

# Ein Mittlerer Osten ohne Massenvernichtungswaffen – von der Utopie zum Konzept

ROLF MÜTZENICH

**A**uf der XL. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik griff Bundesaußenminister Joschka Fischer die amerikanische Initiative für einen »Greater Middle East« auf und forderte seinerseits eine transatlantische Initiative für den Nahen und Mittleren Osten. Als ersten Schritt regte der Außenminister dabei einen »gemeinsamen Mittelmeer-Prozess der NATO und der Europäischen Union« an, deren erster Schwerpunkt auf der Entwicklung einer engen politischen Kooperation und Sicherheitspartnerschaft liegen sollte. Dabei müssten, so der Außenminister, »die legitimen Sicherheitsinteressen aller Staaten in der Region (...) in einer auf Transparenz und Verifikation, auf Abrüstung und Rüstungskontrolle beruhenden regionalen Sicherheitskooperation beantwortet werden«.

Eine neue Initiative für einen Friedensprozess im Mittleren Osten tut Not und die Zeit dazu ist reif. Die Region ist nicht zuletzt durch die Terroranschläge des 11. September 2001 wieder verstärkt in die öffentliche Wahrnehmung gerückt. Ihre gravierenden Sicherheitsprobleme, die nicht zuletzt in Form des Terrorismus zunehmend auch Europa und die USA bedrohen, haben besonders das Thema der Proliferation von Massenvernichtungswaffen wieder in den Vordergrund treten lassen.

Die internationalen Bemühungen zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen können in jüngster Zeit auch eine Reihe von Fortschritten vorweisen: So gab die Führung des Iran im November 2003 dem internationalen Druck nach und unterzeichnete das Zusatzprotokoll zum Nichtverbreitungsvertrag (NPT). Weiterhin zeichnete die Regierung in Teheran eine Erklärung zur iranischen Atompolitik. Libyens Staatschef Muammar al Gaddafi verkündete im Dezember 2003 den Verzicht seines Landes auf Massenvernichtungswaffen und legte sein Atomprogramm offen.

Diese Entwicklungen wirken sich zunächst positiv auf die regionale und globale Stabilität aus. Die Atomprogramme in Libyen und Iran haben allerdings auch deutlich gemacht, wie groß der Schwarzmarkt für Bauteile für Atomwaffen ist und welche Brisanz das Thema Proliferation

in der Region hat. Nach Einschätzung des Generaldirektors der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), Mohammed al Baradei, war die Gefahr eines Atomkrieges daher »noch nie so groß wie heute« (Der SPIEGEL 5/2004). In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Region Mittlerer Osten<sup>1</sup> durch ein hohes Konfliktpotenzial und – verstärkt nach dem Ende des Kalten Krieges – durch massive Aufrüstung auszeichnet, besteht eine erhebliche Eskalationsgefahr, die durch die Präsenz von Massenvernichtungswaffen noch problematischer wird. Damit stellt sich erneut die Frage nach der Möglichkeit einer atom- oder massenvernichtungswaffenfreien Zone als Beitrag zu einem Friedensprozess in der Region.

## **Erfahrungen und Initiativen**

Es hat bereits seit 40 Jahren verschiedene Initiativen für eine nuklearwaffenfreie oder eine massenvernichtungsfreie Zone im Mittleren Osten gegeben, die jedoch nicht zum Erfolg geführt haben.<sup>2</sup> Die erste Initiative kam aus Israel, als 1957 sechs von sieben Mitgliedern der israelischen Atomenergiekommission aus Protest gegen die Nuklearwaffenambitionen der Regierung zurücktraten und zwei von ihnen das Committee for Denuclearization of the Arab-Israel Conflict gründeten, das 1962 erstmals öffentlich zur Errichtung einer nuklearwaffenfreien Zone in der Region aufrief. Seit 1974 verabschiedet die UN-Generalversammlung jedes Jahr eine – ursprünglich von Ägypten und dem Iran eingebrachte – Resolution für eine nuklearwaffenfreie Zone (NWFZ) im Mittleren Osten, seit 1980 einstimmig, also mit israelischer Zustimmung. Nachdem der irakische Präsident Saddam Hussein im Jahr 1990 angekündigt hatte, Chemiewaffen zu besitzen und sie im Falle eines israelischen Angriffs auch

- 
1. Unter dem sicherheitspolitischen Subsystem »Mittlerer Osten« sollen hier der üblichen Definition der Region entsprechend die Anrainerstaaten des persischen Golfes, also Iran, die Staaten auf der arabischen Halbinsel inkl. Jemen und Jordanien sowie die Anrainerstaaten des Mittelmeers (Syrien, Israel, Libanon und Ägypten) subsumiert werden.
  2. Derzeit existieren weltweit fünf kernwaffenfreie Zonen (Antarktis, Mittel- und Lateinamerika, Südpazifik, Südostasien, Afrika). Die Mitglieder dürfen weder im Geltungsbereich noch anderswo Kernwaffen entwickeln, bauen, erwerben oder kontrollieren. Sie verzichten ferner auf die Stationierung, den Transport oder den Test von Nuklearwaffen und dürfen auch keinem anderen Staat vergleichbare Aktivitäten auf ihrem Territorium gestatten.

gegen die israelische Zivilbevölkerung einsetzen zu wollen, startete Ägypten eine Initiative für eine massenvernichtungswaffenfreie Zone Mittlerer Osten (Mubarak-Initiative). Nach dem Golfkrieg 1991 griffen auch der Golf-Kooperationsrat und der UN-Sicherheitsrat diese Idee auf.

---

Trotz der bislang fehlgeschlagenen Initiativen besteht eine realistische Chance, dem Ziel einer massenvernichtungswaffenfreien Zone näher zu kommen.

---

Die Frage von Massenvernichtungswaffen war folglich auch ein zentraler Gegenstand der sicherheitspolitischen Verhandlungen im Rahmen der Arms Control and Regional Security Gruppe (ACRS). Von 1992 bis 1995 fanden die ACRS-Gespräche zwischen Israel, 13 arabischen Staaten und einer palästinensischen Delegation statt. Sie endeten schließlich in der Sackgasse, da sich letztlich zwei unvereinbare Positionen gegenüberstanden. Während Israel eine umfassende Friedensregelung als Voraussetzung für Gespräche über atomare Abrüstung forderte, vertraten die arabischen Staaten die genau umgekehrte Position: Sie wollten zuerst über das israelische Nuklearpotenzial sprechen, um erst dann über eine Friedensregelung zu debattieren. Dieses Dilemma spiegelt die fundamental unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen der Akteure: Während Israel sich durch seine Nachbarn nach wie vor existenziell bedroht sieht und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der geringen eigenen strategischen Tiefe an der Nuklearoption als Überlebensgarantie festhält, fühlen sich die arabischen Staaten, die Israel als aggressive, expansiv orientierte Hegemonialmacht sehen, durch das israelische Potenzial bedroht. Einige Akteure streben ihrerseits nach Massenvernichtungswaffen.

Trotz der bislang fehlgeschlagenen Initiativen besteht eine realistische Chance, dem Ziel einer massenvernichtungswaffenfreien Zone näher zu kommen – wenn mit Realismus und Geduld an die Verhandlungen herangegangen wird.

## **Der Mittlere Osten: eine Konfliktkonstellation sui generis**

Auch wenn für einen Rüstungskontrollprozess im Mittleren Osten die Erfahrungen aus dem Ende des Kalten Krieges und des Entspannungsprozesses von Nutzen sein können, so kann man die verschiedenen Initi-

ativen und Schritte nicht einfach kopieren und Eins zu Eins auf die Region übertragen. Die Situation im Mittleren Osten wird durch mehrere Faktoren enorm verkompliziert und ist mit der des Ost-West-Konfliktes nicht vergleichbar:

- ▶ Der Konflikt ist nicht bi-, sondern multipolar. Auch wenn der israelisch-arabische Gegensatz eine Zweiteilung nahe legt, so darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die arabischen Staaten und der Iran keinesfalls als geschlossener Akteur auftreten, sondern in einen Konflikt um die regionale Vorherrschaft verwickelt sind. Außerdem gibt es keine regionale Führungsmacht, die eine Einigung herbeiführen könnte.
- ▶ Das sicherheitspolitische System ist strategisch nicht ausbalanciert. Israel bildet die regional dominante Militärmacht und befindet sich als einziges Land im Besitz von Nuklearwaffen. Durch den Erwerb von U-Booten der Delphin-Klasse ist es zudem bemüht, eine seegestützte Zweitschlagskapazität aufzubauen.
- ▶ Massenvernichtungswaffen haben keinesfalls nur eine abschreckende Wirkung: C-Waffen etwa wurden in der Region bereits mehrfach eingesetzt. Unklar ist, ob die israelischen Atomwaffen allein der Abschreckung dienen. Das Streben nach Massenvernichtungswaffen erfüllt darüber hinaus in den arabischen Staaten und im Iran auch andere Funktionen: Sie bringen den auf Prestige angewiesenen, autoritären Staatsführungen ein für ihre Legitimation notwendiges Ansehen, verschaffen ihnen regionalen und internationalen Respekt und können – wie im Falle der Kurden im Irak unter Saddam Hussein – in internen Konflikten eingesetzt werden.
- ▶ Es gibt keinen territorialen Status quo, sondern nach wie vor ungeklärte Gebietsfragen sowie Versuche, die staatliche Souveränität der Nachbarländer zu untergraben.
- ▶ Es gibt bisher keine regionale multilaterale Institution, die vertrauensbildend wirken könnte.
- ▶ In Fragen der Sicherheit herrscht im Mittleren Osten nach wie vor eine »Nullsummenmentalität« vor, in der Sicherheitsgewinne der anderen Seite als relative Verluste der eigenen Sicherheit gewertet werden. Dieses Denken fördert ein Klima des Misstrauens und macht Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik nahezu unmöglich.
- ▶ Die Beteiligung nicht- bzw. substaatlicher Akteure am Konflikt sowie die massive Präsenz externer Akteure (in erster Linie der USA) erschwert eine regionale, zwischenstaatliche Lösung.

Hinzu kommt, dass die Kapazitäten ungleich verteilt sind. Während Israel der einzige Kernwaffenstaat in der Region ist und als Einziger nicht dem NPT-Regime beigetreten ist, wird von einigen weiteren Staaten der Region vermutet, dass sie über C-Waffen verfügen. Neben Israel sind dies insbesondere Ägypten, Syrien und der Iran. Ägypten und Syrien sind zudem der C-Waffenkonvention ferngeblieben. Libyen ist dem Vertrag erst vor kurzem beigetreten. Israel hat die Konvention zwar unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert. Der Irak besaß in der Vergangenheit Massenvernichtungswaffen und unterhielt ein Atomprogramm. Das Abkommen zum Verbot von B-Waffen wurde von allen Staaten bis auf Syrien und Ägypten ratifiziert.

Es lässt sich also feststellen, dass die internationalen Regimes zur Eingrenzung von Massenvernichtungswaffen in der Region nicht greifen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es notwendig, den Unterschied zwischen einer atomwaffenfreien und einer massenvernichtungswaffenfreien Zone zu betonen. Während ersteres lediglich bedeuten würde, dass Israel seine Atomwaffen aufgibt und andere Länder von nuklearen Ambitionen – sofern vorhanden – Abstand nehmen, umfasst eine massenvernichtungswaffenfreie Zone auch die B- und C-Waffenbestände und -programme.

## **Die Chancen nutzen: Schritte zur Abrüstung im Mittleren Osten**

Trotz widriger Voraussetzungen existiert im Mittleren Osten ein generelles Interesse an einer kooperativen Verbesserung der Sicherheitsposition und Konfliktvermeidung, an das sich anknüpfen ließe. Zur Entschärfung des israelisch-arabischen Konfliktes, zum Abbau von Massenvernichtungswaffen in der Region und zum Aufbau von Vertrauen kann daher Rüstungskontrolle einen Beitrag leisten. Darüber hinaus nähme eine Befriedung der Region den despotischen Regimes mit dem israelisch-arabischen Konflikt ein zentrales Argument, sich gegen Demokratie zu sperren. Eine Beschränkung der regionalen Aufrüstung und die politische Kontrolle bestehender Rüstungspotenziale könnte also den Weg in einen Mittleren Osten ebnen, der nachhaltig friedlich und demokratisch ist.

Es geht dabei, wie oben gezeigt, nicht darum, das Szenario des Kalten Krieges direkt auf die Region zu übertragen. Ein solcher Vergleich spiegelt nicht die Realität des Mittleren Ostens wieder. Aber die Erfahrung

gen, die besonders in Europa während des KSZE-Prozesses gemacht wurden, können auch im Mittleren Osten von Nutzen sein. Ein effektives Rüstungskontrollregime käme dabei nicht nur den mittelöstlichen Gesellschaften zugute, deren Haushalte durch Militärausgaben und regionale Rüstungswettläufe stark belastet werden, sondern es könnte auch die Chance zur Aufnahme von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen in der Region bieten.

Die Chancen dafür stehen nicht gänzlich schlecht: Die sicherheitspolitische Situation Israels hat sich mit dem Ende der Herrschaft Saddam Husseins, der iranischen Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zum Nichtverbreitungsvertrag und dem Verzicht Libyens auf Massenvernichtungswaffen deutlich verbessert. Ob noch eine existenzielle Bedrohung Israels durch die Aggression auswärtiger Staaten besteht, darf zumindest diskutiert werden, nachdem auch Syrien öffentlich von dem Ziel abgerückt ist, den jüdischen Staat zu zerstören und sich stattdessen auf die Forderung nach der Wiederherstellung der Grenzen von 1967 konzentriert.

---

Aufgrund seiner Erfahrungen mit einer überwiegend feindseligen Umgebung, die zudem mehrfach versucht hat, die Existenz des jüdischen Staates auszulöschen, ist das Szenario eines Verzichts auf die Nuklearoption für die israelische Seite schlicht undenkbar.

---

Israel befindet sich also in einer sicherheitspolitisch gestärkten Position wieder und hat nicht zuletzt aufgrund ökonomischer Probleme ein Interesse daran, den Rüstungswettlauf in der Region zu begrenzen. Zudem genießt Israel eine de facto Sicherheitsgarantie und die Unterstützung der Weltmacht USA. Allerdings sollten sich auch die arabischen Staaten und der Iran damit abfinden, dass das israelische Nuklearpotenzial vorerst nicht auf der Agenda von Rüstungsgesprächen zu finden sein wird. Eine solche, die Sicherheitsarchitektur der Region und die Situation Israels fundamental verändernde Entwicklung an den Anfang eines Prozesses zu setzen, der auf gegenseitiges Vertrauen angewiesen ist, wäre eher kontraproduktiv. Aufgrund seiner Erfahrungen mit einer überwiegend feindseligen Umgebung, die zudem mehrfach versucht hat, die Existenz des jüdischen Staates auszulöschen, ist das Szenario eines Verzichts auf die Nuklearoption für die israelische Seite schlicht undenkbar. Dennoch ist das israelische Bekenntnis zum Ziel einer massenvernich-

tungswaffenfreien Zone sicherlich mehr als nur ein Lippenbekenntnis: Eine wirkungsvolle Kontrolle über die Militärbestände in der Region verbunden mit der Perspektive von Abrüstungsschritten würde letztendlich auch für Israel mehr Sicherheit bedeuten.

Wie könnte der Weg zu einer Region Naher und Mittlerer Osten bestellt sein, die letztendlich frei von Massenvernichtungswaffen und den damit verbundenen Eskalationsgefahren ist?

Zunächst sind vertrauensbildende Maßnahmen (VSBM) auf multilateraler Ebene unerlässlich. Auf bilateraler Ebene sind sie teilweise schon durchaus erfolgreich umgesetzt worden: So enthält der Friedensvertrag Israels mit Ägypten Bestimmungen über demilitarisierte Zonen, Verifikationsmechanismen durch Dritte, Frühwarnsysteme und institutionalisierte Gespräche auf Offiziersebene. Auch der Friedensvertrag mit Jordanien beinhaltet vertrauensbildende Maßnahmen und Kooperationsmechanismen, die zwar nicht reibungslos, aber insgesamt doch befriedigend funktionieren und zu einem Vertrauenszuwachs auf beiden Seiten beigetragen haben. Die Wasseraufteilung und der freie Zugang zu Plätzen von religiöser und historischer Bedeutung sind Beispiele hierfür.

Auf multilateraler Ebene wären zunächst institutionalisierte Gespräche denkbar, die eine Bestandsaufnahme der Waffenarsenale zum Ziel haben. Die damit verbundene Einschätzbarkeit der jeweiligen Potenziale ist eine Grundvoraussetzung für gegenseitiges Vertrauen. Im Anschluss daran könnten bestimmte (konventionelle) Waffensysteme thematisiert werden, mit dem Ziel, sie zu begrenzen oder zu reduzieren. Hier müssten die arabischen Staaten von ihrer bisherigen Forderung abrücken, konventionelle Waffen erst nach dem Verzicht auf Massenvernichtungswaffen auf die Agenda zu setzen. Dabei ist es in der Tat wichtig, wie von israelischer Seite mehrfach betont wurde, dass ein zuverlässiges Verifikationsregime installiert wird. Die alarmierenden Nachrichten aus Pakistan oder dem Iran beweisen aus israelischer Sicht die Anfälligkeit des IAEA-Kontrollregimes. Hier besteht in der Tat dringender Reformbedarf.

Ein weiterer Schritt könnte die Entmilitarisierung bestimmter Zonen sein – oder der Abzug offensiver Waffensysteme aus Grenzregionen, um Vertrauen zu schaffen. Wenn schließlich die Abschaffung von Massenvernichtungswaffen thematisiert werden sollte, so könnten Sicherheitsgarantien der USA diesen Schritt insbesondere für Israel erleichtern.

Mit Vorsicht sollte man dagegen Plänen für eine KSZNO begegnen – einer der KSZE analogen Institution für den Nahen Osten. Obgleich sich arabische Politiker bereits für ein solches Forum ausgesprochen und ob-

gleich sich Israel und Jordanien im Friedensvertrag dazu verpflichtet haben, eine solche Institution einzurichten, genießt sie in der arabischen Welt nur wenig Ansehen. Zu deutlich verbindet man damit den KSZE-Prozess, der zu Transparenz, zur Öffnung und letztendlich auch zur Demokratisierung und zum Zerfall der Sowjetunion geführt hat. Die Eliten und autoritären Führer der arabischen Staaten wollen sich ein solches Schicksal naturgemäß ersparen.

Ein großer Vorteil eines solchen Forums wäre jedoch sein genuin regionaler Charakter, der es von jedem Verdacht befreit, ein Versuch externer Akteure zu sein, die Region im eigenen Interesse neu zu ordnen. Letzten Endes kann ein solcher Prozess jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Hauptakteure in der Lage sind, ihr gemeinsames Interesse an Rüstungskontrolle als ersten Schritt zum Frieden zu begreifen.

## **Die Rolle Europas und der Sozialdemokratie**

Im Verbund mit den USA kann Europa diesen Prozess unterstützend begleiten. Die EU genießt bei den Arabern insgesamt ein höheres Ansehen als die USA, die gegenüber Israel als voreingenommen – teilweise parteiisch – gelten. Die Amerikaner wiederum können vor allem auf Israel einwirken, sich auf einen Abrüstungsprozess einzulassen. Auch das Nahostquartett (USA, EU, UNO und Russland) sollte verstärkt in die Bemühungen eingeschaltet werden. Die USA und Europa können diese Entwicklung jedoch niemals steuern, sie muss sich vielmehr aus der Region selbst entwickeln.

Europa kann dabei seine Erfahrungen mit den Rüstungskontrollgesprächen aus dem Kalten Krieg einfließen lassen. Dieser Ansatz ist im Wesentlichen ein sozialdemokratischer. »Wandel durch Annäherung« ging auch im KSZE-Europa nicht von heute auf morgen. Seit den Anfängen der Arbeiterbewegung ist sozialdemokratische Politik durch die Bemühung um Abrüstung und Frieden geprägt. Auch in einer neuen Weltordnung muss die Sozialdemokratie diese Politik nicht nur verteidigen, sondern sie aktiv vorantreiben. Abrüstung und Rüstungskontrolle können trotz aller zweifellos vorhandenen Widerstände und Schwierigkeiten auch im Nahen und Mittleren Osten dazu beitragen, Konflikte einzuhegen und von einer aggressiven Nullsummenmentalität zu einem Verständnis von Sicherheit zu gelangen, das auf Kooperation und guter Nachbarschaft beruht. Einen Versuch ist es alle Mal wert.