

Claudia Baumgart/Harald Müller

Eitler Traum oder erreichbares Ziel?

Die Idee einer kernwaffenfreien Zone
im Nahen Osten

HSFK-Report 10/2004



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: baumgart@hsfk.de • mueller@hsfk.de

ISBN: 3-937829-06-7

Euro 6,--

Zusammenfassung

Die Region des Nahen Ostens kommt aus den Schlagzeilen nicht heraus. Der Krieg im Irak, die Nuklearkrise im Iran und die seit vier Jahren andauernde Al Aqsa-Intifada halten Politiker und Öffentlichkeit rund um den Globus in Atem. Im Zentrum steht dabei nach wie vor der Gegensatz zwischen Israel auf der einen und den Palästinensern, den arabischen Staaten und Iran auf der anderen Seite. Um diese Hauptachse der Region gruppieren sich entsprechend die Bedrohungswahrnehmungen, Sicherheitsdoktrinen und militärischen Potenziale der einzelnen Länder. So lange Terroranschläge gegen israelische Zivilisten ausgeführt werden und dies seitens der arabischen Regierungen selten kritisiert oder gar aktiv verhindert wird, wird sich Israel weiterhin als existenziell bedrohter Staat wahrnehmen, umzingelt von feindlichen Nachbarn, die auf seine Zerstörung abzielen. Und so lange Israel nicht aus den seit 1967 besetzten Gebieten abzieht, werden die arabischen Staaten und Iran weiterhin aggressiv expansionistische und hegemoniale Intentionen hinter der israelischen Siedlungspolitik vermuten.

Doch es gibt auch positive Bewegung in der Region. Dazu zählt beispielsweise, dass Libyen seine Massenvernichtungswaffen aufgegeben hat und eine Lösung der iranischen Nuklearkrise möglich scheint. Dazu zählt auch die Chance, nach dem Tod Arafats und auf Grund der von Syriens Präsident Bashar Assad signalisierten Bereitschaft zum Gespräch mit Israel einen erneuten Anlauf im Friedensprozess zu wagen. Sollten diese Impulse erfolgreich sein, wird sich das auch im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung niederschlagen.

Denn die Region ist nicht allein in tief greifenden Konflikten und politischen Gegensätzen verfangen, sie ist zudem hoch gerüstet. Israel hat sich auf Grund seiner Bedrohungswahrnehmung nach heutigem Wissensstand schon frühzeitig erfolgreich um Kernwaffen bemüht, diese jedoch hinter dem Schleier seiner Politik der ‚Undurchsichtigkeit‘ versteckt: Man gibt bis heute weder zu, noch streitet man ab, Kernwaffen zu besitzen. Auf arabischer und iranischer Seite versuchten einige Regierungen, es den Israelis gleich zu tun – und wenn das aussichtslos erschien, blieb immer noch der Ausweg, sich chemische oder biologische Massenvernichtungswaffen zu beschaffen.

Schon vor 30 Jahren rief diese explosive Mischung eine Initiative für die Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten auf den Plan. Insbesondere Ägypten setzte sich über Jahrzehnte hinweg in den Gremien der Vereinten Nationen und der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO; engl. IAEA) dafür ein, alle Kernwaffen und, in einem erweiterten Konzept, alle Massenvernichtungswaffen aus der Region zu verbannen. Während Israel diesem Ziel generell zustimmt, so gehen die Ansichten über den Weg dort hin weit auseinander. Die Ägypter favorisieren die Einrichtung der Zone im Rahmen des internationalen Nichtverbreitungsregimes. Aus ihrer Sicht ist eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten Voraussetzung für das langfristige Ziel eines stabilen Friedens. Die Israelis hingegen pochen auf eine regionale Lösung unabhängig vom internationalen Regime, der zwingend Friedensverhandlungen mit allen betroffenen Staaten vorausgehen müssten. Diese Gegensätze konnten auch dann nicht überbrückt werden, als sich nach der Friedenskonferenz von 1991 in Madrid erstmals Möglichkeiten für direkte Verhandlungen

zwischen den Parteien im Feld der Rüstungskontrolle und regionalen Sicherheit eröffnen. Nach einer frischen Brise des Aufbruchs und nach bemerkenswerten Fortschritten in Einzelfragen herrschte bald wieder die dicke Luft der Unvereinbarkeit von Interessen. Doch im Licht der veränderten Situation im Nahen Osten könnte nun der Zeitpunkt gekommen sein, die Problematik erneut auf die Agenda multilateraler Gespräche zu heben.

Erschwert wird die Situation durch ihre hohe Komplexität. Bei den anstehenden Problemen handelt es sich nicht um einzelne Bereiche, die getrennt und nacheinander bearbeitet werden könnten – sie sind vielmehr eng miteinander verknüpft und müssen im Kontext der Gesamtsituation in einer schrittweisen Vorgehensweise behandelt werden. So kann die Kernwaffenfrage im Hinblick auf eine zukünftige Zone nicht isoliert von anderen Massenvernichtungswaffen und konventioneller Rüstung gesehen werden. Die Logik der Abschreckung in der Region beruht nicht auf Symmetrien, vielmehr werden verschiedene Waffengattungen gegeneinander in Position gebracht. Selbst wenn die einzelnen Bereiche getrennt verhandelt würden, müssen die Elemente am Ende zusammenpassen. Nicht zuletzt sollte die Entwaffnung nicht-staatlicher Akteure, die über erhebliche Arsenalen konventioneller Waffen verfügen, angestrebt werden.

Um Fortschritte auf dem Weg zu einer kernwaffenfreien Zone zu erzielen, braucht es jedoch vor allem eines: wechselseitiges Vertrauen. Das setzt wiederum ein gewisses Maß an Transparenz der militärischen Planungen und Fähigkeiten voraus, welches durch Verifikationsmaßnahmen abgesichert werden muss. Doch sind Transparenz und Verifikation nicht frei von Ambivalenzen wenn es um sensitive militärische oder privatwirtschaftliche Informationen geht, gerade in einer von Konflikten geprägten Region wie dem Nahen Osten. Aus dem Fundus bisheriger Erfahrungen mit Verifikationsregelungen in anderen Verträgen und Regionen scheint das Modell des KSE-Vertrages durchaus Nachahmenswertes für eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten zu bieten. Zusätzlich zu regelmäßigen Berichten und Routineinspektionen würden die Staaten der Region, in Ländergruppen zusammengefasst, wechselseitig Inspektionen nach zuvor berechneten Quoten vornehmen bzw. in ihren eigenen Anlagen zulassen. Diese sollten jeder Zeit und an jedem Ort mit weitestgehenden Zugangsrechten möglich sein. Diese Aktivitäten könnten durch internationale Inspektionen (z.B. der Internationalen Atomenergieorganisation) ergänzt werden.

Weitaus schwieriger ist die Frage, wie mit potenziellen Vertragsbrüchen in einer kernwaffenfreien Zone umgegangen werden soll: Was geschieht, wenn ein Staat der Region versucht, sich verbotene Waffen zu beschaffen? Verschiedene Szenarien sind denkbar: von der Rückkehr zur Selbsthilfe mittels Reaktivierung eigener Waffenprogramme über die Anrufung des Sicherheitsrates bis hin zur Beauftragung eines externen Staates als Treuhänder, wobei nur die Vereinigten Staaten in Frage kommen. Realistisch scheint derzeit keine dieser Optionen zu sein. Um die Frage der Vertragseinhaltung und -durchsetzung zufriedenstellend diskutieren zu können, müssen sich zunächst die Rahmenbedingungen in der Region auf Grund substanzieller Fortschritte in einem neu belebten Friedensprozess ändern.

Was dazu nötig ist, liegt auf der Hand: Anerkennung des Existenzrechts Israels und vehemente Bekämpfung des Terrorismus auf arabischer Seite, Rückzug Israels aus den

palästinensischen Gebieten und das Ende der Siedlungspolitik auf israelischer Seite – nur wenn diese Ziele ernsthaft und in einem fest gesteckten Zeitrahmen ins Auge gefasst werden, kann die notwendige Vertrauensgrundlage für die Einrichtung einer kernwaffen- oder massenvernichtungswaffenfreien Zone geschaffen werden.

Gegenwärtig beschränken sich rüstungskontrollpolitische Aktivitäten auf von Nichtregierungsorganisationen und unabhängigen Instituten organisierte informelle Gespräche. Ein erster Schritt darüber hinaus könnte im langfristig angelegten Prozess darin bestehen, eine Expertengruppe einzusetzen, die zwar ohne den Druck eines Verhandlungsmandates, aber doch mit dem Ziel eines Konsensberichtes an die betroffenen Staaten Vorverhandlungen über Aspekte wie Transparenz und Verifikation führt. Später könnte diese Gruppe in ein Verhandlungsformat überführt werden. Komplementär sollte eine regionale Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung eingerichtet sowie die Arbeitsgruppe Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit aus der Phase nach der Konferenz von Madrid wiederbelebt werden.

Externen Akteuren wie den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten käme die Aufgabe zu, das Vorhaben organisatorisch, finanziell und praktisch zu unterstützen. Dazu gehört beispielsweise die Stärkung des internationalen Exportkontrollregimes, um Vertragsverbrüche von vornherein zu erschweren. Zu einem späteren Zeitpunkt wäre auch eine Rolle als Vermittler und Schiedsrichter in der Vertragseinhaltung denkbar.

Die Herausforderung für alle Beteiligten liegt darin, einen Neuanfang in den Verhandlungen zu wagen, der sich weder in den altbekannten „Alles oder Nichts“-Positionen der politischen Gegensätze aufreibt, noch sich in technischen Detailfragen verliert.

Inhaltsverzeichnis

1. Kernwaffenfreie Zone Nahost – massenvernichtungswaffenfreie Zone Nahost: Gründe für eine „Neubesichtigung“	1
2. Zum Konzept kernwaffenfreier Zonen: Theorie und Praxis	3
3. Die Idee einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten: Historischer Abriss	5
3.1 Die Anfänge	5
3.1.1 <i>Die iranisch-ägyptische Initiative für eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten</i>	5
3.1.2 <i>Kernwaffenfreie Zone und arabisch-israelischer Konflikt</i>	6
3.1.3 <i>Von der ersten Resolution bis zur Zustimmung Israels</i>	9
3.2 Rückschläge und Fortschritte in den 80er und 90er Jahren	11
3.2.1 <i>Die Initiative in der Sackgasse</i>	11
3.2.2 <i>Die Expertenstudie der Vereinten Nationen</i>	12
3.2.3 <i>Eine neue Chance: Beginnender Friedensprozess nach dem Golf-Krieg von 1991</i>	14
3.2.4 <i>Die Arbeit der Arbeitsgruppe „Arms Control and Regional Security“</i>	16
3.2.5 <i>Das vorläufige Ende der ACRS-Gespräche</i>	18
3.2.6 <i>Fazit</i>	19
4. Hindernisse und Erfolgsbedingungen für die Einrichtung einer KWFZNO	21
4.1 Kernwaffen, Terror und Frieden: Der gordische Knoten miteinander verknüpfter Probleme	21
4.2 Die Verknüpfung mit anderen Rüstungskontrollfragen	23
4.3 Verifikation und Transparenz	25
4.4 Probleme und Optionen der Vertragseinhaltung und -durchsetzung	29
5. Die Beziehung zu einem neuen Friedensprozess	31
5.1 Anerkennung, Kampf gegen Terrorismus und Abbau von Feindbildern	31
5.2 Prozess, Endziel und erste Schritte	33
5.3 Die Rolle externer Akteure	35
6. Schluss	37

1. Kernwaffenfreie Zone Nahost – massenvernichtungswaffenfreie Zone Nahost: Gründe für eine „Neubesichtigung“

Ein leerer Traum? Die Idee einer kernwaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten wird Vielen wie eine Utopie erscheinen, über die es sich nicht nachzudenken lohnt. Seit dreißig Jahren spukt sie in der internationalen Politik herum und ist ihrer Verwirklichung keinen Schritt näher gekommen. Realpolitische Interessen und Konstellationen stehen ihr im Wege. Das Scheitern des nahöstlichen Friedensprozesses – einschließlich seiner Rüstungskontroll-Komponenten – und die Gewalteskalation im israelisch-palästinensischen Konflikt scheinen die Hoffnungslosigkeit des Unternehmens zu bezeugen – warum also sollte man es gerade jetzt thematisieren?

Der Grund ist die tiefe Zäsur, welche die Lage im Nahen und Mittleren Osten bestimmt. Die Region durchläuft eine Phase radikalen Wandels. Ob diese Veränderung zum Besseren oder zum Schlechteren führt, bleibt abzuwarten. Indes haben selbst katastrophale Ereignisse das Potenzial, neue, unerwartete Handlungschancen zu öffnen. Saddam Hussein ist entmachtet (ohne eine Massenvernichtungswaffen-Erbschaft zu hinterlassen), jedoch hat der Krieg von 2003 in der Region neues Chaos gestiftet, das dringend einer Befriedung bedarf. Sie ist möglicherweise nur in einem umfassenden Konzept möglich. Premierminister Sharon möchte den Gaza-Streifen einseitig räumen – ein präzedenzloser Fall in siebenunddreißig Jahren der Besatzung. Der Friedensvorschlag des Saudi-Arabischen Kronprinzen Abdallah – in abgeschwächter Form von der Arabischen Liga akzeptiert – liegt seit 2002 auf dem Tisch. Syrien und Libyen suchen sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Syriens Präsident hat Israel Friedensgespräche „ohne Vorbedingungen“ angeboten. Libyens Absage an den Terror und an Massenvernichtungswaffen stellt ein Modell elementaren außenpolitischen Strategiewechsels dar.

Arafats alte Politik des Doppelspiels zwischen Terror und Frieden, der Klientelwirtschaft und der Korruption ist bereits vor seinem Tode einer offenen, kritischen Debatte zwischen den Palästinensern unterworfen worden, sein Ableben bringt die Frage nach der Zukunft palästinensischer Politik zwangsläufig auf die Tagesordnung und wird generell als Chance für einen grundlegenden Neuanfang bewertet. In der ganzen arabischen Welt sind Stimmen der Kritik an den alten Regimen lauter geworden.¹ Der Arab Development Report des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen² – von arabischen Wissenschaftlern verfasst – enthält das denkbar vernichtendste Verdikt über die von politischen und religiösen Führungen zu verantwortende Rückständigkeit der arabischen Welt; er ist insoweit symptomatisch.

Iran ist in eine gefährliche nukleare Krise verwickelt, die gleichfalls die Saat für ein Desaster, aber auch die Chance zur Besserung enthält. Sie mag sich bis zur militärischen

1 John Kifner, In wake of Beslan, scrutiny in the Arab world, in: International Herald Tribune, Sept. 9, 2004, p. 4.

2 United Nations Development Programme/Arab Fund For Economic And Social Development, Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations, New York 2002.

Konfrontation zuspitzen, könnte aber auch zu einer umfassenden Entspannung zwischen dem Mullah-Regime und dem Westen führen. Unter dessen Sektor findet eine eingehende Debatte darüber statt, wie die drei nuklear bewaffneten „Außenseiter“, die nicht dem Nichtverbreitungsvertrag angehören, nämlich Indien, Pakistan und Israel, in die Normen des Regimes eingebunden werden können, ohne dessen Prinzipien aufzugeben. Natürlich ist dies eine Quadratur des Kreises, aber der Wunsch, eine Lösung zu finden, bringt immer neue Ideen hervor.³

Das Zusammenwirken all dieser Entwicklungen wäre schon Grund genug, das Konzept der „Zone“ erneut unter die Lupe zu nehmen, um sein Potenzial zu prüfen und zu einem positiven Verständigungsprozess beizutragen. Es gibt indes noch einen weiteren Grund, der sich aus der Sicherheitsperspektive Israels ergibt: Israel hat sich bis heute auf eine Politik der „Undurchsichtigkeit“ („opacity“) gestützt. Es hat seinen nuklearen Status nie erklärt, sondern bekundet, das Land werde nicht als erstes Kernwaffen in die Region „einführen“, wobei unklar blieb, was unter „einführen“ zu verstehen sei. Seine Kernwaffenfähigkeiten wurden somit tabuisiert und der öffentlichen Debatte entzogen. Zugleich nutzte Israel die daraus resultierende „ungewisse Gewissheit“ als Mittel, um eine existenzielle, wenn auch virtuelle Abschreckung in seine Umwelt zu projizieren. Dahinter steht die Überlegung, dass „Undurchsichtigkeit“ die beste Strategie sei, um den arabischen Staaten nukleare Zurückhaltung zu ermöglichen, ohne Israels Abschreckungsfähigkeit einem Abrüstungsprozess opfern zu müssen.⁴

Freilich ist das Ergebnis dieser Strategie nicht überzeugend. Drei Staaten in der Region, Libyen, Irak und Iran, haben versucht oder versuchen noch, eine nukleare Gegen-Abschreckung aufzubauen. Darüber hinaus haben Syrien und Ägypten sich die „Abschreckung des kleinen Mannes“ in Gestalt von Chemie- und/oder biologischen Waffen verschafft.⁵ „Undurchsichtigkeit“ hat folglich nicht dazu geführt, dass sich fünf wichtige, nähere oder fernere Nachbarn Israels untätig mit Israels nuklearer Überlegenheit abgefunden hätten. Stattdessen haben sie den Erwerb von eigenen Massenvernichtungswaffen für unverzichtbar gehalten. Dies ist kein überwältigender Erfolg der „Undurchsichtigkeits“-Strategie und gewiss kein Grund, auf ein gründliches Überdenken zu verzichten.

Die Verwirklichung des Konzepts hängt von einer Neugestaltung der politischen Rahmenbedingungen in der Region ab: Der wechselseitige politische Wille zum Frieden, der Verzicht auf unerfüllbare Maximalforderungen und auf den Einsatz von Gewalt sowie das Ende der Terror-Unterstützung sind gefordert. Auch lässt sich die Gründung einer solchen Zone nur als langwieriger Prozess denken, wobei alle Aspekte regionaler Sicherheit in einer neuen sicherheitspolitischen Architektur miteinander verzahnt werden.⁶ Dazu

3 George Perkovich u.a., *Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security*. Draft, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), 2004, Kap. 7.

4 Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York (Columbia University Press), 1998.

5 Joseph Cirincione/Jon Wolfsthal/Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals. Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), 2002.

6 Mohammed Kadry Said, *Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone: Regional Security and Non-Proliferation Issues*, in: UNIDIR (Hg.), *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the*

gehört selbstredend die Berücksichtigung anderer Massenvernichtungswaffen, sei es im integrierten Konzept einer massenvernichtungswaffenfreien Zone, sei es in parallelen, miteinander verknüpften Einzelregimen. Mit einer solchen Konzeption ließe sich die vorerst leere Worthülse vom „Größeren Mittleren Osten“, mit der gegenwärtig seitens westlicher Staaten Friedensrhetorik betrieben wird, substantziell füllen.

In dieser Studie geben wir zunächst einen Überblick über die Entwicklung des Konzepts der Kernwaffenfreien Zone Naher Osten (KWFZNO) in Theorie und Praxis. Wir schauen sodann in die grundsätzlichen Positionen und Motive der Streitparteien und diskutieren die kontroversen Punkte, für die Lösungen gefunden werden müssen, um das Konzept fruchtbar zu machen. Insbesondere weisen wir auf die zahlreichen Verknüpfungen zwischen einzelnen Fragen hin, die solche Lösungswege ausgesprochen kompliziert machen. Dabei verfolgen wir nicht das Ziel, ein gebrauchsfertiges Lösungspaket zu schnüren – das kann nur den Verhandlern vor Ort selbst gelingen. Aber wir möchten die wesentlichen Streitfragen aufdecken, Erfolgsbedingungen herausarbeiten und mögliche „Handlungskorridore“ definieren, um einer Lösung näher zu kommen.

2. Zum Konzept kernwaffenfreier Zonen: Theorie und Praxis⁷

Das Konzept der kernwaffenfreien Zone reicht in die sechziger Jahre zurück. Es erhielt einen starken Impuls durch die Erfahrungen der Staaten in Lateinamerika während der Kuba-Krise, als die Stationierung von Kernwaffen in einem Nichtkernwaffenstaat der Region – Kuba – um ein Haar eine weltweite nukleare Katastrophe ausgelöst hätte. Die primäre Motivation für eine solche Zone war daher zunächst, durch das kategorische Verbot der Stationierung von Kernwaffen in einer bestimmten Region das Risiko zu minimieren, dass diese Region Ziel eines Kernwaffeneinsatzes werden könnte; damit geht das zonale Konzept von Anfang an über den Nichtverbreitungsvertrag hinaus, der zwar den Nichtkernwaffenstaaten die Produktion und den Besitz eigener Kernwaffen, nicht aber die Stationierung von Kernwaffen nuklear bewaffneter Verbündeter auf ihrem Territorium verbietet. Da für beide Zwecke – die Nicht-Stationierung und die Verringerung des Risikos, nukleares Ziel zu werden – die Mitwirkung der Kernwaffenstaaten, aber auch externer Staaten mit regionalem Territorialbesitz (z.B. ehemaliger Kolonialmächte) erforderlich ist, sind die kernwaffenfreien Zonen mit Protokollen versehen, in denen solche externen Akteure die einschlägigen Verpflichtungen eingehen.⁸

Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experience, Genf (UNIDIR), 2004, S. 121-131.

⁷ Vgl. Axel Krohn, *Nuklearwaffenfreie Zone: Regionales Disengagement unter der Rahmenbedingung globaler Großmachtinteressen*. Das Fallbeispiel Nordeuropa, Baden-Baden (Nomos), 1989, Kap. 3.

⁸ Thomas Nielebock, *Freiheit für Atomwaffen oder Atomwaffenfreiheit? Das Verlangen non Nichtkernwaffenstaaten nach negativen Sicherheitsgarantien und die Haltung der Kernwaffenstaaten*, Baden-Baden (Nomos), 1989, Kap. V.

Zugleich stellt die Errichtung einer Zone eine vertrauensbildende Maßnahme dar: Die Nachbarn verpflichten sich, im Zustand des Nichtkernwaffenstaats zu verharren. Die erstmals im Nahen Osten von Präsident Mubarak vorgeschlagene massenvernichtungswaffenfreie Zone (MVWFZ) möchte diesen Gewinn an Vertrauensbildung durch das zusätzliche Verbot von chemischen und biologischen Waffen optimieren (s.u.).

Im Laufe der Zeit haben diejenigen Staaten, die kernwaffenfreie Zonen errichtet haben, in ihre regionalen Verträge weitere Klauseln eingebaut, die über die Bestimmungen des globalen Nichtverbreitungsregimes hinausgehen. Sie haben damit von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, dass die Übereinstimmung unter Nachbarn weiter gehen kann als der kleinste gemeinsame Nenner auf globaler Ebene.⁹

So hat schon der erste Zonenvertrag, der von Tlatelolco (Lateinamerika, 1967), den Inspektoren weitergehende Zugangsrechte zugesichert, als dies der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) tut: Der inspizierte Staat hat kein Recht, eine Sonderinspektion zurückzuweisen (Art. 16). Dieser Vertrag wie auch die Verträge von Rarotonga (Südpazifik, 1986, Art. 20), Pelindaba (Afrika, 1996, Annex IV) und Bangkok (Südostasien, 1995, Art. 13, 14) weisen eigene Verfahren für den Umgang mit vermuteten oder tatsächlichen Vertragsbrüchen auf. Rarotonga (Art. 13), Pelindaba (Art. 7) und Bangkok (Art. 3) verbieten die Verklappung von radioaktivem Müll. Pelindaba enthält mit dem Verbot kernwaffenbezogener *Forschung* (Art. 3) einen weitergehenden Verbotstatbestand als der NVV, ebenso wie Rarotonga mit dem Verbot aller nuklearen explosiven Anordnungen die im NVV noch unter bestimmten Umständen erlaubte „friedliche Kernexplosion“ ausschließt. Pelindaba verbietet alle Nuklearexporte an Nichtkernwaffenstaaten, in denen nicht die *gesamten* kerntechnischen Aktivitäten von der IAEO überwacht werden (Art. 9, sog. „full scope safeguards“-Klausel). Rarotonga und Bangkok fügen dem noch das Verbot von Transfers in *Kernwaffenstaaten* hinzu, wenn dort nicht gleichfalls Überwachungsmaßnahmen stattfinden (jeweils Art. 3). Pelindaba verlangt strikte Maßnahmen des physischen Schutzes für Kernmaterial und verbietet Angriffe auf kerntechnische Anlagen (Art. 10, 11), Bangkok verpflichtet seine Mitgliedsstaaten, eine Sicherheitsstudie der IAEO einzuholen, bevor sie ein ziviles Nuklearprogramm starten (Art. 4), und nukleare Unfälle unverzüglich an die Nachbarn zu melden (Art. 6).

Für unseren Fall, den Nahen Osten, ist der Art. 6 des Pelindaba-Vertrags wichtig, der im Hinblick auf die damalige Lage in Südafrika genaue Prozeduren zur überwachten Demontage von Kernwaffen und von militärischen kerntechnischen Anlagen festlegt. Gerade der Pelindaba-Vertrag hat den Nutzen des zonalen Konzeptes als vertrauensbildende Maßnahme im Übergang von einem gewaltsamen Konflikt zu einer harmonischeren Beziehung dokumentiert: Die Bereitschaft Südafrikas, sich nach jahrelanger Opposition auf Verhandlungen und schließlich auf diese weitgehenden Bestimmungen einzulassen, beschleunigten die Re-Integration des früheren Apartheidstaates in seine afrikanische Nach-

9 Jozef Goldblat, Nuclear-Weapon Free Zone Treaties: Benefits and Deficiencies, in: UNIDIR (Hg.), Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experience, Genf (UNIDIR), 2004, S. 51-73; ders. Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements, 2., erweiterte und revidierte Auflage, London u.a. (Sage), 2002, Kap. 13.

barschaft. Hier besteht eine Präzedenz für den Nahen Osten, in dem ja gleichfalls ein de-fakto-Kernwaffenstaat, Israel, für die Gründung einer kernwaffenfreien Zone erst einmal seine nukleare Bewaffnung aufgeben müsste.

Insgesamt zeigt dieser Überblick, dass die vertragschließenden Staaten Freiheit in der Festlegung der jeweiligen Vertragsbestimmungen genießen und diese – je nach den Besonderheiten ihrer Region – auch zu nutzen verstanden haben. Für den Nahen Osten, der sich bislang durch das Angebot des NVV nicht hat denuklearisieren lassen, ist diese Gestaltungsfreiheit von besonderer Wichtigkeit.

3. Die Idee einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten: Historischer Abriss

3.1 Die Anfänge

3.1.1 Die iranisch-ägyptische Initiative für eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten

Im Juli 1974 stand der Vorschlag einer nuklearfreien Zone im Nahen Osten auf iranische Initiative erstmals auf der Tagesordnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen.¹⁰ In einem Memorandum bekundete Teheran – damals noch unter der Regierung des Schah – seine Sorge darüber, dass eine wachsende Anzahl von Ländern in der Region damit begonnen hatte, nukleare Technologien einzukaufen und eigene Nuklearprogramme aufzulegen. Man befürchtete, dass diese Technologie unkontrolliert weitergegeben und militärisch genutzt werden könnte und so das globale Nichtverbreitungsregime gefährdet sei. Eine nuklearfreie Zone sollte eine solche Entwicklung verhindern helfen. Zugleich war man sich der Schwierigkeiten bewusst, auf die dieser Vorschlag im krisengeschüttelten Nahen Osten stoßen würde. Bestand schon über die geographische Abgrenzung der Region keine Einigkeit, so stellten sich die Sicherheitsinteressen der einzelnen Länder noch gegensätzlicher dar. Gerade deswegen, so Teheran, sei die Generalversammlung das geeignete Gremium, um die Grenzen und die Ausgestaltung einer nuklearfreien Zone für den Nahen Osten zu bestimmen.¹¹

Eine Woche später schloss sich Ägypten dem Vorschlag Irans an. Gemeinsam änderten sie den Titel ihres Antrags: Aus einer nuklearfreien Zone wurde das Konzept einer kernwaffenfreien Zone (KWFZ), denn beide Länder verfolgten ambitionierte Ziele in der zivilen Nutzung von Kernenergie,¹² die man unter keinen Umständen gefährden wollte. In

10 In einer nuklearfreien Zone sollte es im Unterschied zur kernwaffenfreien Zone nicht nur keine Kernwaffen, sondern überhaupt keine nukleare Technologie geben. Zur Geschichte der iranisch-ägyptischen Initiative für eine KWFZ siehe ausführlich Mahmoud Karem, *A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East. Problems and Prospects*, Westport (Greenwood Press), 1988, S. 91ff.

11 Ebd., S. 92.

12 Iran hatte in den späten 60er Jahren einen 5-Megawatt Forschungsreaktor US-amerikanischer Herkunft am Nuklearzentrum der Universität Teheran in Betrieb genommen. In den 70er Jahren bezog Shah Mo-

einem Brief an den Generalsekretär der Vereinten Nationen schrieb Schah Mohammed-Reza Pahlavi, dass es vom Segen der nuklearen Technologie zu profitieren, sich aber von ihren Bürden zu befreien gelte.¹³ Mit ihrer Initiative wollten Iran und Ägypten den USA und der internationalen Staatengemeinschaft zeigen, dass sie bei den eigenen Kernenergieprogrammen keine militärischen Hintergedanken hegten.

Das Hauptmotiv für den iranisch-ägyptischen Vorstoß ergab sich jedoch aus der Kriegserfahrung des Jahres 1973. Vielen Staatschefs der Region war während dieser Kämpfe die Kehrseite der nuklearen Technologie vor Augen geführt worden. Auf Seiten der arabischen Länder bestanden Befürchtungen, dass Israel über Nuklearwaffen verfügen und sie womöglich einsetzen könnte, wenn seine Existenz bedroht wäre. Zudem war der israelisch-arabische Konflikt eingebettet in den Gegensatz der beiden Supermächte, die zunächst durch massive Rüstungslieferungen an die Kontrahenten und später durch die Mobilisierung eigener Streitkräfte beteiligt waren. Die Möglichkeit eines nuklearen Krieges im Nahen Osten schien im Herbst 1973 nicht ausgeschlossen.¹⁴

Vor diesem Hintergrund formulierten die Initiatoren im Sommer 1974 einen Resolutionsentwurf, den sie im Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit der Generalversammlung einbrachten. Der Text sah vor, dass die Staaten der Region ihre Absicht erklären sollten, Nuklearwaffen weder herzustellen noch zu testen, zu behalten, zu erwerben oder in besitzen. Außerdem sollten sämtliche Länder der künftigen KWFZ dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) beitreten. Die fünf Nuklearwaffenstaaten¹⁵ wurden aufgerufen, bei der Realisierung einer KWFZ zu kooperieren.

3.1.2 Kernwaffenfreie Zone und arabisch-israelischer Konflikt

In der Debatte im Ausschuss traten bereits jene Konfliktlinien zwischen den betroffenen Ländern zu Tage, die über Jahrzehnte hinaus die Diskussionen um eine KWFZ im Nahen Osten prägen sollten. Alle diese Streitpunkte rührten vom arabisch-israelischen Gegensatz her. Als Iran und Ägypten ihren Entwurf 1974 einbrachten, lagen bereits fünf Kriege zwischen Israel und den arabischen Staaten hinter der Region. In Israel wurde die Feindseligkeit der arabischen Staaten als eine existenzielle Bedrohung der wahrgenommen. Aus-

hammed-Reza Pahlavi zwei Kernenergiereaktoren von Siemens/Kraftwerk-Union, deren Fertigstellung jedoch nach der Revolution 1979 eingefroren wurde. Ägypten erwarb 1961 einen 2-Megawatt Forschungsreaktor von der Sowjetunion. 1974 erhielt Ägypten von US-Präsident Richard Nixon das Angebot, zwei 600 Megawatt Kernenergiereaktoren aus den USA zu beziehen. Verhandlungen über Sicherheitsvorkehrungen zögerten den Kauf jedoch um Jahre hinaus. Vgl. Shai Feldman, *Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East*, CSIA Studies in International Security, Cambridge, MA, London (MIT Press), 1997, S. 47-53 u. 58-63.

13 Vgl. United Nations: Official Records of the General Assembly. Twenty-ninth Session, Annexes, agenda item 101, document A/9693/Add.3.

14 Karem, a.a.O. (Anm.10), S. 93ff. Vgl. auch Avner Cohen, *Regional Security and Arms Control in the Middle East. The Nuclear Dimension*, in: Barry R. Schneider (Hg.), *Middle East Security Issues. In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, Alabama (Air University Press), 1999, S. 77-108; S. 77.

15 Die USA, Frankreich, England, China und die Sowjetunion.

nahmslos hatten die arabischen und muslimischen Länder die Gründung Israels und sein Fortbestehen abgelehnt und dies mit kriegerischen Mitteln zum Ausdruck gebracht. Mit der Gründung Israels hatte man geglaubt, eine sichere Heimstatt für die Juden aus aller Welt geschaffen zu haben. Doch bald sah sich der jüdische Staat, dessen Territorium und Bevölkerungszahl sich verschwindend klein ausnahmen gegenüber den arabischen Ländern, von Feinden umzingelt, die seine Zerstörung wollten.¹⁶

Den Arabern galt hingegen Israel als gemeinsamer Feind, der sie über alle Streitigkeiten hinweg einte. Sie sahen den jüdischen Staat als verlängerten Arm des westlichen Imperialismus auf arabischem Boden, der aggressiv auftrat, um sich die hegemoniale Stellung im Nahen Osten zu sichern.¹⁷ Die militärische Besetzung von Golan, Westjordanland, Gaza und der Sinai-Halbinsel während des Juni-Krieges 1967 erschienen als Beweis für die expansionistischen Absichten Israels.¹⁸ Dazu fürchtete man den immensen technologischen Vorsprung, den Israel nicht nur auf militärischem Gebiet vorzuweisen hatte.

Unter diesen Vorzeichen stand die Debatte über die iranisch-ägyptische Initiative für eine KWFZ im Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit. Der erste Streitpunkt bezog sich auf den Konflikt und sein Verhältnis zu einer KWFZ. Während Iran und die arabischen Staaten, allen voran Ägypten, das Verbot von Nuklearwaffen in der Region als Voraussetzung für Friedensverhandlungen im Nahen Osten ansahen, um eine Vertrauensbasis zu schaffen, argumentierte Israel entgegengesetzt. Zwar befürworteten die Israelis grundsätzlich das Ziel, sämtliche Nuklearwaffen aus dem Nahen Osten zu verbannen – jedoch knüpften sie die Etablierung einer KWFZ an die Bedingung, dass zuvor *direkte* Friedensverhandlungen zwischen Israel und den arabischen Staaten geführt werden und zu einem positiven Ergebnis gelangen sollten. Aus israelischer Sicht blockierten die arabischen Regierungen diesen Pfad der politischen Lösung.¹⁹ Für die arabische Seite war die Forderung nach direkten Verhandlungen jedoch undenkbar, weil dies die Anerken-

16 Vgl. ebd.; und Ariel Levite, Israel's Security Concerns: Characteristics and Implications, in: Shai Feldman (Hg.), Confidence Building and Verification: Prospects in the Middle East, JCSS Studies Nr. 25, Boulder, Co (Westview Press), 1994, S. 184-194; sowie Shmuel Limone, The Arab Threat: The Israeli Perspective, in: United Nations (Hg.), National Threat Perceptions in the Middle East, New York, Genf (UNIDIR), 1995, S. 9-16. Dass diese Existenzangst nicht bloße Paranoia war, wird auch auf ägyptischer Seite heute zugestanden. Vgl. Ibrahim A. Karawan, The Case for a Nuclear Weapon-Free Zone in the Middle East, in: Ramesh Thakur (Hg.), Nuclear Weapons-Free Zones, Basingstoke, New York (Palgrave), 1998, S. 184-193; S. 185.

17 Vgl. zur arabischen Wahrnehmung Israels ausführlich Shai Feldman/Abdullah Toukan, Bridging the Gap. A Future Security Architecture for the Middle East, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Lanham, Boulder, New York, Oxford (Rowman and Littlefield), 1997, S. 33-72. Vgl. auch Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 78.

18 Ahmed Hashim, Arms Control and the Arabs' Strategic Environment, in: Shai Feldman (Hg.), Confidence Building and Verification: Prospects in the Middle East, JCSS Studies Nr. 25, Boulder, Co (Westview Press), 1994, S. 163-176; S. 169.

19 Gerald Steinberg, The Obstacles to A Middle East Weapon-Free Zone, in Ramesh Thakur (Hg.), Nuclear Weapons-Free Zones, Basingstoke, New York (Palgrave), 1998, S. 194-209; S. 195.

nung der Existenz des Staates Israel bedeutet hätte, mit dem man sich im Kriegszustand befand und der Teilgebiete von drei arabischen Staaten besetzt hielt.²⁰

Die zweite Konfliktlinie betraf die im Entwurf geforderte Mitgliedschaft aller Staaten der Region im NVV. An diesem Punkt prallten zwei grundverschiedene Ansätze aufeinander: der universale und der regionale.²¹ Iran und vor allem Ägypten sahen die Einbindung der regionalen Zone in das globale Nichtverbreitungsregime als zwingend an.²² Israel indes betrachtete die Vereinten Nationen und die IAEO mit Skepsis, bestand doch immer die Gefahr, dass die arabischen Staaten auf Grund ihrer numerischen Überzahl und ihrer Verankerung in der blockfreien Bewegung, der über die Hälfte der Mitglieder der Vereinten Nationen angehört, Mehrheiten zu Ungunsten Israels bildeten.²³ Israel sah eine KWFZ vielmehr als eine regionale Alternative zum universalen Nichtverbreitungsregime, die in direkten politischen und technischen Verhandlungen „among all the regional parties, in relation to other regional security and arms control issues, and in direct reference to the overarching question of peaceful coexistence“²⁴ vorangebracht werden sollte.

Vor allem hätte ein Beitritt zum NVV das Ende der israelischen Politik der nuklearen Undurchsichtigkeit bedeutet. Seit Beginn der 70er Jahre kursierten Berichte, dass Israel über nukleare Waffen verfüge.²⁵ Doch Jerusalem zog es vor, keinerlei Informationen über ein mögliches israelisches Nuklearwaffenprogramm öffentlich zu verbreiten: „Prime Minister Levi Eshkol announced more than three decades ago that Israel would not be the first nation to introduce nuclear weapons into the Middle East, [...]“²⁶ Dieser Satz wurde in den folgenden Jahrzehnten zum Mantra sämtlicher israelischer Regierungen, gleich welcher politischer Couleur.²⁷ Bewusst hielt man sich die nukleare Option offen, um einen Angriff der arabischen Gegner abzuschrecken.²⁸ Dabei verstand Israel seine ambivalente

20 Vgl. Feldman/Toukan, a.a.O. (Anm. 17), S. 34.

21 Vgl. Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 83ff.

22 Ebd., S. 85.

23 Vgl. Karawan, a.a.O. (Anm. 16), S. 189. Dieses tiefsitzende Misstrauen gegenüber internationalen Organisationen hat auch mit der Erfahrung zu tun, dass die internationale Staatengemeinschaft es versäumt hatte, den europäischen Juden während des Zweiten Weltkriegs beizustehen. Vgl. Feldman/Toukan, a.a.O. (Anm. 17), S. 8.

24 Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 85.

25 Vgl. Yair Evron, Deterrence Experience in the Arab-Israel Conflict, in: Aharon Kliman/Ariel Levite (Hg.), Deterrence in the Middle East. Where Theory and Practice Converge, JCSS Study Nr. 22, Tel Aviv (Westview Press), 1993, S. 98-121; S. 111f. Ausführlich zur israelischen Nuklearwaffenpolitik vgl. Cohen, a.a.O. (Anm. 4), sowie Feldman, a.a.O. (Anm. 12).

26 Cohen, a.a.O. (Anm. 17), S. 1.

27 Vgl. Mohammed I. Shaker, The Middle East, Israel and Iraq, in: John Simpson/Darryl Howlett (Hg.), The Future of the Non-Proliferation Treaty, New York (St. Martin's Press), 1995, S. 162-171; S. 165, und Gerald M. Steinberg, Arms Control and Non-Proliferation Developments in the Middle East: 1998-99, *Besa Security and Policy Studies*, Nr. 44, Ramat Gan (Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University), 2000, S. 42ff.

28 Ob die israelische Politik der „nuclear ambiguity“ wirklich eine effektive Abschreckung bewirkte, bezweifeln u.a. Yair Evron und kürzlich sehr pointiert Zeev Maoz. Vgl. Evron, a.a.O. (Anm. 25), und Zeev Maoz, The Mixed Blessing of Israel's Nuclear Policy, in: *International Security*, Bd. 28, Nr. 2 (Herbst), 2003, S. 44-77.

Nuklearpolitik zunächst nicht als Abschreckung gegen nukleare Bedrohungen.²⁹ Vielmehr ging es darum, die quantitativ überlegenen, mit konventioneller Rüstung ausgestatteten Armeen der Araber abzuschrecken.³⁰ Aus israelischer Sicht war die nukleare Abschreckung wegen der geringen strategischen Tiefe des Landes und seiner kleinen Bevölkerungszahl die einzige Möglichkeit, die eigene Existenz dauerhaft zu sichern. Bereits David Ben Gurion hatte sich in den späten 50er Jahren in diesem Sinne entschieden. Der Beitritt zum NVV hätte demgegenüber erfordert, dass Israel seine nuklearen Anlagen in Seroq und Dimona internationalen Sicherungsmaßnahmen und Inspektionen durch die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) zugänglich machte.³¹

3.1.3 Von der ersten Resolution bis zur Zustimmung Israels

Die iranisch-ägyptische Initiative wurde von vielen Staaten der Region und darüber hinaus unterstützt. Die Resolution, die am 9. Dezember 1974 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit 128 Stimmen und zwei Enthaltungen – Israel und Burma – verabschiedet wurde³² forderte den Generalsekretär auf, die Meinungen der betroffenen Staaten zu einer KWFZ im Nahen Osten einzuholen.

Warum Israel diese erste Resolution zu einer KWFZ nicht *ablehnte*, bleibt Spekulation. In Jerusalem begründete man die Enthaltung mit der israelischen Position, dass direkte Konsultationen zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten nötig seien, bevor man seine nukleare Politik ändere; zustimmen habe man daher nicht können. Eine *Ablehnung* hätte indes unerwünschte Aufmerksamkeit auf die nuklearen Einrichtungen in Dimona gerichtet, die unter keiner internationalen Kontrolle standen. Die Enthaltung signalisierte zudem gegenüber den USA und anderen NVV-Mitgliedern, dass Israel nicht generell gegen die Ziele der Nichtverbreitung und Abrüstung war.³³

Die grundlegenden Konfliktlinien spiegelten sich in den Stellungnahmen, mit denen im darauf folgenden Jahr eine Reihe von Ländern der Aufforderung des Generalsekretärs folgten, ihre Positionen zur Resolution darzulegen. Insbesondere ging es um die operativen Paragraphen 2 und 3, die den Verzicht auf Nuklearwaffen sowie den Beitritt zum NVV vorsahen. Die arabischen Stellungnahmen stimmten diesen Paragraphen zu – allerdings unter der Voraussetzung, dass Israel die gleichen Verpflichtungen einginge. Ägypten hob hervor, dass der NVV unverzichtbar sei für die Errichtung einer KWFZ. Außerdem forderten die Ägypter, dass auch die Kernwaffenstaaten sich verpflichten sollten, keine Nuklearwaffen in der Region zu stationieren. Die israelische Antwort bezeichnete eine KWFZ ebenfalls als wünschbares Ziel, jedoch sei dieses nur auf dem Weg einer regionalen

29 James Leonard: Threat Perceptions in the Middle East: A Summary, in: United Nations (Hg.), National Threat Perceptions in the Middle East, New York, Genf (UNIDIR), 1995, S. 1-7; S. 6.

30 Vgl. Steinberg, a.a.O. (Anm. 19), S. 194.

31 Ebd., S. 203.

32 VN Generalversammlung, Resolution 3263, 1974.

33 Vgl. Karem, a.a.O. (Anm.10), S. 95.

Konferenz zu erreichen. Der Hinweis auf den Vertrag von Tlatelolco,³⁴ in dem die süd-amerikanische KWFZ regional ausgehandelt worden war, verdeutlichte erneut die israelische Position, dass einer KWFZ politische Verhandlungen vorausgehen müssten.³⁵

In den Folgejahren wiederholte sich das gleiche Schauspiel. Iran und Ägypten versuchten, den Schwung ihrer Initiative zu erhalten – doch die Abstimmungen in der Generalversammlung endeten regelmäßig mit der Enthaltung Israels. Weder die historische Reise des ägyptischen Regierungschefs Sadat nach Jerusalem am 19. November 1977, noch der Friedensschluss zwischen Ägypten und Israel in Camp David von 1978 Jahr konnten die verhärteten Positionen aufweichen.

1979 sah es eine Zeit lang so aus, als stünde die Initiative vor dem Scheitern. Nach der Islamischen Revolution schied der Iran als aktiver Unterstützer der KWFZ-Resolution aus, da jede Verhandlung mit Israel als Häresie gewertet wurde. Ägypten hatte sich wegen seines Friedensschlusses mit Israel in Camp David die Kritik seiner arabischen Nachbarn zugezogen und war zwischenzeitlich in der arabischen Liga isoliert. Dennoch entschlossen sich die Ägypter, die Initiative allein weiterzutragen. Die Zeichen standen indes schlecht.

Washington und Jerusalem waren alarmiert, weil der Irak mit mehreren Staaten Abkommen über Nuklearimporte geschlossen hatte. So wollte Frankreich einen Reaktor für Bagdad liefern. Dazu kam es jedoch nicht, weil Saboteure den Reaktorkern zerstörten, der fertig zum Verschiffen in einem französischen Hafen lag. Weitere Zwischenfälle folgten, und viele vermuteten, dass Israel dahinter steckte. Die Iraker reagierten mit einer Initiative für eine Resolution, welche die Generalversammlung im Dezember 1979 verabschiedete: Darin wurde der Generalsekretär aufgefordert, eine Expertenstudie zur israelischen Nuklearrüstung erstellen zu lassen³⁶. Im Juli 1980 äußerte der irakische Außenminister in einem Brief an den VN-Generalsekretär die Befürchtung, dass Israel einen Angriff auf den irakischen Nuklearreaktor Osirak plane. Israel wies diese Anschuldigung zurück.

Noch im selben Monat brachte Israel einen auf seiner bekannten Position begründeten eigenen Resolutionsentwurf für die Errichtung einer KWFZ in den Ausschuss für Abrüstung und Internationale Sicherheit ein. Erstmals standen zwei Entwürfe zur Diskussion. Ägypten setzte alle diplomatischen Hebel in Bewegung und konnte am Ende scheinbar einen großen Erfolg für sich verbuchen: Israel nahm seinen Entwurf zurück und stimmte erstmals der Resolution zu. Die Konsens-Resolution wurde als Durchbruch für die Region gefeiert.³⁷ 1981 unterzeichnete Ägypten den Nichtverbreitungsvertrag, in der Hoffnung,

34 Vgl. Monica Serrano, *Latin America – The Treaty of Tlatelolco*, a.a.O. (Anm. 8), S. 35-58, und Goldblat, a.a.O. (Anm. 9), S. 196-201.

35 Vgl. ausführlich Karem, a.a.O. (Anm.10), S. 96ff.

36 Die Studie kam zu keinem eindeutigen Ergebnis, sondern zog als Schlussfolgerung aus den offiziellen und inoffiziellen Äußerungen israelischer Entscheidungsträger, dass Israel „may acquire [nuclear] weapons and deny that it possesses them; or it may acquire a nuclear-weapon potential just short of the actual possession of nuclear weapons and maintain a posture of ambiguity“. United Nations, Report of the Secretary-General on Israeli Nuclear Armament, (A/42/581), Par. 82.

37 Karem, a.a.O. (Anm.10), S. 107.

dass auch Israel diesen Schritt bald vollziehen würde. Jedoch verdeckte der Scheinkonsens verbleibende Grundsatzdifferenzen.³⁸ Beide Parteien knüpften eine zukünftige KWFZ an Bedingungen, die der Kontrahent für unhaltbar hielt.³⁹

3.2 Rückschläge und Fortschritte in den 80er und 90er Jahren

3.2.1 Die Initiative in der Sackgasse

Die Ernüchterung ließ nicht lange auf sich warten. Am 7. Juni 1981 zerstörte die israelische Luftwaffe den großen irakischen Forschungsreaktor in Osirak, bevor er mit Brennstoff beschickt wurde. Mit seiner Hilfe hätte der Irak Plutonium für mehrere Kernwaffen jährlich gewinnen können; auch das hochangereicherte Uran im Reaktorbrennstoff war waffen-tauglich. Der Sicherheitsrat verurteilte den Angriff umgehend.⁴⁰ Drei Tage nach der Attacke erneuerte Israel in einem Brief an den Generalsekretär seine Forderung nach einer regionalen Konferenz, um einen multilateralen Vertrag über eine KWFZ auszuhandeln. Hatten die Israelis bislang über das nukleare Monopol in der Region verfügt, so wuchs nun die Befürchtung, dass Länder wie Irak und Iran sich ebenfalls Nuklearwaffen beschaffen könnten.

Trotz der angespannten Situation passierte die Resolution in unveränderter Form in den 80er Jahren stets ohne Gegenstimmen die Generalversammlung. 1984 fügten die ägyptischen Initiatoren einige Passagen in den Text ein, die den Vereinten Nationen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der KWFZ beimaßen. Bei der 15. Sondersitzung der Generalversammlung zur Abrüstung 1988 versuchten die Ägypter, ihre Initiative mit drei neuen Vorschlägen voranzubringen: Alle Staaten der Region und die Nuklearwaffenstaaten sollten sich verpflichten, keine Nuklearwaffen in die Region einzuführen; der Generalsekretär sollte ein Expertengremium beauftragen, einen Modellvertrag für eine KWFZ und praktische Schritte zu ihrer Realisierung zu erarbeiten; außerdem wollte man die IAEO bitten, eine Studie zu Verifikations- und Inspektionsmaßnahmen einer künftigen KWFZ im Nahen Osten zu erstellen. Die Vorschläge verhallten zunächst ohne große Resonanz, doch die Ägypter erreichten in der Generalkonferenz der IAEO sowie in der Generalversammlung der VN, dass beide Expertenstudien noch vor Ablauf des Jahrzehnts in Auftrag gegeben wurden. Trotz dieser kleinen Fortschritte schien die Initiative in eine Sackgasse geraten zu sein. Die jährlich wiederkehrende Debatte über die Resolution degenerierte zur rituellen Wiederholung bekannter Positionen.⁴¹

Auch der Vorschlag des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak vom April 1990⁴², das Konzept einer KWFZ zu erweitern, so dass sämtliche Massenvernichtungswaffen in der

38 Steinberg, a.a.O. (Anm. 19), S. 195.

39 Vgl. Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 84.

40 VN Sicherheitsrat, Resolution 487, 19. Juni 1981.

41 Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 85f.

42 Vgl. den Brief des ägyptischen Außenministers an den Generalsekretär der VN, zitiert in Feldman, a.a.O. (Anm. 12), S. 297f.

Region verboten wären, konnte an der festgefahrenen Situation nichts ändern. Vor dem Hintergrund des irakisch-iranischen Krieges, in dem beide Kontrahenten chemische Waffen eingesetzt hatten, hielt Mubarak es für notwendig, die Region auch von biologischen und chemischen Waffen zu befreien. Mubaraks Initiative ähnelte in ihrer Stoßrichtung dem früheren ägyptischen Konzept für eine KWFZ, da sie ebenfalls nicht durch regionale Verhandlungen, sondern im Rahmen internationaler Organisationen und Verträge eingerichtet werden sollte. Damit hätte man den ungeliebten direkten Verhandlungen mit Israel ausweichen können. Erst nach dem zweiten Golfkrieg fand Mubaraks Initiative ihren Niederschlag in den Resolutionen des Sicherheitsrates zum Irak.⁴³

3.2.2 Die Expertenstudie der Vereinten Nationen

Ähnlich wie der Mubarak-Initiative erging es der 1990 erschienenen VN-Expertenstudie, die dennoch bis heute als Meilenstein und Grundlage für alle folgenden Debatten gilt. Die Experten James Leonard, Jan Prawitz und Benjamin Sanders⁴⁴ stellten effektive und verifizierbare Maßnahmen vor, die die Errichtung einer KWFZ im Nahen Osten erleichtern könnten. Die Ergebnisse ihrer Studie werden hier ausführlicher zusammengefasst; denn viele ihrer Ausführungen haben nichts von ihrer Gültigkeit verloren und werden von uns im Folgenden im Lichte der heutigen Sachlage wieder aufgegriffen.

Bei ihrer Diskussion der geographischen Reichweite der Zone schlossen sich die VN-Experten der ein Jahr zuvor publizierten Studie der IAEO zu Verifikations- und Sicherungsmaßnahmen an.⁴⁵ Diese hatte eine Zone von Libyen im Westen bis Iran im Osten, und von Syrien im Norden bis Jemen im Süden umfasst. Nach Leonard, Prawitz und Sanders sollten die Länder in diesem Gebiet als Kerngruppe einer KWFZ verstanden werden, während Länder an der Peripherie in Folgestadien der Zone beitreten könnten. Generell sei die Entscheidung über die geographische Reichweite Sache der verhandelnden Staaten.⁴⁶

Die VN-Studie ließ nochmals die Hindernisse für die KWFZ Revue passieren, wies aber darauf hin, dass die Lösung keineswegs so simpel sei, wie es die Konfliktparteien aus ihrer jeweiligen Perspektive glauben machen wollten. Würde Israel beispielsweise die Anlage in Dimona unter Sicherungsmaßnahmen der IAEO stellen lassen, wie es die arabi-

43 Vgl. zur Mubarak-Initiative Mohamed I. Shaker, *The Middle East Issue; Possibilities of a Nuclear-Weapons-Free Zone*, in: *Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)*, Dokument zugänglich unter www.opanal.org/Articles/Aniv-30/shaker.htm, 16.07.2004. Eine Studie von Jan Prawitz und James Leonard, die als Ergänzung zur VN-Expertenstudie gilt, diskutiert ausführlich praktische Schritte und Maßnahmen für die Errichtung einer Zone frei von Massenvernichtungsmitteln. Vgl. *United Nations, A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, New York, Genf (UNIDIR), 1996.

44 *United Nations, Effective and Verifiable Measures Which Would Facilitate the Establishment of a Nuclear-weapon-free Zone in the Middle East*, Report of the Secretary-General, Study Series Nr. 22, New York (UN Department of Disarmament Affairs), 1991.

45 Vgl. *International Atomic Energy Agency, Technical Study on Different Modalities of Application of Safeguards in the Middle East*, IAEA-GC (XXXIII)/887, 1989.

46 Vgl. *United Nations, a.a.O. (Anm. 44)*, S. 15.

schen Staaten forderten, so hätte das keine direkten Auswirkungen auf bestehende Nuklearwaffenarsenale. Dass Israel jedoch dem NVV beitreten würde und damit die Pflicht auf sich nähme, solche Waffen abzurüsten, schien der Studie auf Grund der tief sitzenden Feindseligkeit als unwahrscheinlich.⁴⁷

Ebenso unrealistisch erschien es Leonard, Prawitz und Sanders, dass die Bereitschaft der Araber, sich mit den Israelis zu direkten Verhandlungen an einen Tisch zu setzen, zu einer unmittelbaren Änderung der israelischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik führen würde. Vielmehr würde es viel Zeit kosten, die bestehenden Ängste abzubauen.⁴⁸ Die Studie zog daraus die Schlussfolgerung, dass nur ein schrittweiser Prozess über einen Zeitraum von mehreren Jahren dazu führen könnte, dass die Staaten der Region ihre nationale Sicherheit nicht mehr als gefährdet ansehen würden. Um diese Ziel zu erreichen, brauchte es vor allem eines: Vertrauen in die defensiven Absichten des anderen.

Das Verdienst der VN-Studie war es, konkrete vertrauensbildende Maßnahmen für den Nahen Osten erstmals systematisch in die Diskussion eingebracht zu haben. Auf der israelischen Seite wäre die wichtigste vertrauensbildende Maßnahme, die Nuklearanlage in Dimona unter Sicherungsmaßnahmen der IAEO zu stellen. Zwar besteht dann noch die Möglichkeit, dass Israel an anderer Stelle waffenfähiges Nuklearmaterial lagert, jedoch wäre die Produktion gestoppt. Die nukleare Option bliebe erhalten, obwohl Dimona unter internationaler Aufsicht stünde: „For this reason, it may be useful to think of safeguarding Dimona as a half-way point on Israel’s road to a nuclear-weapon-free zone.“⁴⁹ In der Folge müsste jedoch auch das waffenfähige Plutonium, welches Israel vermutlich lagert, unter Aufsicht gestellt werden. Denkbar seien laut Studie auch wechselseitige Inspektionen auf der Grundlage eines Vertrages. Die arabischen Regierungen könnten das Vertrauen in ihre defensiven Absichten im nuklearen Bereich stärken, indem sie bei zweifelhaften Fällen selbst zu Inspektionen durch die IAEO einladen, auch kleinere Aktivitäten und Mengen nuklearen Materials deklarieren und weitgehende Transparenz walten lassen.

Weitere vertrauensbildende Maßnahmen könnten darin bestehen, dass sich die Staaten der Region verpflichten, auf Nukleartests zu verzichten sowie keine zivilen Nuklearanlagen anderer Länder anzugreifen. Komplementär zu diesen regionalen Maßnahmen sollten die Nuklearwaffenstaaten versichern, Nuklearwaffen weder gegen die Länder des Nahen Ostens einzusetzen, noch sie dort zu stationieren; vergleichbare Verpflichtungen haben sie im Zusammenhang mit anderen kernwaffenfreien Zonen auf sich genommen (s.o.). Freilich sind diese Verpflichtungen durch die erklärte Absicht mehrerer Kernwaffenstaaten untergraben worden, sich den Einsatz von Nuklearwaffen zur Vergeltung gegen biologischen oder chemischen Waffengebrauch vorzubehalten.

Zusätzlich zu diesen negativen Sicherheitsgarantien könnten auch positive gegeben werden, also Zusagen der diplomatischen oder sogar militärischen Hilfe, falls ein Staat der

47 Vgl. ebd., S. 19.

48 Ebd.

49 Ebd., S. 27.

Region in Bedrängnis gerät. Den Nuklearwaffenstaaten kommt darüber hinaus die Verantwortung zu, die Realisierung einer KWFZ aktiv zu unterstützen, indem sie beispielsweise ihre Exporte streng kontrollieren.⁵⁰

Schließlich wies die Studie darauf hin, wie eng die Verbindung zwischen nuklearen und anderen Waffenarten ist.⁵¹ Um auch bei chemischen und biologischen Waffen sowie konventioneller Rüstung eine Veränderung bestehender Positionen zu bewirken, müsse vor allem der politische Prozess vorangetrieben werden, während technisch-militärische vertrauensbildenden Maßnahmen ihn lediglich unterstützend ergänzen würden. Dabei könnte man sich am Vorbild Europas orientieren, wo vertrauensbildende Maßnahmen erheblich dazu beigetragen hatten, die Ost-West-Konfrontation zu entschärfen. Auch für dieses Ziel schlug die Studie sehr konkrete Maßnahmen vor.⁵² Leonard, Prawitz und Sanders schlossen ihr Papier mit der Bemerkung, dass es keine schnelle Lösung für das Problem gebe, waren sich aber sicher „that the goal can be reached; it is not an idle dream“.⁵³

3.2.3 Eine neue Chance: Beginnender Friedensprozess nach dem Golf-Krieg von 1991

Die Hoffnung, dass ein Naher Osten ohne Nuklearwaffen mehr als ein Traum sein könnte, erhielt im Zuge der globalen und regionalen Veränderungen an der Wende zu den 90er Jahre neuen Auftrieb. Mit dem Ost-West-Konflikt endete 1989 auch die regionale Rivalität der beiden Supermächte. Sie hatte den regionalen Konfliktparteien die Gelegenheit gegeben, sich von der jeweiligen Schutzmacht großzügig mit Rüstungsgütern alimentieren zu lassen und insofern eine Triebkraft des regionalen Rüstungswettlaufs gebildet.⁵⁴ Die ehemaligen Gegner USA und Russland zeigten sich nun bereit, bei Rüstungskontrollmaßnahmen im Nahen Osten zu kooperieren.⁵⁵ Für diejenigen arabischen Länder, die sich wie Syrien an die Sowjetunion angelehnt hatten wurde mit dem Wegfall der Schutzmacht und des wichtigsten Rüstungslieferanten eine Neuorientierung notwendig.

Die irakische Invasion Kuwaits im August 1990 lenkte überdies die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf ein diktatorisches Regime, das es mit finanzieller Hilfe der Golfstaaten und mit Technologietransfers aus den Vereinigten Staaten und Europa geschafft hatte, sich in den 80er Jahren nicht nur ein großes Arsenal konventioneller und chemischer Waffen zuzulegen, sondern auch die Infrastruktur, um nukleare, biologische und chemische Massenvernichtungsmittel herzustellen.⁵⁶ Das Waffenstillstandsabkommen, das

50 Ebd., S. 32 ff.

51 Ebd., S. 34.

52 Vgl. ebd. S. 36-38.

53 Ebd., S. 30.

54 Der iranisch-irakische Krieg von 1980 bis 1988, in dem ballistische Raketen sowie erstmals in größerem Umfang chemische Waffen eingesetzt wurden, hatte gezeigt, welche zerstörerischen Wirkungen solche regional ausgetragenen Wettläufe zeitigen; in beiden Fällen war die Eskalation von der irakischen Seite ausgegangen.

55 Vgl. Hussein Agha/Shai Feldman/Ahmad Khalidi/Zeev Schiff, *Track-II Diplomacy. Lessons from the Middle East*, BCSIA Studies in International Security, Cambridge, MA, London (MIT Press), 2003, S. 116.

56 Vgl. Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 92ff.

den Krieg beendete, gab in der Region Anlass zu Optimismus, dass eine neue Ära regionaler Sicherheitskooperation anbrechen könnte. Die United Nations Special Commission (UNSCOM) erhielt weitgehende Befugnisse, um die in Resolution 687 des Sicherheitsrates geforderte Zerstörung sämtlicher Massenvernichtungswaffen im Irak sicher zu stellen.⁵⁷

Die Resolution erinnerte in der Präambel an die Ziele einer kernwaffenfreien und einer massenvernichtungswaffenfreien Zone in der Region und stellte in ihrem operativen Paragraphen 14 fest, dass die Abrüstung des Iraks einen Schritt zu einer solchen Zone darstellte, die auch frei von Raketen sein würde.⁵⁸ Der Sicherheitsrat folgte damit dem Beispiel der Vollversammlung. Diesem Schritt käme herausgehobene Bedeutung zu, weil die Resolution unter Kapitel VII angenommen wurde, die die Tür zu Sanktionen und Zwangsmaßnahmen öffnet. Freilich blieben diese Passagen später folgenlos. Während die Abrüstungsverpflichtung des Iraks in den 90er Jahren streng geprüft und gelegentlich mit der Androhung oder Durchführung militärischer Maßnahmen (durch die USA und Großbritannien) erzwungen wurde, zog das Zonen-Projekt keine weitere Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf sich. Das verstimmte die arabischen Länder, auf deren Initiative hin die entsprechenden Passagen in die Resolution aufgenommen worden waren.

Auch die erste Bush-Regierung setzte nach Kriegsende die Rüstungskontrolle weit oben auf ihre Prioritätenliste für die US-amerikanische Nahost-Politik.⁵⁹ George Bush und sein Außenminister James Baker nutzten nach dem Sieg der Koalition die Gunst der Stunde, um den diplomatischen Faden für eine politische Lösung des Nahost-Konflikts wieder aufzunehmen. Die Irak-Krise hatte die Uneinigkeit im arabischen Lager offen gelegt: Während die Golf-Staaten ihre Territorien für Truppenstationierungen der US-amerikanisch geführten Koalition öffneten und – wie Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Marokko und Syrien – sogar Kampftruppen stellten, schlugen sich andere Länder wie Jordanien und Jemen politisch auf die Seite Saddam Husseins. Die intensiven diplomatischen Bemühungen der Amerikaner bahnten schließlich den Weg zur Friedenskonferenz in Madrid im Oktober 1991.⁶⁰

Zu diesem politischen Wandel im Nahen Osten hatte auch die wachsende Einsicht der arabischen Regierungen beigetragen, dass der Konflikt mit Israel nicht auf militärische Weise zu lösen sei.⁶¹ Feldman schreibt diese Entwicklung der erfolgreichen israelischen Strategie der kumulativen Abschreckung zu, die auf der Annahme beruhte, dass die arabi-

57 Vgl. Gerald M. Steinberg, Starting over: The Prospects for Regional Security and Arms Control in the Middle East in the Next Decade, in: Disarmament Forum, Nr. 2 (UNIDIR), 2001, S. 69-76; S. 69.

58 Sicherheitsratsresolution 687, 3. April 1991.

59 U.a. initiierte Bush ein halbjährliches Treffen der Nuklearwaffenstaaten, um die Exportpolitik zu koordinieren. Shaker, a.a.O. (Anm. 27), S. 169.

60 Vgl. dazu ausführlich William B. Quandt, Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967, rev. ed., Washington, D.C., Berkeley, Los Angeles (Brookings Institution Press, University of California Press), 2001, S. 301ff.

61 Shai Feldman, Israel's Changing Environment: Implications for Arms Control, in: ders. (Hg.), Confidence Building and Verification: Prospects in the Middle East, JCSS Studies Nr. 25, Boulder, Co (Westview Press), 1994, S.195-205; S. 197f. Vgl. aus arabischer Sicht Karawan, (Anm. 16), S. 189.

schen Staaten erst am Verhandlungstisch Platz nehmen würden „if they were persuaded that Israel could not be destroyed“.⁶² Die Strategie beinhaltete 1. eine offensive militärische Doktrin präemptiver Schläge, um die Schlacht so schnell wie möglich auf fremdes Territorium zu verlegen, 2. das Ziel, mittels überlegener Waffentechnologie die quantitative Überlegenheit der Gegner auszustechen, und 3. als zentrale Säule die nukleare Option.⁶³ Die zunehmende Integration Israels in die internationale Gemeinschaft, die enge Allianz mit den Vereinigten Staaten sowie der Zustrom hoch qualifizierter Immigranten aus den Nachfolgestaaten der zusammengebrochenen Sowjetunion stärkten das Selbstbewusstsein Israels⁶⁴ gegenüber seinen arabischen Nachbarländern – was seine Wirkung dort nicht verfehlte. Das Eingreifen der Amerikaner bei der Invasion Kuwaits verdeutlichte den Arabern zudem, dass auch Israel im Ernstfall mit der militärischen Hilfe der Vereinigten Staaten rechnen könnte.

3.2.4 Die Arbeit der Arbeitsgruppe „Arms Control and Regional Security“

Mit der Friedenskonferenz in Madrid im Oktober 1991 verfolgten die Vereinigten Staaten eine doppelte Strategie: Zum einen wurde der Strang bilateraler Verhandlungen zwischen Israel und den angrenzenden Nachbarstaaten vorangetrieben. Doch Bush und Baker ergänzten diesen Strang um eine neue multilaterale Komponente:⁶⁵ Bei einer weiteren Verhandlungsrunde in Moskau wurden im Januar 1992 fünf multilaterale Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit den Themen Wasser, ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung, Umwelt, Flüchtlingen sowie Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit beschäftigen sollten.

Die Arbeitsgruppe „Arms Control and Regional Security“ (ACRS), gemeinsam getragen von den Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation, hielt ihr erstes Treffen im Mai 1992 in Washington ab. Für die Region stellte diese Arbeitsgruppe, die Repräsentanten von 13 arabischen Staaten und Israels vereinigte, ein Novum dar: Erstmals wurde direkt über Fragen der Sicherheit und Rüstungskontrolle verhandelt. Die Teilnehmer der Gespräche wagten sich auch inhaltlich auf Neuland. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Staaten der Region keinerlei Interesse an Themen wie Rüstungskontrolle und Sicherheitskooperation an den Tag gelegt, und entsprechend mager fiel die Expertise in diesen Bereichen aus. In keinem der beteiligten Länder gab es eine Abteilung für Rüstungskontrolle, und auch im akademischen Bereich fehlte es an Vorwissen.⁶⁶

62 Feldman, a.a.O. (Anm. 61), S. 196.

63 Ebd., S. 197ff.

64 Die israelische Bevölkerung wuchs aufgrund der Immigration russischer Juden um etwa zehn Prozent. Vgl. ebd., S. 199.

65 Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 82.

66 Michael D. Yaffe, Promoting Arms Control and Regional Security in the Middle East, in: Disarmament Forum, Nr. 2 (UNIDIR), 2001, S. 9-25. Noch vor Beginn der offiziellen Verhandlungen begannen daher auf einer zweiten Schiene sog. Track-Two-Treffen, die zunächst das Ziel hatten, die nötige Expertise für Rüstungskontrolle und Sicherheitskooperation zu vermitteln. Vgl. Agha u.a., a.a.O. (Anm. 55), S. 119.

Während der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe wurde deutlich, dass die fundamentalen Gegensätze zwischen Ägypten als führendem Staat der arabischen Gruppe und Israel nicht ausgeräumt waren. Die ägyptische Delegation plädierte dafür, das Thema Nuklearwaffen und Proliferation ganz oben auf die Agenda zu setzen. Demgegenüber betonte Israel, dass die Gespräche dazu dienen sollten, eine Vertrauensbasis in der Region zu schaffen, bevor weitgehende Rüstungskontrollvereinbarungen beschlossen werden könnten.⁶⁷ Den amerikanischen und russischen Gastgebern gelang es, einen Kompromiss zu erzielen. Die Arbeit der Gruppe wurde in zwei Felder unterteilt: Im konzeptionellen Feld sollten Visionen für die Rüstungskontrolle und Sicherheit in der Region formuliert, im operativen Feld die Politik der kleinen Schritte in Gestalt vertrauensbildender Maßnahmen ausgehandelt werden.

Im operativen Feld erzielte die Arbeitsgruppe bis 1994 bemerkenswerte Erfolge. Zügig wurden vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart, die sich zum Großteil an den Sicherheitsvereinbarungen in Europa und den Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion orientierten.⁶⁸ Dazu zählten zwei Abkommen für maritime vertrauensbildende Maßnahmen, die Einrichtung eines regionalen Kommunikationssystems, der Austausch militärischer Informationen, sowie die Voraus-Benachrichtigung über größere militärische Bewegungen und Übungen.⁶⁹ Im Bereich der visionären Zielvorstellungen waren die Unterschiede zwischen den Parteien deutlicher. Ägypten verfügte mit der Mubarak-Initiative von 1990 bereits über ein ausformuliertes Gesamtkonzept. Die israelische Politik erfuhr unter Außenminister Shimon Peres einen weitreichenden Wandel. Die Regierung erhob die Rüstungskontrolle zum Programm, und ein erstes sichtbares Zeichen war die Unterzeichnung der Chemiewaffenkonvention im Jahr 1993, wo Peres die neue Ausrichtung in seiner Rede erläuterte. „In effect, Israel adopted the substance of the Mubarak Initiative but made it clear that the establishment of a WMDFZ [Weapons of Mass Destruction Free Zone] in the Middle East would require the prior achievement of a stable and durable peace and the application of mutual verification measures.“⁷⁰ Mit der Zeit wurde auch die israelische Politik der nuklearen Undurchsichtigkeit unterspült. Immer häufiger deuteten offizielle Verlautbarungen auf eine nukleare Option hin.⁷¹

Die in der Arbeitsgruppe vertretenen arabischen Länder gingen nicht in allen Punkten mit der dominanten ägyptischen Position konform. So akzeptierte die jordanische Regierung im Gegensatz zu Ägypten, dass die Rüstungskontrolle nur schrittweise und Hand in Hand mit Fortschritten in den Friedensverhandlungen ausgebaut werden könnte. Diese

67 Vgl. dazu Feldman, a.a.O. (Anm. 12), S. 7, sowie Emily Landau, Egypt and Israel in ACRS: Bilateral Concerns in a Regional Arms Control Process, Tel Aviv, Jaffee Center for Strategic Studies Memorandum Nr. 59, Juni 2001.

68 Vgl. Yaffe, a.a.O. (Anm. 66), S. 11.

69 Vgl. ebd., S. 12f.

70 Ebd. S. 8. Vgl. zum Politikwechsel in Israel auch Steinberg, a.a.O. (Anm. 57), S. 70. So wurde Israel in den 90er Jahren zunächst Beobachter und später Vollmitglied bei der Abrüstungskonferenz in Genf, trat dem Umfassenden Teststoppvertrag bei, partizipierte am UN-Register für konventionelle Rüstung, ratifizierte die CCW-Konvention und stoppte den Export von Antipersonen-Landminen.

71 Vgl. Feldman, a.a.O. (Anm. 12), S. 200ff.

Position drückte sich auch im jordanisch-israelischen Friedensabkommen von 1994 aus, in dem eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Kontext eines umfassenden Friedens als gemeinsames Ziel formuliert wurde.⁷² Andererseits beteiligten sich Syrien und sein Klient Libanon gar nicht an den Rüstungskontrollverhandlungen.

3.2.5 Das vorläufige Ende der ACRS-Gespräche

Unterdessen rückte ein wichtiger Termin auf der globalen Agenda des Nichtverbreitungsregimes näher: 1995 sollte auf der Überprüfungskonferenz zum NVV dessen unbefristete Verlängerung beschlossen werden. In der Arbeitsgruppe wuchs der Druck, über die vertrauensbildenden Maßnahmen hinauszugehen und weitergehende Ziele zu diskutieren und umzusetzen – insbesondere die Einführung einer Zone frei von Massenvernichtungswaffen und die Bekämpfung der nuklearen Proliferation.⁷³ Ägypten beharrte darauf, die nukleare Frage auf die Tagesordnung der Arbeitsgruppe zu setzen. 1994 weigerte sich Israel, eine Formulierung für das offizielle Statement der Arbeitsgruppe mitzutragen, die den Beitritt aller teilnehmenden Staaten zum NVV forderte.⁷⁴ Der Konflikt eskalierte erneut im Rahmen der Überprüfungskonferenz der NVV. Ägypten hatte angekündigt, der unbefristeten Verlängerung nicht zuzustimmen, sollte Israel nicht dem NVV beitreten; andere arabische Staaten unterstützten diese Position. Die USA hingegen übten Druck aus, um das arabische Lager von der Forderung nach einer Abstimmung abzubringen.

Als Konzession erhielten die Araber die „Resolution zum Mittleren Osten“,⁷⁵ eines der vier Dokumente, mit denen die Konferenz die unbefristete Verlängerung des Vertrages besiegelte. Sie drückte die Besorgnis der Verlängerungskonferenz über die Existenz nicht-kontrollierter kerntechnischer Anlagen in der Region auf, rief alle dortigen Staaten zum Eintritt in den NVV auf, forderte sie auf, „praktische Schritte in geeigneten Foren zu unternehmen“, um die Schaffung einer Zone frei von Kernwaffen, von anderen Massenvernichtungswaffen und entsprechenden Trägersysteme voran zu treiben. Schließlich verpflichtete sie alle Vertragsmitglieder, besonders die Kernwaffenstaaten, alle Anstrengungen für dieses Ziel zu unternehmen. Dass diese Anstrengungen in den Folgejahren kaum sichtbar waren, trug zum wachsenden Missvergnügen der arabischen Länder am NVV bei. 1995 genügte ihnen indes dieses Ergebnis, um den Konsens für eine unbegrenzte Vertragsverlängerung nicht zu durchbrechen.⁷⁶

Weil sich die Teilnehmer auf keine Tagesordnung für die ACRS-Arbeitsgruppe einigen konnten, wurden ab 1995 keine Sitzungen mehr anberaumt. Für das Scheitern der ACRS-Gespräche gibt es eine Vielzahl von Gründen. Die multilateralen Gespräche waren von

72 Ebd., S. 9.

73 Vgl. Yaffe, a.a.O. (Anm. 66), S. 10.

74 Die langsam reifende Erkenntnis, wie weit es der Irak mit seinen Programmen für Massenvernichtungswaffen gebracht hatte, steigerte das Misstrauen der Israelis gegenüber der Qualität der IAEO-Verifikations- und Sicherungsmaßnahmen. Vgl. Steinberg, a.a.O. (Anm. 19), S. 200f.

75 NPT/CONF.1995/32/Res.1

76 Vgl. Agha, a.a.O. (Anm. 55), S. 118.

Beginn an dem bilateralen Strang von Verhandlungen nachgeordnet – als sich 1996 der Verhandlungsprozess zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten schwieriger gestaltete, schwand auch das Interesse an den multilateralen Gesprächen.⁷⁷ Die Arbeitsgruppe repräsentierte zudem nicht die gesamte Region, weil einige der wichtigsten Staaten fehlten: Irak, Iran und Libyen wurden nicht eingeladen, Syrien und Libanon wollten nicht teilnehmen, bis die bilateralen Gespräche Erfolge zeitigten.⁷⁸ Die wenigen vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen hatten das ehrgeizige Ziel, eine solide Grundlage für mehr Sicherheit und Vertrauen zu schaffen, nicht erreichen können. Und es war nicht gelungen, zwischen den entgegengesetzten Interessen und Prioritäten der beiden Hauptkontrahenten in der Gruppe, Israel und Ägypten, zu vermitteln.

Noch vor Beginn der ACRS-Gespräche und parallel zu ihnen hatte auf einer inoffiziellen Track-Two-Ebene ein Prozess von Konsultationen zwischen Experten und Entscheidungsträgern der beteiligten Länder begonnen. Häufig initiiert von außerregionalen Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftlichen Instituten, dienten diese Treffen unterschiedlichen Zielen: Expertise wurde vermittelt, die Teilnehmer für Verhandlungen geschult, die persönlichen Beziehungen vertieft, wechselseitige Bedrohungswahrnehmungen diskutiert, neue Ideen vorgebracht und Tabu-Themen angesprochen.⁷⁹ Nach dem Ende der ACRS-Gespräche 1995 blieb das Interesse vieler Beteiligter am Austausch über Rüstungskontroll- und Sicherheitsfragen bestehen und die „Track-Two-Ebene“ weitete sich aus. Auch wenn die auf dieser Ebene geführten Dialoge auf Grund ihres inoffiziellen, nicht-bindenden Charakters keine Ergebnisse in Form von Abkommen und Verträgen erzielen können, so spielen sie doch eine wichtige Rolle im sensiblen Gefüge der Rüstungskontrolle im Nahen Osten.⁸⁰

3.2.6 Fazit

Die Geschichte der Idee einer KWFZ von der ersten iranisch-ägyptischen Initiative 1974 bis hin zum Abbruch der ACRS-Gespräche Mitte der 90er Jahre zeigt deutlich, in welchem Maße das rüstungskontrollpolitische Feld von den übergeordneten politischen Entwicklungen auf regionaler und internationaler Ebene abhängig ist. Der Jom Kippur-Krieg 1973 und die damit verbundene Angst vor einer Nuklearkrise bildeten den historischen Hintergrund, vor dem Iran und Ägypten ihren Vorschlag einbrachten. Doch erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, dem ersten Golf-Krieg und dem beginnenden Friedensprozess nach der Madrider Konferenz von 1991 eröffneten sich reelle Chancen, direkte Verhandlungen über die Modalitäten einer KWFZ zu beginnen. Die Rückschläge im israelisch-arabischen Friedensprozess seit Mitte der 90er Jahre erstickten diese zunächst erfolgreich scheinenden Annäherungsversuche aber bald im Keim. Nun ist der Nahe Osten mit dem zweiten Irak-Krieg, dem geplanten Rückzug Israels aus dem Gaza-Streifen, den Zu-

77 Vgl. Steinberg, a.a.O. (Anm. 57), S. 71.

78 Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 87.

79 Vgl. ausführlich zu den Track-Two-Aktivitäten Agha, a.a.O. (Anm. 55), S. 118-132, und Yaffe, a.a.O. (Anm. 66), S. 15-24.; sowie Landau, a.a.O. (Anm. 67), Kapitel 5 u. 6.

80 Yaffe, a.a.O. (Anm. 66), S. 24.

geständnissen Libyens und Irans bezüglich ihrer Kernenergieprogramme und dem Tod Arafats erneut in Bewegung geraten.

Ob diese Chance jedoch genutzt wird, hängt maßgeblich von der Initiative der Akteure in der Region und von ihren internationalen Partnern ab. Ägypten und Jordanien haben bereits in der Vergangenheit den Mut bewiesen, aus der kollektiven arabischen Verweigerungshaltung gegenüber Israel auszuscheren und mit dem jüdischen Staat Frieden zu schließen. Jordanien zeigt im arabischen Lager die höchste Kompromissbereitschaft und Flexibilität. Die Ägypter waren federführend bei der Initiative für eine KWFZ in der Region, wenn auch recht unbeweglich in der Frage, wie eine solche Zone realisiert werden soll. Von diesen Staaten könnten Impulse für eine Wiederaufnahme direkter rüstungskontrollpolitischer Verhandlungen zu erwarten sein. In Israel ist die Politik der nuklearen Abschreckung längst nicht mehr so undurchsichtig, wie sie einmal war. Sollte nach dem Ende der Ära Arafat ein Neuanfang im Friedensprozess mit den Palästinensern gelingen, könnte darin auch die Keimzelle für ein Umdenken im Bereich der nuklearen Bewaffnung liegen. Um die Ernsthaftigkeit ihres Anliegens einer KWFZ zu unterstreichen, hätten alle betroffenen Staaten der Region die Möglichkeit, mit kleineren Gesten initiativ zu werden: sei es durch den offiziell deklarierten Verzicht auf Nukleartests, die Anzeige auch kleinerer Mengen nuklearen Materials oder das Einladen internationaler Inspektionen bei Verdachtsfällen.

Die internationale Gemeinschaft ist nach dem Golf-Krieg von 2003 weitaus stärker sensibilisiert für die Themen Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Während die vom Sicherheitsrat in Resolution 687 geforderte Einrichtung einer KWFZ nach dem ersten Golfkrieg bald in Vergessenheit geriet, wäre es wünschenswert, dass die internationale Gemeinschaft dieser Forderung neues Gewicht verleiht und eine KWFZ als wichtigen Baustein für eine Friedensordnung in der Region anerkennt und voran bringt.

Freilich sind grundlegende Gegensätze zwischen den Parteien, die sich aus dem jahrzehntelangen Konflikt ergeben, noch immer nicht überwunden. Die wechselseitigen Feindbilder und Bedrohungswahrnehmungen haben sich so tief eingegraben, dass das notwendige Vertrauen in die Absichten des anderen nur mühsam aufzubauen sein wird. Das äußert sich auch im Streit über Verfahrensfragen auf dem Weg zu einer KWFZ. Die arabische Seite tritt für eine Regelung im Rahmen des internationalen Nichtverbreitungsregimes ein und sieht Friedensverhandlungen als nachgeordnet an, denn zunächst muss aus ihrer Sicht das Problem der israelischen Nuklearwaffen beseitigt werden. Israel geht es vor allem um ein Ende der existenziellen Bedrohung durch seine Umwelt, deswegen favorisiert es eine regional ausgehandelte KWFZ, der jedoch direkte Friedensverhandlungen mit allen betroffenen Ländern vorausgehen müssen. Auch auf einzelne Fragen der Zone hat diese wechselseitige Wahrnehmung Einfluss: Israel möchte die Staaten der Region möglichst umfassend in die Zone eingeschlossen haben, plädiert also für eine große geographische Reichweite. Es insistiert auch auf einer strengen Verifikation. Wechselseitiges Misstrauen führt auch dazu, dass hohe Ansprüche an Regelungen zum Umgang mit Vertragsbrüchen zu stellen sind.

Auch wenn diese Gegensätze auf den ersten Blick unüberwindlich scheinen, müssten die Verhandlungspartner bei einem zweiten Anlauf in Richtung KWFZ keineswegs bei

Null anfangen. In den 90er Jahren sind durchaus Fortschritte erzielt und Erfahrungen gesammelt worden, auf denen nun aufgebaut werden kann. Gab es vor dem Beginn der ACRS-Gespräche kaum Expertise und Strukturen auf dem Feld der Rüstungskontrolle im Nahen Osten, so kann heute auf ein Netzwerk von Experten in den Regierungsapparaten sowie im akademischen und militärisch-technischen Bereich zurückgegriffen werden. Dabei hat es sich als klug erwiesen, externe Erfahrungen und Beratung in Anspruch zu nehmen. Die Expertenstudien der VN und der IAEO, die Schulungen durch europäische und amerikanische Experten für Teilnehmer der ACRS-Gespräche, der Vergleich mit Verträgen und Institutionen in anderen internationalen Zusammenhängen – das so vermittelte Wissen ist heute als tragfähiges Fundament in der Region vorhanden. Im Zuge der ACRS-Gespräche wurden überdies schwierige Verfahrensfragen konstruktiv angegangen: so hat sich die Aufteilung in einen konzeptionellen und einen operationalen Bereich als nützlich herausgestellt. Auf diese Weise konnten bereits konkrete Vertrauensbildende Maßnahmen ausgehandelt werden, ohne dass bestimmte konzeptionelle Fragen bis ins Detail geklärt sein mussten.

4. Hindernisse und Erfolgsbedingungen für die Einrichtung einer KWFZNO

4.1 Kernwaffen, Terror und Frieden: Der gordische Knoten miteinander verknüpfter Probleme

Im Kern der Kontroverse, die bisher jeden Fortschritt behindert hat, liegen gegensätzliche Wahrnehmungsmuster. Israel und seine arabischen Partner sehen ganz unterschiedliche Zusammenhänge zwischen Kernwaffen, Terrorismus, regionaler und nationaler Sicherheit und Frieden. In diesen Kontexten gewinnen Israels Kernwaffen eine gegensätzliche symbolische Bedeutung, die jegliche Verständigung erschwert. Für Israel sind diese Waffen die Grundgarantie für das nationale Überleben in einer feindlichen, von potenziell überlegenen arabischen und iranischen Kräften dominierten Umwelt; diese Überlegenheit gründet sich auf deren natürliche, finanzielle und demographische Ressourcen und auf die strategische Bedeutung der Geographie, d.h. Israels schmales, dicht besiedeltes Territorium im Gegensatz zur strategischen Tiefe der möglichen Rivalen.⁸¹ Nur eine lang andauernde, stabile Friedenszeit, ein enges Kooperationsnetz und daraus gewachsenes Vertrauen in die friedlichen Absichten der Nachbarn könnten langfristig dazu führen, dass Israel sein Kernwaffenpotenzial auf dem Altar des nahöstlichen Friedens als Opfer bringt.

Solange indessen Terrorismus mit hoher Frequenz und nichtdiskriminierender Gewalt gegen israelische Zivilisten ausgeübt wird und von arabischen Regierungen und Iran nicht wirksam bekämpft, sondern geduldet oder gefördert wird, werden viele Israelis die Friedensbeteuerungen ihrer Nachbarn als Nebelwerferei einschätzen, hinter der sich das End-

81 Feldman/Toukan, a.a.O. (Anm. 17), S. 7-31; Levite, a.a.O. (Anm. 16), S. 184-194; Limone, a.a.O. (Anm. 16), S. 9-16.

ziel der Zerstörung des jüdischen Staates versteckt. Die persönlichen Erfahrungen von Verfolgung, Exil und Holocaust verstärken die Angst vieler Israelis vor einer neuen Katastrophe.⁸² Die kollektive Erinnerung an den Holocaust, den schlimmsten Völkermord der Geschichte, stirbt mit der betroffenen Generation nicht aus, sondern wird in der Tiefenstruktur der Gemeinschaftskultur verwurzelt bleiben. Dieser Umstand stabilisiert diese polarisierte Wahrnehmung der politischen Gegenwart und gibt dem Terrorismus eine Schlüsselfunktion, welche die Beurteilung der Gegenseite steuert. Sie definiert auch die Rolle der Kernwaffen: Sie sollen der Wiederholung der Geschichte, einem zweiten Holocaust, verlässlich vorbeugen. Diese Rolle werden sie spielen, solange die arabische Welt als tödlich feindselig eingeschätzt wird; und diese Einschätzung wird sich nicht ändern, solange sich die Terrorattacken gegen Israel fortsetzen. „The bomb was to be Israel’s ultimate insurance policy, enabling Israel to inflict a holocaust on its enemies to prevent another holocaust on Israel.“⁸³

Unter jenen Arabern und ihren Regierungen, die widerstrebend dahin gekommen sind, die Existenz Israels als unvermeidliche, dauerhafte Tatsache zu akzeptieren, besteht die gegensätzliche Wahrnehmung: Sollte Israel tatsächlich – nach den Friedensschlüssen mit zwei seiner unmittelbaren Nachbarn, Ägypten und Jordanien – Sorgen um seine nationale Sicherheit haben, so lautet ihre Erwägung, dann stellt seine ständig wachsende Überlegenheit in der konventionellen Bewaffnung, die in der Serie von Nahostkriegen auf für die arabische Seite demütigende Weise dokumentiert wurde, eine hinreichende Rückversicherung dar. Israels Kernwaffen dienen in arabischer Sicht somit keineswegs der existenziellen Abschreckung, um das nationale Überleben zu sichern und damit Spielräume für Friedens-Sondierungen zu verschaffen. Sie sind vielmehr – vor dem Hintergrund der demütigenden kolonialen Erfahrungen der arabischen Welt – der offensive Schutzschirm, unter dem sich die expansionistische, imperiale Landnahme der besetzten arabischen Gebiete vollzieht. Sie verwehren den arabischen Ländern jeden Gedanken an die Rückeroberung dieser Territorien und ermöglichen Israel deren illegale Besitznahme. Die Kernwaffen dienen daher als Garantiemittel für eben jene Politik – territoriale Expansion – die in arabischen Augen den wesentlichen Hinderungsgrund für einen dauerhaften, gerechten Frieden darstellt.⁸⁴

Diese wechselseitigen Feindbilder werden durch die Aktivitäten innerer Kräfte auf beiden Seiten verstärkt, die die schlimmsten Befürchtungen zu bestätigen scheinen. Da gibt es jene unbelehrbaren Elemente in den arabischen Gesellschaften – häufig von ihrer fanatischen und extremistischen Interpretation des Islam motiviert – die Israel zu zerstören suchen und denen für diesen Zweck jedes Mittel recht ist. Andererseits existieren radikale Element in Israel, vielfach gleichermaßen von archaischen und offensiven Deutungen des

82 Feldman/Toukan, a.a.O. (Anm. 17), S. 8.

83 Cohen, a.a.O. (Anm. 14), S. 78.

84 Feldman/Toukan, S. 33-72; Hashim, a.a.O. (Anm. 18), S. 163-176; Ibrahim Othman, Establishment of a Zone Free of Mass Destruction Weapons in the Region of the Middle East: Requirements and Constraints, in: UNIDIR (Hg.), Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experience, Genf (UNIDIR), 2004, S. 103-120.

Alten Testaments angetrieben, die jeden Rückzug von den besetzten Territorien gewalt-sam bekämpfen würden, weil sie darin das von Gott versprochene und gegebene Land sehen. Die Existenz und die Tätigkeit dieser Gruppen wie Hamas, Islamic Jihad oder auf israelischer Seite Kach oder Gusch Emunim tragen zur Verfestigung dieser Feindbilder massiv bei.

Das Muster gegensätzlicher Wahrnehmungen hat ein scheinbar unauflösliches Patt verursacht, aus dem auch die gutwilligen Parteien der ACRS-Gespräche keinen Ausweg fanden, trotz starker externer Unterstützung. Aber auch jenseits dieser prinzipiellen Schwierigkeit liegt eine Pandorabüchse zusätzlicher Problemfelder, die nicht eben leicht aufzulösen sind.

4.2 Die Verknüpfung mit anderen Rüstungskontrollfragen

Der Vorschlag für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone⁸⁵ und die erhebliche Unterstützung dafür legt nahe, dass zwischen den verschiedenen Bedrohungen, die von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen ausgehen, eine enge Verbindung besteht, obgleich das Zerstörungspotenzial dieser Waffengattungen sehr unterschiedlich ist: Gegen Kernwaffen gibt es keine Abwehrmöglichkeit; ihre Detonation ist in jedem Fall extrem tödlich und zerstörerisch. Gegen chemische und biologische Waffen existieren Schutz-möglichkeiten, ihre Wirksamkeit hängt überdies von der Technik des Ausbringens und von den Umweltbedingungen ab. Mit modernsten Gasmasken und Schutzkleidung aus-gestattete Kampftruppen können sich in einem chemisch und biologisch verseuchten Umfeld behaupten. Gegen die ungeschützte Zivilbevölkerung können B-Waffen allerdings fürchterlichen Schaden anrichten. Dieser Gesichtspunkt ist in den dicht besiedelten urba-nen Zentren des Nahen und Mittleren Ostens von großer Bedeutung und wird vor allem von Israel sehr ernst genommen. Schließlich sind Chemiewaffen bereits in der Region eingesetzt worden, im Jemen-Krieg in den 60er Jahren und im irakisch-iranischen Krieg sowie gegen die kurdische Zivilbevölkerung im Irak. Deshalb ist die Verknüpfung aus strategischen und politischen Gründen unvermeidlich. Sie ergibt sich auch aus der von Ägypten vertretenen Position zur Chemiewaffenkonvention, die von mehreren arabischen Staaten, u.a. von Syrien, geteilt wird: Kairo stellt seinen Beitritt erst dann in Aussicht, wenn Israel sich entschließt, Mitglied im NVV zu werden. Im gleichen Sinne haben israelische Politiker und Experten gelegentlich auf die Chemie- und Biowaffenprogramme feindlich gesonnener Nachbarn als den Grund verwiesen, warum die eigene („undurch-sichtige“) nukleare Abschreckung notwendig sei.

Von den voraussichtlichen Mitgliedern einer regionalen Zone sind alle außer Israel Vertragsparteien des NVV. Irak ist dabei, die Mitgliedschaft in der Chemiewaffenkon-vention zu realisieren, aber Libanon, Ägypten, Syrien und Israel (das unterschrieben, jedoch nicht ratifiziert hat) sowie einige kleinere arabische Staaten sind dort nicht Mitglieder. Die

85 Die beste Studie zur massenvernichtungswaffenfreien Zone ist nach wie vor die von Jan Prawitz und James Leonard. United Nations, a.a.O. (Anm. 43).

Biowaffenkonvention ist von Israel nicht unterschrieben, auf arabischer Seite gehören ihr Ägypten, Syrien, Sudan, Somalia und die Vereinigten Arabischen Emirate nicht an.⁸⁶ Im akademischen und politischen Diskurs sind Zweifel daran geäußert worden, dass die Verpflichtungen aus diesen Verträgen von allen Parteien der Region eingehalten werden.⁸⁷ Ein besonders schwerer Verdacht richtet sich gegenwärtig auf das iranische Nuklearprogramm. Trägerwaffen sind in der Region reichlich vorhanden. Raketen, die anderswo als „taktische“ oder als „Kurz- und Mittelstreckenraketen“ klassifiziert würden, haben aufgrund der geringen Distanzen dort strategische Bedeutung.⁸⁸

Ob das Endprodukt ein integrierter Zonenvertrag sein wird, der das Verbot aller Massenvernichtungswaffen regelt, oder aufeinander abgestimmte Rechtsinstrumente für die einzelnen Waffentypen, ist eine Opportunitätserwägung. Es mag klug sein, die drei Fragen zunächst separat und parallel zu behandeln. Denn die nukleare allein enthält genug schwierige Probleme, die es zu lösen gilt. Und die technischen Aspekte, die verhandelt werden müssen, sind so verschieden, dass es Gruppen von unterschiedlich spezialisierten Experten braucht, um Problemlösungen zu finden. Freilich darf man nicht aus dem Auge verlieren, dass solche getrennten Instrumente am Ende zusammenpassen und Synergien erzeugen müssen, etwa in der Transparenz und der Verifikation.

Auch das Gebiet konventioneller Bewaffnung kann von zonalen Überlegungen nicht abgekoppelt werden. Es war schon davon die Rede, dass die meisten Analysen der Geschichte des israelischen Kernwaffenprogramms zu dem Schluss gekommen sind, dass seine Motive ursprünglich auf die Erwartung eines künftigen feindlichen *konventionellen* Übergewichts zurückgingen. Folglich erschien nukleare Abschreckung als eine kluge, langfristige Rückversicherungspolitik. Aus der Perspektive der israelischen Nachbarn hingegen ergibt der Blick auf die konventionelle Überlegenheit Israels ein gänzlich anderes Bild, zumal die Qualitätslücke zwischen den Streitkräften durch die Integration von modernstem Gerät, Streitkräfteorganisation und taktischer Entwicklung im Sinne der „Revolution in Militärischen Angelegenheiten“⁸⁹ diese Überlegenheit zugunsten Israels noch ständig verstärkt. Die arabischen Nachbarn Israels betrachten ihre chemischen und biologischen Waffen mittlerweile nicht nur als Balance gegenüber den israelischen Nuklearwaffen, sondern auch als Abschreckung einer Offensive der israelischen Streitkräfte gegen ihre Länder.⁹⁰

86 Jez Littlewood, Strengthening the Role of the BTWC and the CWC, in: UNIDIR (Hg.), Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experience, Genf (UNIDIR), 2004, S. 23-44, hier S. 27.

87 Cirincione/Wolfsthal/Rajkumar, a.a.O. (Anm. 5).

88 Harald Müller/Annette Schaper, Definitions, Types, Missions, Risks and Options for Control: A European Perspective, in William C. Potter et al., Tactical Nuclear Weapons, Options for Control, Genf (UNIDIR), 2000, S. 19-78.

89 Harald Müller/Niklas Schörnig, „Revolution in Military Affairs“ – Abgesang kooperativer Sicherheitspolitik der Demokratien?, Frankfurt/M (HSFK Report 8), 2001.

90 Hashim, a.a.O. (Anm. 18).

Ein zunehmend wichtigerer Aspekt sind die Waffen in der Hand nichtstaatlicher Akteure auf beiden Seiten, bei den Al-Aqsa-Brigaden, der Hamas, dem Jihad, aber auch seitens der militanten israelischen Siedler. Nicht nur in Israel, auch auf palästinensischer Seite wird hier inzwischen ein Problem gesehen, und es ist wahrscheinlich, dass die konventionelle Entwaffnung dieser Akteure Teil eines Gesamtpakets sein muss, in dem sich auch die zonalen Konzepte entwickeln werden.⁹¹

Die Abschreckungsdispositive, die auf unterschiedlichen Typen von Massenvernichtungswaffen basieren, gehen auf gegensätzliche Einschätzungen des militärischen Gleichgewichts zurück. Auf arabischer und iranischer Seite liegt das Schwergewicht auf der gegenwärtigen und unmittelbar abzusehenden Lage und Entwicklung, auf israelischer Seite auf einem langfristigen „worst case“-Szenario. Beide Bedrohungsanalysen sind mit dem Kerninteresse nationaler Sicherheit verknüpft und stellen gewichtige Faktoren der Sicherheitspolitik und der militärischen Planung dar.

Eine kernwaffenfreie oder massenvernichtungswaffenfreie Zone kann daher nicht realisiert werden, ohne die Sorgen hinsichtlich konventioneller Bewaffnung zu berücksichtigen. Da geopolitische, geographische und demographische Fakten nicht zu ändern sind, bleibt als einziger Erfolg versprechender Weg die schrittweise Arbeit durch eine sich ständig erweiternde Praxis vertrauensbildender und weiterer rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen. Sie sollten die Möglichkeit für einen auf Überraschung basierenden, raumgreifenden Angriff wenn nicht völlig beseitigen, so doch ganz erheblich erschweren.

4.3 Verifikation und Transparenz

Aus diesen Überlegungen geht hervor, dass wechselseitiges Vertrauen die Vorbedingung ist, um eine kernwaffen- oder massenvernichtungswaffenfreie Zone zu verhandeln und zu etablieren. Ohne ein Grundvertrauen, dass das Gegenüber tatsächlich an der friedlichen Regelung der Beziehungen interessiert ist, wird auch das bescheidenste Maß an Rüstungskontrolle – und damit an Transparenz – nicht zustande kommen. Dieses „Anfangsvertrauen“ muss jetzt erst wieder hergestellt werden. Die Anforderungen an das Vertrauensmaß steigen dabei, je näher der Schritt der Realisierung rückt. Jedes Maß an Vertrauen setzt wiederum ein entsprechendes Maß an Transparenz auf beiden Seiten voraus, und je mehr Vertrauen gefordert wird, um in der Sache voranzuschreiten, desto mehr Ansprüche werden auch an Transparenz gestellt. Transparenz des militärischen und militärisch-industriellen Sektors, einschließlich seiner massenvernichtungswaffenbezogenen oder –fähigen Komponenten sowie der einschlägigen Entscheidungsprozesse geben dem externen Beobachter Hinweise auf die friedlichen Absichten des Partners.

Allerdings ist Transparenz janusköpfig. In einer Konfliktregion wie dem Nahen Osten könnte militärische Transparenz wichtige Informationen an potenzielle Gegner übermit-

91 Nomi Bar-Yaacov, *New Imperatives for Israeli-Palestinian Peace*, in: *Survival*, Jg. 45, Nr. 2, Sommer 2003, S. 72-90; S. 75.

teln, etwa für die Zielerfassung.⁹² In einer Krise oder im Krieg könnte sich ein solcher Informationsverlust als fatal für die eigene Verteidigungsfähigkeit erweisen. Gerade die geringen Distanzen geben diesem Risiko eine erhöhte Bedeutung. Folgerichtig zeigen alle Staaten der Region, ob Demokratie oder nicht, einen Hang zur „Undurchsichtigkeit“ in militärischen und militärindustriellen Angelegenheiten.

Nun fordert jedoch die Einrichtung einer kernwaffenfreien oder massenvernichtungswaffenfreien Zone ein sehr hohes Maß an Transparenz, das überdies von einem intensiven und verlässlichen Verifikationssystem abgesichert sein muss.⁹³ Während sich die arabischen Staaten erklärtermaßen mit den vorhandenen multilateralen Verfahren – Internationale Atomenergieorganisation, Organisation zum Verbot chemischer Waffen – zufrieden geben würden, hat Israel immer wieder deutlich gemacht, dass es ein spezifisches, regionales Verifikationssystem für unabdingbar hält. Israel hat generell geringes Vertrauen in die Verlässlichkeit internationaler Organisationen, in denen es sich zu oft in Isolation wiedergefunden hat. Es traut ihnen die Sorge für die eigene nationale Sicherheit nicht zu und zieht ein Verifikationssystem vor, das eigenem, israelischen Personal die direkte Beteiligung und Auswertung gestattet.

Wie Transparenz ist auch Verifikation ambivalent. Natürlich kann man ohne sie nicht bestätigen, dass Staaten ihre Verpflichtungen einhalten. Indes können Verifikationsaktivitäten für Spionagezwecke missbraucht werden. Dieses Risiko könnte mit nationalen Inspektoraten, wobei die beteiligten Länder selbst die Inspektionen durchführen und die Inspektoren stellen, im Vergleich zu internationalen steigen. Andererseits, das zeigt die israelische Position, mag das Vertrauen in die Verlässlichkeit nationaler Inspektoren deutlich höher sein als jenes in die Fähigkeit eines internationalen Inspektorats.

Ein wirksames Inspektionssystem⁹⁴ beruht auf regelmäßigen Berichten der inspizierten Staaten, deren Richtigkeit vom Inspektorat geprüft wird. Sie stellen ein „Muster des Normalzustands“ dar, vor dessen Hintergrund sich „außergewöhnliche Aktivitäten“ besser erkennen lassen. Durch Inspektionen bestätigte Berichte tragen im Übrigen wesentlich zur Vertrauenssteigerung bei. Darüber hinaus – das ist spätestens seit den Erkenntnissen über die zuvor unentdeckten Massenvernichtungswaffenprogramme des Irak nach 1991 klar geworden – ist ein Inspektionsrecht jenseits der vom inspizierten Staat gemeldeten Standorte unverzichtbar. Dieser Zugang muss zeitnah möglich sein, um Verschleierungsaktivi-

92 Vgl. die exzellente Studie von Annette Schaper, *Looking for a Demarcation between Nuclear Transparency and Nuclear Secrecy*. Frankfurt/M (PRIF Report 68), 2004.

93 Vgl. zu Verifikationsfragen: IAEA, a.a.O. (Anm. 45).

94 Vilmos Czerveny, *The Role of the International Atomic Energy Agency in Verifying Non-Proliferation Commitments and in Promoting the Application of Comprehensive Safeguards in the Context of Efforts Towards a Zone Free of Nuclear and Other Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, in: UNIDIR (Hg.), *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experience*, Genf (UNIDIR), 2004, S. 75-86; Hans Blix, *International Law Relating to Disarmament and Arms Control*, in: F. Kalshoven (Hg.), *The Centennial of the First International Peace Conference (The Hague, Kluver)*, 2000, S. 141-159, Kap. 3; sowie Ephraim Askulai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*, Tel Aviv (Jaffee Center for Strategic Studies). Memorandum 70, 2004, Kap. 2.

täten zu vereiteln. Die Verifikationspraxis der letzten Jahre bietet hierfür eine Reihe von Modellen an, zwei allein im Rahmen des NVV.

Das erste, die sogenannte „Sonderinspektion“, gewährt zwar einen solchen Zugang, setzt aber die Zustimmung des betroffenen Staates voraus. Zwar würde die Verweigerung als Indiz für verbotene Aktivitäten gewertet; auch sind natürlich auch andere Inspektionssysteme grundsätzlich darauf angewiesen, dass die Inspektoren Zutritt erhalten. Aber die Verweigerung von Sonderinspektionen ist eine legale Handlung des Staates. Damit besteht keine Möglichkeit, sie als gewissermaßen gerichtsfestes Indiz für den Vertragsbruch in Anspruch zu nehmen.

Auch aus diesem Grund haben die NVV-Vertragsparteien im Zusatzprotokoll von 1997 eine andere Option vereinbart: Dort kann der „erweiterte Zugang“ nicht verweigert werden; lediglich die Art, dieses Zugangsrecht zu nutzen, ist verhandelbar, um berechnete Interessen am Schutz kommerzieller oder militärischer Geheimnisse zu schützen. Die IAEO darf beim Zugang Umwelt- und Wischproben nehmen. Durch die Entwicklung der Mess- und Labortechnik ist dies ein wirksames Verifikationsinstrument geworden. In den Laboren kann die Präsenz einer sehr kleinen Zahl von Atomen spaltbaren Materials identifiziert werden, die Aufschluss über mögliche illegale Aktivitäten geben. Damit ist das Zusatzprotokoll ein wichtiger Schritt, um geheime Programme aufzudecken.

Die Chemiewaffen-Konvention bietet das Modell der „Verdachtsinspektionen“ an. Jeder Mitgliedsstaat kann sie unter Offenlegung der Verdachtsmomente gegen jeden anderen beantragen. Verhindern kann einen solchen Antrag nur eine achtzigprozentige Mehrheit im Verwaltungsrat der Organisation, ihrem höchsten Entscheidungsgremium. Die Zeitabfolge der Schritte zur Inspektion ist so berechnet, dass es für einen Vertragsbrecher schwer werden würde, die Spuren illegalen Tuns rechtzeitig zu beseitigen. Andererseits hat der Staat die Möglichkeit, auf anderem Wege als der Inspektion eines verdächtigen Standorts im Einvernehmen mit den Inspektoren Evidenz für seine Unschuld beizubringen und auf diese Weise die Modalitäten der Verdachtsinspektion zu beeinflussen. Außerdem ist die Art und Weise des Zugangs zu den Standorten verhandelbar, d.h. der Staat und seine Unternehmen genießen Schutzrechte für sensitive private und sicherheitsrelevante Informationen („Managed Access“).

Im KSE-Vertrag, der die Limitierung von fünf konventionellen Waffensystemtypen im Gebiet vom Atlantik bis zum Ural regelt, ist das Inspektionssystem nicht einer internationalen Organisation, sondern den Vertragsstaaten selbst anvertraut. Jeder Mitgliedsstaat erhält eine „passive“ Inspektionsquote, die sich nach der Zahl der auf seinem Territorium befindlichen Standorte, die einer Inspektion unterliegen, richtet, sowie eine aktive Quote, die seine Beteiligung an Inspektionen in andern Ländern regelt. Die Quoten werden über Staatengruppen gebündelt, um die Inspektionslast zu mindern und die Inspektionsaktivitäten insgesamt auch am Kriterium der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Inspektionen sind kurzfristig möglich, was die Chancen eines erfolgreichen Betrugsversuchs mindert.

Als letztes Modell sind die Inspektionssysteme anzuführen, die der VN-Sicherheitsrat eingerichtet hatte, um die Massenvernichtungswaffenprogramme des Iraks vollständig aufzudecken und zu eliminieren, d.h. die Sonderkommission der Vereinten Nationen für

den Irak (UNSCOM) und die Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der VN (UNMOVIC). In ihren unbeschränkten Zugangsrechten, die dem inspizierten Staat keine rechtliche Möglichkeit der Einrede gab (obgleich in der Praxis der Irak durch gezielte, begrenzte Regelbrüche ein solches Recht zu reklamieren versuchte), beseitigte dieses System die Souveränitätsrechte des inspizierten Staates am weitestgehenden und etablierte infolgedessen die bislang größten Handlungsspielräume für ein Inspektorat.⁹⁵

Hier soll nicht der Versuch unternommen werden, ein lückenloses Verifikationssystem für ein zonales Projekt in der Region zu entwerfen; das muss, wie alle Details, konkreten Verhandlungen vorbehalten bleiben. Klar ist jedoch, dass neben Berichten und Routineinspektionen eine solche Zone einer jederzeit/jeder Ort-Inspektionsregelung mit weitestmöglichen Zugangsrechten bedarf. Eine Kombination von internationaler und regionaler Regelung sollte dabei nicht ausgeschlossen sein. Ein regionales Inspektorat, das israelische und arabische sowie iranische Inspektoren in einer gemeinsamen Organisation zusammenführt, scheint im Augenblick kaum realistisch, sollte aber als langfristiges Ziel im Auge behalten werden.

Sicherlich wird für die Anfangsphase eine nationale Komponente unverzichtbar sein. Hier bietet der KSE-Vertrag interessante Anregungen. Die Schwierigkeit wird die Definition einer allseits akzeptablen Inspektionsquote sein. Israel wird aufgrund seiner fortgeschrittenen nuklearen Fähigkeiten sicher eine größere Inspektionslast zu tragen haben, als der Durchschnitt der arabischen Staaten, ebenso Iran. Andererseits wird es keine iranische oder israelische Zustimmung geben, die Quoten so zu verteilen, dass jeder Mitgliedsstaat der Zone individuell unbegrenzte Zugangsrechte auf ihrem Territorium verlangen kann; zugleich wäre der verständliche Wunsch dieser beiden Staaten, gegenüber ihren Nachbarn eine überdurchschnittliche aktive Quote zu haben, auf diese Weise nicht erfüllbar. Die Lösung liegt möglicherweise – wiederum in Analogie zum KSE-Vertrag – in der Bildung von frei definierbaren Gruppen, deren Mitglieder gemeinsam Inspektionen durchführen, wodurch sich die Zahl der Inspektionen bei den jeweils inspizierten Staaten vermindert. Israel und Iran – die begehrtesten Inspektionsobjekte aller anderen Mitgliedsländer – könnten jedes für sich je als eine ganze Ländergruppe gezählt werden, die Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga – wie im Vertrag über den Offenen Himmel – hingegen in größere Gruppen zusammengefasst werden (Golfstaaten; unmittelbare Nachbarn Israels; Maghreb-Staaten; andere Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga). Dies ergäbe eine Grundlage für die Berechnung für aktive wie für passive Quoten, die in etwa den Sicherheitsinteressen der Mitgliedsstaaten entsprechen und sich eher einer Gleichverteilung der Inspektionslast annäherten, ohne deren asymmetrische Behandlung zu stark hervorzuheben, da die Pflichten und Rechte für die „Gruppen“ gleich wären.

Das Quotenproblem wurde hier ausführlicher dargestellt, um die praktischen Verhandlungsprobleme deutlich zu machen, denen sich die Regionalmächte – auch bei bestem Willen – aufgrund der asymmetrischen Ausgangspositionen gegenübersehen. Noch schwieriger ist freilich die Frage, was zu tun sei, wenn ein Staat der Region angeblich oder

95 Hans Blix, *Disarming Iraq*, New York (Pantheon Books), 2004, Kap. 2, 4.

tatsächlich die im Rahmen der Zone übernommenen Verpflichtungen nicht einhält. Für derartige Entscheidungsvorgänge wird es notwendig sein, für die isolierten Staaten Israel und Iran gleichfalls privilegierte (Veto-) Positionen einzurichten.

4.4 Probleme und Optionen der Vertragseinhaltung und -durchsetzung

Diese Frage „was, wenn?“, d.h. wie mit Vertragsbrüchen zu verfahren sei, hat in der vergangenen Dekade dauernd auf der internationalen Tagesordnung gestanden. Irak, Nordkorea, Libyen, Iran haben die Diplomatie und auch die Militärs beschäftigt. In einer konfliktreichen Region wie dem Nahen und Mittleren Osten dürften die Staaten kaum weitreichende Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen akzeptieren, wenn nicht belastbare Erwartungen vorhanden sind, dass der Vertragsbruch durch einen anderen Mitgliedsstaat zu keiner fatalen Bedrohung der nationalen Sicherheit führen wird. Alle Maßnahmen dieser Art stehen unter dem Vorbehalt, dass entsprechende Aktivitäten frühzeitig entdeckt werden, dass also das Verifikationssystem wirksam funktioniert.

Antworten müssen bereit stehen, um mit einer Situation fertig zu werden, in der ein Staat der Region entgegen seinen Verpflichtungen Programme für die Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen betreibt. Die anscheinend einfachste Lösung ist reziprokes Verhalten, d.h. die Entwicklung oder Rekonstituierung eines eigenen Dispositivs von chemischen, biologischen und/oder nuklearen Waffen. Der Vorteil dieser Antwort ist, dass keine aufwändigen Prozesse der regionalen und internationalen Entscheidungsfindung notwendig sind, in die die jeweilige Mixtur nationaler Interessen hineinspielt, wodurch Zweifel an der Wahrscheinlichkeit zeitgerechter Gegenmaßnahmen begründet sein mögen. Der Verlass auf sich selbst, die Rückkehr zu einem System reiner Selbsthilfe im Sinne erneuerter Abschreckung, mag gerade für Israel die scheinbar sicherste Option in einer solch kritischen Lage sein.

Freilich setzt sie voraus, dass technische Fähigkeiten und die erforderlichen Anlagen vorgehalten werden, um rechtzeitig die Gegenrüstung betreiben zu können. Die Staaten der Region müssten also über ein intaktes „Ausbruchspotenzial“ verfügen, sei es in Gestalt doppelt einsetzbarer kerntechnischer Anlagen, die zwischenzeitlich zivilen Zwecken gewidmet sind, sei es durch „eingemottete“ Anlagen, die sich kurzfristig wieder aktivieren lassen. Derartige Ausbruchspotenziale würden jedoch die Glaubwürdigkeit der Zone von Beginn an unterminieren, da sie ja jedem Land, das über sie verfügte, den kurzfristigen Griff zur Atomwaffe ermöglichen würden. Das wechselseitige Vertrauen, dass die Grundbedingung einer kooperativen Regelung im Sicherheitssektor und darüber hinaus für den Friedensprozess im Ganzen ist, könnte so nicht entstehen. Die Option reziproker Antworten auf Vertragsbrüche ist daher ungeeignet.

Soll also die richtige Reaktion auf die Absicht eines Staates in der Region, sich ein nukleares Potenzial zuzulegen, in der militärischen Gegenaktion bestehen, die darauf abzielte, die betreffenden Anlagen zu zerstören – nach dem Muster der israelischen Aktion gegen den Forschungsreaktor Osirak im Irak (1981), der das irakische Kernwaffenprogramm immerhin nahezu ein Jahrzehnt zurückwarf? Vorausgesetzt wäre eine offensive Operationen mit hoher Genauigkeit aus der Distanz, die schnell und treffsicher die feindli-

che Luftabwehr überwinden könnte. Ein solches Potenzial (über das in der Region gegenwärtig nur die Israelis verfügen) könnte aber selbst als bedrohlich angesehen werden. Gerade wenn man von einer Parallelität von Regelungen über konventionelle und Massenvernichtungswaffenpotenziale ausgeht, ist fraglich, ob derartige nationale Offensivfähigkeiten einen auf stabilen Frieden zielenden Abrüstungsprozess überstehen könnten.

Ein Ausweg wäre es, wenn solche Offensivfähigkeiten nur durch das Zusammenschalten nationaler Potenziale entstünden, die Antwort auf Ausbruchsversuche also stets kollektiv erfolgen müsste. Das setzt zweierlei voraus: funktionierende Entscheidungsprozesse in Krisen und ein tief wurzelndes Vertrauen in die Verlässlichkeit der Partner. Beides ist auf absehbare Zeit für die Region nicht gegeben. Sollte diese Lösung angestrebt werden, liegt die Möglichkeit einer Zone, die mit wirksamen Gegenmaßnahmen gegen den Ausbruch ausgestattet ist, in weiter Ferne.

Mangels anderer realistischer Möglichkeiten fällt dem VN-Sicherheitsrat die Rolle zu, für die Wiederherstellung der Ordnung im Falle eines Vertragsbruchs zu sorgen. Seine Bilanz ist bislang nicht überzeugend. Im Falle Nordkorea hat er sich zugunsten eines regionalen multilateralen Prozesses entlastet; Hintergrund war die Weigerung Chinas, den Klienten Nordkorea mit Sanktionen zu bedrohen. Im Fall Irak hat sich der Sicherheitsrat ein Jahrzehnt lang nicht zu einer einheitlichen Antwort auf die irakischen Behinderungsversuche verstehen können, hat zugleich die (wie sich heute herausstellt, richtige) Behauptung der irakischen Regierung, die biologischen und chemischen Waffen vernichtet zu haben, nicht hinreichend geprüft und außerdem ein Sanktionssystem aufrechterhalten, das die irakische Bevölkerung unverhältnismäßig belastet hat. Bislang fehlt ein Entscheidungsverfahren, das in Krisen um Massenvernichtungswaffen zeitnah und verlässlich funktioniert. Insofern bleibt unklar, ob sich der Sicherheitsrat in solchen Situationen zu einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse und dem notwendigen Handlungswillen durchringen kann.⁹⁶

Ohne eine Verbesserung der Entscheidungsstrukturen wird gerade Israel nicht gewillt sein, seine Sicherheit dem VN-Sicherheitsrat anzuvertrauen. Möglicherweise wird zu prüfen sein, ob es eine rechtliche Möglichkeit gibt, für die Rolle als „Enforcer“ einer KWFZ im Nahen und Mittleren Osten das Veto der fünf permanenten Mitglieder zu suspendieren.

Die letzte Möglichkeit besteht darin, einen Staat als „Treuhand“ der Zone mit der Aufgabe zu betrauen, auf Anforderung der Mitgliedsstaaten gegen einen Vertragsbrecher vorzugehen. Nach Lage der Dinge kämen dafür nur die USA in Frage; für Israel wäre dies aufgrund der besonderen Beziehungen womöglich eine akzeptable Lösung. Ob dies auf arabischer Seite der Fall sein könnte, ist sehr fraglich. Die arabische Klage gegenüber den „ungleichen Standards“, welche Washington an Israel einerseits und an die arabischen

96 Harald Müller, *Specific Approaches: Nuclear, Chemical and Biological Proliferation*, in: Serge Sur (Hg.), *Disarmament and Arms Limitation Obligations: Problems of Compliance and Enforcement*, Aldershot u.a., Dartmouth (UNIDIR), 1994, S. 251-272; Harald Müller, *Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control*, in: *Nonproliferation Review*, Jg. 7, Nr. 2, Sommer 2000, S. 77-90.

Länder andererseits anlegt, ist in den letzten Jahren noch angeschwollen. Auch könnte die arabische Seite die Befürchtung hegen, dass ihre eigenen Staaten Opfer von „Entwaffnungsangriffen“ werden könnten – und zwar womöglich auf Grund von Fehlinformationen – während Israel selbst im Falle der Wiederherstellung seiner nuklearen Fähigkeiten ungeschoren davon käme.

Insgesamt weist diese Diskussion die Vertragseinhaltung als eines der kniffligsten Themen bei der Errichtung einer Zone aus. Seine Lösung liegt im Nebel der Zukunft. Da das gesamte politische Umfeld, in dem die Realisierung einer KWFZ denkbar würde, sich vom heutigen ja radikal unterscheiden würde, ist nicht auszuschließen, dass die Parameter für die Antwort auf Vertragsbrüche sich gleichfalls drastisch – zum Besseren – gewendet hätten. Das setzt, wie alle anderen Randbedingungen, gewaltige Fortschritte im Friedensprozess voraus.

5. Die Beziehung zu einem neuen Friedensprozess

5.1 Anerkennung, Kampf gegen Terrorismus und Abbau von Feindbildern

Die Region ist von einem hohen Gewaltniveau des Konfliktaustrags, fundamentalen Konflikten, tiefsitzenden Feindbildern und wechselseitigem Misstrauen geprägt. Es ist daher kaum möglich, dass eine kern- oder massenvernichtungswaffenfreie Zone ohne einen grundlegenden Wandel in den Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften etabliert werden kann. Dieser Wandel muss die Erwartung begründen, dass Krieg zwischen den Parteien unwahrscheinlich geworden ist. Nur ein solch tiefgehender und nachhaltiger Wechsel in der Gesamtlage scheint hinreichend für den schwerwiegenden Entschluss der betroffenen Regierungen, die Sicherheitsgarantie, die Kern- und andere Massenvernichtungswaffen in ihren Augen darstellen, zugunsten kooperativer Sicherheitspolitik aufzugeben: Regierungen und Bevölkerungen müssen den festen Glauben daran entwickelt haben, dass die Änderungen unumkehrbar geworden sind.

Die erste Voraussetzung für eine derartige Entwicklung ist die wechselseitige Anerkennung aller Staaten der Region innerhalb unumstrittener Grenzen. Dies schließt die Demarkationslinien zwischen Libanon und Israel, Israel und Syrien sowie eines souveränen palästinensischen Staates ein. Folgerichtig müssen alle Staaten der Region ausdrücklich und glaubwürdig die Existenz Israels anerkennen. Israel seinerseits muss den Rückzug aus den besetzten Territorien innerhalb eines festgelegten und relativ engen Zeitrahmens akzeptieren. Für beide Seiten ist dies äußerst schwierig; erhebliche innenpolitische Kräfte werden diese Politik angreifen, z.T. mit gewaltsamen Mitteln. Ohne eine solche entschiedene Richtungsänderung wird indes nicht nur die Hoffnung für eine kern- oder massenvernichtungswaffenfreie Zone, sondern für jeglichen Friedensprozess unrealistisch bleiben.

Nachhaltiger Frieden erfordert Regeln für die konventionellen Streitkräfte sowie das strikte, verifizierbare und durchsetzbare Verbot für alle Typen von Massenvernichtungswaffen.⁹⁷ Die Beziehungen können den Zustand eines „kalten Friedens“ kaum verlassen, wenn wechselseitig das Misstrauen erhalten bleibt, dass die Gegenseite gegebenenfalls zur Massenvernichtung greifen wird, um eigene Interessen durchzusetzen.

Um die Chance auf die Nachhaltigkeit des Friedensprozesses zu eröffnen, müssen sich allseits vorteilhafte wirtschaftliche und kulturelle Kontakte entwickeln. Natürlich muss jegliche staatliche Unterstützung für Terrorismus aufhören und eine Kooperation der zuständigen Stellen für die Bekämpfung dieser Gefahr aufgebaut werden. Dies wird die nichtstaatliche Gewalt nicht über Nacht beenden; dazu sitzt der Hass bei vielen Menschen zu tief, werden die tief-verwurzelten Wünsche und Überzeugungen von zu vielen, von fanatischen Feindbildern beherrschten Akteuren durch einen echten Friedensprozess zu tief frustriert. Aber es besteht die Aussicht, dass die nichtstaatliche Gewalt ohne staatliche Hilfe allmählich in Wirkung, Reichweite und Frequenz nachlässt, um im Verlauf der Zeit allmählich auszusterben.

Diese sehr weitreichenden Anforderungen geben indirekt einen Hinweis auf den notwendigen geographischen Umfang der Zone:⁹⁸ Sie sollte sämtliche Akteure umfassen, die einen negativen Einfluss auf den Friedenszustand ausüben könnten. Dies könnte es notwendig machen, sämtliche Mitglieder der Arabischen Liga einzuschließen, dazu natürlich Iran und Israel. Einige Mitglieder der Liga könnten ohne Sicherheitsverlust für die übrigen Staaten verzichtbar sein, etwa Mauretanien oder Somalia; dies könnte sich darin niederschlagen, dass ihre Ratifikationsurkunden für das Inkrafttreten der Zone nicht erforderlich sind. Pakistan, das Land der „islamischen Bombe“, gleichfalls einzubeziehen, wie es gelegentlich vorgeschlagen wird, erscheint nicht sinnvoll. Die Sicherheitsinteressen dieses Landes sind auf Südasien fokussiert. Allerdings wäre es wünschenswert, von Pakistan klare Verpflichtungen zu verlangen, die Zone zu respektieren. Dazu gehört die Zusage, unter allen Umständen zu verhindern, dass Spaltmaterial in die Hände von nichtstaatlichen Akteuren mit Interessen in der Zone fällt.

In einem so völlig veränderten, von Feindseligkeiten freien Umfeld erscheint die endgültige Realisierung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone als ein durchaus denkbarer Baustein für die neue, friedliche regionale Ordnung. Sie wäre vor hilfreich als ein unverzichtbares Mittel, um das wechselseitige Vertrauen und die Stabilität in der Region zu stärken. Nicht zu vernachlässigen ist aus arabischer Sicht der Aspekt, dass damit die Sicherheit der Staaten in der Region mit gleichen Maßstäben gemessen würde.

Aus all dem geht indes auch hervor, dass der Prozess, in dem die Zone verwirklicht wird, lang und kompliziert sein wird. Er umfasst die – zwangsläufig noch unverbindliche – „Vorverhandlung“, ein Ausloten des Terrains, ohne dass sich die Staaten bereits festlegen würden, die eigentlichen Verhandlungen über die detaillierten Bestimmungen des

97 Jan Prawitz und James Leonard, , A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East, New York, Genf (UNIDIR), 1996.

98 Zur Frage der geographischen Reichweite vgl. IAEO, a.a.O. (Anm. 45).

Zonenvertrags, die schrittweise Verwirklichung der – gewiss nicht geringen – Erfordernisse für das Inkrafttreten und die schrittweise Implementierung des Vertrages, bis er letztendlich voll verwirklicht sein wird. In jeder Phase wird diese Entwicklung eng mit dem Friedensprozess rückgekoppelt sein.

5.2 Prozess, Endziel und erste Schritte

Tatsächlich ist die Voraussetzung jeden Erfolgs, dass alle Beteiligten den *Prozesscharakter* als den notwendigen Modus anerkennen, in dem sich die Zone entwickelt.⁹⁹ Sämtliche Vorstellungen des „Alles oder Nichts“, die zu Vieles bereits im ersten Schritt verwirklicht sehen möchten, sind zum Scheitern verurteilt, ja, sie werden selbst die ersten, vorsichtigen, tastenden Schritte der Exploration von Möglichkeiten verhindern. Nur ein behutsames Vorgehen in kleinen Schritten verspricht Aussichten.¹⁰⁰

Insofern ist es unklug, die Einrichtung eines direkt mit einem Verhandlungsmandat versehenen Forums, am *Ausgangspunkt* des Prozesses einzufordern; Israelische *Vorbehalte* sind einfach zu stark, um hiermit beginnen zu können. Gleichfalls werden jedoch keinerlei Rüstungskontrollprozesse in der Region in Gang kommen, wenn nicht die nukleare Thematik in irgendeiner Form von Anbeginn an auf der Agenda steht. Der Korridor zwischen diesen beiden sich scheinbar ausschließenden Bedingungen ist sehr schmal. Ausmessen muss man ihn dennoch: Die entscheidende Frage ist, ob es Themen und Gesprächsformate gibt, die einen solchen Start ermöglichen und die vitalen Interessen keiner der beteiligten Parteien verletzen würden.

In der Vorbereitungsphase macht es durchaus Sinn, die bisherige Praxis der „Track Two“-Veranstaltungen fortzuführen: Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitute bieten Foren, auf denen Vertreter aus der Region – Regierungsbeamte und unabhängige Experten – ohne die formalen Zwänge diplomatischer Verhandlungen über die Probleme der Rüstungskontrolle bei Massenvernichtungswaffen miteinander sprechen und mögliche Lösungen ohne Verbindlichkeiten ausloten können. Solche Gelegenheiten sind auch nach dem Ende von ACRS immer wieder angeboten worden. Freilich muss irgendwann der Schritt in weiterführende Gesprächsformate getan werden.

Ein solches Format könnte die „Expertengruppe“ sein. Dieses von den Regierungen benannte Gremium könnte sich mit Transparenz- und Verifikationsproblemen und deren Lösungen beschäftigen, welche im Rahmen einer kern- oder massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten Teil eines künftigen Vertrages sein müssten. Inhaltlich sind dies, wie wir gesehen haben, keineswegs leichte Fragen, in denen technische, rechtliche und politische Aspekte sich überlappen. Ohne überzeugende Antworten wird es keine Zone geben können.

99 United Nations, a.a.O. (Anm. 43), Kap. 5.

100 United Nations, a.a.O. (Anm. 44).

Eine Expertengruppe ist kein Verhandlungsformat – insofern wäre israelischen Bedenken Rechnung getragen: Sie ist nicht mit einem Verhandlungsmandat versehen, das auf einen später von den Staatsoberhäuptern zu zeichnenden Text abzielt. Lautet das Mandat aber auf die Erarbeitung eines Konsensberichts an die Regierungen, so gewinnen die Anstrengungen der Expertengruppe Ernsthaftigkeit und Bedeutung. Die Herstellung von Konsens über diese schwierigen Fragen ist eine diffizile diplomatische Aufgabe, die erheblichen Einsatz und guten Willen verlangt. Die Konsensregel stellt im Übrigen sicher, dass die vitalen Belange aller Beteiligten in Rechnung gestellt werden müssen. Da die Adressaten die Regierungen sind, wäre auch klar, dass das Arbeitsergebnis wichtiges Material für einen künftigen Zonenvertrag bereitstellen würde. Insofern kann die Arbeit einer Expertengruppe als „Vorverhandlung“, d.h. als der erste Schritt eines längeren Verhandlungsprozesses, gewertet werden.¹⁰¹

Das Expertenformat kann – je nach Entwicklung der Beziehungen in der Region – auf andere Kernfragen ausgeweitet werden oder, wenn die Zeit reif ist, in ein formales Verhandlungsformat übergeführt werden. Themen, die sich für eine solche Vor-Bearbeitung anbieten, könnten der geographische Umfang der Zone und Anforderungen an sowie Möglichkeiten für die Vertragsdurchsetzung sein. Auf diese Weise besteht eine gewisse Flexibilität, den Gang der Dinge voranzutreiben und zugleich, wenn sich die Möglichkeit eröffnet, zu verbindlicheren Verhandlungsformen überzugehen.

Um den Friedensprozess zu stärken und das Vertauen der übrigen Partner zu gewinnen, könnte Israel die Schließung seines Dimona-Reaktors und der dazugehörigen Einrichtungen, einschließlich der unterirdischen Aufarbeitungsanlage, erwägen. Das Land besitzt mehr als genug Material für eine robuste Minimal-Abschreckung. Der Reaktor, aber auch seine Peripherie müssen ohnedies nahe am Ende ihrer verantwortbaren „Lebenszeit“ rangieren, so dass mit dem Ende der dortigen Operationen auch ein Sicherheitsgewinn in radiologischer Hinsicht erzielt würde. Ein solcher Schritt könnte als Folge eines Vertrags für das Verbot von Spaltmaterial für Explosionszwecke erfolgen, wie er hoffentlich in Genf demnächst verhandelt werden wird. Er bietet sich jedoch auch als unabhängige, unilaterale Maßnahme für Israel an, da das Schicksal der Genfer Verhandlungen, insbesondere ihre Dauer, in den Sternen steht.

In einem wiederbelebten Prozess für „Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit“ (ACRS) könnte parallel an der Frage anderer Massenvernichtungswaffen und konventioneller Rüstungskontrolle gearbeitet werden. Die von den Parteien bereits gebilligten vertrauensbildenden Maßnahmen, die in den frühen 90er Jahren vor Zusammenbruch der Gespräche vereinbart worden waren, könnten endlich in die Praxis umgesetzt werden.

Um die Sondierungs- und Verhandlungsarbeit in einen breiteren Prozess einzubetten, wäre eine Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung einzurichten – ein vitales gemeinsames Interesse aller regionalen Regierungen unabhängig von ihren gegenwärtigen Politiken, Staatsformen oder Positionen in der Region. Ein kühner, aber nicht völlig abwegiger

101 Janice Gross Stein (Hg.), *Getting to the Table. The Processes of International Pre negotiations*, Baltimore/London (Johns Hopkins University Press), 1989.

Gedanke wären gemeinsame Anstrengungen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. Sicherlich wäre es viel zu früh, die Herausforderung gemeinsamer multilateraler Brennstoffkreislaufanlagen ins Auge zu fassen, die gegenwärtig von einer Arbeitsgruppe des Generaldirektors der IAEO untersucht wird. Es wäre im Sinne der Vertrauensbildung wohl unverzichtbar, dass die Länder der Region – bei Bekräftigung des grundsätzlichen Rechts der vollen Nutzung aller Aspekte der Kernenergie – freiwillig auf nationale Anlagen dieser Art verzichten und für die Zukunft vereinbaren würden, sie gemeinsam als multinationale Brennstoffzentren im Zuge einer kern- oder massenvernichtungswaffenfreien Zone zu verwirklichen. Denn solange man diesem Ziel nicht sehr viel näher gekommen ist, muss der nationale Ausbau waffenfähiger Kerntechnik – selbst wenn er tatsächlich auf rein friedliche Zwecke abzielen sollte – bei den Nachbarstaaten Misstrauen und Sicherheitsbedenken erwecken.

Gemeinsame Leistungsreaktoren hingegen könnten bereits jetzt ein gemeinsames Interesse darstellen, namentlich für die ölarmen Staaten, die den Kern des Nahostkonflikts ausmachen. Kurze Wege, Energiebedarf und unterschiedliche Technologieniveaus – mit Israel in der führenden Position – könnten Vorteile für alle kooperationswilligen Beteiligten bieten. Angesichts der Symbolträchtigkeit des nuklearen Sektors könnte hier ein wichtiges Stück Vertrauensbildung erschlossen werden.

5.3 Die Rolle externer Akteure

Externe Akteure können die Chancen für eine kern- oder massenvernichtungswaffenfreie Zone positiv oder negativ beeinflussen. Die Tatsache, dass Pakistan Atommacht geworden ist, kann die Sicherheitskalküle z.B. von Iran und Israel verändern, obgleich die Kernwaffen Pakistans ihre Rolle im südasiatischen Machtgefüge spielen. Auswärtige Akteure, die kernwaffenrelevante Materialien, Technologien und Kenntnisse anbieten, könnten das Vertrauen in die Verlässlichkeit einer Zonen-Regelung fatal untergraben. Die Zuverlässigkeit der Exportkontrollregimes der Lieferländer muss auf hohem Niveau stabilisiert werden, um den Rekurs regionaler Akteure, namentlich Israels, auf Selbsthilfe auszuschließen. Den westlichen Lieferländern fällt damit nicht nur die Aufgabe zu, ihre eigenen Unternehmen und Experten auf die gesetzlichen Vorschriften der Exportkontrolle zu verpflichten und selbst keine Ausfuhren zuzulassen, die in der Region einen Beitrag zu Massenvernichtungswaffenprogrammen liefern – der Export von deutschen Diesel-U-Booten an Israel ist insofern nicht hilfreich, als er den Eindruck „ungleicher Standards“ auf arabischer und iranischer Seite verstärkt. Die Lieferländer müssen darüber hinaus denjenigen Ländern beim Aufbau verlässlicher Kontrollsysteme helfen, die wie die Vereinigten Arabischen Emirate aufgrund ihrer Stellung als Drehkreuz im Welthandel unwillentlich zu proliferationsfördernden Akteuren geworden sind.

Ein weiterer negativer Effekt, der unbedingt zu vermeiden ist, geht von militärischem Druck auf Staaten der Region aus. Hier sind vor allen Dingen die USA gefragt, deren neokonservative Strategen mit der beständigen Forderung nach (gegebenenfalls gewaltsamem) Regimewechsel die Sicherheit von Staaten wie Syrien und Iran beeinträchtigen. Die von den USA aufgestellte Drohkulisse – in Verbindung mit den Präventionsdrohungen,

die in der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ Bushs niedergelegt sind – hemmt keineswegs zwangsläufig die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Indem sie die nationale Sicherheit der Zielobjekte beeinträchtigt, kann sie vielmehr die Motivation, sich rudimentäre Abschreckungsfähigkeiten zuzulegen, beträchtlich steigern. Andererseits können die USA – im Unterschied zu jedem anderen weltpolitischen Akteur – durch negative und positive Sicherheitsgarantien, also durch Gewaltverzicht und Beistandsversprechen, die Motivation für Massenvernichtungswaffen entscheidend senken und den Akteuren der Region das Vertrauen vermitteln, auch ohne solche Waffen in Sicherheit leben zu können. Denn so wünschenswert stabile Demokratien in der ganzen Region wären: Will man den Rüstungskontrollprozess in Gang bringen, muss die Frage der Sicherheit von der Frage des Regimewechsels abgekoppelt werden. Die Koppelung wirkt vertrauenszerstörend und bedrohlich; sie muss unterbleiben.

Den USA muss ein Drahtseilakt gelingen zwischen den Vorbehalten der Araber und Iraner gegenüber ihrer einseitigen Unterstützung Israels und der zwingenden Notwendigkeit, das israelische Vertrauen zu erhalten. Denn nur wenn Israel überzeugt ist, sich auf seinen großen Verbündeten unbedingt verlassen zu können, werden sicherheitspolitische Zugeständnisse mit Wirkung auf die eigene nukleare Abschreckungsfähigkeit überhaupt denkbar sein. Die innenpolitischen Konstellationen, namentlich die irrationale Parteinahme der amerikanischen religiösen Rechten für die Expansion Israels in der Westbank (als Vorbedingung für die Rückkunft des Messias) sind bei diesem Balanceakt natürlich nicht hilfreich. Die Wiederwahl gibt Präsident Bush die Chance, im Nahen Osten kühne Initiativen zu ergreifen. Erfolgversprechend werden sie jedoch nur sein, wenn er sich von der Ideologie seiner entscheidenden Wählergruppe, nämlich der religiösen Rechten, ein gutes Stück entfernt.

Operativ können externe Akteure die Staaten der Region ermutigen, die Möglichkeiten einer Zone mit einer positiven Einstellung auszuloten. Der Neueinstieg in die Thematik wird zunächst einmal wahrscheinlich über „Track Two“-Aktivitäten in Gang kommen, also über Gesprächsforen, die von Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt werden und an denen nichtgouvernementale Experten beteiligt sind. Hier könnten gerade Mitgliedsländer der EU, vorzugsweise Deutschland, die notwendigen Gelegenheiten und bescheidenen Mittel zur Verfügung stellen. Sollte dann der hier diskutierte Weg der „Expertengruppen“ eingeschlagen werden, könnten auch dafür externe Akteure Mittel und Diskussionsstätten anbieten.

Sie können später finanzielle und technische Hilfe während des Verhandlungsprozesses und bei der Einrichtung der Zone geben. So wäre es hilfreich, Informationen zur Transparenz und Verifikation aus der Satellitenbeobachtung bereitzustellen, die den Mitgliedern der Zone nur selektiv zugänglich sind. Allerdings müssen die externen Akteure, um in dieser Funktion wirken zu können, das Vertrauen aller Staaten der Region in ihre Vertrauenswürdigkeit und Unparteilichkeit genießen.

Die weitestgehenden, für die Realisierung der Zone entscheidenden Rollen sind die des Vermittlers oder Schiedsrichters in Disputen über die Vertragseinhaltung oder als Garant der Durchsetzung. Die Staaten der Region werden vielleicht wünschen, diese Aufgabe dem Sicherheitsrat oder bestimmten Staaten oder Staatengruppen zu übertragen. Das ist

nicht völlig ausgeschlossen, denn die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten verfügen über militärische Fähigkeiten, die für die Länder im Nahen Osten nicht greifbar sind. Freilich verlangt diese Beauftragung nahezu grenzenloses Vertrauen in diese Akteure, und dieses Vertrauensmaß wird gegenwärtig nicht erreicht. Die arabische Welt sieht mit Misstrauen, dass die USA ungleiches Maß anwenden und in der wichtigen Frage der Rückkehr zu den Grenzen von 1967 sich der Position Sharons angenähert haben. Auch zwischen den USA und Iran bedürfte es einer revolutionären Verbesserung der bilateralen Beziehungen, um Teheran ein solches Arrangement als mit der nationalen Sicherheit vereinbar ansehen zu lassen (s.o.). Davon sind wir sehr weit entfernt.¹⁰² Die Änderung des Images der USA zum Besseren bei den Regierungen und Bevölkerungen in den arabischen Ländern und in Iran ist vermutlich eine der Schlüsselbedingungen, um die Chancen für ernsthafte Arbeit an der Zone zu erhöhen.

6. Schluss

Das gegenwärtige nukleare Ungleichgewicht im Nahen und Mittleren Osten ist weder stabil noch haltbar. Israels Abschreckungspolitik hat weder alle Kriege verhindern noch die Nachbarn vom Wunsch nach Massenvernichtungswaffen abbringen können. Deren einschlägige Anstrengungen haben die Region nur instabiler gemacht. Die Gewalteskalation dokumentiert schmerzlich, dass weder der Status Quo noch die gegenwärtigen Strategien der Akteure, mit ihren Problemen umzugehen, den Sicherheits- und Wohlfahrtsinteressen irgendeiner Seite im Konflikt dienen. Unter diesen Umständen verdient der Vorschlag für eine kern- oder massenvernichtungswaffenfreie Zone eine neue, unvoreingenommene Prüfung.

Ihr Schicksal ist eng mit dem Friedensprozess insgesamt verknüpft. Ein neuer Anfang – der jetzt durchaus möglich geworden ist – verlangt grundsätzliche Änderungen in den Positionen beider Seiten. Ein Ende der Duldung oder Unterstützung des Terrorismus und ein Ende der Besetzung arabischen Territoriums sind die zwei Schlüsselemente, um den Prozess in Gang zu setzen. Doch selbst ein guter Start beseitigt noch nicht die vielfältigen Hindernisse auf dem Weg zum Frieden und – in diesem Zusammenhang – zu einer kern- oder massenvernichtungswaffenfreien Zone. Nicht für jedes Problem ist eine offenkundige Lösung in Sicht – Stichwort Vertragseinhaltung – und für manche Probleme gibt es mehrere Modelllösungen, unter denen nicht eben einfach einvernehmlich zu wählen ist – Stichwort Verifikation. Sogar eine grundsätzliche Änderung in fundamentalen politischen Positionen, wohl unter sanftem Druck von Außen, würde eine Zone nicht über Nacht möglich machen. Vielmehr wird es sich um einen langen, inkrementalen Prozess kleiner, aufeinander folgender Schritte handeln. Das gilt für das Verfahren, für die Substanz und für die Umsetzung.

102 Jonathan Power, Israel's nukes serve to justify Iran's, in: International Herald Tribune, 22.09.2004, p. 8.

Externe Akteure müssen negative Einflüsse ihrer Politik vermeiden; das gilt zum einen für die Folgen laxer Exportkontrollen, zum anderen für die Auswirkungen der eigenen sicherheitspolitischen Doktrinen und Operationen auf die Sicherheit der regionalen Akteure. Vor allem den USA ist hier wesentlich größere Sensibilität abzuverlangen. Wenn sich die Europäer in absehbarer Zeit für eine neue Nahostinitiative gemeinsam mit den USA stark machen, müssen sie auf den mächtigen Partner in diesem Sinne einwirken. Sonst wird auch der neue Anlauf wirkungslos verpuffen.

Externe Akteure können durch Anreize, durch mehr oder weniger sanften oder kräftigen Druck sowie durch die Bereitstellung von Gesprächsforen und durch materielle Hilfe einen bedeutenden Beitrag dazu leisten, dass Gespräche und dann auch Verhandlungen in Gang kommen und schließlich zum Erfolg führen. Die hier vorgeschlagene Reihenfolge Track-two-Aktivitäten/Expertengruppe/Verhandlungen/Abschluss/schrittweise Implementation bietet den auswärtigen Mächten reichliche Möglichkeiten, Hilfestellung zu leisten. Solche Möglichkeiten müssen aktiv angeboten und vorbereitet werden, da die Akteure vermutlich – wenigstens zu Beginn des Prozesses – nicht von selbst darum ersuchen werden. Durchweg ist die Ausgewogenheit der Vorschläge und Angebote die Erfolgsbedingung.

Die Akteure in der Region haben eine Sackgasse erreicht, und sie leiden darunter. Trotz der innenpolitischen Auseinandersetzungen über die richtige Strategie, und trotz des tiefen Misstrauens und der gewaltigen Frustration, die das Scheitern der Oslo- und Madrid-Prozesse zu den historischen Animositäten hinzugefügt hat, wird ein Zeitpunkt kommen, an dem die Gewaltmüdigkeit die Mehrheiten beider Seiten zu einem neuen Anfang treiben wird.¹⁰³ Die nukleare Frage kann dann nicht ausgeklammert, aber sie kann auch nicht gleich am Anbeginn, vor allen übrigen Fragen, vollständig und zufriedenstellend in Angriff genommen werden. Auf der umfangreichen Tagesordnung sollte sie dennoch stehen. Die Akteure sollten es diesmal besser machen als zuvor.

103 Bar-Yaacov, a.a.O. (Anm. 91).