

## Kein Brennstoff für Indien

Der Preis für die US-indische Atomkooperation ist zu hoch

von Michael Krepon

**Im Zuge eines bilateralen Atomabkommens bieten die USA Indien Brennstofflieferungen an. Ob Neu-Delhi Kontrollen zulässt oder Atomtests wieder aufnimmt, ist ungewiss. Doch in jedem Fall ist das Abkommen eine Schwächung des Atomwaffensperrvertrags und des weltweiten Atomtestmoratoriums.**



**MICHAEL KREPON**, geb. 1946, ist Mitbegründer des Henry L. Stimson Center in Washington D.C. und Experte für Südasien- und Abrüstungsfragen.

Seit den Terroranschlägen in den USA wirken Präsident George W. Bush und seine Berater, als triebe sie ein neuer Superkraftstoff an: eine Mischung aus Hyperrealismus und Umstürzlerum. Ersterer drückt sich in tiefer Skepsis aus: Multilaterale Institutionen und traditionelle Diplomatie scheinen der Gefahr kaum gewachsen, die von tödlichen Waffen in unberechenbaren Händen ausgeht. Letzteres spiegelt sich in ehrgeizigen Projekten wider, vor allem der Erneuerung des Iraks, die hochtrabend als Neugestaltung des gesamten Nahen Ostens angepriesen wird. Auch im atomaren Kooperationsvertrag der USA mit Indien, von Präsident George W. Bush bei seinem Besuch in Neu-Delhi im März 2006 abgeschlossen, zeigt sich diese Mischung aus Hyperrealismus und Umstürzlerum; der Vertrag ist Teil der Strategie, die nukleare Weltordnung des Kalten Krieges wieder herzustellen.

Der Präsident und seine Entourage beharren darauf, dass die beiden genannten Unternehmungen nicht durch Zauderer, pingelige Bürokraten, Schwarzseher und Besserwisser konterkariert werden dürfen. Dieses Führungsteam ist nicht angetreten, um nur am Rande des Weltgeschehens herumsitzend. Um die Zukunft selbst zu gestalten, ergreifen sie von sich aus die Initiative, nehmen Kritikerhämme gelassen in Kauf und warten in Ruhe das Urteil der Geschichte ab. Sie handeln in der unerschütterlichen Entschlossenheit, die Spielregeln eines Krieges, der den Einsatz von Amerikas Blut und Reichtum lohnt, selbst zu bestimmen und nicht ihren Feinden zu überlassen. In ihren Augen heißt Führung in schwierigen Zeiten, vollendete Tatsachen zu schaffen.

Man könnte diese Mischung aus Hyperrealismus und idealistischem Umstürzlerum für widersprüchlich halten. Tatsächlich aber hat die amerikanische Sicherheitspolitik schon seit langem beide Impulse in sich aufgenommen; freilich nicht in diesem Ausmaß und in dieser Übereinstimmung. Die Bush-Regierung macht die Verschmelzung der beiden möglich, indem sie ihre tiefe Skepsis gegenüber traditioneller Diplomatie und multilateralen Institutionen nicht in Defätismus umschlagen lässt. Denn damit ließe sich den Herausforderungen, denen Amerika und andere gegenüberstehen, nicht begegnen. Um ihre Skepsis zu überwinden, unternimmt diese Regierung heroische Initiativen, um das Böse zu bekämpfen, die Freiheit zu verbreiten und die Welt aus einer Position unanfechtbarer Stärke heraus zu verändern.

Eine Verschmelzung beider Impulse kann jedoch aus mehreren Gründen nur kurzlebig sein. Die amerikanische Innenpolitik und die Bündnispolitik freier Nationen können nicht viele vollendete Tatsachen dieses Ausmaßes aushalten. Diejenigen, die sich durch amerikanische Macht bedroht fühlen, werden Gegenmaßnahmen ergreifen. Im Irak wurden die amerikanischen Truppen auf eine harte Probe gestellt, und Heroismus allein war noch nie eine tragfähige Grund-

lage amerikanischer Politik, zumal das Irak-Projekt extrem schlecht geplant war. Ein Gesamturteil über Bushs Bemühungen, die atomare Ordnung wiederherzustellen, wird erst die Zukunft bringen, doch schon jetzt lässt sich abschätzen, dass seine Politik langfristig negative Auswirkungen haben könnte.

Der traditionelle Konservatismus verabscheut Revoluzzertum und große Gesellschaftsentwürfe, es sei denn, etwas eindeutig Besseres als die bestehende Ordnung befände sich in konkreter Reichweite. Doch die Bush-Regierung ist weit entfernt vom traditionellen Konservatismus – zumindest unter den Gesichtspunkten der Haushaltsverschuldung, der Beschränkung der Staatsgewalt, der Trennung von Kirche und Staat, dem Schutz der Privatsphäre oder der Erneuerung des internationalen Systems.

Radikale treten verwegend auf, wo Konservative zu straucheln fürchten. Veränderungswille und die Vision einer perfekten Welt schieben sorgfältige Planungen und nüchterne Berechnungen beiseite, die einzig dafür sorgen könnten, dass die besten Absichten nicht durch ungewollte Folgen und Nebenwirkungen zunichte gemacht werden. Die radikalen Impulse der Regierung Bush seit dem 11. September 2001 gründen in der Vorstellung, dass die bestehende Ordnung nicht mit Halbherzigkeit aufrechterhalten werden kann, sondern dass nun härtere Entscheidungen getroffen werden müssen. Der Politikwissenschaftler Robert Jervis machte auf die kontraintuitiv scheinende Situation aufmerksam, dass die mächtigste Nation der Welt den Status quo ablehnt statt ihn zu verteidigen.

Der Kongress sowie Amerikas Alliierte und Freunde tun in dieser Situation gut daran, rechtzeitig nach den Grundannahmen zu fragen, die den Entscheidungen über künftige Einsätze zugrunde liegen. Denn wenn kritische Expertenratschläge nicht willkommen sind und kaum in- und ausländische Berater hinzugezogen werden, liegt der Schluss nahe, dass solche Grundannahmen nicht gut durchdacht, sondern vielmehr fixe Ideen eines kleinen geschlossenen Kreises sind. Wenn diese fixen Ideen auch noch völlig unrealistisch sind – etwa die Vorstellung, der Irak-Krieg sei ein Oster-spaziergang, die alliierten Truppen würden nicht in blutige Kämpfe verwickelt werden und die irakischen Öleinnahmen würden den amerikanischen Steuerzahler entlasten –, dann ist kein Ende der ungewollten Folgen und Nebenwirkungen in Sicht. Wenn es Kongress und Alliierten schon nicht gelingt, die nötigen Fragen zu stellen, bevor sie vor vollendeten Tatsachen stehen, dann sollten sie wenigstens nachträgliche Korrekturen vornehmen, um die Gefahren zu vermindern.

Der Vertrag mit Indien steht in engem Zusammenhang mit dem Irak-Projekt. Beides soll die Weltordnung umgestalten.

### Indische Atomtests werden wahrscheinlicher

Die Bush-Regierung ging bereits im Irak-Krieg ein hohes Risiko ein, denn sie stützte ihn auf reine Vermutungen. Im Falle des Atomgeschäfts mit Indien hat sich das Risiko verdoppelt: Man geht davon aus, dass sich die US-indischen Beziehungen verbessern, wohingegen die Aufrüstungsgefahr gebannt werde. Sollte sich diese grundlegende Annahme als falsch erweisen, wird sich das Rüstungsproblem zuspitzen. Ein Grund zur Sorge ist, dass der Deal mit Indien nicht nur die indische Wirtschaft, sondern auch dessen nukleares Waffenarsenal wird wachsen lassen. Freunde Indiens, im Kongress oder anderswo, sind nicht gezwungen, beides gleichzeitig zu befürworten. Im Moment herrscht Besorgnis über Nordkoreas und Irans Atomprogramm. Da ist der

## Die neue Welt der Atommächte

Zeitpunkt schlecht gewählt, um wegen besserer Beziehungen zu Indien auf schärfere Kontrollen des Atomhandels zu verzichten. Außerdem bedarf es des Atomvertrags gar nicht, um die US-indischen Beziehungen nennenswert zu verbessern. Er könnte ihnen sogar im Wege stehen, falls der Kongress oder die Nuclear Suppliers Group (NSG) – jene 45 Staaten, die dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten sind – strikte Auflagen für diesen Vertrag verlangen, um das Aufrüstungsrisiko zu verringern.

Gute amerikanisch-indische Beziehungen bedürfen des Atomabkommens gar nicht.

Bush geht davon aus, dass die Ausnahme vom geltenden Nichtverbreitungsregime auf Indien beschränkt bleibt. Sollte die Konsensnorm des Atomwaffensperrvertrags durch Nebengeschäfte untergraben oder gänzlich ausgehebelt werden, um die Vereinbarung mit Indien durchzuboxen, könnten allerdings viele „Ausnahmen“ folgen. Staaten, die dem Sperrvertrag beigetreten sind, weil sie sich verbindlichen Schutz davon versprochen haben, und nun merken, dass einige Mitglieder sich nicht daran halten, könnten im Gegenzug selber eigenmächtig ausscheren. Ganz zu schweigen von solchen Staaten, die ohnehin schon ein Interesse an atomarer Aufrüstung haben. Um den drohenden Verfall des Sperrvertrags aufzuhalten, sollten dessen Mitglieder auf seiner strikten Einhaltung bestehen.

Das zweite Risiko des Indien-Deals besteht darin, dass Neu-Delhi erneut Atomtests aufnehmen könnte. Ein weltweites Atomtestmoratorium besteht seit acht Jahren, doch gibt es mehrere Staaten, die womöglich gern derartige Tests durchführen würden, darunter Indien, Pakistan, Russland, China, die USA, Großbritannien, Frankreich und Nordkorea. (Sollte das iranische Atomprogramm weit genug fortgeschritten sein, wenn Tests wieder üblich werden, möchte der Iran sicher auch nicht nachstehen.) Nicht alle diese Länder werden den ersten Schritt wagen und lieber abwarten, dass andere damit beginnen. Indien demonstrierte bereits 1998, dass es die Stirn hat, das Moratorium zu brechen. Wenn das amerikanisch-indische Atomabkommen indische Atomtests zur Folge hätte, würde das eine Lawine weiterer Tests durch andere Länder auslösen – mit verheerenden Folgen für die regionale Sicherheit und die weltweite Abrüstung, selbst wenn die Tests nicht zu einem regionalen Rüstungswettlauf führen sollten. Immerhin haben gerade sowohl Nordkorea als auch Indien – allerdings fehlgeschlagene – Tests mit atomwaffenfähigen Langstreckenraketen durchgeführt.

Was die Wiederaufnahme von indischen Atomtests wahrscheinlich macht, sind die von den USA versprochenen garantierten Brennstofflieferungen. Dieser und andere Vertragspunkte kommen einer stillschweigenden Billigung eines größeren und potenteren indischen Atomarsenals durch die US-Regierung gleich. Sollte dieser Schluss falsch sein und die Regierung Bush nicht vorhaben, indische Atomtests zu ermöglichen, wäre es für das Weiße Haus und die NSG ein Leichtes, diesen Irrtum auszuräumen. Die Regierung würde ihre Pläne überdenken, Indien mit dem versprochenen atomaren Material zu versorgen, und würde sich bemühen, Indien in das Moratorium des UN-Sicherheitsrats für Spaltprodukte einzubeziehen. Neu-Delhi könnte Vorbehalte zerstreuen, indem es wie weitere 176 Nationen dem Kernwaffenteststopp-Vertrag (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) beiträte. (Indien, Pakistan, Nordkorea, Saudi-Arabien und Syrien haben ihn bisher nicht unterzeichnet.) Zumindest aber könnte Indien der Weltöffentlichkeit versichern, dass es nicht vorhat, das erste Land zu sein, das wieder mit Atomtests beginnt.

Die Regierung Bush interessiert sich nicht für den Kernwaffenteststopp-Vertrag und hat Neu-Delhi viel mehr gegeben, als es angesichts seiner geringen Bereitschaft zu atomarer Abrüstung verdient. Das amerikanische Außenministerium versicherte dem Kongress, dass es auf einem glaubwürdigen und transparenten Plan bestehen würde, um Indiens ziviles und militärisches Atomprogramm zu trennen. Diese Zusage hielt es jedoch nicht ein, da es sich einem solchen Plan beugte, der Indiens Atomlobby gelegen kommt. Bleibt ein letztes Versprechen des Außenministeriums: dass für geplante zivile Atomanlagen Sicherheitsmaßnahmen „für unbegrenzte Dauer“ eingerichtet werden müssen. Zusätzlich zu den Fehlern, die ohnehin schon gemacht wurden, akzeptierten Bushs Unterhändler, dass Neu-Delhi sich als Gegenleistung für die zugesicherten Brennstofflieferungen lediglich zu sehr schwachen Schutzmaßnahmen bereit erklärte. Selbst diese Zusage ist nicht viel wert, hat die indische Regierung doch angekündigt, alle Sicherheitsmaßnahmen außer Kraft zu setzen, falls die Brennstofflieferungen aus irgendeinem Grund ausblieben.

Dass der Nutznießer dieser Bush'schen Freigebigkeit den Kernwaffenteststopp-Vertrag nicht unterzeichnen will, deutet darauf hin, dass Versorgungssicherheit für Indien nicht der ausschlaggebende Punkt ist. Vielmehr entspricht Indiens Verhandlungsstrategie voll und ganz der eines Landes, das geduldig darauf wartet, wieder ohne legale Hürden Atomtests durchführen zu können.

1998 brach Indien mit seinen Atomtests ein zweijähriges Moratorium (nachdem 1996 der Kernwaffenteststopp-Vertrag ausgehandelt worden war). Pakistan folgte diesem Beispiel schnell. Neu-Delhi verkündete, dass bei den Tests alle technischen Zielvorgaben erreicht wurden. Bei einem der Tests wurde etwa eine neue hochpotente Waffe ausprobiert, die vermutlich zur Verteidigung gegen China dient. Als Indien 1974 eine „friedliche nukleare Vorrichtung“ testete, gab es ähnliche Erfolgsmeldungen. Erst 1998 gaben Regierungsbeamte zu, dass es mit der Konstruktion und der Effektivität der Waffen Probleme gab und ein Test alleine nicht ausreichte, um ein neues Waffenmodell zu zertifizieren.

### Indische Atomtests – kein Problem?

Ist der Versuch also sinnlos, Neu-Delhi von Aufrüstung und weiteren Atomtests abzubringen? Die Hyperrealisten in der Bush-Regierung sind der Meinung, dass Washington es ohnehin nicht ändern könnte, wenn Neu-Delhi Atomtests wieder aufnahm. Darüber hinaus gehört es zum Glaubensbekenntnis der US-Regierung, dass die nuklearen Entscheidungen von Freunden keinen Anlass zur Sorge bereiten und man sich lieber auf die Bösewichte konzentrieren sollte. Außerdem komme es einem Vertragsbruch gleich, Indien Beschränkungen aufzuerlegen. Die erhofften Vorteile dieses Vertrags dürften nicht zur Geisel fader Abrüstungspolitik werden. Man sollte sich tatsächlich keinen Illusionen hingeben: Eine indische Regierung, die partout Atomwaffen testen möchte, wird dies auch tun. Es ist gleichwohl wahr, dass Neu-Delhis Entscheidungen auch von den Präferenzen Washingtons abhängen. Sollte beispielsweise Washington (oder auch Peking), das Atomtestmoratorium brechen, würde Neu-Delhi sehr wahrscheinlich nachfolgen.

Die ablehnende Haltung Washingtons gegenüber Atomtests erklärt auch, warum die indischen Tests relativ zaghaft ausfielen. Nachdem es 1962 im

Die von den USA geforderten Sicherheitszusagen durch Indien erweisen sich als nicht sehr zuverlässig.

## Die neue Welt der Atommächte

Grenzkrieg mit China gedemütigt worden war, wartete Indien zwölf Jahre, bis es die ersten Atomtests durchführte, danach noch einmal 24 Jahre bis zu den nächsten. Viel ist über die Gründe geschrieben worden, warum Indien nicht weiter testete: Die erwartete Reaktion der USA war das Hauptmotiv. Hyperrealisten argumentieren widersprüchlich, wenn sie sagen, dass sie keinen Einfluss auf die Entscheidungen von Freunden haben, sich aber einbilden, es stünde in ihrer Macht, Störenfriede wie dem Iran und Nordkorea einen Strich durch die Rechnung zu machen. Ebenso wenig sinnvoll ist es zu sagen, dass es kein Problem sei, wenn befreundete Nationen wie Indien Atomtests durchführen, wenn solche Tests dann eben nicht auf befreundete Nationen beschränkt bleiben.

Eine Annäherung zwischen Washington und Neu-Delhi ist längst überfällig. Doch es war unklug, die nukleare Zusammenarbeit zum Dreh- und Angelpunkt dieser Annäherung zu machen und sie durch die Schwächung des Atomwaffensperrvertrags herbeizuführen. Im Übrigen wird die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Indien von den nationalen Sicherheitsinteressen Indiens behindert. Indien hat

Es ist ein Unterschied, ob man sich mit Aufrüstung abfindet oder sie fördert.

nicht drei Jahrhunderte britischer Kolonialherrschaft hinter sich gelassen, um nun nach Washingtons Pfeife zu tanzen. Egal was die Amerikaner wollen: Wegen seines hohen Energiebedarfs sowie seines großen schiitischen

Bevölkerungsanteils (des zweitgrößten nach dem Iran) ist Indien an guten Beziehungen zu Teheran gelegen. Auch wird Indien sich nicht mit den USA gegen China stellen. Neu-Delhi und Peking beäugen einander zwar misstrauisch, werden sich aber dennoch um gute bilaterale Beziehungen bemühen.

Es ist nicht dasselbe, ob man indische Atomwaffen als Realität anerkennt oder ob man entsprechende Ambitionen auch noch unterstützt. Der von der Bush-Regierung angestrebte Vertrag überschreitet diese Grenze. Ein Rüstungsvorhaben wird weitere nach sich ziehen. Der Atomwaffensperrvertrag, der die nukleare Weiterverbreitung bisher recht erfolgreich eingedämmt hat, ist nun durch Neuzugänge im Club der Atommächte bedroht. Ihr Eintritt wird durch gelockerte Regeln für den Nuklearhandel erleichtert und durch Atomtests besiegelt. Der vorgesehene Vertrag weicht Handelshemmnisse auf und ermöglicht es Neu-Delhi, Atomtests nach einer gewissen Anstandsfrist erneut aufzunehmen. Alles deutet in diese Richtung: die amerikanische Verhandlungsführung, vorgesehene Gesetzesänderungen, keine Konzepte für die Trennung von ziviler und militärischer Nutzung des Atompotenzials, die Geringschätzung des Kernwaffenteststopp-Vertrags, die garantierte Lieferung nuklearer Brennstoffe sowie die geopolitische Begründung des Vertrags.

Sollte Indien erneut ein weltweites Testmoratorium brechen, dann aus einer gefühlten Notwendigkeit heraus, die von diesem Vertrag genährt wird. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es für Indien (wie auch für Pakistan oder China) keinen vernünftigen Grund, Atomtests durchzuführen, es sei denn zwecks Verbesserung oder Erweiterung seines Atomwaffenarsenals. Deshalb ist es von großer Bedeutung, ob die USA und die NSG indischen Atomtests entgegengetreten oder sie stillschweigend befürworten. Sollte die NSG ernsthaft daran interessiert sein, dass Indien das Testmoratorium einhält, würde sie Brennstofflieferungen an entsprechende Zusagen knüpfen. Auf der Basis eines geschwächten Atomwaffensperrvertrags lässt sich jedenfalls keine dauerhafte und tragfähige nukleare Weltordnung etablieren.