



Desaster, Durchbruch oder Dilemma?

Plädoyer für einen pragmatischen Umgang mit der indisch-amerikanischen Nuklearkooperation

EDITORIAL

Der empörte Aufschrei der Rüstungskontrollbefürworter war unüberhörbar: Wieder einmal eine außenpolitische Fehlentscheidung der amerikanischen Bush-Regierung – und dieses Mal mit dramatischen Folgen für die globale Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Was ist passiert? Die USA haben mit Indien, das dem Atomwaffensperrvertrag (NVV) bis heute nicht beigetreten ist, ein Nuklearabkommen geschlossen. Dieser „Atom-Deal“ wird es Indien zukünftig erlauben, Technologien und Material für sein ziviles Nuklearprogramm zu importieren. Im Gegenzug unterstellt es den zivilen Teil (nur diesen!) seines Nuklearkomplexes internationaler Aufsicht.

Damit kann Indien eigene Ressourcen in sein Nuklearwaffenprogramm fließen lassen, ohne dass die entsprechenden Anlagen kontrolliert werden. Bisher waren Nukleargeschäfte mit Ländern, die nicht dem NVV angehören, verboten.

Indien erhält so scheinbar eine attraktive Sonderregelung, die wenig Verpflichtungen, dafür aber interessante Perspektiven bietet. Die Liste der möglichen Folgen ist lang: Neues Wettrüsten in Südasien, Entwertung des NVV, Behinderung der globalen Abrüstung, „Bestrafung“ vertragstreuer Staaten usw. Carsten Rauch distanziert sich von dieser apodiktischen Verurteilung und versucht eine Bewertung aus einer anderen Perspektive: Was wäre gewesen, wenn der Deal nicht zustande gekommen wäre? Hätte das womöglich auch negative Auswirkungen gehabt? Sind die negativen Folgen wirklich zwangsläufig? Er wagt einen pragmatischen Blick und kommt zu überraschenden Ergebnissen. *Karin Hammer*



Zwei, die sich gut verstanden: Ex-U.S.-Präsident George W. Bush und der indische Premierminister Manmohan Singh. Während fast auf der ganzen Welt die Sympathiewerte für George Bush im Laufe seiner Amtszeiten rapide sanken, wurde der amerikanische Präsident in Indien immer beliebter. Foto: Picture alliance

Carsten Rauch

Am 20. Januar 2009 wurde Barack Obama zum 44. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika vereidigt und die Welt atmete auf. Die Hinterlassenschaft von George W. Bush, zumal in der Außenpolitik, wird gemeinhin als Katastrophe wahrgenommen: Die Lage in Afghanistan und im Irak ist nach wie vor dramatisch. Die Beziehungen zu Russland sind frostig. Neben dem „alten Europa“ gingen zuletzt auch vormals treue Verbündete auf Distanz zu Bushs „Krieg gegen den Terror“. Fast überall auf der Welt sind die Sympathiewerte der USA auf einem historischen Tiefstand – mit einer Ausnahme: Die Beziehungen zu Indien haben sich während der Bush-Regierung deutlich verbessert. Ausgerechnet in Indien, das den USA im Kalten Krieg stets die ebenso kalte

Schulter zeigte, ist die Beliebtheit der USA und ihres 43. Präsidenten so hoch wie nie zuvor.¹ Ein wichtiger Bestandteil dieser, schon unter Präsident Clinton begonnenen Annäherung, war der von Bush und dem indischen Premierminister Manmohan Singh ausgehandelte so genannte Atomdeal, ein Abkommen über indisch-amerikanische Nuklearkooperation.

Während die verbesserten Beziehungen zwischen den USA und Indien auch von Gegnern der Bush-Regierung allgemein als Erfolg anerkannt werden, ist dieser Deal auf enorme Kritik in den Medien, der Öffentlichkeit und vor allem in der „Rüstungskontroll-Community“ (siehe Randspalte S. 7) gestoßen. Eine interessante Ausnahme stellt, nebenbei bemerkt, der Chef der internationalen Atomenergiebehörde Mohamed el-Baradei dar, der den Deal in mehreren Interviews ausdrücklich lobte.

Ein gravierendes Manko im Umgang vieler Kritiker mit dem Abkommen bildet indes eine Art doppelter „Tunnelblick“. So versäumen sie es erstens, über das begrenzte Feld der Rüstungskontrolle hinauszuschauen. Zweitens gilt ihr Blick nur den Gefahren des Atomdeals. Sie unterlassen es damit, sowohl die Chancen des Abkommens angemessen zu würdigen als auch die möglichen Gefahren eines Scheiterns in den Fokus zu nehmen.

Dieser Standpunkt wird im Folgenden zunächst kurz Inhalt und Zustandekommen des Abkommens erläutern. Sodann werde ich mich mit vier zentralen Kritikpunkten auseinandersetzen, die von vielen Gegnern des Abkommens vorgebracht werden. Außerdem werden Gefahren diskutiert, die mit einem Scheitern des Deals verbunden gewesen wären, aber auch die Chancen des Atomdeals, die in der Debatte bisher zu kurz kommen. Zusätzlich werden Möglichkeiten vorgeschlagen, mit denen die Risiken des Abkommens abgemildert werden können. Abschließend wird gezeigt, dass das Abkommen zwar einige Gefahren für das Nichtverbreitungs-Regime birgt, aber aus realpolitischen Erwägungen trotzdem unumgänglich ist.

What's the deal?

Am 10. Oktober 2008 unterzeichneten die damalige US-Außenministerin Condoleezza Rice und ihr indischer Kollege Pranab Mukherjee in Washington den so genannten Atomdeal. Dieser beendet eine fast 35-jährige Isolation Indiens in Bezug auf zivile Nukleartechnik. 1974 hatte Indien, das den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) nie unterzeichnet hat, seinen ersten Atomtest durchgeführt. Die Operation „lächelnder Buddha“ wurde zwar als friedliche Nuklearexplosion deklariert, die nicht die Waffentechnik, sondern zivile Einsätze von Nuklearsprengungen, etwa im Kanalbau oder bei der Nutzbarmachung von unterirdischen Rohstoffen, voranbringen sollte. Diese Erklärung wurde aber von der Mehrheit der internationalen Gemeinschaft als Vorwand verstanden, der den wahren Zweck nur verbrämen sollte. Besonders die USA und Kanada waren verärgert, weil sie Indien zuvor mit Brennstoff und Reaktoren beliefert hatten. Die entsprechenden Verträge beinhalteten ausdrücklich, dass

Die Nuclear Suppliers Group (NSG)



Die Gruppe der nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group, NSG) wurde als Reaktion auf die indischen Atomversuche von 1974 gegründet. Ihre Mitglieder beschäftigen sich mit der Festlegung von internationalen Richtlinien zur Exportkontrolle von Materialien, die auch für den Bau von Nuklearwaffen benutzt werden können. Ihre Entscheidungen trifft sie im Konsens.

Mitglieder sind heute: Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, China, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Südkorea, Schweden, Schweiz, Tschechien, Türkei, Ungarn, Ukraine, USA, Weißrussland und Zypern.

dieses Material nur für friedliche Zwecke verwendet werden durfte. Eine Folge dieses Vertrauensbruchs war die Etablierung der NSG (Nuclear Suppliers Group), in der sich die nuklearexportierenden Staaten seit 1978 auf gemeinsame Export-Richtlinien verständigen. Diese Standards beinhalten heute unter anderem, dass nur an Staaten geliefert werden darf, die Mitglieder des NVV sind und alle ihre Nuklearanlagen von der internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) überwachen lassen. Beide Bedingungen werden von Indien nicht erfüllt, und so war es für die Entwicklung seines Nuklearprogramms bis Oktober 2008 fast ausschließlich auf eigene Ressourcen angewiesen.

Der Atomdeal ändert diese Situation.² Indien erklärt sich darin bereit, den größeren Teil seines Nuklearkomplexes, alle stromerzeugende Kraftwerke und sonstige zivile Installationen, insgesamt 14 von 22 Einrichtungen, bis spätestens 2014 unter IAEO-Safeguards zu stellen. Das heißt, die IAEO wird überwachen, ob für zivile Zwecke geliefertes Material im zivilen Nuklearkreislauf verbleibt. Die Kehrseite der Medaille: Jene Anlagen, die im Zusammenhang mit Indiens Nuklearwaffenprogramm stehen, bleiben von solchen Kontrollen ausgenommen.

Im Gegenzug lockern die USA ihre eigenen Exportrichtlinien und ermöglichen wieder die Lieferung von Technologie und

Materialien für Indiens ziviles Nuklearprogramm. Gleichzeitig machte sich Washington dafür stark, im Rahmen der NSG eine Ausnahmeregelung für Indien zu erwirken. Diese Zustimmung der NSG ist im September 2008 erfolgt. Ohne sie hätte das Abkommen nicht in Kraft treten können, denn der US-Kongress erklärte dies zur Voraussetzung für die eigene Zustimmung zum Deal. Dadurch erhält das bilateral gestartete Abkommen eine multilaterale Reichweite. Denn nun haben nicht nur die USA, sondern alle NSG-Mitglieder die Möglichkeit, mit Indien Nukleargeschäfte abzuschließen.

Das Abkommen stand allerdings mehrmals kurz vor dem Scheitern, z.B. im Herbst/Winter 2006, als der US-Kongress die für das Abkommen notwendigen Änderungen der amerikanischen Gesetzgebung verabschiedete und dabei deutlich mehr Bedingungen stellte, als Präsident Bush und Premierminister Singh ursprünglich vereinbart hatten; oder im Sommer 2007, als Washington und Neu Delhi das dazugehörige „123-Agreement“ aushandelten und in der Endfassung Meinungsunterschiede nur mühsam durch eine zweideutige Sprachregelung verdecken konnten; oder im Sommer 2008, als die indische Regierung über das Abkommen zu zerbrechen drohte und das Ausscheiden der (deal-kritischen) Linksparteien gera-

de noch durch die Aufnahme einer (deal-freundlichen) Regionalpartei in die Regierungskoalition kompensiert werden konnte; schließlich im Herbst 2008 auf einer dramatischen Sondersitzung der NSG in Wien. Dort drohte eine Gruppe von Staaten, die über die Rüstungskontrollpolitischen Implikationen des Deals besorgt waren, lange Zeit damit, einen Konsens zu blockieren, der auf Grund der internen Richtlinien der NSG notwendig war. Erst in letzter Minute – unter anderem durch die Vermittlung Deutschlands, das in der entscheidenden Sitzung turnusgemäß den Vorsitz hatte – konnte sie umgestimmt werden.

Desaster für die Non-Proliferation?

Rüstungskontrollexperten in Europa und Nordamerika sind sich darin weitgehend einig, den Deal abzulehnen. Der Hauptkritikpunkt lautet, die internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen würden durch das Abkommen in mehrfacher Hinsicht behindert oder gar torpediert: 1. Grundsätzlich sei versäumt worden Indien in Fragen der Rüstungskontrolle größere Zugeständnisse abzurufen. 2. Der Deal vereinfache für Indien die Möglichkeit zu weiterer Aufrüstung und feuere damit einen neuen Rüstungswettlauf in Südasien an. 3. Die Hoffnung auf eine globale Abrüstung aller Nuklearwaffen rücke in noch weitere Ferne. 4. Das globale Nichtverbreitungsregime (im Folgenden: NV-Regime) werde in seinen Grundfesten erschüttert. Im Folgenden werde ich die Berechtigung dieser vier Kritikpunkte überprüfen.

Kritikpunkt 1: Zu wenige Zugeständnisse Indiens

Viele Kritiker bemängeln, die USA hätten sich von Indien über den Tisch ziehen lassen und böten Neu Delhi eine große Menge an Zugeständnissen, ohne nur annähernd deren Gegenwert zu erhalten, insbesondere bezüglich der Rüstungskontrolle. Diese Kritik kommt in zwei Varianten daher: Variante eins geht davon aus, dass man auch unter den aktuellen Bedingungen deutlich mehr hätte erreichen können. Variante zwei bezweifelt dies und hätte den Deal lieber auf

einen späteren Zeitpunkt verschoben, um günstigere Bedingungen abzuwarten.

Tatsächlich kam es bei den Verhandlungen zu Fehlern, und manche Chancen blieben ungenutzt. Die USA hätten durchaus mehr Rüstungskontrollpolitisches Engagement zeigen können und sollen. Dass auf ernsthaftere Bemühungen in dieser Richtung verzichtet wurde, kann man Washington vorwerfen. Dieser Kritikpunkt ist unabhängig davon, ob die Gründe dafür in einem vorseilenden Gehorsam vor möglichen indischen Einwänden lagen oder aber in der Furcht, mit der Stärkung des NV-Regimes einen Stein ins Rollen zu bringen, der auch die USA selbst dazu hätte zwingen können, Korrekturen ihrer Politik vorzunehmen.

Auf der anderen Seite muss man festhalten, dass es äußerst fraglich erscheint, ob solche Bemühungen erfolgreich hätten sein können. Selbst über den real-existierenden Deal wäre die Regierung in Neu Delhi im Sommer 2008 fast gestürzt: Die kommunistischen Links-Parteien, auf deren Tolerierung das Kabinett von Premierminister Manmohan Singh angewiesen war, kündigten aufgrund des Deals ihre Unterstützung auf. Nur durch eine Regierungsumbildung und die Einbeziehung einer deal-freundlichen Regionalpartei in die Koalition konnte ein Sturz der Regierung verhindert werden. Eine an den Deal gekoppelte Unterzeichnung des umfassenden Atomteststoppvertrags (CTBT) oder eine groß angelegte Abrüstungsinitiative mit substantiellen indischen Beiträgen, wie von einigen Beobachtern gefordert, hätte die Regierung politisch aller Voraussicht nach kaum überlebt. Dies macht deutlich, dass in der momentanen Lage tatsächlich nicht viel mehr zu erreichen war. Variante eins der Kritik verliert damit viel von ihrer Stichhaltigkeit.

Doch wie sieht es mit Variante zwei aus? Hätte man der Versuchung eines Deals mit Indien nicht widerstehen können und sollen, bis in Indien eine Regierung an der Macht ist, die bereitwilliger Rüstungskontrollpolitische Konzessionen machen würde?

Interessant in diesem Zusammenhang, aber leider in der westlichen Diskussion sehr selten präsent, ist ein Blick auf die indische Debatte über den Deal. Es sind vor allem zwei Gruppen, die sich in Indien gegen den Abkommen wenden: Die nuklearen

Pro und Contra

The primary purpose of the Indo-US deal is to strengthen non-proliferation and not to scuttle it.

Mishra, Rajesh Kumar 2005: Indo-US Nuclear Deal and Non-Proliferation, in: Strategic Analysis 29: 4, 612-628.

History will say that with this agreement the world lost the last bit of an international tool to control the spread of nuclear weapons.

Kongressabgeordneter Rush Holt am 26. Juli 2006, zitiert nach: Boese, Wade 2006: Obstacles Remain for U.S.-Indian Deal, in: Arms Control Today 36: 7, in: <http://www.armscontrol.org/act/2006_09/usindia.asp>.

„Falken“, die ein möglichst großes Nukleararsenal für nötig halten, um Indien als Großmacht zu etablieren, und die extreme Linke, der gute Beziehungen zwischen den USA und Indien ein Dorn im Auge sind. Für den Deal setzt sich dagegen vor allem die regierende Kongresspartei ein, die Partei von Mahatma Gandhi, Jawaharlal Nehru und Rajiv Gandhi. Aber selbst sie verwehrt sich dagegen, die zivile Nuklearkooperation mit rüstungskontrollpolitischen Versprechen zu koppeln. Trotzdem, die denkbar rüstungskontroll-freundlichste Kraft ist bereits an der Regierung. Alle möglichen Regierungsalternativen stünden einer Einschränkung der indischen Souveränität und Autonomie in Nuklearfragen noch sehr viel skeptischer gegenüber. Interessant ist darüber hinaus, mit welchen Argumenten der rechte Flügel der hindu-nationalistischen BJP und die indischen Kommunisten den Deal bekämpfen: Es geht ihnen nämlich keineswegs darum, dass die rüstungskontrollpolitische Komponente im Deal zu kurz kommt, sondern sie befürchten genau das Gegenteil: dass Indien viel zu stark gebunden werde, sich vom Wohlwollen des Auslands und der IAEO abhängig mache und keine souveräne Nuklearpolitik mehr betreiben könne.

Natürlich ist grundsätzlich immer ein politisches Erdbeben möglich, das die Karten vollkommen neu mischen würde. Aber wahrscheinlich ist das nicht. Ganz im Gegensatz zur Vorstellung, Abwarten wäre die beste Option gewesen, kann man behaupten: Nur unter dem aktuellen Premierminister Manmohan Singh, der sogar bereit war, sein eigenes politisches Schicksal mit dem Atomdeal zu verknüpfen, bestand ein *window of opportunity* für eine grundsätzliche Neuordnung der Nuklearzusammenarbeit mit Indien, welches sich bereits nach den nächsten indischen Parlamentswahlen im Frühjahr 2009 wieder hätte schließen können.

Kritikpunkt 2: Neuer Rüstungswettlauf in Südasien

Ein weiterer Kritikpunkt am Atomdeal lautet: „Im labilen Dreieck der Atomwaffenbesitzer China, Indien und Pakistan dürfte die Unterstützung des indischen Atomprogramms [...] der Startschuss für eine neue Runde im regionalen Rüstungswettlauf sein.“⁴

Land	Erster Atomtest	Sprengköpfe	Selbsterklärter Nuklearwaffenstaat	Mitglied im NVV
USA	1945	10104	Ja	Ja
Russland	1949	16000	Ja	Ja
Großbritannien	1952	200	Ja	Ja
Frankreich	1960	350	Ja	Ja
China	1964	200	Ja	Ja
Israel	Unklar	60-190	Nein	Nein
Indien	1974	60-105	Ja	Nein
Pakistan	1998	50-60	Ja	Nein
Nordkorea	2006	0-10	Ja	Nein

Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2006 und stammen aus: *The Bulletin of the Atomic Scientists* 62: 4, 64-67.

Wie sieht die regionale Lage heute aus? Pakistan verfügt nach Expertenschätzungen über etwa 60 Atomsprengköpfe, Indiens Arsenal ist mindestens ebenso groß. Neu Delhi ist aber konventionell überlegen, was sich sowohl in der größeren Personalstärke der Armee als auch in der positiven Kampfbilanz gegenüber Pakistan manifestiert. Darüber hinaus ist Indien größer, bevölkerungsreicher und wirtschaftlich deutlich stärker als Pakistan. Nur aufgrund seiner Atomwaffen kann Pakistan heute noch beanspruchen, sich auf gleicher Augenhöhe mit Indien zu befinden. Ohne sie, wäre die indische Überlegenheit in allen anderen Bereichen noch viel augenfälliger. Regionalpolitisch hat sich also durch die Einführung von Nuklearwaffen auf dem Subkontinent Indiens Position eher verschlechtert als verbessert.

Von Kritikern wird moniert, dass der Atomdeal zumindest indirekt dem indischen Atomwaffenprogramm zugutekommen könnte; denn Indien könne jetzt seine eigenen Uranreserven vollständig in die Waffenproduktion stecken, ohne die zivile Nutzung zu beeinträchtigen. Wäre Indien zu einer dramatischen Aufrüstung fest entschlossen, bräuchte es dafür allerdings keineswegs das Nuklearabkommen. Eine Studie von Ashley Tellis zeigt, dass die angebliche Uran-Knappheit Indiens weit weniger dramatisch ist als allgemein angenommen wird.⁴ Zudem wird sie eher durch Mängel im Bereich des Uranabbaus verursacht als durch fehlende Uran-Vorkommen. Diese Mängel aber könnten, bei vorhandenem politischen Willen, relativ leicht behoben werden. Weiterhin verfügt Indien über große Mengen (bis zu 9000 Kilogramm) von *reactor-grade* Plutonium, welches zwar nicht das Material erster Wahl ist, trotzdem aber prinzipiell zum Bombenbau verwendet werden kann. Allein mit die-

sem Material könnte Indien mehr als 1100 Atomwaffen herstellen.⁵

Zudem: Warum sollte Indien ein Interesse daran haben, sich auf einen Rüstungswettlauf mit Pakistan einzulassen bzw. diesen anzufeuern oder auszulösen? Die indische Überlegenheit in nahezu allen anderen Bereichen macht dies unnötig. Außerdem hat sich Indien seit Beginn seiner Nuklearisierung für eine Doktrin der „minimalen glaubhaften Abschreckung“ ausgesprochen. Deren Eckpunkte sind im Einzelnen zwar nicht genau ausformuliert, aber die Ausrichtung ist doch eindeutig. Indische Planer haben des Öfteren zu verstehen gegeben, dass dafür kein Riesenarsenal benötigt werde. Die Doktrin setzt auf eine Triade der Trägersysteme (Bomber, Raketen, U-Boote). Um diese zu erreichen, wird Indien sein Arsenal in den nächsten Jahren wohl tatsächlich aufstocken. Dies wird jedoch a) unabhängig vom Deal geschehen und b) voraussichtlich bei Erreichen der „minimalen glaubhaften Abschreckungskapazität“ unabhängig von der Reaktion Pakistans beendet werden.

Wenn aber Indien keinen Rüstungswettlauf beginnen wird, bleibt doch die Frage offen, ob durch den Deal eine neue Rüstungsdynamik entstehen könnte, in der sich Pakistan genötigt fühlt, seine Unterlegenheit in fast allen anderen Bereichen durch eine Überlegenheit an Nuklearwaffen auszugleichen. Komplett von der Hand zu weisen ist dies sicher nicht. Gleichzeitig gilt es aber festzuhalten, dass die Unterlegenheit Pakistans bereits seit längerem massiv besteht und durch den Deal nicht signifikant gesteigert wird. Wenn sich Islamabad dafür entscheiden sollte, an der Rüstungsspirale zu drehen, dann aufgrund der grundsätzlichen, konventionellen wie nuklearen Unterlegenheit und unabhängig von der Implementierung des Deals, der al-

lenfalls indirekt zur Stärkung indischer Nuklearmacht beitragen könnte.

Man könnte noch einwenden, die Situation Indiens gegenüber Chinas gleiche derjenigen Pakistans gegenüber Indiens. Während Neu Delhi tatsächlich gegenüber dem schwächeren Pakistan keinerlei Aufrüstungswünsche verspüre, könnte es gegenüber dem stärkeren China Ambitionen entwickeln, die eigene Schwäche durch ein größeres Nuklearwaffenarsenal auszugleichen. Dies würde allerdings eine 180-Grad-Wendung gegenüber der proklamierten Doktrin der „minimalen glaubhaften Abschreckung“ bedeuten. Solange China selbst nicht massiv nuklear aufrüstet, was laut neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen zu Chinas Nuklearpolitik unwahrscheinlich ist⁶ oder gegenüber Indien eine deutlich aggressivere Außenpolitik vertritt, scheint dies eher fragwürdig.

Kritikpunkt 3: Behinderung der globalen nuklearen Abrüstung

Der Atomdeal wurde nicht einmal deklaratorisch mit der Forderung nach Nuklearwaffenabrüstung verbunden. Ein Kritiker befürchtet: „This will be interpreted by some as blatant evidence of contempt by the United States and other weapon states toward the requirements of Article VI [des NVV, CR]“.⁷ Dieser Artikel VI steht dafür, dass der NVV nicht nur eine Perspektive auf Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung nuklearer Waffen, sondern auch auf „allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“ beinhaltet.

Die Normen des Vertrages wurden auf Überprüfungskonferenzen immer wieder bekräftigt und gerade auch die Einhaltung der Abrüstungsnorm eingefordert. Tatsächlich haben die Nichtkernwaffenstaaten 1995 der unbefristeten Verlängerung des NVV nur deshalb zugestimmt (und dies 2000 bestärkt), weil die Kernwaffenstaaten versprochen, endlich ihre abrüstungspolitische Verpflichtung ernst zu nehmen. Zudem hat der Internationale Gerichtshof mittlerweile bestätigt, dass Artikel VI als konkrete Abrüstungsverpflichtung zu verstehen ist. Umso größer war die Enttäuschung, als diese Versprechen peu à peu von Washington bis Moskau wieder zurückgenommen wurden.

Der Druck der vertragstreuen Mehrheit auf die offiziellen Nuklearmächte wird immer größer und bekommt mittlerweile auch Unterstützung von unerwarteter Seite. Die ehemaligen US-Spitzenpolitiker Sam Nunn, William Perry, George Shultz und Henry Kissinger, allesamt keineswegs als „Tauben“ bekannt, starteten am 4. Januar 2007 mit ihrem Artikel „A World Free of Nuclear Weapons“ im Wall Street Journal eine neue Diskussion über die Sinnlosigkeit und Gefährlichkeit von Nuklearwaffen und kämpften seitdem als sinnbildliche „Reiter der Gegenapokalypse“ für eine nuklearwaffenfreie Welt. Dabei sind sie nicht etwa über Nacht zu idealistischen Utopisten bekehrt worden, sondern lassen sich von rationalen und durchaus interessenbestimmten Überlegungen leiten. Ob sie mit ihrer Initiative eine solche Dynamik entfachen können, dass rechtliche und moralische Überlegungen (aus dem NVV) und hartgesottene Realpolitik eine Symbiose eingehen und erste Schritte zu einer Abschaffung der Nuklearwaffen eingeleitet werden können, wird die Zukunft zeigen. Einstweilen ist aber, insbesondere nach ersten Äußerungen des frisch inaugurierten US-Präsidenten Barack Obama, nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung wieder an eine Spitzenposition der außenpolitischen Agenda zu setzen, verhaltener Optimismus angesagt.

Sollte es tatsächlich zu verstärkten internationalen Abrüstungsbemühungen kommen, dann werden diese kaum an Indien scheitern, für das die eigene nukleare Bewaffnung zwar nie ein Tabu, aber immer nur die zweite Wahl gegenüber einer Welt ohne Nuklearwaffen war. Neu Delhi wollte Kernwaffen nie um jeden Preis. Schon Jawaharlal Nehru sprach sich stets für eine nuklearwaffenfreie Welt aus und war einer der geistigen Väter des allgemeinen Teststoppvertrages. Sein Enkel Rajiv Gandhi unterbreitete in den 80er Jahren in der UNO-Generalversammlung einen Aktionsplan zur Abrüstung sämtlicher Nuklearwaffen bis zum Jahr 2010. Der aktuelle Premierminister Manmohan Singh wiederum unterstützte kürzlich eine Konferenz in Indien, die im Fahrwasser der Nunn/Perry/Shultz/Kissinger-Initiative über die Möglichkeit einer nuklearwaffenfreien Welt diskutierte. Im Februar 2008 bekannte er sich zudem auf einer Konferenz in Oslo ausdrücklich zum Ziel der Abschaffung aller Kernwaffen und

Chronik des Deals

Januar 2004

„Next Steps in Strategic Partnership“ (NSSP) zwischen Indien und den USA werden vereinbart. Eines der Ziele: Verbesserte Kooperation im Bereich der zivilen Nukleartechnologie.

März 2006

Bush besucht zum ersten Mal Indien. Indien präsentiert einen Plan zur Trennung seines zivilen und militärischen Nuklearsektors. Die USA thematisieren den Atomdeal erstmals in der NSG und schlagen erfolglos eine Ausnahmegenehmigung für Indien vor.

Juli 2006

Eine Delegation der IAEO besucht Indien um technische Aspekte eines Safeguards-Abkommens zu diskutieren. Das Repräsentantenhaus verabschiedet den „Henry J Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006.“

November 2006

Der Senat verabschiedet eine entsprechende Gesetzgebung.

Dezember 2006

Präsident George W. Bush unterzeichnet das Gesetz, das Indien erstmals seit etwa 30 Jahren wieder erlaubt, zivile Nukleartechnik aus den USA zu importieren. Zuvor müssen allerdings noch einige Voraussetzungen erfüllt werden.

Juli 2007

Die Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen zwischen den USA und Indien werden erfolgreich abgeschlossen.

Juli 2008

Die indischen Linksparteien entziehen der Regierung wegen des Atomdeals ihre Unterstützung. Die Regierung Singh gewinnt die darauf folgende Vertrauensabstimmung im indischen Parlament.

August 2008

Die IAEO verabschiedet das indien-spezifische Safeguards-Abkommen. Auf einem NSG Treffen kann kein Konsens über die Ausnahmegenehmigung für Indien erzielt werden.

September 2008

Nach einer Marathon-Sitzung stimmt die NSG schließlich einem neuen Entwurf für eine Ausnahmegenehmigung für Indien zu. Repräsentantenhaus und Senat stimmen dem Atomdeal zu.

10. Oktober 2008

Das Abkommen wird in Washington unterzeichnet.

auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 vertrat ein Mitglied des indischen Nationalen Sicherheitsrates ebenfalls diese Position.⁸

Hätte Indien nach den chinesischen Atomtests von 1964 nicht weiterhin Zurückhaltung bewiesen, sondern auf einen schnellen eigenen Test, von dem Experten vermuten, dass er seit etwa 1965 möglich gewesen wäre, gedrängt, wären die indischen Chancen, Nuklearwaffenstaat im Sinne des NVV zu werden, sicherlich gestiegen. Christian Wagner geht sogar noch etwas weiter. Er meint, dass „[e]in indischer Atomtest 1966 oder 1967 [...] Indien aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem anerkannten Nuklearstaat im NVV gemacht [hätte]“⁹. Denn im Sinne des NVV gelten jene Staaten als Nuklearwaffenstaaten, die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper hergestellt und gezündet haben. Stattdessen dauerte es mehr als ein Dutzend Jahre, bis einsatzfähige Sprengköpfe montiert wurden und ein weiteres Jahrzehnt, bis eine indische Regierung eine neue Testserie durchführte, um sich als Nuklearmacht zu etablieren. Erst als Indien mit all seinen Initiativen zur globalen Abrüstung scheiterte und sich zudem nuklear bedroht und ausgegrenzt fühlte, entschied es sich für die eigene offene Nuklearisierung, ohne aber das Ziel einer grundsätzlichen weltweiten nuklearen Abrüstung aufzugeben.

Kritikpunkt 4: Beschädigung des globalen NV-Regimes

Was die Wirkung des Atomdeals auf das globale NV-Regime¹⁰ betrifft, ist die Kritik eindeutig: “It undermines the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT) by devaluing the commitments made by non-weapon states in order to receive peaceful nuclear technology assistance, and by weakening weapon-state commitments under Article I.”¹¹

Der Atomdeal ist in der Tat mit den Grundgedanken des NVV nicht vereinbar. Die Tatsache, dass hier Sonderrecht geschaffen wird, das eine Nicht-Vertragspartei besser stellt als viele vertragstreue Vertragsparteien, ist problematisch.

Insbesondere die destruktive Wirkung, die das Abkommen auf vertragstreue Nichtkernwaffenstaaten innerhalb des NVV ha-

ben könnte, ist besorgniserregend. Staaten, die sich der Ungleichbehandlung bewusst werden, könnten ihre Mitgliedschaft im NVV überdenken. Aus ihrer Sicht ist Indien für seine Sturheit belohnt worden. Es kann Sonderrechte in Anspruch nehmen, die es gegenüber vertragstreuen NVV-Mitgliedern bevorzugen, die für Kooperation im zivilen Nuklearbereich der militärischen Option entsagen müssen. Indien hingegen hat nach dem Deal durch seine Nichtmitgliedschaft keinerlei Nachteile mehr. So könnten einerseits Befürworter eines Austritts aus dem NVV gewichtige Argumente finden, die es vorher nicht gab. Andererseits könnten einige bisher vertragstreu handelnde Staaten, die in ihren Augen erfolgte Entwertung des NVV zum Anlass nehmen, zwar innerhalb des Regimes zu verbleiben, aber die Vertragseinhaltung nicht mehr für so wichtig zu halten. Zudem könnten sich Vertragsbrecher und Nichtmitglieder in ihrem Weg bestätigt fühlen und sich der Hoffnung hingeben, eines Tages ebenfalls eine „indische Lösung“ angeboten zu bekommen.

Allerdings sollte angesichts dieser Risiken nicht vergessen werden zu untersuchen, welche Folgen die möglichen Alternativen mit sich bringen würden und ob nicht trotz allem auch Chancen mit dem Deal verbunden sind.

Die Kritiker des Abkommens weisen zu recht darauf hin, dass ein wichtiges Ziel des Nonproliferationsregimes in dessen Universalisierung liegt; das heißt, perspektivisch sollten alle Staaten dem NVV beitreten. Solange keine abenteuerliche rechtliche Konstruktion aufgetan wird¹² und solange am Ziel der Universalisierung festgehalten wird, solange bleiben daher zwei idealtypische Möglichkeiten: Entweder Indien rüstet seine Nuklearwaffen ab und tritt dem NVV bei oder Indien behält seine Nuklearwaffen und bleibt dem NVV fern.

Würde man das Ziel der Universalisierung dagegen zunächst zurückstellen und auf den indischen Beitritt zum NVV verzichten, würde sich zudem eine pragmatische dritte Möglichkeit ergeben: Das weiterhin nuklear bewaffnete Indien bliebe weiterhin außerhalb des NVV, würde aber so weit nur irgend möglich an das Regime und damit an seine Prinzipien, Normen und Regeln angebunden.

Wie hätte sich ein Scheitern des Deals also ausgewirkt? Kaum positiv. Denn dass Neu

Delhi, das der weltweiten Isolation schon seit 1974 trotzt und heute ohne Zweifel deutlich stärker aufgestellt ist als in den 1970er, 1980er und auch noch 1990er Jahren, als Dank für eine abermalige Demütigung gleichsam zu Kreuze kriechen, seine Atomraketen verschrotten und fügsam um die Aufnahme in den NVV bitten würde, das kann niemand ernstlich annehmen.

Würde wenigstens das indische Nuklearwaffenprogramm entscheidend behindert? Auch das ist sehr zweifelhaft. In der Tat müsste Indien vermutlich eine Entscheidung treffen, ob in Zukunft eher das zivile oder das militärische Nuklearprogramm forciert werden soll. Aber ob es in diesem Fall tatsächlich auf seine Atomwaffen verzichten würde, erscheint angesichts des indischen Statusbewusstseins äußerst unwahrscheinlich. Wahrscheinlicher wäre ein Verzicht auf den ambitionierten Plan, bis zum Jahre 2020 25% statt derzeit 3% seines Energiebedarfs aus Kernkraftwerken zu gewinnen. Stattdessen würde Neu Delhi dann wohl noch mehr als bisher auf Kohle setzen. Zudem würde Indien vermutlich seine Bemühungen, das Ende seiner nuklearen Isolation zu erwirken, keinesfalls aufgeben, sondern vielmehr den Adressaten wechseln und sich beispielsweise an Moskau wenden. Bei aller berechtigten Kritik an Washington muss man der US-Regierung jedoch einige Punkte zugutehalten: 1. dass sie stets auf die Kontrolle des zivilen indischen Nuklearsektors durch die IAEO gepocht hat; 2. dass sie, gebunden durch US-Gesetze und verpflichtet durch den Kongress, nicht komplett unilateral, sondern in Verbindung mit der NSG, wenn schon nicht mit der NVV-Vertragsgemeinschaft, voranschritt; 3. dass sie deutlich gemacht hat, auch wenn man das in Neu Delhi nicht gerne hört, dass ein neuerlicher Atomtest das Ende der Kooperation nach sich ziehen würde. Wenn sich Indien dagegen nach einem möglichen Scheitern der Verhandlungen mit den USA an Russland oder China gewandt hätte, dann wäre es fraglich gewesen, ob diese Staaten größere Skrupel gehabt hätten als Washington. Schließlich half Moskau Neu Delhi bereits in den 1990er Jahren unter Ausnutzung von Vertragslücken einige Male aus und Peking hatte zu keiner Zeit Bedenken bei der Nuklearkooperation mit dem Nicht-NVV-Mitglied Pakistan.

Unabhängig davon, welche dieser Varianten einem Scheitern des Atomdeals folgen



Modernes Indien: Atemberaubende Wachstumsraten in Wirtschaft und Handel, Ausbau als Forschungs- und Entwicklungsstandort. Mumbai (ehemals Bombay) ist das wirtschaftliche Zentrum Indiens. Exklusive Bürohochhäuser, Luxuslimousinen und in manchen Gegenden die höchsten Immobilienpreise der Welt sind in der Stadt zu finden. Die Kehrseite: Mehr als die Hälfte der 13,7 Millionen Einwohner lebt in Slums ohne Wasseranschluss und Kanalisation. Täglich strömen mehr Menschen aus dem verarmten Hinterland in die Stadt. Hier auf dem Bild zu sehen: Slums in unmittelbarer Nähe der Bombay Stock Exchange, der ältesten Börse Asiens und zweitgrößten Börse Indiens.

Foto: Picture alliance

würde: Keine davon fördert in irgendeiner Form die aus Sicht der Rüstungskontrolle präferierte Entwicklung (Abrüstung und NVV Beitritt); im Gegenteil, durch ein erneutes Brüskieren würde man in Neu Delhi nur diejenigen bestärken, die im NV-Regime ein Unterdrückungsinstrument sehen, das die Welt dauerhaft in „haves“ und „have-nots“ aufteilt. Die skizzierte Möglichkeit einer graduellen Integration Indiens in die internationale nukleare Ordnung fiele daher ebenfalls aus.

Interessanter ist aber ohnehin die Frage, welche Folgen das tatsächliche In-Kraft-Treten des Deals haben wird. Zunächst einmal: Eine indische Nuklearabrüstung und einen baldigen NVV-Beitritt wird der Deal sicher nicht fördern. Die Beibehaltung seines Nuklearwaffenarsenals war für Indien von Anfang an die *conditio sine qua non*, und es gibt keine Anhaltspunkte dafür, kurz- oder mittelfristig eine Politikänderung zu erwarten, solange nicht auch die anderen Nuklearwaffenstaaten ihre Arsenale zur Disposition stellen. Soweit ist also noch kein erkennbarer Unterschied zu den Szenarien nach dem Scheitern des Abkommens in Sicht. Ein bedeutender Unterschied spielt sich allerdings auf einer anderen Ebene ab: Zwar behält Indien sein Nuklearwaffenarsenal, aber die indische Wahrnehmung dürfte sich dramatisch von der nach einem Scheitern des Ab-

kommens unterscheiden. Ein Abbruch nach bereits begonnenen Verhandlungen hätte die ohnehin vorhandenen Vorbehalte Indiens gegen die Intentionen des NV-Regimes und die es tragenden Industriestaaten des Nordens noch extrem und nachhaltig gesteigert. Dagegen könnte sich durch die Implementierung des Deals in Indien vielmehr die Überzeugung durchsetzen, dass das NV-Regime nicht dermaßen ablehnenswert ist, dass die Inspektoren der IAEO keineswegs Industriespionage betreiben und dass keine weltweite Verschwörung zur Aufrechterhaltung der „nuklearen Apartheid“ und zur Kleinhaltung Indiens existiert.

Ein solcher Wahrnehmungswandel in Indien mag zunächst als nicht besonders wichtig erscheinen, aber tatsächlich könnte er eine, wenn nicht sogar die, entscheidende Voraussetzung sein, um eines Tages doch noch den Vertragsbeitritt Indiens zu verwirklichen oder sich einem solchen maximal anzunähern. Daher sind bereits die kleinen Schritte des Deals deutlich mehr als nur Symbolik. Sie ermöglichen zumindest eine Entwicklung, in der sich Indien - nicht von heute auf morgen, aber graduell - mit den Bestimmungen des NV-Regimes anfreunden oder diese übernehmen und somit den Status eines virtuellen Mitgliedes einnehmen könnte. Auch die Wirkung der IAEO-*Safeguards* kann dazu beitragen. Kritiker

Die große Kritik – zum Nachlesen:

Arms Control Association 2006: Seeing Through the Spin: ‚Critics‘ Rebut White House on the U.S.-India Nuclear Cooperation Plan, in: www.armscontrol.org/pressroom/2006/20060309_India_Critics_Rebut_WH

Carter, Jimmy 2007: Atomwaffensperrvertrag - Das indische Problem, in: Süddeutsche Zeitung, 21.09.2007, in: www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/329/134076

Kimball, Daryl G. 2008: Statement of Daryl G. Kimball, Arms Control Association Executive Director, on the U.S.-Indian Agreement for Nuclear Cooperation, in: www.armscontrol.org/node/3363

Kimball, Daryl G. und McGoldrick, Fred 2007: U.S.-Indian Nuclear Agreement: A Bad Deal Gets Worse, in: www.armscontrol.org/pressroom/2007/20070803_IndiaUS

Meier, Oliver und Neuneck, Götz 2006: Der Atomdeal zwischen Indien und den Vereinigten Staaten: Nukleare Nichtverbreitung am Scheideweg. Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Ausgabe 40/2006, Hamburg

Mian, Zia und Ramana M. V. 2006: Wrong Ends, Means, and Needs: Behind the U.S. Nuclear Deal With India, in: Arms Control Today 36: 1, in: www.armscontrol.org/act/2006_01-02/JAN-FEB-IndiaFeature.asp

Krepon, Michael 2006: Kein Brennstoff für Indien, in: Internationale Politik 61: 8, 48-52

Motz, Kelly und Milhollin, Gary 2006: Seventeen Myths About the Indian Nuclear Deal: An Analysis of Nuclear Cooperation with India, in: www.wisconsinproject.org/countries/india/Seventeen_Myths.htm

Weiss, Leonard 2006: The Impact of the U.S.-India Deal on the Nonproliferation Regime, in: www.armscontrol.org/events/200602015_Weiss_Prepared_Remarks

mögen sie als „zahnlose Tiger“ schmähen, da sie nicht auf den militärischen Teil des indischen Nuklearprogramms angewendet werden. Gleichwohl können sie aber dazu dienen, das souveränitäts- und statusbewusste Indien an internationale Kontrollen zu gewöhnen und damit eine wichtige Vorbereitungsfunktion erfüllen für den Tag X einer beginnenden globalen Nuklearrüstung: Denn in diesem Fall muss es möglich sein, das waffenfähige Material in allen Staaten vollständig zu erfassen. Dass heute gerade die Nuklearwaffenstaaten, die offiziellen wie die inoffiziellen, mit einer solchen „Materialbuchhaltung“ durch die IAEO keinerlei Erfahrungen haben, wird weithin als äußerst problematisch angesehen.

Angesichts der Tatsache, dass das Nuklearabkommen Vorteile für das NV-Regime allenfalls in kleinen Schritten befördert, könnte man versucht sein, die Position zu vertreten, dass unter den gegebenen Umständen die Fortführung des Status quo am wünschenswertesten gewesen wäre. Denn damit hätte man zumindest die Risiken des Deals, insbesondere den Bruch einiger wichtiger NV-Normen, verhindern können. Doch dieser Gedankengang ist, wenngleich verführerisch, nicht folgerichtig. Vor Beginn jeglicher Verhandlungen konnte man noch anführen, die Beibehaltung des Status quo bringe wenigstens keine weiteren Nachteile. Doch Vorteile wären durch weiteres Abwarten auch kaum zu erwarten: Wie bereits dargestellt wurde, sind die Aussichten auf ein besseres Abkommen unter jeder denkbaren anderen indischen Regierung geringer als unter der derzeitigen. Nachdem die Verhandlungen einmal aufgenommen wurden, muss man konstatieren, dass deren Abbruch oder Scheitern eben nicht einer Rückkehr zum ursprünglichen Status quo, sondern einer Situation des Status quo plus einer nochmals verstärkten indischen Verärgerung über das NV-Regime aufgrund der Zurückweisung durch dessen Protagonisten entsprochen hätte.

Maßnahmen zur Minimierung der Risiken

Obwohl mancherlei Kritik am Deal bei Lichte betrachtet übertrieben erscheint, ist er doch mit einigen Risiken verbunden. Am gravierendsten ist sicherlich die Gefahr, dass

Exklusiver Club: Die Atommächte



Derzeit verfügen neun Staaten über Nuklearwaffen. Die offiziellen Atommächte USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China (schwarz gefärbt). Dazu kommen Israel, Indien und Pakistan, die den Nichtverbreitungsvertrag nicht unterzeichneten, sowie Nordkorea (dunkelgrau gefärbt), das vor seinen Atomtests wieder austrat.

er dazu führen könnte, dass andere Staaten das globale NV-Regime als entwertet ansehen und ihre Politik dementsprechend ausgestalten. Doch wenn es schon nicht möglich ist, diesem Risiko komplett zu entgehen, sollte es zumindest ein wichtiges Ziel sein herauszuarbeiten, wie es abgemildert oder minimiert werden kann.

Keine weiteren Ausnahmen zulassen!

Bedenklich genug ist, dass der Deal dazu führen wird, dass sich zahlreiche vertragstreue NVV-Mitglieder durch die einseitige Bevorzugung Indiens betrogen fühlen. Noch fataler aber wäre es, wenn aus diesem Einzelfall eine ganze Kette von Sondervereinbarungen entstünde, die in ihrer Gesamtheit das NV-Regime deutlich entwerten würden. Diese Gefahr ist real und wird auch von den Kritikern des Abkommens beschworen: „Weakening export controls for India will automatically weaken them for Iran, Pakistan, and even terrorist groups who might want to buy the means to make mass destruction weapons.“¹³ Auch Daryl Kimball und Fred McGoldrick von der renommierten Arms Control Association sehen dieses Problem: „By making a special exemption for India, the approach will make it even more difficult to enforce existing rules with states such as Iran and North Korea and to convince other states to accept tougher nonproliferation standards in the years ahead.“¹⁴ In der Tat meldeten nach Abschluss

des Abkommens bisherige nukleare Parias Wünsche an, ebenso wie Indien eine Sonderbehandlung zu erhalten und einige Lieferstaaten erwogen, vergleichbare Atomdeals mit den eigenen Freunden abzuschließen.

Um diese negativen Folgen abzumildern, sollten die Nuclear Suppliers Group und die sie tragenden Einzelstaaten zweifelsfrei deutlich machen, dass der Deal einzigartig bleiben wird. Wenn es Staaten gibt, die der Ansicht sind, dass etwa Teheran, Islamabad und Pjöngjang für ähnliche Ausnahmeregelungen prädestiniert seien wie Neu Delhi, dann wäre es an ihnen, das vor der internationalen Gemeinschaft zu begründen. Als Mitglieder der NSG müssten sie, ebenso wie im aktuellen Fall die USA, einen Konsens erwirken, um Ausnahmen für ihre Klienten zu erreichen. Denn entgegen des Ansinnens einiger anderer Staaten setzten sich die USA mit ihrem Wunsch durch, eine Indien-spezifische Ausnahmeregel zu erlassen und nicht etwa feste Kriterien zu etablieren, die in Zukunft jederzeit wieder in Anspruch genommen werden können. Die NSG wird also über jeden auftretenden Fall neu zu entscheiden haben und sollte, um weiteren Schaden vom NV-Regime abzuhalten, sämtliche weitere Interessenten abweisend behandeln.

Flankierende Maßnahmen zur Stärkung der Rüstungskontrolle

Doch neben diesem eher passiven Ansatz gibt es auch aktive rüstungskontrollpoli-

tische Möglichkeiten, vor allem für die offiziellen Kernwaffenstaaten, um negativen Folgen des Deals entgegenzuwirken. Wichtig wäre vor allem eine energische Anstrengung der neuen US-Regierung, dem CTBT beizutreten und dabei China mitzuziehen. Empfinden es indische Sicherheitspolitiker heute als unzumutbar, von ihnen die Mitgliedschaft in einem Vertrag zu verlangen, den diese zwei wichtigen Staaten ebenfalls noch nicht ratifiziert haben, so würde sich diese Frage ganz anders stellen, wenn alle offiziellen Nuklearwaffenstaaten dessen Einschränkungen unterlägen.

Weiterhin wäre es wichtig, mit Indien über einen Beitritt zu einem Vertrag zum Verbot der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (FMCT) zu verhandeln. Mit einem solchen Vertrag soll die Herstellung von waffenfähigem Uran und Plutonium international verboten werden. Grundsätzlich hat sich die indische Regierung dazu bereit erklärt. Deutschland könnte hier die Initiative ergreifen: Berlin teilt mit Neu Delhi die Position, die von der Bush-Regierung vor einiger Zeit verworfen wurde, dass ein solcher Vertrag ein wirksames Verifikationssystem braucht. Ein hoffnungsfrohes Zeichen könnte es sein, dass die neue US-Außenministerin Hillary Clinton im US-Senat einen verifizierbaren FMCT ausdrücklich als wichtiges Ziel ihrer Außenpolitik benannte.

Schließlich wäre auszuloten, unter welchen Umständen sich auch die kleineren Kernwaffenstaaten darauf einlassen würden, Obergrenzen für ihre Arsenale festzulegen, also einen möglichen Rüstungswettlauf präventiv zu unterbinden. Mit einer solchen „Kappung“ wäre zum ersten Mal die Einbeziehung aller Kernwaffenbesitzer in ein globales Rüstungsbegrenzungs-system erreicht.

Solche Schritte wären sichtbare Anstrengungen der Nuklearwaffenstaaten, ihren Abrüstungsverpflichtungen unter Artikel VI des NVV nachzukommen. Sie würden darüber hinaus endlich eine bessere Perspektive für eine Einbindung Indiens und der übrigen Nuklearwaffenbesitzer, die außerhalb des NVV stehen, eröffnen.

Geostrategischer Geniestreich?

Die Diskussion in den letzten Abschnitten hat gezeigt, dass die Kritik am Atomdeal

zwar keineswegs an den Haaren herbeigezogen ist, sondern im Gegenteil korrekt auf mehrere Schwachstellen oder Nachteile hinweist. Sie zeigte aber ebenfalls, dass dabei bisweilen über das Ziel hinausgeschossen wird und über die vertretbaren Kritikpunkte hinaus Gefahren heraufbeschworen werden, die einer genaueren Überprüfung nicht stand halten. Auch werden die Chancen übersehen, die sich aus dem Deal für die Rüstungskontrolle ergeben könnten.

Dennoch, große Teile der Kritik sind und bleiben berechtigt. Schaut man nur auf die direkten rüstungskontrollpolitischen Folgen mag es konsequent sein, das Abkommen trotz der hier dargestellten Relativierung einiger Kritikpunkte und trotz der angesprochenen Möglichkeiten zur Schadensminimierung aufgrund seiner manifesten und unmittelbaren regimeschädigenden Wirkung und der eher vagen und prospektiven Chancen als Fehler zu verurteilen. Wenn hier die These vertreten werden soll, der Deal sei trotz allem eben doch sinnvoll, reicht es daher nicht aus, nun wiederum die übertriebene Kritik zu kritisieren. Stattdessen müssen zusätzlich die positiven Folgen der Nuklearkooperation mit Indien gezeigt werden oder welche Gefahren sich ergäben, wenn diese nicht zustande gekommen wäre.

Chancen für die Zukunft

In der zukünftigen Weltordnung wird Europa aller Voraussicht nach stärker an die Peripherie und Asien stärker ins Zentrum der Weltpolitik rücken. Neue Akteure, allen voran Indien und China, steigen angesichts anhaltend hoher Wachstumsraten unweigerlich in die internationale Spitzengruppe auf und sind sich dessen auch bewusst. Die Konsequenz scheint klar: „By midcentury, the U.S.-China-India relationship may be the most important in the world“.¹⁵

Wie lange die USA ihre Spitzenposition werden halten können, ist fraglich. Es ist nicht auszuschließen, dass sie bereits innerhalb einer Generation von China als größte Volkswirtschaft der Welt abgelöst werden und dass Indien einige Jahre später nachziehen wird.

Solche Überholvorgänge sind, so zeigt die Forschung, häufig unruhige Zeiten, die mit Konflikten oder gar Kriegen einhergehen.

Anmerkungen

- 1 Pew Global Attitudes Projects 2008: Global Public Opinion in the Bush Years (2001-2008), in: <<http://pewglobal.org/reports/pdf/263.pdf>>.
- 2 Vgl. Müller, Harald und Rauch, Carsten 2007: Der Atomdeal - Die indisch-amerikanische Nuklearkooperation und ihre Auswirkungen auf das globale Nichtverbreitungsregime, Frankfurt am Main.
- 3 Meier/Neuneck (siehe Randspalte S. 7), S. 1
- 4 Vgl. Tellis, Ashley J. 2006: Atoms for War? U.S.-Indian Civilian Nuclear Cooperation and India's Nuclear Arsenal, Washington D.C.
- 5 Ramana/Zian (siehe Randspalte S. 7).
- 6 Lewis, Jeffrey 2007: The Minimum Means of Reprisal: China's Search for Security in the Nuclear Age, Cambridge
- 7 Weiss (siehe Randspalte S. 7).
- 8 Narayanan, Mayankote Kelath 2009: Non-Proliferation, Arms control and future of nuclear weapons; is zero possible? Vortrag auf der 45. Munich Security Conference/Münchener Sicherheitskonferenz, 6.-8. Februar 2009.
- 9 Wagner, Christian 2005: Die ‚verhinderte‘ Großmacht? - Die Außenpolitik der Indischen Union, 1947-1998, Baden-Baden, S. 41
- 10 Das NV-Regime umfasst mehr als nur den NVV, auch wenn dieser ein wichtiger Teil davon ist. Eine Übersicht über das gesamte Regime und dessen derzeitigen Herausforderungen bietet: Franceschini, Giorgio 2008: Assessing the nuclear non-proliferation regime: What are the loopholes? What are the challenges? in: Bouterin, Grégory (Hrsg.): Europe Facing Nuclear Weapons Challenges, Brüssel, 155-180.

Fortsetzung auf Seite 11

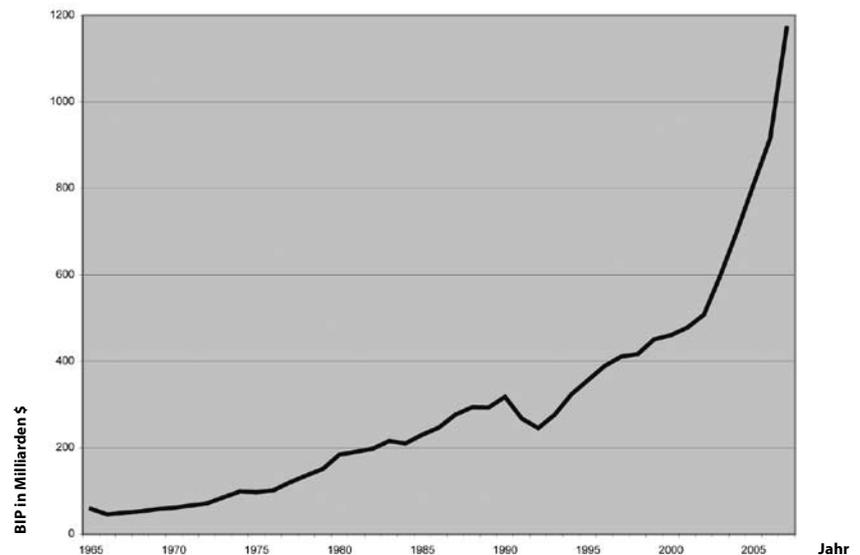
Diese Theorie ist jedoch keineswegs deterministisch. Die Geschichte kennt auch friedliche Machtübergänge – und selbst ein konfliktreicher Machtübergang müsste aufgrund der Gemeinsamkeiten zwischen Indien und dem Westen, die unten erläutert werden, keinesfalls zwangsläufig in Gewalt oder gar Krieg ausarten; er könnte aber mit ebenfalls verhängnisvollen politischen Konflikten einhergehen.

Die Gründe für „friedliche Machtübergänge“ sind bisher noch nicht ausreichend erforscht. Herrschende Meinung ist jedoch, dass der Aufstieg einer neuen Macht umso problematischer ist, je mehr diese Macht unzufrieden ist mit der Art und Weise, wie die internationale Ordnung organisiert ist. Aus der Perspektive der klassischen Machtübergangstheorie sind besonders die Staatenpaare USA/China und USA/Indien problematisch: „If China and India develop as satisfied great powers, then these transitions will occur under peaceful conditions. If they develop with significant grievances against the international system, then these transitions could result in war“.¹⁶ So gesehen wäre es präventive Konfliktverhinderungspolitik, wenn es mit Hilfe des Atomdeals gelänge, Indiens Unzufriedenheit mit der Ordnung des internationalen Systems zu beheben oder zumindest zu verringern.

Einbindung Indiens in ein multilaterales Kooperationsgeflecht

Doch auch abseits der Überlegungen aus dieser Machtübergangstheorie wird sich der „schwächelnde“ Westen zu überlegen haben, wie er sich gegenüber den neuen Mächten China und Indien positioniert. Zukünftig werden China und Indien immer unentbehrlicher zur Bearbeitung von globalen Governance-Problemen. Es sei nur an die internationale Wirtschaftsordnung den Klimaschutz und den internationalen Terrorismus erinnert. Es wäre zwar verfrüht, heute schon definitiv festlegen zu wollen, wie eine solche Positionierung ausfallen sollte. Dennoch kann bereits jetzt festgehalten werden, dass es ein Fehler wäre, sich einen der beide oder gar beide Giganten zum Gegner zu machen. Sinnvoller erscheint es, Indien und China in ein multilaterales Kooperationsgeflecht einzubinden.

Wirtschaftswachstum in Indiens seit 1965



Zum Vergleich: Im Jahr 2007 lagen das BIP der USA mit ca. 13,8 Billionen US-Dollar (weltweit Platz 1) und das BIP Chinas mit ca. 3280 Milliarden US-Dollar (weltweit Platz 4) noch deutlich vor dem Indiens. Trotzdem ist der rasante wirtschaftliche Aufschwung Indiens (weltweit Platz 12), insbesondere seit Anfang des neuen Jahrtausends, beachtlich. Nach Kaufkraftparität berechnet sind China und Indien heute schon nach den USA zweitgrößte und viertgrößte Wirtschaftsnation der Welt.

Quelle: Weltbank

Eine kooperative Weltordnung ist durchaus im Bereich des Möglichen. Darauf sollte man hoffen und daran sollte man arbeiten. Dabei darf man allerdings nicht die Augen vor einer möglichen Rückkehr der Geschichte und daraus resultierenden Großmächtekonflikten verschließen.

Sollte es dazu kommen, wäre eine anti-westliche Allianz oder auch nur Interessensgemeinschaft der Aufsteiger im internationalen System ein ebenso unangenehmes wie unnötiges Nebenprodukt des sich anbahnenden Machtübergangs. Dem ist eine möglichst enge Einbindung Indiens in die internationale Ordnung unbedingt vorzuziehen. Nun könnte ein solches wohlwollendes Verhalten gegenüber Indien in den Ruch des „Appeasement“ geraten. Zeigt nicht die Geschichte, dass man gegenüber Staaten, die eine Revision der internationalen Ordnung anstreben, standhaft bleiben sollte, statt ihnen entgegenzukommen? Verstärkt man nicht eventuell – ganz im Gegensatz zu meiner Argumentation – nach dem Motto „wer erstmal den kleinen Finger hat, schnappt bald nach der ganzen Hand“ sogar revisionistische Gelüste durch zu viel Großzügigkeit? Auch hier hilft ein Blick in die Theorie: Es gibt einen fundamentalen Unterschied zwischen Revisionisten mit begrenzten und solchen mit unbegrenzten Zielen. Letztere sind in der Tat nicht zu pazifizieren, da kein Zugeständnis sie je zufrieden stellen

wird. Indien dagegen, obwohl unzweifelhaft mit wichtigen Aspekten insbesondere der nuklearen Ordnung unzufrieden, gehört nicht in diese Gruppe. Das globale NV-Regime, mit dem NVV an seiner Spitze, wurde zwar verbal als ungerecht bekämpft, aber seine Opposition zu diesem Regime nahm Indien nie zum Anlass – wie etwa Pakistan oder Nordkorea – das Streben anderer Staaten nach Nuklearwaffen zu unterstützen. Neu Delhi kann daher prinzipiell in die internationale Ordnung integriert werden. Dies gilt umso mehr als Indien durch sein politisches System eigentlich für konstruktive Zusammenarbeit mit den USA und Europa prädestiniert war und ist. Es existieren verbindende Normen zwischen ihnen: Das demokratische System bei allen Dreien sollte eigentlich dafür sorgen, dass sie sich untereinander tendenziell friedfertig verhalten und darüber hinaus zu einer starken Kooperation untereinander neigen. Daher muss die seit langer Zeit fehlende politische Nähe zwischen Nordamerika, Europa und Indien als historische Anomalie gelten, die besser heute als morgen beseitigt würde.

Indien entschied sich trotz seiner Armut nicht wie viele andere Länder der Dritten Welt für eine Entwicklungsdiktatur, sondern setzte von Anfang an konsequent auf die Demokratie. Diese musste durchaus schwierige Phasen durchstehen – etwa den von Indira Gandhi erklärten Ausnahmezu-

stand von 1975-1977 – und ist auch heute nicht frei von Problemen (Kastensystem, Stimmenkauf, Klientelismus etc.). Bemerkenswerterweise blieb das politische System aber mehr als 60 Jahre lang stabil. Eigentlich hätte man daher erwarten können, dass sich Indien von den USA, den demokratischen Staaten Europas, Japan und Australien angezogen fühlt und mit ihnen enge Beziehungen einget.

Doch nachdem Indien 1947 unabhängig geworden war, verhinderten sowohl persönliche Animositäten zwischen indischen und amerikanischen Politikern als auch strukturelle Gründe eine Annäherung. Zum einen waren die USA im Zuge des Kalten Krieges bereit, die europäischen Kolonialmächte in Afrika und Asien zu unterstützen, obwohl sie eigentlich dem Selbstbestimmungsrecht der Völker verpflichtet waren. Zum anderen verständigten sie sich, aus realpolitischen und geostrategischen Erwägungen, mit den beiden indischen Hauptkonkurrenten in Asien: Pakistan und später auch China. Dazu kam, dass Indiens erster Premierminister Jawaharlal Nehru für ein planwirtschaftliches Entwicklungsmodell optierte, was die wirtschaftliche und politische Kooperation mit dem Osten erleichterte, mit dem Westen hingegen erschwerte.

Heute aber existieren diese Gründe nicht mehr. Der Kalte Krieg ist zu Ende. Damit entfiel für die USA die Notwendigkeit, auf Kosten Indiens dessen Nachbarn gegen die Sowjetunion hochzurüsten. Westlicher Spätkolonialismus, welcher zu Recht in den 1950er und 1960er Jahren die indischen Gemüter erhitzte, gehört ebenfalls der Vergangenheit an. Gleichzeitig hat sich auch Indien gewandelt und mit den Wirtschaftsreformen seit 1990 wichtige Kooperationshindernisse beseitigt. Der traditionell starke Antiamerikanismus ist gleichfalls deutlich zurückgegangen. Zudem verbindet seit 2001 der gemeinsame Kampf gegen den Terror die beiden Staaten.¹⁷ Kurzum: Nachdem der Kalte Krieg einen Keil zwischen die Staaten des „Westens“ und Indien getrieben hatte, steht guten Beziehungen heute im Prinzip nicht mehr viel im Wege. Indien ist durchaus bereit zu konstruktiver Zusammenarbeit. Aber noch ist dies ein fragiler und verletzlicher Prozess. Rückschläge sind keinesfalls ausgeschlossen. Die Entwicklungen nach der indischen Unabhängigkeit haben gezeigt, dass beiderseitig demokratische

Regierungssysteme gute Beziehungen keineswegs zwangsläufig zur Folge haben.

Nuklearwaffen als Statussymbol

Aus der indischen Perspektive ist die Kooperation in Nuklearfragen zentral und eine Art Lackmustest für die Ernsthaftigkeit der Bemühungen, die Beziehungen auf eine neue Ebene zu stellen: Erstens sieht Indien, ob berechtigt oder nicht, im Nuklearsektor einen unentbehrlichen Bereich der nationalen Sicherheit. Zweitens ist Indien auf die eigenen zivilen und militärischen Leistungen in diesem Sektor besonders stolz. Drittens glauben große Teile der indischen Politik, dass die Hierarchie im internationalen System mit dem Nuklearwaffenbesitz verbunden und ein Großmachtstatus ohne Nuklearwaffen nicht erreichbar ist. Man mag diese Vorstellung, die nicht nur in Indien verbreitet ist, zwanzig Jahre nach dem Ende der Blockkonfrontation für einen Anachronismus halten, aber ignorieren kann man sie nicht. Viertens schließlich fühlte sich Indien insbesondere in diesem Sektor in der Vergangenheit gegängelt und ungerecht behandelt, auch und insbesondere von den USA.¹⁸

Eine vergleichbare, vielleicht sogar noch stärkere Wirkung könnte höchstens die Erfüllung des anderen großen indischen Wunsches bewirken: Ein ständiger Sitz im VN-Sicherheitsrat. Einen solchen wird es in absehbarer Zukunft aber weder erreichen noch angeboten bekommen, schon gar nicht in der von Indien gewünschten Form, also mit Veto-Recht. Zum einen zeigt die weitgehend ergebnislose „ewige Reformdebatte“ um die Ausgestaltung des VN-Sicherheitsrats die grundsätzlichen Schwierigkeiten, diesen effizienter, repräsentativer und legitimer zu machen.¹⁹ Zum anderen hat die indische Bewerbung mit dem verbissenen Widerstand des regionalen Rivalen Pakistan und der Veto-Macht China zu rechnen. Die USA selbst haben ebenfalls weder ein Interesse daran, weitere Veto-Mächte aufzunehmen, noch sind sie dazu bereit, die Bedeutung des Vetos zu relativieren. Daher haben sie sicher nicht unrecht, wenn sie annehmen, dass von beiden denkbaren „Aufwertungen“, die Indien sozusagen als Mitgift für dauerhaft gute Beziehungen er-

Fortsetzung von Seite 9

- 11 Vgl. Weiss (siehe Randspalte S. 7).
- 12 Jonas vertritt die Ansicht, Indien, Pakistan und Israel könnten dem NVV mit Hilfe eines juristischen Kunstgriffs als Nichtkernwaffenstaaten beitreten, ihre bereits existierenden Kernwaffen aber trotzdem behalten. Siehe: Jonas, David S. 2005: Variations On Non-Nuclear: May The ‚Final Four‘ Join The Nuclear Nonproliferation Treaty As Non-Nuclear Weapon States While Retaining Their Nuclear Weapons?, in: Michigan State Law Review 2005: 2, 417-459.
- 13 Motz/Milhollin (siehe Randspalte S. 7): 3.
- 14 Kimball/McGoldrick (siehe Randspalte S. 7).
- 15 Tammen, Ronald L., Kugler, Jacek et al. 2000: Power Transitions: Strategies for the 21st Century, New York, NY, S.179
- 16 Tammen (siehe Randspalte S. 7), S. 42
- 17 Müller, Harald und Schmidt, Andreas 2008, „Natürliche Freunde“? Die Beziehungen zwischen den USA und Indien ab 2001, HSFK-Report Nr. 8/2008, Frankfurt/M.
- 18 Ein Zitat des indischen Sicherheitsexperten C. Raja Mohan unterstreicht die Wichtigkeit von Nuklearangelegenheiten im Gesamtfeld der indischen Außenpolitik: „For 35 years, finding a way to keep its nuclear weapons and to regain the benefits of international nuclear commerce have been among the highest national security objectives for New Delhi“. Mohan, Raja C. 2007: Balancing Interests and Values: India's Struggle with Democracy Promotion, in: The Washington Quarterly 30: 3, 99-115, S. 108.
- 19 Vgl. Wunderlich, Carmen 2009, It's the Legitimacy, Stupid - Warum Erweiterungslosungen die Reform des VN-Sicherheitsrats nicht voranbringen, HSFK-Report Nr. 1/2009, Frankfurt/M.

wartet, der Atomdeal einfacher und, zumindest für die USA selbst, zu einem geringeren Preis zu erreichen ist.

Solcherlei gute Beziehungen zwischen der ältesten und mächtigsten Demokratie USA und Indien als der größten Demokratie der Welt sind indes sowohl aus realpolitischer wie auch aus friedenspolitischer Sicht von großer Bedeutung.

Plädoyer für Pragmatismus

Die abschließende Bewertung des Deals bleibt ein schwieriger und teilweise schmerzhafter Abwägungsprozess. Schwierig, weil sowohl die Pro- als auch die Kontra-Fraktion wichtige Argumente auf ihrer Seite haben. Schmerzhaft, weil insbesondere die Einnahme der Pro-Position dazu führen kann, dass nicht intendierte und zum Teil dem Gerechtigkeitsideal widersprechende Entwicklungen hingenommen werden müssen. Es handelt sich also um einen klassischen Zielkonflikt.

So läuft eine Abwägung wie die meine, die am Ende der Rechnung mehr Chancen als Risiken sieht, letztendlich auch darauf hinaus, die Entfremdung eines Teils der NVV-Vertragsgemeinschaft vom Non-proliferationsregime missbilligend in Kauf zu nehmen, wenn damit Indien ein klein wenig näher an das Regime herangeführt werden kann und zudem verhindert werden kann, dass der Aufstieg Indiens zum Aufstieg einer unzufriedenen Macht wird. Das heikle Ergebnis lautet dann, dass einige Staaten sich nicht nur subjektiv ungerecht

behandelt fühlen, sondern tatsächlich objektiv ungerecht behandelt werden, dass man aber bereit ist, dies in Kauf zu nehmen. Nicht weil einige Staaten, frei nach George Orwell, gleicher sind als andere oder weil die normative Ordnung im 21. Jahrhundert eine Ordnung der Mächtigen sein soll, sondern weil man mit nüchternem realpolitischen Blick feststellen muss, dass manche Staaten aufgrund ihrer Machtstellung wichtiger für die Stabilität des internationalen Systems sind (oder sein werden) als andere. Demzufolge ist der Deal zuallererst weder nur das Desaster, als das ihn viele Rüstungskontrollbefürworter sehen, noch der große diplomatische Durchbruch, als den ihn die Beteiligten feiern, sondern eines der zahlreichen Dilemmata der internationalen Politik. Es zumindest - entlang der oben skizzierten Schritte - abzumildern, muss das Ziel verantwortungsvoller Politik sein.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

„Die Demokratie“, dies ein bekannter Ausspruch von Winston Churchill, „ist die schlechteste Staatsform, abgesehen von allen anderen.“ „Der Atomdeal“, so mein abschließendes Fazit, „ist der schlechteste Umgang mit der Atommacht Indien“, wiederum allerdings, „abgesehen von allen anderen.“



Carsten Rauch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Außen- und Sicherheitspolitik aufsteigender Mächte.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“; darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de
Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332