

HSFK-Report Nr. 5/2011

Eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten: Ein Konzept der kleinen Schritte

Harald Müller

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04–0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E–Mail: mueller@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-27-3

Euro 6,—

Zusammenfassung

Die konsensuale Schlusserklärung der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags von 2010 konnte nur zustande kommen, weil die USA dem Sprecher der blockfreien Bewegung, Ägypten, eine große Konzession machten: Ägypten erhielt das Versprechen, dass 2012 eine internationale Konferenz unter Federführung der Vereinten Nationen stattfinden würde, die sich mit den Möglichkeiten befasst, eine von Massenvernichtungswaffen freie Zone im Nahen und Mittleren Osten einzurichten. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen ist aufgerufen, für die Vorbereitung dieses Treffens einen „Fazilitator“ zu berufen. Damit soll sichergestellt werden, dass auch wirklich etwas geschieht. So ist die Vision eines durch Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung befriedeten Nahen und Mittleren Ostens zurück auf der internationalen Agenda.

Denn die Zone – ursprünglich in Form einer kernwaffenfreien Zone – hat eine lange und weitgehend erfolglose Geschichte. Die arabischen Staaten mit Ägypten an der Spitze wollen zumindest die langfristige Option sehen, dass Israel seine Kernwaffen abrüstet, um damit in der Region Statusgleichheit zu erreichen. Dazu soll Israel frühzeitig konkrete Schritte machen. Israel hingegen möchte an seiner nuklearen Abschreckungsfähigkeit so lange fest halten, bis ein Frieden in der Region erreicht ist, auf dessen Nachhaltigkeit Israel auch vertrauen kann; Israel verweist auf die demographische und wirtschaftliche Überlegenheit seiner potentiellen Gegner. Zwischen diesen beiden gegenläufigen Positionen des „erst eins, dann zwei“ ist die Vision eines Nahen und Mittleren Ostens, der von Kernwaffen frei ist, bislang immer zerrieben worden.

Soll ein neuer Anlauf nicht wieder wie das Hornberger Schießen enden, so muss diese Blockade zweier sich ausschließender Sequenzen von Schritten aufgebrochen werden. Es gilt, eine parallele Entwicklung in Gang zu setzen, indem ein allgemeiner Friedensprozess, eine breite Rüstungskontrollinitiative und speziell für den Nuklearsektor designierte Schritte im Einklang miteinander vorgenommen werden. Grundvoraussetzung ist freilich, dass die Akteure zumindest die Existenzberechtigung der Verhandlungspartner anerkennen. Dies erfordert einen Wandel der iranischen Einstellung gegenüber Israel.

Wesentliche Parameter für den Friedensprozess sind die fälligen territorialen Konzessionen Israels an die Palästinenser einerseits, die Absage der arabischen Staaten und des Irans an die Unterstützung anti-israelischen Terrors andererseits. Die Rüstungskontrollagenda sollte neben konventionellen vertrauensbildenden Maßnahmen, wie sie bereits während der neunziger Jahre – vergeblich – ventiliert worden sind, auch Schritte zur Abrüstung chemischer und biologischer Waffenprogramme umfassen. Gemeinsame Aktivitäten, um das Risiko von Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen einzudämmen, bieten sich gleichfalls für die vertrauensbildende Kooperation an, fußen sie doch auf einer potentiellen Bedrohung, die alle Staaten der Region betrifft.

Was den nuklearen Sektor angeht, so empfehlen sich Schritte, die den sichtbaren Willen aller Beteiligten dokumentieren, auf eine nukleare Abrüstung und die Errichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone hinzuarbeiten ohne das Endergebnis vorwegnehmen zu wollen. Eine solche Strategie hält das Risiko, dass die regionalen Staaten ein-

gehen, innerhalb überschaubarer Grenzen, erlaubt ihnen aber zugleich, Fortschritte zu erzielen und – bei vorhandenen guten Willen – Vertrauen zu bilden.

Expertengruppen, die sich mit der Untersuchung zentraler Fragen für einen solchen Zonenvertrag befassen, ohne bereits ein Verhandlungsmandat zu haben, könnten nützliche Vorarbeiten leisten; Gegenstand ihrer Arbeit könnten beispielsweise der geographische Umfang der Zone, Verifikation und die Bedingungen für das Inkrafttreten darstellen. Berichte dieser Gruppen an die Regierungen verbinden ihre Arbeit mit einem künftigen Verhandlungsprozess, ohne diesen vorwegzunehmen. Außerhalb eines strikten Verhandlungsprotokolls sollte dieses Format mehr Flexibilität erlauben, was für Auslotung möglicher Kompromisse hilfreich sein kann.

Möglich sollten auch Transparenzmaßnahmen sein, etwa wechselseitige Besuche in zivilen Nuklearanlagen und wechselseitige Information über die Forschungsthemen einschlägig qualifizierter Wissenschaftler und Wissenschaftseinrichtungen. Weitergehende Transparenz läuft auf die schrittweise Beendigung der israelischen „Opazitäts-Politik“ hinaus, d.h. die gewollte öffentliche Unklarheit über die nuklearen Fähigkeiten. Dies ist nur dann zumutbar, wenn die andere Seite Zusicherungen gibt, solche Schritte nicht zu Mobilisierungszwecken zu nutzen. Auch ist selbstverständlich, dass einer wachsenden israelischen Offenheit die syrische und iranische Bereitschaft gegenüberstehen muss, die Zweifel, die die internationale Gemeinschaft am friedlichen Charakter ihrer nuklearen Aktivitäten hat, vollständig zu zerstreuen.

Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung in der Sache sind naturgemäß beschränkt. Die meisten förderlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit einer regionalen Zone werden sinnvollerweise über die EU betrieben. Die Union ist in der Sache engagiert, hat durch den Barcelona-Prozess gute Kontakte in die Region und ist gerade aufgrund der unterschiedlichen Positionen und Sympathien, die die Unionsmitglieder gegenüber den regionalen Akteuren einnehmen, nach allen Seiten gesprächsfähig.

Denkbar wäre, dass – bei einer weiteren Stagnation der politischen Kommunikation in der Region – die Bundesregierung regionale Akteure zu Gesprächen über bestimmte Aspekte der Zonenfrage einlädt, wie sie oben als mögliche Themen für Arbeitsgruppen konzipiert worden sind. Im Vorfeld und in der Nachbearbeitung der für 2012 geplanten Konferenz könnte ein solches Angebot – auf spezifische Fragen und ein ausgewähltes Teilnehmerfeld begrenzt – von Nutzen sein.

Auch könnte sich die Bundesregierung in der Ausbildung von Rüstungskontrollexperten engagieren; für die gegenwärtig noch aktive Generation ist der Nachwuchs dünn gesät. Bislang ist die Bundesregierung in der von der NVV-Überprüfungskonferenz geforderten „Nichtverbreitungs-Ausbildung“ untätig. Dieses Tätigkeitsfeld ist weitgehend unbesetzt. Deutschland könnte selbst Mittel für entsprechende Aktivitäten bereitstellen oder im Rahmen der EU darauf hinarbeiten, dass das Konsortium mit der Ausrichtung eines solchen Ausbildungsprogramms betraut wird.

Deutschlands größtes politisches Kapital, das für die Sache nutzbar gemacht werden kann, ist das Vertrauen, das es auf beiden Seiten des politischen Spektrums in Israel genießt. Deutschland sollte als Freund regelmäßig mit den israelischen Partnern über Fra-

gen des Rüstungswettlaufs im Nahen und Mittleren Osten, seine Gefahren und Möglichkeiten der Rüstungskontrolle reden. Dabei könnte man auch denkbare konstruktive Schritte Israels zur Sprache bringen. Dass auch Israel nach Auswegen sucht, ist daran deutlich geworden, dass dort trotz berechtigter Skepsis und Bedenken die Teilnahme an der Konferenz 2012 nicht ausgeschlossen wird. Für guten Rat dürfte man dort durchaus empfänglich sein, wenn auch sicher nicht jeder Vorschlag umgesetzt wird.

Die nukleare Frage ist integraler Bestandteil des Konfliktgeschehens der Region, mit potentiell globalen Auswirkungen. Nicht zuletzt der Disput über das iranische Nuklearprogramm hat deutlich gemacht, dass die Zeit weder für die globale noch für die regionale Sicherheit spielt. Insofern bietet die von Ägypten ausgehende Initiative, Rüstungskontrolle für die Region wieder auf die internationale Agenda zu setzen, eine Chance, die in der Iran-Kontroverse festgefahrenen Prozesse wieder in Gang zu bringen. Diese Chance sollte nicht verpasst werden.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Vorgeschichte	2
3.	Prämissen und Methodik	4
4.	Die Beziehung der Rüstungskontrolle zum weiteren politischen Prozess	6
5.	Prozess, Endzustand, erste Schritte	9
5.1	Multilaterale Schritte	9
5.1.1	Option „Expertengruppe“	9
5.1.2	Besuche/Austausch	10
5.1.3	Maßnahmen gegen nichtstaatlichen Zugang zu sensitiven Materialien, Gegenständen und Technologien	11
5.2	Praktische Schritte für Israel	12
5.2.1	Schließung von Kernwaffen-Einrichtungen	12
5.2.2	Vorbereitungen für „nukleare Archäologie“	14
5.2.3	Sichere Deponierung von sensibler Information	15
5.2.4	Anlageninventar	15
5.2.5	Inventar von Nuklearwissenschaftlern und -ingenieuren	16
5.3	Schritte für andere Regionalmächte	17
5.3.1	Inspektionen im Iran und in Syrien	17
5.3.2	Zusammenarbeit in der friedlichen Nutzung der Kernenergie	18
5.4	Zivilgesellschaftliche Initiativen	18
6.	Die Rolle externer Akteure	19
7.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	21
	Literatur	24

1. Einleitung¹

Der Nahe und Mittlere Osten (im Folgenden kurz „Naher Osten“ genannt) bleibt eine Region mit hohem Gewaltpotential. Die Veränderungen in der arabischen Welt haben neue Möglichkeiten, aber auch neue Risiken geschaffen. Wie sie sich insgesamt auf die diversen Konfliktlagen in der Region auswirken werden, bleibt auf absehbare Zeit ungewiss (Asseburg 2011: 20-25). Dies gilt für die Konflikte insgesamt, nicht zuletzt aber auch für ihre nukleare Dimension. Zugleich machen Entwicklungen wie die wachsende Distanz zwischen Israel und der Türkei, bislang verlässlicher Partner Israels, und die Erstürmung der israelischen Botschaft in Kairo (gegen den erklärten Willen der Interimsregierung und der demokratischen Bewegung) deutlich, dass der Status quo zusehends unhaltbar wird und die Zeit nicht für Israel spielt, vor allem, wenn sich die israelische Politik nicht bewegt. Zugleich ist die Entwicklung der arabischen Länder in Richtung „good governance“ – die zentrale Forderung des „arabischen Frühlings“ – kaum erfolgreich zu denken, ohne dass zahlreiche Regierungen ihre Herrschaftstechnik aufgeben, die innere Unzufriedenheit auf den „Lieblingsfeind“ Israel abzulenken.

Unter Experten und Politikern ist kaum umstritten, dass der Nahe Osten in hohem Maße proliferationsgefährdet bleibt, obgleich seit der Produktion der ersten israelischen Kernwaffen – vermutlich Mitte der sechziger Jahre – kein anderer Staat die nukleare Schwelle überschritten hat. Teils sind hierfür hart errungene politische Entscheidungen verantwortlich, wie in Ägypten (Ruble 2009, Solingen 2007), teils präventive Maßnahmen (Irak 1981; Syrien 2007), teils eine Mixtur aus technischer Unfähigkeit und politischem Kalkül (Libyen (Müller 2006)). Die Krise um das iranische Nuklearprogramm, der Verdacht, dass auch Syrien nach Kernwaffen strebt(e), das plötzlich wiedererwachte Interesse einer Reihe arabischer Staaten an der zivilen Nutzung der Kernenergie, all das nährt Befürchtungen, im Nahen Osten könne eine Art nukleare „Stampede“ bevorstehen. Zugleich macht vor allem die ägyptische Diplomatie deutlich, dass eine Normalisierung der Beziehungen zu Israel auch für die moderaten arabischen Staaten ohne eine Einbeziehung der nuklearen Frage nicht denkbar ist. Die grundlegende Asymmetrie, die darin besteht, dass ein Land in der Region über eine immense Vernichtungskapazität verfügt, während die übrigen nur darauf vertrauen können, dass dieses Land – Israel – von dieser Fähigkeit niemals Gebrauch machen wird, wurde von Ägypten in der Mubarak-Ära als Hindernis für einen substantiellen Fortschritt im Friedensprozess definiert. Es ist kaum damit zu rechnen, dass eine demokratisch gewählte ägyptische Regierung, die Israel wohl eher noch kritischer gegenübersteht, das grundsätzlich anders sehen wird.

1 Der Autor nahm als Mitglied der deutschen Delegation (Experte/Berater) an der Überprüfungs-Konferenz teil. Die vorliegende Studie gibt ausschließlich seine persönliche Analyse wieder und ist nicht der Bundesregierung zuzurechnen. Die Analyse der Konferenz beruht auf teilnehmender Beobachtung an den Sitzungen des Plenums und der Hauptausschüsse, auf den Dokumenten der Konferenz (www.un.org/en/conf/npt/2010/index.shtml) sowie aus den täglichen Konferenzberichten der Nichtregierungsorganisationen (NPT News in Review, www.reachingcriticalwill.org; (25.6.2010)).

2. Vorgeschichte

Eine kernwaffenfreie Zone wurde 1974 gemeinsam von dem Iran (noch unter dem Schah) und Ägypten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen thematisiert. Seit 1981 hat auch Israel den einschlägigen Resolutionen stets zugestimmt. Auf der allgemeinen Ebene besteht also ein regionaler Konsens, der indes zerfällt, sobald die Sache konkret und praktisch wird.

Ägypten ist 1981 dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) in der Annahme beigetreten, dass die Vereinigten Staaten Israel zur nuklearen Abrüstung bewegen werden. In dieser Erwartung sah sich Kairo bald getäuscht. Um Bewegung in die Angelegenheit zu bringen, erweiterte Ende der achtziger Jahre der damalige ägyptische Präsident Mubarak das Projekt einer kernwaffenfreien Zone auf sämtliche Massenvernichtungswaffen. Dies trug der israelischen Sorge Rechnung, dass es selbst durch eine Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung singularisiert werden könnte, während gewisse arabische Länder ihre chemische und biologische Bewaffnung fortsetzen könnten. Harte Evidenz gab es zu diesem Zeitpunkt für libysche und irakische Chemiewaffenprojekte sowie Verdachtsmomente, dass die beiden Staaten auch biologische Waffen anstrebten. Chemiewaffenbesitz und möglicherweise Biowaffenprojekte wurden auch für Ägypten, Syrien und den Iran gemutmaßt. Zugleich legte diese konzeptionelle Erweiterung den arabischen Staaten auch eine Verhandlungskarte in die Hand. Ginge es nur um Kernwaffen, so hätten die arabischen Staaten Israel letztlich keine Gegenleistung zu bieten; leere Hände stellen nie eine günstige Verhandlungsposition dar. Verhandlungen über nukleare, chemische und biologische Waffen und einschlägige Programme hingegen könnten in Lösungspakete mit wechselseitigen Konzessionen münden.

Der Versuch, im Anschluss an das Oslo-Abkommen vom 13. September 1993 einen multilateralen Rüstungskontrollprozess als Teil eines breiteren Friedensprozesses in Gang zu bringen, der das gesamte Rüstungsspektrum umfasste (ACRS-Gespräche), scheiterte an den unvereinbaren Prioritäten: Die arabischen Staaten verlangten, dass die nukleare Frage gleich zu Beginn mit allen übrigen Problemen auf der Tagesordnung stehen sollte, Israel wollte dies erst als Ergebnis eines langen vertrauensbildenden Prozesses zulassen. Dies ist noch heute Stand der Dinge.

Ägypten unternahm einen neuen Anlauf, als es 1995 um die unbegrenzte Verlängerung des NVV ging. Der Clinton-Regierung, Russland und vielen westlichen Staaten kam es darauf an, eine solche unbegrenzte Verlängerung ohne Spaltung der Vertragsgemeinschaft zustande zu bringen. Ägypten machte klar, dass man auf eine (kontroverse) Abstimmung nur dann verzichten werde, wenn greifbare Schritte vereinbart würden, um dem Zustand nuklearer Asymmetrie im Nahen Osten ein Ende zu machen. Die Depositarmächte des NVV (USA, Russland, Großbritannien), geführt von den USA, brachten als Konzession die „Nahostresolution“ ein, die sie selbst darauf verpflichtete, Anstrengungen zu unternehmen, um eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten einzurichten. Auf dieses Zugeständnis hin willigte Ägypten ein, die übrigen arabischen Staaten dazu zu überreden, die unbegrenzte Verlängerung des NVV ohne eine Kampfabstimmung passieren zu lassen.

Die versprochenen Anstrengungen blieben indes in der Folgezeit aus. 2005 platzte den Ägyptern der Kragen: Sie reagierten auf die Politik der Bush-Regierung, zwischen „guter“ (Israel, Indien) und „schlechter“ (Irak, Iran) nuklearer Weiterverbreitung zu unterscheiden und jeglichen Einsatz für die erstrebte kernwaffenfreie Zone zu verweigern, mit der Totalblockade der Überprüfungskonferenz des NVV. Die von zahlreichen westlichen Ländern, die sich für die Nichtverbreitung engagierten, erhofften Verbesserungen des Nonproliferations-Instrumentariums (Verifikation, Exportkontrollen, Maßnahmen beim Vertragsbruch und Vertragsrückzug) fielen den elaborierten ägyptischen Verfahrens-Manövern und der plumpen amerikanischen Verweigerung von Konzessionen zum Opfer. Die Konferenz stellte für die Vertragsgemeinschaft ein einzigartiges Desaster dar. Auch die Obama-Regierung sah das so, wie ihre eigene Politik später deutlich machte.

Die Bereitwilligkeit der amerikanischen Delegation auf der Überprüfungskonferenz 2010, trotz des Missbehagens ihres israelischen Verbündeten neue Aktivitäten für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone Nahost zu versprechen und dieses Versprechen im Schlussdokument der Überprüfungskonferenz nieder zu legen, war der Schlüssel für den schließlich erreichten Kompromiss (Müller 2010a). Die Konferenz forderte die Vereinten Nationen auf, 2012 eine Regionalkonferenz durchzuführen, die Maßnahmen für die Einrichtung einer solchen Zone erörtern sollte. Ein EU-Seminar zur Vorbereitung einer solchen Konferenz wurde in Aussicht gestellt. Der Generalsekretär der VN sollte fernerhin einen „Fazilitator“, d.h. einen hochrangigen Diplomaten ernennen, der vermitteln und für die Vorbereitung der Konferenz Verantwortung tragen soll.² Nachdem dieses Element der Schlusserklärung in trockenen Tüchern war, führten die Ägypter – zu dieser Zeit Sprecher der blockfreien Bewegung – ihre Gruppe zum Ärger der Iraner und Syrer zielsicher und entschlossen einem Kompromiss zu. So kam die konsensuale Schlusserklärung 2010 zustande. Die Debatten auf der Überprüfungskonferenz 2010 zeigen an, dass es Zeit für einen neuen Anlauf ist. Dessen Chancen werden nach wie vor sehr unterschiedlich bewertet (Horner 2011).

Das Seminar der EU zur Vorbereitung der für 2012 angestrebten Konferenz fand im Mai 2011 statt. Es machte sowohl die Chancen als auch die Schwierigkeiten des ganzen Unterfangens deutlich (Grossman 2011; Landau/Stein 2011). Die vielleicht bemerkenswerteste Tatsache war die Präsenz aller Protagonisten in der Region, Israel, der Iran und Syrien eingeschlossen, auf hoher diplomatischer Ebene. Ägypten war gar mit sechs amtierenden oder pensionierten Botschaftern vertreten. Die Diskussionen waren erwartungsgemäß hart und kontrovers, machten aber auch deutlich, dass auf israelischer Seite ebenso wie seitens einiger arabischer Länder (neben Ägypten noch Tunesien, Kuwait, Jordanien) das Interesse besteht, Möglichkeiten auszuloten. Schlüssel scheint dabei eine Formel zu sein, die weitere Sicherheitsbelange in die Überlegungen einbezieht (israelisches Interesse) und zugleich greifbare Schritte auf dem Weg zur Zone ins Auge fasst (moderates arabisches Interesse), ohne indes das Endergebnis bereits zu fixieren (israelisches Interesse).

2 Mittlerweile sind Finnland als Veranstalterland für die Konferenz und ein hoher finnischer Diplomat als „Fazilitator“ benannt worden.

Dieser kurze Rückblick zeigt, wie zentral für die ägyptische Diplomatie die nukleare Ungleichheit im Verhältnis zu Israel ist. Dabei ist es völlig unerheblich, ob Ägypten „eigentlich“ von Israel nicht bedroht ist. Anders als in simplifizierenden Modellen internationaler Politik spielt in der realen Welt die Symbolik in der Politik eine ganz erhebliche Rolle. Ungleichheiten im politischen Status – der eine hat Kernwaffen, der andere nicht – können die Wellen bei politischen Führern und Bürokraten ebenso hoch schlagen lassen wie „handfeste“ Interessen (Welch 1993; Müller 2008). Zieht man diese Tatsache in Betracht, wird die Wichtigkeit der nuklearen Frage für die Stabilität der nahöstlichen Verhältnisse deutlich. Zugleich spielt Ägypten die Schlüsselrolle dabei, in Israel das notwendige Vertrauen zu wecken, dass auf arabischer Seite ein wirklicher Einstellungs- und Politikwandel vorstattengegangen ist.

Der folgende HSFK-Report beruht auf einer Studie, die die HSFK in das EU-Seminar eingebracht hat.³ Beide Papiere zielen darauf, Schritte zu diskutieren, die in Schnittmengen der für beide Seiten akzeptablen Politik lokalisiert oder geeignet sind, solche Schnittmengen neu zu schaffen. Die radikalen Parteien in diesem Konflikt – die extreme israelische Rechte sowie der Iran und Syrien – bleiben dabei zunächst außer Betracht. Für einen Fortschritt in Richtung der Konferenz 2012 und darüber hinaus zählen zunächst die israelische Mitte einerseits, Ägypten und seine moderaten arabischen Mitstreiter andererseits.

3. Prämissen und Methodik

Dieser Report fußt auf der Konzeption des Inkrementalismus: Politischer Fortschritt in politischen Konflikten kommt durch einen Prozess einzelner Schritte zustande, von denen jeder einzelne kühn und innovativ, aber nicht so grundstürzend revolutionär ist, dass er die Toleranzgrenzen der Parteien (und ihrer heimischen Klientel) hoffnungslos überfordert.⁴ Ich starte hier von der Annahme, dass Schritte in Richtung einer von massenvernichtungswaffenfreien Zone Nahost grundsätzlich möglich sind, zugleich aber von der Verbesserung der allgemeinen politischen Verhältnisse in der Region abhängen.

Auf diese Schritte können sich die Parteien einlassen, ohne vitale nationale Sicherheitsinteressen preiszugeben. Aus dem Menu kann auch je nach Geschmack ausgewählt werden, wenn einige der vorgeschlagenen Maßnahmen eher machbar erscheinen als andere. Ich gehe davon aus, dass das Dogma „erst A, dann B“, für die andere Seite unannehmbare Vorbedingungen für jegliche Konzession einfordert, unproduktiv und nicht zielführend ist. Von dem Kernwaffenmonopolisten in der Region kann man kaum erwarten, dass er seine Fähigkeiten als Vorbedingung eines Friedensprozesses verschrottet.

3 Die Papiere können unter www.nonproliferation.eu (24.10.2011) eingesehen und abgerufen werden.

4 Ich verfolge hier einen ähnlichen Ansatz wie Shiri Tal-Landmann (2011) für die Wiederbelebung des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses: „Confidence-building measures (...) must reflect the sides' willingness to compromise on the deepest points of contention and prepare the ground for negotiations over the permanent agreement, while avoiding a fundamental change in the status quo before the sides are ripe to make that change.“ (59/60).

Ebenso wenig plausibel ist die Erwartung, dass die anderen Staaten der Region eine unveränderte nukleare Situation tolerieren werden, bis ein stabiler Frieden etabliert sein wird.

Die Erfahrungen aus der Schlussphase des Kalten Krieges lehren, dass politischer Wandel und Änderungen in den militärischen Dispositiven, auch und vor allem Massenvernichtungswaffen betreffend, Hand in Hand gehen müssen, um einen Konflikt auf ein niedrigeres Niveau zu bringen oder gar aufzulösen. Konflikttheoretisch ist das völlig plausibel. Als Feinde gelten Parteien, denen man zutiefst misstraut. Das Misstrauen beruht meistens darauf, dass diese Akteure über Mittel verfügen, die einem selbst massiv schaden können. Die Unterstellung, die andere Seite ziele auf einen solchen Schaden ab, liegt dann nahe. Die Veränderung militärischer Fähigkeiten in Richtung auf weniger bedrohliche Konstellationen ist einer der greifbarsten und überzeugendsten Wege, die eigenen guten und friedlichen Absichten zu signalisieren und das notwendige Vertrauen zu schaffen, um die politischen Beziehungen gleichfalls zum Besseren zu ändern. Gleichzeitige Schritte, die die politischen Beziehungen von Feindseligkeit reinigen und kooperativere Verhältnisse schaffen, öffnen ihrerseits neue Möglichkeiten und schaffen neue Motivationen, um ein weniger bedrohliches militärisches Dispositiv anzunehmen und den Bedarf für Abschreckung und Verteidigung neu zu definieren. Solche bedeutsamen sicherheitspolitischen Schritte können durch wachsenden wirtschaftlichen, kulturellen und kommunikativen Austausch ergänzt und gefördert werden. Im Gegensatz zum Dogma „erst A, dann B“ konzipiere ich einen schrittweisen Zug-um-Zug-Prozess, in dem beide Bereiche, Rüstungskontrolle und allgemeine Politik, sich wechselseitig bedingen, ergänzen und vorantreiben.

Manche unserer Empfehlungen könnten sehr einfach oder gar trivial erscheinen. Andere könnten als zu kühn und utopisch beiseite geschoben werden. Diese Risiken einer spontanen Zurückweisung resultieren aus unserem Grundverständnis, die Kunst des Möglichen mit dem Unorthodoxen zu verbinden. Schließlich gibt es die Idee einer kernwaffenfreien Zone schon fast vierzig Jahre mit geringstmöglichem Fortschritt in der Praxis, und die Region selbst verbleibt in einem beklagenswerten Zustand von Spannung, Misstrauen, gegenseitigen Drohungen und Beschimpfungen und das Damokles-Schwert des bewaffneten Konflikts hängt ständig über den Akteuren. Unorthodoxe Vorschläge sind daher notwendig, denn Orthodoxie hat seit Jahrzehnten jeglichen Fortschritt behindert. Die jüngsten Änderungen in der Region könnten die politischen Führungen ja auch veranlassen, mit mehr Nachdruck die Chancen auszuloten, ihre wechselseitigen Beziehungen zu verbessern. Schließlich verlangt der neue Anlauf, den die internationale Gemeinschaft 2012 unternehmen will, dass der Welt der Experten ein solches „Denken out of the Box“ geradezu abverlangt wird.

Der Report hat keine ausgearbeitete Marschtabelle zur massenvernichtungswaffenfreien Zone zum Inhalt. Das wäre überehrgeizig im Angesicht der gegenwärtigen Lage. Vielmehr versuche ich Maßnahmen zu identifizieren, die in einem relativ kurzen Zeitraum – bis zu fünf Jahren – ergriffen werden könnten, wenn der politische Wille vorhanden wäre. Die einzelnen Maßnahmen sind nicht organisch miteinander verknüpft, so dass unsere Vorschläge als eine Speisekarte gelesen werden sollte, von dem die Parteien die bevorzug-

ten Gänge auswählen können. Die folgenden Vorschläge konzentrieren sich auf den nuklearen Sachbereich, der für sich genommen bereits sehr komplex ist.⁵ Hier liegen aufgrund der Ungleichheit – nur Israel verfügt über Kernwaffen – und wegen der Funktion der israelischen Kernwaffen als existentielle Abschreckung, um das eigene Überleben zu sichern, die größten Probleme für die Errichtung einer Zone (hierin liegt auch der entscheidende Unterschied zu anderen kernwaffenfreien Zonen, deren Erfahrungen daher im Nahen und Mittleren Osten nur von sehr begrenztem Nutzen sind). Möglichkeiten, die sich auf chemische und biologische Technologie beziehen, werden nur gelegentlich, aber nicht systematisch behandelt.⁶

4. Die Beziehung der Rüstungskontrolle zum weiteren politischen Prozess

Der Nahe Osten ist eine konfliktgeschüttelte Region. Eruptives Gewalthandeln und wechselseitiges Misstrauen herrschen vor. Von daher ist es unwahrscheinlich, dass eine von Massenvernichtungswaffen freie Zone je ohne einen grundlegenden Wandel in den Beziehungen zwischen den Staaten etabliert werden könnte. Doch nur eine solch weitgehende und belastbare Veränderung scheint die Voraussetzung zu sein, damit die Staaten der Region die vermeintliche Basis von Sicherheit aufgeben, die Kernwaffen oder andere Massenvernichtungswaffen gegenwärtig zu gewährleisten scheinen. Regierungen und Völker müssen eine klare Erwartung entwickeln, dass ein solcher Wandel wahrscheinlich und weitgehend irreversibel ist.

Ein solcher Wandel verlangt die Anerkennung aller Staaten der Region durch alle anderen, natürlich innerhalb regional anerkannter Grenzen. Die Existenzberechtigung eines regionalen Nachbarn zu bestreiten, macht jeden Abrüstungsprozess von Beginn an unmöglich, denn diese Einstellung einer absoluten Feindschaft erweckt den Eindruck tödlicher Gefahren und Bedrohungen für das jeweilige Ziel. Anerkannt zu sein ist die wichtigste Grundlage für ein Gefühl der Sicherheit für Individuen wie auch für Kollektive (Bauer 2008; Honneth 1992). Die Haltung der gegenwärtigen iranischen Regierung, die Existenzberechtigung Israels grundlegend zu verneinen, ist daher kontraproduktiv und extrem nachteilig für jegliche Anstrengung, sich in Richtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone in der Region zu bewegen (Feldman 1997).⁷

5 Fahmy/Lewis bieten einen vorzüglichen Überblick über die in einer kernwaffenfreien Zone zu behandelnden Sachfragen.

6 Zur regionalen Kontrolle biologischer Waffen finden sich Hinweise in Kane 2011: 54; Die Möglichkeiten einer raketenfreien Zone wurden in einem anderen Projekt der HSK erforscht (Kubbig/Fikenscher 2011).

7 Die Weigerung Irans, die Kooperationsforderungen der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) in vollem Umfang zu erfüllen, ist ein weiterer Sabotageakt gegen das Projekt einer massenvernichtungswaffenfreien Zone

Das Erfordernis wechselseitiger Anerkennung schließt weiterhin normale Beziehungen zwischen Israel und dem Libanon, Israel und Syrien und Israel und einem palästinensischen Staat ein. Diesen Ausgangspunkt zu disputieren hat überhaupt keinen Sinn. Alle Staaten in der Region müssen explizit und glaubhaft die Existenz Israels akzeptieren und von jeglicher Unterstützung terroristischer Akte gegen sein Territorium Abstand nehmen.

Israel seinerseits muss die Notwendigkeit anerkennen, sich innerhalb einer absehbaren Zeit aus der West Bank zurückzuziehen, um den Palästinensern die Chance zu geben, selbstbestimmt in einem eigenen, überlebensfähigen Staat zu leben; gleichwertige, wechselseitig akzeptierte territoriale Arrondierungen mögen Teil eines solchen Prozesses sein. Zudem verlangt der Weg zu einer massenvernichtungswaffenfreien Zone, die seit den fünfziger Jahren verfolgte israelische Politik der „Opazität“, d.h., die Welt im Unklaren über den Stand der nuklearen Dinge zu lassen, aufzugeben und schrittweise wachsende Transparenz zu zeigen. Israel hat stets befürchtet, durch größere Transparenz auf eine „schiefe Ebene“ zu geraten, in der am Ende die israelische Abschreckungsfähigkeit geopfert werden muss, ohne dafür einen belastbaren, stabilen Frieden zu erhalten.

Diese Anforderungen bedeuten starken Tobak für beide Seiten. Einflussreiche innenpolitische Kräfte werden diese Schritte ablehnen. Ohne eine solche Bewegung besteht indes weder Aussicht auf eine von massenvernichtungswaffenfreien Zone noch auf einen nachhaltigen Friedensprozess. Die Überwindung eingefahrener politischer Dogmen ist die Grundvoraussetzung, damit eine Diskussion über eine solche Zone überhaupt Sinn macht. Die für 2012 geplante Konferenz unterstellt, dass diese Grundvoraussetzung erreichbar ist. Dieselbe Unterstellung liegt den folgenden Überlegungen zugrunde. Erweist sie sich als unzutreffend, dann sind diese Überlegungen ebenso gegenstandslos wie die Konferenz fruchtlos bleiben wird.

Mit dem „arabischen Frühling“ tritt die Region in eine neue Epoche ein. Bislang scheint Israel eine hohe Besorgnis zu hegen, dass die Veränderungen feindselige Kräfte in benachbarten arabischen Staaten an die Macht spülen könnten. Dies ist bislang nicht geschehen. Die gegenwärtige Lage könnte daher ein „Gelegenheitsfenster“ für Israel sein, das Schicksal in die eigene Hand zu nehmen und diplomatische Annäherungen an die neu entstehenden Regierungen einzuleiten, um selbsttätig die politischen Verhältnisse in der Region zu gestalten und Anerkennung zu sichern.⁸ Das würde die Bereitschaft Israels einschließen, die Einstellung zum Konflikt mit den Palästinensern zu ändern und ernsthaft den Rückzug aus der West Bank und Landtausch mit den Palästinensern in Erwägung zu ziehen, um zu einer endgültigen territorialen Einigung zu gelangen, wie sie in den Verhandlungen zwischen Mahmud Abbas und Ehud Olmert nach Annapolis diskutiert wurde.

Auch wird eine stabile Friedensordnung Regeln für konventionelle Rüstung und ein striktes, verifizierbares und durchsetzbares Verbot sämtlicher Massenvernichtungswaffen

8 Die – versehentliche – Tötung ägyptischer Polizisten ist daher die Folge einer nahezu unbegreiflichen militärischen Planung, die im Streben nach eisenharter Vergeltung in die Berechnung des „Kollateralschadens“ die Wichtigkeit des Anfangseindrucks der neuen Kräfte in Ägypten offenbar nicht kalkuliert. Man verzweifelt etwas an der Rationalität israelischer Sicherheitspolitik!

brauchen (Prawitz/Leonard 1996). Die israelisch-arabischen Rüstungskontrollgespräche der neunziger Jahre (Arms Control and Regional Security, ACRS) haben gezeigt, dass es möglich ist, sich auf eine Reihe vertrauensbildender Maßnahmen zu verständigen; deren Verwirklichung scheiterte nicht an intrinsischen Problemen, sondern an dem Junktim mit Fortschritten im nuklearen Sektor.

Die politischen Beziehungen werden sich „erwärmen“ müssen, um wechselseitig vorteilhafte wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen zu ermöglichen, die materielle und die ideelle Grundlage für einen nachhaltigen Frieden. Die Unterstützung terroristischer Aktionen muss zu einem vollständigen Ende kommen. Nur so lässt sich in Israel das Gefühl verankern, dass die Partner eben nicht auf die Vernichtung Israels durch terroristische „Stellvertreter“ abzielen. Ohne staatliche Unterstützung dürfte nichtstaatliche Gewalt nachlassen. Sollte sie dann noch vereinzelt auftreten, muss sie der Gegenstand intensiver und wirksamer Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden der regionalen Nachbarn werden.

Diese anspruchsvollen Erfordernisse deuten bereits darauf hin, welchen geographischen Umfang die Zone haben müsste, um hinreichende Unterstützung bei allen Parteien zu erlangen (UN Department of Disarmament Affairs 1991). Sie sollte sämtliche Akteure umfassen, deren Politik einen negativen Einfluss auf einen künftigen Friedenszustand nehmen könnte. Das könnte erfordern, die Zone auf alle Mitglieder der Arabischen Liga, den Iran und Israel auszudehnen. Einige der afrikanischen Mitglieder der Arabischen Liga, etwa Somalia oder Mauretanien, könnten entbehrlich sein; das ist letztlich eine Sache der Verhandlungen. Der Einschluss Pakistans würde das Projekt aussichtslos machen. Die pakistanische Sicherheits- und Machtpolitik ist ganz nach Südasien ausgerichtet und auf das pakistanisch-indische Verhältnis konzentriert. Die Verkoppelung der mittelöstlichen mit der südasiatischen Problematik würde einen gordischen Knoten knüpfen, den wohl auch ein Alexander nicht mehr durchschlagen könnte! Während daher die Zone im Westen ihre Grenze am Atlantik finden würde, würde sie im Osten an der iranischen Ostgrenze aufhören.

In einem von Grund auf veränderten, nicht-feindseligen Sicherheitsumfeld würde der Aufbau einer massenvernichtungswaffenfreien Zone die Rolle eines Bausteins einer regionalen Friedensordnung spielen. Vor allem wäre sie nützlich, um Vertrauen und Stabilität zu stärken und ein wünschenswertes Maß an gleicher Sicherheit für die Mitgliedsländer der Region schaffen. Zugleich ist klar, dass der Aufbau einer solchen Zone – die Verhandlungen über ihre Existenzbedingungen, die Bedingungen ihres Inkrafttretens und die schrittweise Einlösung der einschlägigen Verpflichtung bis zur vollen Verwirklichung aller Bestimmungen des Zonenvertrages – ein langer, schwieriger Prozess sein wird, der sich parallel zu einem allgemeinen Friedensprozess entwickeln muss.

5. Prozess, Endzustand, erste Schritte

Das wichtigste Prinzip, von dem aus ein neuer Anlauf für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone ausgehen muss, ist die Absage an eine Alles-oder-Nichts-Haltung, die nur in die Sackgasse führen kann. Der Prozess muss Schritt für Schritt vor sich gehen, wie in der Einleitung betont. Er wird nie in Gang kommen, wenn das Projekt der Zone sofort formal behandelt werden soll, weil das auf unüberwindbare israelische Vorbehalte stößt. Rüstungskontrolle wird aber auch nicht vorankommen, wenn die nukleare Thematik völlig ausgeblendet wird – das ist nicht akzeptabel für die arabische Seite. Zwischen diesen gegenteiligen Ausschlussprinzipien bleibt nur ein enger Korridor. Gibt es Sachfragen und Verhandlungsmodelle, die einen Neuanfang ermöglichen und nicht von vornherein die Kerninteressen einer der beiden Parteien verletzen würden?

5.1 Multilaterale Schritte

Die im Folgenden diskutierten Optionen sollten im Idealfall gemeinsam von allen voraussichtlichen Mitgliedern der Zone wahrgenommen werden. Bei manchen kann es auch sinnvoll sein, wenn sich eine ausgewählte kleinere Gruppe von Kernstaaten zusammenschließt. Über die jeweils geeignete Zusammensetzung müssen die Länder der Region Einigung erzielen.

5.1.1 Option „Expertengruppe“

Die Einsetzung einer Expertengruppe, um mögliche Maßnahmen für Transparenz und Verifikation im Rahmen einer Zonenvereinbarung zu erarbeiten (Crowley), könnte ein sinnvoller und vielversprechender Einstieg in einen neuen Verständigungsprozess sein. Verifikation und ergänzende Transparenzmaßnahmen beinhalten komplizierte technische, organisatorische, rechtliche und sicherheitspolitische Fragen. Um nur ein Beispiel zu geben: Welche Art der Institutionalisierung soll für die Verifikation des Nuklearsektors gewählt werden? Am bequemsten wäre es, die etablierte globale Verifikationsorganisation zu betrauen, die IAEO. Wahrscheinlicher ist indes eine spezifische Lösung für die Region, die auch eine neue regionale Organisation einschließt. Israel misstraut den multilateralen Organisationen zu sehr, um sich für die eigene Sicherheit ausschließlich auf deren Aufgabenerfüllung zu verlassen. Freilich bedeutet das eine Konstellation, in der innerhalb dieser Körperschaft Israel allen anderen Zonenmitgliedern gegenüberstünde. Das wird die Israelis vermutlich veranlassen, zumindest eine Ergänzung eines solchen multilateralen Systems zu verlangen, der auch den Mitgliedsstaaten einzeln ermöglicht, Verifikationsmaßnahmen zu unternehmen, etwa nach dem Modell des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE). Hinzu kommt die Frage, wie in einer massenvernichtungswaffenfreien Zone Synergien aus kernwaffen-, chemiewaffen- und biologiewaffenbezogenen Verifikationsaktivitäten zu ziehen wäre; das ist präzedenzlos außer im Fall der speziellen Verifikationsmaßnahmen, die gegen den Irak 1991 und 2002 beschlossen wurden. Diese Probleme zu lösen ist die unerlässliche Voraussetzung, um eine massenvernichtungswaffenfreie Zone zu verwirklichen. Die verschiedenen Möglichkeiten

zu explorieren und zu debattieren mit dem Ziel, die Erörterungen der Expertengruppe möglichst mit einem einvernehmlichen Bericht an die Regierungen abzuschließen, würde für einen künftigen Vertrag entscheidend wichtige Vorbereitung leisten.

Sinnvollerweise sollten an einer solchen Expertengruppe Fachleute aus der IAEO sowie aus regionalen Organisationen mit einschlägigen Verifikationsmandaten wie EURATOM und die Argentinisch-Brasilianische Agentur für die Bilanzierung und Kontrolle nuklearer Materialien (ABACC) eingeladen werden. Sie könnten nicht nur beratend ihre Erfahrungen einbringen, sondern auch einer starren Frontbildung zwischen Experten aus Israel und denjenigen aus den übrigen regionalen Staaten vorbeugen.

Vom Status her ist eine Expertengruppe noch kein Verhandlungsgremium. Sie hat kein Mandat, einen Text zu produzieren, der später von den Regierungen unterzeichnet werden soll. Nominell nehmen sie als Personen, nicht als Delegierte, teil. Faktisch würden sie nur mit Billigung ihrer Regierungen in dieses Gremium aufgenommen. In jedem Fall gibt der Auftrag, einen gemeinsamen Bericht an die Regierungen zu verfassen, ihrer Arbeit einen ernsthaften Sinn; er stellt auch sicher, dass die Sichtweise aller Teilnehmer zur Geltung kommen kann. Natürlich stellt ein solcher Bericht Material bereit, das von direktem Nutzen für künftige formale Verhandlungen sein wird. In diesem Sinne stellt die Arbeit der Expertengruppe eine Art „Vorverhandlung“ dar, selbst wenn kein Verhandlungsmandat im rechtlichen Sinne erteilt wird (vgl. Stein 1989).

Dieser Vorschlag orientiert sich an dem erfolgreichen Beispiel der „Gruppe wissenschaftlicher Experten“, die, als aus politischen Gründen direkte Verhandlungen über einen nuklearen Teststoppvertrag unmöglich waren, über mehrere Jahre hinweg mögliche Elemente eines Verifikationssystems für den künftigen Vertrag erarbeiteten. Diese Experten hatten die Aufgabe, Möglichkeiten auszuloten und die eher schwierigen Fragen eines solchen Systems in Angriff zu nehmen, aber eben nicht zu verhandeln. Als die tatsächlichen Verhandlungen im Jahr 1994 ihren Anfang nahmen, war die meiste Arbeit am Verifikationssystem bereits geleistet. Die eigentlichen Verhandlungen waren somit von äußerst komplexen technischen und umstrittenen politischen Fragen weitgehend entlastet. Es ist keine Übertreibung zu behaupten, dass der vergleichsweise schnelle Verhandlungsabschluss im Herbst 1996 dem Einsatz der wissenschaftlichen Expertengruppe zu verdanken war (Johnson 2009).

5.1.2 Besuche/Austausch

Wechselseitige Besuche sind bereits in früheren Überlegungen zu einer kernwaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten erwogen worden. Die offenkundige Schwäche dieses Vorschlages ist sein weitgehend symbolischer Charakter und seine Abkoppelung von praktischem Fortschritt in Richtung einer Zone. Dennoch können derartige Besuche zur Transparenz beitragen, indem die Besucher neue Erkenntnisse über einschlägige Aktivitäten der Partner gewinnen, neue Kontakte knüpfen und Kommunikationskanäle etablieren können. All das kann zur Vertrauensbildung beitragen. Die kritische Frage bleibt, ob man diese Maßnahme sinnvoll in eine Strategie zur Errichtung der Zone einpassen und vermeiden kann, dass Besuche eine Einbahnstraße bleiben, die sich auf einen einzigen Zielstaat – Israel – richten.

Besuchsangebote für regionale Experten könnten sich auf biologische, chemische und nukleare Forschungseinrichtungen und Industrieanlagen beziehen. Experten aus den Nachbarstaaten könnten aus solchen Besuchen Einsichten gewinnen, wie diese Anlagen gefahren werden und was ihr militärisches Potential ist oder ob ein solches Potential gar nicht besteht. Diese Erkenntnisse könnten in zusammenfassenden Berichten niedergelegt werden, die der Expertengruppe „Verifikation“ zur Verfügung stehen. Solche Berichte stellen für deren Arbeit einen nützlichen Input aus der technischen Realität dar, der für ihre konzeptionelle Arbeit und die Abschätzung des notwendigen Inspektionsaufwands gebraucht werden kann. Aufbauend auf diesen Besuchen und der Arbeit der Expertengruppe ließe sich ein System kooperativer Überwachung und Verifikation entwickeln, das „als die Sammlung, Analyse und den Austausch von einvernehmlich definierten Informationen zwischen den Parteien“ verstanden werden kann. Obgleich universale Verifikationssysteme wie das Zusatzprotokoll des NVV und die Verifikationsbestimmungen der Chemiewaffenkonvention funktionierende Beispiele und anwendbare Leitlinien darstellen, dürfte es für die Staaten der Region unverzichtbar sein, ihr eigenes, regionales und vermutlich anspruchsvolleres Verifikationssystem zu entwickeln; Israel hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Verifikationsmaßnahmen einer regionalen Zone über die existierenden Bestimmungen hinaus gehen müssen.

5.1.3 Maßnahmen gegen nichtstaatlichen Zugang zu sensitiven Materialien, Gegenständen und Technologien

Heutzutage müssen neue massenvernichtungswaffenfreie Zonen auch mit dem Risiko umgehen, dass nichtstaatliche Akteure ein Interesse am Zugang zu waffenfähigen Materialien und Technologien entwickeln können. Ihr Zweck könnte entweder finanzieller Gewinn aus dem illegalen Handeln mit solchen Gütern oder die Vorbereitung terroristischer Aktionen sein. Dass Terror mit Massenvernichtungswaffen bisher ein seltenes Ereignis war, sollte über dieses Risiko nicht hinweg täuschen. Das Ausbleiben derartiger Aktionen ist eben auch eine Funktion wirksamer Vorbeugung. Das Zonenkonzept sollte daher Bestimmungen enthalten, die der Vorbeugung gegen den Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen dienen. Die meisten Staaten sind bereits das eine oder andere Mal oder auch wiederholt Opfer von terroristischen Angriffen geworden. Sie sollten daher ein Sicherheitsinteresse daran teilen, mit wirksamen Maßnahmen derartigen „Hyperterrorismus“ zu vereiteln.

Sicherheitsratsresolution 1373 (Antiterror) von 2001 und 1540 von 2004 und ihre Nachfolgeresolutionen haben einen Mindestkatalog einschlägiger Maßnahmen für alle Mitglieder der Vereinten Nationen rechtlich bindend gemacht und die Implementation der Resolution durch einen Ausschuss sowie eine Expertengruppe überwacht. Jedem Mitgliedsstaat bleibt indessen die Art der nationalen Rechtsvorschriften einschließlich Strafen und Durchsetzung überlassen. Der Nukleargipfel von Washington (April 2010), an dem zahlreiche arabische Länder sowie Israel teilnahmen, hat die notwendigen Maßnahmen weiter konkretisiert, auf die sich die Teilnehmer politisch, wenn auch nicht rechtlich, verpflichteten (US Department of State 2010). Die Mitglieder einer künftigen Zone könnten im Vorgriff auf spätere zonale Vorschriften ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet koordinieren. Zu diesem Zweck könnten sie ihre Berichte an den 1540-Ausschuss des Sicherheitsrats untereinander austauschen und gemeinsam Möglichkeiten zur Verbesserung existierender Maßnahmen

diskutieren. Sie könnten „beste Praktiken“ austauschen und in die zuvor diskutierten wechselseitigen Besuche eine stichprobenartige „Peer Review“ der getroffenen Maßnahmen einschließen. Natürlich dürften es sich die Staaten vorbehalten, bestimmte Aspekte, die unmittelbar die nationale Sicherheit betreffen, weiterhin geheim zu halten.

Es steht zu erwarten, dass selbst ein einfacher Informationsaustausch nur dann zustande kommt, wenn alle Staaten der Region darauf vertrauen können, dass das Interesse der Terrorismusbekämpfung vorbehaltlos geteilt wird und keine Gefahr besteht, dass aus der Kooperation gewonnene Erkenntnisse womöglich an terroristische Gruppen weiter gegeben werden. Hier zeigt sich die enge Verzahnung des potentiellen Fortschritts bei der Arbeit an einer Zonen-Regelung mit dem allgemeinen sicherheitspolitischen Kooperationsprozess: Der belastbare Verzicht aller Staaten der Region auf die Unterstützung des Terrorismus bleibt eine fundamentale Voraussetzung für Fortschritte in Richtung auf eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen.

Die Möglichkeiten auszuloten, Maßnahmen zur Vorbeugung gegen den Massenvernichtungswaffen-Terror in den Zonenvertrag einzuschließen, könnte auch Gegenstand einer weiteren Expertengruppe mit einem Berichts-, aber keinem Verhandlungsmandat sein. Auch diese Expertengruppe könnte mit Wissen aus den mit dieser Problematik befassten Organisationen – Expertengruppe beim 1540-Ausschuss, IAEO und OVCW – angereichert werden. Je nach Entwicklung könnte auch die noch junge und nicht üppig ausgestattete „Interessional Unit“ der Biowaffenkonvention Nützliches beitragen.

Um dem Desiderat zu genügen, die Verhandlungen und die vorangehende Sondierung in einen breiteren Prozess einzubetten, sollte diese Arbeitsgruppe mit dem Mandat ausgestattet werden, eine Bedrohungsanalyse zu erstellen und dabei insbesondere den Terrorismus, auch die Möglichkeit terroristischer Anschläge mit Massenvernichtungswaffen, zu berücksichtigen. Die Beziehung dieser Fragestellung zu den Zwecken einer regionalen Zone sind offenbar, aber eben auch zur Sicherheitspolitik insgesamt. Alle Staaten der Region müssen terroristische Attacken fürchten, ganz unabhängig von ihrer gegenwärtigen Politik, ihrem Regierungssystem und ihrer regionalen Stellung.

5.2 Praktische Schritte für Israel

Da Israel gegenwärtig der einzige Staat in der Region mit Kernwaffenfähigkeiten ist, gibt es natürlicherweise eine Palette von Aktionen, die nur Israel unternehmen kann. Die Diskussionen solcher Schritte in den folgenden Unterkapiteln stellt daher keine Singularisierung und Anprangerung Israels dar, sondern stellt sich nur den regionalen Tatsachen.

5.2.1 Schließung von Kernwaffen-Einrichtungen

Eine der heftigsten arabischen Klagen betrifft den andauernden Betrieb der israelischen Nuklearanlagen in Dimona am Rande der Negev-Wüste. Diese Klagen betreffen sowohl die vermutete Erweiterung der israelischen Spaltmaterialvorräte oder gar des Kernwaffenarsenals als auch die unterstellten grenzüberschreitenden Umwelt- und Gesundheitsschäden, die der Betrieb mit sich bringe. Folgerichtig verlangen die arabischen Regierun-

gen seit Jahren mit Nachdruck, Dimona zu schließen. Das überprüfbare Ende der Produktion in Dimona wäre nicht nur ein wichtiger symbolischer Schritt, sondern eine materiell notwendige Etappe auf dem Weg zu einer Zone. Israel sollte daher die Möglichkeit sorgfältig prüfen, den dortigen Forschungsreaktor, aber auch weitere Anlagen in Dimona (z.B. die Wiederaufarbeitung des Reaktorabbrands und Plutoniumextraktion) stillzulegen. Für eine wirksame Abschreckung hat Israel gewiss mehr als genug Material. Zudem müssten nach menschlichem Ermessen der Reaktor und ein Teil seiner Peripherie nahe am Ende ihrer sicherheitstechnisch vertretbaren Betriebsdauer sein. Die Schließung könnte im Kontext eines vertraglichen Verbots der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (FMCT) erfolgen, falls Verhandlungen über ein solches Rechtsinstrument endlich zustande kämen und in einem absehbaren Zeitraum zum Abschluss gebracht würden (gegenwärtig ist die Genfer Abrüstungskonferenz durch den Widerstand Pakistans lahmgelegt, das befürchtet, bei einem Produktionsverbot gegenüber dem nuklearen Rivalen Indien in einen sicherheitsgefährdenden Nachteil zu geraten). Um ein kooperatives Klima in der Region zu schaffen, wäre aber auch ein einseitiger Schritt Israels ohne vorherigen Abschluss eines FMCT zu erwägen.

Was ohne Zugang zu klassifizierter Information nicht abgeschätzt werden kann ist der mögliche Tritiumbedarf für alle israelischen Kernwaffen oder einen Teil davon (Tritium ist ein „superschweres“, radioaktives Wasserstoffisotop, das im Unterschied zum normalen Wasserstoffatom zwei Neutronen im Kern hat und unter großer Hitze und Druck mit einem Deuteriumkern unter Abgabe von Energie verschmilzt). Fusionsverstärkte („boosted“) Sprengköpfe nutzen die von der Kernspaltung in einer Fissionswaffe ausgelöste Fusion von Tritium- und Deuteriumkernen, um einen höheren Neutronenfluss im Sprengkopf zu erzielen. Tritium hat eine kurze Halbwertszeit, die Hälfte der vorhandenen Menge zerfällt in zwölf Jahren.⁹

Sollte Israel ein derartiges Problem haben, ergeben sich weitere Fragen. Würden die Sprengköpfe im Arsenal des Landes ohne die Erneuerung der Tritiumeinlage ihre Funktionsfähigkeit verlieren? Oder blieben die Waffen weiterhin einsetzbar, wenn auch mit geringerer Sprengkraft? Wäre Letzteres der Fall, so hätte ein Ende der Tritiumproduktion keine Auswirkungen auf die israelische Abschreckungsfähigkeit. Denn wie Hiroshima und Nagasaki gezeigt haben, verfügen auch reine Spaltwaffen ohne Fusionsanteil über eine furchtbare Vernichtungskraft. Außerdem besitzen die arabischen Nachbarn keine Kenntnis über die technischen Eigenschaften der israelischen Waffen. Da die Abschreckungswirkung indes von der Wahrnehmung der Abzuschreckenden abhängt, würde sich sicherheitspolitisch für Israel nichts ändern. Wären hingegen die Kernwaffen ohne regelmäßige Tritiumnachführung irgendwann obsolet, könnte Israel die Lösung in einer Reservehaltung suchen, die den Bedarf für eine längere Zeit decken würden. Die Furcht, dass ein Feind Israels dann „nur“ zu warten brauchte und nicht zu Konzessionen genötigt würde, ist weitgehend gegenstandslos. Da andere Parteien weder wissen könnten, ob die Sprengköpfe von fortgesetzter Tritiumzufuhr abhängen, noch wie lange die

9 Dadurch kann bei gleichbleibender Kompression aus der gleichen Spaltstoffmenge eine höhere Sprengkraft oder mit einer geringeren Spaltstoffmenge die gleiche Sprengkraft erzielt werden

Tritiumvorräte ausreichen, würde der Druck bei den Verhandlungen nicht einseitig Israel treffen. Andererseits hätte Israel natürlich ein Motiv, ernsthaft zu verhandeln.

Daraus lässt sich schließen, dass auch im schlimmsten Fall – der von Israel für nötig gehaltenen Übergangsperiode, in der ein Tritiumvorrat produziert werden muss – das Land in der Lage wäre, die Schließung Dimonas für einen bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft verbindlich zuzusagen, wenn nämlich die für erforderlich erachtete Vorratsmenge vorhanden wäre.

5.2.2 Vorbereitungen für „nukleare Archäologie“

Ein Inventar des gesamten in Israel vorhandenen Spaltstoffs und aller Sprengköpfe im israelischen Besitz wird eine der unverzichtbaren Grundlagen für Transparenz und Verifikation einer massenvernichtungswaffenfreien Zone sein. Israel könnte daher Schritte in Angriff nehmen, um sich auf eine künftige „nukleare Archäologie“ vorzubereiten. Darunter versteht man die Ermittlung vergangener Produktion auf Grundlage von Deklarationen des betroffenen Staates. Dies geschieht einerseits durch die möglichst lückenlose Dokumentation der Betriebsgeschichte der Anlagen, und evtl. der einschlägigen Importe, die nach Möglichkeit authentisiert werden (z.B. durch Untersuchung des Alters der entsprechenden Dokumente). Andererseits setzt man technische Mittel ein, um die vorliegende Dokumentation zu verifizieren. Man kann beispielsweise durch die Messung und Laboranalyse langlebiger Radionuklide in den permanenten Strukturen des Reaktorkerns auf den Neutronenfluss und von da aus auf die Plutoniumproduktion schließen (Fetter 1993).

Zur Vorbereitung bedarf es also zunächst einmal der Bereitstellung von Informationen, die für eine völlige Aufklärung über die vergangene Produktion von Spaltmaterial und Kernwaffen erforderlich sind. Als erster Schritt wäre eine Arbeitsgruppe aus Vertretern Israels, der IAEO und Südafrikas zu bilden. Südafrika ist gegenwärtig das einzige Land mit Erfahrungen in vollständiger nuklearer Abrüstung und im kompletten Abbau des dazu gehörigen technischen Programms. Obgleich Südafrika im Unterschied zu Israel hochangereichertes Uran, nicht Plutonium für seine Kernwaffen verwendet hat, können die Erfahrungen bei der Dokumentation vergangener Produktion u. U. auch für den israelischen Fall nützlich sein. Die Aufgabe dieser Arbeitsgruppe wäre es dann, die Voraussetzungen eines künftigen Inventars zu definieren. Dazu zählten die Methodik der „Archäologie“ und die künftigen Zugangsmöglichkeiten der IAEO zu Daten und Messpunkten – für sich genommen bereits ein diffiziles Gebiet. Die Gruppe könnte auch Schritte erarbeiten, die Israel jetzt und in näherer Zukunft unternehmen könnte, um den Weg zu einem Inventar so leicht und transparent wie möglich zu machen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen durch einen Zonenvertrag einmal geschaffen sein werden.

Ein solcher Schritt enthält eine positive politische Symbolik. Israel bewegt sich schrittweise aus dem Zustand der „Opazität“ heraus, der gewollten Unklarheit über die Existenz und das Ausmaß des israelischen Kernwaffenarsenals, dessen politischer Zweck – die Provokation arabischer Regierungen zu vermeiden und sie vom Druck der „arabischen Straße“ zu entlasten, die ein Gleichziehen mit dem nuklearen regionalen Monopolisten fordert – zusehends verfehlt wird, weil die Tatsache der israelischen Nuklearbewaffnung nirgends mehr in Zweifel gezogen wird (Cohen 2010). Soll es überhaupt zu

nennenswerten Schritten der Vertrauensbildung kommen, ist das „coming out“ Israels unvermeidlich. Dies muss natürlich im Voraus sorgfältig mit der arabischen Seite abgeklärt sein, um maßvolle Reaktionen zu garantieren und den gerade erwähnten „Bumerangeffekt“ zu vermeiden. Das Einleiten einer „nuklearen Archäologie“ stellt als Politikwechsel einen eindeutigen Hinweis aus Israel an seine Nachbarn dar, dass man den Bau einer regionalen Zone ernsthaft als Zukunftsoption betreibt.

5.2.3 Sichere Deponierung von sensibler Information

Es geht jetzt darum, die Grundlagen für einen Pfad wachsender Vertrauensbildung zu legen, ohne die Sicherheitsbedürfnisse der Akteure und Israels als einzigen Kernwaffenbesitzer der Region im Besonderen zu vernachlässigen. Sensitive Information über das Spaltmaterial könnte zu diesem Zweck in sicherer Form hinterlegt werden. Das Konzept des „versiegelten Umschlags“ orientiert sich an einer vergleichbaren Maßnahme der konventionellen Rüstungskontrolle, welche die Rüstungskontrollagentur der Westeuropäischen Union (WEU) von Mitte der fünfziger bis Mitte der achtziger Jahre praktiziert hat.

Zu diesem Zweck würden die entsprechenden Daten in einen versiegelten Umschlag platziert oder auf einen gesicherten Datenträger gespeichert und bei der IAEA in eine sichere Lagerstätte (Safe) verbracht, die sich nur öffnen ließe, wenn beide Partner simultan einen Code eingeben, der nur ihnen selbst bekannt ist. Von diesem Zeitpunkt an wäre Israel in der Lage, seine Partner über Bestandsänderungen als vertrauensbildende Maßnahme zu informieren, ohne damit den Umfang der Vorräte preis zu geben. Wäre die Zone dann endgültig etabliert, würden die deponierten Daten offenbart. Gemeinsam mit den bereits veröffentlichten Bestandsänderungen wäre dann ein vollständiges Inventar vorhanden, das der IAEA und/oder einem regionalen Verifikationssystem als Grundlage für die Verifikationstätigkeit dienen würde.

5.2.4 Anlageninventar

Ein Kernwaffenprogramm verlangt nach einem Set spezialisierter Anlagen zur Produktion von Spaltstoffen, zur Herstellung und zum Test der konventionellen Teile der Kernwaffen sowie eine Peripherie von Einrichtungen, in denen die Ausrüstungen für diese spezialisierten Anlagen hergestellt werden. Während das ursprüngliche Verifikationssystem (INFCIRC/153rev.2) des Nichtverbreitungsvertrages sich auf diejenigen Anlagen konzentrierte, durch die tatsächlich Spaltmaterial fließt, zieht das Zusatzprotokoll (INFCIRC/540) auch die Einrichtungen der Peripherie in die Meldepflichten der Mitgliedsstaaten mit ein und gibt den Inspektoren der IAEA das Recht, solche Standorte zu inspizieren; die IAEA kann aber auch selbst den Wunsch äußern, weitere, nicht angemeldete Stätten zu besichtigen, falls sie über Informationen verfügt, dass Forschungs- oder Produktionseinrichtungen dort in der Lage wären, Teile für ein Kernwaffenprogramm und seine spezialisierten Anlagen herzustellen. Das Verifikationssystem der Chemiewaffenkonvention ist gleichfalls darauf abgestellt, Anlagen nach ihrer Nähe zur Kampfstoffproduktion zu differenzieren, aber vollständig zu erfassen und einem nach den unterschiedlichen Fähigkeiten zur Kampfstoffherstellung gestaffelten Inspektionsrhythmus zu unterwerfen.

Für eine regionale Zone werden ein vollständiges Inventar potentiell „verdächtiger“ Anlagen und die Möglichkeit, sie einer Inspektion zu unterziehen, unverzichtbar sein, die entweder routinemäßig – also in regulären Zyklen – oder nach dem Zufallsprinzip oder im Verdachtsfall erfolgt. Während Inspektionen erst nach dem Inkrafttreten eines Zonenvertrags in Frage kommen, kann der Aufbau eines Inventars bereits früher aufgenommen werden (gegebenenfalls für alle von einer Zone erfassten Massenvernichtungswaffen-Technologien). Dabei könnte man – anders als bei der Entwicklung des Verifikationssystems des NVV – von „Außen“ nach „Innen“ vorgehen, also zunächst die Peripherie erfassen und dann allmählich die nuklearen Anlagen selbst in das Inventar einstellen. Dabei ist zu bemerken, dass die kerntechnischen Anlagen in den arabischen Staaten und im Iran pflichtgemäß der IAEA zu melden sind, da es sich durchweg um Mitglieder im NVV handelt; freilich bestehen im syrischen und im iranischen Fall erhebliche Zweifel, ob die Regierungen ihrer Berichtspflicht vollständig nachgekommen sind oder nachkommen. Auch der rein zivilen Zwecken gewidmete israelische Forschungsreaktor ist Inspektionen der IAEA unterworfen und insoweit registriert. Nicht erfasst sind die Anlagen Israels in Dimona und was immer Syrien und Iran der IAEA verheimlicht haben mögen.

5.2.5 Inventar von Nuklearwissenschaftlern und -ingenieuren

Eines der am häufigsten bemühten Klischees gegen die nukleare Abrüstung ist die Unmöglichkeit, bestehende wissenschaftliche Erkenntnisse „weg zu erfinden“. Der „Geist ist aus der Flasche“, heißt es. Damit wird darauf angespielt, dass das Wissen in den Köpfen der Experten vorhanden ist und jederzeit abgerufen werden könnte. Solange es Experten mit einschlägigen Fertigkeiten gibt, die Zugang zu gespeichertem Wissen haben, das sie erschließen könnten, so lautet das Argument, ist nachhaltige Abrüstung nicht möglich; dieses Verdikt träfe natürlich auch das Projekt einer regionalen Zone.

Bei näherem Hinsehen ergibt sich aus dem so inkriminierten Tatbestand lediglich die Suche nach Möglichkeiten, das vorhandene Wissen und seine Träger so zu verwalten, dass sich kein die Vereinbarung sprengendes Misstrauen entwickeln könnte. Bereits beim Zerfall der Sowjetunion stellte die in den Köpfen ex-sowjetischer Wissenschaftler vorhandene Expertise den Kern der Befürchtungen dar; die in Wissenschaftszentren in Moskau und Kiew aufgelegten Beschäftigungsprogramme sollten die Abwanderung von Experten in zwielichtige Tätigkeiten bremsen. Das gelang weitgehend.

Auch für eine regionale Zone bleibt Vertrauensbildung hinsichtlich der einschlägigen „Personpower“ eine Schlüsselbedingung von Stabilität. Sinnvoll wäre die Erfassung aller Personen, die eine spezialisierte Ausbildung durchlaufen haben, die sie zur Mitwirkung an einem Kernwaffenprogramm befähigt (alle Kernphysiker, Nuklearchemiker und Nuklearingenieure) sowie alle diejenigen höher qualifizierten Arbeitskräfte (z.B. Materialwissenschaftler oder Elektroingenieure), die durch Arbeit in einer nuklearen Einrichtung Spezialkenntnisse erworben haben. Die Namen dieser Personen, ihre gegenwärtige Tätigkeit und Arbeitsstelle würden registriert mit regelmäßigen (z.B. halbjährlichen) Aktualisierungen. Die für die Verifikation Zuständigen hätten die Möglichkeit zu Besuchen und Gesprächen mit den Registrierten, um die Richtigkeit der Angaben zu prüfen.

Diese Option ist nicht unheikel. Es geht dabei um eine vertretbare Balance zwischen der regionalen Sicherheit und den Persönlichkeitsrechten der Betroffenen. Da indes die persönlichen Freiheiten keiner wesentlichen Einschränkung unterworfen werden, der Zugewinn an Vertrauen aber signifikant ist – es handelt sich immerhin um die wirksamste denkbare Maßnahme gegen das „Geist aus der Flasche“-Argument –, scheint ein solcher Schritt erwägenswert. Wenn ein regionaler Frieden unter Einschluss einer massenvernichtungswaffenfreien Zone nachhaltig geworden ist und das Vertrauen zwischen den Staaten der Region hinreichend gewachsen ist, lassen sich diese Einschränkungen vermutlich wieder abbauen.

Auch hier zeigt sich zugleich der Zusammenhang zwischen den Schritten zu einer regionalen Zone und dem allgemeinen Friedensprozess. Solange sich die regionalen Staaten im Zustand der Feindseligkeit befinden, wird es ein solches Personenregister nicht geben können: Die Regierungen würden befürchten, die Registrierten könnten Ziel von Attacken werden, und die Rechte der Betroffenen auf Sicherheit und Unverletzlichkeit der Person wären gefährdet.

5.3 Schritte für andere Regionalmächte

Während neben Israel keinem anderen Staat gegenwärtig eine Kernwaffenkapazität zugeschrieben wird, sind der Iran und Syrien wiederholt von der IAEA kritisiert worden, weil die Organisation nicht ausschließen kann, dass dort unangemeldete Aktivitäten vonstatten gehen, einschließlich solcher, die direkt auf die Entwicklung von Kernwaffen gerichtet sind. Die mangelnde Kooperationsbereitschaft der beiden Staaten hindert die IAEA nach eigener Aussage daran, restlose Klarheit über die Vertragstreue Irans und Syriens gegenüber dem NPT zu schaffen. Der Weg in eine kernwaffenfreie Region ist nicht nur die Reiseroute für Israel: Auch der Iran und Syrien stehen in der Bringschuld, durch einseitige vertrauensbildende Schritte jeglichen Verdacht zu zerstreuen und so zu helfen, das notwendige Vertrauen für weitere Schritte zur massenvernichtungswaffenfreien Zone zu schaffen.

5.3.1 Inspektionen im Iran und in Syrien

Der fortbestehende Verdacht gegenüber Damaskus und Teheran wiegt um so schwerer, als beide Regierungen gegenüber Israel ausgesprochene Feindseligkeit an den Tag legen, die in der Unterstützung terroristischer Aktivitäten gegen Israel kulminiert. Beide Staaten müssen sich von jeglichem Verdacht, Kernwaffenaktivitäten zu verfolgen, vollständig und glaubwürdig reinigen. Am Ende des Prozesses muss ein Bericht der IAEA stehen, der bestätigt, dass sie alle Forderungen der Organisation erfüllt, vollständige Kooperation gewährleistet haben und jeglicher Verdacht auf illegale Aktivitäten zerstreut ist. Da ihr Verhalten in den vergangenen Jahren massiv zur Zerstörung des Vertrauens in der Region beigetragen hat, müssen sie zusätzliche Schritte unternehmen, um in ihrer Nachbarschaft das zerstörte Vertrauen wieder herzustellen. Dazu gehören in jedem Fall der Abschluss und die Inkraftsetzung des Zusatzprotokolls zum Verifikationsabkommen, das eine erweiterte Berichtspflicht etabliert und den Inspektionen ausgeweitete Zugangsmöglichkeiten gibt. Für beide gilt auch das Gebot, in enger Zusammenarbeit mit der IAEA

Schritte für eine „nukleare Archäologie“ einzuleiten, die eine eventuelle heimliche Spaltstoffproduktion aufzuklären und zu inventarisieren helfen.

5.3.2 Zusammenarbeit in der friedlichen Nutzung der Kernenergie

Vor Kurzem wurde weltweit eine Renaissance der Kernenergie vorausgesagt, nicht zuletzt um die Ziele der globalen Klimapolitik zu verwirklichen. In der arabischen Welt wurde ein einschlägiges Interesse aber auch als Antwort auf die nuklearen Aktivitäten des Irans zurückgeführt: als den Versuch, keinen zu großen technologischen Abstand zwischen dem Iran und seinen näheren und fernerer arabischen Nachbarn entstehen zu lassen für den Fall, dass Teheran tatsächlich auf die Kernwaffe aus wäre. Wie sich die zivile Kernenergie nach der japanischen Katastrophe entwickeln wird, ob die prognostizierte Renaissance tatsächlich kommt, ist gegenwärtig nicht voraussehbar. Wenn allerdings das iranische Programm die arabischen Absichten antreibt, in die zivile Kernenergie zu investieren, so dürfte der Fukushima-Effekt eher begrenzt bleiben. Das Anfahren des Reaktors in Busheer im September 2011 wirkt dann eher als weiteres Motiv zur Nachahmung. Jedenfalls ist es bei der Konzipierung einer regionalen Zone sowie der Schritte dorthin kluge Vorsicht, von einem bescheidenen Wachstum der Nutzung der Kerntechnik in der Region auszugehen.

Die Wiederherstellung und Förderung wechselseitigen Vertrauens legt große Zurückhaltung bei der Kerntechniknutzung nahe. Das schließt in erster Linie den wenigstens zeitweiligen Verzicht auf sensitive Brennstoffkreislaufaktivitäten ein. Die Vereinigten Arabischen Emirate sind hier mit ihrem Verzicht, der im nuklearen Kooperationsabkommen mit den USA ausgesprochen wurde, beispielhaft vorangegangen. Diese Forderung richtet sich auch an den Iran. Während Zurückhaltung geübt wird – im iranischen Fall würde das den Bau und die Inbetriebnahme weiterer Anreicherungsanlagen ausschließen – müssten Mittel und Wege gefunden werden, einen Umgang mit vorhandenen sensitiven Einrichtungen zu definieren, der für den Sicherheitsrat akzeptabel wäre. Parallel dazu können Möglichkeiten ventiliert werden, den Brennstoffkreislauf zu multilateralisieren. Solche Anlagen nicht in nationaler, sondern in multilateraler regionaler Regie wären eine starke vertrauensbildende Maßnahme. Ein multilaterales Brennstoffzentrum, das die diversen Aktivitäten der regionalen Staaten bedient bei gleichzeitigem Verzicht auf entsprechende nationale Optionen bedeutete einen entscheidenden Schritt auf die regionale Integration der friedlichen Nutzung der Kernenergie. (Diese Optionen werden in einem nachfolgenden HSKF-Report im Detail untersucht). Denkbar wären auch gemeinsam betriebene Reaktoren zur Stromerzeugung und zur Meerwasserentsalzung. Im Lichte der geographischen Nähe und der unterschiedlichen Niveaus der Nutzung der Kerntechnik bietet eine derartige Kooperation allen Kooperationswilligen Vorteile – immer vorausgesetzt, die meisten Länder der Region ziehen nicht den Ausstieg aus der (oder den Nicht-Einstieg in die) Kernenergie vor.

5.4 Zivilgesellschaftliche Initiativen

Die Zivilgesellschaft blieb angesichts der jahrzehntelangen Stagnation nicht untätig. Man kann sogar sagen, dass eigentlich nur die Zivilgesellschaft in den letzten Jahren kontinu-

ierlich an der Frage regionaler Rüstungskontrolle gearbeitet hat, zum großen Teil mit außerregionaler Unterstützung, wobei externe Institutionen regionalen Experten ein Forum für Gespräche geboten haben. Ein kürzlich publizierter Überblick zählt nicht weniger als zehn solcher Initiativen auf (Kane 2011).

Diese Initiativen bearbeiten im Dialog ein weites Spektrum von Fragen. Es reicht von allgemeinen Fragen einer regionalen Sicherheits- und Friedensordnung, in der Rüstungskontrolle eine eher untergeordnete Rolle spielt, zu speziellen Problemen wie der Abwehr von Biowaffen-Terrorismus. Zum Teil handelt es sich um politische Debatten, zum Teil um technische Fragen, die etwa die Verifikation betreffen.

Fraglos leisten diese Initiativen nützliche Arbeit alleine schon durch den Dialog, den sie ermöglichen. Zugleich produzieren sie aber auch eine Fülle praktischer Vorschläge, die auch für den politischen Prozess jenseits des zivilgesellschaftlichen Engagements von Nutzen sein könnten. Zu Recht beklagt Chen Kane in ihrer Analyse daher den völligen Mangel an Koordination (Kane 2011: 59), der diese praktischen Optionen letztlich verpuffen lässt. Hier besteht sicherlich Handlungsbedarf.

Eine weitere Feststellung von Kane verdient Beachtung: das Fehlen von Experten-Nachwuchs in der Region, namentlich im zivilgesellschaftlichen Sektor. Gerade wenn die Veränderungen in mehreren arabischen Ländern in Richtung Demokratie Erfolg haben sollten, sind die Chancen, über zivilgesellschaftliche Diskussionen auch Einfluss auf die festgefahrenen Positionen der Regierungen Einfluss zu nehmen, nicht zu unterschätzen. Entsprechende Ausbildungsprogramme können daher sehr nützlich sein. Die NVV-Überprüfungskonferenz von 2010 hat den Mitgliedsländern aufgegeben, etwas für die „Nichtverbreitungs-Ausbildung“ zu tun. Die Region ist für derartige Initiativen ein besonders vielversprechendes Feld.

6. Die Rolle externer Akteure

Externe Akteure sollten die Staaten dazu bewegen, die verschiedenen Aspekte der Zone gemeinsam auszuloten und später Verhandlungen zu beginnen. Sie können während des gesamten Prozesses und nach der Etablierung einer Zone technische und finanzielle Hilfe anbieten und damit auch Anreize für Staaten setzen, an Verhandlungen teilzunehmen und der Zone letztendlich beizutreten. Sie können auch das Verifikationssystem unterstützen, indem sie einschlägige Erfahrungen etwa aus anderen bilateralen oder regionalen Verifikationssystemen einbringen oder während der Vorverhandlungen und den Verhandlungen sowie nach Etablierung einer Zone Daten bereitstellen, über die die regionalen Akteure nicht verfügen, etwa aus der Satellitenbeobachtung.

Die Depositarmächte des NVV – die Vereinigten Staaten, Russland und Großbritannien – tragen seit 1995 besondere Verantwortung für die Bemühungen um eine solche Zone im Nahen und Mittleren Osten. Diese Verantwortung erwächst aus der Resolution zum Mittleren Osten, die auf Betreiben der arabischen Länder von den drei Mächten in das Schlussplenum der Verlängerungskonferenz eingebracht und als Teil des Gesamtpakets verab-

schiedet wurde, mit dem die Konferenz die unbegrenzte Verlängerung des Vertrags ohne Abstimmung beschloss. Die Resolution verlangt den Drei besondere Anstrengungen ab, um eine solche Zone zustande zu bringen, eine Verpflichtung, die die NVV-Überprüfungskonferenz 2010 erneut bestätigte. Bislang haben sie wenig getan, um dieser Verpflichtung nachzukommen.

Damit externe Akteure ihre Rolle wirksam wahrnehmen können, müssen die regionalen Staaten sie als verlässlich und unparteilich wahrnehmen. Gerade die Vereinigten Staaten nehmen eine Schlüsselposition ein. Es ist umso bedauerlicher, dass der Kongress und die republikanischen Politiker im Besonderen kontinuierlich eine äußerst einseitige Haltung demonstrieren, wie jüngst beim Besuch von Premierminister Netanjahu, der für seine Hardliner-Rede im Kapitol stehende Ovationen erhielt; die einflussreiche religiöse Rechte unterstützt vorbehaltlos die Besatzungspolitik in der Westbank. Diese Einseitigkeit beschädigt die Fähigkeit der USA, als ehrliche Makler in der Region aufzutreten. Um den Weg zu einer Zone zu erleichtern, ist ein klares, aktives Bekenntnis Washingtons zur Sicherheit Israels unverzichtbar; nur ein solches dauerhaftes, glaubwürdiges Engagement wird es Israel ermöglichen, den Verzicht auf seine nukleare Abschreckungsfähigkeit ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Zugleich werden die USA aber mit ganz anderem Nachdruck als bisher Israel dazu auffordern müssen, die notwendigen Zugeständnisse im Friedensprozess zu machen. Das Ausmaß der israelischen Siedlungen in der Westbank und Ostjerusalem in den letzten Jahren und die mangelnde Bereitschaft, den Palästinensern Konzessionen zu machen, erwecken berechtigte Zweifel, ob die in ihren innenpolitischen Konzessionen blockierte israelische Politik aus eigener Kraft zu den notwendigen Änderungen finden kann.

Die wichtigste und für die Errichtung und Erhaltung einer Zone entscheidende Funktion externer Akteure wäre die des Mediators oder Schiedsrichters in Disputen über die Vertragseinhaltung oder -verletzung durch einzelne regionale Regierungen und, schlussendlich, als Akteur, der für die Durchsetzung der Vertragsbestimmungen auch gegen Widerstand Verantwortung übernimmt. Die regionalen Staaten könnten diese Rolle dem VN-Sicherheitsrat übertragen oder es vorziehen, dass spezifische Länder – etwa die drei Depositarstaaten des NVV – Garantiemächte der Zone werden sollten. Das Gefälle der geheimdienstlichen und militärischen Fähigkeiten legt nahe, dass die Pflichten zu Handeln sich bei den Vereinigten Staaten konzentrieren würden. Sie verfügen über Mittel, die den regionalen Staaten nicht zur Verfügung stehen. Ein solches Arrangement würde wohl auch in Israel mehr Vertrauen genießen als der Gang über den veto-belasteten Sicherheitsrat. Zugleich ist es klar, dass eine solch zentrale Rolle der USA um so mehr das ungetrübte Vertrauen aller regionalen Parteien voraussetzt. Gegenwärtig kann davon keine Rede sein, und es bedarf größerer Veränderungen in einigen bilateralen Beziehungen – namentlich zwischen dem Iran und den USA, was freilich auch fundamentale Änderungen der iranischen Politik verlangt – um mit dem Aufbau solchen Vertrauens voranzukommen. Wie der „arabische Frühling“ hier wirkt, bleibt weiterhin unklar. Zwischen Washington und Kairo könnte sich die Distanz zunächst eher erweitern. Zwischen Damaskus und Washington hingegen könnte die Distanz schrumpfen, wenn die syrische Opposition am Ende erfolgreich sein sollte.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die gegenwärtige internationale Lage im Nahen und Mittleren Osten ist weder stabil noch langfristig haltbar. Zu den destabilisierenden Bedingungen zählt in langer Frist auch die nukleare Asymmetrie, allen Abschreckungsillusionen zum Trotz. Israels Abschreckungsmacht mag kurzfristig komfortabel wirken, bildet aber keine Grundlage für einen langfristigen, nachhaltigen Frieden, in dem alle regionalen Akteure ihre Sicherheit und ihren Status gleichermaßen gewahrt sehen. Sie bildet vielmehr einen ständigen Herd politischer Unzufriedenheit auf der anderen Seite und reizt zur Nachahmung an. Die von Israel als Rechtfertigung angeführte Tatsache, dass keine andere Region derartig viele Vertragsbrüche des NVV aufzuweisen habe, nämlich vier (Irak, Libyen, Iran, Syrien) wendet sich gegen Israel selbst, da die regionale Asymmetrie zwar nicht die einzige Ursache dieser Proliferationsvorgänge war, aber eine wesentliche Rahmenbedingung. Sie macht die Region nicht stabiler, sondern fragiler. Die periodischen Ausbrüche von Gewalt dokumentieren, dass weder der Status quo noch die zur Zeit dominanten Strategien in den langfristigen Sicherheits- und Wohlfahrtsinteressen der Völker auf beiden Seiten des Konflikts liegen. Unter diesen Umständen verdient das Konzept einer massenvernichtungswaffenfreien Zone mit einer kernwaffenfreien Zone als ihrem Kern ebenso eine Wiederbelebung wie der Friedensprozess als ganzer, dessen integralen Teil sie darstellt, auch wenn die Idee zur Zeit eher utopisch anmutet.

Das Schicksal einer regionalen Zone in der Region ist eng mit dem des Friedensprozesses als ganzem verknüpft. Um ihn von Neuem in Gang zu setzen, sind grundlegende Positionsänderungen auf allen Seiten erforderlich. Ein Ende jeglicher Unterstützung des Terrorismus und ein absehbares Ende der Besatzung der Westbank sind wahrscheinlich die Schlüsselfaktoren, um beide Prozesse – Frieden und Zone – gleichermaßen voranzubringen. Aber selbst ein hoffnungsträchtiger Start konfrontiert die Parteien mit vielen schwierigen Problemen, und nicht für alle bieten sich bereits offensichtliche Lösungen an. Die Durchsetzung der Vertragsregeln ist ein klares Beispiel. In anderen Fällen gibt es mehrere Lösungsmöglichkeiten, zwischen denen eine Einigung nicht leicht sein wird, weil sie sehr unterschiedliche Stärken und Schwächen aufweisen. Verifikation ist ein Beispiel.

Selbst wenn grundlegende Positionsänderungen tatsächlich stattfinden würden, würde eine solche Zone nicht über Nacht zustande kommen. Sie wird vielmehr Ergebnis eines langen, zähen Prozesses sein, in dem eine Serie kleiner Schritte aufeinanderfolgen müssten. Das gilt für das Verhandlungsverfahren, die Inhalte und die begleitende politische Praxis.

Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung in der Sache sind naturgemäß beschränkt. Sicherheitspolitisch ist Deutschland kein eigenständiger strategischer Akteur in der Region, mit dem Ausstieg aus der Kernenergie verliert es auch technische Expertise, die vielleicht hätte nutzbar gemacht werden können. Die meisten förderlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit einer regionalen Zone werden daher sinnvollerweise über die EU betrieben. Das bereits erwähnte Seminar im Mai war ein gutes Beispiel, wie – allerdings mit erheblichem Aufwand – ein für die Wiederaufnahme der abgebrochenen Diskussion

über die Zone nützliches Forum durch unparteiliche Dritte, nämlich die EU und ihr Nichtverbreitungs-Konsortium¹⁰, geschaffen werden kann.

Das Konsortium wäre auch ein geeigneter Träger für regelmäßige Koordination zwischen den kaum mehr übersehbaren Nichtregierungs- und Track-Two-Aktivitäten. Die einschlägigen Erfahrungen und Ergebnisse auszutauschen, sich über kommende Aktivitäten zu informieren, gegebenenfalls auch eine vernünftige Arbeitsteilung einzurichten, würde den Beitrag des Nichtregierungssektors optimieren. Die Bundesregierung könnte eine entsprechende Initiative in der EU unternehmen, um das Konsortium mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Denkbar wäre auch, dass – bei einer weiteren Stagnation der politischen Kommunikation in der Region – die Bundesregierung regionale Akteure zu Gesprächen über bestimmte Aspekte der Zonenfrage einlädt, wie sie oben als mögliche Themen für Arbeitsgruppen konzipiert worden sind, also etwa Verifikation, Vorbeugung gegen Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen usw.. Schon einmal (2003) hat Berlin eine Veranstaltung (damals zum Gesamtspektrum der Zonenproblematik) mit ägyptischer und israelischer Beteiligung durchgeführt, die zu einem durchaus fruchtbaren konzeptionellen Austausch, wenn nicht sogar Annäherung, geführt hat, seinerzeit aber in den wachsenden politischen Spannungen folgenlos blieb. Im Vorfeld und in der Nachbearbeitung der für 2012 geplanten Konferenz könnte ein solches Angebot – auf spezifische Fragen und ein ausgewähltes Teilnehmerfeld begrenzt – von Nutzen sein.

Schließlich könnte sich die Bundesregierung in der Ausbildung von Rüstungskontroll-experten engagieren. Bisher ist die Bundesregierung in der von der NVV-Überprüfungskonferenz geforderten „Nichtverbreitungs-Ausbildung“ untätig. Sie könnte selbst Mittel für entsprechende Aktivitäten bereitstellen, z.B. im Rahmen der DAAD-Unterstützung für junge Wissenschaftler aus Tunesien und Ägypten, die nach dem „arabischen Frühling“ aufgelegt wurde,¹¹ oder sie könnte im Rahmen der EU darauf hinarbeiten, dass das Konsortium mit der Ausrichtung eines solchen Ausbildungsprogramms betraut wird.

Ogleich es Deutschland an dem notwendigen strategischen Gewicht in der Region mangelt, besitzt es dennoch ein wichtiges politisches Kapital, das für die Sache nutzbar gemacht werden kann: das Vertrauen, das es auf beiden Seiten des politischen Spektrums in Israel genießt. Nicht viele Akteure auf der internationalen Bühne können das von sich sagen. Deutschland sollte als Freund regelmäßig mit den israelischen Partnern über Fragen des Rüstungswettlaufs im Nahen und Mittleren Osten, seine Gefahren und Möglich-

10 Das Konsortium besteht aus vier Instituten, der Fondation des Recherches Strategiques (FRS), Paris, dem International Institute for Strategic Studies, London, dem Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) und der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Es ist beauftragt, ein Netzwerk europäischer Denkfabriken und Experten aufzubauen, das die EU und ihre Mitgliedsstaaten in Fragen der Weiterverbreitung und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen und Kleinwaffen berät. Die Ausrichtung des EU-Seminars zur massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten im Mai 2011 lag in der Hand des Konsortiums.

11 http://cairo.daad.de/imperia/md/content/kairo/sonstiges/vorank__ndigung_daad_ausschreibung_nordafrika.pdf (24.10.2011).

keiten der Rüstungskontrolle reden. Die Bundesregierung sollte dabei ihrer Überzeugung Ausdruck verleihen, dass der Status quo nicht haltbar sei und Projekte kooperativer Rüstungskontrolle, einschließlich einer Zone, vordringlich seien. Dabei könnte man auch denkbare Schritte Israels zur Sprache bringen, wie sie beispielsweise in diesem Report skizziert wurden. Dass auch Israel nach Auswegen sucht, ist daran deutlich geworden, dass dort trotz berechtigter Skepsis und Bedenken die Teilnahme an der Konferenz 2012 nicht ausgeschlossen wird, und dass am EU-Seminar und einer nachfolgenden Veranstaltung der IAEA Israel auch offiziell hochrangig vertreten war und sich an den Debatten aktiv und konstruktiv beteiligte. Für guten Rat dürfte man dort empfänglich sein, wenn auch sicher nicht jeder Vorschlag umgesetzt wird.

Die regionalen Akteure befinden sich in einem politischen Patt, welches niemandem nützt und das hohe Risiken für die Region beinhaltet. Trotz des tiefen Misstrauens, das das bisherige Scheitern des Friedensprozesses den ohnedies von Ressentiments geprägten wechselseitigen Einstellungen der Akteure hinzugefügt hat, steuern sie auf einen Punkt zu, an dem die Notwendigkeit eines Neustarts unvermeidlich erscheinen wird. Die nukleare Frage und das weitere Problem der Massenvernichtungswaffen können von der Themenpalette eines solchen Neustarts nicht ausgeschlossen werden. Natürlich ist das Problem nicht zu Beginn zu lösen, bevor der gesamte Komplex des Konflikts Stück für Stück bearbeitet wird. Aber auf der Agenda muss es stehen.

Über allen Hoffnungen und guten Absichten hängt indes der Schatten des iranischen Nuklearprogramms und der aggressiven Politik Teherans gegenüber Israel (Müller 2010b). Einem echten politischen Fortschritt steht dieses Hindernis ebenso im Wege wie einem erfolgversprechenden region-weiten Friedensprozess. Verständigungs- und Auslotungsversuche zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn könnten unbeschadet davon beginnen.

Literatur

- Agha, Hussein/Feldman, Shai et al. 2003: Track-II diplomacy. Lessons from the Middle East, London: MIT Press.
- Asseburg, Muriel 2011: Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, Berlin: SWP, S. 17.
- Bauer, Joachim 2008: Prinzip Menschlichkeit. Warum wir von Natur aus kooperieren, 4. Auflage, München: Heyne.
- Cohen, Avner 2010: The Worst Kept Secret: Israel's Bargain with the Bomb, New York, NY: Columbia University Press.
- Crowley, Michael 2008: Verification and National Implementation Measures for a WMDFZ in the Middle East, in: International Relations, Jg. 22, Nr. 3; S. 341.
- Fahmy, Nabil/Patricia Lewis 2011: Possible Elements of a Nuclear Weapons Free Zone in the Middle East, in: Disarmament Forum Nr. 2, S. 39-50.
- Feldman, Shai 1997: Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East, Cambridge: MIT University Press.
- Fetter, Steve 1993: Nuclear Archaeology: Verifying Declarations of Fissile-Material Production, in: Science & Global Security, Jg. 1, Nr. 3, S. 237-259.
- Grossman, Elaine M. 2011: Mideast WMD-Free Zone Inches Forward Amid Gripes About U.S. Role, NTI Global Security Newswire, http://gsn.nti.org/gsn/nw_20110722_9247.php (24.10.2011).
- Honneth, Axel 1992: Kampf um Anerkennung: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Horner, Daniel 2011: Run-Up to Mideast Meeting Shows Fissures, in: Arms Control Today, September.
- Johnson, Rebecca 2009: Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing, Genf: UNIDIR.
- Kane, Chen 2011: The Role of Civil Society in Promoting a WMDFZ in the Middle East, in: Disarmament Forum Nr. 2, S. 51-62.
- Kubbig, Bernd W./Fikenscher, Sven-Erik (Hrsg.) 2011: Arms Control and Missile Proliferation in the Middle East, London: Routledge.
- Landau, Emily 2008: ACRS: What Worked, What Didn't, and What Could Be Relevant for the Region Today, in: Disarmament Forum Nr. 2, S. 13-20.
- Landau, Emily/Simon Stein 2011: 2012 WMDFZ Conference: Assessments from Track II, Tel Aviv, INSS Insight, Nr. 270.
- Müller, Harald 2006: Libyens Selbstentwaffnung. Ein Modellfall?, Frankfurt/M, HSKF-Report Nr. 6.

- Müller, Harald 2008: Zwischen Macht und Gerechtigkeit: Zustand und Perspektiven des nuklearen Nichtverbreitungsregimes, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 49, Nr. 3, S. 425-437.
- Müller, Harald 2010a: Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, Frankfurt/M, HSFK-Report Nr. 3.
- Müller, Harald 2010b: Krieg in Sicht? Das iranische Nuklearprogramm und das Sicherheitsdilemma Israels, Frankfurt/M, HSFK-Standpunkte Nr. 2.
- Müller, Harald 2011: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, Frankfurt/M, HSFK-Standpunkte Nr. 2.
- Prawitz, Jan/James Leonard 1996: A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East, New York/Genf: UNIDIR.
- Rublee, Maria Rost 2009: Nonproliferation Norms. Why States Choose Nuclear Restraint, Athens/London: University of Georgia Press.
- Solingen, Etel 2007: Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East. Princeton, NJ.
- Stein Janice Gross (Hrsg.) 1989: Getting to the Table. The Processes of International Pre-negotiations, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Tal-Landman, Shiri 2011: Confidence Building Measures and the Revival of Israeli-Palestinian Negotiations: Thinking Out of the Box, in: Strategic Assessment, Jg. 14, Nr. 2, S. 57-71.
- US Department of State 2010: Key Facts about the Nuclear Security Summit, Washington, DC: Department of State.
- UN Department of Disarmament Affairs 1991: 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, S. 199.
- Welch, David A. 1993: Justice and the Genesis of War, Cambridge (u.a.): Cambridge University Press.