

Die belgisch-US-kongolesischen Beziehungen zur IAEA und ihre Auswirkungen auf das Non-Proliferations-Regime

von Mag. Arthur H. Lambauer

Nachdem ich die Quintessenz dieser Arbeit bereits getwittert¹ habe, folgt hier eine ausführliche Begründung der atomrechtlichen Position der Demokratischen Republik Kongo, wie sie mit jener der Islamischen Republik Iran oder der Demokratischen Volksrepublik Korea vergleichbar ist.

Am 15. Juni 1955 schlossen Belgien und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) in Washington unter US-Administration des entschiedenen Republikaners EISENHOWER das *Agreement for co-operation concerning civil uses of atomic energy*². Daraus wird im Folgenden zitiert. Im fünften Erwägungsgrund der Präambel heißt es:

Les États-Unis et le Royaume-Uni ont aidé au développement des mines d'uranium du Congo et ont prêté assistance au Gouvernement belge pour l'établissement d'un programme de recherche et de développement dont l'objectif principal est l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.

Wo ein hauptsächlicher (*principal*) Zweck vorhanden ist, besteht auch ein nebensächlicher! Wie zu zeigen sein wird, bestand dieser darin, den Kongo bzw. dessen Atomprogramm zu einem Gegengewicht der nuklearen Hegemonie der USA auszubauen.

Artikel II Absatz 1 des Abkommens 1955 lautet:

Le présent accord entrera en vigueur le jour où le Gouvernement belge sera informé par le Gouvernement des États-Unis que la période de trente jours requise par la section 123 (c) de l'Acte sur l'Énergie Atomique des États-Unis de 1954 s'est écoulée, et restera en vigueur jusqu'au 31 juillet 1965.

Dieses Enddatum vom 31. Juli 1965 wird unten noch von näherer Bedeutung sein. Interessant ist aber auch der Absatz 2 *leg cit*, der da lautet:

Les parties contractantes réexamineront les bases du présent accord en cas de désarmement mondial, ou si une menace à la paix du monde l'exige ; ou en cas de modification importante dans l'utilisation mondiale de l'énergie nucléaire.

Hier wird eine etwaige globale Abrüstung ausdrücklich zur Veränderung der Vertragsgrundlage erklärt, was bedeutende Rückschlüsse auf die Art und Weise zulässt, wie dieses Abkommen auszulegen ist: nämlich im Lichte der wünschenswerten, jedoch noch nicht erfolgten solchen Abrüstung.

Der umfangreiche Artikel III des Abkommens 1955 regelt den Austausch nuklear-bezogener Informationen und sieht ausdrücklich die Einbeziehung eines Atomprogramms in belgisch Kongo in dessen Anwendungsbereich vor. Dabei sieht Artikel III Absatz III Abschnitt C Absatz 1 vor, was folgt:

Les parties n'échangeront pas de données secrètes se rapportant à la conception ou à la fabrication des armes atomiques ou des informations qui, de l'opinion de la Commission, ont une importance avant tout militaire ; elles n'échangeront pas non plus des données dites «restricted data» concernant la production des matières «nucléaires spéciales» à l'exception des données relatives à la production de ces matières résultant du fonctionnement des réacteurs de puissance.

Zum einen belegt dies, dass Belgien (seinen natürlichen Rechten gemäß selbstredend) befugt sein sollte, auch waffentechnisch zu forschen und zu entwickeln; zum anderen bedingt freilich die Kompetenz der US-amerikanischen Atomenergiekommission, die hier gemeint ist, ein Urteil darüber abzugeben, was vorwiegend militärisch sei, dass diese in die Kenntnis solcher Informationen versetzt, was die Bestimmung einigermaßen ad absurdum führt, wenn nicht diese Kommission, wie von mir andernorts angenommen, in Wahrheit ein verlängertes Spiegelbild der gleichnamigen UN-Kommission nach Resolution 1 (I)³ der UN-Generalversammlung sein sollte, was auch die recht mangelnde Kenntnis der heutigen US-Administration erklären könnte, welche diese betreffs der hier erörterten Zusammenhänge zu haben scheint.

Artikel VII Abschnitt C Absatz 2 des Abkommens 1955 lautet zwar:

La Belgique accepte de ne céder de matières nucléaires spéciales produites en Belgique, au Congo belge ou au Ruanda-Urundi à d'autre pays que les États-Unis ou le Royaume-Uni qu'après avoir reçu l'assurance que ces matières ne seront pas utilisées dans des buts militaires et le Gouvernement belge se consultera avec celui des États-Unis sur la signification internationale de pareil transfert, tant de minerais d'uranium ou de thorium que de matières nucléaires spéciales, qui ne serait pas destiné au Royaume-Uni.

In diesem Zusammenhang ist somit die Bedeutung des auch in der (vorrangigen⁴) englischen Sprachfassung benutzten Begriffs: militärisch (*military*) von tragender Ausschlagkraft. Dazu findet sich bei ONIONS⁵, was folgt:

Military (mi-'litāri). 1585. [ad. F. *militaire*, ad. L. *militaris*, f. *milit-*, *miles* soldier.] A. *adj.* 1. Pertaining to soldiers; used or done by soldiers; befitting a soldier. 2. Of or belonging to an army 1597. b. Soldierly 1588. 3. Having reference to armed forces or to the army; connected with a state of war; dist. from *civil*, *ecclesiastical*, etc. 1590.

Argumentiert man plausibel, dass die mit der *break out capability* bewehrte Forderung nach nuklearer Abrüstung auf dem politischen und nicht auf dem militärischen Parkett erfolgt, ergibt sich, dass solche Nutzung des Nukleartechnischen gar nicht *military* ist. Eine andere Betrachtungsweise führte zwangsläufig dahin, dass das Gegenstück zu solcher Forderung, die *nuclear deterrence policy*, seinerseits (selbstredend und wie von mir dargetan) als rechtswidriger (kriegerischer) Akt der Aggression angesehen werden müsste, was nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen des *ius cogens* jedwede vertragliche Bestimmung aushebelte, die Gegenwehr verböte.

Doch Artikel XI Abschnitt C des Abkommens 1955 lautet:

Aucune matière, y compris de l'équipement et des appareils, ni aucune donnée qualifiée de «restricted data» transmise à la Belgique en application du présent accord, ne sera transférée à des personnes non autorisées ou en dehors de la juridiction de la Belgique. Toutefois, la Commission pourrait éventuellement marquer son accord à pareil transfert à un autre pays, pour autant que cette transmission tombe dans le domaine d'un accord de coopération entre les États-Unis et cet autre pays.

¹ Siehe den betreffenden Tweet [hier](#).

² 235 UNTS 3299.

³ A/RES/1(I).

⁴ Siehe dazu die Schlussklausel des Abkommens:

FAIT à Washington, le 15 juin 1955, en double exemplaire, en langues anglaise et française, étant entendu que, si des divergences apparaissent entre les deux versions, la version en langue anglaise l'emportera.

⁵ *The Shorter Oxford English Dictionary*, (1939), 1250.

Zumal diese Klausel in ihrer englischen Fassung, welche im Zweifel die bestimmende sein sollte, doch einigermassen abweicht, hier auch die letztere:

No material, including equipment and devices, or any Restricted Data transferred to Belgium pursuant to this Agreement will be transferred to unauthorized persons or beyond the jurisdiction of the Government of Belgium except as the Commission may agree to such a transfer to another nation, and then only if the transfer of the material or Restricted Data is within the scope of an agreement for cooperation between the United States and the other nation.

1955 war die UN-Charta bekanntlich bereits seit zehn Jahren in Kraft und sowohl Belgien als auch die USA deren Vertragspartei. Der UN-Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker galt somit vollumfänglich.

In diesem Rahmen ist somit von Bedeutung, dass im Abkommen 1955 ausdrücklich die Lieferung bzw. Verwendung derselben im Kongo bedungen wurde, woraus folgen muss, dass eine gouvernementale Verselbständigung des Kongo kein Hindernis für eine Übertragung ohne Zustimmung der Kommission sein kann, weil die Kongolesische Regierung hier als Rechtsnachfolgerin der Belgischen an deren Stelle tritt; was sich schließlich auch mit dem Telos des *US-Atomic Energy Act of 1954*⁶ deckt, dessen Abschnitt 123 lautet:

SEC. 123. COOPERATION WITH OTHER NATIONS.—No cooperation with any nation or regional defense organization pursuant to sections 54, 57, 64, 82, 103, 104, or 144 shall be undertaken until—

a. the Commission or, in the case of those agreements for cooperation arranged pursuant to subsection 144 b., the Department of Defense has submitted to the President the proposed agreement for cooperation, together with its recommendation thereon, which proposed agreement shall include (1) the terms, conditions, duration, nature, and scope of the cooperation; (2) a guaranty by the cooperating party that security safeguards and standards as set forth in the agreement for cooperation will be maintained; (3) **a guaranty by the cooperating party that any material to be transferred pursuant to such agreement will not be used for atomic weapons, or for research on or development of atomic weapons, or for any other military purpose**; and (4) a guaranty by the cooperating party that any material or any Restricted Data to be transferred pursuant to the agreement for cooperation will not be transferred to unauthorized persons or beyond the jurisdiction of the cooperating party, except as specified in the agreement for cooperation;

b. the President has approved and authorized the execution of the proposed agreement for cooperation, and has made a determination in writing that the performance of the proposed agreement will promote and will not constitute an unreasonable risk to the common defense and security; and

c. the proposed agreement for cooperation, together with the approval and the determination of the President, has been submitted to the Joint Committee and a period of thirty days has elapsed while Congress is in session (in computing such thirty days, there shall be excluded the days on which either House is not in session because of an adjournment of more than three days).

Artikel VI(2)(b) des Abkommens aus 1955 nimmt (als vereinbarten Vorbehalt!) ausdrücklich Bezug auf den gesamten *US-Atomic Energy Act of 1954*. Die bisher dargestellte geopolitische Lage

zeigt somit, dass dieser Act gestattete, bei entsprechenden Kautelen, welche seitens Belgien in den bis mindestens 1701 zurückreichenden Verträgen und seitens des Kongo in dessen Naturbelassenheit lagen, Nukleares auch ohne direkten Einfluss der USA an Dritte zu überlassen: Ja, der Telos des besagten Act verpflichtet aus den bereits dargestellten Gründen der vorauszusehenden Fehlentwicklung der nuklearen Hegemonie der USA nachgerade dazu. Man kann hier durchaus von zwingendem Recht (*ius cogens*) sprechen, hängt doch die Zukunft der Menschheit davon ab.

Die genannten Verträge betreffs Belgien sind hauptsächlich die folgenden:

- die Erste Große Allianz aus 1689 zwischen den Vereinigten Provinzen der Niederlande und Österreich⁷ unter dem Beitritt Englands⁸;
- die Zweite Große Allianz aus 1701 zwischen den Vereinigten Niederlanden, Österreich und Großbritannien⁹;
- der Barrière-Vertrag aus 1709 zwischen Großbritannien und den Vereinigten Provinzen der Niederlande¹⁰;
- der weitere Barrière-Vertrag aus 1713 zwischen denselben Parteien¹¹;
- der dritte Barrière-Vertrag zwischen diesen beiden und Österreich aus 1715¹²;
- und das Londoner Protokoll aus 1830 zwischen Österreich, Preußen, Großbritannien, Frankreich und Russland¹³.

Im Dezember 1830 kam es, unter Beteiligung Russlands, zum Protokoll von London, mit dem die endgültige Trennung Belgiens von den Niederlanden und dessen Rolle im Europäischen Gleichgewicht (welches nachmalig zur souveränen Gleichheit aller Staaten anwuchs) bestimmt wurden. Darin lag die Fortsetzung der als Barrière in die Geschichte eingegangene auf die Zwei Großen Allianzen von 1689 und 1701 zwischen GB, NL, AUT zurückgehenden Rolle der spanischen (bzw. österreichischen) Niederlande, als Schutzwall zwischen den Niederlanden und den Franzosen zu fungieren. Sieht man das, was es auch war (!), als Metapher, so stehen die Franzosen (die kaum 80 Jahre später revoltierten) die dekadente Menge dar, die (einschließlich des amerikanischen Traums) heute für das Fiasko verantwortlich ist, und die NL für den Gegenstand des Fiaskos: das überschwemmte Land.

Doch es sollte anders kommen!

Am 27. Juni 1962, unter US-Administration des Demokraten KENNEDY, mithin wenige Wochen vor der Kubakrise, kam es in Wien zur Unterzeichnung der nachstehenden Abkommen:

- des *Accord relatif au transfert du titre de propriété de l'uranium enrichi*¹⁴ zwischen Belgien, Kongo (Leopoldville) und der IAEA („Transfer-Abkommen“);
- des *Protocol on the signature of the Agreements concerning the TRICO Reactor Project*¹⁵ zwischen denselben und den USA („Reaktor-Protokoll“);
- des *Contract for the transfer of enriched uranium for a research reactor*¹⁶ zwischen der IAEA, Kongo (Leopoldville) und den USA; („Transfer-Vertrag“)
- sowie des *Accord (avec annexes) relatif à l'aide de l'Agence au Congo pour un réacteur de recherche*¹⁷ zwischen der IAEA und Kongo (Leopoldville); („Projekt-Vertrag“).

Im Transfer-Abkommen zwischen Belgien und dem Kongo sowie der IAEA heißt es in der Präambel zunächst:

ATTENDU que le Gouvernement belge (ci-après dénommé la « Belgique ») a acheté, le 9 décembre 1958, au Gouvernement des États-Unis (ci-après dénommé les « États-Unis ») une certaine quantité d'uranium enrichi pour le réacteur de

⁶ 68 Stat. 919.

⁷ DUMONT, *Corps diplomatique*, VII/2, 229.

⁸ Ebd. 241.

⁹ Ebd., VIII/1, 89.

¹⁰ Ebd. 243.

¹¹ Ebd. 322.

¹² Ebd. 458.

¹³ Protocole constatant la rupture définitive du lien qui unissait la Hollande et la Belgique, et la nécessité de trouver un moyen de rattacher la Belgique au système d'équilibre de l'Europe; LESUR, *Annuaire historique universel*, 1830, Appendice, 166.

¹⁴ 463 UNTS 6688.

¹⁵ 463 UNTS 6689.

¹⁶ 463 UNTS 6690.

¹⁷ 463 UNTS 6691.

recherche Triga Mark I, situé à l'Université Lovanium, à Léopoldville (ci-après dénommé le « réacteur TRICO »);

ATTENDU que la Belgique a décidé de faire don au Gouvernement du Congo (Léopoldville) (ci-après dénommé le « Congo ») de l'**uranium enrichi qu'elle a acheté aux États-Unis** et, à cette fin, de transférer gratuitement au Congo, par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique (ci-après dénommée l'« Agence, le titre de propriété de cet uranium »;

ATTENDU que le Congo, désireux d'acquérir le titre de propriété de l'**uranium enrichi se trouvant dans le réacteur TRICO** pour lui permettre de continuer à exploiter ce réacteur dans le cadre d'un projet de recherche sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, a demandé à l'Agence de l'aider, notamment à assurer le transfert de ce titre de propriété ; [...].

Beachtet sei vorerst, dass die jeweils fett hervorgehobenen Passagen nicht notwendigerweise ein und dasselbe Uran bezeichnen! Gegenstand der Übertragung sollte demnach auch jenes Uran sein, dass im Reaktor sich durch Gebrauch des gekauften etwa in Umwandlung gebildet hatte.

Sodann heißt es in derselben Präambel weiter, wie folgt:

ATTENDU que les États-Unis, qui ont **fourni initialement l'uranium enrichi**, et autorisé l'exportation du réacteur TRICO, ont fait savoir ce jour à la Belgique et au Congo qu'ils approuvaient le transfert du titre de propriété de l'**uranium enrichi de la Belgique au Congo**, par l'intermédiaire de l'Agence, étant entendu que **ledit uranium enrichi** et ledit réacteur feront l'objet d'arrangements relatifs à un projet entre l'Agence et le Congo, et que l'uranium enrichi sera considéré comme faisant partie des matières que les États-Unis doivent mettre à la disposition de l'Agence, conformément à l'article II. A de l'Accord de coopération conclu entre l'Agence et les États-Unis, le 11 mai 1959¹⁸ [...].

Würde hier mit dem an dritter Stelle hervorgehobenen „*ledit*“ das an zweiter Stelle hervorgehobene „*au Congo*“ (welches das umgewandelte inkludiert) gemeint gewesen sein, hätte man exakter Weise ein „*cet*“ setzen müssen, zumal darunter ansonsten, wie hier der Fall, mit dem „*ledit*“ eben nicht jenes, sondern das an erster Stelle hervorgehobene „*fourni initialement*“ verstanden werden kann; welches Ergebnis sich mit dem oben angekündigten deckt.

Gegenstand des IAEA-Projekts sollte demnach, obwohl auch das andere umgewandelte mit übertragen wurde, womöglich nur, soweit noch vorhanden, das ursprünglich gelieferte Uran sein!

Ganz dem entsprechend lautet der bezeichnender und unüblicher Weise als *Section* übertitelte erste Artikel dieses Transfer-Abkommens wie folgt:

Section 1. A la date d'entrée en vigueur du présent Accord, le titre de propriété de l'uranium enrichi **contenu** dans 55 cartouches de combustible et une cartouche incomplète et dans deux compteurs à fission – lesquels cartouches et compteurs, initialement cédés à la Belgique par l'établissement, situé aux États-Unis, qui a fourni le réacteur TRICO, sont actuellement en la possession du Congo et se trouvent dans ledit réacteur et ses installations connexes – est automatiquement transféré de la Belgique à l'Agence, et aussitôt après, de l'Agence au Congo.

Das hervorgehobene „*contenu*“ unterstreicht, dass mit ihm nicht die zwischen den Bindestrichen hervorgehobenen „*cartouches et compteurs*“ gemeint sind.¹⁹

Da nützt aus der Sicht der Hochverräter auch gar nichts, wenn **Sektion 2** bestimmt, was folgt:

Section 2. a) Il est spécifié que les quantités d'uranium enrichi acquises à l'origine par la Belgique aux États-Unis pour le réacteur TRICO sont les suivantes : [folgen spezifische Gewichtsangaben].

Und **Sektion 3** bekräftigt dies, indem sie lautet:

Section 3. Sous réserve des dispositions des sections 2, b et 2, c, ni l'Agence ni le Congo ne sont tenus d'acquitter aucun frais en ce qui concerne le **transfert du titre de propriété faisant l'objet du présent Accord**.

Hier ist also überhaupt nur mehr die Rede von Eigentum, das übertragen wird, und somit das umgewandelte, wie oben ausgeführt, mit einschließt, ohne es zum Gegenstand des IAEA-Projekts zu machen.

Im oben angeführten Reaktor-Protokoll heißt es:

It was established that no full powers would be required by the Director General, whose authority to sign the Agreements stems from the decision of the Board approving the Agreements, or for the representatives of Belgium and the United States who are accredited to the Agency.

Dies darf getrost bezweifelt werden, worin eine Rückversicherung zu erblicken ist. Was die Vollmacht Kongos Vertreters angeht, besagt dasselbe Protokoll, was folgt:

The full powers of the representative of the Government of the Congo were examined and are attached hereto, and it was established that they referred only to the Title Transfer Agreement and the Project Agreement and that the authorisation extends only to signature subject to ratification.

[Fortsetzung vom 13. August 2021, 1104]

Feststeht jedenfalls, dass die Demokratische Republik Kongo bis heute den Pelindaba-Vertrag²⁰ nicht ratifiziert hat. In dessen Artikel III heißt es:

Each Party undertakes:

- (a) Not to conduct research on, develop, manufacture, stockpile or otherwise acquire, possess or have control over any nuclear explosive device by any means anywhere;
- (b) Not to seek or receive any assistance in the research on, development, manufacture, stockpiling or acquisition, or possession of any nuclear explosive device;
- (c) Not to take any action to assist or encourage the research on, development, manufacture, stockpiling or acquisition, or possession of any nuclear explosive device.

Es erhebt sich die Frage, warum, wenn nicht aus dem Grund der oben dargestellten Vertragslage, die der DRC, im Übrigen ebenso wie der NPT, die Entwicklung der *break out capability* unabhängig von letzterem sichert.

Mag. Arthur H. Lambauer

¹⁸ 339 UNTS, 359.

¹⁹ Was nebenbei zB an die (eventuell leeren) *arsenals* im START II erinnert.

²⁰ African Nuclear Weapon Free Zone Treaty.