

Wahl zwischen Pest und Cholera

Indien braucht Uran, die USA brauchen Indien – doch nützt der geplante Nukleardeal zwischen beiden Staaten der Abrüstung?



Prof. Dr. HARALD MÜLLER, geb. 1949, ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).



CARSTEN RAUCH, geb. 1976, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK.

Harald Müller und Carsten Rauch | **Die USA wollen den Export nuklearer Brennstoffe und ziviler Technologie nach Indien erlauben, obwohl Delhi den Atomwaffensperrvertrag nicht unterzeichnet hat. Damit hätte die De-facto-Atommacht eine Sonderstellung. Zurzeit liegt das umstrittene Abkommen auf Eis – und es ist fraglich, ob es jemals in Kraft treten wird.**

Nirgendwo sind derzeit mehr Atomreaktoren im Bau als in Indien. Auch bei den geplanten Nuklearkraftwerken ist das Land am Ganges unter den Top 5 weltweit.¹ Mit der Wirtschaft wächst der Energiehunger der kommenden Weltmacht.² Derzeit kann er nicht ausreichend gestillt werden. Selbst in Metropolen wie Neu-Delhi und Mumbai kommt es immer wieder zu lang anhaltenden Stromausfällen. Die indische Regierung ist daher fest entschlossen, der Atomenergie bei der Beseitigung ihres Energieproblems eine wichtige Rolle einzuräumen.

Da aber die indischen Uranvorkommen sehr gering sind, ist das Land auf Importe aus dem Ausland angewie-

sen, um seine Kraftwerke mit Brennstoffen zu versorgen. Bisher jedoch ist Indien vom globalen Handel mit Nukleartechnologie und nuklearen Brennstoffen weitgehend ausgeschlossen. Dafür gibt es zwei Hauptgründe:

1. Indien hat den Atomwaffensperrvertrag (Nichtverbreitungsvertrag, NVV) nie unterschrieben, da es ihn als diskriminierend bezeichnet. Damit grenzte es sich selbst aus dem Nichtverbreitungsregime aus.
2. Indien zweigte in den siebziger Jahren für zivile Zwecke geliefertes Uran aus Kanada ab, um Plutonium für seinen ersten Nukleartest zu gewinnen. Daraufhin weigerten sich viele Staaten, weiterhin Uran

¹ Frank Barnaby und James Kemp: Too Hot To Handle – The Future of Civil Nuclear Power, *Oxford Research Group Briefing Paper*, London, Juli 2007, S. 5–6.

² Christian Wagner: *Energie, Sicherheit und Außenpolitik in Indien*, SWP-Studie, Berlin, Mai 2007, S. 12.

und Nukleartechnik nach Indien zu exportieren. In Folge dieses Testes gründete sich die Gruppe der nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group, NSG). Ihre Richtlinien verbieten den Mitgliedern seit 1992, in Staaten wie Indien zu exportieren, deren Nuklearprogramm nicht vollständig von der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) kontrolliert wird.

Die Weltgemeinschaft unter Führung der USA hielt dieses Embargo gegen Indien seit 1974 aufrecht und verschärfte es nach den indischen Atomtests von 1998.³ Doch in den letzten Jahren hat Washington die Situation neu bewertet.⁴ Dort hat sich mittlerweile die Überzeugung durchgesetzt, dass die größte Demokratie der Welt ein „natürlicher Alliiertes“ der Vereinigten Staaten ist und angesichts der Machtkonkurrenz mit China stärker an die USA gebunden werden sollte.

Seit 2005 wird ein Abkommen zwischen den USA und Indien verhandelt, das Indiens Isolation aufbrechen und Neu-Delhi wieder erlauben soll, am weltweiten⁵ Nuklearhandel teilzunehmen. Im Gegenzug soll Indien seine zivilen Nuklearanlagen für die Inspektoren der IAEO öffnen. Der militärische Teil jedoch, der das waffenfähige Spaltmaterial produziert, wird keiner Kontrollpflicht unterliegen.

Wie sieht das Abkommen aus?

Prinzipiell sind sich die beiden Regierungen längst einig. Dennoch ist der so genannte „Atomdeal“ noch keineswegs in trockenen Tüchern. Die Gesetzgebung der USA musste bereits geändert werden, um die geltenden Exportbestimmungen durch grundsätzliche Ausnahmeregelungen zu ergänzen. Der Kongress knüpft seine konkrete Zustimmung jedoch noch an weitere Bedingungen.⁶

Die wichtigste wurde bereits erfüllt: Im März 2006 veröffentlichte die indische Regierung den vom US-Kongress geforderten

„Separationsplan“. Dort legt sie fest, welche Anlagen als zivil und welche als militärisch

gelten. Demnach würden bis 2014 von insgesamt 22 Reaktoren 14 unter internationale Kontrolle gestellt.

Die meisten anderen Bedingungen können als teilweise erfüllt gelten: Exportkontrollen, allgemeine Zusammenarbeit in Nonproliferationsfragen und gemeinsames Arbeiten an einem Vertrag, der die Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial verbietet. Es ist unwahrscheinlich, dass der Kongress das Abkommen an diesen Themen scheitern lässt.

Weitaus problematischer stellen sich hingegen die multilateralen Rege-

Die USA halten Indien für einen „natürlichen Verbündeten“ im Konkurrenzkampf mit China.

³ Einige Staaten, etwa Russland, versuchten immer wieder Lücken in Vertragstexten zu finden, um Geschäfte mit Indien zu machen. Aber im Großen und Ganzen wurde das Embargo geachtet. Vgl. Alex Wagner: Russia, India Sign Secret Nuclear Energy Accord, *Arms Control Today*, November 2000, S. 9, www.armscontrol.org/act/2000_11/russindnuc.asp?print.

⁴ Gautam Adhikari: India and America: Estranged No More, *Current History*, April 2004, S. 158–164.

⁵ Zwar geht es zunächst einmal nur um Lieferungen aus den USA, aber das Abkommen hätte auch zur Folge, dass die NSG-Richtlinien für Indien aufgeweicht werden müssten, so dass auch andere Lieferländer wieder nach Indien exportieren dürften.

⁶ Zum Folgenden ausführlicher Harald Müller und Carsten Rauch: *Der Atomdeal – Die indisch-amerikanische Nuklearkooperation und ihre Auswirkung auf das globale Nichtverbreitungsregime*, HSFK Report 6/2007, Frankfurt a.M., 2007, S. 7–24.

lungen dar. Der Kongress verlangt, dass Indien sich bereits vor Inkrafttreten der amerikanisch-indischen Kooperation mit der IAEA auf Inspektionsregelungen einigt. Zudem muss vor Aufnahme der Zusammenarbeit geklärt sein, dass sie nicht gegen die NSG-Richtlinien verstößt – was bedeutet, dass diese Richtlinien geändert werden müssten. In den Verhandlungen mit der IAEA, die noch nicht einmal begonnen haben, werden Interessenkonflikte

Indien ist zu groß und zu bedeutend, als dass es sich auf Dauer isolieren ließe.

zwischen Indien und den USA bzw. der IAEA zum Tragen kommen, die bisher rhetorisch übertüncht wurden. So besteht Uneinigkeit darüber, ob Indien Reaktoren nachträglich von „zivil“ auf „militärisch“ umklassifizieren darf und wie mit neuen Kraftwerken umgegangen werden soll.

Mit der 45 Mitglieder umfassenden NSG schließlich betreten Akteure das Spielfeld, die keineswegs zwangsläufig ein Interesse daran haben, das Abkommen passieren zu lassen. Da die NSG ihre Entscheidungen im Konsens trifft, könnten Mitglieder, die den Deal aus abrüstungspolitischen Gründen ablehnen, (etwa die skandinavischen Staaten) sowie regionale Rivalen (China) ihr Veto einlegen. Zudem ist er auch in Indien nicht unumstritten. Vorerst liegt der Deal dort auf Eis, weil die Kommunisten, auf deren Stimmen Premierminister Singh im Parlament angewiesen ist, damit drohten, notfalls die Regierung zu stürzen und Neuwahlen zu erzwingen. Die geplante Zusammenarbeit

könnte also noch scheitern. Dennoch lohnt es sich bereits jetzt darüber nachzudenken, welche Folgen sie für das Nonproliferationssystem hätte, würde sie tatsächlich verwirklicht.

Positive Aspekte

Das Abkommen beendet die bisher gescheiterte Politik, Indiens Beitritt zum NVV als Nichtkernwaffenstaat zur Voraussetzung jeglicher Kooperation zu machen. Die Tatsache, dass Indien spätestens seit 1998 eine De-facto-Atommacht ist, lässt sich auf absehbare Zeit nicht wieder ungeschehen machen. Gleichzeitig ist Indien zu groß und zu bedeutend, als dass es sich auf Dauer isolieren ließe. Fragwürdig ist auch, ob die Isolierung der weltweit größten und nahezu einzigen stabilen Demokratie in Südasien wünschenswert ist.⁷

Die naheliegendste Lösung besteht folglich darin, Neu-Delhi so gut wie möglich an das Nonproliferationsregime heranzuführen. Die internationale Kontrolle von zwei Dritteln des indischen Nuklearsektors ist der derzeitigen, nur sporadischen Inspektion einzelner Kraftwerke eindeutig vorzuziehen. Indien bietet sich für ein solches Vorgehen an, da es – im Gegensatz zu seinem Nachbarn Pakistan – in der nuklearen Exportpolitik unbescholten ist und sich (auch außerhalb des Regimes stehend) weitgehend an dessen Normen und Regeln gehalten hat.⁸

Negative Nebeneffekte

Aller Voraussicht nach wird die indisch-amerikanische Nuklearkooperation

⁷ Ashton B. Carter: America's New Strategic Partnership, *Foreign Affairs*, 4/2006, 4, S. 33–44.

⁸ Rajesh Kumar Mishra: Indo-US Nuclear Deal and Non-Proliferation, *Strategic Analysis* 4/2005, S. 612–628.

tion aber auch Schäden nach sich ziehen, die die Stabilität des Nichtverbreitungsregimes erschüttern könnten – umso gefährlicher, als es sich ohnehin bereits in einer krisenhaften Phase befindet. Das Regime muss sich derzeit zwei Herausforderungen stellen: Einerseits streben manche Staaten wie Nordkorea und Iran nach Atomwaffen oder erwecken zumindest den Anschein, es zu tun. Andererseits ignorieren einige Kernwaffenstaaten beharrlich das vertraglich festgeschriebene Abrüstungsgebot oder unterlaufen es durch Modernisierungsmaßnahmen. Zwischen diesen beiden Polen droht die Kernwaffenkontrolle zerrieben zu werden.⁹

Hinsichtlich des amerikanisch-indischen Abkommens ist zu unterscheiden zwischen negativen Nebeneffekten, die eine direkte oder indirekte Unterstützung des indischen Nuklearwaffenprogramms betreffen und solchen, die das Nichtverbreitungsregime auf andere Weise schädigen. Das „worst case scenario“: Indien versucht, zivil geliefertes Uran direkt für den Atombombenbau zu verwenden. Trotz des Präzedenzfalls von 1974 ist dies aufgrund der erwartbaren Folgen unwahrscheinlich. Doch das Atomprogramm könnte immer noch indirekt von den zivilen Uranimporten profitieren: Sollte der zivile Bedarf durch Importe befriedigt werden, eröffnete sich für Neu-Delhi die Möglichkeit, mehr von seinen eigenen Uranreserven in die militärische Nutzung zu stecken.¹⁰ Dieses Vorgehen spielt im Denken indischer Stra-

tegen eine wichtige Rolle. Für die USA und die anderen potenziellen Lieferländer ist das hochproblematisch, weil sie

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

sich im NVV – und teils auch in der eigenen Gesetzgebung – verpflichtet haben, kein Land beim Streben nach Nuklearwaffen direkt oder indirekt zu unterstützen.

Auch wenn man die Auswirkungen auf das indische Atomwaffenprogramm zunächst ausklammert, gibt es weitere Schäden, die das Abkommen dem Nichtverbreitungsregime zufügen könnte:¹¹

1. Die Einführung von Sonderregelungen für Indien bricht mit dem Universalitätsprinzip des NVV. Das steigert die Unzufriedenheit der Nichtkernwaffenstaaten mit dem Vertrag.
2. Das Vertrauen der Nichtkernwaf-

⁹ Vgl. Harald Müller: Nichtverbreitungsvertrag: Regime kaputt, *Internationale Politik*, August 2006, S. 16–23.

¹⁰ Vgl. Oliver Meier und Götz Neuneck: Der Atomdeal zwischen Indien und den Vereinigten Staaten: Nukleare Nichtverbreitung am Scheideweg, *Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Ausgabe 40/2006, S. 4–5.

¹¹ Harald Müller und Carsten Rauch (Anm. 6), S. 26–29.

fenstaaten in den NVV wird weiterhin dadurch untergraben, dass das Abkommen mit keinem Wort auf nukleare Abrüstung eingeht, wie sie in Artikel VI des Vertrags gefordert wird.

3. Andere Kernwaffenstaaten außerhalb des NVV (Pakistan, Israel, Nordkorea) könnten sich ermutigt fühlen, ein ähnliches Arrangement zu fordern. Pakistan hat sich bereits diesbezüglich geäußert und erhält dabei Unterstützung von China.
4. Indien ist zwar ein anderer Fall als Nordkorea. Pjöngjang unterschrieb den Vertrag zunächst und trat dann kurz vor Zündung seines Atomtests aus. Es unterscheidet sich auch vom Iran, der den NVV unterzeichnete und trotzdem die Inspektoren in die Irre führte. Dennoch könnte auf Seiten der Vertragsgemeinschaft der Eindruck entstehen, der Westen und insbesondere die Vereinigten Staaten mäßen mit zweierlei Maß.
5. Potenzielle Atomstaaten, die bisher noch die Folgekosten eines eigenen Nuklearwaffenprogramms scheuen, könnten aus dem Abkommen schließen, dass es sich nach einer mit Sanktionen verbundenen „Leidensphase“ am Ende doch auszahlt, sich nicht an die Bestimmungen des NVV zu halten.
6. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Unterstützung Indiens durch die USA zu einem verstärkten regionalen Rüstungswettlauf zwischen China, Pakistan und Indien führt. Aus der Sicht globaler Nichtverbreitung stellt sich das Abkommen damit als hochproblematisch dar.

Plädoyer für alternative Lösungen

Das ist insofern bedauerlich, als es einfache Mittel gegeben hätte, diese Schäden zu begrenzen. Dazu hätte es einer Verbindung des Abkommens mit einer glaubhaften Abrüstungsinitiative bedurft. Zumindest rhetorisch entspricht dies seit Jahrzehnten auch den Wünschen Neu-Delhis, so dass die USA durchaus einen Anknüpfungspunkt in der Tradition indischer Politik hätten nutzen können. Und auch praktisch zeigt die indische Zurückhaltung beim Aufbau des eigenen Atomwaffenprogramms, dass das Land nicht um jeden Preis nach Nuklearwaffen strebte: Bereits 1965 bestanden die technischen Voraussetzungen für einen Atomtest, durchgeführt wurde er erst 1974. Ende der achtziger Jahre wurden einsatzfähige Sprengköpfe montiert, ein weiteres Jahrzehnt verging, bis Delhi 1998 eine neue Testserie durchführte, um sich als Nuklearmacht zu etablieren.¹²

Wie aber hätte eine glaubwürdige Abrüstungsinitiative aussehen müssen? Die USA und Indien hätten beide den umfassenden Atomteststoppvertrag ratifizieren können. Er stellt ein wichtiges Instrument nuklearer Rüstungskontrolle dar und liegt seit Jahren brach, weil einige Staaten, darunter die USA und Indien, ihn noch nicht ratifiziert haben. Indien selbst hätte, solange noch kein „Fissile Material Cut-Off Treaty“ in Kraft ist, mit einem unilateralen Moratorium zur Herstellung waffenfähigen Spaltmaterials deutlich machen können, dass es das Abkommen nicht zur Entlastung des eigenen Atomwaffenprogramms benutzen will. Die USA wiederum

¹² Harald Müller: *Weltmacht Indien – Wie uns der rasante Aufstieg herausfordert*, Frankfurt a.M. 2006, S. 167–187.

hätten Verhandlungen für eine Nachfolgeregelung des SORT-Vertrags, eines bilateralen Abrüstungsvertrags mit Russland, der 2012 ausläuft, ankündigen können. Leider haben es beide Seiten nicht für notwendig gehalten, solche Schritte auch nur zu diskutieren. Sie tragen damit die Verantwortung für eine weitere Erosion des Nichtverbreitungsregimes.¹³

Was tun?

Sollte man unter diesen Umständen auf ein Scheitern des Abkommens hoffen? Schließlich ließen sich so die negativen Wirkungen vermeiden. Trotzdem kann die Antwort kein eindeutiges „Ja“ sein. Indiens Energiehungers würde trotz des Scheiterns keineswegs versiegen. Es wird wahrscheinlich weder auf Atomkraft verzichten noch sein Waffenprogramm aufgeben, um das vorhandene Uran in die zivile Nutzung zu stecken. Eher wird es andere Verhandlungspartner suchen, die vermutlich noch weniger als die USA Wert auf die internationale Kontrolle seines zivilen Nuklearsektors legen würden. Zudem würde ein Scheitern des Abkommens in dieser Entwicklungsstufe die Beziehungen zwischen Indien und den USA stark belasten. Auch jene Länder, die sich in der NSG gegen das Abkommen

aussprechen, müssten mit einer „Eiszeit“ mit Neu-Delhi rechnen. Daher kann es kaum im deutschen Interesse liegen, die amerikanisch-indische Kooperation aktiv zu bekämpfen.

Vielleicht hätte die amerikanische Regierung die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gar nicht erst angehen sollen. Es wäre sicher vernünftig gewesen, sie stärker mit rüstungskontrollpolitischen und abrüstungspolitischen Maßnahmen zu verzahnen.

Was bleibt nun zu hoffen? Dass das Abkommen zustande kommt, mit allen negativen Folgen für die nukleare Nichtverbreitung? Oder dass es scheitert,

die Beziehungen zwischen dem Westen und Indien darunter leiden und der gesamte indische Nuklearsektor unkontrolliert wächst? Die Frage entspricht der Wahl zwischen Pest und Cholera. Für einen führenden Nichtkernwaffenstaat wie Deutschland bleibt nur der verstärkte Einsatz für Abrüstungsinitiativen, um das bröckelnde Nichtverbreitungsregime wieder zu festigen. Dann wäre das Abkommen, falls es letztlich zustande kommt, immerhin in ein stabileres Umfeld eingebettet.

Es kann kaum im deutschen Interesse liegen, das Atomabkommen in der NSG aktiv zu bekämpfen.

¹³ Harald Müller und Carsten Rauch (Anm. 6), S. 29–33.