

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Roland Hiemann

Massenvernichtungs- waffenfreie Zone im Nahen Osten

Eine Bestandsaufnahme der Diskussion

**FG3-DP 05
November 2005
Berlin**

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Einleitung 3

Wert der Auseinandersetzung 3

MVWFZ, regionale Sicherheit, Denuklearisierung und
Frieden im Nahen Osten 4

Arabisch-iranische Perspektive 5

Israelische Perspektive 7

Waffensysteme und geographische Reichweite 9

Arabisch-iranische Perspektive 10

Israelische Perspektive 11

Verifikation und Kontrolle 11

Arabisch-iranische Perspektive 12

Israelische Perspektive 14

Schlußbetrachtung 14

Einleitung

Im Juli 2004 reiste IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei nach Israel, um für die Wiederbelebung von informellen Gesprächskreisen im Nahen Osten zu werben. In ihnen soll das langfristige Ziel der Errichtung einer Zone frei von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen sowie deren Trägersystemen im Nahen Osten diskutiert werden. Im Januar 2005, als dieses Forum unter israelischer Beteiligung ursprünglich angesetzt war, mußte das Vorhaben jedoch „wegen technischer Gründe“ auf unbestimmte Zeit wieder auf Eis gelegt werden.¹ Diese Nachricht mag als „Rückschlag“ in den Bemühungen El-Baradeis gewertet werden, in Expertenkreisen scheint sie jedoch kein allzu großes Entsetzen ausgelöst zu haben.

Rückschläge definieren sich schließlich auch aus vorangegangenen Fortschritten. Diese sucht man in Bezug auf das Konzept einer Kernwaffenfreien (KWFZ) bzw. Massenvernichtungswaffenfreien Zone (MVWFZ) im Nahen Osten seit Jahren vergebens. Zum Verständnis sei vorweg auf die Verbindung der Abrüstung von nuklearen mit chemischen und biologischen Waffensystemen hingewiesen. Spätestens seit Anfang der 1990er Jahre herrscht unter allen Nahost-Akteuren, und auch unter internationalen Beobachtern, die Einsicht in diese notwendige Verknüpfung vor. Ein großer Teil der Analysen, die sich mit dieser Idee auseinander gesetzt haben, dreht sich indes immer noch um das Konzept einer KWFZ. Dies mag in erster Linie dem Umstand geschuldet sein, daß der nukleare Aspekt sicher der entscheidende auf dem Weg zu einer vollständigen nicht-konventionellen Abrüstung ist. Aber auch aus Gründen der konzeptionellen Vereinfachung, so läßt sich vermuten, ist häufig die Rede von einer KWFZ, obwohl doch langfristig eine MVWFZ gemeint ist.

Seit 1974 wird das Konzept alljährlich in Resolutionsform auf die Agenda der VN-Generalversammlung gesetzt. Die Tatsache allerdings, daß der Wortlaut dieser ohne Votum verabschiedeten Resolution zur „Gründung einer Kernwaffenfreien Zone in der Region des Nahen Ostens“² seit Jahren fast unverändert blieb, läßt bereits erahnen, daß konkrete Maßnahmen zu deren Umsetzung bisher auf sich warten ließen.

¹ Vgl. Daniel Zeitlin, Middle East Nuclear Forum Postponed, in: Arms Control Today, 35 (März 2005) 2.

² GV-Resolution 59/63 vom 4. Dezember 2004.

Dabei wird die Errichtung einer MVWFZ von allen Staaten des Nahen Ostens als notwendiger Bestandteil eines umfassenden regionalen Sicherheitssystems anerkannt und prinzipiell begrüßt. Derzeit scheinen jedoch die unterschiedlichen Interessen und Sicherheitsbedürfnisse der Nahost-Akteure jeglichen politischen Bewegungsspielraum auszuschließen. Schlimmer noch: Die Verhandlungen im Vorfeld der Verlängerungs- und Überprüfungskonferenz des Nicht-Verbreitungsvertrages (NVV) 1995 haben gezeigt, daß das Konzept längst zum Spielball politischer und diplomatischer Instrumentalisierung und Druckausübung geworden ist. Ägypten machte seinerzeit die Unterstützung der unbefristeten Verlängerung des NVV von der Aufnahme einer Nahost-Resolution in das Abschlußdokument der Konferenz abhängig, die den jüdischen Staat indirekt zum NVV-Beitritt auffordert.³

Zehn Jahre später, im Jahr 2005, muß nüchtern erkannt werden, daß sich mit der gesamten MVWFZ-Thematik eine große Frustration verbunden hat. Das Scheitern der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai dieses Jahres symbolisiert nicht nur die Krise des gesamten Nicht-Verbreitungsregimes, sondern trübt insbesondere auch die Aussicht, daß das MVWFZ-Konzept in naher Zukunft Auftrieb erhält.

Wert der Auseinandersetzung

Im Lichte des Atomstreits mit dem Iran mag vielen (vor allem westlichen) Beobachtern die Auseinandersetzung mit einer MVWFZ umso mehr als vergebliche Friedensmühe erscheinen, die einem idealistischen Wunschdenken geschuldet ist. Obwohl die Verwirklichung einer solchen Zone in der Tat kaum im Bereich des derzeitigen „Machbaren“ liegt, so verspricht die Beschäftigung mit der Thematik aus zweierlei augenscheinlichen Gründen dennoch erkenntnisbringend und notwendig zu sein. Zum einen kann kaum bezweifelt werden, daß langfristige Lösungsvorschläge sowohl in Bezug auf die nicht-konventionellen Proliferationsgefahren als auch auf den Nahost-Konflikt als solchen die Schaffung von gesamtregionalen Sicherheitsstrukturen beinhalten müssen. Das Konzept einer MVWFZ trägt dieser Notwendigkeit Rechnung und zwingt unter anderem dazu, den Blick nicht nur auf die nuklearen Interessen *eines* Staates zu richten, sondern auf die Sicherheitsstrukturen der *gesamten* Region. Genau von dieser Einsicht läßt sich auch El-

³ NPT/CONF.1995/32 (Part I).

Baradei in seinen Bestrebungen eines regionalen Sicherheitsdialogs leiten: „Jegliche Versuche, die Sicherheit eines Landes auf Kosten der Unsicherheit anderer zu gewährleisten, werden letztlich scheitern.“⁴

Zum anderen ist von Seiten der Konfliktparteien eine Diskussion über den konkreten substantiellen Inhalt einer MVWFZ seit den gescheiterten Verhandlungen der Arbeitsgruppe „Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit“ (ACRS), die im Rahmen des Nahost-Friedensprozesses zwischen 1991 und 1994 stattfanden, ausgeblieben. Umso notwendiger erscheint es, das Konzept von rhetorischem Nebel zu befreien und zu hinterfragen, worin eigentlich die grundsätzlichen Differenzen zwischen den Streitparteien liegen.

Letzterer Aufgabe versucht sich dieses Diskussionspapier anzunehmen. Es setzt sich nicht zum Ziel, Realisierungsmöglichkeiten einer MVWFZ im Nahen Osten zu ergründen und mögliche Handlungskorridore aufzuzeigen.⁵ Vielmehr unterliegt es dem Anspruch, eine Auswahl von zentralen Streitfragen zu bieten und dabei den Blick auf die gegensätzlichen Positionen Israels und der arabisch-iranischen Staaten zu richten.⁶ Hierzu zählen zunächst die Bedingungen für die Errichtung einer MVWFZ im Nahen Osten, insbesondere die regionale Sicherheit, der Bezug zum Friedensprozeß sowie die Bedeutung des israelischen Atomprogramms.

Des weiteren sollen die geographische Reichweite und der waffentechnologische Umfang als zwei politische Aspekte einer MVWFZ im Nahen Osten verdeutlicht werden.

Letztlich wird das Schicksal eines zonalen Übereinkommens auch von der Verifikationsfrage abhängig

sein, auf die von israelischer und arabisch-iranischer Seite unterschiedliche Antworten gegeben werden.

Gewiß müssen wichtige Fragen offen und unbeantwortet bleiben, insbesondere die des „was, wenn?“, das heißt, wie mit Vertragsbrüchen zu verfahren wäre. Auch sollte zumindest auf die Rolle der Nuklearmächte, allen voran der Vereinigten Staaten hingewiesen werden, von deren Kooperations- und Sicherheitsgarantien⁷ das Schicksal einer MVWFZ im Nahen Osten ganz entscheidend abhängig wäre.

MVWFZ, regionale Sicherheit, Denuklearisierung und Frieden im Nahen Osten

Die Motivation eines Staates, nicht-konventionelle Waffen zu entwickeln, zu produzieren, sie zu beschaffen oder gar einzusetzen, ist in einer derart konfliktbeladenen Region wie dem Nahen Osten vor allem, jedoch nicht nur, mit der Gewährleistung von nationaler Sicherheit verbunden. Die jahrzehntelangen Erfahrungen mit territorialen Konflikten und kriegesischen Auseinandersetzungen sowie die Ausformung spezifischer Bedrohungsperzeptionen und gegenseitiger Feindbilder prägten – auch innerhalb der arabisch-iranischen Staatenwelt – die regionalen Proliferationsdynamiken im Nahen Osten entscheidend mit.

Dabei ist kaum zu verkennen, daß die Berücksichtigung ursächlicher Sicherheitsprobleme einerseits und Lösungsansätze zur Überwindung der antagonistischen Beziehungen andererseits eng beieinander liegen. Folglich kann auch die Gründung einer MVWFZ im Nahen Osten nicht losgelöst von den Fragen diskutiert werden, die das übergeordnete Ziel des Aufbaus von Sicherheits- und Vertrauensstrukturen auf regionaler Ebene betreffen. Der Abschlußbericht einer aus Teilnehmern verschiedener Nahost-Staaten zusammengesetzten Expertengruppe stellte im Jahr 1998 fest:

„[T]he key task in the creation of a regional WMD-free zone is not to eliminate a particular WMD programme of any given state in the region but to devise a comprehensive system of security whereby all states in the region believe that they can give up the

⁴ Mohamed El Baradei und Joseph Rotblat, *Time to Act on Middle East Arms*, in: *The Financial Times*, 3. Februar 2004, S. 13.

⁵ Vgl. hierzu die autoritative Studie von Jan Prawitz und James F. Leonard, *A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, UNIDIR, New York und Genf 1996.

⁶ Diese Kontrastierung übersieht keineswegs, daß die Sicherheitsperzeptionen im Nahen Osten nicht allein vom israelisch-arabischen Konflikt bestimmt werden, sondern auch auf Bedrohungspotenziale zwischen den arabischen Staaten beziehungsweise zwischen ihnen und dem Iran basieren. Dennoch kann zwischen diesen Staaten ein grundsätzlicher, wenn auch nicht alle Details umfassender Konsens in Bezug auf die zentralen Streitpunkte ausgemacht werden, der sich von der israelischen Haltung abgrenzen läßt.

⁷ Vgl. hierzu Leonard S. Spector und Aubrie Ohlde, *Negative Security Assurances: Revisiting the Nuclear-Weapon-Free Zone Option*, in: *Arms Control Today*, 35 (April 2005) 3.

option of such weapons without detriment to their security.”⁸

Weiter heißt es in dem Bericht:

„[T]he creation of a WMDFZ is intimately bound up with the broader political and security issues in the Middle East. [N]o progress is possible [...] without the progressive development of an atmosphere of trust and reconciliation which is the motivating force behind the broader objectives of a regional security regime.”⁹

So ist man sich einig, daß eine MVWFZ nicht in einem sicherheitspolitischen Vakuum entstehen kann.¹⁰ Die zentrale Frage hierbei ist, ob dieses Konzept ein Mittel zum Zweck des übergeordneten Friedens oder Ausdruck und Folge gerade dessen ist? Ist Vertrauen innerhalb der nahöstlichen Staatengemeinschaft Voraussetzung oder Ergebnis einer solchen Zone, oder stellt letztere selbst eine „vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme“ (CSBM) dar? Nicht zuletzt: Welche Rolle spielen Israels Atomwaffen auf dem Weg zu einer MVWFZ? Über diese und weitere Fragen besteht eine scheinbar unüberwindbare Divergenz in den Argumentationen der sich gegenüberstehenden Meinungsvertreter.

Arabisch-iranische Perspektive

“We strongly believe that the commencement of the preparatory process for the establishment of the zone would enhance peace and encourage the parties to normalize relations. We also maintain that without the zone, the spectre of insecurity will continue to haunt the region and gradually erode the foundation of peace.”¹¹

In den globalen Diskussions- und Verhandlungsförmern der Vereinten Nationen und der IAEA profilierte sich vor allem Ägypten als aktivster Befürworter der

Einbindung aller Nahost-Staaten in die Verpflichtungen des NVV. Da der Nahe Osten eine Region darstellt, die durch den kaum anzuzweifelnden israelischen Kernwaffenbesitz von einer militärischen Asymmetrie geprägt ist, hat Ägypten in all seinen diplomatischen Initiativen betont, Israel in das globale Vertragswerk einbinden und dessen nukleare Kapabilitäten sukzessive unter die Kontrolle der IAEA stellen zu müssen. Dies stelle „einen Schritt zur Förderung von Frieden und Sicherheit im Kontext der Errichtung einer Kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten“ dar.¹²

Die Verknüpfung von diplomatischer Druckausübung auf Israel einerseits und der Errichtung einer MVWFZ im Nahen Osten andererseits ist in jeder arabischen und iranischen Stellungnahme augenfällig. So vertritt der Iran in seinem Statement vom 21. Juni 2005 zur VNGV-Resolution 59/63 die Auffassung, daß die bedingungslose „Einhaltung“ der NVV-Statuten durch Israel „unzweifelhaft zur baldigen Realisierung einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten führen würde“.¹³

Daher gehen alle arabisch-iranischen Argumentationen von der grundsätzlichen Annahme aus, daß der erste Schritt auf dem Weg zu einer MVWFZ von Israel zu machen sei; ob dies nun die vollständige Stilllegung der nuklearen Aktivitäten in den Anlagen bei Dimona betrifft oder vorerst die „Lockerung“ der „nuklearen Undurchsichtigkeit“ und die Gewährleistung eines bestimmten Grades an nuklearer Transparenz.¹⁴ Dies wird oftmals mit der Überzeugung untermauert, daß die „Bombe im Keller“ heute keineswegs mehr den strategischen Zielen Israels genüge, wie sie es scheinbar in den 1960er und 1970er Jahren noch vermochte. Demnach stellt sie heute weniger ein strategisches Mittel der Abschreckung, sondern ein politisches Mittel der Druckausübung dar. Außerdem biete das israelische Atompotenzial und die Strategie der konsequenten Leugnung die Rechtfertigungsgrundlage für viele Staaten im Nahen Osten, ihrerseits nichtkonventionell zu rüsten.¹⁵ Arabische Beobachter, wie

⁸ Peter Jones, *Towards a Regional Security Regime for the Middle East: Issues and Options*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm, Dezember 1998, S. 35.

⁹ a.a.O., S. 37.

¹⁰ Vgl. auch Peter Jones, *A Gulf WMD Free Zone within a Broader Gulf and Middle East Security Architecture*, Policy Analysis, Gulf Research Center, (März 2005).

¹¹ Nabil Elabary, *The Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East*, in: Péricles Gasparini Alves und Daiana Belinda Cipollone (Hg.), *Nuclear-Weapon-Free Zones in the 21st Century*, UNIDIR/97/37, New York, Genf 1997, S. 81-90, hier S. 85f.

¹² Resolution der IAEA-Generalkonferenz (GC(48)/RES/16) vom 24. September 2004.

¹³ A/60/126 (Part 1), S. 6.

¹⁴ Vgl. Avner Cohen, *Regional Security and Arms Control in the Middle East. The Nuclear Dimension*, in: Barry R. Schneider, *Middle East Security Issues: In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, USAF Counterproliferation Center, Alabama 1999, S. 77-108, hier S. 88.

¹⁵ Vgl. Etel Solingen, *Middle East Denuclearization? Lessons from Latin America's Southern Cone*, in: *Review of International Studies*, 27 (2001) 3, S. 392.

Ibrahim Karawan, betrachten daher Tel Avivs Atompolitik als größtes Hindernis auf dem Weg zur Bildung von Sicherheitsstrukturen in der Region. Es liege somit an Israel als einzig verbleibenden Nichtunterzeichner des NVV, entsprechende Schritte einzuleiten, damit der Nahe Osten im Bereich der Rüstungskontrolle überhaupt Fortschritte erzielen könne.¹⁶

Eine weitere Grundfeste der arabischen Rüstungskontrollpolitik betrifft den Zusammenhang zwischen KWFZ/MVWFZ und dem Nahost-Friedensprozeß. In seinen viel zitierten Ausführungen argumentierte der Ägypter Mahmoud Karem 1988, daß zwischen dem arabisch-israelischen Konflikt einerseits und jeglichen Abrüstungsvorschlägen andererseits unterschieden werden müsse. Die Region könne es sich nicht leisten, so lange auf einen umfassenden Frieden zwischen den Parteien zu warten, bis konkrete Schritte in Richtung einer Denuklearisierung vorgenommen werden. Im Gegenteil, die Gründung einer KWFZ, so Karem, könne als erleichternder Faktor auf dem Weg zur Umsetzung eines umfassenden Friedensprozesses fungieren. Der Schaffung einer KWFZ könne ein politischer Transformations- oder Aussöhnungsprozeß folgen, müsse diesem aber nicht vorausgehen.¹⁷

Diese Argumentation deckt sich in weiten Teilen mit der grundsätzlichen Haltung der arabischen Staaten, die sie im Rahmen der informellen Gespräche der Arbeitsgruppe „Rüstungskontrolle und Regionale Sicherheit“ (ACRS) offenbarten: Solange sich alle beteiligten Staaten bedingungslos an die vereinbarten Verpflichtungen halten und keine nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen(mittel) einsetzen, produzieren oder beschaffen, könne ein politisches Umfeld entstehen, in dem Vertrauen durch (militärische) Transparenz in den regionalen Beziehungen geschaffen werde. So könne schließlich auch in anderen Konfliktbereichen Einigung erzielt werden.¹⁸ Besonders den ägyptischen Gesandten ging es bei ACRS zuvorderst um die Klärung „harter“ sicherheitspoliti-

scher Maßnahmen, allen voran um die der „nuklearen Frage“, weniger um den informellen, vertrauensbildenden Verhandlungsprozeß als solchen.¹⁹

An diesen Grundsätzen zum Verhältnis zwischen einem Nahost-Friedensprozeß und der Errichtung einer MVWFZ wird bis heute festgehalten, wie der ägyptische Botschafter bei den Vereinten Nationen, Nabil Fahmy, im November 2005 bekräftigte. Fahmy macht dabei unter anderem auf die Rolle des Iran aufmerksam, der gegenwärtig eine der wesentlichen Bedrohungen für die Sicherheitsstrukturen im Nahen Osten darstelle, dessen Proliferationsmotive aber kaum etwas mit dem Nahost-Konflikt zu tun haben. Auf einen umfassenden regionalen Frieden, wie ihn Israel fordert, könne daher nicht gewartet werden.²⁰

Allerdings sind auch immer wieder Stimmen innerhalb der arabischen Welt laut geworden, die sich der Illusion hinzugeben nicht bereit sind, daß eine MVWFZ ohne die vorherige Schaffung von Sicherheits- und Vertrauensstrukturen in den Beziehungen zu Israel überhaupt möglich erscheint. So wurde 1994 der jordanische Delegationsvorsitzende bei den ACRS-Gesprächen mit den Worten zitiert: „You cannot have a weapons of mass destruction free zone without a comprehensive peace and vice versa. They go hand in hand.“²¹ Auch der namhafte ägyptische Militärberater Mohammed Kadry Said betont, daß die nicht-konventionelle Rüstungskontrolle im Nahen Osten an einen „politischen Zeitplan“ für die Beilegung der übergeordneten Streitpunkte geknüpft sein müsse.²²

¹⁹ Vgl. Avner Cohen, *Regional Security and Arms Control in the Middle East*, S. 88 [wie Anm. 14]; zur Kritik an der „begrenzten Agenda“ der ACRS-Gespräche, die aus ägyptischer Sicht keinerlei Spielraum für die Diskussion substantieller Abrüstungsthemen ließ, vgl. Nabil Fahmy, *Prospects for Arms Control and Proliferation in the Middle East*, in: *Non-Proliferation Review*, 8 (2001) 2, S. 1-7, hier S.4; zur ägyptischen ACRS-Verhandlungsstrategie, der Bedeutung von CSBM und der „nuklearen Frage“, vgl. Emily Landau, *Egypt and Israel in ACRS: Bilateral Concerns in a Regional Arms Control Process*, Jaffee Center for Strategic Studies, Memorandum Nr. 59, Juni 2001, S. 21-27, 38-43.

²⁰ Vgl. Nabil Fahmy, *Sixty Years Later*, Rede vor der Carnegie International Non-Proliferation Conference, Washington D.C., 7. November 2005, unter: http://www.carnegieendowment.org/static/npp/2005conference/2005_conference.htm (8. November 2005).

²¹ Zitiert in: Shai Feldman, *Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East*, Cambridge/MA, London 1997, S. 229.

²² Vgl. Mohammed Kadry Said, *Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone: Regional Security and*

¹⁶ Vgl. Ibrahim A. Karawan, *The Case for a NWFZ in the Middle East*, in: Ramesh Thakur, *Nuclear Weapons-Free Zones*, New York 1998, S. 184-193.

¹⁷ Vgl. Mahmoud Karem, *A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East. Problems and Prospects*, New York, London 1988, S.119-136, hier S. 133f.

¹⁸ Vgl. Ibrahim Othman und Maha Abdulrahim, *Establishment of a Zone free of Mass Destruction Weapons in the Region of the Middle East: Requirements and Contraints*, in: *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, UNIDIR/2004/24, Genf 2004, S. 105-122, hier S. 120.

Wenn Said dabei die Notwendigkeit eines graduellen Prozesses der politischen Annäherung hervorhebt, reicht seine Sichtweise bereits sehr nah an die israelische Position heran.

Israelische Perspektive

“[The] establishment of a nuclear-weapon-free zone should be based on arrangements freely arrived at among all the States of the region concerned. Such a zone can only be established if and when direct negotiations take place among the States of the region after they have recognized each other and have established full peaceful and diplomatic relations.”²³

Seit seiner Zustimmung zur KWFZ-Resolution 35/147 im Jahr 1980 hat Israel fortdauernd bekräftigt, die Gründung einer KWFZ/MVWFZ im Prinzip zu unterstützen. Allerdings unterscheidet sich der israelische Ansatz in einigen Punkten maßgeblich von dem seiner arabischen und iranischen Gegenüber.

In Bezug auf die Bedingungen einer MVWFZ hat Israel stets betont, daß zunächst eine regionale Lösung des arabisch-israelischen Konflikts gefunden und die Anerkennung des Existenzrechtes Israels durch alle Staaten in der Region gesichert werden müsse, bevor man sich überhaupt zu substantiellen Verhandlungen über so sensible Themen wie die Rüstungskontrolle bereit erklären würde. In Avner Cohens prägnanter Formulierung bedeutet dies folgendes: „For Israel, the nuclear issue symbolizes the last stop on the arms control path [...] Israel has a clear edge and will want as many gains in peace and security as possible before it makes any concessions of its own on the nuclear issue.”²⁴

Auf die Errichtung einer MVWFZ übertragen, stellte Gideon Frank, Vorsitzender der israelischen Atomenergie-Kommission (IAEC), im September 2005 klar, daß eine solche Zone nicht als Selbstzweck, sondern als „wünschenswerte Folge einer fundamentalen re-

gionalen, politischen Transformation der Beziehungen“ zu bewerten sei.²⁵

In Hinsicht auf den Verhandlungsprozeß spielt aus israelischer Sicht die zunächst auf informeller Ebene anzustrebende Vertrauensbildung eine wesentliche Rolle. Wenngleich konkrete Erfolge ausblieben, so betrachtet Tel Aviv noch heute die Arbeitsgruppe ACRS als geeignetes Forum, um im Bereich der CSBM erste Schritte der Annäherung erzielen zu können. Neben der *direkten* Verhandlungsform mit *allen* regionalen Parteien wird der Logik eines *graduellen* „Step-by-Step“-Prozesses eine herausragende Bedeutung beigemessen. Kurz: CSBM werden als unumgängliche Voraussetzung gesehen, um langfristig auch tiefer greifende Rüstungskontrollfragen überhaupt diskutieren zu können.²⁶

Dem zugrunde liegt nicht zuletzt die Befürchtung, im Laufe von Verhandlungen zu ungewollten Kompromissen „gezwungen“ werden zu können (*Slippery-Slope*-Argument). In diesem Lichte wird deutlich, weshalb die „nukleare Frage“ aus israelischer Perspektive keinen prominenten Platz in den ACRS-Verhandlungen eingenommen hat und bis heute als vorerst „nicht verhandelbar“ betrachtet wird.²⁷

Die Darlegung dieser Bedingungen, unter denen der jüdische Staat im Zuge eines vorangegangenen Friedensprozesses zu Zugeständnissen in der Rüstungskontrolle, und letztlich zu einer MVWFZ bereit wäre, unterliegen jedoch den tief im israelischen Sicherheitsverständnis verankerten Motiven, Kernwaffen überhaupt besitzen und auch in Zukunft behalten zu *müssen*. Die Tatsache beachtend, daß die Atompolitik auch unter Israel nahe stehenden Beobachtern unterschiedlich bewertet und zu Teilen kritisiert wird,²⁸ läßt sich die israelische Haltung zur Notwen-

²⁵ Zitiert in: *Agence France Press*, Egypt Proposes Nuclear-free-Zone in the Middle East, 29. September 2005, unter:

http://www.defencetalk.com/news/publish/article_003594.php (23.10.2005).

²⁶ Vgl. Emily Landau, Egypt and Israel in ACRS, S. 38-43 [wie Anm. 19]; Avner Cohen, The Nuclear Equation in a New Middle East, in: *Nonproliferation Review*, 2 (Winter 1995) 2, S. 19-21.

²⁷ Vgl. Emily Landau, Egypt and Israel in ACRS, S. 33 [wie Anm. 19].

²⁸ Während die einen, aus unterschiedlichen Gründen, für die „Offenlegung von Dimona“ plädieren, halten die andere n den strategischen Wert von Atomwaffen angesichts der seit den 1990er Jahren nicht mehr vorhandenen *existentiellen* Bedrohung für einen strategischen Anachronismus längst vergangener Tage. Vgl. hierzu beispielhaft Avner Cohen, And Then There Was

Non-Proliferation Issues, in: *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, UNIDIR/2004/24, Genf 2004, S. 123-133, hier S. 130.

²³ Israels Statement zur VNGV 59/63 am 5. Juli 2005, A/60/126 (Part 1), S. 9.

²⁴ Avner Cohen, Regional Security and Arms Control in the Middle East, S. 89 [wie Anm. 14].

digkeit seiner Kernwaffen exkursiv folgendermaßen skizzieren:

Erstens hat Tel Aviv seit den späten 1960er Jahren stets betont, „nicht das erste Land im Nahen Osten zu sein, das Atomwaffen in die Region einführen werde“. Sowohl die Doktrin der „bedachten Undurchsichtigkeit“ als auch die Existenz von Kernwaffen an sich wurden bis heute keiner grundlegenden Revision unterzogen.²⁹ Premierminister Ariel Scharon hat sich erst kürzlich der altbekannten Formel bedient, nach der die traditionelle Haltung Israels zur „nuklearen Frage“ ihren Zweck erfüllt und der Sicherheit des Landes einen guten Dienst erwiesen habe.³⁰ Umfragen in der israelischen Bevölkerung zeigen, daß die derzeitige Atompolitik eine mehrheitliche Unterstützung erfährt.³¹

Zweitens ergründet sich das israelische Bedürfnis nach Kernwaffen sowohl in psychologischen und historischen als auch politischen und strategischen Quellen der übergeordneten, nicht zuletzt kulturell geprägten „Heiligkeit der Sicherheit“ (*keduschat habita-chon*): Die historisch bedingte Furcht vor Isolation und Vernichtung, das Vertrauen in die eigene Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit (*self reliance*) bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung von engen Beziehungen zu einer „Schutzmacht“ (vor 1967 Frankreich, danach USA), das „exzeptionalistische“ Selbstbild als demokratische Enklave inmitten einer feindlich gesinnten und quantitativ überlegenden arabischen Staatenwelt sowie die Überzeugung, nur mit Hilfe von Atomwaffen über eine ausreichende Grundlage der Abschreckung

gegenüber den Feinden Israels zu verfügen.³² Viele Israelis verstehen ihr Atompotential noch immer als ultimatives Abschreckungsinstrument, das im übrigen die Anerkennung Israels durch Ägypten und Jordanien letztlich erst ermöglicht habe.³³

Drittens scheint die Haltung Israels im wesentlichen von der Überzeugung geprägt zu sein, daß die Sicherheitsdoktrin dem post-bipolaren Wandel des Bedrohungsumfeldes Rechnung zu tragen habe: Nicht mehr konventionell geführte Mehrfrontenkriege mit den unmittelbaren Nachbarstaaten habe Israel in erster Linie zu fürchten, sondern die Proliferation von nicht-konventionellen Waffensystemen im „äußeren Ring“ des Nahen Ostens, allen voran den Iran. Dadurch hätten israelische Kernwaffen, so die Schlußfolgerung, ihre Existenzberechtigung keineswegs eingebüßt.³⁴

Wenn allgemein anerkannt wird, daß die grundsätzliche Voraussetzung für Verhandlungen über die Schaffung einer MVWFZ im politischen Willen der Streitparteien zu sehen ist, so scheinen die tief verankerten politisch-historischen und kulturellen Fundamente der israelischen „Bombe im Keller“ auf dem Weg zu einer baldigen regionalen Einigung schwer zu durchbrechen sein. Angesichts dessen wird die von Baumgart und Müller ausgegebene Zukunftsperspektive umso verständlicher: „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.“³⁵

One, in: Bulletin of the American Scientists, 54 (1998) 5, S. 51-55; in Bezug auf die Unvereinbarkeit zwischen „nuklearer Undurchsichtigkeit“ und effektiver Abschreckung vgl. Louis René Beres, Limits of Nuclear Deterrence: The Strategic Risks and Dangers to Israel of False Hope, in: Armed Forces and Society, 23 (1997) 4, S. 541-570; sowie die „anti-nukleare“ Position von Zeev Maoz, The Mixed Blessing of Israel's Nuclear Policy, in: International Security, 28 (2003) 2, S. 44-77.

²⁹ Eine historische Darstellung der „nuklearen Undurchsichtigkeit“ bietet das Standardwerk von Avner Cohen, Israel and the Bomb, New York 1998.

³⁰ Im Juli 2004 sagte Scharon in einem Radio-Interview: „Our policy of ambiguity on nuclear arms has proven its worth, and it will continue“, zitiert nach: Gawdat Bahgat, Nuclear Proliferation in the Middle East: Iran and Israel, in: Contemporary Security Policy, 26 (2005) 1, S. 25-43, hier S.41.

³¹ Vgl. Asher Arian, Israeli Public Opinion on National Security 2003, Jaffee Center for Strategic Studies, Memorandum Nr. 67, Oktober 2003, S. 16.

³² Vgl. u.a. Michael I. Handel, The Evolution of Israeli Strategy: The Psychology of Insecurity and the Quest for Absolute Security, in: Williamson Murray, MacGregor Knox und Alvin H. Bernstein (Hg.), The Making of Strategy: Rulers, States, and War, Cambridge, Ma. 1994, S. 534-578; Gil Merom, Israel's National Security and the Myth of Exceptionalism, in: Political Science Quarterly, 114 (2002) 3, S. 409-434.

³³ So Efraim Karsh und Martin Navias, Israeli Nuclear Weapons and Middle East Peace, in: Efraim Karsh (Hg.), Between War and Peace. Dilemmas of Israeli Security, London und Portland/Or. 1996.

³⁴ Vgl. Zeev Schiff, Israel Today: Strategic Options, in: Steven L. Spiegel u.a. (Hg.), The Dynamics of Middle East Nuclear Proliferation, Lewiston/NY 2001, S. 261-268; außerdem Gerald Steinberg, After Gahadafi's Declaration: The Impact of Changes in Libyan and Iranian WMD Policies on Israel and the Region, in: Jerusalem Issue Brief, 4 (2003) 12.

³⁵ Claudia Baumgart und Harald Müller, Eitler Traum oder erreichbares Ziel? Die Idee einer Kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten, HSKF-Report 10/2004, S. 21.

Ob es allerdings auch unter diesen Voraussetzungen tatsächlich zu einem zonalen Vertragswerk kommen würde, läßt sich aus gegenwärtiger Sicht jedoch nicht erschließen, zumal von offizieller Seite des öfteren verlautbart wurde, daß Israel auch nach dem Abschluß eines umfassenden Friedensvertrages nicht zur Aufgabe seines „strategischen Abschreckungspotentials“ bereit sein werde.³⁶

Waffensysteme und geographische Reichweite

Zwei praktische, auf die Umsetzung einer MVWFZ bezogene Fragen nehmen in der Diskussion einen besonders hohen Stellenwert ein:

1) Welche nicht-konventionellen und konventionellen Waffensysteme sind von einer gesamtzonalen Abrüstung betroffen? 2) Welche Staaten sind in ein zonales Vertragswerk einzubeziehen, d.h. wie läßt sich der Nahe Osten in Bezug auf die Errichtung einer MVWFZ geographisch definieren? Überraschenderweise unterscheiden sich die diesbezüglichen Antworten der Nahost-Akteure lediglich nuancenhaft, wenngleich sehr wohl deren zugrunde liegenden Motive und Interessen voneinander abweichen.

Der Diskussionsverlauf seit der Mubarak-Initiative (1990) sowie der VNSR-Resolution 687 (1991) läßt eine grundsätzliche Einigkeit deutlich werden, alle nicht-konventionellen Waffensysteme (sowie alle über 150 Kilometer reichenden Raketen- und Trägersysteme) in die zonalen Abrüstungsverpflichtungen aufnehmen zu müssen, wenngleich sich die Destruktionspotenziale der drei nicht-konventionellen Waffengattungen sehr unterschiedlich ausnehmen.³⁷ Im Nahen Osten allerdings erscheint es vielen Experten ein Ding der Unmöglichkeit zu sein, die Abrüstung aller drei Systeme trennen zu können, da ein jedes die Existenz großer Bevölkerungssegmente insbesondere in den kleineren Staaten der Region bedrohen kann.³⁸

³⁶ Vgl. *Cohen*, Israel and the Bomb, S.346 [wie Anm. 29].

³⁷ Vgl. *Allison Macfarlane*, All Weapons of Mass Destruction Are Not Equal, MIT Center for International Studies, Juli 2005.

³⁸ Vgl. *George Perkovich*, *Jessica T. Mathews*, *Joseph Cirincione*, *Rose Gottemoeller*, *Jon Wolfsthal*, Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security, Carnegie Endowment for International Peace, März 2005, unter: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=showFile&fileID=363> (05.11.2005).

Die Verbreitung von chemischen und biologischen Waffen hat zur allgemeinen Bedrohungswahrnehmung im Nahen Osten maßgeblich beitragen. Der Erste Golfkrieg machte dies umso deutlicher, als Saddam Hussein Chemiewaffen gegen den iranischen Gegner und seine eigene kurdische Bevölkerung einsetzte.

Aus arabischer, vor allem syrischer Sicht wurden diese des öfteren als „strategisches Gegengewicht“ zu den nuklearen Kapabilitäten Israels beschrieben. Abgesehen von den strategischen Bedeutungen, die man diesen Waffen zusprechen kann (oder auch nicht), betreiben sowohl Israel als auch seine Kontrahenten die Rhetorik der Verbindung (*linkage*) von der nuklearen und chemischen Abrüstungssphäre als politisches Druck- beziehungsweise Rechtfertigungsmittel.³⁹

1998 formulierte eine internationale Experten-Gruppe – in Anlehnung an frühere Entwürfe der IAEO⁴⁰ sowie der Vereinten Nationen⁴¹ – den grundsätzlichen Konsens über die Notwendigkeit einer „mehrschichtigen“ MVWFZ-Definition:

1) Der Kern umfaßt demnach Israel, die Staaten der Arabischen Liga sowie den Iran;

2) die an der zonalen Peripherie grenzenden Staaten (Türkei, Pakistan, Indien, Europa, etc.) sollten in gewisse Sicherheitsverpflichtungen, nicht aber in die MVWFZ selbst einbezogen werden;

3) die nach dem NVV anerkannten Nuklearmächte haben durch positive wie negative Sicherheitsgarantien „den Erfolg der Zone“ sicherzustellen.⁴²

Eine konkrete geographische Definition des Nahen Ostens in Bezug auf eine MVWFZ, die von den Parteien offiziell akzeptiert wurde, liegt bisher jedoch noch nicht vor. Dem Grundtenor aller ausgearbeiteten Entwürfe zufolge kann diese Abgrenzung erst im Rahmen von Verhandlungen selbst festgelegt werden.

³⁹ Vgl. *Jez Littlewood*, Strengthening the Role of the BTWC and CWC, in: Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences, UNIDIR/2004/24, Genf 2004, S. 25-46, hier S. 31ff.

⁴⁰ *IAEO*, Technical Study on Different Modalities of Application of Safeguards in the Middle East, IAEA-GC (XXXIII)/887, 29. August 1989.

⁴¹ *Vereinte Nationen*, Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Region of the Middle East, Bericht des Generalsekretärs (A/45/435), 10. Oktober 1990; vgl. dazu auch *Prawitz* und *Leonard*, A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East, S. 60-70 [wie Anm. 5].

⁴² Vgl. *Jones*, Towards a Regional Security Regime for the Middle East, S. 36-37 [wie Anm. 8].

Arabisch-iranische Perspektive

„(1) All weapons of mass destruction, without exception, should be prohibited in the Middle East, i.e. nuclear, chemical, biological, etc.

(2) All States in the region, without exception, should make equal and reciprocal commitments in this regard.”⁴³

Die Mubarak-Initiative vom 8. April 1990 kann als Basisdokument für die ägyptische und später gesamt-arabische Forderung nach einer Ausweitung bzw. Ergänzung der bis dahin diskutierten KWFZ auf chemische und biologische Waffen gelten. Nicht zuletzt wird von ägyptischer Seite gelegentlich auch auf die ebenso im Verborgenen behandelten Chemie- und Biowaffenprogramme⁴⁴ der Israelis hingewiesen, von denen man sich in nicht unerheblicher Weise bedroht fühle.

Das arabisch-iranische Interesse an der Assoziierung der „nuklearen Frage“ mit der Abrüstung vor allem chemischer Waffen scheint auf unterschiedliche Beweggründe zurückzuführen sein. So spielen Chemiewaffen für Syrien⁴⁵ eine viel strategischere Rolle gegenüber dem Atomnachbarn Israel als für Ägypten, dessen Motive primär politischer und taktischer Art sind. Eines sticht dabei besonders heraus: die Konsolidierung einer gemeinsamen arabischen Strategie, um Israel zum NVV-Beitritt auf diplomatischem Wege zu zwingen. Solange Israel dem nicht nachkomme, würden auch die Staaten der Arabischen Liga von einem Beitritt zum *Chemiewaffen-Übereinkommen* (CWÜ), das Tel Aviv 1993 unterzeichnete, absehen.⁴⁶ Diese Front stand jedoch seit den frühen 1990er Jahren auf wackeligen Beinen, und die meisten arabischen Staaten sowie der Iran wurden 1993 Gründungsunterzeichner des Abkommens. Ägypten und Syrien zu-

mindest, die bis heute weder das CWÜ noch das *Biowaffen-Übereinkommen* (BWÜ) unterzeichnet haben, halten an dieser Position fest.⁴⁷

In Bezug auf den geographischen Umfang wurden auch von arabischer Seite einige Analysen vorgelegt, die sich an die oben genannten Prinzipien anlehnen. Ibrahim Othman und Maha Abdulrahim erkennen an, daß eine möglichst inklusive Definition für den Aufbau von Sicherheitsstrukturen hilfreich erscheint, wenngleich auch die technische Durchführbarkeit eingeschränkt werden würde, je umfassender die Zone definiert wird. Erschwerend komme hinzu, daß sich der Nahe Osten von „Nachbarn an allen Seiten“ umgeben sieht, die teilweise selbst über Kernwaffen verfügen.⁴⁸

Mit Blick auf die nuklear gerüsteten Akteure Pakistan, Indien und China, die von keiner Expertenstudie als notwendige Mitgliedsparteien einer MVWFZ im Nahen Osten eingestuft werden, sei erneut Ibrahim Karawan zitiert, der zu einem zynischen Schlag gegen das chronische Sicherheitsbedürfnis Israels und dessen nukleare Position ausholt:

„Would Pakistan, with its so-called Islamic bomb, qualify as a potential source of threat to Israel? If Pakistan has pursued the nuclear option against the backdrop of its conflict with India, who in turn has been worried about China and Pakistan, then would be a stable solution to the conflict in South Asia become a prerequisite for any significant modification of Israel's position with regard to nuclear weapons?”⁴⁹

In der Tat sollte der Faktor Pakistan bei der Betrachtung einer potentiellen MVWFZ im Nahen Osten nicht gänzlich unbedacht bleiben. Dies begründet sich schon allein aus der Tatsache, daß die nuklearen Ambitionen des Iran auch ein Resultat der geopolitischen Lage des Mullahstaates sind, und die Atommacht Pakistan als unmittelbarer Nachbar das iranische Bedrohungsempfinden mitprägt.⁵⁰ Der Iran könnte somit

⁴³ Auszüge aus der Mubarak-Initiative, zitiert aus: *Feldman*, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S.298 [wie Anm. 21].

⁴⁴ Vgl. Avner *Cohen*, Israel and Chemical / Biological Weapons: History, Deterrence, and Arms Control, in: *Nonproliferation Review*, 8 (Herbst/Winter 2001) 3, S. 27-53.

⁴⁵ Zum syrischen Chemiewaffenarsenal als „strategisches Gleichgewicht“ zu Israel vgl. ausführlich Murhaf *Joueji*, Syrian Motives for its WMD Programs and What to do About Them, in: *Middle East Journal*, 59 (Winter 2005) 1, S. 52-61.

⁴⁶ Vgl. ausführlich *Feldman*, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S. 214-224 [wie Anm. 21].

⁴⁷ Zur arabischen „linkage policy“ vgl. Eitan *Barak*, Where Do We Go From Here? Implementation of the Chemical Weapons Convention in the Middle East in the Post-Saddam Era, in: *Security Studies*, 13 (Herbst 2003) 1, S. 115-117.

⁴⁸ Vgl. *Othman* und *Abdulrahim*, Establishment of a Zone free of Mass Destruction Weapons, S. 108-109 [wie Anm. 18].

⁴⁹ *Karawan*, The Case for a NWFZ in the Middle East, S. 186 [wie Anm. 16].

⁵⁰ Vgl. *Bahgat*, Nuclear Proliferation in the Middle East [wie Anm. 30].

auf eine stärkere Einbindung Pakistans in eine MVWFZ drängen.

Israelische Perspektive

“Weapons of mass destruction are, in the view of the Government of Israel, all those weapons that can kill civilians indiscriminately. Superior quantities of conventional weapons are as much a part of this category as are weapons traditionally classified as weapons of mass destruction. Given Israel's situation, it is obvious that arms control need to include all these types of weapons.”⁵¹

Aus israelischer Sicht sind jegliche Zugeständnisse im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle untrennbar mit der Eindämmung von chemischen und biologischen Waffen verbunden. Bereits vor der Initiative Mubaraks plädierte Israel dafür, auch diese Waffen als „massenvernichtend“ zu deklarieren und deren Abrüstung als integralen Bestandteil der Verpflichtungen einer MVWFZ einzufordern.

Diese Assoziierung stützt sich zuvorderst auf die israelische Bedrohungswahrnehmung, als territorial kleiner Staat gegenüber dem arabischen Einsatz solcher Waffen extrem verwundbar zu sein. Die irakischen Beschüsse Israels mit Scud-Raketen, wenn auch nicht mit chemischen Sprengköpfen bestückt, führte den Israelis während des Golfkriegs 1991 diese Anfälligkeit deutlich vor Augen.⁵² Wie Shai Feldman herausstellt, betrachte der jüdische Staat die Bedrohung durch chemische Waffen sogar als „nuklear-nah“.⁵³

Es erscheint daher nicht verwunderlich, daß Israel ihre Kernwaffen des öfteren als Notwendigkeit der Abschreckung gegenüber den chemischen und biologischen Waffen seiner Gegner rechtfertigen. So macht Tel Aviv seine Ratifizierung des CWÜ, und letztlich alle im nuklearen Bereich denkbaren Zugeständnisse

auch vom Beitritt einiger arabischer Staaten zum CWÜ abhängig.⁵⁴

Das oben angeführte Zitat macht außerdem den israelischen Standpunkt deutlich, daß auch die Proliferation von konventionellen Waffen sowie von Trägersystemen, die mit nicht-konventionellen Waffen bestückt werden können, im Rahmen einer MVWFZ diskutiert werden müssen. Dabei erkennt Israel jedoch auch an, daß eine Lösung kaum möglich erscheint, die die Abrüstung aller betroffenen Waffenarten „auf einmal“ vorsieht.⁵⁵

Israelische Statements zur MVWFZ haben stets darauf hingewiesen, daß *alle* Staaten im Nahen Osten Teil eines solchen Zonenvertrages sein müssen. So betraf auch die israelische Kritik an den ACRS-Verhandlungen maßgeblich die Tatsache, daß vier der wichtigsten Akteure im Nahen Osten – Syrien, der Libanon, Irak und Iran – den Gesprächen fernblieben. Von offizieller Seite aus wurden jedoch noch keine konkreten Vorstellungen über die geographische Abgrenzung einer MVWFZ im Nahen Osten geäußert. Man kommt dem israelischen Verständnis von der „alle-Staaten“-Formulierung vermutlich mit Prawitz und Leonards Formel am nächsten; hier ist die Rede von Akteuren, „die durch eine primäre Sicherheitsrelevanz aneinander gebunden sind“.⁵⁶

Verifikation und Kontrolle

In der von gegenseitigem Mißtrauen geprägten Nahost-Region stellt die Verifikationsfrage eine wesentliche Hürde für die Verwirklichung einer MVWFZ dar.⁵⁷

⁵⁴ Vgl. Aluf Benn, Chemical Weapons Convention: Israel's Decision Time, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Nr. 57 (2001), S. 22-24.

⁵⁵ Das in Anm. 51 zitierte Statement Israels bekräftigt die Zustimmung zu Paragraph 151 der in Anm. 41 erfaßten VN-Studie, in dem festgestellt wird, daß die Verbindung von konventioneller und nicht-konventioneller Abrüstung miteinander zu verknüpfen sei, „das Problem aber viel zu komplex und un-nachgiebig ist, es auf einmal lösen zu können.“

⁵⁶ Vgl. Prawitz und Leonard, A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East, S. 63 [wie Anm. 5].

⁵⁷ Der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen hängt nicht zuletzt von einem gewissen Grad an Transparenz ab, das von einem effektiven Verifikationssystem abgesichert sein muß. Zu den Schwierigkeiten, die mit den Begriffen Verifikation und Transparenz im Nahen Osten zusammenhängen vgl. Baumgart und Müller, Eitler Traum oder erreichbares Ziel?, S. 25-26 [wie Anm. 5].

⁵¹ Auszüge aus dem israelischen Antwortschreiben auf die in Anm. 41 erfaßte VN-Studie, zitiert in: Feldman, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S. 308 [wie Anm. 21].

⁵² Vgl. Gerald Steinberg, Parameters of Stable Deterrence in a Proliferated Middle East: Lessons from the 1991 Gulf War, in: Nonproliferation Review, 7 (Herbst/Winter 2000) 3, S. 43-60.

⁵³ Vgl. Feldman, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S. 263 [wie Anm. 21].

Konkret dreht sich die Diskussion – wenn man sie angesichts des Mangels an klar formulierten Konzepten überhaupt so nennen mag – um die internationale oder regionale Ausrichtung eines entsprechenden „hauptverantwortlichen“ Kontroll- und Inspektionsorgans, das die (Nicht-)Einhaltung von festgelegten Statuten und Regeln registriert und entsprechende Maßnahmen einleiten kann. Sollte hierbei der IAO eine tragende Rolle zukommen, oder erscheint es angesichts der besonders konflikträchtigen Situation und heterogenen Struktur des Nahen Ostens nicht notwendig, eine Instanz mit vornehmlich regionalen Inspektorenteams einzurichten? Auch hier nehmen Israelis und ihre arabisch-iranischen Kontrahenten, entsprechend ihrer Einschätzungen der Effektivität des globalen Nicht-Verbreitungsregimes, gegensätzliche Positionen ein.

In Expertenkreisen scheint dabei die Überzeugung vorzuherrschen, daß spezifische regionale Verifikationsmechanismen auch und vor allem im Nahen Osten unumgänglich seien. In diesem Zusammenhang wird der Blick oftmals auf die Erfahrungen in anderen Regionen, in denen bereits regional-spezifische Abrüstungsmechanismen eingeführt wurden, gerichtet. Von besonderem Stellenwert scheinen hierbei die zwei bereits bestehenden regional/globalen Verifikationssysteme zwischen der IAO einerseits und EURATOM (Europäische Atom- und Energiegemeinschaft) sowie ABACC (Argentinisch-Brasilianische Nukleare Kontrollagentur) andererseits zu sein. Zweifellos erweist sich die Herstellung von regionalen Analogien aufgrund der spezifischen Charakteristika des Nahen Ostens als äußerst schwierig.⁵⁸

Neben den NVV-gebundenen Inspektionsinstrumenten der IAO bieten auch die Verifikationspraxis der *Organisation für das Verbot von Chemiewaffen* (OPCW), der KSZE während des Kalten Krieges in Europa sowie die Inspektionssysteme, die der VN-Sicherheitsrat für die

35].

⁵⁸ Zu den bereits implementierten KWFZ vgl. ausführlich Josef Goldblat, Nuclear-Weapon-Free Zones: A History and Assessment, in: *Nonproliferation Review*, 4 (Frühjahr/Sommer 1997) 3, S. 18-32; zu den latein-amerikanischen Lehren vgl. Enrique Román-Morey, The Latin American Experience in Establishing a Nuclear-Weapon-Free Zone, in: *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, U-NIDIR/2004/24, Genf 2004, S. 47-52; sowie auf die innenpolitischen Voraussetzungen bezogen, Solingen, Middle East Denuclearization?, S. 375-394 [wie Anm. 15].

Abrüstung des Irak einrichtete (UNSCOM, UNMOVIC), einen möglichen, wenngleich umstrittenen Erfahrungsschatz für den Nahen Osten.⁵⁹

Hans Blix, ehemaliger Leiter der UNMOVIC, weist auf die Notwendigkeit von umfassenden, „intrusiven“ und gegenseitigen Inspektionen hin und schlußfolgert, daß die zur Verfügung stehenden multilateralen Übereinkommen, wie das „full-scope Safeguards Agreement“ der IAO, als einzige Verifikationsorgane im Nahen Osten keineswegs ausreichend seien und daher von regionalen Vereinbarungen komplettiert werden sollten.⁶⁰ Der Aufbau von vertrauensbildenden Strukturen sei mit der Errichtung einer Verifikationsinstanz verbunden, die den regionalen Beziehungsmustern Rechnung trägt. Diese Erkenntnis stößt bei der Mehrzahl der internationalen Beobachter auf Zustimmung.⁶¹ Allerdings unterstreicht Blix auch, daß die Verpflichtungen im nuklearen Bereich, die der NVV vorschreibt und die IAO zu überprüfen hat, die *sine qua non* effektiver, unabhängiger und für die Weltöffentlichkeit glaubwürdiger Verifikation sei.

Arabisch-iranische Perspektive

„The full-scope safeguard system now being implemented should be extended to cover all nuclear facilities in the Middle East as a confidencebuilding measure to facilitate the establishment of the zone. The IAEA should also serve as the kernel for the verification system to be implemented after the establishment of the zone, to be complemented by

⁵⁹ Vgl. Baumgart und Müller, Eitler Traum oder erreichbares Ziel?, S. 27-28 [wie Anm. 35].

⁶⁰ Vgl. Hans Blix, The IAEA full scope Safeguards Agreement and Compliance with them by Parties to the Nuclear Weapon-Free Zones, in: 30th Anniversary of the Opening for Signature of the Treaty of Tlatelolco for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean, 14. Februar 1997, unter: <http://www.opanal.org/Articles/Aniv-30/blix.htm> (12. Oktober 2005).

⁶¹ So beispielsweise bei Scott Parrish und Jean du Preez, Nuclear-Weapon-Free-Zones: Still a Valid Disarmament and Non-Proliferation Tool?, Weapons of Mass Destruction Commission, Report Nr. 6, unter: <http://www.wmdcommission.org/files/No6-ParrishDuPreez%20Final.pdf> (11. Oktober 2005); ferner Lawrence Scheinman, Modalities for Verifying a Middle East Nuclear-Weapon-Free Zone, in: Steven L. Spiegel und David J. Pervin (Hg.), Practical Peacemaking in the Middle East. Vol. I: Arms Control and Regional Security, New York, London 1995, S. 163-186.

whatever additional measures are agreed upon by the concerned states.⁶²

Wie bereits erläutert wurde, ist jede arabische oder iranische MVWFZ-Initiative von dem Grundsatz bestimmt, Israel in direkter oder indirekter Weise zu einer Abkehr seiner bisherigen Nuklearstrategie und schließlich zum Beitritt zum NVV zu bewegen. Dies war und ist stets mit der Aufforderung verbunden, alle nicht-konventionellen Waffenprogramme, zuvorderst alle (israelischen) nuklearen Arsenale, unter die Aufsicht der internationalen Inspektionsorgane zu stellen. Letztlich bestehe gerade in diesem Schritt eine wesentliche Maßnahme zur regionalen Sicherheits- und Vertrauensbildung.⁶³

Dieser Argumentation zugrunde liegt die vor allem ägyptische Überzeugung, daß die Regeln des internationalen Nicht-Verbreitungsregimes ein Rahmenwerk bilden, das den Proliferationsgefahren im Nahen Osten Einhalt gebieten würde. Nur dieses Regime könne eine glaubwürdige und effektive Kontrolle zentraler Vereinbarungen gewährleisten. Somit komme der IAEA, auf Grundlage des Sicherheitsabkommens (INFCIRC/153) und dessen Zusatzprotokolls (INFCIRC/540), als hauptverantwortliches Inspektions- und Kontrollorgan die tragende Rolle zu. Ein regionaler Zonenvertrag komme nicht umhin, in das globale Nicht-Verbreitungssystem integriert zu werden. Zugespielt würden sich die arabischen Staaten mit den vorhandenen multilateralen Verfahren – IAEA, OPCW – erklärtermaßen „zufrieden geben“. ⁶⁴

Dies schließt keineswegs mögliche funktionale oder strukturelle Lehren aus, die man aus den bisher bestehenden KWfZ in Lateinamerika, Afrika, Südostasien und im Südpazifik ziehen und auf den Nahen Osten übertragen könnte.⁶⁵ In Bezug auf die regiona-

len Verifikationsvereinbarungen jedoch bleiben sie aus arabischer Perspektive eher begrenzt. Die ägyptische Reaktion auf die Initiative des IAEA-Generaldirektors⁶⁶ im Juni 2002, ein Forum für einen diesbezüglichen Erfahrungsaustausch einzuberufen, mag dies veranschaulichen: Zwar bekräftigt Ägypten die vertrauensbildende Notwendigkeit solcher rein „informativen“ Gesprächskreise. Aus dem Antwortschreiben wird jedoch auch deutlich, daß das Hauptaugenmerk eines solchen Forums nicht primär auf den Erfahrungen anderer Regionen – insbesondere in Bezug auf die Errichtung einer ABACC-ähnlichen Kontrollorganisation im Nahen Osten – zu liegen habe, sondern auf den „praktischen Maßnahmen zur Anwendung des IAEA-Sicherheitsabkommens auf alle nuklearen Einrichtungen aller Staaten der Nahost-Region“. ⁶⁷

Kurz: Bestimmte regional eingesetzte Inspektionsmechanismen sowie bi- oder multilaterale Abkommen zwischen den Vertragsparteien und einer von den Vereinten Nationen legitimierten internationalen Instanz werden gar nicht ausgeschlossen, solange letztere die hauptverantwortliche Verifikations- und Kontrollinstanz darstellt.⁶⁸ Reziproke und intrusive, durch einzelne Staaten durchgeführte Inspektionen zumindest, wie sie Israel im Rahmen einer MVWFZ fordert, werden jedoch vom bereits zitierten Nabil Fahmy als „unvorstellbar“ abgewiesen. Demzufolge würde sich kein Nahost-Akteur auf Inspektionen im eigenen Land einlassen, die von Staaten durchgeführt werden, mit denen ein Feind- oder gar Kriegsverhältnis besteht.⁶⁹ Ferner würde sich die politische und militärische Ausgangslage im Vorfeld einer zonalen Abrüstung, wie sie sich beispielsweise in Lateinamerika darstellte, von der im Nahen Osten, wo Israel seit

⁶² Ägyptens Statement zum in Anm. 41 erfassten Bericht des VN-Generalsekretärs, zitiert in: *Feldman*, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S. 225 [wie Anm. 21].

⁶³ Vgl. die auf ägyptische Initiative verabschiedete Resolution der IAEA-Generalkonferenz vom 24. September 2004 (GC(48)/RES/16).

⁶⁴ Vgl. *Baumgart* und *Müller*, Eitler Traum oder erreichbares Ziel?, S. 26 [wie Anm. 35].

⁶⁵ Vgl. *Karem*, A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East, S. 124-130 [wie Anm. 17]; *Fawzy H. Ham-mad* und *Adel M. Ali*, Principles of Establishing a Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone Monitoring and Verification System, in: *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. Global Non-Proliferation Regimes and Regional*

Experiences, UNIDIR/2004/24, Genf 2004, S. 92-95.

⁶⁶ Generaldirektor der IAEA, Forum Proposal: Experience relevant to the creation of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East, (GOV/2002/34-GC(46)/9 Annex 1).

⁶⁷ Aus dem ägyptischen Kommentar zur Forumsinitiative (GOV/2002/34-GC(46)/9 Annex 2).

⁶⁸ Vgl. *Othman* und *Abdulrahim*, Establishment of a Zone Free of Mass Destruction Weapons, S. 113 [wie Anm. 18].

⁶⁹ Vgl. Fahmys Äußerungen in: *Feldman*, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S. 228 [wie Anm. 21]; Interessanterweise scheint Fahmy somit das Fehlen eines umfassenden Friedens als Hindernis für die Einsetzung von gegenseitigen und intrusiven Inspektionen, nicht aber für die Errichtung einer MVWFZ an sich zu betrachten.

Jahrzehnten das Atommonopol innehat, enorm unterscheiden.

Israelische Perspektive

„[T]here is a strong argument for creating a system of safeguards based on a dedicated regional system of mutual verification, negotiated and implemented by the parties, without the political aspects of the IAEA or other international body.“⁷⁰

Israel hat die Errichtung einer MVWFZ stets als *regionale* Alternative zur NVV-gebundenen Abrüstung, d.h. zu den Regeln und Verpflichtungen des *globalen* Abrüstungsregimes betrachtet.⁷¹ Letzterem wird in Israel, wenn nicht mit Ablehnung, so doch mit einem enormen Maß an Mißtrauen begegnet. Dies begründet sich zuvorderst aus der Überzeugung, daß sich das internationale Nicht-Verbreitungssystem in der Vergangenheit als unfähig und zuteilen unwillig gezeigt hat, der nicht-konventionellen Proliferation durch Staaten wie Irak, Nordkorea und Iran Einhalt zu gebieten. Des weiteren sei vor allem die IAEA ein Gebilde, das sich dem politischen Einfluß vieler (arabischer) Staaten kaum zu widersetzen vermag und sich somit außer Stande sieht, etwaige Verletzungen von NVV-Regeln abzuschrecken.⁷²

Daraus abgeleitet ergibt sich auch die Position Tel Avivs gegenüber den für eine MVWFZ notwendigen *regional-spezifischen* Kontrollmechanismen, um die (Nicht-)Einhaltung der Vertragsparteien effektiv und für alle zonalen Vertragsparteien vertrauenswirkend überprüfen zu können. In diesem Sinne ist Gerald

Steinbergs oben angeführtes Zitat zu begreifen, das die diesbezügliche Haltung Israels verdeutlicht.

Dementsprechend aufgeschlossen zeigt sich Israel gerade in Bezug auf die Modalitäten anderer regionaler Inspektionssysteme, allen voran die KWfZ in Lateinamerika (Tlatelolco-Vertrag, 1967) und dessen Viererabkommen zwischen der ABACC, Brasilien, Argentinien und der IAEA (1994). Folgerichtig erscheinen auf der von Israel vorgeschlagenen Agenda eines informellen Forums die konzeptionellen und praktischen Erfahrungen Lateinamerikas an oberster Stelle.⁷³

Das lateinamerikanische Vorreitermodell, das regionale mit globalen Verifikationsmechanismen verbindet, umfaßt die aus israelischer Sicht notwendige Reziprozität der Inspektionen, die von den staatlichen Parteien vorrangig selbst durchgeführt werden.⁷⁴ Daß dies wiederum ein erhebliches Maß an Kooperationswillen und gegenseitiger Anerkennung voraussetzt, habe dieser Fall gezeigt. So wird argumentiert, daß der Schaffung von ABACC neben innenpolitischen (demokratischen) und ökonomischen Transformationsprozessen auch die Bildung von Sicherheits- und Vertrauensstrukturen zwischen Argentinien und Brasilien vorausgegangen sei. Dies, nicht der Einfluß externer, internationaler Nicht-Verbreitungsfaktoren, habe in erster Linie zum „Erfolg“ dieses Systems geführt.⁷⁵ Wenngleich die strukturellen Unterschiede der beiden Regionen auch von Israel anerkannt werden, so müsse sich eine MVWFZ im Nahen Osten nicht zuletzt aufgrund dieser Bedingungsfaktoren konzeptionell an den regionalspezifischen Verifikationsmechanismen Lateinamerikas orientieren.

Schlußbetrachtung

Das zentrale Hindernis für die Realisierung einer MVWFZ im Nahen Osten ist zweifellos die Verknüpfung mit einem umfassenden Frieden in der Region. Israel wird auch in Zukunft auf dieser Verbindung beharren. Daran vermochten auch die in jüngster Zeit

⁷⁰ Vgl. Gerald Steinberg, Peace Security and Deterrence in the Middle East: The Obstacles To a Nuclear Weapons Free Zone, Konferenzpapier für das Australian National University Peace Research Centre, 28. November 1996, unter: <http://faculty.biu.ac.il/~steing/arms/austral.htm> (2. November 2005).

⁷¹ Vgl. ausführlich Feldman, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S.249-254 [wie Anm. 21].

⁷² Vgl. Steinberg, Peace Security and Deterrence in the Middle East [wie Anm. 70]; eine ausführlichere, sehr substantielle und mit konstruktiven Reformvorschlägen versehene Kritik am internationalen Nicht-Verbreitungssystem bietet Ephraim Asculai, Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime, Memorandum Nr. 70, Jaffee Center for Strategic Studies, (Juni 2004), hier vor allem in Bezug auf die IAEA, S. 29-34.

⁷³ Vgl. den israelischen Kommentar zur Forumsinitiative 2002 (GOV/2002/34-GC(46)/9 Annex 2), sowie 2003 (GOV/2003/54-GC(47)/12 Annex 2).

⁷⁴ In diesem Sinne setzt sich Israel für sogenannte National Technical Means (NTM) ein, vgl. hierzu Feldman, Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, S. 244-245 [wie Anm. 21].

⁷⁵ Vgl. Solingen, Middle East Denuclearization?, S. 390 [wie Anm. 15].

als positive Impulse gewerteten Entwicklungen in Libyen und Irak, die die Sicherheitslage Israels fraglos verbessert haben, nichts ändern.

Die Pflicht zur Initiative liegt bei allen regionalen Parteien. Des öfteren wird argumentiert, daß sich Israel durch diverse Zugeständnisse (Ratifizierung des CWÜ, Einstellung der zukünftigen Produktion von Spaltmaterial, etc.) auf seine Kontrahenten hinbewegen könnte, ohne die Grundsätze seiner Atompolitik vorerst aufgeben zu müssen. Ohne Zweifel: Der israelische Besitz von Atomwaffen spielt eine wesentliche Rolle bei der Verbesserung der Sicherheitsstrukturen in der Region.

Auf der anderen Seite ist es ein Irrglaube anzunehmen, daß alle arabischen Staaten, und vor allem der Iran, ihre nicht-konventionellen Waffenprogramme einzustellen bereit wären, wenn Israel seinerseits abrüstete. Es ist hinlänglich bekannt, daß die Interessen an der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten weiter reichen als der Faktor „Nahost-Konflikt“. Die nuklearen Ambitionen des Iran machen dies derzeit am deutlichsten; der von iranischen Agitatoren vorgenommene Bezug zum „zionistischen Imperialisten“ spielt als „echter“ Sicherheitsfaktor – wenn überhaupt – eine nur untergeordnete Rolle. Für die hier behandelte Thematik sollte jedoch eines unterstrichen werden: Sollte der Iran in naher Zukunft seine nuklearen Ziele erreichen können, wird das MVWFZ-Konzept zwangsläufig als Auslaufmodell des Sicherheitsdialogs der 1990er Jahre erscheinen.

Die arabischen Staaten zeigen sich ihrerseits unfähig und unwillig, neben ihren diplomatischen „Pflichtübungen“ in den internationalen Foren zu einer Lösung der Sicherheitslage konstruktiv beizutragen.

Umso notwendiger erscheinen die anfangs erwähnten Bemühungen des IAEO-Generalsekretärs, einen Prozeß des regionalen Sicherheitsdialogs auf den Weg zu bringen. In einem solchen Dialog hat nicht nur die Thematik der Eindämmung des Terrorismus im Nahen Osten und dessen mögliche Verfügung über Massenvernichtungswaffen eine besondere Bedeutung einzunehmen. Er muß auch unter der Prämisse stattfinden, daß der Aufbau von Vertrauen und Zuversicht in die redlichen Absichten der jeweiligen regionalen Akteure die vermutlich wichtigste Weiche auf dem Weg zum langfristigen Ziel einer MFWVZ darstellt.

Prognosen für den Nahen Osten anzustellen, hat sich schon des öfteren als wenig ergiebig erwiesen. Es braucht aber zumindest nicht vollends ausgeschlossen zu werden, daß die Forumsinitiative El-Baradeis in

naher- bis mittelfristiger Zukunft ihre Früchte trägt. Die Annahme jedoch, hiermit könne eine MVWFZ unmittelbar eingeleitet werden, ignoriert die gegenwärtig unüberbrückbaren Differenzen in den aufgetragten Streitfragen.