkungen (Unteraufträge, Nachfragestimulierung).

Der Auftrag ist ohne Zweifel auch sehr wesentlich für die Stellung von Sulzer im Bereich nuklearer Technologie. Da verschiedene Länder daran sind, eine Schwerwasser-Reaktorlinie aufzubauen, ist der Markt für Schwerwasserproduktionsanlagen in Expansion begriffen.

Ein weiteres Land, das kurzfristig als Kunde in Betracht kommt, ist Japan. Ferner sind Aufträge aus Rumänien und Indien in Sicht. Mittelfristig kämen eventuell Italien, Indonesien, Taiwan, Aegypten und Jugoslawien hinzu. Nachdem Sulzer bereits kleinere Anlagen nach Frankreich, Kanada und Indien geliefert hat, würde der Auftrag Argentinens die Stellung Sulzers konsolidieren.

Es stellt sich jedoch noch das Problem der Beurteilung der Risiken des Geschäfts.

Dä insbesondere die USA und Kanada sehr viel straffere, über die Londoner Richtlinien hinausreichende Nonproliferationsvorstellungen hegen, ist nicht auszuschliessen, dass eine Weigerung der Schweiz, diesen strengeren Vorstellungen zu entsprechen, gewisse Risiken hinsichtlich der Zusammenarbeit im nuklearen Bereich birgt.

Das Risiko mit den unmittelbarsten Auswirkungen würde die Anreicherung unseres Kernbrennstoffes betreffen. Die Versorgung mit Anreicherungsdiensten für unsere fünf im Betrieb und im Bau stehenden Kernkraftwerke ist nämlich ausschliesslich durch langfristige Verträge mit der amerikanischen Staatsorganisation ERDA (= Energy Research and Development Administration) gedeckt. Wenn diese Versorgung bis jetzt einigermaßen geklappt hat, so ist deren Erschwerung zumindest durch administrative Hindernisse, die sogar bis zu einem effektiven Embargo führen können, nicht ganz auszuschliessen. Bei einer solchen Wendung würden unsere Kernkraftwerksgesellschaften gezwungen, kurzfristig mit europäischen und sowjetischen Anreicherungs-gesellschaften Verträge abzuschliessen.

Kanada hat die weitere Belieferung der Schweiz mit Uran vom Abschluss eines Zusatzabkommens mit der Schweiz abhängig gemacht, das den besonders strengen kanadischen Auffassungen hinsichtlich der Nonproliferation entspricht. Vor Unterzeichnung des Abkommens besteht gegenüber der Schweiz ein Uran-Embargo. Falls Sulzer bei der Lieferung der Schwerwasseranlage nach Argentinien die kanadische Konkurrenz ausstechen sollte, wären negative Reaktionen Kanadas ebenfalls nicht ganz auszuschliessen. Ein Ausweichen der

dadurch betroffenen Kernkraftwerke (Gösgen, Däniken und Leibstadt) auf andere Versorgungsquellen ist möglich, wie das unter dem bestehenden Embargo mit Hilfe des Uran-Spotmarktes geschehen ist, jedoch mit bedeutend höheren Kosten verbunden.

Zudem ist schon heute die Erlangung der amerikanischen Bewilligungen zum Export abgebrannter Kernbrennelemente zur Wiederaufbereitung nach Frankreich oder nach Grossbritannien mit administrativen Hindernissen verbunden. Es ist denkbar, dass die Schwierigkeiten trotz erhaltener Zusicherungen nicht abgebaut werden.

Die USA haben ferner das Begehren gestellt, das bestehende Abkommen über nukleare Zusammenarbeit (vom 25. März 1966, bereits revidiert am 29. Januar 1974), zu modifizieren; es ist möglich, dass die Amerikaner schwierigere Verhandlungspartner werden.

Denkbar sind auch über den Bereich nuklearer Zusammenarbeit hinausreichende Weiterungen; ob in dieser Hinsicht echte Risiken bestehen, ist schwer zu ermessen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz sowohl ihre Verpflichtungen gemäss Atomsperrvertrag und auch die Richtlinien des Londoner Klubs einhält. Allfällige Retorsionsmassnahmen wären unverhältnismässig. Sie wären sogar nicht ohne Risiken für die Urheber, nicht zuletzt im Hinblick auf Reaktionen weiterer Länder und auf bevorstehende Ueberprüfungskonferenzen für den Atomsperrvertrag.

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Handlungsweisen ist aber zu beachten, dass ein freiwilliges Hinnehmen strengerer Nonproliferationsbedingungen als jene gemäss Londoner Klub ebenfalls problematisch wäre. Sowohl die Stellung unserer Industrie wie auch die Position der Schweiz im Bereich internationaler Atompolitik dürften sich durch konsequente Weiterführung der bisherigen Linie in Nonproliferationsfragen am besten verteidigen lassen.

Die übrigen argentinischen Änderungsvorschläge wahrnehmbar sekundärer Natur. Sie haben jedoch verschiedene Unklarheiten zur Folge, die durch Neuformulierungen oder Definitionen beseitigt werden müssen.

5. Bisherige zwischenstaatliche Kontakte

Am 29. Juni des laufenden Jahres fanden in Zürich zwischen Vertretern des Departementes für auswärtige Angelegenheiten, des Bundesamts für Aussenwirtschaft und des Bundesamts für Energiewirtschaft einerseits und dem Präsidenten der CNEA begleitet durch den argentinischen Botschafter in der Schweiz andererseits erste informelle Kontakte statt. Auf Grund dieser Gespräche und der Ergebnisse der Abklärungen, welche unsere zuständigen Amtsstellen zum Argentinien-Fall durchgeführt hatten, wurde nach Rücksprache mit den Vorstehern der direkt betroffenen Departemente (EDA, EVD und EVED) am 26. Juli den Argentinern ein unverbindlicher Entwurf unserer Bedingungen unterbreitet. Der Vorschlag stellte eine Kompromisslösung dar. Zwar verlangte er nicht die FSS, überschritt jedoch im Hinblick auf mögliche Reaktionen von amerikanischer, kanadischer oder britischer Seite und auf eine allfällige Vereinfachung des Kontrollmechanismus das vom Londoner Klub geforderte Kontroll-Niveau. Der Zusatz bestand darin, dass sich Argentinien hätte bereit erklären sollen, bis zur Ratifikation des Vertrags von Tlatelolco und der damit verbundenen Unterstellung unter das Tlatelolco-FSS-System ausser den gemäss Londoner Klub notwendigen Kontrollmassnahmen auch noch die IAEO-Kontrolle über sämtliches in Argentinien befindliches Plutonium zu akzeptieren. Das käme einer auf Plutonium beschränkten FSS gleich. Die übrigen Bedingungen des schweizerischen Vorschlags entsprachen den Londoner Richtlinien.

Am 3. August wurde uns über unsere Botschaft in Buenos Aires der argentinische Gegenvorschlag zugestellt. Darin wurden die über den Londoner Klub hinausgehende Klausel betreffend die Plutonium-FSS abgelehnt und einige weitere Aenderungen materieller und redaktioneller Natur vorgenommen. Der Hauptunterschied zum schweizerischen Entwurf liegt zweifellos in der Streichung der die Londoner Richtlinien übersteigenden Kontrollauflagen. Verglichen damit sind die übrigen argentinischen Aenderungsvorschläge wahrscheinlich sekundärer Natur. Sie haben jedoch verschiedene Unklarheiten zur Folge, die durch Neuformulierungen oder Definitionen beseitigt werden müssen.

Die argentinische Rückantwort enthält ausserdem eine fast ultimative Erklärung, wonach es den argentinischen Behörden kaum mehr möglich sein werde, auf die Sulzer-Offerte einzugehen, falls nicht der Bundesrat in seiner ersten Sitzung nach den Sommerferien einen Entscheid fällen könne (Argentinien hatte vorerst den schweizerischen Entscheid auf Mitte Juli erwartet). Schliesslich hat die argentinische Seite bei verschiedenen Gelegenheiten den Wunsch nach Entsendung schweizerischer Experten zwecks direkten Gesprächen über die Lieferbedingungen geäussert.

Unter Würdigung all dieser Umstände haben die zuständigen Stellen beschlossen, Prof. C. Zangger, Stellvertretender Direktor des Bundesamts für Energiewirtschaft, und Dr. H. von Arx, Mitarbeiter des Rechtsberaters des EDA, nach Buenos Aires zu delegieren. Die schweizerischerseits unter Leitung unseres Botschafters in Buenos Aires zu führenden Gespräche sind, da kein entsprechender Beschluss des Bundesrats vorliegt, nicht eigentliche Verhandlungen sondern bloss informeller, exploratorischer Natur und sollen zum besseren gegenseitigen Verständnis und zur Vorabklärung der Möglichkeit einer gemeinsamen Basis dienen. Es soll versucht werden, den Argentinern die Gründe für den schweizerischen Vorschlag darzulegen. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass nicht die Position unserer Industrie für entsprechende Exporte in Drittstaaten negativ präjudiziert wird. Falls Argentinien nicht bereit sein sollte, über die Londoner Richtlinien hinaus gehende Kontrollauflagen anzunehmen, könnte schliesslich schweizerischerseits die Möglichkeit der Einigung auf dem Niveau des Londoner Klubs in Aussicht gestellt werden - selbstverständlich unter Vorbehalt des Entscheides des Bundesrates. Für die Regelung der übrigen materiellen und formellen Differenzen sind die Richtlinien des Londoner Klubs massgebend. Es darf erwartet werden, dass Argentinien nach diesen Gesprächen in zeitlicher Hinsicht eine etwas flexiblere Haltung einnehmen wird.

6. Schlussbemerkungen

Wie verschiedentlich dargelegt, ist das vorliegende Geschäft in mehrfacher Hinsicht ein Präzedenzfall. In den kommenden Monaten und Jahren werden seitens der schweizerischen Exportindustrie bei den zuständigen Bundesstellen weitere Gesuche für den Export nuklearer Güter - worunter voraussichtlich wieder Schwerverwasserproduktionsanlagen - eingereicht werden. Es drängt sich daher auf, den im Argentinien-Geschäft noch ausstehenden Beschluss des Bundesrates in einer Art und Weise zu formulieren, dass er nicht nur für den konkreten Anlass gilt, sondern generellen Charakter hat.

Abschliessend sei zur grundsätzlichen schweizerischen Nuklear- und Nonproliferationspolitik noch verwiesen auf die dem Bundesrat bereits zugestellte Notiz von Herrn Botschafter Bindschedler, Rechtsberater des EDA, mit dem Titel "Aussenpolitik in Nuklearfragen, Schweizerische Haltung" (19. April 1979).

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten beehrt sich, dem Bundesrat die vorliegende Notiz zur Kenntnis zu unterbreiten.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Pierre Aubert

(N.B. Die vorliegende Notiz wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft und dem Bundesamt für Energiewirtschaft verfasst.)