

BERICHTE UND URKUNDEN

Die internationale Kontrolle der europäischen Atomindustrie

Vorgeschichte und Funktion des Verifikationsabkommens
vom 5. April 1973

1. Die internationale Verflechtung der Atomwirtschaft)*

Die gesamte Entwicklung der Atomwirtschaft, die mit der Inbetriebnahme des ersten Kernreaktors der Welt am 2. Dezember 1942 (in Staggfield, Chicago) begann, kann in drei Phasen eingeteilt werden¹⁾. Die erste Phase war beherrscht vom Monopol der Atommächte und der militärischen Nutzung, die jede internationale Zusammenarbeit (mit Ausnahme derjenigen zwischen den USA und Großbritannien) verbot. Die zweite Phase begann mit der Rede des amerikanischen Präsidenten Eisenhower vom 8. Dezember 1953 vor der UN-Generalversammlung²⁾. Wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, blieb die Verwirklichung ihres Hauptzieles — die Schaffung eines internationalen Systems der Kontrolle und Zusammenarbeit auf UN-Ebene — in den Anfängen stecken, aber sie leitete den Aufbau eines Systems bilateraler Verträge zwischen den Atommächten und ihren Verbündeten ein. Da die meisten dieser Verbündeten keine militärische Nutzung erstrebten und die Atommächte die Ausbreitung der Atomwaffen verhindern wollten, dienten diese Verträge fast ausschließlich der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Noch während der Fortdauer der zweiten Phase begann die dritte Phase, die ihren Ausdruck in der Schaffung internationaler Organisationen zum Zwecke der Förderung und Kontrolle der

*) Abkürzungen: A = Verträge der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Serie A: Multilaterale Verträge, mit Bandzahl vor und Nr. des Vertrags hinter dem A; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BR-Drs. = Bundesratsdrucksache; BT-Drs. = Bundestagsdrucksache; ENEA = European Nuclear Energy Agency; IAEA = International Atomic Energy Agency.

¹⁾ So vor allem Georg Erler, *Die Rechtsentwicklung der internationalen Zusammenarbeit im Atombereich* (Göttingen 1963), S. 6 ff.; ders., *Internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Atomenergie*, Sonderdruck aus »Deutsches Atomenergierecht« hrsg. von Georg Erler und Hans Kruse (Göttingen 1956).

²⁾ U. N. Document A/PV 470, S. 450 ff.; deutscher Text in Volle/Duisberg, *Probleme der internationalen Abrüstung* (Frankfurt/Berlin 1964), S. 381 ff.

friedlichen Nutzung der Atomenergie fand. Die wichtigsten dieser Organisationen, die (auch) für Westeuropa zuständig sind — IAEA, Euratom, OECD/ENEA, werden im folgenden noch näher zu behandeln sein. Aber auch außerhalb dieser Region entstanden derartige Organisationen, wie die Inter-American-Nuclear-Energy-Commission (IANEC) innerhalb der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) und das Vereinigte Institut für Kernforschung, das die Staaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) gemeinsam betreiben³⁾. Innerhalb des Ostblocks besaß die Sowjetunion eine Monopolstellung und begann ihre bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Ostblockstaaten erst 1955. Andererseits waren die Ostblockländer von Anfang an hinsichtlich der Lieferung von Kernbrennstoffen nicht im gleichen Maße von der UdSSR abhängig wie die westlichen Länder von den USA; denn eine Reihe von Ostblockländern — insbesondere die DDR und die ČSSR, aber auch Ungarn und Rumänien — verfügen über ausreichende Uranvorkommen⁴⁾.

Eine Zusammenarbeit zwischen westlichen Ländern und Ländern des sozialistischen Lagers ist erst seit Oktober 1965 möglich, als das Coordinating Committee Controlling Western Trade with Eastern Europe (COCOM), dem die NATO-Staaten und Japan angehören, die Embargo-Bestimmungen für westliche Reaktorexporte in Ostblockstaaten dahingehend änderte, daß Reaktorlieferungen in diese Staaten jetzt zulässig sind, sofern die Empfängerländer die Kontrolle durch die International Atomic Energy Agency (IAEA) akzeptieren. Als erster Staat erklärte sich Rumänien dazu bereit.

2. Bilaterale Abkommen

Innerhalb der ersten der oben genannten drei Phasen trat erst 1949 die UdSSR neben USA und Großbritannien. Bis dahin betrachteten es die Amerikaner als ihre Pflicht, das Geheimnis der Atombombe als »Treuhänder der gesamten Welt« zu bewahren, wie es Harry S. Truman in einer Rundfunkrede vom 9. August 1945 ausdrückte⁵⁾. Mit Großbritannien hatten allerdings die USA schon während des Krieges auf dem Gebiet der Atomforschung zusammengearbeitet, und im Spätherbst 1945 beschloß die britische Regierung, eine eigene Atombombe zu bauen⁶⁾.

³⁾ Deutscher Text des Abkommens über die Errichtung des Vereinigten Instituts für Kernforschung vom 26. 3. 1956 in Europa-Archiv 1956, S. 9067 f.

⁴⁾ Vgl. Jürgen Nötzold, Die friedliche Nutzung der Kernenergie in den ost-europäischen Staaten, Europa-Archiv 1967, S. 775 ff.

⁵⁾ Vgl. U. S. Department of State, The International Control of Atomic Energy, Growth of a Policy (Washington 1947), S. 106.

⁶⁾ Vgl. Leonard Bertin, Atom harvest (London 1955); Marguerite Gowing, Britain and Atomic Energy 1939—1945 (London 1964); Alfred Goldberg, The

In den USA entstanden aber schon bald Pläne für eine internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Atomenergie, obwohl das inzwischen erlassene Atomgesetz (Atomic Energy Act) vom 1. August 1946 selbst innerhalb der USA ein strenges Kontrollsystem unter der Aufsicht der Atomenergie-Kommission (USAEC) mit einem Staatsmonopol über spaltbares Material, einem Lizenzsystem und strengen strafrechtlichen Bestimmungen errichtet hatte. Es war die sogenannte Acheson-Lilienthal-Kommission, die ihren Bericht am 16. März 1946 vorlegte⁷⁾. An ihm orientierte sich auch der berühmte Baruch-Plan, den die USA den UN vorlegten, wo er allerdings stecken blieb (hierzu unten Abschnitt 3).

Gerade weil ein internationales Kontrollsystem im damaligen Zeitpunkt nicht errichtet werden konnte, begannen die USA mit ihren Verbündeten, die eine eigene Atomwirtschaft aufbauen wollten, bilaterale Abkommen zu schließen, in denen ebenfalls *security*-Kontrollen vorgesehen waren und noch sind. Die Bundesrepublik Deutschland schloß ein solches Abkommen mit den USA bereits am 13. Februar 1956, doch wurde es bald durch das Abkommen vom 3. Juli 1957, das mit zahlreichen Änderungen noch heute in Kraft ist, ersetzt⁸⁾. Die Zuständigkeit der Europäischen Atomgemeinschaft für die Außenbeziehungen gemäß Art. 106 des Euratom-Vertrags wird durch Art. II dieses Abkommens ausdrücklich anerkannt. Geheimzuhaltende Angaben werden von der Zusammenarbeit ausgenommen. In Art. X des Abkommens betonen die Regierungen der BRD und der USA,

»daß es ihr gemeinsames Interesse ist, zu gewährleisten, daß alles Material und alle Ausrüstungen oder Vorrichtungen, die der Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf Grund dieses Abkommens zur Verfügung gestellt werden, nur für zivile Zwecke verwendet werden«.

Zum Zwecke der Kontrolle der Erfüllung dieser Vertragspflicht der BRD wurden der amerikanischen Atomenergiekommission weitgehende Kontrollbefugnisse eingeräumt. Art. II des Abkommens bestimmte aber:

atomic origins of the British nuclear deterrent, *International Affairs* (London) 1964, S. 409 ff.; Arthur Goldberg, Der Aufbau der nationalen britischen Atommacht, *Europa-Archiv* 1964, S. 517 ff.; Richard N. Rosecrance, British incentives to become a nuclear power, in: *The Dispersion of Nuclear Weapons*, hrsg. von R. N. Rosecrance (New York und London 1964), S. 48 ff.

⁷⁾ Hierzu Hans Wehberg, Der amerikanische Plan einer internationalen Kontrolle der Atomenergie, *Die Friedens-Warte* Jg. 47 (1947), S. 5 ff.

⁸⁾ Bundesanzeiger 1957, Nr. 181. Das Abkommen berücksichtigt den am 25. 3. 1957 unterzeichneten und am 1. 1. 1958 in Kraft getretenen Euratom-Vertrag. Zu dem in diesem Vertrag vorgesehenen Kontrollsystem vgl. unten Abschnitt 4.

»Wird zwischen der Europäischen Atomgemeinschaft und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika eine Abmachung über Zusammenarbeit getroffen, so ist die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika bereit, Maßnahmen dahingehend zu treffen, daß die Europäische Atomgemeinschaft die Rechte und Pflichten der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Abkommen übernimmt, vorausgesetzt, daß die Europäische Atomgemeinschaft nach Auffassung der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika die Verpflichtungen aus diesem Abkommen in wirksamer und sicherer Weise erfüllen kann«.

Ein solches Abkommen zwischen Euratom und USA vom 29. Mai 1958 trat am 27. August 1958 in Kraft⁹⁾. Weitere Abkommen folgten in den Jahren 1959, 1960, 1962 und 1963. Sie regeln insbesondere die Lieferung von angereichertem Uran (U 235) an die Europäische Atomgemeinschaft und gestatten, daß diese das Kernmaterial gemäß dem Euratom-Vertrag an hierzu berechnete Empfänger innerhalb der Gemeinschaft weitergibt. Somit bildet das Versorgungssystem der Euratom eine Einheit mit dem Sicherheitssystem auch soweit es die aus den USA importierten Kernbrennstoffe betrifft. Hierauf wird bei der Darlegung der Euratomkontrollen zurückzukommen sein.

Ein ähnliches Abkommen wie mit den USA hat die Europäische Atomgemeinschaft auch mit Kanada abgeschlossen¹⁰⁾. Mit Kanada hat auch die BRD ein bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Verwendung der Kernenergie abgeschlossen¹¹⁾, das eine Sicherheitskontrolle vorsah, und zwar eine gegenseitige. Art. IV Abs. 1 des Abkommens lautet:

»Jeder liefernden Vertragspartei ist es gestattet, sich zu vergewissern, daß dieses Abkommen eingehalten wird und insbesondere, daß bezeichnetes Material nur für friedliche Zwecke verwendet wird, und lediglich insoweit ist die liefernde Vertragspartei berechnigt, ... « (es folgt eine Aufzählung der Kontrollbefugnisse).

Da die BRD bis jetzt nicht in der Lage ist, Kernbrennstoffe zu liefern, kann sie auf Grund dieses Artikels nur dann kontrollberechnigt werden, wenn sie Ausrüstungen liefert, auf die sich das Abkommen ebenfalls bezieht.

Eines der ersten bilateralen Abkommen war dasjenige mit Großbritannien vom 31. Juli 1956¹²⁾. Seit 1. Januar 1973 ist aber Großbritannien

⁹⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 17 vom 19. 3. 1959, S. 309.

¹⁰⁾ Abkommen vom 6. 10. 1959, in Kraft getreten am 18. 11. 1959, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 60 vom 24. 11. 1959, S. 1165.

¹¹⁾ Abkommen vom 11. 12. 1957, Bundesanzeiger 1958 Nr. 46.

¹²⁾ Bundesanzeiger 1956 Nr. 177.

selbst Mitglied der Europäischen Atomgemeinschaft und nimmt an deren Kontrollsystem teil.

Seit Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft dürfen deren Mitglieder bilaterale Abkommen mit dritten Staaten, die den Gegenstand des Euratom-Vertrags, also auch dessen Kontrollsystem, betreffen, nur mit Zustimmung der Kommission abschließen (Art. 103 des Euratom-Vertrags). Die Entwürfe solcher Abkommen müssen der Kommission vorgelegt werden, die gegen den Inhalt des geplanten Abkommens Einwendungen erheben kann. Der Vertragsabschluß mit dem dritten Staat ist erst dann zulässig, wenn die Bedenken der Kommission ausgeräumt sind oder wenn der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Dringlichkeitsverfahren einen Beschluß über die Vereinbarkeit des beabsichtigten Vertrags mit dem Euratom-Vertrag in positivem Sinne gefaßt hat. Bezüglich der vor Inkrafttreten des Euratom-Vertrags bereits abgeschlossenen bilateralen Abkommen verpflichtet Art. 106 die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, daß die Gemeinschaft »soweit wie möglich« die Rechte und Pflichten aus den betreffenden bilateralen Verträgen übernimmt.

3. Die Bemühungen der UN um die Kontrolle der Atomenergie

Am 10. Januar 1946 eröffnete die UN-Generalversammlung ihre erste Sitzung. Bereits vier Tage später beschäftigte sie sich mit dem Entwurf einer Entschließung über die Atomenergie. Diesem Entwurf lag eine Formulierung zugrunde, auf die sich die Außenminister der USA, Großbritanniens und der UdSSR auf ihrer Moskauer Konferenz vom 16.—26. Dezember 1945 geeinigt hatten¹³⁾. Diese Formulierung einer in der UN-Generalversammlung einzubringenden Entschließung betraf die Errichtung einer Kommission durch die UN-GV, u. a. mit den Aufgaben:

„... the Commission should make specific proposals:

- (a) For extending between all nations the exchange of basic scientific information for peaceful ends,
- (b) For control of atomic energy to the extent necessary to insure its use only for peaceful purposes,
- (c) ... (d) ...”,

und beruhte ihrerseits (insoweit fast wörtlich) auf der Washingtoner Erklärung der Regierungschefs der USA, Großbritanniens und Kanadas vom

¹³⁾ Foreign Relations of the United States 1945 Bd. 2 (Washington 1967), S. 560—826; Communiqué vom 27. 12. 1945, Abschnitt VII, *loc. cit.*, S. 815 ff., 822—824; englischer Text und deutsche Übersetzung in Die Friedens-Warte Jg. 46 (1946), S. 73 ff.

15. November 1945¹⁴). Schon sie hatte das Bekenntnis zum Austausch von grundlegenden atomwissenschaftlichen Informationen zu friedlichen Zwecken und zum Prinzip der Kontrolle der Atomenergie enthalten und die Errichtung einer u. a. mit diesen Aufgaben zu betrauenden Kommission im Rahmen der UN vorgeschlagen.

Nach kurzer Ausschußberatung beschloß die UN-Generalversammlung am 24. Januar 1946¹⁵), entsprechend den Vorschlägen der Moskauer Außenministerkonferenz eine Atomenergie-Kommission (Atomic Energy Commission, AEC) zu errichten. Als die Kommission am 14. Juni 1946 erstmals zusammentrat¹⁶), unterbreitete ihr der amerikanische Chefdelegierte Bernard Baruch einen Plan zur Schaffung einer internationalen Kontrollbehörde, den »Baruch-Plan«. Leider begann bald darauf das Tauziehen zwischen der UdSSR und den USA, das die Arbeit der Kommission bis zu ihrem Ende am 29. Juli 1949 weitgehend lahmlegte¹⁷). Die formelle Auflösung der AEC erfolgte durch eine Entschlieûung der UN-Generalversammlung vom 11. Januar 1952 über die Schaffung der Abrüstungskommission (Disarmament Commission), welche nicht nur die Funktionen der Kommission für konventionelle Rüstungen, sondern auch diejenigen der AEC übernahm¹⁸).

Von Anfang an nahm die Abrüstungskommission nicht den ganzen Bereich der ihr durch die Resolution vom 11. Januar 1952 übertragenen Aufgaben wahr, sondern beschränkte sich auf die militärische Nutzung der Atomenergie. Dies beruhte nicht nur auf der Tatsache, daß über die Kontrolle der friedlichen Nutzung keine Einigung mit der Sowjetunion zu er-

¹⁴) Declaration on Atomic Energy, Dept. of State, Treaties and other International Acts Series No. 1504; 60 Stat. (pt. 3) 1479; The International Control of Atomic Energy, Growth of a Policy (Washington 1947), S. 118 ff.; International Conciliation No. 416 (1945), S. 787 ff.; deutsche Übersetzung: Die Friedens-Warte Jg. 47 (1947), S. 71 ff.; Hans Kruse, Die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Verwendung der Atomenergie, in: Dokumente hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg H. 20 (1956), S. 11 f.

¹⁵) UNGA Res. 1 (I). UNGA Off. Rec. 1st Sess. 1st Pt. 1946, S. 257—267, 566 f.; — First Committee, Summary Records of Meetings 11 January — 12 February 1946, S. 7—11, 29 f.; Text der Resolution, englisch und deutsch, bei Volle/Duisberg, a.a.O. (oben Anm. 2) Bd. 1/II (1964), S. 319 ff.

¹⁶) UNAEC, Off. Rec. 1st — 6th year, 1946—1951.

¹⁷) Hierzu Konrad Huber, Die universale Ordnung der friedlichen Verwendung der Atomenergie, Europa-Archiv 1957, S. 10083 ff.; Peter Wittig, Die Kontrolle der atomaren Rüstungen (Köln/Berlin 1967), S. 114 ff.

¹⁸) UNGA Res. 502 (VI), Ziff. 2; Documents on Disarmament 1945—1959, Vol. I 1945—1956 (Dept. of State Publ. 7008, 1960), S. 337 ff.; englisch und deutsch bei Hermann Volle, Probleme der internationalen Abrüstung, Dokumente und Berichte des Europa-Archivs Bd. 14 (1956), S. 367 ff.

zielen war, sondern ging auch auf eine französische Initiative zurück¹⁹⁾. So entstand der Plan, für die Kontrolle der friedlichen Nutzung eine Atomenergiebehörde als UN-Sonderorganisation zu gründen.

Dieser Gedanke erhielt greifbare Gestalt in der Rede des amerikanischen Präsidenten Eisenhower vor der UN-Generalversammlung am 8. Dezember 1953 ("Atoms for Peace-Rede")²⁰⁾. Hauptthema der Rede war das Kernwaffenverbot. Eisenhower betonte aber, daß auch die friedliche wissenschaftliche Forschung zu diesem Ziel beitrage, indem sie Erfahrungen sammle, die einer späteren Kontrolle der Atomrüstung zugute kommen würden. Ausdrücklich schlug er vor, die Atommächte sollten einer internationalen Atomenergiebehörde spaltbares Material zu wissenschaftlichen Zwecken überlassen. Wieder ergab sich ein langwieriger Meinungsaustausch zwischen USA und UdSSR, der erst im Herbst 1954 zu einer ersten Annäherung der Standpunkte führte. Inzwischen hatten die USA Verhandlungen mit anderen Staaten geführt und legten mit diesen gemeinsam der UN-Generalversammlung einen Resolutionsentwurf vor, der am 4. Dezember 1954 gebilligt wurde. In dieser Resolution forderte die Generalversammlung erneut die Errichtung einer internationalen Atombehörde²¹⁾. Aber erst im Februar 1956 konnte in Washington eine internationale Konferenz eröffnet werden, auf der zwölf Staaten über die Errichtung dieser Behörde berieten und auf der sich schließlich auch die UdSSR und die USA einigten. Die eigentliche Gründungskonferenz der International Atomic Energy Agency (IAEA) trat am 20. September 1956 zusammen und beschloß die Satzung dieser neuen UN-Spezialorganisation, die im deutschen Sprachraum zunächst als »Internationale Atomenergie-Behörde«, bald aber auch als »Internationale Atomenergie-Organisation« (IAEO) bekannt wurde²²⁾. Sie hat ihren Sitz in Wien. Die BRD trat ihr mit Wirkung vom 1. Oktober 1957 bei²³⁾. Gegenwärtig gehören der IAEA 105 Staaten als Mitglieder an, darunter auch die DDR. Bis Mitte 1972 sind der IAEA 250 Kernkraftwerke, Reaktoren und andere kerntechnische Anlagen zur Kontrolle unterstellt worden.

¹⁹⁾ Vgl. Huber, a.a.O., S. 10091 f.

²⁰⁾ Deutscher Text in Europa-Archiv 1954, S. 6274 ff.

²¹⁾ Deutscher Text in Europa-Archiv 1955, S. 7280.

²²⁾ Statute of the International Atomic Energy Agency vom 26. 10. 1956. Offizielle englische Textausgabe der IAEA (die Abkürzung IAEO für die deutsche Bezeichnung wird im folgenden nicht verwendet): Statute as amended up to 1 June 1973.

²³⁾ Zustimmungsgesetz vom 27. 9. 1957, BGBl. II, S. 1357 (mit englischem Original und deutscher Übersetzung). Text der deutschen Übersetzung nach der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und der BRD in BGBl. 1958 II, S. 4, Änderungen durch die Gesetze vom 4. 10. 1961 (BGBl. 1963 II, S. 329) und vom 28. 9. 1970 (BGBl. 1971 II, S. 849).

4. Das Kontrollsystem der IAEA

Als Sonderorganisation der UN nimmt die IAEA an deren strukturellen Schwächen teil. Trotz der Ähnlichkeit mit der Euratom ist ihre Integrationsdichte geringer, ihre Abhängigkeit von freiwilliger Mitarbeit der Mitgliedstaaten größer. Nach ihrer Satzung kann die IAEA stets nur auf Antrag der Mitglieder tätig sein bzw. ihnen Empfehlungen unterbreiten.

Gemäß Art. III ihrer Satzung ist die IAEA befugt, 1. die Erforschung, Entwicklung und praktische Anwendung der Atomenergie für friedliche Zwecke in der ganzen Welt zu fördern und zu unterstützen; 2. für Material, Dienstleistungen, Ausrüstungen und Einrichtungen zu sorgen, um den Bedürfnissen dieser Erforschung und Entwicklung nachzukommen; 3. den Austausch wissenschaftlicher und technischer Informationen zu fördern; 4. den Austausch und die Ausbildung von Wissenschaftlern und Sachverständigen zu fördern; 5. Sicherheitsmaßnahmen zu treffen und zu handhaben, welche die militärische Anwendung der Atomenergie verhindern; 6. Sicherheitsnormen für den Strahlenschutz aufzustellen; 7. Einrichtungen, Anlagen und Ausrüstungen, die zur Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben dienen, zu erwerben oder zu erstellen. Um die Verwendung der ihr übergebenen Kernbrennstoffe ausschließlich zu friedlichen Zwecken zu gewährleisten, ist die IAEA durch Art. III B Nr. 2 ermächtigt worden, ein Kontrollsystem zu errichten.

Wesentlich ist, daß auch dieses Kontrollsystem sich nur im Rahmen der Tätigkeit der IAEA auswirken kann, die ihrerseits nur durch Anträge der Mitglieder der IAEA in Gang gesetzt wird. Die Satzung der IAEA begründet für sich allein noch keine derartige Pflicht für die Mitglieder, sondern spricht in der Regel nur Empfehlungen aus. So heißt es in Art. VIII:

“Each member should make available such information as would, in the judgement of the member, be helpful to the Agency...”.

Art. IX: “Members may make available to the Agency such quantities of special fissionable materials as they deem advisable and on such terms as shall be agreed with the Agency...”.

Art. X: “Members may make available to the Agency services, equipment, and facilities which may be of assistance in fulfilling the Agency’s objectives and functions”.

Art. XI: “Any member or group of members of the Agency desiring to set up any project for research on, or development or practical application of, atomic energy for peaceful purposes may request the assistance of the Agency in securing special fissionable and other materials, services, equipment, and facilities necessary for this purpose...”²⁴⁾.

²⁴⁾ Zitiert nach BGBl. 1957 II, S. 1357 ff. Zur Struktur und Tätigkeit der IAEA vgl.

Eine verpflichtende Formulierung findet sich lediglich in Art. XII, der allerdings gerade das Kontrollsystem betrifft. Diese Vorschrift ist aber nur dann anzuwenden, wenn die IAEA bereits auf Antrag von Mitgliedern tätig geworden ist. Für diesen Fall bestimmt Art. XII u. a.:

“With respect to any Agency project, or other arrangement where the Agency is requested by the parties concerned to apply safeguards, the Agency shall have the following rights and responsibilities to the extent relevant to the project or arrangement...”.

Mit diesem Satz wird eine umfangreiche Liste von Sicherheitsmaßnahmen eingeleitet, die von der IAEA unter den angegebenen Voraussetzungen ergriffen werden können. Interessanterweise sind diese Maßnahmen nicht auf den Begriff der Sicherheit im Sinne der *security* beschränkt, sondern umfassen auch die *safety*, d. h. in erster Linie den Strahlenschutz. Die *security*-Kontrolle steht allerdings an erster Stelle: in Nr. 1 der Liste wird ausgeführt, daß die IAEA berechtigt und verpflichtet ist:

“1. To examine the design of specialized equipment and facilities, including nuclear reactors, and to approve it only from the viewpoint of assuring that it will not further any military purpose, that it complies with applicable health and safety standards, and that it will permit effective application of the safeguards provided for in this article”.

Das erste Abkommen der IAEA über Lieferung von Kernmaterial, das eine Sicherheitskontrolle vorsieht, wurde im Jahre 1958 abgeschlossen. Die ersten Inspektionen erfolgten 1962 in Norwegen und Finnland. Das gesamte Sicherheitssystem (*Safeguards System*) wurde 1961 in einem 85 Punkte umfassenden Dokument zusammengefaßt²⁵⁾ und in den Jahren 1961, 1964, 1965, 1966 und 1968 jeweils neu gefaßt und ausgedehnt²⁶⁾.

Zu den »sonstigen Abmachungen« im Sinne von Art. XII der IAEA-Satzung gehören alle bilateralen oder multilateralen Abkommen, in denen die beteiligten Parteien die IAEA ersuchen, die Einrichtungen und Materialien,

Paul C. Szasz, *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency* (Vienna: IAEA Legal Series No. 7 [1970] 1176 S.), Paul Fent, *Die internationale Atomenergie-Organisation, ihre Tätigkeit und ihre Probleme*, Europa-Archiv 1949, S. 431 ff.; Hans Fischerhof, *Weltatombehörde*, Atomwirtschaft 1956, S. 327; Konrad Huber, *Die universale Ordnung der friedlichen Verwendung der Atomenergie*, Europa-Archiv 1957, S. 10083 ff.; Enrico Jacchia, *Atom — Sicherheit und Rechtsordnung* (Freudenstadt 1965), S. 57 ff.; Madhu Joshi, *Die internationale Atomenergie-Organisation* (Göttingen 1964); Finn Seyersted, *Die internationale Atomenergie-Organisation* (Göttingen 1966).

²⁵⁾ Doc. INFCIRC/26.

²⁶⁾ Fassung vom 16. 9. 1968 in Doc. INFCIRC/66/Rev. 2 sowie in Walter Teräbén, *Handbuch der Atomwirtschaft*, Loseblattaussgabe Bd. 4, Fach 0 24.1.

auf die sich diese Vereinbarung bezieht, zu kontrollieren. Der Atomwaffensperrvertrag fügt sich in dieses System ein, indem er in seinem Art. III die Vertragspartner dazu verpflichtet, solche Vereinbarungen mit der IAEA abzuschließen. Im Frühjahr 1969, als der Atomwaffensperrvertrag paraphiert wurde, hatte die IAEA bereits im Laufe ihrer normalen Tätigkeit 40 Kontrollabkommen mit 30 Mitgliedstaaten abgeschlossen. Auf die technischen Einzelheiten der Kontrollmaßnahmen kann hier nicht eingegangen werden ²⁷⁾.

5. Kontrolle im Bereich der OECD

Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschäftigt sich mit den Problemen der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Bereits die Vorgängerin der OECD, die Organisation für Europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) ²⁸⁾, hatte im Juli 1956 einen »Direktionsausschuß für Kernenergie« eingesetzt, der die Gründung einer Europäischen Kernenergie-Agentur (European Nuclear Energy Agency, ENEA) vorbereitete und deren Satzung ausarbeitete. Die Satzung der ENEA trat am 1. Februar 1958 in Kraft ²⁹⁾. Als die OECD die Nachfolge der OEEC antrat, übernahm sie auch die ENEA in ihrer bisherigen Form. Zweck der ENEA ist es gemäß Art. 1 ihrer Satzung, die Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln und zu fördern. Art. 8 der Satzung verpflichtet die ENEA, ein Sicherheitskontrollsystem zu errichten, um die militärische Nutzung der Atomenergie durch die von ihr betriebenen Gemeinschaftsunternehmen und die von ihr oder unter ihrer Aufsicht zur Verfügung gestellten Materialien, Ausrüstungen und Dienstleistungen auszuschließen. Auf Antrag eines Mitgliedstaates kann die Sicherheitskontrolle auf dessen gesamte Tätigkeit auf dem Gebiet der Kernenergie angewendet werden. Auch durch bilaterale oder multilaterale Abkommen ist eine solche Ausdehnung der Kontrolltätigkeit der ENEA möglich (Art. 8 b der Satzung). Die Einrichtung der Kontrolle und

²⁷⁾ Zu diesen Einzelheiten in allgemeinverständlicher Form Dipak Gupta / Jürgen Seezen, Kontrollmaßnahmen in der Kerntechnik, Außenpolitik 1970, S. 338 ff.; Dipak Gupta, Die Überwachung in der friedlichen Atomtechnik, in: Nichtverbreitung von Kernwaffen, Forschungen und Berichte der evangelischen Studiengemeinschaft Bd. 22 (Witten 1968), S. 21 ff.; Carl Friedrich v. Weizsäcker, Atomkontrolle nur durch schwarze Kästen, in: Nichtverbreitung von Kernwaffen, S. 73 ff., insbes. S. 84.

²⁸⁾ Die Umwandlung der OEEC in die OECD erfolgte durch das Übereinkommen vom 14. 12. 1960, BGBl. 1961 II, S. 1151. Die rechtliche Kontinuität der beiden Organisationen ist in Art. 15 dieses Abkommens geregelt.

²⁹⁾ Bundesanzeiger Nr. 70 vom 14. 4. 1959, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. 1. 1966, Bundesanzeiger Nr. 36 vom 22. 2. 1966.

ihre Ausübung durch die ENEA werden von der Satzung einem besonderen Übereinkommen über die Sicherheitskontrolle vorbehalten (Art. 8 c).

Bereits am 20. Dezember 1957 wurde das Übereinkommen über die Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie unterzeichnet, das für die BRD und für die weiteren ursprünglichen Signatarstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Norwegen, Niederlande, Großbritannien, Schweiz, Türkei) am 22. Juli 1959 in Kraft trat³⁰⁾. Später kamen noch Luxemburg, Österreich, Portugal und Schweden hinzu³¹⁾. Art. 1 des Übereinkommens erklärt nochmals den Zweck dieser Sicherheitskontrolle: Der Betrieb von Gemeinschaftsunternehmen, die auf Veranlassung oder mit Hilfe der ENEA gegründet werden, sowie die Verwendung von Materialien, Ausrüstungen und Dienstleistungen, die von der ENEA zur Verfügung gestellt werden, dürfen keinen militärischen Zwecken dienen. Aus dieser Norm ergeben sich Inhalt und Maßstab der Kontrolle. Die Art. 3—11 regeln die Einzelheiten, die dem Kontrollsystem der IAEA ähnlich sind. Kontrollorgane sind der Direktionsausschuß und ein Kontrollbüro, dem je ein Vertreter jedes Vertragsstaates des Sicherheitskontrollabkommens angehört. Durch Art. 12 wird ein »Kernenergiegericht« geschaffen, das aus sieben unabhängigen Richtern besteht und das zuständig ist für die Überprüfung von Beschlüssen, die im Zuge der Überwachung auf Grund des Kontrollabkommens von den Organen der ENEA gefaßt worden sind. Art. 17 des Kontrollabkommens bekräftigt:

„A military purpose within the meaning of Article 1 includes the use of special fissionable materials in weapons of war and excludes their use in reactors for the production of electricity and heat or for propulsion“.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß Kernkraftwerke, die als Gemeinschaftsunternehmen der ENEA betrieben werden, von der Sicherheitskontrolle ausgenommen wären. Die in Art. 1 des Kontrollabkommens erneut ausgesprochene Pflicht der ENEA, den Betrieb von Gemeinschaftsunternehmen daraufhin zu kontrollieren, daß sie keinen militärischen Zwecken dienen, bleibt aufrechterhalten. Sie bedeutet, daß der Brennstoffkreislauf so inspiert wird, daß keine Abzweigung von spaltbarem Material für die Herstellung von Kernwaffen möglich ist.

Trotz der großen Mitgliederzahl der ENEA (alle 18 europäischen OECD-Mitglieder sowie Japan, Kanada und die USA als assoziierte Mitglieder) und obwohl 13 Mitglieder dem Kontrollabkommen beigetreten sind, ist die tatsächliche Kontrolltätigkeit gering, weil bisher nur wenige

³⁰⁾ Zustimmungsgesetz vom 26. 5. 1959, BGBl. II, S. 585, 989 (13 A 152).

³¹⁾ Bekanntmachung vom 13. 8. 1971, BGBl. II, S. 1056.

Gemeinschaftsunternehmen zustande gekommen sind. Das wichtigste von ihnen, die Europäische Gesellschaft für die chemische Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe (EUROCHEMIC) ist nach einem vielversprechenden Start in Schwierigkeiten geraten. Eine Reihe von Projekten werden von der ENEA gemeinsam mit der IAEA und anderen UN-Spezialorganisationen (z. B. der FAO) und der Europäischen Atomgemeinschaft durchgeführt. Der Schwerpunkt ihrer Arbeiten liegt nicht im Reaktorbau, sondern auf den Gebieten des Strahlenschutzes und der Beseitigung radioaktiver Abfälle.

Das Verhältnis der ENEA zur Europäischen Atomgemeinschaft wird in Art. 19 der ENEA-Satzung geregelt. Da die ENEA-Satzung erst einen Monat nach dem Euratom-Vertrag in Kraft getreten ist, fällt der letztere unter Art. 19 a der Satzung, wonach alle Rechte und Verpflichtungen aus früheren Verträgen der ENEA-Mitglieder von der Satzung unberührt bleiben. Art. 19 b der Satzung fügt noch ausdrücklich hinzu, daß die ENEA-Satzung nicht die Ausübung der Befugnisse beeinträchtigt, die der Europäischen Atomgemeinschaft zustehen, und daß deshalb die ENEA »eine enge Zusammenarbeit mit dieser Gemeinschaft« herstellen wird. Aus dieser Formulierung darf jedoch nicht geschlossen werden, daß die ENEA ein eigenständiges Völkerrechtssubjekt sei³²⁾, was insbesondere für Haftungsfragen von Bedeutung wäre. Art. 1 der ENEA-Satzung betont, daß die ENEA »im Rahmen« der OEEC gegründet wurde und daß sie »unter der Aufsicht des Rates« (gemeint ist der Rat der nunmehrigen OECD) vom Direktionsausschuß für Kernenergie geleitet wird (Art. 2 ENEA-Satzung). Trotz der weitgehenden Befugnisse, die ihr die Satzung insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen einräumt, ist daher die ENEA eine Teilkörperschaft der OECD³³⁾. Das durch Art. 12 des Kontrollabkommens errichtete Kernenergie-Gericht erhielt durch das Protokoll vom 20. Dezember 1957 — das die Vertragspartner des Sicherheits-Kontrollabkommens der ENEA unterzeichneten — sein Statut³⁴⁾. Nach seiner Konstituierung gab sich das Gericht selbst seine Verfahrensordnung, die am 11. Dezember 1962 vom Rat der OECD genehmigt wurde³⁵⁾. Streitfälle hatte das Gericht bisher noch nicht zu entscheiden.

³²⁾ So Helmut Drück, Die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Atomenergie innerhalb Europas (Frankfurt/M. 1959), S. 58 f.; Hans Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht (Baden-Baden 1962), S. 383 f.

³³⁾ So auch Heinz Haedrich, Europäische Atomverträge (Baden-Baden 1966), S. 25; H. H. Haunschild in der Rezension des Werkes von Drück (vgl. oben Anm. 32) in Der Betriebs-Berater 1960, S. 492.

³⁴⁾ BGBl. 1959 II, S. 610.

³⁵⁾ Deutscher Text in BGBl. 1965 II, S. 1334.

6. Das Kontrollsystem der Euratom

Die Europäische Atomgemeinschaft ist ausdrücklich zu dem Zweck gegründet worden, »die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, welche die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt«, wie die Präambel des Vertrags zur Gründung der Euratom sagt. Art. 2 e) dieses Vertrags vom 25. März 1957³⁶⁾ verpflichtet Euratom, »durch geeignete Überwachung zu gewährleisten, daß die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden«. Dieser Aufgabe ist das VII. Kapitel des Euratom-Vertrags (»Überwachung der Sicherheit«) gewidmet. Sein Kernstück ist Art. 78, der die Errichter und Betreiber von Atomanlagen zur Bekanntgabe der technischen Daten dieser Anlagen an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet. Um die Buchführung über verwendete oder erzeugte Erze, Ausgangsstoffe und Kernbrennstoffe zu ermöglichen, verlangt die Kommission die Führung und Vorlage von Aufstellungen über Betriebsvorgänge (Art. 79). Sie kann ferner verlangen, daß alle überschüssigen Kernbrennstoffe, die als Nebenprodukt wieder- oder neugewonnen werden und nicht tatsächlich verwendet oder zur Verwendung bereitgestellt werden, bei der Versorgungsagentur der Euratom oder in anderen Lagern hinterlegt werden, die der Überwachung der Kommission unterstehen oder zugänglich sind.

Zum Zwecke der Überwachung kann die Kommission in alle Mitgliedstaaten Inspektoren entsenden. Diese haben jederzeit zu allen Orten, Unterlagen und Personen Zugang, die — bzw. deren Tätigkeit — der Überwachung nach dem Euratom-Vertrag unterliegen. Die Kommission hat Weisungsbefugnis. Wird der Durchführung einer Überwachungsmaßnahme widersprochen, so muß die Kommission den Europäischen Gerichtshof anrufen, um im Wege einer einstweiligen Verfügung — die der Präsident des Gerichtshofs innerhalb von drei Tagen zu erlassen hat — die Überwachung sicherzustellen. Bei Gefahr im Verzuge kann die Kommission auch selbst handeln, sie muß aber ihre Anordnung dem Präsidenten des Gerichtshofs unverzüglich zur nachträglichen Genehmigung vorlegen.

Gegen die Verletzung der Pflichten, die das Kapitel VII des Euratom-Vertrags einzelnen Personen oder Unternehmen auferlegt, sind in Art. 83 des Vertrags folgende Sanktionsmaßnahmen vorgesehen: Verwarnung; Entzug besonderer Vorteile, wie finanzielle Unterstützung oder technische Hilfe; Übertragung der Verwaltung des Unternehmens für eine Höchstdauer von vier Monaten an eine Person oder eine Personengruppe, die im

³⁶⁾ BGBl. 1957 II, S. 1014, S. 1678 (12 A 135), Änderungen BGBl. 1970 II, S. 1282.

gemeinsamen Einvernehmen zwischen der Kommission und dem Staat, dem das Unternehmen untersteht, bestellt werden; vollständiger oder teilweiser Entzug der Ausgangsstoffe oder Kernbrennstoffe.

Die letzte der im vorstehenden aufgezählten Sanktionsmaßnahmen macht deutlich, daß das ganze Kontrollsystem der Europäischen Atomgemeinschaft erst dann verständlich wird, wenn auch die in den Kapiteln VI und VIII geregelten Probleme der Versorgung mit und des Eigentums an Kernbrennstoffen in die Betrachtung einbezogen werden. Zum Zwecke der Versorgung mit Erzen, Ausgangsstoffen und besonderen spaltbaren Stoffen ist gemäß Art. 53 des Euratom-Vertrags die Euratom-Versorgungsagentur gegründet worden, deren Satzung vom 6. November 1958 stammt³⁷⁾. Sie hat ein Bezugsrecht auf alle im Gebiet der Mitgliedstaaten erzeugten Ausgangsstoffe und fungiert als eine unter der Aufsicht der Kommission stehende Versorgungszentrale. Nur sie darf Lieferverträge über Ausgangsstoffe mit Ländern innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft abschließen. Bezüglich der besonderen spaltbaren Stoffe (Plutonium 239, Uran 233, mit Uran 235 oder 233 angereichertes Uran sowie jedes Erzeugnis, in dem eines oder mehrere der vorgenannten Isotope enthalten sind) erstreckt sich das Bezugsrecht der Agentur auf den Erwerb der Rechte zur Nutzung und zum Verbrauch, bezüglich aller anderen Stoffe erstreckt es sich auf den Eigentumserwerb. Diese Unterscheidung ist deswegen notwendig, weil die Kernbrennstoffe ohnehin nach Art. 86 des Vertrags im Eigentum der Gemeinschaft stehen.

Die Einordnung dieses Eigentumsrechts in das System des deutschen bürgerlichen Rechts hat erhebliche Schwierigkeiten bereitet, da es sich nicht um ein Sacheigentum, sondern um ein »formales Bucheigentum«³⁸⁾ handelt. Man hat versucht, dieses Phänomen als »funktionelle Teilung« des Eigentums³⁹⁾ zu erklären. Andere Autoren vertreten dagegen die Auffassung, daß die Besitzer der besonderen spaltbaren Stoffe die eigentlichen Eigentümer im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs seien⁴⁰⁾, oder daß tatsächlich die Euratom zivilrechtliche Eigentümerin, die Betreiber der Anlagen aber nur Besitzer seien⁴¹⁾. In Wirklichkeit ist es wohl so, daß die in Art. 86 des

³⁷⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1958, S. 534.

³⁸⁾ Meyer-Cording, Europa und der Euratom-Vertrag, in: EURATOM — Wirtschaftliche, politische und ethische Probleme der Atomenergie (Bonn 1957), S. 78.

³⁹⁾ Mattern-Raisch, Atomgesetz (Berlin/Frankfurt 1961), S. 95.

⁴⁰⁾ So Kurt Ballerstedt, Das Eigentum an Kernbrennstoffen, in: Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität Bonn H. 6, S. 34 ff.

⁴¹⁾ So Norbert Pelzer, Die rechtliche Problematik der Beschränkung der deutschen Atomwirtschaft durch den Euratom-Vertrag, Der Betrieb 1962, S. 398 f.; Heinz Haedrich, Das Eigentum der Europäischen Atomgemeinschaft an Kernbrennstoffen, Festschrift für C. F. Ophüls (Karlsruhe 1965), S. 51 ff.

Euratom-Vertrags normierte Eigentumsart nicht in das System des deutschen Rechts eingeordnet werden kann. Klar ist lediglich die Aufspaltung des Eigentumsinhalts: Das Eigentum der Euratom hat nur einen juristischen aber keinen wirtschaftlichen Inhalt; dagegen sind die Besitzer der Kernbrennstoffe zwar nicht Eigentümer im Sinne des deutschen Zivilrechts, haben aber wirtschaftlich die Stellung von Eigentümern⁴²⁾. Klar ist aber auch die hinter dieser Aufspaltung stehende Absicht: die internationale Kontrolle der Kernbrennstoffe durch die Euratom. Es ist daher nicht abwegig, das Eigentum der Euratom im Sinne des Art. 86 des Euratom-Vertrags als »bloßes Kontrollrecht« zu bezeichnen⁴³⁾. Die Europäische Atomgemeinschaft will sich »alle nur denkbaren Sicherungs- und Überwachungsrechte vorbehalten«⁴⁴⁾. In der Tat wird die technische Kontrolle wesentlich erleichtert, wenn die Verwendung der Kernbrennstoffe durch das »Kontrollrecht« des Kernbrennstoffeigentums der Euratom transparent gemacht wird.

Dieses System funktioniert jedoch nur, wenn auch das in Kapitel VI geregelte Versorgungssystem intakt bleibt. Art. 76 des Euratom-Vertrags regelt die Änderung des Kapitels VI und bestimmt in seinem Absatz 2:

»Nach Ablauf von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages kann der Rat diese Bestimmungen in ihrer Gesamtheit bestätigen. Bestätigt er sie nicht, so werden nach dem im vorstehenden bestimmten Verfahren neue Vorschriften über den Gegenstand dieses Kapitels erlassen«.

Nach Ablauf von sieben Jahren, d. h. am 31. Dezember 1964, bestätigte der Rat die Vorschriften des Kapitels VI nicht in ihrer Gesamtheit. Vielmehr hatte die damalige Euratom-Kommission am 26. November 1964 einen Vorschlag zur Änderung von Kapitel VI des Euratom-Vertrags vorgelegt. Neue Vorschriften gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 2 des Vertrags sind jedoch bis heute nicht erlassen worden, weil die Europäische Atomgemeinschaft mit anderen Sorgen beschäftigt war. Aus der Nichtbestätigung des Kapitels VI nach Ablauf des Jahres 1964 zog die französische Regierung den Schluß, daß die in diesem Kapitel enthaltenen Vorschriften am 1. Januar 1965 ihre Gültigkeit verloren hätten. Sie kam den darin niedergelegten Verpflichtungen nicht mehr nach, erstattete keine Meldungen über Investitionen und

⁴²⁾ So auch Peter Böhm, Die internationale Regelung der Eigentumsverhältnisse im Bereich der friedlichen Verwendung der Atomenergie (Saarbrücken 1959), S. 79; ders., Die juristische Problematik des europäischen Kernbrennstoffeigentums, Neue Juristische Wochenschrift 1961, S. 1553 ff.; Otto Kimminich, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Randnr. 52 zu Art. 15.

⁴³⁾ So Ulrich Knappmann, Das Eigentum im Euratom-Vertrag und der Besitz im Atomgesetz im Vergleich zu den gleichlautenden Begriffen im BGB (Münster 1964), S. 54.

⁴⁴⁾ Fischerhof, Deutsches Atomgesetz, a.a.O. (oben Anm. 32), S. 174.

tätigte Käufe und Verkäufe von Kernbrennstoffen ohne die Einschaltung der Agentur. Erst im März 1971 entschloß sich die Kommission, gegen Frankreich Klage beim Europäischen Gerichtshof zu erheben, nachdem es ihr nicht gelungen war, Frankreich von ihrer Auffassung zu überzeugen, daß keine Rechtslücke entstanden ist. In seiner Entscheidung vom 14. Dezember 1971 bestätigte der Gerichtshof diese Auffassung⁴⁵⁾. Die Arbeiten an der Neufassung des Kapitels VI gehen mittlerweile weiter.

Auch bezüglich der Euratom-Kontrollen kann nicht auf die technischen Einzelheiten eingegangen werden. Im großen und ganzen entspricht das Kontrollsystem demjenigen der IAEA⁴⁶⁾. Zu den Pflichten zur Vorlage von Plänen, Zeichnungen, Betriebs-, Verfahrens- und Verwendungsunterlagen treten die Inspektionen an Ort und Stelle, die durch Inspektoren der Euratom durchgeführt werden. Vor der Entsendung eines Inspektors muß die Kommission den Mitgliedstaat hören. Trotzdem wäre es verfehlt, die Euratom-Kontrolle und die IAEA-Kontrolle auf die gleiche Stufe zu stellen. Abgesehen davon, daß nach dem Euratom-Vertrag die gesamte Atomwirtschaft und -forschung der Mitgliedstaaten den Bestimmungen des Euratom-Vertrags unterliegt, während es bei der IAEA dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleibt, welche Teile ihrer Atomwirtschaft sie durch ein besonderes Abkommen der Kontrolle der IAEA unterstellen, haben die Organe der Euratom grundsätzlich ganz andere Befugnisse als die Organe der IAEA. Der Rat und die Kommission der Europäischen Atomgemeinschaft (seit der Fusionierung der Exekutivorgane der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1967 sind für Euratom der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuständig) sind gemäß Art. 161 des Euratom-Vertrags befugt, Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zu erlassen. Verordnungen gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat der Atomgemeinschaft, Richtlinien sind für diejenigen Staaten verbindlich, an die sie gerichtet werden, und die betreffenden Staaten haben nur die Wahl, in welcher Form die Richtlinien innerstaatliche Geltung erlangen; in Entscheidungen wird ausdrücklich angegeben, für wen sie verbindlich sind. Dagegen kann die IAEA stets nur auf Antrag der Mitglieder tätig sein bzw. ihnen Empfehlungen unterbreiten.

⁴⁵⁾ Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften Bd. XVII (1971), S. 1003. Hierzu E. Gruber, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Fortgeltung der Versorgungsvorschriften des Euratomvertrages, Atomwirtschaft 1972, S. 221 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. R. Berger, Die Sicherheitskontrolle der IAEA und der Euratom, Atomwirtschaft 1967, S. 172 ff.

Erst durch den Atomwaffensperrvertrag vom 1. Juli 1968⁴⁷⁾, der die Nichtkernwaffenstaaten, die ihn ratifiziert haben, verpflichtet, ihre Atomwirtschaft und Atomforschung dem Kontrollsystem der IAEA zu unterwerfen, wird eine ähnliche Rechtslage geschaffen, wie sie bereits vorher für die Mitglieder der Europäischen Atomgemeinschaft bestand. Hierin liegt aber gerade das Hauptproblem des Atomwaffensperrvertrags für die der Euratom angehörenden Nichtkernwaffenstaaten: Hätten sie den Atomwaffensperrvertrag ohne weiteres ratifiziert, so wären sie zwei Kontrollsystemen von ungefähr gleicher Intensität und Kostspieligkeit unterworfen. Dieses Problem ist im folgenden Abschnitt zu erörtern. Vor der Diskussion über den Atomwaffensperrvertrag hatte das Kontrollsystem der Euratom in der öffentlichen Meinung wie auch in der juristischen Literatur kaum Beachtung gefunden⁴⁸⁾. Auch über den Umfang dieser Kontrolle ist wenig bekannt. Im März 1971 teilte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit, daß rund 360 Atomanlagen der Euratom-Kontrolle unterliegen. Die kontrollierten Anlagen übersenden monatlich ca. 3000 Stoffbilanzen und Bestandsverzeichnisse mit ca. 12 500 Angaben, die sich auf etwa 12 500 t Natururan, 15 t angereichertes Uran und 1 t Plutonium beziehen. Trotz der ständigen Ausweitung der Atomwirtschaft in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Atomgemeinschaft wurde der Überwachungsdienst der Euratom in diesem Jahr von nur 60 Personen bewältigt⁴⁹⁾.

7. Die Kontrolle der friedlichen Nutzung der Atomenergie im Rahmen des Atomwaffensperrvertrags

Schon der Vertrag über die Antarktis vom 1. Dezember 1959⁵⁰⁾ bestimmte in seinem Artikel 5 Abs. 1: »In der Antarktis sind jede Kernexplosion und jede Ablagerung radioaktiver Abfälle verboten«. Es folgte der Atomteststopvertrag vom 5. August 1963⁵¹⁾. Die Bedeutung dieser Verträge für die friedliche Nutzung der Atomenergie ist freilich nur mittelbar, weil sie sich nur darin ausdrücken kann, daß auf wissenschaftliche Erkennt-

⁴⁷⁾ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Annex zur UNGV-Res. 2373 (XXII), GAOR 1968 II, Suppl. 16 A; BR-Drs. 401/73. Vgl. unten in und nach Anm. 59.

⁴⁸⁾ Hinzuweisen ist jedoch auf H. Haedrich, Euratom-Sicherheitskontrolle immer umfassender, Atomwirtschaft 1959, S. 537 f.; Jacques van Helmont, System der Überwachung der Sicherheit nach dem Euratom-Vertrag, Europa-Archiv 1963, S. 255.

⁴⁹⁾ Angaben in Atomwirtschaft 1971, S. 113.

⁵⁰⁾ UNTS Bd. 402, S. 71 ff. Deutsche Übersetzung in Europa-Archiv 1960, S. D 150.

⁵¹⁾ Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water, BGBl. 1964 II, S. 906 (22 A 257).

nisse verzichtet werden muß, die infolge der Kernwaffenversuche gewonnen worden wären. Eine unmittelbare Wirkung hat das Kontrollsystem der Westeuropäischen Union (WEU), und zwar gerade für die BRD, die der WEU am 23. Oktober 1954, zusammen mit Italien, beiträt. Zugleich mit dem Beitrittsprotokoll vom 23. Oktober 1954 wurden zwei weitere Protokolle unterzeichnet, von denen das eine (Nr. II) den Maximalumfang der Streitkräfte der Mitgliedstaaten festlegt und das andere (Nr. III) die Rüstungskontrolle betrifft. Dessen Hauptzweck war die Einführung einer Erklärung des Bundeskanzlers der BRD in das Vertragswerk. Dadurch ist diese einseitige Erklärung zum Bestandteil des Vertrags geworden und könnte nur im Wege einer Vertragsänderung, d. h. mit Zustimmung aller Vertragspartner, abgeändert werden. Die Erklärung ist am 3. Oktober 1954 in London abgegeben worden und hat folgenden Wortlaut:

»Der Bundeskanzler erklärt:

daß sich die Bundesrepublik verpflichtet, die in dem beiliegenden Verzeichnis in den Absätzen I, II und III aufgeführten Atomwaffen, chemischen und biologischen Waffen in ihrem Gebiet nicht herzustellen;

daß sich die Bundesrepublik ferner verpflichtet, die in dem beiliegenden Verzeichnis in den Absätzen IV, V und VI aufgeführten Waffen in ihrem Gebiet nicht herzustellen. Eine Änderung oder Aufhebung des Inhalts der Absätze IV, V und VI kann auf Antrag der Bundesrepublik durch Beschluß des Brüsseler Ministerrats mit Zweidrittelmehrheit erfolgen, wenn der zuständige Oberbefehlshaber der Organisation des Nordatlantikvertrages auf Grund des Bedarfs der Streitkräfte dies beantragt;

daß die Bundesrepublik damit einverstanden ist, die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die zuständige Stelle der Organisation des Brüsseler Vertrags überwachen zu lassen«⁵²⁾.

Das der Erklärung beigefügte Verzeichnis (Anlage II zum Protokoll Nr. III) definiert in seinem Absatz I die Atomwaffen, aber Art. I des Protokolls über die Rüstungskontrolle betont, daß die Definition von dem Rat der WEU genauer bestimmt und auf den neuesten Stand gebracht wird. Dadurch wird sichergestellt, daß auch bei einer technischen Fortentwicklung, die es gestatten würde, eine nicht unter das Verbot fallende Waffe herzustellen, das Verbot auf die neue Waffenentwicklung angewendet werden kann. Ferner gilt als Atomwaffe gemäß dieser Erklärung »jeder Teil, jede Vorrichtung, jede Baugruppe oder Substanz, die eigens für eine Atomwaffe bestimmt oder für sie wesentlich ist«. Hierdurch wird der Aufbau einer Atomrüstungsindustrie von vornherein unterbunden.

⁵²⁾ Abgedruckt in Franz-Wilhelm Engel, Hrsg., Handbuch der Noten, Pakte und Verträge (2. Aufl. Recklinghausen 1968), S. 1129 und 1163.

Nach Abs. V, Anlage III zum Protokoll Nr. III vom 23. Oktober 1954⁵³⁾ darf die BRD u. a. keine Kriegsschiffe herstellen, »die in anderer Weise als durch Dampfmaschinen, Diesel- oder Benzinmotoren, Gasturbinen oder Strahltriebwerke angetrieben werden«. Diese Formulierung blieb bisher von sämtlichen die Anlage III betreffenden Änderungsbeschlüssen des Rates der WEU⁵⁴⁾ unberührt. Nach wie vor ist daher der BRD die Herstellung von atomgetriebenen Unterseebooten oder anderen atomgetriebenen Kriegsschiffen untersagt.

Das Protokoll über die Rüstungskontrolle unterscheidet zwischen »unzulässiger Rüstungsproduktion« (Art. 1 und 2, die nur für die BRD gelten) und »kontrollierter Rüstung« (Art. 3—5, die für alle Mitglieder der WEU gelten). Auch hierzu gehören nicht nur Atomwaffen, sondern auch atomgetriebene Kriegsschiffe. Die übrigen Mitglieder der WEU dürfen also diese Waffen und Geräte zwar herstellen, müssen sie aber der WEU-Kontrolle unterwerfen.

Zur Durchführung der Kontrollen wurde durch das Protokoll Nr. IV vom 23. Oktober 1954⁵⁵⁾ das »Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union« errichtet, das direkt dem Rat der WEU unterstellt ist, dessen Tätigkeit sich aber auf das europäische Festland beschränkt (Art. 9 des Protokolls Nr. IV). Die von ihm durchgeführten Inspektionen erfolgen in unregelmäßigen Zeitabständen in der Art von Stichproben (Art. 11 des Protokolls Nr. IV). Am 14. Dezember 1957 unterzeichneten die Mitgliedstaaten der WEU ein Abkommen über die Durchführung der Kontrollmaßnahmen des Sicherheitsamtes und den Rechtsschutz gegen diese Maßnahmen⁵⁶⁾. Zu diesem Zweck sollte ein aus drei unabhängigen Richtern bestehendes Gericht eingerichtet werden.

Mit Recht ist dieses Kontrollsystem mit seiner »Unauffälligkeit und Wirksamkeit als ein nachahmenswertes Modell« bezeichnet worden⁵⁷⁾.

⁵³⁾ BGBl. 1955 II, S. 266 (8 A 69, S. 33).

⁵⁴⁾ Vgl. BGBl. 1958 II, S. 573; 1959 II, S. 25; 1960 II, S. 469; 1962 II, S. 803; 1963 II, S. 236; 1964 II, S. 143.

⁵⁵⁾ Protokoll Nr. IV über das Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union (8 A 69). Teil I (Art. 1—6) des Protokolls ist die Satzung des Amtes, Teil II (Art. 7—12) umschreibt seine Aufgaben, Teil III (Art. 13—23) die Höhe der Rüstungsbestände. Deutscher Text der Satzung in Engel, a.a.O. (oben Anm. 52), S. 1165 ff.; englischer und französischer Text in European Yearbook Bd. 2 (1956), S. 329 ff.

⁵⁶⁾ Englischer und französischer Text des Abkommens in European Yearbook Bd. 5 (1959), S. 244 ff.; deutscher Text in BGBl. 1961 II, S. 386.

⁵⁷⁾ Eberhard Menzel, Abrüstung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Die amerikanischen und sowjetischen Vorschläge für eine allgemeine und vollständige Abrüstung und die Atomsperrverträge bis 1967, hrsg. von der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (Göttingen 1967), S. 28.

Trotzdem schied von vornherein die Möglichkeit aus, es in das Kontrollsystem des Atomwaffensperrvertrags einzubauen; denn die politischen Zielsetzungen der beiden Vertragswerke sind allzu unterschiedlich. Ferner würde das Kontrollsystem der WEU nicht ausreichen, um die im Rahmen der Zielsetzung des Atomwaffensperrvertrags notwendige Kontrolle der friedlichen Nutzung der Atomenergie sicherzustellen. Gemäß Art. 10 seiner Satzung beschäftigt sich nämlich das Amt für Rüstungskontrolle der WEU nur mit dem Ausstoß an Fertigfabrikaten und Bestandteilen, der in den Anlagen II, III und IV zu Protokoll Nr. III vom 23. Oktober 1954 aufgeführten Art und nicht mit den Herstellungsverfahren. In dem langen Ringen um den Atomwaffensperrvertrag und insbesondere dessen Kontrollsystem⁵⁸⁾ spielte daher der Hinweis auf die WEU-Kontrollen keine Rolle. Vom Inkrafttreten des Atomwaffensperrvertrags bleibt das WEU-Kontrollsystem unberührt.

Der Atomwaffensperrvertrag ist am 1. Juli 1968 unterzeichnet worden⁵⁹⁾. Er unterscheidet zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten, wobei als Stichtag der 1. Januar 1967 gilt. Die Kernwaffenstaaten, d. h. diejenigen Staaten, die an dem genannten Stichtag im Besitz von Kernwaffen gewesen sind, werden durch Art. I des Vertrags verpflichtet, keine Atomwaffen oder sonstigen Atomsprengkörper an Nichtkernwaffenstaaten weiterzugeben und die letzteren weder zu unterstützen noch zu ermutigen, Kernwaffen herzustellen oder zu erwerben. Die Nichtkernwaffenstaaten verpflichten sich in Art. II des Vertrags, Atomwaffen oder sonstige Atomsprengkörper weder herzustellen noch zu erwerben und keine Unterstützung zur Herstellung von Atomwaffen oder sonstigen Atomsprengkörpern zu suchen oder anzunehmen; sie dürfen auch »die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar« annehmen. Bisher haben 98 Staaten den Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet. Nach der Ratifizierung durch 40 Staaten ist er gemäß seinem Art. IX am 5. März 1970 in Kraft getreten.

⁵⁸⁾ Hierzu Otto Kimminich, *Völkerrecht im Atomzeitalter. Der Atomsperrvertrag und seine Folgen* (Freiburg i. Br. 1969), S. 99 ff.

⁵⁹⁾ UNGV-Res. 2373 (XXII), GAOR 1968 II, Suppl. 16 A; BR-Drs. 401/73; deutsche Übersetzung auch in Europa-Archiv 1968, S. D 333 f.; Archiv der Gegenwart, S. 14060, hierzu: Gerhard Baumann, *Der Atomsperrvertrag* (Pfaffenhofen 1968); Leonard Beaton, *Kernwaffen-Sperrvertrag und nationale Sicherheit*, Europa-Archiv 1969, S. 5 ff.; Karl-W. Berkhan, *Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen*, Vereinte Nationen 1968, S. 101 ff.; Willy Brandt, *Deutschland und der Atomsperrvertrag*, Außenpolitik Jg. 18 (1967), S. 257 ff.; ders., *Konstruktiver Beitrag zur friedlichen Nutzung der Kernenergie*, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 4. 9. 1968, S. 932 ff.; Georges C. Delcoigne/G. Rubinstein, *Nonproliferation and Control: Peaceful Uses of Atomic Energy*, Science and Public

Art. III des Atomwaffensperrvertrages⁶⁰⁾ verpflichtet die Nichtkernwaffenstaaten, sich einem Kontrollsystem zu unterwerfen, "with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices". Wie bereits ausgeführt, bedeutet

Affairs 1971, S. 5—7; Jürgen Diesel, Die Verhandlungen über den Kernwaffensperrvertrag seit Herbst 1965, Europa-Archiv 1968, S. 295 ff.; Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, AJIL Bd. 63 (1969), S. 711—746; Georges Fischer, The non-proliferation of nuclear weapons (London 1971); Hans Fischerhof, Atomwaffensperrvertrag (Baden-Baden 1969); Marcel Hepp, Der Atomsperrvertrag (Stuttgart 1968); Guenter Howe, Kriegsverhütung und Friedensstruktur. Eine Studie über den Vertrag zur Nichtverbreitung von Kernwaffen (Gütersloh 1968); A. Anton Keller/Heinz Bollinger/Peter B. Kalff, On the Economic Implications of the Proposed Nonproliferation Treaty, Revue de droit international 1968, S. 27—73; Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, a.a.O. (oben Anm. 58); Beate Kohler, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien, in: Rüstungsbeschränkung und Sicherheit, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn, Bd. 9 (Frankfurt/M. 1972); Arnold Kramish, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am Scheideweg, Europa-Archiv 1968, S. 897 ff.; Alexander Petri, Deutsche Mitwirkung beim Sperrvertrag, Außenpolitik 1970, S. 201—210; Ludwig Raiser, Hrsg., Nichtverbreitung von Kernwaffen (Witten/Berlin 1968); Pierre Simonitsch, Die internationale Überwachung des Atomsperrvertrages: eine schwere Geburt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Jg. 21 (1970), S. 648 bis 652; Walter B. Wentz, Nuclear Proliferation (Washington 1968).

⁶⁰⁾ Art. III: "1. Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

2. Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: (a) source or special fissionable material, or (b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this article.

3. The safeguards required by this article shall be implemented in a manner designed to comply with article IV of this Treaty, and to avoid hampering the economic or technological development of the Parties or international cooperation in the field of peaceful nuclear activities, including the international exchange of nuclear material and equipment for the processing, use or production of nuclear material for peaceful purposes in accordance with the provisions of this article and the principle of safeguarding set forth in the Preamble of the Treaty.

4. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall conclude agreements with the International Atomic Energy Agency to meet the requirements of this article either

dies eine Kontrolle des Brennstoffzyklus in allen Reaktoranlagen der Atomwirtschaft und Atomforschung. Auf der von der IAEA im Sommer 1967 in Wien veranstalteten Konferenz erklärten zwei führende deutsche Experten aus dem Kernforschungszentrum in Karlsruhe (D. Gupta und W. Haefele), es sei »praktisch unmöglich, Kernwaffenfabriken als solche zu erkennen, so daß es notwendig ist, statt dessen den Spaltstoff-Fluß zu kontrollieren, was zu einer indirekten Sicherheitskontrolle führt, die zwangsläufig auf die friedliche Nutzung der Kernenergie einwirkt«⁶¹⁾. Wie sorgfältig eine solche Kontrolle durchgeführt werden muß, zeigt bereits eine einfache Berechnung der Auswirkungen verschiedener Genauigkeiten. Bei einem Ungenauigkeitsfaktor von 5 % ist auf der Grundlage eines Inventars von 5000 Kilogramm spaltbaren Materials eine heimliche Abzweigung von 15 Kilogramm Plutonium im Laufe von zwei Monaten möglich. Bei einem Ungenauigkeitsfaktor von 1 % verlängert sich die Zeit auf drei Jahre, bei 0,1 % beträgt sie zehn Jahre. Nach dem damaligen Stand der Technik lag sie bei 2 %⁶²⁾. Da bereits 2 Kilogramm Plutonium genügen, um eine Atombombe von der Sprengwirkung der am Ende des Zweiten Weltkriegs auf Japan abgeworfenen Bomben herzustellen, und da angesichts der gegenwärtigen Entwicklung der Atomwirtschaft damit gerechnet wird, daß z. B. in der BRD schon bald 10 t Plutonium jährlich anfallen werden, ist leicht einzusehen, daß der Ungenauigkeitsfaktor absolut niedrig gehalten werden muß. Eine Reduzierung auf Null ist technisch nicht möglich, weil stets ein Teil des Plutoniums »in die Abfälle geht« und sich die Größe dieses Verlustes nur schwer feststellen läßt. Der Gedanke liegt nahe, diesen Unsicherheitsfaktor durch häufigere Inspektionen, Informationspflichten und automatische Kontrollen an verschiedenen Punkten des Brennstoffzyklus auszugleichen⁶³⁾.

individually or together with other States in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency. Negotiation of such agreements shall commence within 180 days from the original entry into force of this Treaty. For States depositing their instruments of ratification or accession after the 180-day period, negotiation of such agreements shall commence not later than the date of such deposit. Such agreements shall enter into force not later than eighteen months after the date of initiation of negotiations". Res. 2373 (XXII) vom 12. 6. 1968, Annex; BR-Drs. 401/73; BT-Drs. 7/994.

⁶¹⁾ Zitiert nach Keller/Bollinger/Kalff, *op. cit.* a.a.O. (oben Anm. 59), S. 41 Anm. 4.

⁶²⁾ Keller/Bollinger/Kalff, a.a.O., S. 42.

⁶³⁾ Hierzu Arnold Kramish, *The watched and the unwatched: Inspection in the non-proliferation treaty*, Adelphi-Papers No. 36 (London 1967); Thomas E. Murray, *Nuclear policy for war and peace* (Cleveland/New York 1960), S. 71 ff.; Jay O'neal, *Disarmament Forum, non-physical inspection techniques*, International Affairs (London) 1961, S. 67 ff.; Rainer Waterkamp, *Leidiges Thema: Inspektion und Kontrolle*,

Jedenfalls bestand von Anfang an bei den Experten Übereinstimmung darüber, daß der in Art. III des Atomwaffensperrvertrags verwendete Ausdruck »Kernenergie« irreführend sei und in der Interpretation durch den Ausdruck »Kernmaterial« ersetzt werden müsse⁶⁴). Auch die in Art. III des Vertrags enthaltene Formulierung, die Abzweigung von Kernenergie müsse »verhindert« werden, ist nicht wörtlich zu nehmen.

»Aufgabe von Sicherungsmaßnahmen kann nur die Nachprüfung der Kernmaterialverwendung sein. Damit verbunden ist die Möglichkeit, die Abzweigung von Kernmaterial für unbekannte Zwecke rechtzeitig zu entdecken. Insofern wirken sie als Abschreckung und tragen dadurch auch zur Verhinderung der Abzweigung bei. Die physische Sicherheit und die Vermeidung des Verlustes von Kernmaterialmengen sind dagegen Sache der Betreiber von Kernanlagen, die insofern geeignete Maßnahmen treffen müssen«⁶⁵).

Diese Auslegung von Art. III Abs. 1 des Kernwaffensperrvertrags wird durch die wörtlichen Formulierungen von Art. III Abs. 2 desselben Vertrags bestätigt. Danach darf jede Vertragspartei einem Nichtkernwaffenstaat Ausgangs- und besonderes spaltbares Material sowie Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Aufbereitung, Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen sind, für friedliche Zwecke nur dann zur Verfügung stellen, wenn das Ausgangs- oder besondere spaltbare Material den nach Art. I erforderlichen Sicherungsmaßnahmen unterliegt.

Die nach Art. III Abs. 1 des Atomwaffensperrvertrags erforderlichen Kontrollmaßnahmen sind nicht in diesem Artikel selbst geregelt, sondern ergeben sich erst aus dem Kontrollabkommen mit der IAEA, zu dessen Abschluß die Vertragsparteien durch eben jenen Artikel verpflichtet werden. Dieses Kontrollsystem weicht von dem allgemeinen Schema der internationalen Kontrolle insofern ab, als die zu vollziehende Norm nicht zugleich den Maßstab der Oberaufsicht enthält und auch nicht einer bloßen Ergänzungs- oder Durchführungsvereinbarung vorbehält, wie es gelegentlich der Fall ist⁶⁶). Das Abkommen, auf das der Atomwaffensperrvertrag zur Kontrolle der in ihm begründeten Pflichten verweist, wird nicht zwischen

Atomzeitalter 1963, S. 48 ff.; Carl Friedrich von Weizsäcker, Atomkontrolle nur durch schwarze Kästen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 2. 1967, S. 13 f.; Michael Wright, Disarm and Verify (New York 1964).

⁶⁴) Vgl. Werner Ungerer, Kernenergiekontrollen gemäß NV-Vertrag, Außenpolitik 1971, S. 454.

⁶⁵) Ungerer, aa.O., S. 454.

⁶⁶) Hierzu Hugo J. Hahn, Der Maßstab der internationalen Aufsicht im Friedensvölkerrecht, Jahrbuch für internationales Recht Bd. 10 (1961), S. 5 ff.

den Partnern des Atomwaffensperrvertrags zu dessen Ergänzung geschlossen, sondern zwischen Vertragspartnern des Atomwaffensperrvertrags und einer internationalen Organisation, deren Satzung und Kontrollsystem ausdrücklich als Maßstab der Kontrolle definiert werden. Hinzu kommt, daß die in Art. III des Atomwaffensperrvertrags normierte Pflicht nicht alle Parteien dieses Vertrags trifft, sondern nur eine bestimmte Gruppe, nämlich die Nichtkernwaffenstaaten. Eine letzte Schwierigkeit ergibt sich schließlich daraus, daß ein Teil der Nichtkernwaffenstaaten, die den Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet haben, bereits einem anderen Kontrollsystem unterworfen sind, so daß sie den verständlichen Wunsch haben, keiner Doppelkontrolle nach verschiedenen Maßstäben unterworfen zu sein. Die Zusammenfassung der Kontrollsysteme im Verifikationsabkommen wird im folgenden Abschnitt noch zu behandeln sein. Wichtig war für die Nichtkernwaffenstaaten insbesondere die an verschiedenen Stellen des Vertrages wiederholte Versicherung, die friedliche Nutzung solle nur kontrolliert, nicht aber unterbunden werden. Eine Art der friedlichen Nutzung ist den Nichtkernwaffenstaaten, die den Atomwaffensperrvertrag ratifiziert haben, aber auf jeden Fall untersagt: Explosionen zu friedlichen Zwecken; denn der Vertrag verbietet auch Besitz und Herstellung von »sonstigen Kernsprengkörpern«, ja sogar die Verfügungsgewalt über sie. Einen gewissen Ausgleich bietet Art. V des Vertrags⁶⁷⁾, der die Kernwaffenstaaten zu gewissen Maßnahmen verpflichtet, um die Nichtkernwaffenstaaten in den Genuß der »möglichen Vorteile aus jeglicher friedlichen Anwendung von Kernsprengungen« gelangen zu lassen. Dies stellt bereits die Präambel des Atomwaffensperrvertrags in ihrem Abs. 7 in Aussicht, indem sie bekräftigt,

“that the benefits of peaceful applications of nuclear technology, including any technological by-products which may be derived by nuclear-weapon States from the development of nuclear explosive devices, should be available for

⁶⁷⁾ Art. V: “Each Party to the Treaty undertakes to take appropriate measures to ensure that, in accordance with this Treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions will be made available to non-nuclear-weapon States Party to the Treaty on a non-discriminatory basis and that the charge to such Parties for the explosive devices used will be as low as possible and exclude any charge for research and development. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall be able to obtain such benefits, pursuant to a special international agreement or agreements, through an appropriate international body with adequate representation of non-nuclear-weapon States. Negotiations on this subject shall commence as soon as possible after the Treaty enters into force. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty so desiring may also obtain such benefits pursuant to bilateral agreements”.

Res. 2373 (XXII) vom 12. 6. 1968, Annex; BR-Drs. 401/73; BT-Drs. 7/994.

peaceful purposes to all Parties to the Treaty, whether nuclear-weapon or non-nuclear-weapon States".

Die Verpflichtung, die Art. V des Vertrags den Kernwaffenstaaten auferlegt, ist aber wesentlich enger als der in der Präambel niedergelegte Grundsatz. Art. V bezieht sich nur auf »Kernsprengungen«, d. h. gemäß dem Atomteststopvertrag auf unterirdische Atomexplosionen. Er bewirkt ferner für sich allein noch keine konkrete Verpflichtung der Kernwaffenstaaten, sondern besagt lediglich, daß die Vorteile, die er den Nichtkernwaffenstaaten verschafft, von diesen entweder durch das Abkommen einer Gemeinschaft, deren Mitglieder sie sind (gedacht ist in erster Linie an die Euratom) oder durch ein bilaterales Abkommen mit einem Kernwaffenstaat erlangt werden können. Ob ein Vertragsstaat ohne solche Vereinbarungen von einem Kernwaffenstaat den Zugang zu den durch die Atomexplosionen gewonnenen Erkenntnissen erlangen kann, ergibt sich aus Art. V des Atomwaffensperrvertrags nicht. Nach den Regeln der Vertragsinterpretation wird zu schließen sein, daß ein unmittelbarer Zugang durch Art. V nicht verschafft werden soll; denn sonst hätte die Formulierung bezüglich der besonderen Abkommen keinen Sinn. Gemäß Art. V verpflichten sich die Vertragsparteien nämlich nur, »geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen«, daß die genannten Vorteile den Nichtkernwaffenstaaten zugänglich gemacht werden⁶⁸⁾.

8. Die Zusammenfassung der Kontrollsysteme im Verifikationsabkommen

Überblickt man die Kontrollsysteme, die unabhängig vom Atomwaffensperrvertrag für die europäische Atomwirtschaft gelten oder sie berühren, so ergibt sich ein buntes, fast verwirrendes Bild. Dies gilt nicht nur für die unterschiedliche Intensität und Ausgestaltung der Kontrollen, sondern auch für den räumlichen Geltungsbereich. Die Euratom-Kontrollen gelten für die neun wichtigsten Länder Westeuropas, die ENEA-Kontrollen — wenn auch nur auf einem vergleichsweise winzigen Sektor der Atomwirtschaft — für die doppelte Anzahl europäischer Staaten, die WEU-Kontrolle gilt im Rahmen dieses Bündnisses nur für das europäische Festland, Mitglieder der IAEA finden sich in Ost- und Westeuropa, den Atomteststop-Vertrag hat ein wichtiges Euratom-Mitglied, nämlich Frankreich, nicht unterzeichnet.

⁶⁸⁾ Vgl. Bodo Börner, Rechtsfolgen des Atomsperrvertrages für die Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln Bd. 22 (Düsseldorf 1968), S. 11 ff.; Ulf Ericsson, The non-control use of nuclear explosions for peaceful purposes, Cooperation and Conflict 1970, S. 1 ff.

Dieses Land hält sich allerdings auch vom Atomwaffensperrvertrag fern und schafft dadurch eine Reihe weiterer Probleme, auf die hier nicht einzugehen ist.

Der Atomwaffensperrvertrag hat weder ein eigenständiges, neues Kontrollsystem geschaffen noch eines der vorhandenen Kontrollsysteme übernommen. Angesichts der Tatsache, daß die Proliferation von internationalen Kontrollen der westeuropäischen Atomindustrie zu denjenigen Befürchtungen gehörte, die im Verlaufe der Debatte über den Atomwaffensperrvertrag zu ersten Einwendungen seitens aller Staaten führte, die über eine nennenswerte Atomindustrie verfügen, ist es erstaunlich, daß der Atomwaffensperrvertrag nicht den Versuch unternommen hat, diese Befürchtungen entweder durch die Schaffung eines einheitlichen neuen Kontrollsystems oder durch die Akzeptierung eines bereits vorhandenen zu beschwichtigen. Der Weg, den der Atomwaffensperrvertrag statt dessen gegangen ist, muß auf den ersten Blick außerordentlich kompliziert erscheinen: die bloße Verpflichtung der Nichtkernwaffenstaaten, Kontrollabkommen mit der IAEA abzuschließen. Für Einzelheiten, die über den Inhalt des Vertrags hinausgehen, verweist Art. III Abs. 1 nur auf die Satzung der IAEA. Dies erweckt den Eindruck einer Normenhierarchie, an deren Spitze der Atomwaffensperrvertrag selbst steht, gefolgt von der Satzung der IAEA und den nach ihrer Maßgabe vereinbarten Kontrollabkommen. Eine Nichtberührungsklausel enthält der Atomwaffensperrvertrag nicht.

Somit ergaben sich zunächst zwei Alternativen, die den westeuropäischen Nichtkernwaffenstaaten in gleicher Weise unbequem sein mußten: Entweder trat das neue Kontrollsystem einfach zu dem bereits vorhandenen hinzu, oder die alten Verträge mußten so modifiziert werden, daß das neue Kontrollsystem allein übrig blieb, was die Europäische Atomgemeinschaft, die ohnehin in einer schweren Krise steckte, mit Sicherheit vernichtet hätte. Daß praktisch nur die Euratom-Kontrollen von dem Konkurrenz-(oder Hierarchie-)Problem betroffen sind, ergibt sich aus der weitgehenden sachlichen Kongruenz des Euratom-Kontrollsystems mit dem IAEA-Kontrollsystem, das der Atomwaffensperrvertrag zum Maßstab der Aufsicht macht. Die ENEA-Kontrollen beschränken sich in der Praxis auf die Gemeinschaftsunternehmen und diejenigen Produktions- und Forschungsstätten, die spaltbares Material von ENEA-Gemeinschaftsunternehmen beziehen⁶⁹⁾. Die WEU-Kontrolle hat zwar Berührungspunkte mit den Kontrollen der Euratom und der IAEA, liegt aber auf einer anderen Ebene, so daß sie daneben

⁶⁹⁾ Vgl. R. M. Stein, The security control system of the european nuclear energy agency, Atompraxis 1965, S. 500 f.

bestehen bleiben kann. Nur die Vereinbarkeit des Atomwaffensperrvertrags mit dem Euratom-Vertrag warf für die fünf Nichtkernwaffenstaaten der Euratom (seit dem Beitritt von Dänemark und Irland sind es sieben) erhebliche Rechtsprobleme auf, mit denen sich die Organe der Europäischen Gemeinschaften alsbald beschäftigten ⁷⁰⁾.

Am 14. Mai 1968 faßte das Europäische Parlament nach ausgiebiger Debatte über den damals vorliegenden Entwurf des Atomwaffensperrvertrags eine Entschlieung, worin der Vertrag insgesamt gebilligt wurde. Dabei äußerte es jedoch den Wunsch, »daß entsprechend den Versicherungen in der Präambel des Vertrages allen Staaten ausdrücklich das Recht auf eine unbegrenzte Versorgung mit nuklearen Grundstoffen und besonderem spaltbarem Material für friedliche Zwecke zugesichert wird« ⁷¹⁾. Als dann die fünf kernwaffenlosen Mitgliedstaaten der Europäischen Atomgemeinschaft gemäß Art. 103 des Euratom-Vertrags die Kommission um Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Atomwaffensperrvertrags mit dem Euratom-Vertrag ersuchten, empfahl die Kommission in ihrer Antwort, den Atomwaffensperrvertrag nur unter dem Vorbehalt zu unterzeichnen, daß die Ratifizierung erst erfolgen kann, wenn in der gemäß Art. III des Vertrags abzuschließenden Übereinkunft mit der IAEA sichergestellt ist, daß das Kontrollsystem von Euratom erhalten bleibt.

Von östlicher Seite ist dies als ein Versuch gebrandmarkt worden, »sich damit ein Schlupfloch zur Herstellung von Kernwaffen offenzuhalten« ⁷²⁾. Sogar auf Art. 84 Abs. 3 des Euratom-Vertrags wurde hingewiesen. Dieser bestimmt:

»Die Überwachung erstreckt sich nicht auf Stoffe, die für die Zwecke der Verteidigung bestimmt sind, soweit sie sich im Vorgang der Einfügung in Sondergerte für diese Zwecke befinden oder soweit sie nach Abschluß dieser Einfügung gemäß einem Operationsplan in eine militärische Anlage eingesetzt oder dort gelagert werden.«

Hieraus wurde geschlossen,

»that the objectives of EURATOM formulated in this manner disregard the ultimate aim of control in the nuclear field and allow the production of nuclear weapons, which naturally places the very existence of mankind in jeopardy« ⁷³⁾.

⁷⁰⁾ Vgl. die Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 12. 3. 1968, abgedruckt in Europa-Archiv 1968, S. D 223 f.

⁷¹⁾ Zitiert nach Europa-Archiv 1968, S. D 336.

⁷²⁾ Clre Einhorn, Kernwaffensperrvertrag — dringendstes Gebot unserer Zeit, Deutsche Außenpolitik 1968, S. 696. In ähnlichem Sinn auch Joachim Krger, Die beiden deutschen Staaten und der Atomwaffen-Sperrvertrag, Deutsche Außenpolitik 1967, S. 1431.

⁷³⁾ Milan ahovi, International control of the uses of nuclear energy, Journal of peace research 1965, S. 301.

Dieser Schluß beruht jedoch auf einer falschen Interpretation von Art. 84 Abs. 3 des Euratom-Vertrags, der keine »Ziele von Euratom« zum Ausdruck bringt, sondern nur einen völlig selbstverständlichen Grundsatz wiederholt, der auch ohne ausdrückliche Formulierung im Euratom-Vertrag gelten würde: Die zulässige militärische Nutzung radioaktiver Stoffe unterliegt nicht dem Kontrollsystem, das für die friedliche Nutzung der Atomenergie aufgebaut worden ist. Art. 84 Abs. 3 des Euratom-Vertrags besagt nichts darüber, ob und in welchem Umfang eine militärische Nutzung zulässig ist. Dies ergibt sich vielmehr aus den übrigen Verträgen und völkerrechtlich bindenden Erklärungen, also insbesondere aus den WEU-Protokollen, dem Atomteststop-Vertrag, dem Atomwaffensperrvertrag und für die BRD auch aus der völkerrechtlich bindenden Erklärung vom 3. Oktober 1954, die durch die Aufnahme in das WEU-Protokoll Nr. 3 vom 23. Oktober 1954 Bestandteil des WEU-Vertragswerkes geworden ist. Danach darf die BRD keinerlei Atomwaffen — ja nicht einmal atomgetriebene Kriegsschiffe — herstellen. Für sie hat Art. 84 Abs. 3 des Euratom-Vertrags deshalb von vornherein keine Bedeutung. Die übrigen Nichtkernwaffenstaaten, die der Euratom angehören, dürfen zwar nach den WEU-Verträgen solche Waffen herstellen, müssen sie aber auf dem europäischen Festland der WEU-Kontrolle unterwerfen⁷⁴⁾. Für sie bedeutet Art. 84 Abs. 3 des Euratom-Vertrags keine Freistellung von Kontrollen, sondern nur eine Vermeidung der Duplizität von Kontrollen. Durch den Atomwaffensperrvertrag wird auch ihnen die Herstellung von Atomwaffen verboten. Die Hineinnahme der Euratom-Kontrollen in das vom Atomwaffensperrvertrag anvisierte Kontrollsystem würde aber keineswegs wegen Art. 84 Abs. 3 des Euratom-Vertrags bedeuten, daß die Kontrolle vor den Produktionsstätten der Atomwaffen halt machen müßte. Da Art. 84 Abs. 3 nichts über die Zulässigkeit der Atomwaffenproduktion aussagt, sondern diese Aussage anderen Rechtsnormen überläßt, bedeutet die Hineinnahme der Euratom-Kontrollen in das vom Atomwaffensperrvertrag intendierte Kontrollsystem lediglich, daß Art. 84 Abs. 3 nunmehr auch für die übrigen Nichtkernwaffenstaaten der Europäischen Atomgemeinschaft im Bereiche der Atomindustrie bedeutungslos wird. (Die Frage der Lagerung von Kernwaffen, die in der Verfügungsgewalt von Kernwaffenstaaten stehen, ist hier nicht zu erörtern, da sie in keiner Weise zum Problem der internationalen Kontrolle der Atomwirtschaft gehört).

Aber es gibt andere Punkte, an denen die Vereinbarkeit des Atomwaffensperrvertrags mit dem Euratom-Vertrag problematisch ist. Experten nen-

⁷⁴⁾ Vgl. oben S. 654.

nen die Vorschriften bezüglich des Kernbrennstoffeigentums (Art. 86—91 des Euratom-Vertrags) die Versorgung (Art. 52—76), den Gemeinsamen Markt (Art. 92—100), die Investitionen (Art. 40—44) und den Gesundheitsschutz (Art. 30—39)⁷⁵). Als »primärer Konfliktpunkt zwischen Atomwaffensperrvertrag und Euratom-Vertrag« wird jedoch die Kontrollfrage betrachtet, d. h. die Vereinbarkeit von Art. III des Atomwaffensperrvertrags mit den Art. 77—85 des Euratom-Vertrags⁷⁶). Auf diesen Konfliktpunkt konzentrieren sich die folgenden Ausführungen⁷⁷).

Die einzelnen Stadien der Realisierung des in Art. III des Atomwaffensperrvertrags vorgesehenen Kontrollsystems können hier nur stichwortartig angegeben werden. Wie bereits ausgeführt, muß sich nach Art. III jeder Nichtkernwaffenstaat, der den Atomwaffensperrvertrag ratifiziert hat, der IAEA-Kontrolle unterwerfen. Die ursprünglich im Entwurf des Atomwaffensperrvertrags vorgesehene automatische Unterwerfung unter die IAEA-Kontrollen (in der Literatur mit dem makabren Ausdruck »Guillotine-Klausel« belegt) ist jedoch in der endgültigen Fassung des Vertrags nicht enthalten. Vielmehr bestimmt Art. III lediglich, daß die einzelnen Staaten mit der IAEA nach Maßgabe von deren Satzung und Sicherungssystem Übereinkünfte aushandeln müssen. Sie können dies einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten tun. Allerdings setzt Art. III Abs. 4 eine Frist für den Beginn dieser Verhandlungen: 180 Tage nach dem ursprünglichen Inkrafttreten des Atomwaffensperrvertrags. Staaten, die ihre Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nach Ablauf der Frist von 180 Tagen hinterlegen, nehmen Verhandlungen über derartige Übereinkünfte am Tag der Hinter-

⁷⁵) Vgl. Felix O b o u s s i e r, Mögliche Auswirkungen des geplanten Atomsperrvertrages auf den Euratom-Vertrag, Beiträge zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie recht Bd. 2 H. 5 (Göttingen 1968), S. 146.

⁷⁶) O b o u s s i e r, aa.O., S. 146; ders., Euratom und der Kernwaffen-Sperrvertrag, Europa-Archiv 1968, S. 571 ff. insbes. S. 574 ff.

⁷⁷) Eine weitere Sorge, die im Zuge der Debatte über den Atomwaffensperrvertrag häufig geäußert wurde, ist durch die tatsächliche Entwicklung, die im folgenden darzustellen ist, zum Glück überholt worden: die Sorge um die Lieferabkommen zwischen der Euratom und den USA. Die Befürchtung bestand darin, daß in der vom Atomwaffensperrvertrag vorgesehenen Frist keine Übereinkunft mit der IAEA zustande kommt, so daß dann die USA vor der Wahl stehen, entweder den Sperrvertrag oder das Abkommen mit Euratom nicht erfüllen zu können. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß die USA schon auf Grund ihres eigenen Atomenergiegesetzes verpflichtet gewesen wären, dem Atomwaffensperrvertrag den Vorrang zu geben (was in dem Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Euratom und den USA am 8.11. 1958 anerkannt wurde), so daß hier in der Tat ein »verborgenes Fallbeil« über der europäischen Atomwirtschaft schwebte. R. B o t z i a n, Atomwaffensperrvertrag und Lieferabkommen Euratom-USA, Atomwirtschaft 1969, S. 85. Im gleichen Sinne O b o u s s i e r, Europa-Archiv 1968, S. 573 f.

legung auf. Diese Übereinkünfte treten spätestens 18 Monate nach dem Tag des Verhandlungsbeginns in Kraft.

Die Verhandlungen über Sicherheitskontrollabkommen begannen unverzüglich, nachdem der Atomwaffensperrvertrag am 5. März 1970 in Kraft getreten war. Noch im April 1970 beschloß der Gouverneursrat der IAEA, einen Ausschuß einzusetzen, der Vorschläge für die Kontrollabkommen nach Art. III des Atomwaffensperrvertrags ausarbeiten sollte. Die BRD durfte in ihm mitwirken⁷⁸⁾. Dieser »Kontrollausschuß« (*Safeguards Committee*) tagte in der Zeit vom 12. Juni bis 24. Juli 1970 unter Vorsitz des späteren UN-Generalsekretärs Kurt Waldheim und arbeitete einen Modellvertrag aus, der vom Gouverneursrat der IAEA auf einer Sondersitzung vom 28. Juli 1970 gebilligt wurde. Der Modellvertrag kommt insbesondere den Wünschen der nuklearen Schwellenmächte entgegen, die verlangt hatten, daß sich die IAEA-Kontrolle auf den Verkehr mit spaltbarem Material beschränken soll, daß der internationale Handel mit Kernreaktorteilen und sonstigen Ausrüstungsgegenständen nicht behindert werden darf, und daß jeder Staat das Recht hat, unerwünschte Inspektoren abzulehnen. Alle drei Wünsche wurden erfüllt; allerdings muß über den Handel mit Atomanlagen, Reaktorteilen und Ausrüstungsgegenständen Buch geführt werden. Wichtig ist ferner, daß jeder Staat sein eigenes nationales Kontrollsystem schafft. Diese nationalen Kontrollen werden ihrerseits von der IAEA so überwacht, daß keine Abzweigung von nuklearem Material für Waffen oder andere explosive Zwecke stattfinden kann. Dies bedeutet, daß sich die Tätigkeit der IAEA im wesentlichen auf die Verifizierung der nationalen Kontrollen beschränkt⁷⁹⁾. Am 9. Juni 1971 billigte der Gouverneurs-

⁷⁸⁾ Hierzu Ungerer, Außenpolitik 1971, S. 451 ff.

⁷⁹⁾ Hierzu Rudolf Botzian, Die Internationale Atomenergie-Organisation und der Kernwaffensperrvertrag, Europa-Archiv 1969, S. 209 ff.; W. Boulanger, Das Musterabkommen für die IAEA-Sicherheitskontrolle, Atomwirtschaft 1970, S. 521 f.; H.-H. Haunschild, Die IAEA vor neuen Aufgaben (Bericht über die 14. IAEA-Generalkonferenz), Atomwirtschaft 1970, S. 567 f.; ders., Die IAEA bereitet sich auf ihre Kontrollaufgaben vor, Atomwirtschaft 1972, S. 18 f.; J. Pretsch, Weltweite nukleare Sicherheitskontrolle durch die IAEA?, Atomwirtschaft 1966, S. 601 ff.; ders., Die IAEA und der Atomwaffensperrvertrag (Bericht über die 11. IAEA-Generalkonferenz), Atomwirtschaft 1968, S. 37 ff.; George H. Quester, The nuclear nonproliferation treaty and the International Atomic Energy Agency, International Organization 1970, S. 163 ff.; Rudolf Rometsch, Aufbau und Überwachung der Internationalen Atomenergie-Organisation im Rahmen des Atomsperrvertrages, Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 1970, S. 138 ff.; Wilfried Rupprecht, Die Mitbestimmung der Nichtkernwaffenstaaten in der Internationalen Atomenergie-Organisation, Europa-Archiv 1969, S. 251 ff.; Simonitsch, a.a.O. (oben Anm. 59), S. 648 ff.; Ungerer, Außenpolitik 1971, S. 451 ff.; insbes. S. 456 ff.; J. Rembser, Die IAEA plant auf längere Sicht (Bericht über die 16. Generalkonferenz der IAEA), Atomwirtschaft 1972, S. 621 ff.

rat der IAEA die Texte der ersten beiden Kontrollabkommen, die nach dem oben beschriebenen Muster mit Österreich und Finnland ausgehandelt worden waren. Als erstes Abkommen gemäß Art. III des Atomwaffensperrvertrags wurde am 11. Juni 1971 das bilaterale Kontrollabkommen zwischen der IAEA und Finnland⁸⁰⁾ unterzeichnet.

Die Tatsache, daß bereits die Sicherheitsabkommen mit den nicht der Euratom angehörenden Nichtkernwaffenstaaten die Kontrolle der IAEA auf die Verifizierung nationaler Kontrollsysteme beschränkten, erleichterte den Abschluß des Verifikationsabkommens zwischen der IAEA und Euratom. Der Atomwaffensperrvertrag selbst enthält keine Bestimmung, aus der sich eine Sonderregelung für die Mitglieder der Europäischen Atomgemeinschaft ergeben könnte. Jedoch betont Art. IV, daß alle Vertragsparteien das Recht haben, die Erforschung, Produktion und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke »ohne Diskriminierung« zu entwickeln. Die bloße Anwendung des Mustervertrags auf die Euratom-Mitglieder hätte zu einer Duplizität der Kontrollen geführt, die infolge der damit verbundenen Kostensteigerung die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Atomwirtschaft auf dem Weltmarkt hätte gefährden können. Daher lag der Gedanke nahe, die Euratom-Kontrollen mit den IAEA-Kontrollen zu verbinden und den gesamten Fragenkomplex einheitlich für sämtliche der Euratom angehörenden Nichtkernwaffenstaaten in einem Verifikationsabkommen zu klären. Die Möglichkeit hierzu ist auf Grund von Art. III Abs. 4 des Atomwaffensperrvertrags gegeben, der die Nichtkernwaffenstaaten verpflichtet, entweder einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten Übereinkünfte über das Sicherheitssystem zu schließen. Auf der Seite der Europäischen Atomgemeinschaft eröffnen die Vorschriften des Kapitels X des Euratom-Vertrags (Art. 101 ff.) die Möglichkeit, daß die Gemeinschaft einen solchen Vertrag mit einer internationalen Organisation abschließt.

Die Mitglieder der Europäischen Atomgemeinschaft, die Nichtkernwaffenstaaten im Sinne des Atomwaffensperrvertrags sind, ersuchten die Gemeinschaft um den Abschluß eines solchen Vertrags. Der Rat der Gemeinschaft erteilte der Kommission am 20. September 1971 ein Mandat für die Verhandlungen über ein Verifikationsabkommen mit der IAEA. Dieses Verfahren war nicht nur wegen des verständlichen Wunsches der Mitgliedstaaten notwendig, Doppelkontrollen zu vermeiden, sondern auch wegen Art. 103 des Euratom-Vertrags selbst. Danach sind die Mitglieder der Europäischen Atomgemeinschaft gehindert, ohne Mitwirkung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Abkommen oder Vereinbarungen mit

⁸⁰⁾ Finlands Författningssamlings Fördragserie 1972 Nr. 2, S. 3—40.

dritten Staaten oder internationalen Organisationen über Gegenstände zu schließen, die den Euratom-Vertrag berühren⁸¹⁾). Trotzdem mußte innerhalb der Europäischen Atomgemeinschaft um das Mandat der Kommission für die Verhandlungen mit der IAEA gerungen werden, weil der Gemeinschaft auch ein Kernwaffenstaat angehört, der den Atomwaffensperrvertrag nicht unterzeichnet hat: Frankreich. Schließlich wurde aber das Mandat erteilt, und die Verhandlungen begannen am 9. November 1971. Da das Kontrollsystem der Euratom — wie im vorstehenden ausgeführt — weitgehend mit dem IAEA-Kontrollsystem übereinstimmt und sogar noch strenger ist als dieses, boten die Sachfragen des Vergleichs bzw. der Angleichung der beiden Kontrollsysteme kaum Schwierigkeiten⁸²⁾). Es ging daher tatsächlich in erster Linie um die Frage der Verifikation der Kontrollen. Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Euratom und IAEA, das im wesentlichen dem IAEA-Musterabkommen entspricht, aber an die Stelle der nationalen Kontrollen die Euratom-Kontrollen setzt, verdient daher den Namen »Verifikationsabkommen« mit vollem Recht. Es wurde am 5. April 1973 in Brüssel unterzeichnet⁸³⁾, und zwar in der Form eines Vertrags zwischen den sieben Nichtkernwaffenstaaten der Euratom und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und der IAEA andererseits. Dänemark und Irland, die der Europäischen Atomgemeinschaft erst seit 1. Januar 1973 angehören, waren bei den Verhandlungen über das Verifikationsabkommen bereits von Anfang an durch Beobachter vertreten. Die Kernwaffenstaaten Großbritannien und Frankreich nehmen an dem Verifikationsabkommen nicht teil.

Auf der Seite der Europäischen Atomgemeinschaft und ihrer einzelnen kernwaffenlosen Mitglieder bestand Klarheit über die Bedingungen, die das Verifikationsabkommen zu erfüllen hatte. Die wichtigsten dieser Bedingungen sind: 1. Die Euratom-Kontrolle muß in sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft uneingeschränkt erhalten bleiben. 2. In dem Verifikationsabkommen muß festgelegt werden, daß sich die Sicherheitsüberwachung für die Zwecke des Atomwaffensperrvertrags auf das Kernmaterial beschränkt und daß die Industrie- und Forschungsanlagen selbst nicht in die Kontrolle

⁸¹⁾ Vgl. oben S. 638 und 640.

⁸²⁾ Vgl. oben S. 651 f. Hierzu ferner R. Berger, Die Sicherheitskontrolle der IAEA und der Euratom, Atomwirtschaft 1967, S. 172 ff.; Kohler, a.a.O. (oben Anm. 59), S. 133 ff.; Lawrence Scheinman, Nuclear safeguards, the peaceful atom and the IAEA, International Conciliation 1969, S. 38 f.

⁸³⁾ BR-Drs. 402/73; BT-Drs. 7/995. Wörtliche Wiedergaben in deutscher Fassung sind der dort veröffentlichten amtlichen Übersetzung entnommen und nicht authentisch. Eine kurze Inhaltsangabe findet sich bei W. Boulanger, Das Verifikationsabkommen IAEA-Euratom, Atomwirtschaft 1972, S. 510 f.

einbezogen werden. 3. Die Kontrolle durch die IAEA darf nicht an die Stelle der Euratom-Kontrolle treten. 4. Die Überwachung durch die IAEA muß als Oberaufsicht ausgestaltet sein, d. h. sie muß sich auf die Verifikation der Euratom-Kontrollen beschränken⁸⁴⁾.

Auch die Regierung der BRD hatte ihren Standpunkt unmißverständlich dargelegt. Bei der Unterzeichnung des Atomwaffensperrvertrags am 28. November 1969 erklärte sie, daß zwischen den Zielen dieses Vertrags und des Euratom-Vertrags keine Unvereinbarkeit bestehe, daß sie aber davon ausgehe, daß die in Art. III des Atomwaffensperrvertrags beschriebenen Übereinkünfte zwischen der IAEA und Euratom auf der Grundlage des Prinzips der Verifikation geschlossen werden und daß die Verifikation in einer Weise erfolgt, welche die politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Aufgaben der Europäischen Atomgemeinschaft nicht beeinträchtigt⁸⁵⁾.

Auf der Seite der IAEA waren die Positionen ebenso klar. Die IAEA hatte durch Art. III des Atomwaffensperrvertrages den Auftrag erhalten, Sicherheitsabkommen zur Kontrolle der Erfüllung der aus dem Atomwaffensperrvertrag entstehenden Verpflichtungen nach Maßgabe ihrer Satzung abzuschließen. Diese Verpflichtungen sind für alle kernwaffenlosen Partner des Atomwaffensperrvertrags gleich. Zur Beachtung des Gleichheitsprinzips ist die IAEA ferner auf Grund von Art. IV C ihrer Satzung verpflichtet, wonach die Organisation »auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder« beruht. Daher besteht insofern kein Konflikt zwischen Maßstäben der Aufsicht bzw. Oberaufsicht, wenn Art. III des Atomwaffensperrvertrags die von der IAEA abzuschließenden Kontrollabkommen — und damit auch das Verifikationsabkommen mit der Euratom — unter die Maßgabe der IAEA-Satzung stellt.

Pauschal darf festgestellt werden, daß die Interessen beider Seiten im Verifikationsabkommen berücksichtigt worden sind. Die Euratom-Kontrollen werden ausdrücklich als Kontrollen im Sinne des Atomwaffensperrvertrags anerkannt. Die Europäische Atomgemeinschaft führt die Kontrollen in den sieben Nichtkernwaffen-Mitgliedstaaten nach wie vor in eigener Verantwortung auf der Grundlage des Euratom-Vertrags durch. Die IAEA verifiziert lediglich die Ergebnisse dieser Kontrolltätigkeit. Die Vorschriften des Euratom-Vertrags über den Gemeinsamen Markt auf dem Gebiet der Atomwirtschaft bleiben unberührt; denn das Verifikationsabkommen sieht keine Kontrollen beim Transfer von Kernmaterial innerhalb der Gemein-

⁸⁴⁾ Vgl. O b o u s s i e r, Europa-Archiv 1968, S. 579 f.

⁸⁵⁾ Vgl. U n g e r e r, Außenpolitik 1971, S. 463.

schaft — auch nach und aus Frankreich — vor. Damit ist den Wünschen der Europäischen Atomgemeinschaft und ihrer kernwaffenlosen Mitglieder Rechnung getragen worden. Das Hauptinteresse der IAEA bestand darin, das von ihr ausgearbeitete Musterabkommen auch gegenüber den Mitgliedern der Euratom, die Vertragsparteien des Atomwaffensperrvertrags sind, durchzusetzen. Daraus ergab sich der Wunsch der IAEA nach einer möglichst vollständigen und unveränderten Übernahme des Musterabkommens in das Verifikationsabkommen vom 5. April 1973. Auch diesem Wunsch wurde weitgehend entsprochen, obwohl einige geringfügige Abweichungen vereinbart worden sind. Die Besonderheiten, die sich aus der Rechtsnatur der Europäischen Atomgemeinschaft als einer supranationalen Kontrollorganisation ergeben, wurden in einem Protokoll geregelt, das zugleich mit dem Verifikationsabkommen unterzeichnet wurde und den gleichen Rang hat wie dieses. Es wird in seinem Art. 1 ausdrücklich als »Erweiterung gewisser Bestimmungen des Übereinkommens« bezeichnet und gilt daher als integrierender Bestandteil des Verifikationsabkommens. Es regelt insbesondere die Bedingungen und Verfahren der Zusammenarbeit bei der Anwendung der Sicherheitsmaßnahmen unter Vermeidung unnötiger Doppelarbeit.

9. Die Mechanismen des Verifikationsabkommens

Das grundsätzliche Verhältnis zwischen der Europäischen Atomgemeinschaft und der IAEA wird in Art. 3 b umschrieben. Danach hat die IAEA ihre Kontrollmaßnahmen so anzuwenden, daß sie die Feststellungen des Kontrollsystems der Euratom nachprüfen kann, indem sie sich vergewissert, daß kein Kernmaterial von der friedlichen Nutzung abgezweigt und für Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper verwendet wird. Dann fährt Art. 3 b fort:

“The Agency’s [IAEA] verification shall include, inter alia, independent measurements and observations conducted by the Agency in accordance with the procedures specified in this Agreement. The Agency, in its verification, shall take due account of the effectiveness of the Community’s system of safeguards in accordance with the terms of this Agreement”.

Man wird dies als die klassische Formulierung eines Oberaufsichtsverhältnisses ansehen können, in der zugleich Maßstab und Begrenzung der Oberaufsicht normiert werden.

Der oberste Grundsatz für die Zusammenarbeit zwischen der IAEA, der Euratom und den Vertragsstaaten des Verifikationsabkommens ist, unnötige Doppelarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitsmaßnahmen zu vermeiden (Art. 4). Weitere Grundsätze sind in Art. 5 niedergelegt: 1. Keine Behin-

derung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Euratom und der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet friedlicher nuklearer Tätigkeiten, einschließlich des internationalen Austausches von Kernmaterial; 2. kein ungebührlicher Eingriff in die friedlichen nuklearen Tätigkeiten in der Gemeinschaft, insbesondere in den Betrieb der Anlagen; 3. Berücksichtigung der Gepflogenheiten einer umsichtigen Betriebsführung, wie sie für die wirtschaftliche und gefahrlose Durchführung nuklearer Tätigkeiten erforderlich sind.

Dem Charakter der IAEA-Kontrolle als einer Oberaufsicht entspricht es, daß die Europäische Atomgemeinschaft verpflichtet ist, der IAEA Informationen und Daten zur Verfügung zu stellen. Die Eingrenzung dieser Informationspflicht gehört zu den wichtigsten Aufgaben des Verifikationsabkommens. Als Grundsatz gilt, daß die IAEA »nur das Mindestmaß an Informationen und Daten« verlangen darf, »das mit der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Übereinkommen vereinbar ist« (Art. 8 b Abs. (i)). Auf Ersuchen der Euratom prüft die IAEA besonders schutzwürdige Anlagedaten sogar in den Räumlichkeiten der Europäischen Atomgemeinschaft und verlangt keine materielle Übermittlung dieser Daten. Allerdings müssen sie in den Räumlichkeiten der Euratom zugänglich bleiben. Von gleicher Bedeutung — und in den Verhandlungen ein Gegenstand, um den hart gerungen wurde — ist das Inspektionssystem. Wichtig ist vor allem, daß die IAEA Inspektoren für die einzelnen Staaten nur mit Zustimmung der Euratom und der betreffenden Staaten ernennen darf (Art. 9 a Abs. (i)). Nicht einmal dann, wenn die Europäische Atomgemeinschaft sich wiederholt geweigert hat, der Benennung von Inspektoren zuzustimmen und daraufhin die notwendigen Kontrollen behindert werden, hat die IAEA die Möglichkeit, sofortige Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Vielmehr kann der Generaldirektor der IAEA lediglich die Angelegenheit vor den Gouverneursrat der IAEA bringen, damit dieser sie erörtert »mit dem Ziel, geeignete Maßnahmen zu treffen« (Art. 9 a Abs. (iii)). Welcher Art diese Maßnahmen sein sollen, bestimmt das Abkommen nicht.

Die Einzelheiten der Inspektion werden in den Art. 70—90 sowie im Zusatzprotokoll in den Art. 11—25 geregelt. Weitere wichtige Bestandteile der Kontrollverifikation sind das Informationssystem und das Berichtssystem, die ebenfalls zum Teil im Abkommen (Art. 41—69), zum Teil im Protokoll geregelt werden.

Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Verifikationsabkommens werden nach dem in den Art. 20—22 geregelten Verfahren beigelegt. Es beginnt mit Konsultationen, die auf Ersuchen der IAEA, der Euratom oder eines Vertragsstaates in Gang gesetzt werden. Die Euratom und

die Staaten sind ferner berechtigt, vom Gouverneursrat der IAEA die Prüfung der Fragen, die sich aus der Auslegung oder Anwendung des Abkommens ergeben, zu verlangen. An der Erörterung solcher Fragen muß der Rat die Euratom und den betroffenen Staat teilnehmen lassen. Können Streitigkeiten nicht im Verhandlungswege oder durch ein anderes von der IAEA, der Euratom oder den Vertragsstaaten vereinbartes Verfahren beigelegt werden, so entscheidet auf Antrag einer Partei ein Schiedsgericht, das aus fünf Schiedsrichtern besteht. Die Euratom und die Vertragsstaaten benennen zusammen zwei Schiedsrichter, die Organisation benennt ebenfalls zwei Schiedsrichter, und diese vier wählen einen fünften, der den Vorsitz führt. Kommt die Wahl der Schiedsrichter nicht innerhalb von 30 Tagen nach dem Antrag auf einen Schiedsspruch zustande, so kann die Euratom oder die IAEA — nicht aber ein Mitgliedstaat der Euratom — den Präsidenten des IGH ersuchen, die Schiedsrichter zu ernennen. Das gleiche Verfahren ist anzuwenden, wenn binnen 30 Tagen nach der Benennung oder Ernennung des vierten Schiedsrichters der fünfte Schiedsrichter noch nicht gewählt worden ist. Das Schiedsverfahren wird durch das Schiedsgericht festgelegt. Da das Verifikationsabkommen kein permanentes Schiedsgericht etabliert, sondern nur die Bildung von *ad hoc*-Schiedsgerichten regelt, bedeutet dies, daß jedes einzelne Schiedsgericht sich ein eigenes Verfahren gibt. Die Beschlüsse der Schiedsgerichte sind für die IAEA, die Euratom und die jeweils betroffenen Staaten verbindlich.

Das Verifikationsabkommen versucht die komplizierten Probleme der Verschachtelung verschiedener Kontrollsysteme behutsam zu lösen und schafft dabei zugleich ein funktionsfähiges einheitliches Kontrollsystem. Für die Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragsstaaten des Verifikationsabkommens sind, bleibt der Euratom-Vertrag der unmittelbare Maßstab der Kontrolle, der ihre Atomwirtschaft unterliegt. Die Europäische Atomgemeinschaft aber muß ihr Kontrollsystem nach dem Verifikationsabkommen gestalten, und das gleiche gilt für die IAEA, der das Abkommen die Oberaufsicht überträgt. Daß für beide Organisationen die notwendigen Anpassungen in Übereinstimmung mit dem Euratom-Vertrag bzw. der IAEA-Satzung stehen, verbürgt das Verifikationsabkommen, das zugleich sicherstellt, daß die gesamte Kontrolle den Zielen und Normen des Atomwaffensperrvertrags untergeordnet wird. Dieser bildet somit den letztlichsten Maßstab für Kontrolle und Oberaufsicht.

Otto Kimminich

Dr. jur., Professor an der Universität Regensburg

Summary

The International Control of the European Nuclear Industry

History and Functions of the Agreement of 5 April 1973.

In implementation of article III (1) and (4) of the non-proliferation treaty the non-nuclear members of Euratom, together with Euratom itself, have finally concluded an agreement with the International Atomic Energy Agency, thus opening the way for the ratification of the non-proliferation treaty in these countries. The agreement adds a new layer of control to the already complicated control of the peaceful uses of the atom in Western Europe. The report outlines the existing systems — of Euratom, ENEA, WEU and IAEA — and traces their respective scopes and interrelationships. Then it shows the importance of IAEA-controls for the non-proliferation treaty and the difficulties arising from the fact that those Western European countries which according to that treaty are to be controlled by IAEA are already subject to Euratom controls.

The agreement of 5 April 1973 solved these problems by integrating the Euratom controls into the IAEA system and by restricting the latter's functions essentially to the task of verification. Its main objectives were to avoid any unnecessary duplication of safeguard activities on the one hand, and to guarantee effective safeguards on the other. Both aims had to be reached without creating unfavourable working conditions for the nuclear industries of the countries involved and without infringing upon the inalienable right of all States to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination. The report shows that the verification agreement meets all these demands.

Otto Kimminich