

0.713.323. - RS/10/79

Bern, den 11. Oktober 1979.

VERTRAULICH

17. Oktober 1979

Tutti i diritti sono riservati. È vietata espressamente la ristampa o l'uso non autorizzato senza permesso scritto dalla segreteria.

Export von schweizerischen Vakuumventilen für eine pakistanische Urananreicherungsanlage

Departement für auswärtige Angelegenheiten. Notiz vom
 11. Oktober 1979 (Beilage)

Notiz an den Bundesrat

Gestützt auf die Notiz des Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 11. Oktober 1979 und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

Export von schweizerischen Vakuumventilen für eine

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

1. Von der Notiz des Departements für auswärtige Angelegenheiten wird Kenntnis genommen.
2. Es wird zustimmend davon Kenntnis genommen, dass der Chef des Volkswirtschaftsdepartements die Problematik der vorgesehenen Exporte nach Pakistan mit dem Gesuchsteller besprechen und anschliessend den Rat wieder über die Lage orientieren wird.

Protokollauszug an:

- EDA 6 zum Vollzug
- EVD 5 " "
- VED 5 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAMUANT

Die Firma VAT, Haag (SO), welche weltweit für ihre Vakuumventile bekannt ist, lieferte bereits 1975 eine Ein- und Auspulsanlage für Uranhexafluorid nach Pakistan, wobei die Firma CORA-Engineering des Know-how beisteuerte. Offenbar wurden nur die Ventile von VAT hergestellt, der



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

o.713.333. - RS/AX/hä

Bern, den 11. Oktober 1979.

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

Ausgeteilt

Vertraulich

Notiz an den Bundesrat

Export von schweizerischen Vakuum-
ventilen für eine pakistanische Uran-
anreicherungsanlage

1. Vorgeschichte

Pakistan baut, das darf heute als sicher betrachtet werden, seit mindestens drei Jahren an einer von der IAEO nicht kontrollierten Urananreicherungsanlage. Urananreicherung ist unter anderem der direkteste und effizienteste Weg zu Kernwaffenspaltmaterial. Die Beteuerung Pakistans, es brauche eine solche Anlage für seine Leichtwasserreaktoren, ist unglaublich, denn weder gibt es dort zur Zeit solche, noch sind bisher welche bestellt worden. Die Schätzungen darüber, wann die erste nukleare Explosion stattfinden wird, reichen von "noch dieses Jahr" bis "in zwei bis drei Jahren".

Die Firma VAT, Haag (SG), welche weltweit für ihre Vakuumventile bekannt ist, lieferte bereits 1978 eine Ein- und Ausspeiseanlage für Uranhexafluorid nach Pakistan, wobei die Firma CORA-Engineering das Know-How beisteuerte. Offenbar wurden nur die Ventile von VAT hergestellt, der

Rest einschliesslich der Steuerungsanlage angekauft. Der eigentliche Urananreicherungsprozess erfolgt durch Zentrifugierung. In der Einspeisungsanlage - welche mit dem Vergaser in einem Auto verglichen werden kann - wird das feste Uran in den für die Anreicherung optimalen gasförmigen Zustand übergeführt.

Von den zuständigen Instanzen der Bundesverwaltung wurde auf eine frühere Anfrage hin erklärt, diese Anlagen seien nicht exportbewilligungspflichtig. Der Bundesrat sanktionierte am 12. Juni 1979 diesen Beschluss und der Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten erläuterte anlässlich seines Besuches in Washington den amerikanischen Behörden gegenüber die schweizerische Haltung.

Die Firma VAT will nun erneut 2,4 t Vakuumventile im Wert von rund 376'000 Sfr. nach Pakistan ausführen. Weitere Sendungen sind nicht ausgeschlossen. Voraussichtlich werden sie von CORA-Ingenieuren in Islamabad zu weiteren Ein- und Auspeisungsanlagen zusammenmontiert oder sonstwo für den Urananreicherungsprozess verwendet. Nach der Verordnung über die Warenausfuhr vom 20. Februar 1974, die nichts mit der Nonproliferationsfrage zu tun hat, sind diese Ventile exportbewilligungspflichtig. Das entsprechende Exportgesuch bestätigt zumindest hinsichtlich VAT die Richtigkeit der kürzlich seitens der USA erhaltenen Informationen über die fortgesetzten Tätigkeiten schweizerischer Unternehmen für und in Pakistan.

Es ist festzuhalten, dass im Falle Pakistans die Exportbestimmungen des Atomsperrvertrags und die Richtlinien des sogenannten Londoner Klubs - dem die Schweiz angehört - nicht wirksam waren, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Zum Teil sind die fraglichen Nonproliferationsvorschriften umgangen oder verletzt worden. Die Technologie wurde offenbar (u.a. in den Niederlanden) gestohlen; "wesentliche", d.h. in der Londoner-Klub-Liste aufgeführte Bestandteile wurden entweder mit dem stillschweigenden Einverständnis oder aber ohne Wissen verschiedener Landesregierungen geliefert.
- b) Eine abschliessende Aufzählung der "wesentlichen" Bestandteile der Urananreicherungsanlage fehlt sowohl in der Güterliste des Atomsperrvertrages als auch in jener des Londoner Klubs. Diese systemeigene Schwäche wurde von Pakistan geschickt ausgenützt, um "wichtige" (wenn auch nicht "wesentliche") Bestandteile auf dem internationalen Markt zu kaufen. Aus der Schweiz wurden zwar keine "wesentlichen" aber doch "wichtige" Bestandteile geliefert.

Dem für unser Land unerfreulichen gegenwärtigen Zustand könnte durch eine Aenderung unserer bisherigen Haltung abgeholfen werden. Mit einer Sofort-Massnahme könnte die Ausfuhr der fraglichen Vakuumventile verhindert und zur Vermeidung ähnlicher künftiger Ausfuhren nach Pakistan beigetragen werden.

2. Gründe für eine Aenderung unserer bisherigen Haltung

a) Politische Aspekte des Problems

Die politisch massgeblichen Kriterien weisen einen internationalen und einen national-schweizerischen Aspekt auf. Zunächst ist daran zu erinnern, dass allein schon der Besitz eines Kernsprengkörper-Potentials durch Indien (seit 1974 vor allem "dank kanadischer Hilfe") und Pakistan und die zwischen den beiden Ländern herrschende Animosität

zu einem gefährlichen nuklearen Wettrüsten führen könnten und durch diese Eskalation neue Dimensionen in der militärpolitischen Lage der betroffenen Region geschaffen würden. Dies gewinnt an Bedeutung, wenn man das Ringen der Sowjetunion und Chinas um vermehrte Einflussnahme in Asien mitberücksichtigt. Ferner ist auf die Gerüchte über die Finanzierung des pakistanischen Nuklearprogramms hinzuweisen, wonach der Hauptgeldgeber Libyen ist. Die Armut Pakistans legt die Vermutung nahe, dass an der Finanzierung des pakistanischen Nuklearprogramms ausländische - vorzugsweise arabische - Geldgeber beteiligt sein dürften. Auch die Volksrepublik China wurde schon als möglicher Förderer der pakistanischen Nuklearbemühungen genannt. Auf jeden Fall besteht Grund zur Befürchtung, der oder die Geldgeber oder Förderer der pakistanischen Atomrüstung würden Anspruch auf Zugang zu den erzielten Resultaten erheben; mit andern Worten: die Weitergabe einer von Pakistan entwickelten "islamischen" Atombombe an ein arabisches Land (und sogar an die PLO) läge durchaus im Bereich des Möglichen.

Die bisherigen Feststellungen und Ueberlegungen führen zum Schluss, dass der Schweiz bei Beibehaltung ihrer bisherigen Position mit Recht der Vorwurf gemacht werden kann, sie handle zumindest nicht im Sinne des Sperrvertrags. Abgesehen vom moralischen und politischen Schaden können dadurch langfristige negative Auswirkungen für gewisse Zweige unserer Exportindustrie, ja sogar für die äussere Sicherheit unseres Landes entstehen. Ein Rückzug auf rein juristische Argumente ist fragwürdig; denn es geht - wie schon weiter oben angedeutet - letztlich darum, dass die Schweiz als Partei des Atomsperrvertrages ihre internationale Glaubwürdigkeit verliert.

b) Industriepolitische Interessen auf dem Nukleargebiet

Die für unsere Industrie bedeutungsvollen Nukleargeschäfte sind die Grossanlagen für die friedliche Nutzung der Kernenergie (z.B. Export einer Schwerwasserproduktionsanlage nach Argentinien). Im internationalen Wettbewerb benützen viele Regierungen politische Druckmittel, um ihren eigenen Firmen diese Grossbestellungen zuzuleiten. Unsere Unternehmen sind diesbezüglich bereits im Nachteil. Der Ruf einer unsauberen Geschäftemacherei würde den konkurrierenden Staaten ein willkommenes zusätzliches Argument gegen schweizerische Produkte liefern. Wie uns seitens der Amerikanischen Botschaft in Bern vor kurzem informell angedeutet wurde, wächst bei den zuständigen Stellen der Carter-Administration die Ueberzeugung, die Schweiz setze die ökonomischen Interessen vor die Bemühungen gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen.

Im Fall Argentinien haben gewisse Nuklearlieferländer (USA, GB) uns dringlich geraten, Sicherheitsbedingungen aufzuerlegen, welche über die für derartige Fälle international vereinbarten Bestimmungen gegangen wären. Ein Nachgeben hätte uns das Geschäft verunmöglicht. Der Bundesrat ist denn auch auf den Wunsch der USA und Grossbritanniens nicht eingegangen (siehe Beschluss vom 22. August 1979), und er konnte das umso eher tun, als er die Auffassung vertreten konnte, die friedliche Nutzung der schweizerischen Beiträge sei durch die vereinbarten Sicherheitsbedingungen gewährleistet. Ein Land bleibt jedoch mit einer solchen Argumentation international nur so lange glaubwürdig, als es bereit ist, in zweifelhaften oder gar offenkundig auf eine nicht friedliche Nutzung ausgerichteten Fällen einzugreifen. Es würde sich dadurch der inner-schweizerischen Kritik aussetzen, er hätte infolge gewisser Prä-

c) Völkerrechtliche Verpflichtungen

Zweck des Atomsperrvertrages ist es - laut Ingress - einerseits, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern, andererseits die friedliche Nutzung der Atomenergie zu fördern. Im besonderen verpflichtet sich die Schweiz in Art. III Abs.2:

".....

- b) Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen oder hergerichtet sind, einem Nichtkernwaffenstaat für friedliche Zwecke nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn das Ausgangs- oder besondere spaltbare Material den nach diesem Artikel erforderlichen Sicherungsmassnahmen unterliegt."

In Ergänzung dieser völkerrechtlichen Pflicht haben wir noch die Londoner Richtlinien übernommen.

Nachdem nun der friedliche Zweck des pakistanischen Vorhabens äusserst zweifelhaft ist und mit Sicherheit feststeht, dass die Anreicherungsanlage nicht der IAEO-Kontrolle unterliegt, können Beiträge eines NPT- und Londoner Klub-Staates als im Widerspruch zu den grundsätzlichen Verpflichtungen des Atomsperrvertrages und den grundlegenden Prinzipien des Londoner Klubs stehend qualifiziert werden.

3. Gründe gegen eine Aenderung unserer bisherigen Haltung

a) Allgemeine Ueberlegungen

Es widerspricht der an den Prinzipien der Stabilität und Grundsatztreue orientierten schweizerischen Aussenpolitik, eine nach sorgfältigen Abklärungen und reiflichen Ueberlegungen eingenommene Haltung nach kurzer Zeit wieder aufzugeben. Der Bundesrat würde sich dadurch der innerschweizerischen Kritik aussetzen, er hätte infolge gewisser Pres-

sionen seitens dritter Staaten allzu schnell eine Kehrtwendung vollzogen. Dieser Vorwurf könnte mit umso mehr Nachdruck erhoben werden, als man jetzt den Export blosser Ventile untersagen würde, während man vorher die Ausfuhr einer ganzen Ein- und Ausspeisungsanlage als rechtmässig erklärt hatte. Wie die Interpellation Graf, vom 5. Oktober 1979, betreffend Nukleargüter-Export zeigt, werden entsprechende Massnahmen der Bundesbehörden von gewissen parlamentarischen - und auch ausserparlamentarischen - Kreisen sorgfältig "überwacht".

Man darf zweifellos auch die Frage aufwerfen, ob unsere Exportindustrie eine Sofort-Massnahme zur Verhinderung des VAT-Ventile-Exports tatsächlich begrüssen würde, wäre doch damit ein Präzedenzfall für weitere derartige Eingriffe geschaffen, was schlussendlich zu Rechtsunsicherheit führt.

b) Fragwürdige Wirksamkeit eines Exportverbots

Wie aus dem Vorangehenden ersichtlich, würde durch eine Sofort-Massnahme nur jener Teil der Beiträge schweizerischer Unternehmen zur pakistanischen Anreicherungsanlage betroffen, der in Exporten von Bestandteilen besteht. Die Tätigkeiten schweizerischer Unternehmungen in Pakistan selber, z.B. im Bereich der Schulung; Beratung oder von Ingenieur- oder anderen Dienstleistungen, würden hingegen nicht erfasst.

Und selbst ein Verbot der Ausfuhr der fraglichen Ventile könnte sich, wie z.B. die mit der gleichen Anlage zusammenhängenden amerikanischen Erfahrungen darlegen, als wirkungslos erweisen. Die Ventile könnten nämlich entweder über ein Drittland an ihren endgültigen Bestimmungsort gelangen oder aufgrund falscher End-Nutzungs-Angaben (chemische statt nukleare Anlage) eine Ausfuhrbewilligung erhalten.

4. Abschliessende Bemerkungen

Die eingangs erwähnte Verordnung vom 20. Februar 1974 über die Warenausfuhr bietet keine rechtliche Handhabe, den Export der VAT-Ventile nach Pakistan zu verhindern. Im vorliegenden Fall hat jedoch die Abteilung für Ein- und Ausfuhr des Bundesamtes für Aussenwirtschaft die Exportbewilligung noch nicht erteilt, um ein Ueberdenken der Angelegenheit vom Standpunkt der Nonproliferation aus zu ermöglichen. Das ist allerdings nur so lange zulässig, als die Firma VAT nicht auf die Erteilung der Exportbewilligung gemäss obiger Verordnung besteht.

Zusammenfassend darf nach wie vor davon ausgegangen werden, dass der Atomsperrvertrag und der Londoner Klub mit ihren Güterlisten geeignete Mittel sind, um präventiv die friedliche Nutzung der nuklearen Exporte sicherzustellen. Wie das Beispiel Pakistan zeigt, kann aber keine Liste eine systematische Umgehung der internationalen Vereinbarungen verhindern. Solche Fälle müssen allenfalls durch "polizeiliche Massnahmen" der jeweiligen Exportstaaten autonom und zeit- und situationsgerecht geregelt werden. Der Bundesrat wäre dazu in der Lage, gestützt auf Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie, in Verbindung mit Art. III Abs. 2 des Vertrages vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen.

Mit der vorliegenden Notiz möchten die direkt verantwortlichen Stellen des Departements für auswärtige Angelegenheiten, des Volkswirtschaftsdepartements und des Verkehrs- und

Energiewirtschaftsdepartements den Bundesrat über den neuesten Stand der Dinge orientieren.

Die Angelegenheit wird sicher Gegenstand der Gespräche von Staatssekretär Weitnauer in Washington sein. Vor einer Entscheidung wäre zweckmässigerweise die Rückkehr von Herrn Weitnauer abzuwarten, um über die neuesten Informationen zu verfügen.

Sollte der Bundesrat seine bisherige Haltung ändern, könnte vorerst versucht werden, der Firma VAT unter Hinweis auf die industriepolitischen Risiken nahezu legen, auf das Geschäft zu verzichten.



Aubert

Die Beschlüsse des Bundesrates sind dem Bundesrat mitgeteilt worden. Die Beschlüsse sind dem Bundesrat mitgeteilt worden. Die Beschlüsse sind dem Bundesrat mitgeteilt worden.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten wird mit dem Vollzug und der Erledigung der damit zusammenhängenden Formalitäten betraut.

Protokollauszug an:

| | | |
|--------|----|--------------|
| EDA | 10 | zum Vollzug |
| EDD | 7 | zur Kenntnis |
| EDW | 5 | " " |
| EDK | 2 | " " |
| Handel | 2 | " " |

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

