

Die internationale Überwachung des Atomsperrvertrags: eine schwere Geburt

Nach der Ratifizierung durch die drei Kernwaffenmächte USA, Sowjetunion und Großbritannien sowie 40 weitere Staaten ist am 5. März 1970 der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen — kurz Atomsperrvertrag genannt — in Kraft getreten. Die im Vertrag festgelegte Frist, bis zu welcher alle Unterzeichnerstaaten einzeln oder gruppenweise mit der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) in Verhandlungen über die Kontrollmodalitäten eintreten sollten, lief am 1. September 1970 ab. Mitte Oktober waren dieser Verpflichtung jedoch erst weniger als ein Drittel der 64 Staaten nachgekommen, die bis zu diesem Zeitpunkt das Abkommen ratifiziert hatten. Unterzeichnet haben den Atomsperrvertrag bisher an die hundert Regierungen. Einige davon, wie die EWG-Staaten (außer Frankreich, das dem Abkommen nicht beitreten wird), machen die Ratifizierung ausdrücklich vom Zustandekommen eines von ihnen als akzeptabel bewerteten Arrangements mit der IAEO abhängig.

Die im Atomsperrvertrag vorgesehene internationale Überwachung soll sicherstellen, daß kein spaltbares Material insgeheim für Waffenzwecke abgezweigt wird und daß kein Nichtatomwaffenstaat die Befürchtung zu hegen braucht, sein Nachbar könne den Vertrag unentdeckt verletzen. Auf der anderen Seite möchte aber jeder der Kontrolle unterworfenen Staat verhindern, daß die internationale Überwachung seiner Atomanlagen zu Industriespionage, Einschränkung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt oder zur Behinderung der Forschung auf dem zivilen Atomsektor mißbraucht wird.

Der Atomreaktor ist heute zu einem gängigen Exportartikel geworden. Aber nur die wenigsten jener Staaten, die Interesse an der Errichtung eines Reaktors für Forschungszwecke, zur Stromgewinnung oder zur Entsalzung von Meerwasser haben, besitzen auch Uranvorkommen — von den kostspieligen und komplizierten Isotopentrennanlagen ganz zu schweigen. Derzeit verfügen lediglich die fünf Atomwaffenmächte USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich und China über solche Anlagen zur Herstellung des spaltungsfähigen Elements Uran-235 oder 233. Die übrigen Länder sind also bei der Versorgung mit Kernbrennstoff von den Atomwaffenmächten abhängig. Großbritannien, die Bundesrepublik und Holland studieren gegenwärtig den Bau einer gemeinsamen Anlage, die später in ein gemeinsames Unternehmen der EWG-Staaten integriert werden soll. Während die britisch-deutsch-holländischen Studien bisher noch zu keinem Ergebnis bezüglich der besten Uran-Anreicherungsmethode (Gaszentrifuge oder „Ultrazentrifuge“?) gelangten, befindet sich das breitere EWG-Projekt überhaupt auf dem toten Punkt. Südafrika und Indien haben kürzlich unabhängig voneinander die Entdeckung neuer Methoden zur Uran-Anreicherung verlautbart, was in Fachkreisen allerdings mit einiger Skepsis aufgenommen wurde. In absehbarer Zeit wird sich kaum etwas an den Versorgungsproblemen ändern.

So ändert auch der Atomsperrvertrag und das geplante internationale Kontrollsystem in der Praxis wenig an der bestehenden Lage, denn die Lieferstaaten von spaltbarem Material haben von Beginn des Atomzeitalters an durch bilaterale Kontrollabkommen mit den Empfängerstaaten darauf geachtet, daß der gelieferte Brennstoff oder das in den Reaktoren entstehende „Abfallprodukt“ Plutonium nicht insgeheim zum Bau von Atombomben verwandt wird. In den letzten Jahren verstärkte sich aus praktischen und politischen Überlegungen heraus die Tendenz, die Ausübung dieser bilateralen Kontrollabkommen der Internationalen Atomenergieorganisation zu übertragen. Am Sitz der IAEA in Wien nennt man diese Arrangements „Transfer-Abkommen“. Daneben gibt es die „Projekt-Abkommen“, wenn die IAEA direkt an der Förderung eines bestimmten Atomprojekts teilnimmt (meist in den Entwicklungsländern), und die sogenannte „*unilateral Submission*“, die freiwillige Entscheidung eines Landes, zum Beweis seiner offenen Politik, seine Atomanlagen der IAEA-Kontrolle zu unterstellen.

Die IAEA kann auf dem Gebiet der Überwachung von Atomanlagen bereits auf eine langjährige Praxis zurückblicken. Sie kontrolliert gegenwärtig 71 Reaktoren in 31 Staaten, mit einer thermischen Gesamtkapazität von über 3200 MW. In den Vereinigten Staaten wird auch eine kommerzielle Wiederaufbereitungsanlage für bestrahlten Reaktorbrennstoff von der IAEA überwacht. Mitte 1970 bestand das Team der Inspektoren aus 43 Mann, die aus 31 Ländern stammen. Im Hinblick auf den Atomsperrvertrag ist die Zahl der Inspektoren ständig im Zuwachs begriffen. Die freien Stellen werden durch eine Ausschreibung den Regierungen aller Mitgliedstaaten bekanntgegeben. Meistens werden Ingenieure der Fachrichtung Chemie oder Physik mit Nuklearerfahrung, vereinzelt auch Spezialisten der Materialbuchhaltung und Buchprüfung gesucht. Unter den Bewerbern werden die bestqualifizierten ausgewählt, wobei dem Umstand Rechnung getragen wird, daß die Auswahl des Personals mit möglichst weiter geographischer Streuung zu erfolgen hat. Nach Einarbeit von mehreren Monaten, wozu das Kennenlernen einer beträchtlichen Anzahl von Nuklearanlagen gehört, werden den Inspektoren bestimmte Ländergruppen zur Bearbeitung zugeteilt.

Die Inspizierung von Atomanlagen in fremden Ländern stellt indessen keineswegs die Hauptarbeit der internationalen Inspektoren dar, sondern die Buchführung: Wo befindet sich jeweils welches Spaltmaterial? Die Erfüllung des Atomsperrvertrags wird bei der raschen Entwicklung des zivilen Atomsektors die IAEA in ein wichtiges Datenzentrum verwandeln. Aber selbst in der eigentlichen Inspektion sind nach Ansicht der IAEA genügend Sicherungen eingebaut, um Werkspionage auszuschließen. In einem Interview mit

dem Verfasser dieses Artikels erklärte der Generalinspektor der IAEO, der Schweizer Dr. *Rudolf Rometsch*:

„Es kommt öfters vor, daß betriebsfremde Fachleute eine Industrieanlage betreten müssen. Ob und wie dann Werksgeheimnisse zu schützen sind, ist ein altbekanntes Problem. Seine Lösung ergibt sich immer dann auf einfachste Weise, wenn der Auftrag des ‚Besuchers‘ klar definiert ist. Handelt es sich um Inspektoren der IAEO, so ist diese Bedingung auf eindeutigste Weise erfüllt. Vor Beginn der Überwachung einer Anlage wird genauestens zwischen der IAEO und dem betreffenden Land festgelegt, welche Daten benötigt werden und welche Stellen in der Anlage für Kontrollzwecke besucht werden müssen. Zieht man dazu noch in Betracht, daß Inspektionsbesuche ständig begleitet sein können und daß beim heutigen intensiven Austausch wissenschaftlicher und technologischer Kenntnisse die Werksgeheimnisse nicht im Grundsätzlichen, sondern im detaillierten ‚Gewußt-wie‘ liegen, dann muß man schon von der praktischen Seite her Industriespionage im Zusammenhang mit der Überwachungstätigkeit der IAEO als recht unwahrscheinlich ansehen. Selbstverständlich stehen die Inspektoren der IAEO unter einer strengen Geheimhaltungspflicht. Gegenwärtig prüft man auch, wie eine Haftpflicht der Überwachungsorganisation in bezug auf Geheimhaltung zu formulieren wäre, um auch den letzten Bedenken gerecht werden zu können.“

Ende Juli 1970 erarbeitete ein Sonderausschuß der IAEO unter Mitwirkung aller interessierten Staaten einen „Modellvertrag“ für das im Atomsperrvertrag vorgesehene internationale Überwachungssystem. In 33 Sitzungen wurden die 24 Vertragsartikel zu Papier gebracht, die als Vorbild für die einzelnen Abkommen dienen sollen. In den Reihen der Nichtatomwaffenstaaten herrschte hernach unverhüllte Genugtuung, denn sie konnten ihre Forderungen in allen entscheidenden Punkten durchsetzen. Die Befürchtungen, Moskau und Washington würden mit Hilfe der Kontrollklausel „ein atomares Jalta von kosmischen Ausmaßen“ — so *Franz Josef Strauß* — besiegeln, erwiesen sich als unbegründet. Die beiden Supermächte fanden es im Gegenteil für angebracht, ungewöhnlich konziliant zu agieren.

Der Modellvertrag trägt den drei Hauptwünschen der atomaren Schwellenmächte und ihrer Industrie Rechnung:

1. Die internationale Kontrolle wird sich auf den Fluß des Spaltmaterials beschränken, und dabei im wesentlichen auf waffenreines Material;
2. der Export von atomaren Anlagen, Ausrüstungsgegenständen und von Schwerem Wasser wird in keiner Weise behindert, nur soll darüber Buch geführt werden;
3. das Recht, unerwünschte Inspektoren abzulehnen, das bereits in der Praxis der IAEO bestand, wurde schriftlich verankert.

Der 13 Schreibmaschinenseiten starke Modellvertrag sieht vor, daß jeder Staat ein nationales Kontrollsystem schafft, welches mit dem internationalen Kontrollsystem der IAEO gekoppelt wird. Damit ist der Streit beigelegt, ob EURATOM sein eigenes Überwachungssystem beibehalten darf, ohne daß die übrigen Staaten benachteiligt werden. Die Überwachungsfunktion der Internationalen Atomenergieorganisation soll dabei in einem „optimalen Verhältnis zwischen Kosten und Wirksamkeit“ stehen, es sollen nach Möglichkeit statistische Methoden angewendet werden und die Inspektionen — soweit solche unumgänglich sind — sollen an bestimmten „strategischen Punkten“ stattfinden, also an Stellen im Brennstoffkreislauf, wo der Verbrauch gemessen werden kann, ohne daß dazu die Anlage geöffnet werden muß. Die Nutzung von strategischen Punkten geht auf einen Vorschlag der Bundesrepublik zurück. Diesbezügliche Studien wurden im Kernforschungszentrum Karlsruhe vorangetrieben.

Ein Minimum an Werksplänen muß den Inspektoren wohl weiterhin übergeben werden, aber die gefürchtete Industriespionage scheint nach all den im Wiener Modellvertrag eingebauten Absicherungen so gut wie ausgeschlossen. Darüber hinaus bestimmt der Vertragsentwurf, daß die Kontrolle den Betrieb einer Anlage nicht stören darf.

Den Nichtatomwaffenstaaten wird in dem Schriftstück sogar ein Recht eingeräumt, das sich nicht ohne weiteres aus den Bestimmungen des Atomsperrvertrags ableiten läßt:

nämlich die militärische Nutzung der Atomenergie zu nichtexplosiven Zwecken. Darunter fallen zum Beispiel atombetriebene Kriegsschiffe oder U-Boote mit konventioneller Bewaffnung. Vor allem die Sowjetunion neigte in der Vergangenheit dazu, eine solche Anwendung der Atomenergie als mit dem Sperrvertrag unvereinbar zu betrachten. Es kam in dieser Frage auch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Italien, das ein atombetriebenes Kriegsschiff zu bauen gedenkt. Der Modellvertrag über die rechtlichen Grundlagen des internationalen Überwachungssystems unterscheidet nun ausdrücklich zwischen unerlaubter Nutzung (der Herstellung von atomaren Sprengsätzen) und „erlaubten“ militärischen Verwendungsmöglichkeiten. Letztere werden aus zwingenden Gründen — kein Staat würde seine Militäranlagen fremden Augen offenlegen — sogar von der Inspektionspflicht ausgenommen. Lediglich der Verbrauch des Spaltmaterials unterliegt einer diskreten Buchprüfung.

Eine wichtige Frage konnte allerdings bei den abgelaufenen Verhandlungen in Wien — im „*Safeguards Committee*“ und im Gouverneursrat der IAEA — noch nicht gelöst werden: die Finanzierung des internationalen Kontrollsystems. Nach verschiedenen Schätzungen wird dieses Kontrollsystem, dem auch die USA und Großbritannien freiwillig ihre zivile Atomtätigkeit unterstellen werden, in den achtziger Jahren jährlich zwischen 40 und 120 Millionen Mark kosten. Die hochentwickelten Industriestaaten schlagen vor, daß diese Kosten nach dem Schlüssel des ordentlichen Budgets der IAEA zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, das heißt, entsprechend der Höhe der einzelnen Nationaleinkommen. Die Entwicklungsländer hingegen wünschen eine Kostenaufteilung gemäß dem Atompotential jedes Staates.

Solange über diese Frage keine Einigung erzielt werden kann, bleibt die durch Briefwechsel vollzogene Aufnahme von Verhandlungen mit der IAEA von Seiten der einzelnen Staaten rein formal. Denn keine Regierung, auch wenn sie von dem ausgearbeiteten „Modellvertrag“ restlos befriedigt ist, möchte einen bindenden Vertrag mit der IAEA abschließen, bevor sie weiß, wieviel die Sache kostet. Nicht uninteressant ist in diesem Zusammenhang übrigens der Umstand, daß auch Frankreich, das dem Atomsperrvertrag nicht beitreten wird, seine grundsätzliche Bereitschaft bekundet hat, an den Kosten des internationalen Überwachungssystems mitzutragen.

Nicht völlig zufriedenstellend gelöst wurde auch die Frage der Haftung für Schäden, die von Inspektoren beim Besuch von Nuklearanlagen verursacht werden könnten (Stillstand der Produktion, Ausfließen von radioaktivem Material oder ähnliches). Einige Staaten, darunter die Schweiz, Österreich, Belgien, Rumänien und Südafrika, haben daher bezüglich dieses Punktes einen formellen Vorbehalt eingelegt. In der Praxis dürfte dieser Paragraph jedoch kaum von Bedeutung sein. Einige Regierungen hätten darüber hinaus gern die Schaffung einer Art von Schiedsgericht zur Untersuchung von möglichen Streitfällen gewünscht. Dem widersetzten sich jedoch vor allem die Großmächte, denen die gegenwärtig gültige (und noch niemals beanspruchte) Formel vorteilhafter erscheint: Falls ein Staat die Bedingungen eines Überwachungsabkommens verletzen würde, müßten die Inspektoren dies dem Generaldirektor der IAEA melden, der die Meldung an den Gouverneursrat der Organisation weiterleitet. Der Gouverneursrat fordert den schuldigen Staat auf, seine Handlungen sofort rückgängig zu machen. Gleichzeitig wird die Vertragsverletzung allen IAEA-Mitgliedern, der UNO-Generalversammlung sowie dem Weltsicherheitsrat zur Kenntnis gebracht. Weitere Maßnahmen zu beschließen bleibt den obersten UN-Organen vorbehalten (in denen die Großmächte ein Vetorecht besitzen). Für kleinere Konflikte ist allerdings in den einzelnen Überwachungsabkommen ein Schiedsverfahren vorgesehen.

Am 13. Oktober 1970 trat nun der Sonderausschuß der IAEA für die Überwachungsfrage zu einer neuen Verhandlungsrunde zusammen, an welcher der ganze Berg noch anhängender technischer Probleme abgetragen werden soll. Darunter fällt die Definition

zahlreicher Ausdrücke, welche unterschiedlich interpretiert werden könnten, sowie eine genau umrissene Beschreibung der „strategischen Punkte“ bei den verschiedenen Typen von Atomreaktoren, wo die Messungen des Brennstoff-Flusses vorgenommen werden können. Geprüft wird auch die Verwendbarkeit von automatischen Aufzeichnungsgeräten. Die Ergebnisse dieser zweiten Verhandlungsrunde sollen dem „Modellvertrag“ als Anhang beigefügt werden.

„Ziel der Organisation ist es, in der ganzen Welt den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu steigern“, heißt es in den Statuten der IAEA. Abgesehen von der schwierigen Geburt des internationalen Überwachungssystems ist die Organisation auch von der angestrebten Universalität noch weit entfernt. Von den 126 Mitgliedern der Vereinten Nationen sind nur 101 ebenfalls der IAEA beigetreten. Zwei IAEA-Mitglieder, die Bundesrepublik und die Schweiz, gehören umgekehrt nicht den Vereinten Nationen an. Der Atomsperrvertrag hat die uneinheitliche internationale Stellung der einzelnen Staaten noch weiter akzentuiert. Mehrere IAEA-Mitglieder, darunter selbst permanente Mitglieder des aus 25 Staaten bestehenden Gouverneursrates, werden dem Atomsperrvertrag nicht beitreten (z. B. Frankreich und Indien). Die DDR wiederum ist weder in der UNO noch in der IAEA zugelassen, hat aber den Atomsperrvertrag bereits ratifiziert und unterliegt demnach der Kontrollverpflichtung. Ganz außerhalb der Gemeinschaft steht weiterhin die Atommacht China, wie auch Nordvietnam und Nordkorea. Ein lückenloses System zur Verhinderung der „horizontalen“ Weiterverbreitung von Atomwaffen — die Vorbedingung für eine atomare Abrüstung — gehört also heute noch ins Reich der Utopie.