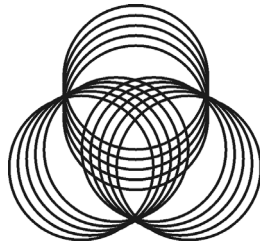


Hamburger Informationen

zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik



Ausgabe 40/2006

Hamburg, September 2006

Oliver Meier / Götz Neuneck

Der Atomdeal zwischen Indien und den Vereinigten Staaten: Nukleare Nichtverbreitung am Scheideweg¹

Der Plan der amerikanischen Regierung, das gegenüber Indien bestehende Nuklearembargo aufzuheben, konkurrenziert globale Bemühungen im Kampf gegen die Verbreitung von Kernwaffen. Die Aufnahme Indiens in den Kreis der anerkannten Kernwaffenstaaten wäre ein Beleg, dass nicht mehr universelle und allgemein verbindliche Prinzipien die Grundlage weltweiter Nonproliferationsbemühungen bilden, sondern dass die westlichen Staaten zunehmend zwischen guter und schlechter Proliferation unterscheiden.

Indien hat sich durch sein Streben nach Atomwaffen selbst isoliert und ist nach wie vor nicht bereit, sich globalen Nichtverbreitungsregeln anzunähern und Rüstungskontrollverpflichtungen zu akzeptieren. Die Bush-Administration will Neu Delhi trotzdem langfristig als Partner in Asien aufbauen, vor allem als Gegengewicht zu China. Die Aufhebung der Nuklearsanktionen ist Kernstück dieser Politik. Die EU und Deutschland müssen sich entscheiden, ob sie eine universelle oder selektive Nonproliferationspolitik betreiben wollen.

Indiens Atomwaffenpolitik fordert die internationale Gemeinschaft seit mehr als 30 Jahren heraus und hat zu einer Stärkung und Konsolidierung genau jener multilateralen Nichtverbreitungsbemühungen geführt, die paradoxerweise durch den amerikanisch-indischen Atomdeal nun auf dem Spiel stehen. Eine Lockerung oder gar

die Aufhebung bestehender nuklearer Lieferbeschränkungen würde Indiens Sonderstellung außerhalb des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) zementieren und wäre ein Signal, dass sich das Streben nach Atomwaffen politisch lohnen kann. Vor dem Hintergrund internationaler Bemühungen, Iran von einem freiwilligen Verzicht auf kritische Atomaktivitäten zu überzeugen, ist dies genau die falsche Botschaft. Sie widerspricht dem europäischen Nonproliferationsansatz, globale Normen zu universalisieren und verbindlicher zu machen. Im labilen Dreieck der Atomwaffenbesitzer China, Indien und Pakistan dürfte die Unterstützung des indischen Atomprogramms außerdem der Startschuss für eine neue Runde im regionalen Rüstungswettlauf sein. Insbesondere Pakistan befindet sich in einer prekären Sicherheitslage und bedarf zusätzlicher Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft.

Noch aber ist nicht entschieden, ob sich die amerikanische Regierung mit ihrem Anliegen, die Nuklearsanktionen aufzuheben, durchsetzen wird. Sowohl in Washington als auch Neu Delhi gibt es Widerstände gegen den Atomdeal. International müssen die Teilnehmer der *Nuclear Suppliers Group* (NSG) das Abkommen noch billigen. Indien muss zudem mit der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) die Modalitäten in-

¹ Dem Beitrag liegt ein Aufsatz von Oliver Meier für die Zeitschrift *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2006 zugrunde.

ternationaler Kontrollen für zivile Atomreaktoren auszuhandeln.

Durch den amerikanisch-indischen Vorstoß ist Bewegung in die Frage gekommen, wie die drei außerhalb des NVV stehenden Atommächte Indien, Israel und Pakistan näher an das globale Nichtverbreitungsregime herangeführt werden können. Am Atomdeal mit Indien entscheidet sich, ob Deutschland den amerikanischen Ansatz unterstützt, Proliferation nur dann zu bekämpfen, wenn sie in so genannten Schurkenstaaten stattfindet. Berlin sollte auf die Schaffung allgemeiner, nicht-diskriminierender Regeln im Umgang mit den NVV-Außenseitern hinarbeiten. Die Bundesregierung sollte darauf bestehen, dass Indien mindestens die gleichen Rüstungskontrollverpflichtungen eingeht wie die fünf anerkannten Kernwaffenstaaten, bevor der Atomdeal gebilligt wird. Bindende Zusagen Indiens, das eigene Atomprogramm dauerhaft und überprüfbar zu begrenzen und transparenter zu gestalten, könnten den Schaden für internationale Nichtverbreitungsbemühungen begrenzen.

Der Atomdeal: ein Rückschlag für die Nichtverbreitung

Auf Indiens Politik, ein eigenes Atomwaffenpotenzial außerhalb aller internationalen Kontrollmechanismen aufzubauen, hat die Welt mit einer weitgehenden Beendigung der nuklearen Kooperation mit Indien reagiert. Deutsche Ausfuhrbeschränkungen für nukleare Exporte nach Indien fußen auf Bestimmungen des NVV, Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN), Richtlinien der nuklearen Lieferländer, Gemeinsamen Positionen und Bestimmungen der EU sowie dem Außenwirtschaftsgesetz. Ähnliche Beschränkungen gelten auch für die beiden anderen außerhalb des NVV stehenden Atommächte Israel und Pakistan.

Der von Washington lancierte Vorschlag einer Aufhebung des bestehenden Lieferembargos für Nukleartechnologie gegenüber Indien bedeutet eine radikale Abkehr von der bisherigen Kontrollpraxis. Eine solcher Schritt würde nicht nur geltendem amerikanischen Recht, sondern auch über Jahrzehnte entwickelten, bindenden internationalen Beschlüssen zuwiderlaufen. Die amerikanische Regierung hat deshalb für Indien Ausnahmegenehmigungen sowohl von amerikanischen Ausfuhrbestimmungen als auch von den NSG-Richtlinien beantragt.

Indien und der NVV

Der 1968 ausgehandelte NVV ist das Herzstück aller Bemühungen, die Verbreitung von Kernwaffen zu begrenzen und die nukleare Abrüstung voranzutreiben. Historisch gesehen ist der 189 Mitglieder umfassende Vertrag außerordentlich erfolgreich, nur Indien, Israel

und Pakistan weigern sich bisher beizutreten.² Die Heranführung dieser Staaten an das globale Nichtverbreitungsregime bleibt vor allem deswegen ein langfristiges Ziel, weil sie über Kernwaffen verfügen und dem NVV nur als Nichtkernwaffenstaaten beitreten können.

Eine Aufhebung der Nuklearsanktionen würde Neu Delhi ans Ziel seiner Wünsche bringen. Die Stigmatisierung durch das Nuklearembargo wäre beendet, ohne dass Indien atomar abrüsten muss. Als US-Präsident George W. Bush und der indische Premierminister Manmohan Singh am 18. Juli 2005 in Washington der überraschten Öffentlichkeit ihre Pläne für die Wiederaufnahme der nuklearen Zusammenarbeit vorstellten, lobte Bush Indien als „verantwortungsvollen Staat“, dem der richtige Umgang mit moderner Atomtechnologie zugetraut werden könne, und stellte Indien damit auf eine Stufe mit den anerkannten Kernwaffenstaaten.³ Indien sieht sich damit als Kernwaffenstaat anerkannt.⁴

Der Vorschlag, Indien faktisch in den Klub der offiziellen Atomwaffenstaaten aufzunehmen, kommt zu einem Zeitpunkt an dem sich der NVV in der tiefsten Krise seiner Geschichte befindet. Nachdem die Nichtkernwaffenstaaten 1995 zugestimmt hatten, den NVV unbegrenzt zu verlängern, verletzen die Nuklearwaffenstaaten immer offener und unverfrorener ihre Abrüstungsverpflichtungen. Gleichzeitig haben die Krisen um das nordkoreanische und das iranische Atomprogramm Schwächen des NVV offen gelegt.

Vor diesem Hintergrund stellt das geplante Abkommen mit Indien eine neue schwere Belastung für das globale Nichtverbreitungsregime dar. Bisher stand der unbegrenzte Zugang zur zivilen Nukleartechnologie nur NVV-Mitgliedern offen. Nicht-Atomwaffenstaaten müssen im Gegenzug alle ihre Atomanlagen Kontrollen der IAEO öffnen. Die anerkannten Atomwaffenstaaten haben sich in Artikel VI zur nuklearen Abrüstung verpflichtet. Indien aber rüstet weiter und verschließt internationalen Inspektoren auch in Zukunft viele Anlagen. Neu Delhi sollen also die mit einer NVV-Mitgliedschaft verbundenen Rechte zugesprochen werden, ohne dass es die mit einem Beitritt verbundenen Pflichten übernimmt.

Zudem würden Bemühungen um eine Universalisierung des NVV weiter erschwert, denn aus Sicht Indiens (und

2 Nordkorea hat Anfang 2003 seinen Austritt aus dem NVV erklärt. Allerdings ist umstritten, ob Pjöngjang tatsächlich alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, um diesen Schritt rechtswirksam werden zu lassen.

3 Vgl. The White House, Office of the Press Secretary "Joint Statement Between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh", Washington, D.C., 18. Juli 2005.

4 Singh erklärte am 17. August vor dem indischen Oberhaus, dass die gemeinsame Erklärung vom 18. Juli 2005 nur deshalb nicht von Indien als Kernwaffenstaat („nuclear weapons state“) sprach, weil dieser Begriff eine „besondere Konnotation“ im NVV hat, die Erklärung aber explizit die Existenz von Indiens militärischen Nukleareinrichtungen anerkenne. Singh, Manmohan: "Excerpts from Prime Minister's Reply to Discussion in Rajya Sabha on Civil Nuclear Energy Cooperation with the United States", New Delhi, 17. August 2006.

damit potenziell auch aus Israels und Pakistans Perspektive) entfiel durch die Gewährung des Zugangs zu Nukleartechnologie ein Grund, dem NVV beizutreten.

Sicherlich ist es wünschenswert, dass Indien weitere Atomanlagen internationalen Kontrollen öffnet. Solche Inspektionen schaffen Transparenz und sind ein Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Kontrolle aller Atomanlagen.⁵ Allerdings haben *Safeguards* in Kernwaffenstaaten allenfalls einen symbolischen Wert. Grundsätzlich sollen Sicherungsmaßnahmen Versuche, spaltbares Material für militärische Zwecke heimlich abzuzweigen, rechtzeitig aufdecken. Ein Zusatzprotokoll zu solchen Sicherungsmaßnahmen (das Indien ebenfalls abschließen will) schafft zudem die Rechtsgrundlage für Kontrollen, die geheime Nuklearaktivitäten (wie in Iran oder Nordkorea) aufspüren sollen. Beide Aufgaben kann die IAEA in Staaten, die erklärtermaßen bereits über Atomwaffen verfügen, *per definitionem* nicht erfüllen.

Laut dem indischen Plan zur „Separierung“ ziviler und militärischer Einrichtungen werden 14 von insgesamt 22 Atomreaktoren bis zum Jahr 2014 für internationale Kontrollen geöffnet. Wie die anerkannten Kernwaffenstaaten will Indien aber internationalen Kontrolleuren den Zugang zu Einrichtungen versperren, die militärisch genutzt werden. Alle militärischen Anlagen, die für die militärische Plutoniumproduktion zentralen „Cirus-“ und „Dhruva“-Reaktoren, alle Anlagen zur Plutoniumwiederaufarbeitung sowie alle im Zusammenhang mit der „Brütertechnologie“ stehenden Einrichtungen werden nicht kontrolliert. Die zwei größten Atomzentren – das Babha Atomic Research Centre und das Indira Gandhi Centre for Atomic Research – sollen für internationale Inspektoren komplett unzugänglich bleiben.

Zudem bleiben acht Reaktoren, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt werden, der IAEA verschlossen. Die indische Regierung allein entscheidet, welche neu zu bauenden Anlagen international kontrolliert werden.⁶

Die indische Regierung macht internationale Kontrollen zudem von internationalen Liefergarantien für Nuklearbrennstoff abhängig. Singh erklärte den Mitgliedern des Oberhauses des indischen Parlaments, dass die USA sich bereit erklärt hätten, die Kernwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und Russland zu einer dauerhaften Belieferung Indiens mit Kernbrennstoff zu bewegen. Trotzdem will sich Indien offensichtlich das Recht vorbehalten, internationale Sicherungsmaßnahmen zu suspendieren oder ganz zu beenden, sollte es zu Lieferunterbrechungen kommen.

Indien wäre der einzige Staat, dem das Recht zugestanden wird, *Safeguards* unter solche Vorbehalte zu stellen.

Der Atomdeal und nukleare Ausfuhrkontrollen

Exportkontrollen sind neben dem NVV das zweite Standbein internationaler Bemühungen, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern. Alle wichtigen Lieferländer haben sich in der NSG darauf verständigt, dass zivile Atomtechnologie nur an solche Staaten geliefert werden darf, die alle ihre Anlagen der Kontrolle der IAEA unterstellen. So soll verhindert werden, dass der Empfänger die gelieferten Güter militärisch zweckentfremdet oder an Dritte weitergibt.

Da Indien sich auch weiterhin weigert, alle Atomanlagen international überwachen zu lassen, muss die NSG ihre Regeln ändern, bevor die USA oder ein anderer der 45 Teilnehmer Nukleartechnologie oder nuklearen Brennstoff nach Indien liefern kann. Die USA haben vorgeschlagen, es künftig jedem NSG-Teilnehmer freizustellen, Indien mit Nukleartechnologie zu beliefern.

Ein solches Vorgehen stellt die Geschäftsgrundlage der NSG in Frage, denn es würde das eiserne NSG-Prinzip durchbrechen, dass Ausfuhrrichtlinien verbindlich und für alle NSG-Teilnehmer gleich sind. Dieser Grundsatz ist wichtig, um faire Wettbewerbsbedingungen für die Exportindustrien in den Teilnehmerstaaten zu schaffen. Im Zuge des Atomdeals hat Russland bereits Nuklearbrennstoff an Indien verkauft und damit geltende NSG-Richtlinien verletzt.

Gleiche und verbindliche Regeln verhindern zudem, dass Proliferationskandidaten strenge Exportrichtlinien in einem Lieferstaat umgehen, indem sie einfach bei einem anderen NSG-Teilnehmer einkaufen. Genau dies könnte Indien in Zukunft tun und es steht zu befürchten, dass dieses Tor sich künftig auch für weitere Staaten öffnet.

Denn die beabsichtigte Bevorzugung Indiens erweckt bereits Ansprüche anderer Länder, ihre außerhalb des NVV stehenden Klientenstaaten ebenfalls mit Atomtechnologie zu beliefern. China etwa hat angekündigt, Nukleartechnologie wieder in großem Umfang an Pakistan liefern zu wollen.⁷

5 Aus diesem Grund, aber unter anderem auch, weil er glaubt, dass die volle Nutzung der Kernenergie Indiens wirtschaftliche Situation verbessern kann, unterstützt der Generaldirektor der IAEA, Mohamed ElBaradei den Atomdeal. Vgl. ElBaradei, Mohamed: „Rethinking Nuclear Safeguards“, Washington Post, 14. Juni 2006.

6 Allerdings ist klar, dass nukleare Importe nur in solchen Anlagen genutzt werden können, die unter IAEA-Kontrolle stehen.

7 China kann gegenwärtig Nukleartechnologie im Rahmen von Projekten an Pakistan liefern, die vor dem Beitritt Chinas zur NSG im Jahr 2004 begonnen wurden. China und Pakistan haben im Frühjahr 2006 eine Reihe von neuen Nuklearprojekten vereinbart, die aber im Einzelfall erst durch die NSG genehmigt werden müssten.

Tabelle 1: Indiens Leistungsreaktoren

Name	Ort	Typ	Status	Netzkapazität in MWe	Netzanbindung seit	Safeguards geplant:
Kaiga-1	Karnataka	PHWR	in Betrieb	202 (220)	2000	militärisch
Kaiga-2	Karnataka	PHWR	in Betrieb	202 (220)	1999	militärisch
Kaiga-3	Karnataka	PHWR	Bau	202 (220)	2007	militärisch
Kaiga-4	Karnataka	PHWR	Bau	202 (220)	2007	militärisch
Kakrapar-1	Gujrat	PHWR	in Betrieb	202 (220)	1992	2012
Kakrapar-2	Gujrat	PHWR	in Betrieb	202 (220)	1995	2012
<i>Kudankulam-1</i>	<i>Tamil Nadu State</i>	<i>VVER</i>	<i>Bau</i>	<i>917 (1000)</i>	<i>2007</i>	<i>2007</i>
<i>Kudankulam-2</i>	<i>Tamil Nadu State</i>	<i>VVER</i>	<i>Bau</i>	<i>917 (1000)</i>	<i>2008</i>	<i>2008</i>
Madras-1	Tamil Nadu	PHWR	in Betrieb	155 (170)	1983	militärisch
Madras-2	Tamil Nadu	PHWR	in Betrieb	202 (220)	1985	militärisch
Narora-1	Uttar Pradesh	PHWR	in Betrieb	202 (220)	1989	2014
Narora-2	Uttar Pradesh	PHWR	in Betrieb	202 (220)	1992	2014
<i>Rajasthan-1</i>	<i>Rajasthan</i>	PHWR	<i>in Betrieb</i>	<i>90 (100)</i>	<i>1972</i>	<i>ja</i>
<i>Rajasthan-2</i>	<i>Rajasthan</i>	PHWR	<i>in Betrieb</i>	<i>187 (200)</i>	<i>1980</i>	<i>ja</i>
Rajasthan-3	Rajasthan	PHWR	in Betrieb	202 (220)	2000	2010
Rajasthan-4	Rajasthan	PHWR	in Betrieb	202 (220)	2000	2010
Rajasthan-5	Rajasthan	PHWR	Bau	202 (220)	2007	2007
Rajasthan-6	Rajasthan	PHWR	Bau	202 (220)	2007	2008
<i>Tarapur-1</i>	<i>Maharashtra</i>	<i>BWR</i>	<i>in Betrieb</i>	<i>150 (160)</i>	<i>1969</i>	<i>ja</i>
<i>Tarapur-2</i>	<i>Maharashtra</i>	<i>BWR</i>	<i>in Betrieb</i>	<i>150 (160)</i>	<i>1969</i>	<i>ja</i>
Tarapur-3	Maharashtra	PHWR	Bau	490 (540)	2006	militärisch
Tarapur-4	Maharashtra	PHWR	in Betrieb	490 (540)	2005	militärisch
	Total			6172 (6730)		
	Reaktoren (Bau)			2570 (2810)		
	Reaktoren (in Betrieb)			3602 (3920)		

Quelle: Federation of American Scientists, (<http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33292.pdf>) und Mian/Nayyar/Rajarman/Ramana 2006:33.

Kursiv: Diese Reaktoren sind bereits unter IAEA-Safeguards (INFCIRC-66) oder es ist vorgesehen, dass sie unter Safeguards kommen, unabhängig vom Separationsplan. *Kapazität:* Die Differenz zwischen Netz- und Bruttokapazität ist der Strom, der zum Betreiben des Kraftwerks nötig ist. *Abkürzungen:* PHWR: Pressurized Heavy Water Reactor (Druckschwerwasser-Reaktor des kanadischen CANDU-Design); BWR: Boiling Water Reactor (Siedewasser-Reaktor) VVER=Druckwasserreaktor russischer Bauart.

Der Atomdeal und Rüstungswettläufe in Asien

In den Verhandlungen mit den USA über das Atomabkommen hat Indien darauf geachtet, dass die eigenen nuklearen Aufrüstungspläne durch den Atomdeal nicht beeinträchtigt werden. Mit Erfolg, wie der indische Regierungschef Singh am 6. März 2006 im Parlament stolz verkündete und seinen Kurs damit gegen Kritik der politischen Rechten und Linken verteidigte. „Es wird keine Begrenzung unseres strategischen Programms [das indische Codewort für das Atomwaffenprogramm; die Autoren] geben und der Plan zur Trennung ziviler und militärischer Atomanlagen stellt sicher, dass ausreichend spaltbares Material und andere Grundstoffe vorhanden sein werden, um gegenwärtigen und künftigen Anforderungen unseres strategischen Programms zu genügen, die auf der Grundlage der Be-

drohungslage definiert werden ... Die Integrität unserer Nukleardoktrin und unsere Fähigkeit, eine glaubwürdige Minimalabschreckung sicherzustellen, sind ausreichend bewahrt worden.“⁸

Der Atomdeal vermeidet nicht nur jegliche Beeinträchtigung des indischen Kernwaffenprogramms, er schafft auch die Voraussetzungen für eine beschleunigte Aufrüstung. Eine Unterstützung des zivilen Atomprogramms wird indirekt auch dem indischen Atomwaffenprogramm zugute kommen. Der Grund: Indiens Uranreserven sind knapp. Schon jetzt reichen die eigenen Fördermengen lediglich zur Deckung von 2/3 des Bedarfs für zivile und militärische Zwecke. Ohne eine Aufhebung der Lieferbeschränkungen würde es bereits Ende 2006 zu Engpässen bei der Uranversorgung kommen. Wenn Indien weiterhin wie angekündigt die zivile Nutzung ausbauen und nuklear aufrüsten will, muss es daher kurzfristig Uran importieren.

Solche Uranimporte würden es Indien ermöglichen, die eigenen knappen Uranreserven vor allem oder sogar ausschließlich zur Atomwaffenproduktion einzusetzen. Eine Gruppe indischer und pakistanischer Fachleute hat errechnet, dass Importe nuklearen Brennstoffs für jene

8 Singh, Manmohan: “Text of PM Singh’s Statement to India’s Parliament on the Civil-Military Separation Plan”, New Delhi, 6. März 2006. (Übersetzung der Autoren).

Anlagen, die künftig unter internationaler Kontrolle stehen, Indien in die Lage versetzen würden, die Atomwaffenproduktion von gegenwärtig sieben Sprengköpfen auf 40-50 Atomwaffen jährlich zu steigern. Hinzu kommt, dass allein die abgebrannten Brennstäbe, die Indien nicht unter internationale Kontrolle stellen will, genug Plutonium für ungefähr 1.000 weitere Atomwaffen enthalten.

Obwohl Indiens Atomwaffenpolitik von einem Mantel der Geheimhaltung umgeben ist, gibt es kaum Zweifel daran, dass Neu Delhis Politik der „minimalen Abschreckung“ auf eine weitere atomare Aufrüstung hinausläuft. Indien beabsichtigt, sein Atomwaffenarsenal in den nächsten Jahren von gegenwärtig ca. 40-50 Bomben auf 300-400 land-, luft- und seegestützte Waffen auszubauen. Die Entwicklung von land-, luft-, und seegestützten Trägersystemen belegt, dass Indien über eine nukleare Triade wie die nuklearen Großmächte verfügen will.

Tabelle 2: Indiens nukleare Streitkräfte und ihre Trägersysteme

Typ/Name	Reichweite in km	Nutzlast in kg	Kommentar
Flugzeuge			
Mirage 2000	1.800	6.300	Indien besitzt ca. 40 dieser Art.
Jaguar	1.600	4.775	Indien besitzt ca. 131 dieser Art.
Raketen			
Agni I	700+	1.000	36 Mittelstreckenraketen sind seit 2004 in Armee-Einheiten integriert
Agni II	2.000+	1.000	36 Raketen sind in die Armee-Einheiten integriert
Agni III	3.000+	1.500	Befindet sich noch in der Entwicklungsphase
Prithvi I-III	150	1.000	Taktische Kurzstreckenrakete mit Flüssigkeitsantrieb der Armee. Sie ist stationiert soll aber zu einer Feststoffrakete weiterentwickelt werden
Seegestützte Raketen			
Dhanush	350	1.000	Modifizierte Version der Prithvi, die über Wasser verschossen werden kann
Sagarika	300+	?	U-Boot gestützte Rakete in der Entwicklungsphase; nicht vor 2010 einsatzbereit.

Quelle: Bulletin of the Atomic Scientists 5/2005, S. 73-75.

Indien hat als Gegenleistung für die Aufhebung der Nuklearsanktionen versprochen, die gleichen Verpflichtungen auf sich zu nehmen, wie die anerkannten Atomwaffenstaaten und dementsprechend zu handeln.⁹ Die bisherigen konkreten Rüstungskontrollpolitischen Zusagen der indischen Regierung bleiben aber weit hinter diesem selbst gesteckten Ziel zurück. Neu Delhi weigert sich, den Teststopp-Vertrag zu zeichnen, obwohl die anderen fünf anerkannten Kernwaffenstaaten dies bereits getan haben und hat lediglich versprochen, bis auf weiteres keine Atomwaffen zu testen.¹⁰ Da die Nukleartests von 1998 nicht zur Zufriedenheit indischer Atomwissenschaftler verliefen, besteht die Gefahr, dass Indien beschließt, weitere Nuklearwaffentests durchzuführen. Solche Tests durch Staaten außerhalb des NVV und des Teststopp-Vertrages dürften Tests in weiteren Schwellenstaaten nach sich ziehen und neue nukleare Rüstungswettläufe in Gang setzen.

Indien will außerdem weiter Spaltmaterial für Atomwaffen herstellen, obwohl alle fünf anerkannten Kernwaffenstaaten kein hochangereichertes Uran und Plutonium mehr für Kernwaffen produzieren.¹¹ Zwar erklärte Neu Delhi im Rahmen des Atomdeals, dass es ein Abkommen über das Verbot der Produktion spaltbarer Stoffe für militärische Zwecke unterstützen würde. Pikanterweise besteht Indien aber darauf, dass ein solcher Vertrag überprüfbar sein muss, während die Abrüstungsfeindliche Bush-Administration Verhandlungen über ein Ende der Produktion von waffenfähigen Spaltmaterialien blockiert, indem sie auf einem nicht-überprüfbaren Abkommen beharrt. Tatsächlich aber wollen sowohl die USA als auch die auf maximale Handlungsfreiheit bedachte Regierung Singh ein überprüfbares Verbot so lange wie möglich vermeiden.

Der Atomdeal und der Konflikt um das iranische Atomprogramm

Der Atomdeal erschwert Bemühungen um eine diplomatische Lösung im Atomkonflikt mit Iran. Die beabsichtigte Aufhebung der Nuklearsanktionen liefert Hardlinern in Teheran genau die Argumente, die ihnen zur Beibehaltung ihres Atomkurses ansonsten fehlen. Bereits zwei Wochen nachdem die USA und Indien ihre grundsätzliche Bereitschaft zur nuklearen Kooperation erklärt hatten, beklagte Ende Juli 2005 ein iranisches

9 Premierminister Singh erklärte am 18. Juli 2005, dass Indien im Rahmen des Atomdeals bereit wäre „to assume the same responsibilities and practices and acquire the same benefits and advantages as other leading countries with advanced nuclear technology, such as the United States“, zitiert nach: The White House, „Joint Statement“, a.a.O.

10 Entwürfe der amerikanischen Gesetzgebung sowie eine Klausel im Entwurf des bilateralen US-indischen Atomabkommens sehen vor, dass die USA die nukleare Kooperation beenden würden, sollte Indien erneut einen Atomtest durchführen. Indien lehnt jegliche Konditionierung der nuklearen Kooperation durch Rüstungskontrollverpflichtungen ab.

11 Premierminister Singh: „Unsere Position ... ist eindeutig. Wir sind nicht bereit, ein Moratorium für die Produktion von Spaltmaterial zur akzeptieren“ Singh, Manmohan: „Excerpts from Prime Minister’s Reply to Discussion in Rajya Sabha“, a.a.O.

Regierungsmitglied die amerikanische Doppelmoral: „Auf der einen Seite verweigern die USA einem Mitglied des Atomwaffensperrvertrags Nukleartechnologie, die für friedliche Zwecke genutzt werden soll, aber gleichzeitig arbeiten sie aus eigenständigen Motiven mit Indien zusammen, das außerhalb des Vertrages steht.“¹²

Die Bush-Administration gibt freimütig zu, dass sie mit zweierlei Maß misst. Der an der Aushandlung des Atomabkommens maßgeblich beteiligte Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium Nicholas Burns sagte in einer Rede am 6. April 2006: „Wir behandeln Indien, einen demokratischen, friedfertigen Freund, anders als Iran und Nordkorea, und wir sind stolz darauf ... Indien hält sich an die Regeln, Iran nicht. Wenn das ein System der Doppelmoral ist, dann sind wir stolz darauf, eine solche Doppelmoral für einen demokratischen Freund einzuführen.“¹³ Diese Haltung, die übrigens auch von der Bundesregierung geteilt wird,¹⁴ dürfte Iran weitere Sympathie unter jenen nichtpaktgebundenen Staaten eintragen, die angesichts der amerikanischen Atomwaffenpolitik ohnehin am Wert des NVV zweifeln.

Diese willkürliche Unterscheidung von genehmten und nicht-genehmten Atomprogrammen macht die Suche nach universellen und allgemein verbindlichen Spielregeln zur Verhinderung der Proliferation hinfällig. Zu Ende gedacht bedeutet der neue Ansatz, dass die USA nicht mehr die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als Problem sehen, sondern zunehmend zwischen guter und schlechter Proliferation unterscheiden. Bemühungen der EU, internationalen Nichtverbreitungsverträgen globale Gültigkeit zu verschaffen, wären gescheitert, sollte sich dieser Ansatz durchsetzen.

Den Atomdeal nachbessern

Bereits frühzeitig nach der Amtsübernahme Anfang 2001 hatte die Bush-Administration beschlossen, Indien als strategischen Partner in Asien aufzubauen. Die „größte Demokratie der Welt“ soll ein militärisches und politisches Gegengewicht zu China bilden. Hinzu kommt, dass Indien als Markt für amerikanische Produkte attraktiv ist. Sollte der Atomdeal durchgehen, hätten amerikanische Unternehmen gerade in den staat-

lich regulierten Nuklear- und Verteidigungssektoren einen Startvorteil gegenüber internationalen Konkurrenten. Diese geostrategischen und ökonomischen Interessen sind die Ursachen für den Kursschwenk der amerikanischen Indien-Politik. Sie sind es der Bush-Administration wert, multilaterale Nichtverbreitungsinstrumente wie den NVV – deren Wert viele in der US-Regierung ohnehin bezweifeln – zu schwächen.

Bevor die USA Indien mit Nukleartechnologie beliefern können, muss der US-Kongress einer Änderung der strengen amerikanischen Ausfuhrrichtlinien zustimmen. Das Repräsentantenhaus hat die entsprechende Gesetzgebung bereits auf den Weg gebracht und knüpft seine Zustimmung an mehrere Bedingungen.¹⁵ Unter anderem muss Indien einen „glaubwürdigen“ Plan zur Trennung von zivilen und militärischen Atomanlagen vorlegen, mit der IAEO Abkommen über die Überwachung ziviler Anlagen abschließen sowie aktiv einen multilateralen Vertrag über das Ende der Produktion waffenfähiger Spaltmaterialien unterstützen. Zudem machen die amerikanischen Abgeordneten eine Aufhebung amerikanischer Sanktionen von einer Zustimmung aller NSG-Teilnehmer abhängig und wollen verbieten, dass für den Atomwaffenbau besonders kritische Technologien überhaupt nach Indien exportiert werden können. Die Parlamentarier wollen sich zudem das Recht vorbehalten, die Einhaltung dieser Bestimmungen jährlich zu überprüfen und die Nuklearkooperation im Falle eines Vertragsbruchs durch Indien wieder zu beenden. In diesem Fall soll sich die US-Regierung auch international für eine erneute Sanktionierung Indiens einsetzen. Fast alle dieser Bedingungen sind von der indischen Regierung zurückgewiesen worden.

Damit hat die NSG das nächste Wort über den Atomdeal. Da die Gruppe immer im Konsens entscheidet, hat jeder der 45 Teilnehmerstaaten formal ein Vetorecht. Unterstützung für den Atomdeal kam bisher lediglich von den Atomwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und Russland.¹⁶ Kritik am amerikanischen Kurs haben neben China die traditionellen Abrüstungsbefürworter Irland, Neuseeland, Norwegen, Österreich und Schweden geäußert. Politische Schwergewichte wie Brasilien, Japan und Deutschland haben bisher keine klare Position bezogen.

Die Bundesregierung laviert seit Monaten, wie sie sich zum Atomdeal verhalten soll. Laut Presseberichten ist das Auswärtige Amt in der Frage gespalten. Während die Asienabteilung pragmatisch dafür plädiert, den Kurs der USA zu unterstützen, befürwortet die Abrüstungsabteilung stärkere Auflagen an Indien. Groß ist offen-

12 Zitiert in Tisdall, Simon: „Tehran accuses US of nuclear double standard“, The Guardian, 28. Juli 2005. (Übersetzung der Autoren).

13 Zitiert in Ruppe, David: „U.S. Acknowledges 'Double Standard' on India Deal“, Global Security Newswire, 12. April 2006. (Übersetzung der Autoren).

14 Am 19. April 2006 sagte der deutsche Botschafter in Indien, Bernd Mützelburg, der indischen Tageszeitung The Hindu: „[J]eder in Deutschland versteht, ... dass man Indien und Iran nicht vergleichen kann, nicht nur weil ein Staat Partner im NVV ist und der andere nicht, sondern auch weil Indien bewiesenermaßen ein zuverlässiger und verantwortungsvoller Staat ist, wenn es um die Nichtverbreitung geht.“ Zitiert nach Baruah, Amit: „The sky is the limit for Indo-German relationship“, The Hindu, 19. April 2006 [http://www.thehindu.com/2006/04/19/stories/2006041905671100.htm, eingesehen am 31.7.2006] (Übersetzung der Autoren).

15 Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Beitrags hatte der US-Senat die entsprechende Gesetzgebung noch nicht auf den Weg gebracht.

16 Paris will seit langem auf dem Nuklearsektor mit Indien zusammenarbeiten. Präsident Jacques Chirac hat bereits am 20. Februar 2006 ein entsprechendes Abkommen mit Neu Delhi unterzeichnet Vgl. Declaration by India and France on the Development of Nuclear Energy for Peaceful Purposes, New Delhi, 20. Februar 2006.

sichtlich die Angst, Washington oder Neu Delhi durch Kritik am Deal zu verärgern. Im Vorfeld des Staatsbesuchs des indischen Premiers Singh im April 2006 in Deutschland stellte der deutsche Botschafter in Neu Delhi Bernd Mützelburg immerhin schon klar: „[W]ir würden es gern sehen und sehen bereits, ... dass Indien mehr und mehr in den gleichen Rang hineinwächst wie die anderen Nuklearwaffenstaaten, mit denselben Rechten und mit denselben Verpflichtungen. Das ist ein Prozess, den wir gern unterstützen werden. Darum werden wir das zivile Nuklearabkommen mit den USA nicht ablehnen.“¹⁷

Seit diesem Vorstoß vermeidet die Bundesregierung in dieser für die Nichtverbreitung zentralen Frage jede Festlegung.¹⁸ Außenminister Frank-Walter Steinmeier fragte lediglich „ob nicht ein anderer Zeitpunkt für eine solche Vereinbarung mit Blick auf die laufenden Verhandlungen mit dem Iran günstiger gewesen wäre.“¹⁹ In einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Premierminister Singh im April 2006 verweigerte Bundeskanzlerin Angela Merkel eine klare Positionsfestlegung, stellte aber immerhin klar, dass Deutschland zunächst abwarten wolle, wie der US-Kongress entscheidet: „Dann wird man sich das in der *Nuclear Suppliers Group* anschauen“, so Merkel.²⁰ Die Bundesregierung scheint das Thema aussitzen zu wollen und versteckt sich dabei hinter Partnern und Verbündeten. Scheitert der Atomdeal in Washington oder in Neu Delhi, weil die indische Regierung nicht bereit ist, die Auflagen des US-Kongresses zu akzeptieren, bzw. das amerikanische Parlament nicht willens ist, die indischen Forderungen zu erfüllen, dann hat sich das Problem von selbst erledigt. Stimmt hingegen der US-Kongress dem Abkommen ohne größere Änderungen zu, kann die Regierung argumentieren, der Zwang der Notwendigkeiten mache eine deutsche Zustimmung zur Aufhebung der Sanktionen notwendig.

Im Bundestag überwiegen die Bedenken. Alle drei Oppositionsparteien haben Anträge eingebracht, die entweder für eine Beibehaltung des Lieferembargos plädieren oder die Bundesregierung auffordern, eine Zustimmung zum Deal an rüstungskontrollpolitische Zusagen Indiens zu knüpfen. In der Regierungskoalition ist man sich offensichtlich nicht einig, welche Position zum Atomdeal eingenommen werden soll.

Durch ihre passive Haltung vergibt die Bundesregierung jedoch die Gelegenheit, die Bedingungen einer Aufhebung der Nuklearsanktionen mitzubestimmen. Dies ist umso erstaunlicher als der Außenminister und die SPD die nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung

jüngst zu einem Leitthema deutscher Außenpolitik auserkoren haben. Insbesondere im ersten Halbjahr 2007, wenn Deutschland gleichzeitig die EU-Präsidentschaft und den G8-Vorsitz innehat, sollen nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung an Bedeutung gewinnen.

Zwischen einer bedingungslosen Zustimmung und einer totalen Ablehnung des Atomdeals gibt es Spielräume, die genutzt werden können, um Indien besser in das Netzwerk multilateraler Rüstungskontrollverpflichtungen einzubinden, ohne dass die transatlantischen oder deutsch-indischen Beziehungen Schaden nehmen müssen. Die Auseinandersetzung um die richtigen Bedingungen für eine Aufhebung der Nuklearsanktionen und damit um die nichtverbreitungspolitische Einbindung von Indien, Israel und Pakistan ist in vollem Gang. Ihr Ausgang wird wesentlich von den europäischen Rüstungskontrollbefürwortern wie Deutschland abhängen, denn nur sie haben das politische Gewicht, den Atomwaffenstaaten die Stirn zu bieten.

Da Indien dem Klub der anerkannten Atomwaffenstaaten beitreten möchte, ist es realistisch zu fordern, dass Neu Delhi zumindest die gleichen Regeln einhält wie diese Staaten. Konkret betrifft dies drei Bereiche.

Indien muss *erstens* die nuklearen Abrüstungsverpflichtungen des Artikel VI NVV anerkennen und die gleichen Rüstungskontrollschritte unternehmen wie die anerkannten Kernwaffenstaaten. Bevor die nuklearen Lieferbeschränkungen aufgehoben werden, muss Indien den Atomteststopp-Vertrag zeichnen und ein verbindliches Moratorium für die Produktion waffenfähiger Spaltmaterialien erklären. Die Lieferstaaten sollten klar machen, dass ein Verstoß gegen diese Verpflichtungen – etwa durch einen Atomwaffentest – zu einer erneuten Verhängung der Sanktionen führen würde.

Indien muss *zweitens* definieren, was es unter einer „glaubwürdigen Minimalabschreckung“ versteht und verlässliche Konturen seiner Atomwaffenpolitik benennen. Diese Transparenz ist notwendig, um die Gefahr regionaler Rüstungswettläufe zu verringern. Eine Weigerung Indiens, Umriss des eigenen Atomwaffenpotenzials offen zulegen, wäre zudem ein Indiz dafür, dass Indien auch zivile Lieferungen nutzen will, um seinen atomaren Aufrüstungskurs zu befördern.

Schließlich muss Indien zivile und militärische Brennstoffkreisläufe klar, dauerhaft und überprüfbar trennen. Alle, auch die noch zu errichtenden Anlagen, die nur teilweise zivilen Zwecken dienen, müssen dauerhaft unter *Safeguards* gestellt werden. Bevor die entsprechenden Kontrollabkommen mit der IAEA nicht in Kraft getreten sind, sollten die Lieferbeschränkungen nicht aufgehoben werden.

Diese Schritte wären aussagekräftige Belege, dass Indien bereit ist, sich an das globale Nichtverbreitungsregime anzunähern. Sie wären zudem Maßnahmen, die auf das Ziel einer atomwaffenfreien Welt hinführen.

17 Baruah, Amit, a.a.O.

18 Die Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen zum Thema blieb weitgehend inhaltsleer. Vgl. Bundestags-Drucksache 16/1373.

19 Steinmeier, Frank-Walter: „Die größte Herausforderung ist der Iran“, Interview in: Die Zeit, 23.03.2006.

20 Bundespressekonferenz: „Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem indischen Premierminister Singh in Hannover“, Berlin, 23.04.2006.

Dieses Ziel aufzugeben sowie von der Forderung abzurücken, dass Indien, Israel und Pakistan dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beitreten, hieße, das Scheitern des NVV einzugestehen. Damit wäre Deutschland auf die Linie der Bush-Regierung eingeschwenkt und hätte die Proliferation im Falle Indiens hingenommen. Auch am Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem indischen Atomprogramm entscheidet sich die Zukunft der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung insgesamt.

Die Autoren

Dr. Oliver Meier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und Internationaler Repräsentant und Korrespondent der Arms Control Association.

Dr. Götz Neuneck ist Leiter der Interdisziplinären Forschungsgruppe Abrüstung, Rüstungskontrolle und Risikotechnologien (IFAR) am IFSH und Mitglied im Council der Pugwash Conferences on Science and World Affairs.

Literatur

- Bundestags-Drucksache 16/1373: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Jürgen Trittin, Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Haltung der Bundesregierung zum Abkommen zwischen Indien und den USA zur nuklearen Zusammenarbeit, 4. Mai 2006.
- Daase, Christopher: „Der Anfang Vom Ende Des Nuklearen Tabus. Zur Legitimitätskrise Der Weltnuklearordnung“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 10. Jg., Nr. 1, 2003, S. 7-41.
- Krepon, Michael: „Kein Brennstoff für Indien“, in: Internationale Politik, 61. Jg., Nr. 8, August 2006, S. 48-53.
- Mian, Z./ Nayyar, A.H./ Rajaraman, R./ Ramana, M.V.: “Fissile materials in South Asia and the implications of the U.S.-India nuclear deal,” Draft report for the International Panel on Fissile Materials. Princeton: International Panel on Fissile Materials, 11. Juli 2006. [<http://www.fissile-materials.org/southasia.pdf>, eingesehen 31.7.2006]
- Mian, Zia / Ramana, M.V.: “Wrong Ends, Means, and Needs: Behind the U.S. Nuclear Deal With India”, in: Arms Control Today, 36. Jg., Nr. 1, Januar/Februar 2006, S. 11-17.
- Mützenich, Rolf: „Von guten und bösen Nuklearmächten“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 51. Jg., Nr. 8, August 2006, S. 905-908.
- Neuneck, Götz/Meier, Oliver: „In der Defensive: Europas Politik der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen“, in: Reinhard Mutz/ Bruno Schoch/ Corinna Hauswedell/ Jochen Hippler/ Ulrich Ratsch (Hrsg.): Friedensgutachten 2006. Münster: LIT-Verlag 2006, S. 198-207.
- Perkovich, George: India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Nonproliferation. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press 1999.
- Rice, Condoleezza: “Remarks of Condoleezza Rice at the House International Relations Committee on the U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative”, U.S. Congress, House of Representatives, Washington, D.C., 5. April 2006.