

May 1976

**Federal Ministry for Research and Technology,
'Cabinet Submission: RE: Draft of an Agreement
between the Federal Ministry for Research and
Technology and the Atomic Energy Organization of
Iran on Cooperation Regarding the Peaceful Use of
Nuclear Energy'**

Citation:

"Federal Ministry for Research and Technology, 'Cabinet Submission: RE: Draft of an Agreement between the Federal Ministry for Research and Technology and the Atomic Energy Organization of Iran on Cooperation Regarding the Peaceful Use of Nuclear Energy'", May 1976, Wilson Center Digital Archive, Bundesarchiv, B 196/54317. Contributed by Stephan Kieninger and translated by Bernd Schaefer. <https://digitalarchive.umd.edu/document/300567>

Summary:

The cabinet approved of the continuation of collaboration. The United States was discussed with to provide advice on how to move forward. Talks between the US and Iran about this are currently concluding. Deliveries of fuel assemblies are also discussed.

Credits:

This document was made possible with support from Carnegie Corporation of New York (CCNY)

Original Language:

German

Contents:

Original Scan
Translation - English

DER BUNDESMINISTER FÜR FORSCHUNG
UND TECHNOLOGIE

Bonn, den

226 - 9420 (IRN) - 6/76 - VS-NFD

Anlage 1 zur Kabinettsache
des BMT vom

Ref.: MinRat Dr. Markus

Ruf: 59/3430

K a b i n e t t v o r l a g e

Betr.: Entwurf eines Abkommens zwischen dem Bundesminister für Forschung und Technologie und der Iranischen Atomenergieorganisation über Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Kernenergie

1. Das Bundeskabinett hat am 14. Januar 1976 der Fortsetzung der im April 1975 aufgenommenen Verhandlungen über den Abschluß eines deutsch-iranischen Abkommens über Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Kernenergie zugestimmt auf der Grundlage, daß verschiedene Forderungen, die sich aus den Richtlinien der Hauptlieferländer für Nuklearexporte ergeben, in die Verhandlungen einbezogen würden. Bei zwei Verhandlungsrunden, die am 4./5. Februar in Bonn und vom 10. bis 12. Mai in Teheran stattgefunden haben, konnten diese Forderungen inzwischen weitgehend durchgesetzt werden. Über wenige noch offene Punkte wird sich im Rahmen einer weiteren Verhandlungsrunde voraussichtlich Einvernehmen erzielen lassen. Im einzelnen folgt der Abkommensentwurf bei den Regelungen, die die Begrenzung der Verbreitung von Atomwaffen zum Ziel haben, nunmehr den Prinzipien

- unbefristete IAEA-Kontrolle des aus Deutschland gelieferten oder auf Grund der Zusammenarbeit gewonnenen spaltbaren Materials, unabhängig von der Zugehörigkeit des Iran zum NV-Vertrag und von der Laufzeit des deutsch-iranischen Abkommens;
- Gewährleistung gleicher Kontrollen auch nach einem Export in Drittländer;
- Verpflichtung zum ausreichenden physischen Schutz von nuklearem Material und Anlagen;
- Vorbehalt weitergehender Voraussetzungen und Bedingungen für eine Zusammenarbeit im sog. sensitiven Bereich, also insbesondere beim Transfer von Technologien für die Urananreicherung und die Wiederaufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe

- 2 -

- Vorbehalt von Einwirkungsrechten auf den Export spaltbaren Materials vom Iran in Drittländer.

Hinsichtlich des letztgenannten Punktes, der praktisch vor allem die Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente in Drittländern betrifft, hat sich die zunächst erhobene Forderung, solche Exporte von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig zu machen, nur hinsichtlich der Ausfuhren in Staaten durchsetzen lassen, für die COCOM-Ausfuhrbeschränkungen gelten. Für andere Länder, die in jedem Fall IAEO-Sicherheitskontrollen akzeptieren müssen, zeichnet sich die Lösung ab, daß der Iran die Bundesregierung vor jeder Ausfuhr konsultieren und jedenfalls dann nicht gegen ihren Willen in ein bestimmtes Land exportieren wird, wenn ihm ein drittes Land nachgewiesen wird, das die Wiederaufarbeitung oder die sonst benötigten Dienste übernimmt. Diese Lösung würde den Richtlinien der Hauptlieferländer entsprechen und über die im Verhältnis zu Brasilien getroffenen Regelungen hinausgehen.

2. Der Kabinettsbefassung am 14. Januar waren am 8. Dezember 1975 Konsultationen mit den USA über die Frage vorausgegangen, unter welchen Voraussetzungen der iranischen Seite eine Zusammenarbeit im sensitiven Bereich in Aussicht gestellt werden könne. Im Hinblick auf die zwischenzeitliche Entwicklung der diesbezüglichen Diskussion insbesondere in der amerikanischen Öffentlichkeit haben wir die USA am 26./27. April 1976 zu dieser Frage erneut konsultiert und die im Einklang mit dem Ergebnis der Gespräche am 8. Dezember 1975 entwickelte deutsche Position erläutert. Auf der Grundlage dieser Unterrichtung hat Außenminister Kissinger dann bei seinem Besuch am 23. Mai also erst zwei Wochen nach dem ihm bekannten Termin der deutsch-iranischen Verhandlungen, Stellung genommen. Die amerikanische Auffassung wurde in einem am 24. Mai übergebenen Memorandum näher erläutert.

Die Tendenz dieser Stellungnahme war insofern überraschend, als die USA sich im Gegensatz zum Ergebnis der Konsultationen vom 8. Dezember 1975 und zu dem am 26./27. April 1976 von der deutschen Delegation gewonnenen Eindruck nunmehr gegen die Abgabe einer Erklärung aussprechen, die den Iran - für welchen Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen auch immer - die Lieferung von Wiederaufarbeitungsanlagen in Aussicht stellt. Für den

- 3 -

Fall, daß die deutsche Seite gleichwohl eine Zusammenarbeit auf diesem Gebiet grundsätzlich vorsehen wolle, dringt die amerikanische Seite auf

- eine Klarstellung im Abkommenstext, daß die Lieferung einer solchen Anlage jedenfalls innerhalb der nächsten 10 - 15 Jahre nicht in Betracht komme und
- die Abgabe einer Versicherung gegenüber den USA, daß wir von der uns vorbehaltenen Möglichkeit einer deutschen Beteiligung an einer aus Deutschland gelieferten Anlage auch tatsächlich Gebrauch machen würden.

Einen zweiten Hauptpunkt der amerikanischen Stellungnahme bildet der Wunsch, die deutsche Seite möge - ebenso wie die USA bei ihren eigenen Verhandlungen mit dem Iran - über einen Zustimmungsvorbehalt für die Wiederaufarbeitung der von ihr gelieferten Brennelemente mittelbar auch auf die Errichtung und Organisationsform von Wiederaufarbeitungsanlagen Einfluß nehmen, die nicht von deutscher Seite geliefert werden. Dies bedeutet nach den amerikanischen Vorstellungen insbesondere, daß die Wiederaufarbeitung sowie die anschließende Lagerung und Weiterverarbeitung des gewonnenen Plutoniums zu neuen Brennelementen nur in Anlagen zulässig sein soll, die von zwei oder mehr Ländern, in der Regel unter Beteiligung des Lieferlandes, gemeinschaftlich betrieben werden.

3. Die amerikanischen Forderungen bringen uns insofern in eine schwierige Situation, als die iranische Seite seit dem Beginn der Gespräche im Herbst 1974 davon ausgehen konnte, daß wir die Zusammenarbeit im Nuklearbereich grundsätzlich an keine weiteren Voraussetzungen als die Anwendung von IAEO-Kontrollen knüpfen würden, wie sie sich aus der Unterzeichnung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen ergeben. Der Iran hat in diesem Zusammenhang bei der letzten Verhandlungsrunde in Teheran im einzelnen darauf hingewiesen, daß

- ein im Oktober - noch vor der Abgabe des iranischen "letter of intent" für die Bestellung der beiden Kernkraftwerke im November 1974 - übermitteltes deutsches Memorandum über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kernenergie keinen Hinweis auf den Ausschluß von Gebieten oder besondere Voraussetzungen der Zusammenarbeit enthalten habe;
- bei der ersten Verhandlungsrunde in Teheran im April 1975 neben inzwischen nicht mehr streitigen Vorbehalten für den physischen Schutz nuklearer Anlagen nur von IAEO-Kontrollen die Rede gewesen sei;

- 4 -

- die iranische Seite der bei zwei weiteren Begegnungen im Juni und September 1975 vereinbarten Vertagung der Verhandlungen (die angesichts der internationalen Diskussion um das Kernenergie-Abkommen mit Brasilien zweckmäßig erschien) nur an der Annahme zugestimmt habe, daß sich am Umfang der bei den Verhandlungen im April 1975 von deutscher Seite verlangten Sicherheitskontrollauflagen nichts ändern werden;
- die iranische Seite in dieser Erwartung auch durch Äußerungen des Bundeskanzlers bestärkt worden sei, die dieser während seines Besuches in Teheran im November 1975 über den Einfluß der Beratungen der Hauptlieferländer für Nuklearexporte auf die Zusammenarbeit mit dem Iran getan habe;
- die deutsche Seite selbst bei der zweiten Verhandlungsrunde im Februar 1976 in Bonn nicht darauf hingewiesen habe, daß noch mit weiteren Forderungen zu rechnen sei.

Eine inzwischen eingetretene Verärgerung der iranischen Seite über die im Verlauf der drei Verhandlungsrunden vollzogenen Änderungen der deutschen Position haben u.a. in einem diesbezüglichen Schreiben vom 19. Mai 1976 des Präsidenten der Iranischen Atomenergieorganisation, Dr. Etemad, an Staatssekretär Haunschild Niederschlag gefunden.

Im Hinblick auf die Bedeutung, die die Regelungen des Abkommens auf Lieferung und Betrieb, insbesondere auf die Brennelementversorgung, der beiden Kernkraftwerke haben, hat die iranische Seite inzwischen ein Junktim zwischen dem Abschluß des Regierungsabkommens und dem für den 1. Juli 1976 terminierten Abschluß der endgültigen Verträge mit der Kraftwerkunion hergestellt. Die Ausführung dieser Verträge, an der außer der Kraftwerk Union die Firmen Hochtief und Dyckerhoff & Widmann beteiligt sind, umfaßt ein Volumen von rd. 8 Milliarden DM für die Lieferung der Kernkraftwerke sowie weiteren 3 Milliarden DM für die Brennelementversorgung während der ersten 10 Betriebsjahre. Bei einem Scheitern der deutsch-iranischen Regierungsverhandlungen, das bei einer Vertiefung der iranischen Verärgerung nicht auszuschließen wäre, bestünde die Gefahr des Scheiterns dieses Geschäfts. Dies hätte nach aller Voraussicht negative Auswirkungen auf die Gesamtheit der deutsch-iranischen Wirtschaftsbeziehungen.

- 5 -

4. Was insbesondere die von amerikanischer Seite kritisierte Absichtserklärung hinsichtlich der Zusammenarbeit im Brennstoffkreislauf betrifft, hatten wir gegenüber dem Iran bereits im Oktober 1974 die deutsche Bereitschaft zur Zusammenarbeit auch im sog. sensitiven Bereich erklärt und die "Bereitstellung und Erzeugung von Natur- und angereichertem Uran sowie Bereitstellung sonstiger Dienstleistungen im Brennstoffkreislauf" auch in den Katalog der Kooperationsgebiete in Artikel 1 des Abkommensentwurfs aufgenommen, der dem Kabinettsbeschuß vom 14. Januar 1976 zugrunde lag. Zur Vermeidung unerwünschter Spekulationen in der internationalen Öffentlichkeit wurden Details der Einbeziehung sensitiver Technologien bei den Verhandlungen im Februar 1976 auf Vorschlag der deutschen Seite aus dem Abkommenstext herausgenommen und in einen begleitenden Briefwechsel übernommen. Unter dem Eindruck der sich verstärkenden Diskussion in den USA sowie der deutsch-amerikanischen Konsultationen am 26./27. April 1976 haben wir die ursprüngliche Absichtserklärung in der Folgezeit in sukzessiven Schritten, zuletzt im Rahmen der insoweit schwierigen Verhandlungen vom 10.-12. Mai, mit einer Reihe von Voraussetzungen und Bedingungen verbunden. Danach

- muß die Errichtung einer sensitiven Anlage, insbesondere also einer Wiederaufarbeitungsanlage, im Iran aus wirtschaftlichen oder praktischen Gründen, an deren Prüfung die deutsche Seite zu beteiligen ist, notwendig sein; diese Voraussetzung wird auch nach iranischer Auffassung kaum vor Ende der 80er Jahre eintreten;
- sind Möglichkeiten für einen Betrieb der Anlage durch mehrere Länder in Betracht zu ziehen;
- kann die Bundesregierung in jedem Fall eine deutsche Beteiligung am Betrieb der Anlage verlangen;
- behält sich die deutsche Seite unbeschränkt die Einführung weiterer Bedingungen für die Zusammenarbeit im sensitiven Bereich vor.

Der Iran hat auf der Grundlage des im November 1974 übermittelten Memorandums, das eine Zusammenarbeit bei der Errichtung von Kernkraftwerken im Iran und der für den Betrieb dieser Anlagen notwendig werden- den Anlagen des Brennstoffkreislaufs vorsieht, im November 1974 ein "letter of intent" erteilt und mit dem Bau der beiden Kernkraft-

- 6 -

- 6 -

werke begonnen. Bisher sind dabei rd. 1 Milliarde DM verbaut worden. Zusammen mit dem Iran konnten wir damals davon ausgehen, daß die beim Iran - einer NV-Vertragspartei - für den gesamten Brennstoffkreislauf zur Anwendung kommenden IAEO-Kontrollen ausreichend seien. Bei den laufenden Kontakten mit den USA haben diese im Laufe des Jahres 1975 weitergehende Forderungen gestellt und trotz der Annahme der Richtlinien für Nuklearexporte im Januar 1976 im April 1976 ihre Forderungen weiter verschärft. Diese sind - wie den USA bekannt ist - nicht ohne weiteres mit der Geschäftsgrundlage der deutsch - iranischen Absprachen in Einklang zu bringen. Gleichwohl ist es uns bisher in mehreren Verhandlungsrunden gelungen, den Iran zur Annahme einer Reihe der ständig nachgeschobenen Forderungen zu bewegen und damit erstmals von einer Partei des NV-Vertrages Zusicherungen zu erhalten, die über die Verpflichtungen des NV-Vertrages hinausgehen. In dieser Situation würde eine deutsche Forderung, die Absichtserklärung entsprechend dem amerikanischen Wunsch nunmehr ganz wegfällen zu lassen, den Abschluß des Abkommens stark gefährden und sollte daher nicht erhoben werden.

Im übrigen besteht nach Zeitpunkt und Inhalt der amerikanischen Stellungnahme der Eindruck, daß die US-Administration vor allem sich selbst gegenüber jeder inneramerikanischen Kritik angesichts des zu erwartenden deutsch - iranischen Vertragsabschlusses absichern will. Daß mit Kritik in der amerikanischen Öffentlichkeit gerechnet werden müsse, war bereits in der Kabinetttvorlage vom 6. Januar 1976 vermerkt worden.

Um dieser Kritik soweit irgendsmöglich die Ansatzpunkte zu nehmen, sind wir bereit, den USA entsprechend ihrem Wunsch zuzusichern, daß wir von der uns vorbehaltenen Möglichkeit, eine deutsche Beteiligung an einer aus Deutschland etwa zu liefernden Wiederaufarbeitungsanlage zu verlangen; tatsächlich Gebrauch machen werden. Problematischer - weil nach dem dargestellten bisher erreichten Verhandlungsergebnis in der Sache nicht mehr zwingend geboten - erscheint die ferner gewünschte Klarstellung im Text des Briefwechsels, daß die Lieferung einer Wiederaufarbeitungsanlage innerhalb der nächsten 10 - 15 Jahre nicht in Betracht komme. Die Einfügung eines Passus, der jedenfalls klarstellt, daß nicht beabsichtigt ist, schon in der nächsten Zeit sensitive Anlagen in den Iran zu liefern (siehe dazu Anmerkungen zum Entwurf des Briefwechsels I) kann versucht werden.

- 7 -

- 7 -

Inwieweit eine entsprechende Änderung des Entwurfs noch durchgesetzt werden kann, ist angesichts der bereits eingetretenen iranischen Verärgerung über den Umfang der im Laufe der Verhandlungen nachgeschobenen deutschen Forderungen allerdings nicht mit Gewißheit vorauszusagen. Sollte sich der deutsche Wunsch gegenüber dem Iran nicht voll durchsetzen lassen, verfügen wir mit unserem Prüfungsvorbehalt hinsichtlich der wirtschaftlichen Notwendigkeit einer zu liefernden Wiederaufarbeitungsanlage sowie mit unserem Recht zur Einführung zusätzlicher Bedingungen über eine hinreichende Handhabe, den Zeitrahmen für die Lieferung einer Wiederaufarbeitungsanlage zu bestimmen. Sollte die ausdrückliche Aufnahme eines Zeitrahmens in den Briefwechsel nicht möglich sein, werden wir der iranischen Seite bei der nächsten Verhandlungsrunde am 17. / 18. Juni 1976 in Wien auf der Grundlage dieser Mitwirkungsrechte unsere Zeitvorstellungen im Sinne der Anmerkungen zum Entwurf des Briefwechsels I erläutern. Der Abschluß des Abkommens sollte an der Frage der zusätzlichen Klarstellung des Zeitrahmens im Text des Briefwechsels nicht scheitern, da in der Sache den amerikanischen Zeitvorstellungen entsprochen werden kann.

5. Hinsichtlich der Wiederaufarbeitung von aus Deutschland gelieferten Brennelementen, die Gegenstand der zweiten amerikanischen Forderung ist, wurde bereits unter 2. erläutert, daß der Export zur Wiederaufarbeitung in Drittländern deutschen Einwirkungsrechten unterliegt. Der Bau einer Wiederaufarbeitungsanlage im Iran selbst wäre in absehbarer Zukunft aus eigener iranischer Kraft kaum möglich und bedürfte daher der Mitwirkung eines der durch die Londoner Vereinbarungen gebundenen Hauptlieferländer, das in diesem Fall auch in erster Linie berufen schiene, die erforderlichen Vereinbarungen über den Betrieb der Anlage zu treffen. Praktische Bedeutung in dem Sinne, daß der Iran in jedem Fall zur Anwendung über die IAEO-Kontrollen hinausgehende Sicherheitskontrollauflagen veranlaßt werden kann, hat die amerikanische Forderung also nur für die Möglichkeit, daß der Iran in der ferneren Zukunft selbst eine Wiederaufarbeitungs-Technologie entwickelt. Wir haben die Frage des Zustimmungsvorbehaltes für die Wiederaufarbeitung in einer iranischen Anlage bereits in die Verhandlungen vom 10. - 12. Mai eingeführt, nachdem die USA uns im Rahmen der Konsultationen am 26. / 27. April ihre Position bei ihren eigenen

- 8 -

Verhandlungen mit dem Iran erläutert hatten. Die iranische Seite hat auf diese Forderung, die ihrer Auffassung nach sowohl die Souveränität des Iran als auch seine Glaubwürdigkeit als Mitglied des Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen berührt, mit deutlicher Verärgerung reagiert und zu erkennen gegeben, daß ein deutsches Beharren auf diesem Verlagen die Fortsetzung der Verhandlungen gefährden würde. Auf der anderen Seite erscheint das Konzept des internationalen Anlagenbetriebs, dessen Durchsetzung die amerikanische Forderung abzweckt, noch unausgereift und wird auch in amerikanischen Stellungnahmen wechselhaft beurteilt. Dementsprechend kann vorläufig nicht davon ausgegangen werden, daß andere Hauptlieferländer in ähnlicher Weise versuchen würden, über die Lieferung von Brennelementen auf die nationale oder internationale Organisationsform einer Wiederaufarbeitungsanlage im Empfängerland Einfluß zu nehmen. Die USA selbst haben sich bei ihren eigenen bisherigen Kernkraftwerksexporten - mit der einzigen Ausnahme des amerikanisch-ägyptischen Vertrages - keine derartigen Rechte vorbehalten.

Nach Abwägung aller relevanten Gesichtspunkte erscheint es danach vertretbar, die Lieferung von Brennelementen jedenfalls für die von der Kraftwerkunion kontrahierte Lieferung für die beiden Kernkraftwerke Iran 1 und 2 nicht mit einem Zustimmungsvorbehalt für die Wiederaufarbeitung im Iran zu verbinden.

Das Bundeskabinett wird gebeten,

dem Abschluß der Verhandlungen über ein Abkommen zwischen dem Bundesminister für Forschung und Technologie und der Iranischen Atomenergieorganisation über Zusammenarbeit bei der friedlichen Verwendung der Kernenergie auf der Grundlage des anliegenden Entwurfs und der erläuterten Verhandlungslinien sowie der Unterzeichnung des Abkommens durch den Bundesminister für Forschung und Technologie zuzustimmen.

Federal Ministry for Research and Technology

[226-9240](#) (IRN)-6/76; Strictly Confidential - For Internal Use Only

Section: MinRat Dr. Markus

Ph.: [59/54390](#)

Bonn, [1976]

Appendix 1 to Cabinet Matter of the Federal Ministry for Research and Technology from [1976]

Cabinet Submission

RE: Draft of an Agreement between the Federal Ministry for Research and Technology and the Atomic Energy Organization of Iran on Cooperation Regarding the Peaceful Use of Nuclear Energy

1. On 14 January 1976 the Federal Cabinet has agreed to the continuation of negotiations begun in April 1974 on a German-Iranian Agreement about cooperation regarding the peaceful use of nuclear energy. This is based on inclusion into the negotiations of demands resulting from the guidelines of the main delivery countries for nuclear exports. In the meantime those demands have been mostly met during two rounds of negotiations held on the 4th and 5th of February [1976] in Bonn and from the 10th to the 12th of May [1976] in Tehran. Probably there will be a consensus reached over the few open points left in the context of another round of negotiation. In detail, regarding the provisions dealing with the limitation of proliferation of nuclear weapons, the agreement draft (appendix [\[1\]](#)) is now adhering to the principles of

- unlimited IAEA [\[2\]](#) control of the fissile material delivered by Germany or gained as a result of the cooperation, irrespective of the Iranian membership in the Non-Proliferation Treaty and the duration of the German-Iranian Agreement;
- Guarantee of the same controls also after an export to third countries;
- Commitment to sufficient physical protection of nuclear material and facilities;
- Reserve of prerequisites and conditions in case of a further cooperation in the so-called sensitive area, this is in particular with regard to the transfer of technology for uranium enrichment and the reprocessing of radioactive nuclear fuel
- Reserve of rights of intervention in case of exports of fissile material from Iran to third countries

With regard to the last-mentioned aspect, which is basically and primarily concerning the reprocessing of radioactive fuel elements to third countries, the initially raised demand to make such exports dependent on the approval of the Federal Government was implemented only pertaining to exports in such states for which there exist COCOM [\[3\]](#) export limitations. For other countries, which in any case will have to accept IAEA safety controls, the following solution is taking shape: Iran will consult the Federal Government in advance of each export and will in any case not export to a certain country against its [Federal Government] will, if a third country will be offered to Iran that has committed to the reprocessing or otherwise needed services. This solution would correspond to the guidelines of the main [nuclear] export countries and exceed the provisions agreed to with regard to Brazil.

2. The discussion in the cabinet on the 14th of January was preceded by consultations with the United States on 8th December 1975. They had dealt with the question under which conditions a cooperation in the sensitive area can be offered to Iran. With regard to the development of the respective discussion in the meantime, especially in the American public, we again consulted the United States on this issue on 26 and 27 of April 1976 and explained the German position developed according to the result of the talks from 8 December 1975. On the basis of this information, Secretary of State Kissinger [\[4\]](#) then commented during his visit [to Bonn] on 23 May, this is only two weeks after the date of German-Iranian negotiations he was aware of. The American position was explained in more detail in a memorandum handed over on the 24th of May.

The tendency of this memorandum was surprising insofar as, in contrast to the result of the consultation on 8 December 1975 and the impressions gained by the German delegation on 26 and 26 April, the United States are now arguing against a statement that is offering to Iran the delivery of reprocessing facilities, no matter at what time and under which conditions whatsoever. In case that the German side would nonetheless plan for a cooperation [with Iran] on this matter, the American side is urging for

- a clarification in the agreement text that a delivery of such a facility will not materialize at least within the next 10 to 15 years and
- a statement of assurance vis-a-vis the United States that we would actually apply the reserved option of a German participation in a facility exported from Germany.

A second main point of the American memorandum is the request that the German side may directly exert influence -the same way as the United States are doing it in their own negotiations with Iran-, via conditional approval for the fuel elements exported by Germany, on construction and organizational structure of reprocessing facilities [in Iran] that are not being delivered from the German side. According to the American position, this especially means that the reprocessing as well as subsequent storage and further processing of gained plutonium into new fuel elements should be allowed in such facilities only that are jointly operated by two or more countries, and usually with participation of the delivery country.

3. These American demands are creating a difficult situation for us insofar, as since the beginning of the talks in fall of 1974 the Iranian side could work based on the assumption that we are not linking in principle cooperation in the nuclear field to any further conditions except for the application of IAEA controls - which are a consequence of the [Iranian] signing of the nuclear weapons Non-Proliferation Treaty. In this context, during the recent round of negotiations in Tehran Iran did indicate in detail that

- still before the handing over of the Iranian letter of intent over the order of the two nuclear power plants in November 1974, a German memorandum submitted before in October concerning the options for cooperation in the field of nuclear energy did not contain any indication of the exclusion of certain areas or special preconditions for a cooperation;
- during the first round of negotiations in Tehran in April 1975 only the IAEA controls were mentioned, in addition to aspects regarding the physical protraction of nuclear facilities meanwhile no longer under dispute;
- during two additional meetings in June and September 1975 the Iranian side consented to the agreed postponement of negotiations (which seemed appropriate in light of the international discussion over the Nuclear Energy Agreement with Brazil) only under the assumption that nothing will change regarding the extent of the safety control requirement demanded by the German side during the negotiations in April 1975;
- the Iranian side became reaffirmed in this expectation also by statements from the Federal Chancellor which he had made during his visit in Tehran in November 1975 regarding the impact of consultations between the main delivery countries for nuclear exports on cooperation with Iran;
- even during the second round of negotiations in February 1976 in Bonn the German side did not provide any hints that there still be additional demands raised.

In the meantime, an irritation has occurred on the Iranian side about the changes in the German position over the course of the three rounds of negotiation. This became reflected, among else, in an according letter from 19 May 1976 by the President of the Atomic Energy Organization of Iran, Dr. Etemad [\[5\]](#), to State Secretary Haunschild [\[6\]](#).

In light of the importance of regulations in the agreement for export and operations, especially for the provision of nuclear fuel elements, of the two nuclear power plants, Iran has now established a linkage between the signing of the Government Agreement and the signing of the finalized contract with the Kraftwerk Union [\[7\]](#) scheduled for the 1st of July 1976. The implementation of these contracts, in which

besides the Kraftwerk Union also the companies Hochtief and Dyckerhoff & Widmann are involved, comprises of a volume of about 78 billion German Marks for the delivery of the nuclear power plants as well as 3 additional billion German Mark for the provision of nuclear fuel elements for the first 10 years of operation. In case of a failure of German-Iranian government negotiations, what cannot be excluded in case of a deepening of Iranian irritations, there exists the danger of failure for the entire deal. In all likelihood, this would have negative impacts on overall German-Iranian economic relations.

4. Concerning the statement of intent regarding cooperation pertaining to the nuclear fuel cycle that got especially criticized from the American side: Already in October 1974 we had declared towards Iran the German willingness for cooperation also in the so-called sensitive area, and we included in the catalogue of areas of cooperation in Article 1 of the Draft Agreement the "provision and production of natural and enriched Uranium as well as the provision of other services in the nuclear fuel cycle". This draft had been the basis for the Cabinet Decision of 14 January 1976. In order to avoid undesired speculations in the international public, details regarding the inclusion of sensitive technologies were excluded during the negotiations in February 1976 from the agreement text on suggestion from the German side. Instead they were addressed in an accompanying exchange of letters. Under the impression of the growing discussion in the United States and the German-American consultation on 26 and 27 April 1976, we did in the following weeks link the initial agreement of intent in successive steps -most recently so during the therefore difficult negotiations [with Iran] between 10 and 12 of May- to a couple of prerequisites and conditions. Accordingly

- the construction of a sensitive facility in Iran, especially so of a reprocessing facility, ought to be necessary for economic and practical reasons, whereby the German side needs to be involved in the review process; in Iranian opinion this prerequisite will hardly take effect before the end of the 1980s;
- options are to be considered for an operation of the facility by multiple countries;
- the Federal Government can in any case demand a German participation in the operation of the facility;
- the German side is reserving the unlimited right to introduce further conditions for cooperation in the sensitive area.

Based on the memorandum submitted in November 1974, which is stipulating a cooperation in constructing in Iran nuclear power plants and such facilities becoming necessary for the fuel cycle to operate these plants, Iran issued in November of 1974 a letter of intent and began with the construction of both nuclear power plants. So far about 1 billion German Marks have been used up in this process. Together with Iran, back then we could act from the assumption that IAEA inspections performed pertaining to the entire fuel cycle would be sufficient, since Iran is a signatory to the Non-Proliferation Treaty. During the ongoing contacts with the United States, the latter raised over the course of 1975 additional demands. In spite of the acceptance of the guidelines for nuclear exports in January of 1976, the U.S. further tightened their demands in April 1976. As the United States are aware, those are hardly in accordance with the foundation of the German-Iranian arrangements. Nonetheless, so far we have succeeded in several rounds of negotiations to persuade Iran to accept some of the constantly added demands. Thus for the first time assurances were received from a Non-Proliferation Treaty signatory that go beyond the obligations of the Non-Proliferation Treaty. In this situation, a German demand to now drop the letter of intent completely - according to the American request - would gravely endanger the conclusion of the agreement and therefore it should not be raised.

Furthermore, when looking at timing of content of the American intervention, you can gain the impression that the U.S. Administration primarily wants to shield itself against any domestic criticism in light of the expected conclusion of the German-Iran agreement. It had already been noted in the Cabinet Submission from 6 January 1976 that criticism in the American public will have to be taken into account.

In order to deny this criticism any starting points as much as possible, we are willing to assure the United States, according to their request, of our willingness to actually use our reserved option of a German participation in a reprocessing plant potentially

exported from Germany. As more problematic - and in light of current facts no longer warranted due to the so far achieved negotiation results - does appear the additionally requested clarification in the text of exchanged letters that the export of a reprocessing facility will not occur within the next 10 to 15 years. It can be attempted [though] to add a phrase of clarification that there is no intention to export sensitive facilities to Iran in the near future (see here annotations regarding the draft of Letters of Exchange I).

To what extent an according change to the draft can be achieved, however, be predicted with any certainty given the already existing Iranian irritation over the extent of the added German demands during the course of negotiations. If the German request would not be fully accepted by Iran, we still have sufficient means to determine the timeline for exporting a reprocessing facility - namely by our scrutiny reservation concerning the economic need for exporting a reprocessing plant as well as through our right to introduce additional conditions. If the explicit adoption of a timeline in the Letters of Exchange will not be possible, we will explain to the Iranian side during the next round of negotiations to be held on 17 and 18 June 1976 in Vienna - and based on our rights of participation - our ideas for a timeline in vein of the annotations on the draft of Letters of Exchange I. The conclusion of a agreement ought not to fail because of the issue of an additional clarification of the timeline in the text of Letters of Exchange, because the American timeframe concept would be anyways accommodated in essence.

5. It has been already explained under 2. with regard to the reprocessing of fuel elements delivered by Germany - what is the subject of the second American demand - that the export for reprocessing to third countries is subject to German rights of participation. The construction of a reprocessing facility in Iran itself would hardly be possible in a foreseeable future through Iranian agency alone. Therefore the participation of one of the main nuclear export countries bound by the London Agreements would be necessary. In this case, this particular country would be the primary actor in charge of the necessary agreements regarding the operation of such a facility. Thus the American demand has practical impact only in the sense that Iran can in any case be required to implement security control requirements beyond the IAEA controls; this is an impact only with regard to the possibility that in a distant future Iran itself is developing a reprocessing technology.

We have already introduced the issue of an approval reservation regarding reprocessing in an Iranian facility to the negotiations held between 10 and 12 May; after the United States had explained during our consultations of 26 and 27 April their position in their own negotiations with Iran. The Iranian side had reacted with strong irritation to this demand, which in its opinion is affecting both the sovereignty of Iran and its credibility as a signatory member to the nuclear power plants on nuclear weapons. Iran has indicated that a German insistence on this demand would jeopardize the continuation of negotiations. On the other hand: The concept of international facility operation, at which implementation the American demand is aiming, is still immature and gets also assessed inconsistently in American statements. As a result, for now it cannot be assumed that other main nuclear export countries will attempt in similar fashion to exert influence, via the export of fuel elements, on the national or international forms of organization of a reprocessing plant in a receiver country. The United States themselves have so far not insisted on such rights of reservation pertaining to their own exports of nuclear power plants, with the only exception of the American-Egyptian Agreement.

After weighing all relevant aspects, it is thus appearing acceptable not to link the export of fuel elements, at least for the so far nuclear power plants Iran and 2 contracted for export by the Kraftwerkunion, with an approval reservation for reprocessing in Iran.

The Federal Cabinet is asked

To agree

to the conclusion of negotiations concerning an agreement between the Federal Ministry for Research and Technology and the Atomic Energy Organization of Iran pertaining to cooperation regarding the peaceful use of nuclear energy, based on the attached draft^[8] and the explained negotiation guidelines, and

[to agree] to the signing of the agreement by the Federal Ministry for Research and Technology.

[1] Not part of the document.

[2] International Atomic Energy Agency (of the United Nations in Vienna).

[3] Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.

[4] Henry Kissinger (born 1923), U.S. Secretary of State from 1973 to 1976.

[5] Akbar Etemad (born 1930). President of Atomic Energy Organization of Iran 1974 to 1979.

[6] Hans-Hilger Haunschild (1928-2012), State Secretary in the Federal Ministry for Research and Technology from 1972 to 1987.

[7] German Kraftwerk Union (KWU). Subsidiary of Siemens and AEG Corporations for nuclear power plant construction.

[8] Not part of this document.