

Indien und die Nuclear Suppliers Group

Neu-Delhis Wunsch nach Einbindung in die nukleare Exportkontrolle wirft grundsätzliche Fragen auf

Jonas Schneider

Indien strebt die Aufnahme in die Nuclear Suppliers Group (NSG) an, um als ein »normaler« Kernwaffenstaat anerkannt zu werden. Zwei Modelle sind dafür denkbar: ein Beitritt qua Ausnahmeregelung, bei dem Indien keine Bedingungen erfüllen muss, oder ein Beitritt, bei dem dem Land Zugeständnisse abverlangt werden. Beide Varianten haben komplexe Auswirkungen auf den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NPT), die Zusammenarbeit in der NSG und die Sicherheit Südasiens. Deutschland ist bereits in der NSG vertreten und entscheidet daher über Indiens Aufnahmeantrag mit.

Die Wirksamkeit des Regimes zur Nichtverbreitung von Kernwaffen ist ein zentrales Anliegen der deutschen Sicherheitspolitik. Das Herzstück des Regimes ist der »Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons« (NPT). Dieser Vertrag erlaubt die zivile Nutzung der Kernenergie, verbietet es aber, Nichtkernwaffenstaaten bei der Entwicklung von Nuklearwaffen zu unterstützen. Bei der Umsetzung dieser Vorgabe spielen Exportkontrollen eine wichtige Rolle: Sie sollen gewährleisten, dass die Ausfuhr von nuklearen Technologien und Materialien, die zum Kernwaffenbau genutzt werden können, reguliert verläuft und nur solche Exporte genehmigt werden, die zweifelsfrei einer zivilen Nutzung der Kernenergie dienen.

Die wichtigste Institution für nukleare Exportkontrolle innerhalb des internationalen Nichtverbreitungsregimes ist die »Nuclear Suppliers Group« (NSG). Gegründet

wurde die NSG 1975 in Reaktion auf Indiens ersten Atomtest: Das Plutonium für den Test hatte Indien mit einem importierten Reaktor produziert, bei dessen Kauf Neu-Delhi eine rein friedliche Nutzung zugesagt hatte. Seither vereint die NSG die wichtigsten nuklearen Lieferländer in dem Bestreben, durch die Etablierung von international einheitlichen Lieferstandards den Missbrauch von nuklearen Exporten zu verhindern. Dieses Ziel verfolgt die NSG mit Hilfe von Richtlinien, die ihre Mitglieder nach dem Konsensprinzip ändern und ergänzen können. Die NSG stellt aber keine internationale Organisation dar: Sie basiert nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag und besitzt kein eigenes Sekretariat. Die NSG ist vielmehr ein informelles Gremium, in dem derzeit 48 größtenteils westliche Staaten ihre *nationalen* Exportpolitiken abstimmen. Bei dieser Arbeit bezieht sich die NSG zwar

ausdrücklich auf den NPT. Sie ist aber selbst kein Teil dieses Vertragssystems.

Indien ist bislang nur partiell in das internationale nukleare Nichtverbreitungsregime eingebunden. Da im NPT allein die USA, Russland, Großbritannien, Frankreich sowie China als Nuklearwaffenstaaten anerkannt sind, könnte Indien dem NPT höchstens als Nichtkernwaffenstaat beitreten. Dies hat Neu-Delhi aber stets abgelehnt. Indien hat 1974 einen Nukleartest durchgeführt und sich 1998, nach weiteren Testexplosionen, selbst zum Kernwaffenbesitzer erklärt. Als Nichtvertragspartei unterliegt Indien einerseits nicht der von den Mitgliedern des NPT eingegangenen Verpflichtung, Nichtkernwaffenstaaten keine Unterstützung beim Bau von Kernwaffen zu leisten. An das Versprechen zur nuklearen Abrüstung, das die fünf Kernwaffenstaaten des NPT abgegeben haben, sieht sich Neu-Delhi aus demselben Grund nicht gebunden. Andererseits wurde Indien nach seinem Nukleartest von 1974 lange vom internationalen Handel mit ziviler Nukleartechnologie ausgeschlossen und zudem als »illegitimer Kernwaffenstaat« geschmäht.

Seit ein paar Jahren bemüht sich Indien, seine Außenseiterrolle innerhalb des Nichtverbreitungsregimes zu überwinden. Weil es dem NPT jedoch nicht als Kernwaffenstaat beitreten darf, versucht Indien, über die NSG in das Nichtverbreitungsregime integriert zu werden. Einen ersten Erfolg dabei konnte Neu-Delhi 2008 erringen, als die NSG eine Sonderregelung für Indien genehmigte. Diese ermöglicht es dem Land seither, nukleare Güter von NSG-Staaten zu erwerben. Seit 2010 verfolgt Indien darüber hinaus das Ziel, in die NSG aufgenommen zu werden. Als NSG-Mitglied könnte Indien die Regeln des internationalen Nuklearhandels gleichberechtigt mitgestalten und sich so zumindest partiell als ein »normaler« Kernwaffenstaat etablieren. Indiens Beitritt zur NSG würde jedoch – je nachdem, unter welchen Bedingungen das Land aufgenommen würde – ebenso Auswirkungen auf den NPT, die Arbeit in der NSG und die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien haben.

Zwei Modelle für eine Aufnahme

Für den Umgang mit Indiens Wunsch, der NSG beizutreten, werden derzeit zwei Alternativen diskutiert: 1. ein Beitritt per Ausnahmeregelung und 2. ein Beitritt auf der Basis neuer allgemeiner Kriterien. Falls keine Einigung auf eines dieser Beitrittsmodelle gelingt, könnte das Ergebnis aber ebenso darin bestehen, dass es *nicht* zur Aufnahme Indiens in die NSG kommt. Auch wenn es von keinem Akteur offen angestrebt wird, Indien von der NSG fernzuhalten, muss dieses Szenario mitgedacht werden.

Sowohl das Ausnahmemodell als auch das Kriterienmodell unterscheiden sich klar von der Praxis der letzten 20 Jahre. Bisher wurden Entschlüsse über die Aufnahme neuer Staaten von den NSG-Mitgliedern auf der Grundlage von fünf sogenannten »Faktoren« getroffen. Es wurde beurteilt, ob ein Kandidat (1) Güter produziert, die von der NSG kontrolliert werden, (2) die Richtlinien der NSG befolgt und (3) eine effektive Exportkontrollgesetzgebung und -verwaltung vorweisen kann. Jenseits dieser formalen Aspekte wurde bewertet, ob der Staat (4) die internationalen Bemühungen um eine Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen unterstützt und (5) Mitglied des NPT (oder zumindest einer der sechs Kernwaffenfreien Zonen) ist.

Da Indien an seinen Nuklearwaffen festhalten will, ist die fünfte Bedingung nicht gegeben. Beide Modelle für einen indischen NSG-Beitritt stellen diese Tatsache bereits in Rechnung. Sie unterscheiden sich darin, ob sie Indiens Aufnahme an *andere* nichtverbreitungspolitische Bedingungen knüpfen oder nicht.

Gemäß dem Ausnahmemodell würde Indien der NSG ohne Zusatzbedingungen beitreten. Dieser Ansatz wird von Indien selbst und einer Mehrheit der einflussreicheren NSG-Staaten favorisiert, darunter die USA, die großen nuklearen Exportnationen Russland und Frankreich sowie Großbritannien, Südkorea und Japan: Auch als Nichtmitglied des NPT, so das Argument, habe sich Indien in der Nichtverbreitungspolitik nie etwas zuschulden kommen lassen. Mit Verweis

auf dieses Verhalten Neu-Delhis in der Vergangenheit wird das Ausnahmestrukturmodell von seinen Befürwortern gerne als »leistungsorientiert« (*merit-based*) bezeichnet. Tatsächlich würde es sich jedoch um eine präzedenzfalllose Ausnahmeregelung für Indien handeln. Diese Privilegierung des Landes wird von den Fürsprechern des Modells nicht hinterfragt, wohl weil sie von einer herausgehobenen internationalen Bedeutung Indiens – zumindest im Vergleich zu den anderen Nichtvertragsparteien des NPT (Israel, Pakistan und Nordkorea) – ausgehen. Die Exportnationen erhoffen sich von ihrer Unterstützung für Indien zudem ökonomische Vorteile.

Die Verfechter des Kriterienmodells lehnen solche Indien-spezifischen Ausnahmen ab. Sie betrachten das NSG-Beitrittsersuchen Neu-Delhis primär unter dem Aspekt, wie mit den vier Nichtvertragsparteien des NPT *insgesamt* umgegangen werden soll. Denn auch Pakistan hat einen Aufnahmeersuchen an die NSG gestellt. Israel und Nordkorea zeigen ebenso Interesse. Die Befürworter des Kriterienmodells fordern bezüglich der Aufnahme von Nichtvertragsparteien des NPT die Erfüllung von klaren, vorab zu definierenden Zusatzbedingungen, die dann jedem der vier Staaten zu stellen wären. Darüber, welche Kriterien dies sind, gibt es aber unter den Fürsprechern dieses Ansatzes selbst noch keine Einigung.

Im Unterschied zu den Vertretern des Ausnahmestrukturmodells sehen die Unterstützer des Kriterienmodells Neu-Delhi nichtverbreitungspolitisch in der Bringschuld: Wenn Indien schon nicht dem NPT beizutreten bereit ist, um sich für die Aufnahme in die NSG zu qualifizieren, so müsse das Land andere Schritte unternehmen, um das Nichtverbreitungsregime zu stärken. Eine Einbindung »à la carte«, bei der Indien selektiv nur jenen Institutionen beitrifft, von denen es profitiert, sei inakzeptabel.

Zu den Anhängern des Kriterienmodells zählen einige kleine westliche NSG-Staaten, etwa Österreich und Neuseeland, die eine Schwächung des Nichtverbreitungsregimes befürchten. Aber auch China hat die Not-

wendigkeit betont, für die Aufnahme von Nichtvertragsparteien des NPT in die NSG einheitliche Kriterien zu entwickeln. Dabei hat Peking allerdings primär den Beitrittsersuchen Pakistans im Sinn. Unter Verweis auf seine Forderung nach allgemeinen Kriterien hat China beim Jahresgipfel der NSG-Staaten im Juni 2016 den Wunsch Neu-Delhis, über seinen zuvor gestellten Aufnahmeersuchen separat zu entscheiden, zurückgewiesen und den Antrag blockiert.

Die Frage der Wirkung auf den NPT

Welche Wirkung ein indischer NSG-Beitritt auf die Stabilität des NPT haben würde, ist umstritten. Dies liegt auch daran, dass kein Konsens darüber existiert, ob ein Land NPT-Mitglied sein *muss*, um der NSG beitreten zu dürfen. Denn die fünf »Faktoren«, die der NSG-Entscheidung über die Aufnahme weiterer Staaten zugrunde liegen, stellen keine zwingenden Voraussetzungen für ein positives Votum dar. Sie dienen lediglich als Leitlinien für eine Entscheidung.

Die indische Regierung spielt den Stellenwert einer NPT-Mitgliedschaft für die NSG herunter. Sie verweist auf die Tatsache, dass sich bei Gründung der NSG 1975 unter den sieben Mitgliedern – den USA, Kanada, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan und der Sowjetunion – zwei Länder (Frankreich und Japan) befunden hätten, die dem NPT damals noch nicht angehört hätten. Die französische Regierung habe seinerzeit sogar erklärt, dem NPT auch in Zukunft fernbleiben zu wollen. Diese Historie zeige, so Neu-Delhi, dass es bei der NSG um effektive Exportkontrolle gehe – und nicht um NPT-Mitgliedschaft.

Viele NSG-Staaten teilen diese Sichtweise nicht. Sie betrachten eine NPT-Mitgliedschaft durchaus als Voraussetzung für die Aufnahme in die NSG. Im Umkehrschluss müsse daher ein Beitritt Indiens zur NSG – solange Neu-Delhi eine Unterzeichnung des NPT als Nichtkernwaffenstaat ausschließt – den NPT massiv untergraben.

Die Argumentation dieser Kritiker geht von der richtigen Grundannahme aus; sie

mündet jedoch in eine irriige Folgerung. Richtig ist, dass der Faktor NPT-Mitgliedschaft heute für eine Aufnahme in die NSG viel wichtiger ist als 1975. Insofern bezieht sich Indiens historisch angelegte Begründung auf eine NSG, die es so nicht mehr gibt. Denn seither ist in den Augen der meisten NSG-Staaten der Stellenwert des NPT stark gestiegen: Die NPT-Beiträge der Kernwaffenstaaten Frankreich und China sowie wichtiger Nichtkernwaffenstaaten wie Südafrika, Argentinien, Brasilien und der Ukraine, allesamt in den 1990er Jahren, haben die politische Bedeutung des NPT erhöht. Darüber hinaus verfolgt die NSG seit 1993 die Politik, Nukleargüter nur noch an Staaten zu liefern, die dem NPT angehören oder auf anderer Basis alle ihre Nuklearanlagen der Kontrolle der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) unterwerfen, so dass die IAEO dort die ausschließlich friedliche Nutzung der Anlagen verifizieren kann. Dass die gestiegene Relevanz des NPT für NSG-Beiträge in den letzten 20 Jahren nie sichtbar wurde, war nur dem Umstand geschuldet, dass alle NSG-Beitrittskandidaten dem NPT bereits angehörten (oder, wie Brasilien, ihren Vertragsbeitritt zumindest angekündigt hatten). So ist Indien der erste Staat, der ein NSG-Aufnahmegesuch stellt, aber zugleich eine NPT-Mitgliedschaft ausschließt. Dies ist eine Herausforderung für den Universalitätsanspruch des NPT.

Vorteile für die Nichtverbreitung

Aus all dem den Schluss zu ziehen, dass Indiens Aufnahme in die NSG die Stabilität des NPT gefährde, erscheint aber voreilig. Denn sogar dann, wenn der Beitritt unter den Vorzeichen des Ausnahmefalles erfolgen würde, stünden auf der Bilanz für den NPT auch wichtige Pluspunkte: *Erstens* würde ein Staat, in dem ein Sechstel der Weltbevölkerung lebt, viel stärker in die praktische Nichtverbreitungspolitik eingebunden: Die Mitarbeit im Kreis der NSG dürfte mittelfristig positive Sozialisierungseffekte auf indische Beamte und Entscheidungsträger haben, und zwar derart, dass diese

nichtverbreitungspolitische Normen verinnerlichen. Eine solche Stärkung des Nichtverbreitungsgedankens in Indien wäre auch ein echter Zugewinn für den NPT. Hingegen könnte ein dauerhaftes Fernbleiben von der NSG in Neu-Delhi die gefährliche Schlussfolgerung nähren, dass Indien für den Erfolg der internationalen Nichtverbreitungsbemühungen keine Verantwortung trage.

Zweitens würde Indiens Aufnahme in die NSG die Reichweite und die Kapazitäten der multilateralen nuklearen Exportkontrolle deutlich erhöhen. Das Land ist bereits heute ein wichtiger Produzent und Exporteur von nuklearen Gütern und wird in dieser Rolle eher noch wachsen. Angesichts dessen ist es im Interesse einer effektiven Nichtverbreitungspolitik, Indien in die NSG einzubinden und damit das Risiko illegaler Nukleartransfers zu vermindern. Zwar hat sich Neu-Delhi schon 2008 im Gegenzug für die von der NSG gewährte Sondergenehmigung verpflichtet, seine Exportkontrollgesetze an die NSG-Richtlinien anzupassen. Gegenstand der Zusammenarbeit der NSG-Staaten ist jedoch auch ein enger Informationsaustausch über Transfers von nuklearen Gütern. Indien als potenten Lieferstaat in diesen Austausch zu integrieren, würde die Exportkontrolle stärken. Sein Fernbleiben von der NSG hingegen würde die gemeinsamen Exportkontrollbemühungen schwächen, was auch zulasten des NPT ginge.

Generell sollte die negative Wirkung eines bedingungslosen indischen NSG-Beitritts auf den NPT nicht überschätzt werden. Ein solcher Akt würde zwar den Anspruch des NPT auf Universalität aufweichen und von einigen Nichtkernwaffenstaaten als unfair kritisiert werden. Er würde aber mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu NPT-Austritten führen. Denn der NPT ist mit seiner Einteilung in Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten *immer* ein genuin ungerechter Vertrag gewesen. Sein Fortbestehen basiert aber schlicht nicht auf der maximalen Gerechtigkeit seiner Bestimmungen oder seiner Umsetzung. Entscheidend ist vielmehr, dass die Parteien heute im Falle ihres Austritts mit höchst unange-

nehmen Folgen rechnen müssen: kollektiven Sanktionen der Großmächte. Kein Staat ist bereit, diese Konsequenzen zu tragen, bloß um so die Verletzung seines Gerechtigkeitsempfindens zu signalisieren.

Das Kriterienmodell und der NPT

Ein höheres Maß an Fairness innerhalb des Nichtverbreitungsregimes könnte jedoch dazu führen, dass die Kooperation aller NPT-Staaten mit dem Ziel der *Stärkung* dieses Regimes erleichtert würde. Hierin läge der Hauptvorteil des Kriterienmodells: Die Ungerechtigkeit, dass Indien als Nichtmitglied des NPT der NSG beitreten darf, würde durch die Übernahme zusätzlicher nichtverbreitungspolitischer Verpflichtungen durch Neu-Delhi kompensiert.

Drei Wünsche werden in dieser Hinsicht beständig geäußert. *Erstens* solle Indien dem »Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty« (CTBT) beitreten. Indien hält sich zwar seit 1998 an ein unilaterales Testmoratorium und hat in bilateralen Abkommen mit den USA 2008 und mit Japan 2016 zugesagt, dieses Moratorium fortzuführen. Der CTBT stellt aber den wichtigsten multilateralen Rüstungskontrollvertrag seit dem NPT dar: Er wird als entscheidender Schritt auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung angesehen. Insofern wäre der indische Vertragsbeitritt bedeutsam. (Ein Inkrafttreten des CTBT wäre aber auch dann nicht zu erwarten, da dies die Ratifizierung durch sieben weitere Staaten, darunter Nordkorea, voraussetzen würde.)

Zweitens solle Neu-Delhi seine Produktion von waffenfähigem nuklearem Spaltmaterial einstellen. Indien ist neben Pakistan, Israel und Nordkorea heute der einzige Staat, der seine Bestände an waffenfähigem Spaltmaterial – Plutonium oder hoch angereichertem Uran – noch vergrößert. Dies versetzt Indien in die Lage, sein Kernwaffenarsenal unbegrenzt auszubauen. Zwar macht Neu-Delhi von dieser Möglichkeit bisher nur sehr moderat Gebrauch: Doch ein Produktionsstopp würde einer unbegrenzten Expansion a priori einen Riegel vorschieben.

Drittens gibt es Stimmen, die fordern, dass Indien sich in verbindlicher Form zu den NPT-Artikeln I und VI bekennt. Damit würde sich Indien verpflichten, keinem Nichtkernwaffenstaat beim Bau von Nuklearwaffen zu helfen, und versprechen, auf das Ziel der nuklearen Abrüstung hinzuwirken. Diese Übernahme von NPT-Pflichten durch Indien als Nichtvertragspartei würde den Anspruch des NPT auf Universalität stärken.

Ein echter Nachteil des Kriterienmodells dürfte – neben der Schwierigkeit, Indien dafür zu gewinnen – darin liegen, dass damit eine weitere Frage aufs Tapet gebracht würde, die stark polarisiert: Israels Wunsch nach Integration in das nukleare Nichtverbreitungsregime. Dieser Nexus ist unvermeidlich, weil jeder denkbare Kriterienkatalog für einen NSG-Beitritt, den Indien erfüllen kann, auch von Israel problemlos erfüllt werden könnte. Der Gedanke, durch die Zulassung Indiens auch Israel den Weg in die NSG zu bahnen und dem Land damit den Status eines »normalen« Kernwaffenstaats zu bescheren, dürfte aber bei einigen Staaten auf wenig Begeisterung treffen. Diese Sachlage könnte es den NSG-Partnern erschweren, sich auf Beitrittskriterien zu einigen. Außerdem könnte ein Kriterienkatalog, der Israels Aufnahme in die NSG erlaubt, das Klima für die Kooperation zwischen den NSG-Mitgliedern und den übrigen NPT-Staaten verschlechtern. Denn einige der nicht in der NSG vertretenen Nichtkernwaffenstaaten sehen Israels Nuklearpolitik sehr kritisch. Im schlimmsten Fall würde aus dieser Polarisierung ein Nachteil für die Zusammenarbeit aller NPT-Staaten erwachsen, der die mit dem Kriterienmodell intendierte *Erleichterung* der Kooperation der NPT-Mitglieder wieder zunichtemacht.

Risiken für die Arbeit in der NSG

Eine grundlegende Herausforderung für die Zusammenarbeit in der NSG besteht darin, dass die Gruppe alle Entscheidungen nach dem Konsensprinzip trifft. Infolgedessen hat jeder der 48 NSG-Staaten die Macht, einen Beschluss der Gruppe zu blockieren.

Gegen den Beitritt eines neuen Mitglieds kann ein NSG-Staat sein Veto theoretisch auch aus Gründen einlegen, die mit den fünf Faktoren für eine Aufnahme nichts zu tun haben: etwa wegen eines Handelskonflikts oder einer geopolitischen Rivalität. Bislang sind aber die Beschlüsse der NSG über die Aufnahme neuer Staaten nicht durch solche bilateralen Fragen blockiert worden – ein Ausdruck der an technischen Lösungen orientierten und wenig politisierten Arbeitsweise des Gremiums.

Im Hinblick auf die Beitrittsgesuche Indiens und Pakistans steht nun allerdings zu befürchten, dass der Prozess zur Aufnahme weiterer Mitglieder politisiert wird: Bei Anwendung des Ausnahmemodels – das die Modalitäten eines NSG-Beitritts der übrigen Nichtvertragsstaaten des NPT ja ungeklärt ließe – könnte Indien versucht sein, nach seinem Eintritt eine spätere Aufnahme Pakistans wegen der bilateralen Rivalität dauerhaft zu blockieren. Indien hat zwar gegenüber den USA erklärt, als NSG-Mitglied werde es ein pakistanisches Beitrittsgesuch nicht durch die Brille bilateraler Konflikte betrachten, sondern allein danach bewerten, ob der Nachbar angesichts seines nichtverbreitungspolitischen Verhaltens die Aufnahme in die NSG verdiene. Da eine solche Einschätzung aber äußerst subjektiv ist, wird Indiens Position die Ängste vor einer Blockadehaltung kaum dämpfen.

Im Gegensatz dazu könnte es mit dem Kriterienmodell gelingen, die befürchtete bilateral motivierte Verhinderung von NSG-Beitritten abzuwenden. Denn der Ansatz, einheitliche Aufnahmekriterien festzulegen, impliziert ja, dass die NSG-Staaten ihr Veto-recht nicht mehr ausüben sollten, wenn ein Beitrittskandidat alle diese Kriterien erfüllt. Ob diese Logik in der Praxis greift, ist zwar offen. Sture Blockaden würden jedoch erschwert.

Die nötige Einigung auf Beitrittskriterien für Nichtvertragsparteien des NPT dürfte aber kompliziert werden. Denn für welche – vermeintlich neutralen – Kriterien sich ein bestimmter NSG-Staat ausspricht, wird auch davon abhängen, wie dessen Regie-

rung die jeweiligen Beziehungen zu den Beitrittskandidaten beurteilt.

Unabhängig von den Modalitäten seines Beitritts könnte Indiens Einbindung in die NSG außerdem die Entscheidungsfindung der Gruppe in inhaltlichen Fragen massiv erschweren. Indien gilt als ein inflexibler Verhandlungspartner, der nicht davor zurückschreckt, erreichbare Kompromisslösungen platzen zu lassen. Die Zusammenarbeit in der NSG, die auf dem Konsensprinzip beruht, setzt hingegen eine hohe Bereitschaft zum pragmatischen Ausgleich voraus. Von daher bestehen Sorgen, dass die notorische Abneigung Indiens, Zugeständnisse zu machen, nach dessen Beitritt zur NSG die Fähigkeit der Gruppe zur Überwindung kontroverser Positionen lähmen könnte. Zumindest unter diesem Gesichtspunkt böte ein Szenario, in dem Indien dauerhaft von der NSG ferngehalten würde, demnach auch etwas Positives.

Implikationen für Südasien

Spätestens seit Indien und Pakistan 1998 kurz nacheinander Atomtests durchgeführt haben, besteht in Südasien die Gefahr eines nuklearen Rüstungswettlaufs. Durch neue Elemente hat sich diese Rüstungsdynamik jüngst noch verschärft. Pakistan hat das am schnellsten wachsende Nukleararsenal der Welt. Zudem hat es die Schwelle für einen Einsatz seiner Kernwaffen gesenkt, indem es im Rahmen seiner bisherigen nuklearen Ersteinsatzdoktrin zunehmend auf taktische Kernwaffen (mit kurzer Reichweite) setzt: Um einen blitzartigen konventionellen indischen Angriff abzuschrecken, droht Pakistan, diese Kernwaffen frühzeitig gegen Invasionstruppen einzusetzen. Parallel treibt das Land die Entwicklung von Langstreckenwaffen voran, die einen massiven nuklearen Vergeltungsschlag (den sogenannten »Zweitschlag«) durch Indien überstehen können: Pakistan möchte hierdurch die Option erlangen, Indiens Zweitschlag erneut nuklear vergelten zu können, also die »Drittschlagsoption« erhalten, um damit den Nachbarn abzuschrecken.

Indien ist unterdessen im Begriff, seine nuklearstrategischen Fähigkeiten qualitativ auszubauen. Einerseits arbeiten indische Militärforscher daran, Raketen mit nuklearen Mehrfachgefechtssköpfen (Multiple Independently Targetable Re-Entry Vehicles, MIRVs) bewaffnen zu können. Da die Zielgenauigkeit von Indiens Raketen sehr hoch ist, könnten solche MIRVs Neu-Delhi die Fähigkeit verschaffen, vernichtende Vergeltungsschläge gegen Pakistans Streitkräfte auszuführen. Für den Fall, dass bei einer solchen Operation nicht alle pakistanischen Nuklearstreitkräfte vernichtet werden können und die verbleibenden Systeme daraufhin auf Indien abgefeuert würden, sieht Neu-Delhi die Entwicklung eines Raketenabwehrsystems vor. Wenn dieses Kalkül aufginge, würde Pakistans »Drittschlagsoption« entfallen. Es steht aber zu befürchten, dass Pakistan sein Nukleararsenal dann seinerseits weiter ausbauen würde, um Indiens Raketenabwehr überwinden zu können.

Eine Bändigung dieser Dynamik durch Rüstungskontrolle ist bislang stets gescheitert. Der Wunsch sowohl Indiens als auch Pakistans, in die NSG aufgenommen zu werden, bietet eine seltene Chance, den Anreiz für *beide* Länder, Rüstungskontrollverpflichtungen einzugehen, spürbar zu erhöhen. Zu diesem Zweck müssten die NSG-Staaten ihre Bereitschaft, dem Beitritt der beiden Aspiranten zuzustimmen, an deren Festlegung auf bestimmte Rüstungskontrollmaßnahmen knüpfen. (Die USA haben Pakistan einen solchen Handel 2015 bereits angeboten.)

Entscheidet man sich für das Ausnahmmodell, würde sich diese Möglichkeit zur parallelen Einflussnahme auf Indien und Pakistan quasi verflüchtigen. Denn weil bei diesem Modell im Gegenzug für Indiens NSG-Aufnahme keine Konzessionen gefordert werden, bietet es Neu-Delhi keinen neuen Anreiz, seine Nuklearrüstung verbindlich zu begrenzen und globale Abrüstungsnormen zu akzeptieren. Auch enthält das Ausnahmmodell für Pakistan keine konkrete Perspektive für einen NSG-Beitritt. In der Folge hätte Islamabad ebenfalls

keinen neuen Anreiz, seine Nuklearrüstung zu zügeln und Rüstungskontrollverpflichtungen einzugehen.

Das Kriterienmodell bietet hingegen die kleine Chance, mäßigend auf die regionale Rüstungsdynamik einzuwirken. Dafür müssten die Kriterien für einen NSG-Beitritt konkrete Rüstungskontrollschritte umfassen, etwa den Stopp der Spaltmaterialproduktion zu Waffenzwecken oder einen Verzicht auf die Stationierung einzelner Typen von Trägersystemen. Mit der Festlegung allgemeiner Kriterien würde auch ein spezifisches Problem der Rüstungskontrolle in Südasien entschärft: Denn Islamabad ist prinzipiell nur bereit, rüstungskontrollpolitische Zugeständnisse zu machen, wenn Neu-Delhi dieselben Verpflichtungen eingetht. Indien sieht sich jedoch als Global Player generell in einer anderen Liga als sein pakistanischer Rivale und versucht zu verhindern, dass internationale Akteure ihre Politik gegenüber Indien im Zusammenhang mit Pakistan definieren. In dieser Lage könnte Neu-Delhi allgemeinen Rüstungskontrollkriterien der NSG wohl eher zustimmen als bilateralen Vereinbarungen mit Pakistan. Zugleich hätten auch die Entscheidungsträger in Islamabad größeren Spielraum, weil es sich nicht um unilaterale Konzessionen handeln würde.

Ob sich Indien auf Beitrittskriterien der NSG, die Rüstungskontrollverpflichtungen betreffen, einlassen würde, erscheint dennoch zweifelhaft. Denn Neu-Delhi kennt die Sorgen um die geopolitischen Folgen seines dauerhaften Fernbleibens von der NSG und betrachtet sie als politisches Kapital: Wenn Indien das Kriterienmodell ablehnt, hätten weder Pakistan noch Indien neue Anreize zur Rüstungskontrolle – genau wie beim Ausnahmmodell. Anders als bei diesem Szenario würde aber Indiens Fernbleiben von der NSG machtpolitisch vor allem Peking in die Karten spielen: Indien bliebe von einer exklusiven internationalen Institution ausgeschlossen, würde nicht (wie China) als ein »normaler« Kernwaffenstaat anerkannt und bliebe in seiner Rolle gegenüber dem Nichtverbreitungsregime an

Pakistan gekoppelt. Hingegen würde das Ausnahmemodell das Land in der indopazifischen Mächtekonstellation gegenüber China deutlich aufwerten. Weil Neu-Delhi um das Interesse vieler westlicher Staaten an einem solchen Gegengewicht zu China weiß, sieht es kaum Anreize einzulenken.

Die Haltung der Bundesrepublik

Die Bundesregierung steht Indiens Wunsch, zügig in die NSG aufgenommen zu werden, positiv gegenüber. Sie hat bislang nicht nur das von Neu-Delhi bevorzugte Ausnahmemodell unterstützt, sondern außerdem versucht, die Regierungen skeptischer NSG-Staaten – etwa der Schweiz – von den Vorzügen dieses Modells zu überzeugen.

Die Bundesregierung würde es zwar begrüßen, wenn sich Indien im Rahmen seiner Aufnahme in die NSG auf nichtverbreitungspolitische Zugeständnisse einlassen würde. Allerdings räumt sie einer Politik, die ein explizites Junktim zwischen beiden Anliegen herstellt, wegen Neu-Delhis Ablehnung keine größeren Realisierungschancen ein. Entsprechend gering ist in Berlin die Motivation, sich in dieser Sache auf Kosten der bilateralen Beziehungen zu exponieren. Dies gilt umso mehr, als die EU in der Frage von Indiens NSG-Aufnahme gespalten ist.

Bemühungen, Indien auf globale Nichtverbreitungsnormen festzulegen, unternimmt die Bundesregierung deshalb abseits der NSG. Beispielweise schlug der deutsche Außenminister im Juni 2016 der indischen Regierung vor, dem CTBT *von sich aus* beizutreten. Von einem solchen Schritt hätte, nebenbei bemerkt, durchaus auch Indiens Wunsch nach Eintritt in die NSG profitieren können: Das nichtverbreitungspolitische Zeichen des guten Willens hätte die Skeptiker in der NSG vielleicht zu einem positiven Votum bewegt. Zudem wäre Indiens Aufnahme bei diesem Ausgang keinen allgemeinen Kriterien unterworfen worden. Indien ist auf Berlins Vorschlag aber nicht eingegangen.

Der hartnäckige Widerstand in der NSG gegen das Ausnahmemodell erfordert nun

von der Bundesregierung eine konkretere Positionierung zum Kriterienmodell: Wenn sie Indiens Beitritt zur NSG weiterhin fördern will, muss sie sich darüber klar werden, welche – von Drittstaaten vorgebrachten – Kriterien für eine Aufnahme von Nichtmitgliedern des NPT sie für Forderungen hält, die Indien zumutbar sind.

Die Lösung könnte eine *Light*-Version des Kriterienmodells sein. Damit könnte es gelingen, die bisherige deutsche Position zu Indiens Beitritt und den Zwang zu Konzessionen an die skeptischeren NSG-Staaten in Einklang zu bringen, ohne die politischen Realitäten in Indien zu ignorieren. Eine solche pragmatische deutsche Position könnte aus zwei Punkten bestehen:

Erstens unterstützt die Bundesregierung, dass jene Bedingungen, die Indien 2008 erfüllen musste, um von der NSG seine Sondergenehmigung für nukleare Importe zu erhalten, nun in den Kriterienkatalog für die NSG-Beitritte von Nichtmitgliedern des NPT übernommen werden. Diese Bedingungen umfassten neben der Übernahme der NSG-Richtlinien (1) die Trennung von zivilen und militärischen Nuklearanlagen und die Kontrolle der zivilen durch die IAEO, (2) die Fortführung des unilateralen Testmoratoriums sowie (3) die Zusage, Verhandlungen über einen globalen Vertrag zur Beendigung der Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial zu unterstützen.

Zweitens begrüßt die Bundesregierung gegenüber Indien die Forderung, dass sich Nichtvertragsparteien des NPT für eine Aufnahme in die NSG in verbindlicher Form zu den *Inhalten* der NPT-Artikel I (Nichtverbreitungsgebot) und VI (nukleares Abrüstungsversprechen) bekennen müssen. Dies wäre ein Zugeständnis, das die skeptischen NSG-Länder umstimmen könnte.

Für Deutschland wäre eine Einigung auf dieser Basis in dreierlei Hinsicht vorteilhaft: die Vorzüge von Indiens Einbindung in die nukleare Exportkontrolle würden greifbar, die Risiken für die Kooperation in der NSG vermindert und der Anspruch des NPT auf Universalität zumindest ein wenig gestärkt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364