

Willkommen im Klub der großen Mächte

Indiens neue Rolle nach dem amerikanisch-indischen Nuklearabkommen

Von Karsten Frey

Der Ausbau der amerikanisch-indischen Beziehungen zu einer engen strategischen Partnerschaft ist zu einem zentralen Ziel der Außenpolitik der amerikanischen Regierung unter Präsident George W. Bush geworden. Als Präsident Bush am 2. März 2006 aus Anlass seines Staatsbesuchs in Indien mit seinem indischen Gastgeber Manmohan Singh ein umfangreiches Nuklearabkommen unterzeichnete, ging es vordergründig um eine intensivere Kooperation beider Staaten im zivilen Nuklearbereich. Tatsächlich geht die Bedeutung dieses Abkommens weit über dessen Inhalt hinaus: Es ist das Fundament einer neuen strategischen Partnerschaft, dessen historische Bedeutung für das asiatische Kräftegleichgewicht dem der diplomatischen Anerkennung Chinas durch die USA 1971 gleichkommt.

Die Kooperation wurde in zwei Schritten vereinbart: Beim Staatsbesuch Premierminister Singhs in Washington am 18. Juli 2005 wurde zunächst eine grundsätzliche Einigung über eine amerikanisch-indische Zusammenarbeit im Nuklearbereich erzielt. Diese wurde dann am 2. März 2006 anlässlich des Staatsbesuchs Präsident Bushs in Neu Delhi in ein konkretes Vertragswerk gefasst. Die Vorarbeit zu dem nun geschlossenen Abkommen, das man als großen Durchbruch bezeichnen kann, leistete jedoch bereits die Regierung Präsident Bill Clintons in den 1990er Jahren. Der Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit, die neben dem Nuklearsektor auch andere Bereiche wie Verteidigung, Raumfahrt, Handel und Finanzdienstleistungen, Gesundheit, sowie Landwirtschaft umfasst, hat zweifellos das Potenzial, das geopolitische Gleichgewicht Asiens für die nächsten Jahrzehnte zu prägen. Als Kern und Symbol dieser Kooperation wurde der Bereich der Nukle-

artechnologie auserkoren, was weniger auf ökonomischen als auf politischen Erwägungen beruht. Die USA und Indien sind weltweit die bedeutendsten Staaten (vielleicht gemeinsam mit Frankreich), die der Nukleartechnologie die größte Bedeutung beimessen, und die ihre internationale Position, stärker als andere Staaten, durch den Besitz von Atomwaffen definieren. Diese Technologie in den Mittelpunkt einer bilateralen Partnerschaft zu stellen erscheint daher konsequent. Das Abkommen sieht vor, 14 indische Atomanlagen als zivil einzustufen, die den Inspektoren der Internationalen Atomenergie Agentur (IAEA) zugänglich gemacht werden, und acht weitere Anlagen als militärisch zu klassifizieren, die dementsprechend von der Kooperation ausgeschlossen werden. Für den zivilen Teil der nuklearen Infrastruktur erhält Indien Zugang zu nuklearem Know-How der USA, und damit indirekt auch zum Know-How anderer Atomstaaten. Strittig war dabei bis zuletzt die Klassifizierung der

so genannten *Schnellen Brüter* zur Wiederaufbereitung von Brennelementen, deren Entwicklung von Indien vorangetrieben wird, und bei deren Betrieb gewissermaßen als Nebenprodukt waffenfähiges Plutonium entsteht. Indien betont die Wichtigkeit dieser Technologie für seine zukünftige zivile Energiegewinnung, weigerte sich jedoch, diese Anlagen auch als zivil einzustufen. Nachdem sich im Juli 2005 noch die USA mit ihrer Forderung nach IAEA Inspektionen der *Schnellen Brüter* zu behaupten schienen, hat sich im nun geschlossenen Abkommen die indische Regierung durchgesetzt.

Die Hürden für das Inkrafttreten des Abkommens

Ein wesentliches Element des Abkommens ist die Aufhebung von Beschränkungen beim Export von Nukleartechnologie nach Indien, die nach dem

ersten Nukleartest Indiens 1974 von den USA im Konsens mit anderen Exporteuren eingeführt wurden. Die Aufhebung dieser Beschränkungen muss allerdings noch vom US-Kongress genehmigt werden, da hierfür bestehende Gesetze geändert werden müssen. Die derzeitige Rechtslage verbietet den Export von Nukleartechnologie an Staaten, die nicht Mitglied des Vertrages zur Nichtverbreitung von Atomwaffen (*Nuclear Non-proliferation Treaty, NPT*) sind. Die ursprüngliche Bedingung des Kongresses für seine Zustimmung war eine klare Trennung von zivilen und militärischen Einrichtungen. In der Version des am 2. März unterzeichneten Abkommens ist diese Trennung durch zahlreiche Ausnahmeregelungen eingeschränkt, so dass es fraglich bleibt, ob der Kongress ihr ohne Nachbesserungen zustimmen wird. Neben der Zustimmung des US-Kongresses sucht die amerikanische Regierung zudem auch die Zustimmung der Gruppe der 45 Nukleartechnologie-exportierenden Staaten (*Nuclear Suppliers Group, NSG*). Da die Charta dieser Gruppe jedoch nicht auf international rechtsverbindlichen Bestimmungen, sondern lediglich auf Praktiken beruht, stellt deren Zustimmung nicht eine notwendige Bedingung dar. Es ist daher anzunehmen, dass die amerikanische Regierung auch bei Vorbehalt einzelner Mitglieder am Abkommen festhält.

Die Bedeutung des Abkommens für die USA

In ökonomischer Hinsicht erhofft man sich in den USA nicht nur neue Impulse für die amerikanische Atomwirtschaft, sondern betrachtet das Abkommen als einen ersten, symbolträchtigen Schritt in Richtung einer engeren wirtschaftlichen Kooperation zwischen beiden Staaten. Man hat in Washington erkannt, dass die beiden zukünftigen wirtschaftlichen Riesen China und Indien nicht nur eine große Chance im 21. Jahrhundert darstellen, sondern dass die amerikanische Wirtschaft auch viel stärker von dem zu erwartenden Verdrängungswettbewerb in Schlüsselindustrien betroffen sein wird als etwa Europa. Die strategische Allianz mit

Indien soll dabei helfen, die Folgen dieses Wettbewerbs abzufedern und zu steuern. Zudem erhofft sich die amerikanische Regierung durch den Ausbau der indischen Atomwirtschaft eine Entlastung des globalen Ölmarktes. Geopolitisch ist das Abkommen Teil des amerikanischen Versuchs, den Aufstieg Chinas zur uneingeschränkten Großmacht Asiens zu verhindern. Die Annäherung an Indien soll dabei den Einfluss der USA auf die regionale Machtbalance mittelfristig sichern. Trotz der Schwierigkeiten im bilateralen Verhältnis erscheint Indien aufgrund seiner demokratischen Strukturen und seiner ökonomischen und außenpolitischen Ausrichtung der amerikanischen Regierung als verlässlich und berechenbar. Im offiziellen Sprachgebrauch wird Indien daher als natürlicher Partner der USA bezeichnet.

Der Nachdruck und die Hast, mit dem sich die Bush-Administration gerade jetzt Indien zuwendet, liegt vor allem in dem Umstand begründet, dass die außenpolitische Bilanz in den sieben Jahren ihres Wirkens von Beobachtern sehr negativ bewertet wird. Nachdem sich der Irak-Krieg immer mehr zu einem Alptraum entwickelt, und der Anti-Amerikanismus nicht nur in der muslimischen Welt, sondern auch in Europa und Lateinamerika die außenpolitische Gestaltungsmöglichkeit der amerikanischen Regierung in diesen Erdteilen zunehmend einschränkt, erscheint die Schaffung einer strategischen Washington-Delhi-Achse als eine attraktive Möglichkeit, die außenpolitische Bilanz zu verbessern. Dementsprechend wird dies von einigen Beratern des Weißen Hauses bereits als die wichtigste außenpolitische Initiative dieser Präsidentschaft bezeichnet.

Die Bedeutung des Abkommens für Indien

Bereits heute sind die USA Indiens wichtigster Handelspartner. Im Abkommen wird als Ziel vereinbart, das bereits beträchtliche Handelsvolumen von derzeit ca. 22 Milliarden US-Dollar in den kommenden drei Jahren auf über 50 Milliarden US-Dollar mehr als zu verdoppeln, unter anderem durch die Lieferung

von Atomanlagen und Brennelementen. Nuklearstrom deckt derzeit lediglich etwa drei Prozent des indischen Strombedarfs. Die indische Regierung plant, diesen Anteil bis zum Jahr 2050 auf 25 Prozent zu erhöhen. Das nun getroffene Kooperationsabkommen soll eine entscheidende Weichenstellung zur Erreichung dieses Ziels sein. Da seit dem Beginn des zivilen Nuklearprogramms solche Prognosen sich stets als übertrieben erwiesen und jeweils nur zu einem Bruchteil realisiert wurden, erscheint auch diese Projektion sehr optimistisch. Trotz dieser Einschränkung bietet der geschaffene Zugang zu dringend benötigter Reaktortechnologie und zu nuklearem Brennstoff eine Chance, das bis dato katastrophale Kosten-Nutzen-Verhältnis der indischen Atomwirtschaft zu verbessern. Unabhängig davon, ob die zivile Nutzung der Kernenergie tatsächlich jemals die ihr für die ökonomische Entwicklung Indiens zugeordnete Rolle spielen wird, liegt die enorme Bedeutung des Abkommens in der indischen Wahrnehmung jenseits seiner wirtschaftlichen Implikationen. In den Augen vieler bedeutet es nichts weniger als die symbolische Anerkennung Indiens als nukleare Großmacht.

Die Bedeutung des Abkommens für das südliche Asien

Ein mögliches Problem für Indien birgt die von den USA gewünschte geopolitische Ausrichtung der Partnerschaft. Weder an einer Positionierung gegen China, noch gegen Iran kann Indien gelegen sein. An guten Beziehungen zu beiden Staaten hat Indien aus ökonomischen und energiepolitischen Erwägungen ein großes strategisches Interesse. Die außenpolitische Tradition Indiens seit 1947 lässt das Hineinmanövrieren in eine unvorteilhafte Abhängigkeit zu den USA allerdings als eher unwahrscheinlich erscheinen.

Handfester ist das Risiko einer weiteren Destabilisierung des Verhältnisses zu Pakistan. Die indische Genugtuung über den Nachdruck, mit dem Präsident Bush Indien hofierte und die betont kühle Distanz bei seiner anschließenden Visite in Islamabad, könnte sich als kurzfristig erweisen. Die brüske Art, mit der der

Präsident auf der gemeinsamen Pressekonferenz Präsident Musharraf's Wunsch nach einem ähnlichen Abkommen zurückwies, wurde in Pakistan als großer Gesichtverlust wahrgenommen. Entsprechend indigniert fielen die Reaktionen aus. So deutete Präsident Musharraf bereits an, sein Land würde sich nun verstärkt bei China um einen Transfer von Nukleartechnologie bemühen. Zudem betonte Außenminister Khurshid Kasuri, seine Regierung könne in Anbetracht der unverblühten Instrumentalisierung von Atomwaffen zu Statuszwecken durch Indien das internationale Nuklearregime als obsolet betrachten. Die pakistanische Regierung verschwieg bei diesen Äußerungen natürlich den Umstand, dass Pakistan kein Mitglied des Vertrages zur Nichtverbreitung von Atomwaffen ist, und dass China den Transfer sensibler Technologie an Pakistan seit 1991 zunehmend restriktiv handhabt.

Für Indien ergeben sich aus dieser Entwicklung im Wesentlichen zwei Risiken: Zum einen könnte eine zu eindeutige Ausrichtung der indisch-amerikanischen Partnerschaft gegen China die Regierung in Peking dazu veranlassen, seine restriktive Politik gegenüber Islamabad zu lockern. Weiterhin könnte eine weitere Isolierung Pakistans das bilaterale Verhältnis erneut auf bedrohliche Weise vergiften.

Die Bedeutung des Abkommens für die globale nukleare Proliferation

Umstritten ist das amerikanisch-indische Nuklearabkommen, weil es augenscheinlich Bemühungen um eine Eindämmung der globalen nuklearen Proliferation zuwiderläuft. Die wesentlichen institutionellen Eckpfeiler dieser Bemühungen, die NSG, das Kontrollregime der IAEA, und der NPT, werden geschwächt, weil diese Politik die nukleare Aufrüstung eines Staates nicht nur hinnimmt, sondern belohnt. Befürchtet wird zudem, dass das Abkommen der Glaubwürdigkeit der USA als treibende Kraft bei der Durchsetzung des Ziels der Verhinderung horizontaler Proliferation Schaden zufügt, und dass nun weitere Staaten zur nuklea-

ren Aufrüstung ermutigt werden.

Die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice tritt diesen Befürchtungen mit dem Argument entgegen, dass Indien nun erstmals Teile seines Atomprogramms unter Kontrolle der IAEA stellt, wodurch diese Institution letztlich gestärkt würde. Dieses Argument erscheint fragwürdig, da alle zum Bau von Atomwaffen notwendigen Installationen vertraglich von IAEA-Kontrollen ausgenommen werden. Diese militärische Infrastruktur wird nun also gewissermaßen durch die Hintertür legalisiert. Groß war dementsprechend der Jubel unter den strategischen Vordenkern in Neu Delhi, allen voran von deren Übervater K. Subrahmanyam, über diese ‚formale‘ Anerkennung Indiens als nukleare Großmacht.

Ein weiterer Schlag gegen die nukleare Proliferation ist die Abkehr vom bisher geltenden Grundsatz aller Nuklearexporteure, wonach der Transfer von Nukleartechnologie und von Brennstoffmaterial nur in Staaten zulässig ist, die Mitglied des NPT sind und die sämtliche Nuklearanlagen dem Kontrollregime der IAEA unterstellen.

Trotz der berechtigten Skepsis gegenüber dieser pragmatischen Handhabung von Exportbestimmungen müssen jene Einschätzungen relativiert werden, die in dem Abkommen schon das Ende der multilateralen Bemühungen zur Nichtverbreitung von Atomwaffen gekommen sehen. Diese Bemühungen beruhten auch in der Vergangenheit nie auf dem Prinzip der Gleichheit, auf dem für gewöhnlich multilaterale Abkommen basieren. Nicht nur, dass das internationale Regime fünf Staaten explizit einen privilegierten Status zubilligt - auch der Umgang mit Staaten, die nach Atomwaffen streben, erscheint weniger von globalen Prinzipien geleitet als von den partikulären Interessen einzelner Staaten. Offenkundig hängt die Entscheidung, ob die Nuklearisierung eines Staates akzeptiert (Israel, Indien), ignoriert (Pakistan), verdammt (Iran, Nordkorea) oder schlicht erfunden (Irak 2003) wird, nicht nur von dem Bedrohungspotenzial, sondern auch vom realpolitischen Kalkül derjenigen Staaten ab, die die internationale Gemeinschaft in diesen Bemühungen anführen. In diesem Zusammenhang erscheint das

Nuklearabkommen zwischen Indien und den USA also weniger als eine Abkehr vom Multilateralismus, als vielmehr eine Fortführung des bestehenden Unilateralismus.

Die Causa Iran

Problematischer erscheint der gewählte Zeitpunkt. Das Abkommen fiel just in eine Zeit intensiven Ringens der USA und weiterer vier Staaten mit Iran über sein umstrittenes Atomprogramm. Formal berufen sich die USA in diesem Streit auf die vermeintliche Verletzung des Vertrages zur Nichtverbreitung von Atomwaffen durch Iran. Eine gleichzeitige Kooperation mit einem Nuklearwaffenstaat, der den Vertrag nur deswegen nicht gebrochen hat, weil er ihn gar nicht unterzeichnete, untergräbt die Glaubwürdigkeit dieses Arguments. Dies könnte wiederum Iran oder weitere Staaten dazu veranlassen, Indien nachzueifern und dem internationalen Regime den Rücken zu kehren.

Wie real die Gefahr einer durch das Abkommen verursachten Beschleunigung der globalen nuklearen Proliferation tatsächlich ist, bleibt jedoch fraglich. Neben den acht Staaten, die bereits gesichert über Atomwaffen verfügen, gibt es derzeit lediglich zwei Staaten mit einem vermuteten aktiven Nuklearwaffenprogramm, Nordkorea und Iran. Unter den 30 weiteren Staaten, die technisch in der Lage wären, ein Atomwaffenprogramm zu starten, scheint sich die Debatte über den Nutzen einer nuklearen Bewaffnung auf der einen Seite, und der Nutzen des Nicht-Atomwaffen Status auf der anderen, immer eindeutiger zu Gunsten des letzteren zu neigen.

Das Nuklearprogramm des weitgehend isolierten Nordkorea folgt im Wesentlichen einer eigenen Dynamik, weitgehend unberührt vom internationalen Nichtverbreitungs-Diskurs. Anders stellt sich der Fall Iran dar. Die große Bedeutung, die Indien der Atomtechnologie, sei sie zivil oder militärisch, für seinen internationalen Status beimisst, lässt sich auch im Nukleardiskurs des mit einem regionalen Führungsanspruch ausgestatteten Iran erkennen, wenn diese Bedeutung hier

auch nicht im gleichen Maße dominiert wie im indischen Kontext. In der Tat ähneln sich die Diskursstrategien der iranischen Führung in vielerlei Hinsicht den Kernargumenten der indischen Nukleardebatte vor den Nukleartests von 1998. Wie Indien vor 1998 betont die iranische Führung, dass sie Nukleartechnologie ausschließlich für zivile Zwecke nutze, und dass jeder Versuch, sie hiervon abzubringen ein Akt der Diskriminierung und der Verletzung seiner Souveränität sei, mit dem der Westen den Aufstieg des Landes zu einem international bedeutenden Akteur verhindern wolle. Wie seinerzeit in Indien wird dabei das auf Ungleichheit beruhende nukleare Regime zum Inbegriff einer ungerechten Weltordnung stilisiert. Das amerikanisch-indische Abkommen hat das Potenzial, diese Überzeugung weiter zu festigen.

Fazit

Für Indien bietet die Kooperation viele Vorteile und eher geringe Nachteile; für die USA ist das Abkommen hingegen mit ungleich mehr Risiken verbunden. Neben den ökonomischen Vorteilen, die diese Kooperation mit sich bringt, sieht man in Indien deren Wert hauptsächlich in dem großen Gewinn an internationalem Prestige und der vermeintlich hiermit verbundenen Anerkennung als Großmacht. Der Tenor der meisten Kommentare in indischen Tageszeitungen ist die große Befriedigung darüber, dass Indien nun endlich als ein wichtiger internationaler Akteur wahrgenommen wird. Die Kritiker dieses Abkommens führen als Argument an, dass durch die Unterordnung unter die Bestimmungen ein Teil der indischen Souveränität preisgegeben würde. In Anbetracht der großen Einschränkungen der IAEA-Kontrollen erscheint diese Kritik jedoch eher symbolisch als substantiell.

Für die USA bietet das Abkommen, neben dem erhofften

ökonomischen Auftrieb für seine Atomwirtschaft, die Möglichkeit, das sich entwickelnde Kräftegleichgewicht in Asien mitgestalten zu können und gleichzeitig den eigenen Einfluss dabei zu erhalten. Derzeit ist, paradox genug, die USA die bedeutendste Macht in Asien. Der Ausbau der Partnerschaft mit Indien festigt diese Position mittelfristig. Ob die amerikanische Wirtschaft tatsächlich in der erhofften Weise von der Aufhebung der Exportrestriktionen profitiert ist fraglich, da auch andere Exporteure diese für sich nutzen wollen. Beim Rennen um den Zuschlag zum Bau der von Indien geplanten Atomkraftwerke scheint derzeit Frankreich die Nase vorn zu haben. Bezüglich der Lieferung von Brennelementen wird der Zuschlag wohl an Russland gehen, was bereits für einige

Irritationen in den USA gesorgt hat.

Ein weiteres Risiko besteht in dem möglichen Schaden für den globalen Kampf gegen nukleare Proliferation und im möglichen Glaubwürdigkeitsverlust der USA als Vorreiter in diesem Kampf. Das Abkommen verpflichtet die USA zur Lieferung von Nukleartechnologie als Gegenleistung zur indischen Erlaubnis, IAEA-Inspektionen seiner zivilen Anlagen zuzulassen. Sollte die USA also aus politischen Überlegungen den Technologietransfer stoppen, etwa im keineswegs unwahrscheinlichen Falle weiterer indischer Nukleartests, so könnte Indien diese Zusammenarbeit einstellen, was für die amerikanische Politik einem Scherbenhaufen gleich käme. **D**



In der Parade am "Tag der Republik" (26.1.) werden auch Trägerraketen für Nuklearwaffen vorgeführt.

Foto: Indisches Verteidigungsministerium



► **Zum Autor:** Dr. Karsten Frey hat am Südasien-Institut der Universität Heidelberg promoviert und ist als Research Fellow am Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, IBEI, tätig. Er ist Autor der Monografie "India's Nuclear Bomb and National Security". Oxford: Routledge, forthcoming 2006.