

Schriften zum Völkerrecht

Band 65

**Völkerrechtliche Aspekte
der internationalen Verbreitung
ziviler Kernenergienutzung**

Von

Norbert J. Prill



Duncker & Humblot · Berlin

NORBERT J. PRILL

**Völkerrechtliche Aspekte der internationalen
Verbreitung ziviler Kernenergienutzung**

Schriften zum Völkerrecht

Band 65

Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Verbreitung ziviler Kernenergienutzung

Von

Dr. Norbert J. Prill



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04756 7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat im Wintersemester 1979/1980 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation vorgelegen. Schrifttum und neuere Entwicklungen konnten noch bis Frühjahr 1980 berücksichtigt werden.

Das Thema habe ich selber gewählt. Für die Betreuung möchte ich Professor Dr. C. Tomuschat danken, als dessen Assistent ich überhaupt erst Zugang zu dem Völkerrecht gefunden habe.

Bedanken möchte ich mich auch bei Professor Dr. Broermann für die Aufnahme der Abhandlung in seine Schriftenreihe.

Bonn, im August 1980

Norbert J. Prill

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen: Der Übergang von einem liberalen System zu einer internationalen Nutzungsordnung	15
A. Die liberale Weltnuklearordnung im Zeichen des Nichtverbreitungsvertrags (NPT)	21
I. Zwei Konzeptionen als Ausgangspunkt: Militärische Nonproliferation versus zivile Nutzungsfreiheit	21
1. Ungleichheit im militärischen Bereich: Die Privilegierung der Kernwaffenstaaten	21
a) Das Verbot der Kernwaffenverbreitung und seine Rechtfertigung	21
b) Weitere Sondervorrechte der Kernwaffenstaaten und Bemühungen um ihren Abbau	22
aa) Umfassender Teststopp sowie Rüstungsbeschränkung ..	23
bb) Sicherheitsgarantien	25
cc) „Friedliche“ Kernexplosionen sowie IAEA-Kontrolle über zivile Nuklearaktivitäten der Kernwaffenstaaten ..	30
2. Gleichheit im zivilen Bereich: Das (Forderungs-)Recht der Staaten auf Nutzbarmachung der Kernenergie „für friedliche Zwecke“	34
a) Die Denkfigur der Kompensation: Ein Recht auf Ausgleich für den militärischen Minderstatus	35
b) Die Doktrin des Teilhaberechts: Die Begründung eines originären Rechts vor dem Hintergrund einer Neuen Weltwirtschaftsordnung	37
aa) Der Ansatz bei Gemeingutvorstellungen	37
bb) Die positive Deutung der souveränen Gleichheit	41
cc) Die Ableitung aus dem Menschenrechtsgedanken	43
II. Das NPT-Regime der zivilen Nutzung	46
1. Auslegung von Artikel IV	46

a) Interpretation des Artikels IV auf Grund der allgemeinen Auslegungsregeln	46
aa) Exegese des Wortlauts unter Mitberücksichtigung systematischer und teleologischer Gesichtspunkte	47
bb) Dokumente in Verbindung mit dem NPT und nachfolgende Staatenpraxis	53
b) Die Entstehung des Art. IV als zusätzliches Auslegungsmittel	62
2. Gesamtwürdigung des NPT-Regimes	72
a) Der NPT und die Rechtsquellenlehre: „Ungleicher Vertrag“, „Vertrag im Allgemeininteresse“ oder sogar Gewohnheitsrecht?	72
b) Der NPT und das koordinationsrechtliche Normengefüge des Völkerrechts: Die weitgehende Anlehnung des NPT-Regimes an das traditionelle Vorbild wenig entwickelter Ordnungssysteme	79
B. Die Anstöße der USA für die Errichtung einer reglementierten Welt-nuklearordnung	83
Vorbemerkungen: Amerikanische Vorstellungen über das Ziel einer internationalen Nutzungsordnung und die Mittel ihrer Durchsetzung	83
I. Ein neues Dogma: Die Verhinderung nationaler „Kernwaffenkapazität“ und Probleme einer völkerrechtsgetreuen Verwirklichung des Konzepts	85
1. Das Bekenntnis der Exekutive zu „negativen Anreizen“ und zur internationalen Konzertierung	86
a) Die noch unsystematische Suche nach international annehmbaren Methoden zur Einschränkung „gefährlicher“ ziviler Nutzungen der Kernenergie: Das Umdenken unter der Ford-Präsidentschaft	86
b) Das geschlossene Konzept einer internationalen Ordnung für die Nutzung der Kernenergie: Politik unter der Carter-Präsidentschaft	94
2. Die Neigung der Legislative zu Verboten und einseitigen Zwangsmaßnahmen	99
a) Ein Streit weniger um das Ziel als um Mittel, und planlose ad-hoc-Maßnahmen	99
b) Der Nuclear Non-Proliferation Act als Versuch einer Global-lösung	104
aa) Prämissen und allgemeine Zielrichtungen	106
bb) Die Einzelregelungen	108

a) Verhandlungsaufträge	108
β) Formalverbote, Ausnahmeerlaubnisse	109
γ) Die Eingriffsmöglichkeiten und Zustimmungsvorbehalte des Kongresses	117
cc) Zwischenbilanz	118
II. Probleme der Durchsetzung einer neuen internationalen Nutzungsordnung im Rahmen bestehender völkerrechtlicher Bindungen ..	121
1. Die Bindungen der USA auf Grund der geltenden Kooperationsabkommen	122
a) Die Begründung einer Lieferverpflichtung	122
aa) Die Abkommenstexte	122
bb) Die Auslegung der Texte	126
b) Einschränkungen der Lieferverpflichtungen für die Zukunft: Vertragsrechtlich problematische Fälle	131
aa) Das Erfordernis umfassender IAEA-Kontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Fälle Indien und Südafrika	131
bb) Der Vorbehalt der Wiederaufarbeitungs-Erlaubnis unter besonderer Berücksichtigung des Falles EURATOM	140
a) Der Fall EURATOM — ein Völkerrechtsverstoß der USA	140
β) Die Handhabung der Wiederaufarbeitungsklauseln ..	147
cc) Andere problematische Bestimmungen	155
a) Das Verbot der Verwendung von US-Lieferungen für Kernsprengkörper	155
β) Die Sanktionsvorschrift	158
2. Die Bindungen der USA auf Grund des NPT: Schranken für die Gestaltung der bilateralen Kooperation auf Grund multilateralen Vertrags	159
a) Die Vereinbarkeit bestimmter einseitiger Maßnahmen mit Art. IV NPT	159
aa) Verstoß durch Embargo über sensitive Ausrüstungen? ..	159
bb) Verstoß durch Sanktionen gegen im Export- bzw. Importverhalten „leichtfertige“ Staaten?	161
b) Die Abwendung vom NPT-Regime im Spannungsfeld von Vertragstreue und Vertragsfreiheit	162
3. Zusammenfassung und Weiterführung unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Regeln des Völkerrechts	165
a) Druck auf andere Staaten	165

aa) Problematische Beispielfälle	165
bb) Die Identifizierung zulässiger Druckmittel	168
b) Das US-Konzept einer internationalen Nutzungsordnung — ein funktionales Hierarchisierungsmodell für die Staatenge- meinschaft	173
C. Entwicklungstendenzen des Nuklearvölkerrechts zehn Jahre nach dem NPT	177
I. Die Koordinierung der Ausfuhrländer	177
1. Die zunehmend restriktive Haltung der Lieferanten	177
a) Die „Harten“: Kanada, Australien, UdSSR	177
b) Die „Gemäßigten“: Frankreich, Bundesrepublik Deutschland	185
2. Die „Richtlinien für den Nuklearexport“ 1976/1978	187
a) Entstehung und Inhalt	187
b) Die „Gruppe der Nuklearlieferländer“: Ein „Club“ als Völ- kerrechtsproblem?	193
II. Die sich herauskristallisierende Weltnuklearordnung: Allgemeine Verantwortung der Völkergemeinschaft oder besondere Verantwor- tung bestimmter Staaten?	198
1. Der Dialog zwischen Ausfuhr- und Einfuhrländern in der „In- ternationalen Bewertung des Kernbrennstoffkreislaufs“ (INFCE)	198
a) INFCE: Eine neuartige Form internationaler Konzertierung	198
b) Auf dem Weg zu einem Regulierungsabkommen?	204
2. Die Tendenz zur „Entstaatlichung“	209
a) Die Perspektive institutionalisierter Abhängigkeitsverhält- nisse	210
b) Die Perspektive einer Internationalisierung	214
Literaturverzeichnis	216

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	= Abgeordnete(r)
ABIEG	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABM	= anti-ballistic missiles
ACDA	= Arms Control and Disarmament Agency
AdG	= Archiv der Gegenwart
AEA	= United States Atomic Energy Act
AEC	= United States Atomic Energy Commission
AECOR	= United Nations Atomic Energy Commission Official Records
AFDI	= Annuaire Français de Droit International
AJIL	= American Journal of International Law
A/Res.	= United Nations General Assembly Resolution
Art. (art.)	= Artikel (article)
atw	= Atomwirtschaft — Atomtechnik (Zeitschrift)
AVR	= Archiv des Völkerrechts
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
Bull.	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
Bull. EG	= Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
CanYBIL	= The Canadian Yearbook of International Law/ Annuaire Canadien de Droit International
CCD	= Conference of the Committee on Disarmament
C.P.J.I.	= Cour Permanente de Justice Internationale
CTB	= Comprehensive Test Ban
DC	= United Nations Disarmament Commission
DCOR	= United Nations Disarmament Commission Official Records
Del.	= Delegierte(r)
Dept. of State Bull.	= Department of State Bulletin
EA	= Europa-Archiv
ECOSOC	= United Nations Economic and Social Council
ed./éd.	= editor, edition/éditeur, édition
EG	= Europäische Gemeinschaft(en)
ENDC	= Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament
EP	= Europäisches Parlament
ERDA	= Energy Research and Development Administration
ESCOR	= United Nations Economic and Social Council Official Records
GAOR	= United Nations General Assembly Official Records
IAEA	= International Atomic Energy Agency
IAEA Bull.	= International Atomic Energy Agency Bulletin
ibid.	= ibidem
I.C.J. Reports	= International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders

id.	= idem
IDA	= International Development Association
IFAD	= International Fund for Agricultural Development
IFC	= International Finance Corporation
IGH	= Internationaler Gerichtshof
ILA	= International Law Association
ILM	= International Legal Materials
ILR	= International Law Reports
INFA	= International Nuclear Fuel Authority
INFCE	= International Nuclear Fuel Cycle Evaluation
INFCIRC	= Information Circular (IAEA)
JO	= Journal Officiel de la République française
KSZE	= Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	= littera
n.	= note
NNPA	= United States Nuclear Non-Proliferation Act
No.	= number, numéro
NPT	= Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
NRC	= Nuclear Regulatory Commission
OECD	= Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	= Organisation for European Economic Co-operation
OPANAL	= Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina
OTA	= Congress of the United States Office of Technology Assessment
p. (pp.)	= page(s)
para. (paras.)	= paragraph(s)
Pub.L.	= United States Public Law
PV	= verbatim records
Rep.	= United States Representative
Res.	= Resolution
R.I.A.A.	= Reports of International Arbitral Awards
SA	= Schriftliche Anfrage
SALT	= Strategic Arms Limitation Talks
scil.	= scilicet
Sen.	= United States Senator
SIPRI	= Stockholm International Peace Research Institute
SJIR	= Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht/ Annuaire suisse de droit international
SR	= summary records
S/Res.	= United Nations Security Council Resolution
Suppl.	= Supplement
t.	= tome
TIAS	= Treaties and other International Acts Series
Treaty Series	= Treaty Series (London)
UN	= United Nations
UNCTAD	= United Nations Conference on Trade and Development

UNIDO	= United Nations Industrial Development Organization
UNTS	= United Nations Treaty Series
USC	= United States Code
UST	= United States Treaties and Other International Agreements
VN	= Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
vol.	= volume
WV	= Wörterbuch des Völkerrechts (Hrsg. K. Strupp / H.-J. Schlochauer, 3 Bände, 2. Auflage 1960 - 1962)
WVRK	= Wiener Vertragsrechtskonvention
YBILC	= Yearbook of the International Law Commission

Hinweis

Zitierte Dokumente sind solche der Vereinten Nationen, soweit nicht etwas anderes ausdrücklich mitgeteilt wird.

Vorbemerkungen: Der Übergang von einem liberalen System zu einer internationalen Nutzungsordnung

Die Entdeckung der Kernspaltung hat die Völkergemeinschaft mit dem Problem konfrontiert, wie es gelingen könne, den friedlichen Nutzen der Menschheit damit zu mehren und militärischen Schaden von ihr abzuwenden. Das Dilemma prägt bereits die erste Resolution, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1946 verabschiedet hat¹. Die dadurch eingesetzte Atomic Energy Commission erhielt den Auftrag, Vorschläge zu unterbreiten

- (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 ensure its use only for peaceful purposes;
- (c) for the elimination from national armaments of atomic weapons and of all other major weapons adaptable to mass destruction;
- (d) for effective safeguards by way of inspection and other means to protect complying States against the hazards of violations and evasions.

Dieses Mandat sprach die wesentlichen Themen an, die die nachfolgende und heute noch andauernde internationale Diskussion beherrschten. Deren einzelne Etappen bis Mitte der sechziger Jahre brauchen hier nicht dargestellt zu werden. Völkerrechtliche Probleme der zivilen Kernenergienutzung — und nur diesen ist die vorliegende Arbeit gewidmet — stellten sich damals nicht, jedenfalls nicht solche, die heute noch von Interesse wären. Es galt die aus dem Staatsattribut der Souveränität folgende allgemeine Völkerrechtsregel, daß Staaten berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, die Kernenergie selber zu nutzen und andere Staaten dabei zu unterstützen. Daran änderte letztlich nichts die Errichtung der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency, IAEA), die nach ihrer Satzung² gerade dazu berufen ist, auf die internationale Verbreitung der zivilen Kernenergienutzung hinzuwirken; ihre Eigenmittel blieben eher bescheiden, und sie wurde zunehmend in die Rolle einer Kontrolleinrichtung gegenüber Möglichkeiten des „Mißbrauchs“ (d. h. der militä-

¹ A/Res. 1 (I) vom 24. 1. 1946.

² Vom 26. 10. 1956, 276 UNTS 3 = BGBl. 1958 II S. 4.

rischen Verwendung) gedrängt. Die IAEA bedarf hier deshalb ebenso wenig einer allgemeinen Schilderung wie das insgesamt durchaus beeindruckende, letztlich aber doch diffuse Geflecht bilateraler Abkommen und Transaktionen. Vielmehr wird diese Untersuchung bei der zentralen der internationalen Vereinbarungen über die Kernenergienutzung ansetzen, nämlich dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, kurz Non-Proliferation Treaty, im folgenden: NPT)³. Zwar entfaltet dieser seine Hauptstoßrichtung eindeutig auf dem Feld der Rüstungskontrolle, was nicht nur an der Bezeichnung, sondern prozedural auch daran deutlich wird, daß er im Genfer Abrüstungsausschuß (damals: Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, ENDC) beraten wurde, bevor die UN-Generalversammlung als sein Initiator das letzte Wort erhielt⁴; doch der NPT enthält auch Aussagen zur zivilen Nutzung der Kernenergie, die Anlaß zu der Frage geben, ob inter partes etwas von der genannten allgemeinen Völkerrechtsregel Abweichendes vereinbart worden ist. Die Tragweite dieser Bestimmungen erschließt sich nicht ohne weiteres. Im Wege der Auslegung wird die These zu belegen sein, daß der NPT zwar eine austauschorientierte Zusammenarbeit der Vertragspartner vorsieht und insofern ein „soziales“ Element aufweist, insgesamt aber nur die Staatenfreiheit im zivilen Bereich bestätigt.

Schon bei Abschluß des NPT war klar, daß das Schwarzweißschema einer zivilen oder militärischen (bzw. friedlichen/nichtfriedlichen) Nutzung auf einer fragwürdigen Unterscheidung aufbaute, sind doch bestimmte Nutzungsformen objektiv geeignet, beiden Zwecken zu dienen, so daß die kategorische Einordnung insoweit an subjektive Ansichten anknüpfen muß⁵. Doch der NPT begnügte sich damit, die „sonstigen Kernsprengkörper“ (also die objektiv waffentauglichen, subjektiv aber für einen solchen Einsatz — noch — nicht vorgesehenen, folglich „friedlichen“) mit einem Verbot zu belegen, sah mithin davon ab, präventiv auch waffengrädige Materialien (wie Plutonium und hochangereichertes Uran) sowie der Herstellung davon dienende Anlagen (also solche zur Anreicherung und Wiederaufarbeitung) — kurz: „sensitive“ Materialien und Anlagen — mit einer Sperre zu belegen. Damals mochte es vertretbar erscheinen, dieses Problem dilatorisch zu behandeln. Zum einen war der NPT eben in erster Linie eine Rüstungskontrollmaßnahme und mußte wohl, wie es Maßnahmen dieser Art eigen

³ Vom 1. 7. 1968, 729 UNTS 161 = BGBl. 1974 II S. 785.

⁴ A/Res. 2373 (XXII) vom 12. 6. 1968.

⁵ Bereits 1969 warnte *Willrich*: „Control over plutonium and plutonium production capacity will become an ... international security problem of staggering dimensions in the 1970's and 1980's“ (S. 184).

ist, schon deshalb nur partiellen Charakter tragen, also des Anspruchs auf eine Globallösung in seinem Bereich entsagen; zum anderen waren die (absehbaren) Probleme in jenem Kerntechnik-„Kondominium“ seinerzeit noch nicht so aktuell, daß eine schnelle Lösung dringlich erschienen wäre.

So waren es dann spätestens die mittlerweile notorischen praktischen Erfahrungen Mitte der 70er Jahre — namentlich die „friedliche“ indische Kernsprengkörper-Explosion vom 18. Mai 1974 sowie die Lieferverträge der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs mit Brasilien bzw. Pakistan über sensitive Anlagen —, welche die internationale Diskussion über die Weitergabe ziviler Nukleartechnologie entscheidend belebten und alsbald hektisch gestalteten. Damit brach sich zugleich eine neue Betrachtungsweise Bahn. Ging es ursprünglich darum, gegenüber der Rüstungskontrollmaßnahme der Nichtverbreitung von Kernwaffen der zivilen Nutzung der Kernenergie Geltung zu verschaffen — die Verhandlungen über den NPT legen davon Zeugnis ab —, so handelte es sich nunmehr darum, gegenüber der tatsächlich stattfindenden internationalen Verbreitung ziviler Nukleartechnologie nicht den Gesichtspunkt der waffentechnischen Proliferation zu vernachlässigen.

Zahlreiche Nuklearlieferländer gingen zu einer restriktiven Haltung über, zunächst unilateral, später auch teilweise konzertiert. Es kam zu Embargos, einer Verhärtung der Kontrollanforderungen und allgemein zu einer Verschärfung der Ausführbedingungen, bis hin zu solchen, die der Gestaltung von Kernenergieprogrammen durch die Empfängerstaaten galten. Etlichen Staaten erschien es wichtig zu verhindern, daß die Zahl der Länder zunehme, welche nationale Verfügungsgewalt über sensitive Anlagen, Materialien und Technologie hätten. Das liberale NPT-System war dieserart in Frage gestellt. Ob die restriktiven Tendenzen politisch gutzuheißen sind oder nicht, muß hier natürlich offen bleiben, und überhaupt soll diese Arbeit keinen Kommentar zum Für und Wider der zivilen Kernenergienutzung enthalten. Hier interessiert allein die Frage, ob sich die Staaten bei dem Versuch, neue internationale Ordnungsvorstellungen durchzusetzen, im Rahmen bestehender völkerrechtlicher Bindungen bewegt haben, und inwieweit die verschiedenen Initiativen, Maßnahmen, Beratungen und Vereinbarungen Rückschlüsse auf einen Völkerrechtswandel zulassen. Es erscheint gerechtfertigt, das Problem des völkerrechtlichen Spielraums am Beispiel der USA zu erörtern. Diese sollen damit nicht auf eine „Anklagebank“ gesetzt werden (die Wahl des Exempels wäre dann schon insofern fragwürdig, als die USA nicht die restriktivste Haltung im Kreis der Nuklearlieferländer eingenommen haben); vielmehr liegt es deshalb nahe, den zentralen Teil dieser Arbeit der