

SWP-Studie

Jonas Schneider

Proliferation jenseits von Gegnern und Rivalen

Optionen für die deutsche Nichtverbreitungspolitik
gegenüber Saudi-Arabien



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 21
Dezember 2021, Berlin

- Solange der Atomkonflikt mit Iran nicht nachhaltig gelöst ist, besteht die Gefahr, dass Saudi-Arabien ein eigenes Programm zum Bau von Kernwaffen startet. Das iranische Nuklearabkommen von 2015 wiederherzustellen und voll umzusetzen, würde den Proliferationsdruck auf Riad aber allein nicht beseitigen, sondern nur vorübergehend senken.
- Um die Proliferationsgefahr in der Region einzuhegen, sollten die deutschen und europäischen Anstrengungen zur Rettung des Atomabkommens mit Teheran daher ergänzt werden um gezielte Nichtverbreitungsbemühungen gegenüber Saudi-Arabien. Das ist bisher nicht der Fall.
- Der jetzige Zeitpunkt ist für eine solche Nichtverbreitungspolitik günstig. Im Moment verfügt Saudi-Arabien noch nicht über Anlagen zur Produktion des Spaltmaterials, das für Kernwaffen benutzt werden kann: hochangereichertes Uran oder Plutonium. Künftig möchte Riad aber Uran anreichern.
- Deutschland und Europa stehen mit ihren Nichtverbreitungsbemühungen im Hinblick auf Riad vor der Herausforderung, dass es sich bei dem Königreich um einen »Frenemy« handelt, mit dem westliche Regierungen eng kooperieren. Dies hat zur Folge, dass weichere nichtverbreitungspolitische Instrumente zum Einsatz kommen müssen als etwa bei Nordkorea oder Iran.
- Zu jenen weicheren Optionen, die beim Einhegen saudischer Proliferation erfolgreich sein könnten, zählen Maßnahmen zur militärischen Rückversicherung, eine an Bedingungen geknüpfte Kooperation bei der Kernkraftnutzung, die Verweigerung proliferationsrelevanter Technologien, die Ausübung diplomatischen Drucks und die glaubwürdige Androhung von Sanktionen.
- Wenn Deutschland dazu beitragen will, einer Atomrüstung in Saudi-Arabien entgegenzuwirken, muss es aktiver und systematischer vorgehen. Die Bundesregierung sollte mit ihren engsten Partnern ein konkretes Nichtverbreitungsziel formulieren und bald damit beginnen, es zu verfolgen, damit die weichen Instrumente wirken können. Zudem sollte der Fokus darauf liegen, Einflussmöglichkeiten auf Riad zu maximieren und keineswegs weiter zu beschneiden.

SWP-Studie

Jonas Schneider

Proliferation jenseits von Gegnern und Rivalen

Optionen für die deutsche Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien

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

SWP-Studie 21
Dezember 2021, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2021

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
doi: 10.18449/2021S21

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Der politische Kontext der Proliferationsrisiken
7	Die Proliferationskrise im Iran
8	Trumps Umgang mit Allianzen
9	Der relative Rückzug der USA
10	Zentralisierung der Macht im Inneren
12	Saudi-Arabiens Nuklearprogramm
12	Technologische Fähigkeiten
14	Politische Absichten
15	Worin besteht Deutschlands Interesse?
16	Spezifische Begrenzungen für die Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien
16	Der Zielkonflikt
17	Das einsetzbare Instrumentarium
18	Die diplomatische Vorgehensweise
19	Nichtverbreitungsförderliche Bedingungen
21	Ansätze für eine Einflussnahme
21	Militärische Rückversicherung
23	Regionale Stigmatisierung von Kernwaffen
24	Konditionale zivile Nuklearkooperation
27	Koordinierte Technologieverweigerung
30	Diplomatischer Druck
31	Androhung von Sanktionen
36	Schlussfolgerungen
36	Prioritäten
37	Handlungsempfehlungen
39	Abkürzungen

*Dr. Jonas Schneider ist Wissenschaftler in der Forschungs-
gruppe Sicherheitspolitik*

Proliferation jenseits von Gegnern und Rivalen. Optionen für die deutsche Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien

Im Kontext des Konflikts über das iranische Atomprogramm besteht bei westlichen Regierungen seit langem die Sorge, dass auch Saudi-Arabien Kernwaffen anstreben könnte. Obwohl sich diese Befürchtung durch Aussagen saudischer Repräsentanten seit 2018 als durchaus begründet erwiesen hat, schlug sie sich auf europäischer Seite bisher nicht in systematischen nichtverbreitungspolitischen Reaktionen nieder. Vielmehr haben die Europäer das Risiko einer Folgeproliferation nur als weiteres Argument dafür angeführt, dass die Bemühungen zur Lösung des Atomkonflikts mit Iran verstärkt werden müssen. Die Idee war, dass ein Ende von Teherans Streben nach Kernwaffen entsprechende saudische Absichten hinfällig machen würde. Diesem Ansatz, das Problem saudischer Proliferation ganz in Teheran zu lösen, kam aber die Grundlage abhandeln: Das Atomabkommen mit Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) steht seit dem Ausstieg der USA 2018 immens unter Druck. Aber selbst wenn alle Unterzeichnerstaaten es wieder voll umsetzen sollten, wäre Riads Sorge vor einem nuklear gerüsteten Iran inzwischen wohl nur mit einer Modifizierung des JCPOA beizukommen, die Irans Urananreicherung dauerhaft einschränkt. Dass Teheran dem zustimmt, ist unrealistisch.

Die Studie geht daher der Frage nach, wie Saudi-Arabien selbst bei dieser Prämisse — dass der iranische Atomkonflikt aus Riads Sicht ungelöst bleibt — von einem Kernwaffenbau abgehalten werden kann. Dabei werden in erster Linie Optionen für Deutschland und die wichtigsten europäischen Akteure in der Nichtverbreitungspolitik (Frankreich und Großbritannien) analysiert. Zwar dominieren die USA dieses Politikfeld und europäisches Handeln ist oft transatlantisch eingebettet; angesichts der Schwierigkeit, das Problem zu lösen, sollte auf den Beitrag Europas aber keinesfalls verzichtet werden.

Deutschland steht bei seinen Bemühungen um Nichtverbreitung mit Blick auf Saudi-Arabien vor der Herausforderung, nicht einen »Schurkenstaat« von der Atomrüstung fernzuhalten, sondern einen »Frenemy«: einen traditionellen Freund (*friend*), der sich zuweilen

wie ein Feind (*enemy*) verhält. Riads Handeln stellt Deutschland in einigen Bereichen, wie der Proliferation, vor ernste Probleme, während Berlin und die europäischen Mitstreiter auf anderen Feldern, etwa bei der Terrorismusbekämpfung, eng mit dem Königreich zusammenarbeiten (müssen). Diese Kooperation bedingt, dass sich die westliche Nichtverbreitungspolitik gegenüber dem sehr schwierigen Partner nicht auf dieselben harten Instrumente verlassen kann wie bei Nordkorea und Iran. Ein Umdenken ist nötig.

Für Deutschland und Europa ist es aus drei Gründen wichtig, Optionen einer Politik der nuklearen Nichtverbreitung im Fall Saudi-Arabien auszuloten. Erstens würde eine Dynamik der atomaren Rüstung im Nahen Osten die Stabilität dieser europäischen Nachbarregion weiter beeinträchtigen. Zweitens dürfte ein saudisches Streben nach Kernwaffen Druck auf das Nichtverbreitungsregime ausüben – vor allem dann, wenn die internationale Reaktion zu schwach ausfiele, um Nachahmer abzuschrecken. Drittens ist die Identifikation verfügbarer Instrumente zur Durchsetzung der Nichtverbreitung nützlich für den Umgang mit weiteren möglichen Proliferationskandidaten (wie der Türkei, Ägypten, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Südkorea, Japan und Taiwan).

Den Hauptteil der Studie bildet eine Analyse von sechs verschiedenen nichtverbreitungspolitischen Ansätzen, um saudische Proliferationsabsichten einzuhegen: 1) militärische Rückversicherung; 2) die regionale Stigmatisierung von Kernwaffen; 3) eine an Bedingungen geknüpfte zivile Nuklearkooperation; 4) eine international abgestimmte Verweigerung proliferationsrelevanter Technologien; 5) die Ausübung diplomatischen Drucks sowie 6) die Androhung von Sanktionen.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Deutschland eine aktivere und systematischere Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien betreiben müsste, wenn es einen substantiellen Beitrag zur Verhinderung einer saudischen Atomrüstung leisten will. Der Zeitpunkt für eine solche Neuausrichtung ist noch günstig: Das saudische Atomprogramm befindet sich in einem frühen Entwicklungsstadium; das Land verfügt derzeit über keine Anlagen zur Urananreicherung oder zur Wiederaufbereitung, in denen Spaltmaterial für Kernwaffen produziert werden könnte. Riad hat jedoch bekundet, künftig Uran anreichern zu wollen.

Zu diesem frühen Zeitpunkt wäre es ratsam, dass sich die Bundesregierung für eine Politik der nuklearen Nichtverbreitung gegenüber Saudi-Arabien drei Prioritäten setzt:

Erstens sollte die Bundesregierung ihr Ambitionsniveau anheben. Berlin sollte nicht bloß das Minimalziel verfolgen, dass Riad den Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) nicht verletzt. Das konkrete Nichtverbreitungsziel sollte vielmehr darin bestehen zu verhindern, dass Saudi-Arabien eine sogenannte »latente Nuklearmacht« wird, indem es Anlagen betreibt, in denen es Uran anreichert oder wiederaufbereitet. Dafür müsste Deutschland

- sich mit Frankreich, Großbritannien und den USA darauf verständigen, dieses ambitioniertere Ziel gemeinsam zu verfolgen;
- im Verbund mit diesen Mitstreitern der saudischen Regierung hinter verschlossenen Türen ihr Nichtverbreitungsziel klar kommunizieren;
- in der Öffentlichkeit die heikle Frage umschiffen, ob dieses Ziel die nach dem NPT erlaubte friedliche Nutzung der Kernkraft beeinträchtigt;
- den potentiellen Lieferstaaten Pakistan und China mitteilen, dass Hilfe für eine saudische Urananreicherung oder Wiederaufbereitung als Verletzung von Europas Sicherheit gewertet würde.

Zweitens sollten die auf Saudi-Arabien gerichteten Nichtverbreitungsbemühungen möglichst schnell aufgenommen werden. Für solch ein frühes Eingreifen sind aber exakte und umfassende Informationen über die nuklearen Fähigkeiten und Absichten Riads nötig. Um an diese zu gelangen, sollte die deutsche Regierung

- darauf hinarbeiten, dass Saudi-Arabien das Zusatzprotokoll (Additional Protocol, AP) der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) umsetzt, damit sein Atomprogramm transparent wird;
- den politischen Anstoß geben für eine Intensivierung der nachrichtendienstlichen Kooperation mit ihren europäischen und amerikanischen Partnern zur Frage des saudischen Atomprogramms.

Drittens sollte Deutschland versuchen, seinen Einfluss und seine Verhandlungsmasse gegenüber Riad zu vergrößern. Der Instrumentenkasten zur präventiven Abschreckung von Proliferation sollte ausgebaut, bereits existierende Mechanismen zur Rückversicherung Saudi-Arabiens nicht unnötig geschwächt werden. Dazu sollte die deutsche Politik

- anstreben, ein Sanktionsregime der EU zu entwickeln, welches allen Staaten EU-Strafmaßnahmen im Fall von Proliferation androht;
- ihre Rüstungsexporte an Saudi-Arabien stärker als Instrument der Rückversicherung verstehen und von nicht abgestimmten Rüstungsembargos absehen, die die französische und britische Einflussnahme untergraben.

Der politische Kontext der Proliferationsrisiken

Für die Heimatregion von Saudi-Arabien, den Nahen Osten und Mittleren Osten, sind seit Jahrzehnten politische Faktoren kennzeichnend, die als Triebfedern für die Proliferation von Kernwaffen gelten.¹ Tiefe Rivalitäten und die Neigung, zwischenstaatliche Konflikte gewaltsam auszutragen, sind außerordentlich stark verbreitet. Die Allianzen der USA in dieser Region gründen, anders als in Europa und Ostasien, nicht auf Verträgen. Ihre rückversichernde Wirkung wird daher als geringer eingeschätzt. Dass Israel seit den späten 1960er Jahren über Kernwaffen verfügt, hat entsprechende Ambitionen anderer Staaten verstärkt. Die normative Position, selbst auf Atomwaffen zu verzichten, findet derweil bei vielen Eliten der Region wenig Zuspruch. Ebenso ist der andernorts verspürte Druck, von nuklearer Rüstung abzusehen, um nicht ausländische Investoren zu verschrecken oder Exportchancen zu schmälern, in Ländern des Mittleren Ostens nicht so groß. Denn sie sind wenig in die globale Ökonomie integriert bzw. bieten mit Erdöl und Erdgas gefragte Rohstoffe an.

Aus saudischer Sicht löste die Einigung auf den JCPoA das iranische Proliferationsproblem nicht, sondern sie vertagte es bloß.

Diese aus nichtverbreitungspolitischer Sicht ungünstige Ausgangslage hat sich zuletzt weiter verschlechtert. Vier Faktoren haben das Proliferationsrisiko im Hinblick auf Saudi-Arabien (und andere Frenemies und Verbündete) erhöht: die ungelöste Proliferationskrise mit Iran, US-Präsident Trumps Umgang mit Allianzen, der partielle weltpolitische

Rückzug der USA und die Zentralisierung der Macht in Saudi-Arabien in den Händen von Kronprinz Muhammad bin Salman.

Die Proliferationskrise im Iran

Saudi-Arabien hat bereits den Abschluss des Joint Comprehensive Plan of Action (JCPoA) 2015 äußerst skeptisch beurteilt. Riad sah das Abkommen zwar auch deshalb kritisch, weil es keinerlei Beschränkungen für Irans Regionalpolitik und Raketenprogramme vorsieht. Die nukleartechnischen Bestimmungen des JCPoA bereiteten Saudi-Arabien jedoch ebenso Sorgen. Das Königshaus bewertete es als unbefriedigend, dass Iran eine Kapazität zur Urananreicherung (obgleich vorübergehend in reduziertem Umfang) zugestanden wurde und die meisten Begrenzungen des Atomprogramms nach 15 Jahren auslaufen sollten.² In Riad ist man sich sicher, dass Iran nach Ablauf dieser Frist sein früheres Kernwaffenprogramm fortsetzen wird.³ Mithin löste die Einigung auf den JCPoA aus saudischer Sicht das iranische Proliferationsproblem nicht, sondern sie vertagte es bloß. Zudem sorgt sich Riad, dass dieses Verhandlungsergebnis auch die Türkei zum Aufbau einer eigenen Urananreicherung motivieren könnte.⁴

Vor diesem Hintergrund hatte Saudi-Arabien der Obama-Administration bereits vor Abschluss des

1 Vgl. zum Folgenden Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, Princeton 2007, und Saira Khan, *Nuclear Proliferation Dynamics in Protracted Conflict Regions. A Comparative Study of South Asia and the Middle East*, New York 2003.

2 Vgl. Dan Drolette, Jr., »View from the Inside: Prince Turki al-Faisal on Saudi Arabia, Nuclear Energy and Weapons, and Middle East Politics«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72 (2016) 1, S. 16–24 (22).

3 Vgl. Robert J. Einhorn / Richard Nephew, *The Iran Nuclear Deal: Prelude to Proliferation in the Middle East?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Mai 2016, S. 21, <www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/05/acnpi_20160531_iran_deal_regional_proliferation.pdf> (Zugriff am 4.11.2021, wie auch auf alle folgenden Internetadressen).

4 Vgl. ebd., S. 22.

JCPoA angekündigt, dass es ebenso die Fähigkeit zur Urananreicherung anstreben werde, wenn Teheran daran festhalten dürfe.⁵ Seit 2010 hat das Königshaus außerdem mehrfach erklärt, eine eigene Nuklearrüstung für den Fall anzuvisieren, dass Iran tatsächlich in den Besitz von Kernwaffen gelangt.⁶

Die Erosion des JCPoA nach dem Rückzug der Trump-Administration aus dem Abkommen im Mai 2018 dürfte die saudische Wahrnehmung einer Proliferationsgefahr durch Iran noch verstärkt haben. Zwar unterstützte Riad den Austritt der USA aus dem Abkommen und die damit verknüpfte Wiedereinsetzung (und spätere Verschärfung) der US-Sanktionen gegen Iran sowie dessen Handelspartner. Diese Schritte haben Teheran allerdings nicht zu weiteren Zugeständnissen bewegt. Im Gegenteil: Um selbst Verhandlungsmasse zu gewinnen, hat die Islamische Republik ihre Verpflichtungen aus dem JCPoA seit Mai 2019 sukzessive reduziert. In der Folge hat sich die Zeit, die Iran benötigen würde, um ausreichend waffenfähiges Spaltmaterial für eine Kernwaffe zu gewinnen (*»breakout time«*), stark verringert. Vor dem Ausstieg der USA aus dem JCPoA lag sie oberhalb der Marke von 12 Monaten, nun liegt sie weit darunter.⁷

Selbst wenn sich die USA unter Biden mit Teheran einigen, würde der Proliferationsdruck auf Riad damit nicht beseitigt.

Neben dieser graduellen Erosion ist auch eine rasche Implosion des Abkommens bis hin zum Rückzug Irans aus dem NPT durchaus realistisch.⁸ Ein solcher Schritt würde – selbst wenn Teheran danach kein Kernwaffenprogramm aufnähme – den Proliferationsdruck auf Saudi-Arabien stark erhöhen. Denn er würde für die Islamische Republik nicht nur die zentrale völkerrechtliche Hürde für eine Nuklearbewaffnung aus dem Weg räumen. Ein NPT-Austritt

könnte auch den Abzug aller Inspektoren der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) aus Iran nach sich ziehen. Fortan müssten dann Saudi-Arabien und andere Staaten die nuklearen Fähigkeiten und Absichten Irans ohne die exakten Daten der IAEO beurteilen. Schätzungen auf der Basis von Worst-case-Annahmen dürften dann zunehmen.

Selbst wenn sich die Biden-Administration mit Teheran einigen und Iran sein Nuklearprogramm auf JCPoA-Niveau zurückführen sollte, würde das den Proliferationsdruck auf Riad nicht beseitigen. Denn auch das von Biden angestrebte erweiterte Abkommen würde Iran eine Urananreicherungskapazität prinzipiell zugestehen und deren Umfang nur zeitweilig begrenzen.⁹ Eine solche Befristung lehnt Saudi-Arabien jedoch weiter ab.¹⁰ Außerdem nimmt Riad, wie erwähnt, diese beiden Eckpunkte einer möglichen Einigung zum Anlass, auf eine eigene Urananreicherung hinzuarbeiten.

Trumps Umgang mit Allianzen

US-Präsident Trump vertrat gegenüber den Allianzen der USA eine sehr distanzierte Haltung. Diese speiste sich aus seiner langjährigen Überzeugung, wonach die Kosten-Nutzen-Bilanz dieser Beziehungen für Washington schlecht, für die Verbündeten hingegen exzellent ausfalle. Dass die Sicherheit der Alliierten und die daraus resultierende Stabilität von Schlüsselregionen auch für die USA von Wert seien, erkannte Trump nicht an.¹¹

Ausgehend von seiner Geringschätzung für Allianzen hat Trump zuerst als Kandidat für das Weiße Haus und dann als Präsident zahlreiche bestehende Beistandsversprechen der USA relativiert, indem er sie an die Erfüllung von finanziellen Bedingungen knüpfte. Dieses transaktionale Verständnis amerikanischer Bündnistreue hat bei einigen Nato-Staaten (und bei diversen Alliierten in anderen Weltregionen)

5 Vgl. David E. Sanger, »Saudis Promise to Match Iran in Nuclear Capability«, in: *New York Times*, 14.5.2015, S. A6.

6 Vgl. Yoel Guzansky, »The Saudi Nuclear Genie Is Out«, in: *Washington Quarterly*, 38 (2015) 1, S. 93 – 106 (100).

7 Die exakte Breakout-Zeit ist selbst unter den US-Geheimdiensten strittig, vgl. David E. Sanger/Lara Jakes, »Iran Accused of Hiding Suspected Nuclear Acts«, in: *New York Times*, 20.6.2020, S. A9.

8 Mahsa Rouhi, »Will Iran Follow North Korea's Path and Ditch the NPT?«, *Foreign Policy* (online), 16.3.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/03/16/will-iran-follow-north-korea-path-ditch-npt-nuclear-bomb/>>.

9 Vgl. Yonah Jeremy Bob, »What Would Biden Rejoining the Iran Nuke Deal Mean?«, *Jerusalem Post* (online), 20.5.2020, <<https://www.jpost.com/israel-news/what-would-biden-rejoining-the-iran-uke-deal-mean-analysis-628682>>.

10 Vgl. »Riyadh Wants the »Sunset Clause« to Be Eliminated from Iran Nuclear Deal«, *Iran International* (online), 20.3.2021, <<https://iranintl.com/en/iran-in-brief/riyadh-wants-sunset-clause-be-eliminated-iran-nuclear-deal>>.

11 Vgl. Thomas Wright, »Trump's 19th Century Foreign Policy«, in: *Politico*, 20.1.2016, <www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546>.

große Zweifel aufkommen lassen, ob die USA unter Trump im Ernstfall noch für ihre Sicherheit einstehen würden.¹² In der Vergangenheit war solches Misstrauen gegenüber dem Schutzversprechen der USA eine zentrale Triebkraft für Proliferation bei Bündnispartnern.¹³

Trump hatte seine Forderung nach (höheren) finanziellen Gegenleistungen für den Schutz der USA zwischen 2014 und 2017 auch an Saudi-Arabien gerichtet.¹⁴ Erst nachdem das Königreich neue massive Investitionen und Rüstungskäufe in den USA getätigt bzw. angekündigt hatte, verzichtete der Präsident auf solche Maßregelung und lobte vielmehr die Profitträchtigkeit der Allianz mit Riad.¹⁵

Obwohl Saudi-Arabien bald kein Ziel der bündnispolitischen Kritik Trumps mehr war, blieb das Grundproblem bestehen: Dieser Präsident der Schutzmacht USA sah Alliierte »als Schachfiguren, als Verhandlungsmasse«, so ein japanischer Experte.¹⁶ Als solche konnten sie jederzeit für ein anderes Ziel »geopfert« oder im Rahmen eines besseren Deals – etwa eines »Grand Bargains« mit Nordkorea oder Iran – »verkauft« werden. Rückversichernd wirken solche Pakte für die betroffenen Partner nicht.¹⁷ Da Trumps prinzipielle Allianzskepsis unter den Republikanern fortlebt, werden die daraus resultierenden Zweifel der Partner Washingtons an der Dauerhaftigkeit des

US-Schutzversprechens auch mit der Präsidentschaft von Joe Biden nicht wieder ganz verschwinden.¹⁸

Der relative Rückzug der USA

Der »Trump-Faktor« verstärkte aber bloß die Wirkung struktureller Veränderungen, die die Amtszeit dieses Präsidenten begleiteten und sie überdauerten. Der mit Chinas Aufstieg verknüpfte relative Machtverlust der USA und das Schrumpfen der militärischen Übermacht des Landes im Vergleich zur Volksrepublik nähren in der Welt Zweifel an den US-Sicherheitsgarantien und untergraben so deren proliferationshemmenden Effekt, unabhängig vom Amtsinhaber im Weißen Haus.¹⁹ Zugleich dürfte mit der Verschärfung der amerikanisch-chinesischen Rivalität die Neigung der USA zunehmen, Proliferationstendenzen von Frenemies herunterzuspielen oder zu ignorieren, um gegenüber Peking nicht das eigene »Lager« zu schwächen.²⁰

Washington ist nicht länger bereit, sich umfassend für die Aufrechterhaltung der bisherigen regionalen Ordnung zu engagieren.

Saudi-Arabien ist vom amerikanisch-chinesischen Antagonismus betroffen, weil er den Rückzug der USA aus dem Nahen und Mittleren Osten beschleunigt. Washington ist nicht länger bereit, sich umfassend für die Aufrechterhaltung der bisherigen regionalen Ordnung zu engagieren, angesichts eindeutig wichtigerer Probleme in Asien. Bereits Obamas Iranpolitik entsprang dem Kalkül, den Atomkonflikt zu lösen, um die in der Region gebundenen Kräfte und die strategische Aufmerksamkeit der USA für den

12 Vgl. Marco Overhaus, *Eine Frage der Glaubwürdigkeit. Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (SWP-Studie 15/2019), S. 34, und Kathrin Hille et al., »The Trump Factor: Asian Allies Question America's Reliability«, in: *Financial Times*, 15.6.2020.

13 Vgl. etwa Alexander Lanoszka, *Atomic Assurance: The Alliance Politics of Nuclear Proliferation*, Ithaca/London 2018.

14 Vgl. Stephen Adler/Jeff Mason/Steve Holland, »Exclusive: Trump Complains Saudis Not Paying Fair Share for U.S. Defense«, *Reuters*, 28.4.2017, <www.reuters.com/article/us-usa-trump-mideast-exclusive/exclusive-trump-complains-saudis-not-paying-fair-share-for-u-s-defense-idUSKBN17U08A>.

15 Vgl. Jonathan Chait, »Trump's Bizarre Argument for Saudi Arabia«, in: *New York Magazine*, 17.9.2019, <<https://nymag.com/intelligencer/2019/09/trumps-saudi-arabia-iran-oil-war-corruption.html>>.

16 So Yoichi Funabashi, zit. in: Hille et al., »The Trump Factor« [wie Fn. 12].

17 Vgl. David Kirkpatrick/Ben Hubbard/David M. Halbfinger, »Trump's Abrupt Shifts in Middle East Unnerve U.S. Allies«, in: *New York Times*, 13.10.2019, S. A1.

18 Vgl. Jonathan Kirshner, »Gone But Not Forgotten: Trump's Long Shadow and the End of American Credibility«, in: *Foreign Affairs*, 100 (2021) 2, S. 18–26.

19 Vgl. Pete McKenzie, »America's Allies Are Becoming a Nuclear-Proliferation Threat«, *Defense One*, 25.3.2020, <<https://www.defenseone.com/threats/2020/03/americas-allies-are-becoming-nuclear-proliferation-threat/164057/>>.

20 Vgl. hierzu Eric Brewer, *Toward a More Proliferated World? The Geopolitical Forces that Will Shape the Spread of Nuclear Weapons*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS)/Center for a New American Security (CNAS), September 2020, S. 25f.

»Pivot to Asia« freizumachen.²¹ Trump hat den »Fußabdruck« der USA als Ordnungsmacht weiter reduziert: Aus den Konflikten in Syrien, Jemen und Libyen hielt er das Land heraus. Biden hat nun die Zahl der US-Truppen in der Region noch einmal verringert.²² Führende Nahostexperten der US-Demokraten sehen in der Region inzwischen ebenso keine vitalen amerikanischen Interessen mehr bedroht.²³

Für Saudi-Arabien ist der Rückzug der USA aus der Region Anlass zu großer Sorge. Seine Versuche, aktiv zu verhindern, dass das von Washington hinterlassene Vakuum von Iran gefüllt wird, waren bisher wenig erfolgreich.²⁴ Selbst eines der historischen Kernziele der US-Politik am Golf – die Sicherung der Erdöl- exporte im Sinne der »Carter-Doktrin« – steht seit den Angriffen auf fünf Öltanker und die größte saudische Raffinerie 2019 in Frage: Trumps zurückhaltende Reaktion, dies sei ein Angriff auf Saudi-Arabien und nicht auf Amerika gewesen, deckte sich sogar mit der einhelligen Position des Kongresses zu diesem Vorfall.²⁵ Trotz all der Waffenlieferungen sah man am Golf daher im militärischen Zögern der USA die strategische Entscheidung, Saudi-Arabien sich selbst zu überlassen.²⁶ Diese Folgerung ist übertrieben. In der Forschung gilt aber schon die Perzeption eines strategischen Preisgegeben-Werdens (*abandonment*) bei Alliierten als stark proliferationsfördernd.²⁷

21 Vgl. Trita Parsi, *Losing an Enemy. Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, New Haven, CT, 2017, S. 57–60.

22 Vgl. Gordon Lubold/Warren P. Strobel, »Biden Trimming Forces Sent to Mideast to Help Saudi Arabia«, in: *Wall Street Journal*, 1.4.2021.

23 Vgl. Martin Indyk, »The Middle East Isn't Worth It Anymore«, in: *Wall Street Journal*, 17.1.2020; Aaron David Miller/Richard Sokolsky, »The Middle East Just Doesn't Matter as Much Any Longer«, in: *Politico Magazine*, 3.9.2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/09/03/middle-east-just-doesn-t-matter-as-much-any-longer-pub-82653>>.

24 Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), *Iran's Networks of Influence in the Middle East*, London 2019.

25 Vgl. Nahal Toosi, »Trump's Deference to Saudi Arabia Infuriates Much of D.C.«, in: *Politico*, 16.9.2019, <<https://www.politico.com/story/2019/09/16/saudi-trump-oil-iran-1498147>>.

26 Vgl. David Kirkpatrick/Ben Hubbard, »American Vow to Defend Gulf Is Facing a Test«, in: *New York Times*, 20.9.2019, S. A1; Kirkpatrick et al., »Trump's Abrupt Shifts« [wie Fn. 17].

27 Vgl. Alexandre Debs/Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation*, Cambridge 2017.

Zentralisierung der Macht im Inneren

In Saudi-Arabien hat in den letzten Jahren eine starke Zentralisierung der politischen Macht in den Händen einer einzelnen Person stattgefunden. Muhammad bin Salman – meist nur MBS genannt – hat einen kometenhaften politischen Aufstieg erlebt.²⁸ Nach der Thronbesteigung seines Vaters, König Salman, im Januar 2015 übertrug dieser dem damals 29-jährigen MBS die Leitung des wichtigen Verteidigungsministeriums und die Aufsicht über die Ölwirtschaft. Seitdem ist MBS auch noch zum Kronprinzen und Thronfolger aufgestiegen. Das mächtige Innenministerium und die Nationalgarde wurden mit engen Vertrauten besetzt. MBS kontrolliert alle Machtzentren. König Salman hat dies zugelassen und gefördert. Nach Jahrzehnten, in denen mehrere ranghohe Prinzen gemeinsam die Macht ausübten, ist Saudi-Arabien so faktisch zu einer Ein-Mann-Herrschaft übergegangen.

Aus nichtverbreitungspolitischer Sicht ist die extreme Zentralisierung der Regierungsgewalt in Saudi-Arabien besorgniserregend.

Aus nichtverbreitungspolitischer Sicht ist die extreme Zentralisierung der Regierungsgewalt in Saudi-Arabien besorgniserregend. Die damit einhergehende Abwesenheit von institutionellen Vetospielern begünstigt Proliferation enorm, wie die Geschichte zeigt: Erstens sind zentralisierte Autokratien (wie das heutige Saudi-Arabien) jener Typus von Regimen, die am häufigsten nach Kernwaffen streben – öfter als Demokratien und auch als Autokratien, in denen die Macht breiter verteilt ist. Das liegt daran, dass solche Alleinherrscher bei der Umsetzung ihrer nuklearen Ambitionen auf keinerlei innenpolitische Opposition stoßen.²⁹

Zweitens wurde auch in jenen Kernwaffenstaaten, die als Demokratien gelten, der Beschluss zur Proliferation meist auf wenig demokratische Weise gefällt:

28 Vgl. zum Folgenden Guido Steinberg, *Muhammad bin Salman Al Saud an der Macht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2018 (SWP-Aktuell 71/2018), S. 1–3, sowie Stephan Roll, *Ein Staatsfonds für den Prinzen. Wirtschaftsreformen und Herrschaftssicherung in Saudi-Arabien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (SWP-Studie 13/2019).

29 Vgl. Christopher Way/Jessica L. P. Weeks, »Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation«, in: *American Journal of Political Science*, 58 (2014) 3, S. 705–719.

von nicht-gewählten kleinen Gremien unter Leitung des Regierungschefs, ohne Wissen des Kabinetts, ausgestattet mit Sonderbudgets ohne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament.³⁰ Umgekehrt hat, drittens, in diversen Fällen seit 1980 die Demokratisierung von nuklearpolitischen (und anderen) Entscheidungsprozessen, sprich das Entstehen institutioneller Vetospieler, zu einem Abrücken von Kernwaffenplänen beigetragen.³¹

In Saudi-Arabien fehlen heute diese Hürden gegen Proliferation. Die Kontrolle von MBS über den gesamten Sicherheitsapparat – und über riesige finanzielle Ressourcen – ist, institutionell betrachtet, eine ideale Voraussetzung für ein Kernwaffenprogramm.³²

30 Vgl. Jacques E. C. Hymans, »Veto Players, Nuclear Energy, and Nonproliferation: Domestic Institutional Barriers to a Japanese Bomb«, in: *International Security*, 36 (2011) 2, S. 154 – 189 (157 – 159).

31 Vgl. National Intelligence Council, *The Dynamics of Nuclear Proliferation: Balance of Incentives and Constraints*, September 1985, S. 12 – 14, <<https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb451/docs/8.pdf>>.

32 Vgl. Ronen Dangoor, »The Crown Prince May Build Himself a Nuclear Kingdom«, *The National Interest* (online), 27.11.2018, <<https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/crown-prince-may-build-himself-nuclear-kingdom-37292>>.

Saudi-Arabiens Nuklearprogramm

Nichtverbreitungspolitische Bemühungen gegenüber Saudi-Arabien müssen auf das Nuklearprogramm des Landes abgestimmt sein. Wie fortgeschritten ist der Entwicklungsstand des Programms mit Blick auf die Fähigkeit zum Kernwaffenbau? Und lassen die Worte und Taten der Regierung in Riad auf die Absicht zu einem Kernwaffenbesitz schließen? Die Antworten auf diese Fragen sind von maßgeblicher Bedeutung für die Definition realistischer nichtverbreitungspolitischer Ziele gegenüber Saudi-Arabien.

Technologische Fähigkeiten

Saudi-Arabien zählt zu den nuklearfähigen (*nuclear-capable*) Staaten. Das heißt, es hat aufgrund seiner industriellen Basis, technologischen Expertise und materiellen Ressourcen das *Potential*, die zum Kernwaffenbau nötigen Technologien und Materialien selbst zu produzieren. Zu dieser Kategorie werden etwa 50 Länder gerechnet.³³ An Saudi-Arabiens Zugehörigkeit zu dieser Gruppe ist bis vor wenigen Jahren gezweifelt worden – auch damals schon zu Unrecht.³⁴

33 Diese Zahl schließt die neun Kernwaffenstaaten mit ein. IAEA-Direktor Mohammed El Baradei sprach 2004 von »40 oder mehr Ländern«. Aktuellere Analysen von Sozialwissenschaftlern gehen von 50 bis maximal 60 nuklearfähigen Staaten aus, vgl. Mohammed El Baradei, *Statement to the Forty-eighth Regular Session of the IAEA General Conference*, Wien, 20.9.2004, <<https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-forty-eighth-regular-session-iaea-general-conference-2004>>; Alexandre Debs/Nuno P. Monteiro, »Conflict and Cooperation on Nuclear Nonproliferation«, in: *Annual Review of Political Science*, 20 (2017), S. 332; William Spaniel, *Bargaining over the Bomb. The Successes and Failures of Nuclear Negotiations*, Cambridge 2019, S. 8.

34 Vgl. Jeffrey Lewis, »Sorry, Fareed: Saudi Arabia Can Build a Bomb Any Damn Time It Wants to«, *Foreign Policy* (online), 12.6.2015, <<https://foreignpolicy.com/2015/06/12/>

Entscheidend für die Nichtverbreitungspolitik ist aber, dass Saudi-Arabien heute noch nicht über alle Technologien und Materialien *verfügt*, die zum Bau von Kernwaffen notwendig sind. Dieses weit fortgeschrittene Entwicklungsniveau wird als nukleare Latenz (*latency*) bezeichnet. Als Kriterium dafür, ob ein Land eine solche latente Nuklearmacht ist, gilt der Betrieb von Anlagen, mit denen waffenfähiges Spaltmaterial produziert werden kann: Anlagen zur Urananreicherung (für die Herstellung von hochangereichertem Uran) oder zur Wiederaufbereitung (mit denen Plutonium gewonnen wird). Die Produktion des Spaltmaterials ist der schwierigste und zeitaufwendigste Teil beim Kernwaffenbau. Wer diese Aufgabe gemeistert hat, besitzt den »Schlüssel zur Bombe«. Japan gilt als Paradebeispiel einer latenten Atommacht. Aber auch Iran (sowie sieben weitere Staaten³⁵) fallen in diese Kategorie.

Saudi-Arabiens nukleare Fähigkeiten sind noch weit von denen Irans entfernt.

Saudi-Arabiens nukleare Fähigkeiten sind noch weit von denen Irans (geschweige denn Japans) entfernt. Gleichwohl entwickelt das Land sein Nuklearprogramm mit Entschlossenheit. Ein guter Indikator dafür ist, dass die Ausbildung des wissenschaftlichen Fachpersonals sowohl quantitativ als auch qualitativ rasch voranschreitet.³⁶

sorry-fareed-saudi-arabia-can-build-a-bomb-any-damn-time-it-wants-to/>.

35 Dies sind Ägypten, Algerien, Brasilien, Deutschland, die Niederlande, Südafrika und Südkorea, vgl. Matthew Fuhrmann/Benjamin Tkach, »Almost Nuclear: Introducing the Nuclear Latency Dataset«, in: *Conflict Management & Peace Science*, 32 (2015) 4, S. 443 – 461.

36 Vgl. Sarah Burkhard/Erica Wenig/David Albright/Andrea Stricker, *Saudi Arabia's Nuclear Ambitions and Proliferation Risks*, Washington, D.C.: Institute for Science and Inter-

Neben dem Humankapital baut Saudi-Arabien auch eine nukleare Infrastruktur auf. Ein erster Forschungsreaktor, der vom argentinischen Staatskonzern *Inva* konstruiert wurde, steht in Riad kurz vor der Inbetriebnahme. Mit einer Leistung von 30 Kilowatt (kW) produziert der Reaktor aber nur minimale Plutoniummengen. Ein Proliferationsrisiko geht von ihm damit nicht aus.³⁷

Für die Zukunft seines Atomprogramms hat Riad große Ziele. Von den geplanten 16 Leistungsreaktoren mit jeweils etwa 1000 Megawatt (MW) sollen zunächst zwei errichtet werden.³⁸ Welcher Lieferstaat sie bauen wird, ist noch offen.

Ein Proliferationsrisiko würden diese Großreaktoren nur darstellen, wenn Saudi-Arabien eine Kapazität zur Wiederaufbereitung der Brennstäbe hätte, die aus niedrig angereichertem Uran bestehen. Denn dabei wird Plutonium gewonnen. Eine Anlage dafür plant das Königreich nicht. Im König-Faisal-Forschungszentrum in Riad befinden sich jedoch sogenannte »heiße Zellen«.³⁹ In diesen könnte ebenso Plutonium extrahiert werden. Die Menge hängt von der Zellengröße ab. So verbietet der JCPOA heiße Zellen im Iran, die größer als sechs Kubikmeter sind. Die Größe der Zellen in Riad ist nicht bekannt. Auskunft hierüber musste die Regierung bisher nicht geben, da noch kein Reaktor in Betrieb ist. Eine Klärung ist notwendig.

In Eigenregie könnte sich Saudi-Arabien innerhalb von zehn Jahren alle Technologien zum Bau von Kernwaffen aneignen.

Wirklich bedenklich aus nichtverbreitungspolitischer Sicht ist aber Saudi-Arabiens Interesse an der Urananreicherung. Mit diesem Verfahren könnte Riad nicht nur niedrig angereichertes Uran für Reaktoren, sondern auch hochangereichertes Uran für Waffen

produzieren. Im März 2018 erklärte der damalige Energieminister Falih, sein Land verfüge über große Uranvorkommen, die es ausbeuten wolle. Daher wäre es für Saudi-Arabien »unnatürlich, angereichertes Uran aus einem anderen Land zu importieren, um unsere Reaktoren zu betreiben«.⁴⁰ Die saudischen Uranvorkommen sind ausreichend, um die Erfordernisse eines Kernwaffenprogramms zu decken.⁴¹ Eine Anlage, um das Erz zu Urankonzentrat zu verarbeiten, errichtet Riad derzeit mit chinesischer Hilfe bei Al-Ula.⁴² Unklar ist, wer Saudi-Arabien die Technologie für die Urananreicherung liefern würde. Riad wäre in der Lage, einfache Zentrifugen selbst zu entwickeln. Dies würde jedoch mehr Zeit erfordern.⁴³ In Eigenregie könnte sich das Land, so ein früherer Experte der IAEA, innerhalb von zehn Jahren alle Technologien zum Bau von Kernwaffen aneignen.⁴⁴ Über Mittelstreckenraketen (aus China), die später als Trägersystem für miniaturisierte saudische Atomsprengköpfe dienen könnten, verfügt Riad seit 1987.

In Saudi-Arabiens Fall wird oft spekuliert, es könne auch kurzfristig an Nuklearwaffen aus Pakistan gelangen – als Gegenleistung für seine Finanzhilfen für das pakistanische Programm. Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass ein solcher Deal über die Lieferung einsatzfähiger Kernwaffen besteht.⁴⁵ Denkbar ist hingegen, dass Pakistan das Königreich bei der Beschaffung nuklearer Technologien unterstützt. So könnte der erwähnte Zeitaufwand verkürzt werden.

national Security, 30.3.2017, S. 25–36, <https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/SaudiArabiaProliferationRisks_30Mar2017_Final.pdf>.

³⁷ Vgl. Robert Kelley, »Decision Point. Saudi Arabia's Nuclear Ambitions Test IAEA Framework«, in: *Jane's Intelligence Review*, (Juni 2019), S. 46–51 (49).

³⁸ Vgl. World Nuclear Association, *Nuclear Power in Saudi Arabia*, London, April 2019, <<https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-o-s/saudi-arabia.aspx>>.

³⁹ Vgl. Burkhard et al., *Saudi Nuclear Ambitions* [wie Fn. 36], S. 29.

⁴⁰ Zit. in: David E. Sanger/William J. Broad, »Dissident Killing Muddles a Deal on Nuclear Fuel«, in: *New York Times*, 23.11.2018, S. A1.

⁴¹ Vgl. Burkhard et al., *Saudi Nuclear Ambitions* [wie Fn. 36], S. 35.

⁴² Vgl. Warren P. Strobel/Michael R. Gordon/Felicia Schwartz, »Saudi Arabia, with China's Help, Expands Its Nuclear Program«, in: *Wall Street Journal*, 4.8.2020, S. A1.

⁴³ Vgl. R. Scott Kemp, »The Nonproliferation Emperor Has No Clothes: The Gas Centrifuge, Supply-Side Controls, and the Future of Nuclear Proliferation«, in: *International Security*, 38 (2014) 4, S. 39–78.

⁴⁴ Vgl. Yaroslav Trofimov, »Saudi Arabia Considers Nuclear Weapons to Offset Iran«, in: *Wall Street Journal*, 7.5.2015, <<https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-considers-nuclear-weapons-to-offset-iran-1430999409>> (Zugriff am 4.11.2021).

⁴⁵ Vgl. Mark Fitzpatrick, »Saudi Arabia, Pakistan and the Nuclear Rumor Mill«, in: *Survival*, 57 (2015) 4, S. 105–108.

Politische Absichten

In der Vergangenheit ist Saudi-Arabien schon mehrfach die Absicht nachgesagt worden, Kernwaffen entwickeln zu wollen. Einer dieser Berichte ist glaubwürdig: 1987 zog Riad eine Nuklearrüstung konkret in Betracht. Es erstellte eine Machbarkeitsstudie und begann, Fachpersonal zu rekrutieren – bis König Fahd »kalte Füße« bekam und das Programm Anfang 1988 einstellte, bevor es richtig startete.⁴⁶

Beim heutigen saudischen Atomprogramm ist nicht klar, ob es sich um das Frühstadium eines Projekts handelt, das auf Kernwaffen abzielt (wie 1987), oder um eines mit rein ziviler Intention. Eine Unterscheidung ist wegen des Dual-Use-Charakters nuklearer Technologien unmöglich, solange keine zusätzlichen Erkenntnisse vorliegen, die eine Absicht Riads, atomar aufzurüsten, überzeugend enttarnen.⁴⁷ Solche Beweise sind bisher nicht öffentlich bekannt.

Klar erkennbar ist aber, dass der aktuelle Aufwuchs der technologischen Fähigkeiten mit der Intention verknüpft ist, *zumindest die Option* zum Kernwaffenbau zu erlangen. Dieses Vorgehen – der strategisch gezielte Aufbau von Latenz – wird oft als nukleares »Hedging« (dt. »Absichern«) bezeichnet. Es dient der Risikoabsicherung: Man gelangt an die Schwelle zum Kernwaffenbesitz, ohne den NPT verletzen zu müssen. Sobald das Stadium der Latenz erreicht ist, sind die letzten Schritte zur Bombe relativ schnell zurückgelegt, sollte dies notwendig werden.

Riad hat selbst öffentlich angedeutet, eine *Hedging*-Strategie zu verfolgen. So gestand das Königshaus 2016 ein, der Aufbau seiner nuklearen Fähigkeiten sei darauf abgestimmt, bis zum Auslaufen der wichtigsten Limitierungen des JCPOA für Iran, also bis 2030, kerntechnologisch selbst umfassende Expertise und Infrastruktur zu besitzen.⁴⁸ Klar ist auch, unter welcher Bedingung Riad seine künftige nukleare Option einlösen würde: MBS erklärte 2018 im US-Fernsehen, dass Saudi-Arabien zwar keine Kernwaffen wolle, »aber wenn Iran eine Atombombe entwickelt, dann werden wir zweifellos so schnell wie möglich

folgen«.⁴⁹ Eine Fähigkeit zu so rascher Reaktion erfordert nukleare Latenz.

Beim Inspektionsregime für sein Atomprogramm ist Saudi-Arabien auf maximale Handlungsfreiheit bedacht.

Auch beim Inspektionsregime für sein Atomprogramm ist Saudi-Arabien auf maximale Handlungsfreiheit bedacht. Da das Land bislang keinen Reaktor in Betrieb hat und ein Small Quantities Protocol (SQP) der IAEA umsetzt, hat in Saudi-Arabien noch keine einzige Inspektion stattgefunden.⁵⁰ Mit Inbetriebnahme seines Forschungsreaktors werden Inspektionen zwar verpflichtend. Das von den meisten Staaten akzeptierte IAEA-Zusatzprotokoll (AP) lehnt Riad aber ab.⁵¹ Weil es den Inspektoren mehr Informationen und Zugangsrechte sichert, erschwert das AP das Betreiben *geheimer* Atomanlagen, die nicht kontrolliert werden, enorm. Solche Parallelprogramme waren in anderen Ländern – wie Irak, Brasilien oder Taiwan – das Herz der Kernwaffenentwicklung. Geheime Atomanlagen sind Nichtkernwaffenstaaten, die (wie Saudi-Arabien) dem NPT beigetreten sind, untersagt. Die von Riad präferierten Minimalinspektionen erhöhen die Möglichkeiten für solchen Betrug aber stark.

In der Folge besäße Saudi-Arabien nicht nur die Option, nach Erlangung der Latenz aus dem NPT auszutreten, um den »Schlusspurt« zur Bombe unter öffentlicher Kritik anzutreten (das sogenannte »Break-out«-Szenario). Sondern Riad könnte auch den weniger riskanten Weg wählen, unter Bruch des NPT in Geheimanlagen Kernwaffen herzustellen (das »Sneak-out«-Szenario) und erst aus dem Vertrag auszuschcheiden, wenn deren Bau abgeschlossen ist.

49 Zit. in: »Saudi Crown Prince: If Iran Develops Nuclear Bomb, So Will We«, CBS News, 15.3.2018, <www.cbsnews.com/news/saudi-crown-prince-mohammed-bin-salman-iran-nuclear-bomb-saudi-arabia/>.

50 Vgl. Julian Borger, »Saudi Arabia's First Nuclear Reactor Nearly Finished, Sparking Fears over Safeguards«, in: *The Guardian*, 4.4.2019, <www.theguardian.com/world/2019/apr/04/saudi-arabia-first-nuclear-reactor-nearly-finished-sparking-fears-over-safeguards>.

51 Vgl. U.S. Government Accountability Office, *U.S.-Saudi Nuclear Cooperation: Progress Is Stalled over Nonproliferation Conditions and Agency Management of Negotiations Is Unclear*, Washington, D.C., April 2020, <<https://www.gao.gov/assets/710/705701.pdf>>.

46 Mehrere Quellen stützen diesen Bericht, vgl. Catherine Collins/Douglas Frantz, *Fallout: The True Story of the CIA's Secret War on Nuclear Trafficking*, New York 2011, S. 134f.

47 Vgl. James M. Acton, »The Problem with Nuclear Mind Reading«, in: *Survival*, 51 (2009) 1, S. 119–142.

48 Vgl. Drolette, »View from the Inside« [wie Fn. 2], S. 22.

Grafik 1

Übersicht über das Atomprogramm Saudi-Arabien

	Elementare Kapazitäten		Sensitive Fähigkeiten		Potential für nukleare Latenz	Indikatoren für Intention	
	Uran-vorkommen 	Forschungs-reaktor 	Uran-anreicherung 	Wieder-aufbereitung 	Zeitaufwand für Technologieaufbau 	Nur minimale IAEA-Kontrolle 	»Hedging« [*]
Saudi-Arabien	ja	ja	nein	unklar	10 Jahre	ja	ja

* Mit nuklearem »Hedging« bezeichnet man eine Strategie des gezielten Aufbaus von sowohl zivil als auch militärisch nutzbaren nuklearen Technologien, um damit die Option zum Kernwaffenbau zu erlangen – jedoch ohne diese Option bereits einzulösen.

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Worin besteht Deutschlands Interesse?

Angesichts des frühen Entwicklungsstadiums, in dem sich das saudische Atomprogramm befindet, sollte die deutsche Nichtverbreitungspolitik gegenüber dem Land nicht bloß Minimalziele verfolgen. Es liegt in Deutschlands Interesse, dass Saudi-Arabien erst gar keine nukleare Latenz erlangt. Berlins Ziel sollte daher sein, den Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur nuklearen Wiederaufbereitung in dem Land zu verhindern.

Ein saudischer Verzicht auf Anreicherung und Wiederaufbereitung hätte gegenüber weniger ambitionierten nichtverbreitungspolitischen Zielen – wie dem Verzicht auf Kernwaffenbesitz, auf ein Kernwaffenprogramm oder der Deckelung der Anreicherung – enorme Vorteile: Erstens verhindert nur eine Absage an beide sensitiven Nukleartechnologien, dass Saudi-Arabien zu einer latenten Atommacht werden kann. Dieser Verzicht brächte der Region etwas mehr Stabilität. Ein Vorrücken an die Schwelle zur Bombe würde hingegen das Risiko erhöhen, dass andere Akteure ihre politischen Konflikte mit Saudi-Arabien eskalieren oder neue lostreten.⁵²

Zweitens lässt sich die rote Linie »Keine sensitiven Nuklearanlagen!« in der Praxis einfacher ziehen und kontrollieren als Verbote eines Kernwaffenbesitzes, eines Nuklearwaffenprogramms oder einer bestimm-

ten Anreicherungskapazität.⁵³ Die ersten zwei Alternativen sind unpräzise und kaum verifizierbar: Es gibt keine anerkannte Definition, was genau als Kernwaffe zählt. Muss sie zusammengebaut sein, damit die rote Linie als verletzt gilt? Wenn ja, wie beweist man dies? Der Tatbestand des Kernwaffenprogramms ist noch ungenauer. Zählt bereits ein Anreicherungsprogramm, das ökonomisch wenig Sinn ergibt? Oder müssen Arbeiten an einem Sprengkörper stattfinden? In diesem Fall wäre ein Verstoß sehr schwer zu belegen – auch das IAEA-Zusatzprotokoll hilft dabei nicht. Die Deckelung der Anreicherung wirft hingegen die Frage auf, ob ein inkrementelles Überschreiten der roten Linie die Gefahr real erhöht. Darauf gibt es in der Praxis keine einheitliche Antwort. Das wiederum behindert die Durchsetzung der Verbote. Die rote Linie »Keine sensitiven Nuklearanlagen!« hat diese Präzisions- und Beliebigkeitsprobleme nicht.

⁵² Vgl. Jonas Schneider, »Nuclear Proliferation and International Stability«, in: Klaus Larres/Ruth Wittlinger (Hg.), *Understanding Global Politics: Actors and Themes in International Affairs*, New York 2020, S. 409 – 425 (416f).

⁵³ Vgl. Dan Altmann/Nicholas L. Miller, »Red Lines in Nuclear Nonproliferation«, in: *Nonproliferation Review*, 24 (2017) 3 – 4, S. 315 – 342 (323 – 325).

Spezifische Begrenzungen für die Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien

Verglichen mit den Bemühungen, ein Land wie Nordkorea vom Kernwaffenbau abzuhalten, findet Nichtverbreitungspolitik gegenüber Frenemies in einem anderen Kontext statt. Dieser Umstand spiegelt sich im relativen Stellenwert wider, den das Nichtverbreitungsziel innerhalb der bilateralen Beziehungen einnimmt. Hieraus resultieren spezifische Begrenzungen. Es gibt aber auch Vorteile.

Der Zielkonflikt

Handlungen im Dienste der Nichtverbreitungspolitik stehen im Fall von Frenemies unter dem Einfluss eines intensiven Zielkonflikts zwischen dem Willen, der Norm der Nichtweitergabe von Nuklearwaffen Geltung zu verschaffen, und anderen außenpolitischen Kernanliegen. Während bei Nordkorea eine Durchsetzung des Interesses an Nichtverbreitung mit den übrigen außenpolitischen Zielen leicht in Einklang gebracht werden kann, ist dies gegenüber Frenemies, mit denen enge Kooperationen bestehen, schwieriger. Hier wirken ökonomische Kalküle und/oder bündnispolitische Rücksichten, das regionalpolitische Gewicht des schwierigen Partners und daraus resultierende Abhängigkeiten bremsend auf das Vorgehen.

Der Anreiz für Deutschland, die Kooperation mit Saudi-Arabien nicht gravierend zu beschädigen, ist hoch.

Saudi-Arabien ist für einige EU-Staaten nach wie vor ein wichtiger Energielieferant. Als mächtigster arabischer Akteur ist Riad Partner der deutschen Nahost- und Antiterrorpolitik. Viele Konflikte in der arabischen und islamischen Welt sind ohne die aktive

Mitwirkung des Königreichs kaum zu lösen. Zudem bleiben die USA und auch die Europäer auf das Land angewiesen, solange sie Iran einzudämmen versuchen. Der Anreiz für Berlin, die Kooperation mit Saudi-Arabien nicht gravierend zu beschädigen, ist hoch.

Diese Realpolitik gegenüber Saudi-Arabien ist bei nichtnuklearen Streitthemen bereits jetzt zu erkennen. Nachsicht für Riad zeigte sich zum Beispiel lange in der westlichen Duldung der Kriegführung im Jemen – und in Extremform im Schulterzucken der US-Regierung als Reaktion auf den Mord an dem *Washington Post*-Kolumnisten Jamal Kashoggi im Jahr 2018: Trotz der weitgehend erwiesenen Involvierung des Königshauses würden, so Präsident Trump damals, die USA »ein unerschütterlicher Partner Saudi-Arabiens« bleiben, um die ökonomischen und regionalen »Interessen unseres Landes zu schützen«.⁵⁴

Der Druck auf die westlichen Partner, Riad keinesfalls zu verprellen, dürfte im Zuge einer Verschärfung der amerikanisch-chinesischen Rivalität noch ansteigen. In der Vergangenheit war Washington bereit, bei seiner Nichtverbreitungspolitik Abstriche zu machen, wenn sie sich gegen Alliierte aus Regionen richtete, wo auch die Sowjetunion aktiv war und die USA nicht dominierten.⁵⁵ Im Nahen Osten der 1960er und im Südasien der 1980er Jahre war das der Fall. Dort akzeptierte Washington widerwillig Israels und Pakistans Atomrüstung. Ehemalige US-Beamte fordern bereits, im Hinblick auf die Verbündeten im

⁵⁴ White House, *Statement from President Donald J. Trump on Standing with Saudi Arabia*, 20.11.2018,

<<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-standing-saudi-arabia/>>.

⁵⁵ Vgl. Jeffrey W. Taliaferro, *Defending Frenemies: Alliance Politics and Nuclear Nonproliferation in US Foreign Policy*, Oxford 2019.

heutigen Ostasien im Zweifel erneut »die Geopolitik der Nichtverbreitung vorzuziehen«. ⁵⁶ Mit der Erweiterung des chinesischen Einflusses am Golf und in Zentralasien dürfte diese Kulanz auch gegenüber Riad weiter zunehmen.

Wirkmächtig sind jedoch nicht nur starke konkurrierende Interessen. Hinzu kommt, dass das *absolute* Interesse an der Nichtverbreitung im Fall von Frenemies nicht ganz so hoch ist wie im Fall von Rivalen. Das liegt an der geringeren Betroffenheit von den Folgen eines Kernwaffenerwerbs: Wenn Frenemies Nuklearwaffen entwickeln, resultiert daraus, anders als bei Rivalen, keine direkte militärische Bedrohung. Schaden entsteht »nur« mittelbar: in Gestalt von Nachahmern oder bei Instabilität in der betroffenen Region. Diese Effekte abzuwenden, treibt die westliche Nichtverbreitungspolitik an – selbst gegenüber Alliierten. ⁵⁷ Die Bereitschaft, dafür auch *hohe* Risiken und Kosten zu tragen, fällt dann aber geringer aus.

Verschärft wird der Zielkonflikt noch zusätzlich durch die unterschiedlichen Zeithorizonte. Die im Fall einer nachlässigen Nichtverbreitungspolitik entstehenden Kosten für das NPT-Regime werden erst weit in der Zukunft fällig. Ökonomische und andere Gewinne, die aus der Kooperation mit Frenemies resultieren, können hingegen kurzfristig abgeschöpft werden. Diese Konstellation schafft Anreize, bei diesen schwierigen Partnern die Bearbeitung von Nichtverbreitungsproblemen aufzuschieben.

Das einsetzbare Instrumentarium

Der skizzierte Zielkonflikt hat zur Folge, dass das Spektrum der gegenüber Frenemies einsetzbaren nichtverbreitungspolitischen Instrumente eingeschränkt ist. Die Drohung mit Militärschlägen gegen Atomanlagen – wie sie alle jüngeren US-Regierungen mit Zustimmung von London, Paris und auch Berlin an Iran gerichtet haben ⁵⁸ – steht dann nicht zur Debatte. Im Hinblick auf Saudi-Arabien scheint selbst Israel erstmals nicht bereit zu sein, zur Not

militärisch gegen ein Atomprogramm in der Region vorzugehen. ⁵⁹

Weitreichende Handelsembargos, wie die gegen Nordkorea 2017 von Seiten der Vereinten Nationen (VN) verhängten Maßnahmen, sind im Fall von Frenemies ebenso nicht denkbar. Einen breiten internationalen Konsens über solche Sanktionen herzustellen, dürfte angesichts der vielen Vetospieler nicht realistisch sein. Handelsembargos von wenigen oder gar einzelnen Akteuren müssten derweil, um beim Adressaten genügend Kosten für ein mögliches nukleares Umdenken zu generieren, sehr hart ausfallen. Dann würden sie aber auch die eigene Wirtschaft massiv schädigen und potentiell das gesamte bilaterale Verhältnis »begraben«. ⁶⁰ Beides ist unerwünscht.

In Expertenkreisen wird zuweilen angeregt, die USA (und andere Schutzmächte) sollten ihren Verbündeten mit der Einstellung des militärischen Schutzes drohen, um sie von ihren Kernwaffenplänen abzubringen. Solche Drohungen sind jedoch, selbst wenn sie nicht wahrgemacht werden, selbstschädigend: Sie können das Vertrauen des Adressaten in seine(n) Partner zerstören und so die Zusammenarbeit dauerhaft schwächen – zu Lasten der eigenen Außenpolitik und zum Vorteil des gemeinsamen Gegners. Öffentliche Drohungen bergen ferner das Risiko, die politische und ökonomische Stabilität des Bündnispartners zu untergraben, was sogar die Neigung des Gegners, aggressiv einzugreifen, erhöhen kann. ⁶¹ Eingedenk so potentiell katastrophaler Konsequenzen ist die Drohung mit der Kündigung der Allianz äußerst unattraktiv. ⁶²

Als nichtverbreitungspolitisches Mittel gegenüber Frenemies hart an der Grenze, jedoch noch nicht

⁵⁹ Vgl. Jay Solomon, »What Happens When Everyone's Trying to Get Nukes?«, *Tablet*, 4.12.2019, <www.tabletmag.com/sections/israel-middle-east/articles/everyones-trying-to-get-nukes>.

⁶⁰ Vgl. dazu Brewer, *Toward a More Proliferated World?* [wie Fn. 20], S. 23f.

⁶¹ Trump drohte MBS im April 2020 – aber nicht wegen des Atomprogramms, sondern wegen der zu hohen Ölförderung – mit dem Abzug aller US-Truppen aus Saudi-Arabien. Öffentlich bestritt der US-Präsident die Drohung allerdings, vgl. Timothy Gardner et al., »Trump Told Saudi: Cut Oil Supply or Lose US Military Support – Sources«, *Reuters*, 30.4.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-global-oil-trump-saudi-specialreport-idUSKBN22C1V4>>.

⁶² Vgl. Jonas Schneider, »Beyond Assurance and Coercion: US Alliances and the Psychology of Nuclear Reversal«, in: *Security Studies*, 29 (2020) 5, S. 927–963 (935).

⁵⁶ Elbridge Colby, »Choose Geopolitics over Nonproliferation«, *The National Interest* (online), 28.2.2014, <<https://nationalinterest.org/commentary/choose-geopolitics-over-nonproliferation-9969>>.

⁵⁷ Vgl. Nicholas L. Miller, *Stopping the Bomb: The Sources and Effectiveness of US Nonproliferation Policy*, Ithaca 2018, S. 40–94.

⁵⁸ Vgl. Marc Young, »Merkel's Mullah Quandary«, in: *Der Spiegel*, 16.2.2006, <www.spiegel.de/international/germany-and-iran-merkel-s-mullah-quandary-a-401344.html>.

jenseits des Vorstellbaren bewegen sich Sabotageakte. Für so drastische Schritte kämen, anders als bei Gegnern, aber nur wenige Ziele in Betracht: zum Beispiel *verdeckte* Lieferketten oder *geheime* Anlagen, die zur Urananreicherung oder Wiederaufbereitung genutzt werden. Weil diese Infrastrukturen klar den NPT verletzen und ihre Etablierung eine insgeheime militärische Proliferationsabsicht impliziert, hätte der in flagranti erappte Frenemy einen starken Anreiz, auf die Sabotage nicht mit ökonomischer oder diplomatischer Eskalation zu reagieren. Voraussetzung wäre, dass die Sabotage verdeckt erfolgte: Dann können beide Seiten ihr jeweiliges Fehlverhalten abstreiten.⁶³ Von europäischen Staaten sind keine Operationen dieser Art bekannt. Hingegen haben die USA 1979 Sabotageakte gegen die Urananreicherungsanlage ihres pakistanischen Alliierten in Kahuta erwogen – und sofort verworfen, als die Presse davon erfuhr.⁶⁴ Ob die USA gegen Saudi-Arabien auf Sabotage zurückgreifen würden, ist unklar. Israel wäre dazu laut Insidern womöglich bereit.⁶⁵

Beide Seiten, der Frenemy und seine Partner, legen Wert darauf, die Proliferationsfrage aus den internationalen Foren herauszuhalten.

Die diplomatische Vorgehensweise

Neben der Wahl der Mittel ist auch das diplomatische Vorgehen gegen proliferierende Frenemies Begrenzungen unterworfen. Um den Schaden für das bilaterale Verhältnis zu minimieren, legen *beide* Seiten Wert darauf, die Proliferationsfrage aus der Öffentlichkeit und aus den internationalen Foren herauszuhalten. Die Einwirkungsversuche erfolgen viel stärker informell, bilateral und geheim als bei Rivalen.

Das spezifische Prozedere zeigt sich beim Umgang mit Hinweisen auf geheime Anlagen und mögliche militärische Dimensionen eines Atomprogramms. Bei nichtbefreundeten Proliferateuren geben westliche Staaten ihre nachrichtendienstlichen Erkenntnisse

häufig an die IAEA weiter. Dies geschieht diskret, kann aber zu einer späteren Anklage des verdächtigten Landes im IAEA-Gouverneursrat oder gar im VN-Sicherheitsrat führen. Handelt es sich hingegen um verfängliche Informationen über Verbündete, teilen Staaten ihr Wissen kaum mit der IAEA.⁶⁶ Die Kontrolle über die Information und den allianzpolitischen Schaden, den sie anrichten könnte, erhält Vorrang vor der bestmöglichen Aufklärung. Internationale Pressekonferenzen wie jene von 2002 und 2009, auf denen die iranischen Urananreicherungsanlagen in Natanz und Fordow vor aller Welt enttarnt wurden, oder Benjamin Netanyahus Präsentation 2018 über Teherans »Atomarchiv« sind im Fall von Frenemies erst recht undenkbar. Sie kämen einer öffentlichen Demütigung des erappten schwierigen Partners gleich: Gedankenspiele in der US-Regierung 1979, das geheime pakistanische Kernwaffenprogramm publik zu machen, wurden schnell verworfen, um nicht das bilaterale Verhältnis zu beschädigen.⁶⁷

Wenn begründete Zweifel bestehen, ob ein Frenemy rein friedliche nukleare Absichten hegt, werden diese in streng vertraulichen bilateralen Gesprächen auf hoher politischer Ebene erörtert. In der Vergangenheit haben primär die USA diese Rolle übernommen. Amerikanische Regierungen haben suspekt nukleare Aktivitäten Israels, des Schah-Regimes im Iran, Taiwans, Südkoreas, Südafrikas und Pakistans über Jahre hinweg bilateral intensiv thematisiert.⁶⁸ Teilweise richteten sich Washingtons Bemühungen zusätzlich an die europäischen Lieferstaaten dieser Länder, oder die USA koordinierten ihr Vorgehen mit einzelnen verbündeten Drittstaaten

⁶³ Vgl. Reid B. C. Pauly, »Deniability in the Nuclear Non-proliferation Regime: The Upside of the Dual-Use Dilemma«, in: *International Studies Quarterly* (i.E.).

⁶⁴ Vgl. Or Rabinowitz, *Bargaining on Nuclear Tests. Washington and Its Cold War Deals*, Oxford 2014, S. 143.

⁶⁵ Vgl. Solomon, »What Happens When Everyone's Trying to Get Nukes?« [wie Fn. 59].

⁶⁶ Vgl. Allison Carnegie / Austin Carson, »The Disclosure Dilemma: Nuclear Intelligence and International Organizations«, in: *American Journal of Political Science*, 63 (2019) 2, S. 269 – 285.

⁶⁷ Vgl. William Burr, »The Carter Administration's »Dammable Dilemma«: How to Respond to Pakistan's Secret Nuclear Weapons Program, 1978 – 1979«, in: *Journal of Cold War Studies*, 23 (2021) 1, S. 4 – 54 (35f).

⁶⁸ Vgl. Or Rabinowitz / Nicholas L. Miller, »Keeping the Bombs in the Basement: U.S. Nonproliferation Policy toward Israel, South Africa, and Pakistan«, in: *International Security*, 40 (2015) 1, S. 47 – 86, sowie Miller, *Stopping the Bomb* [wie Fn. 57].

Grafik 2

Perspektivwechsel: Nichtverbreitungspolitik gegenüber Rivalen und gegenüber Frenemies

	Adressat der Nichtverbreitungspolitik	
	Rivalen und Gegner	Frenemies
Wie stark konkurriert NV mit anderen Interessen?	schwach 	stark 
Welche NV-Instrumente dominieren?	zwangsbasierte Instrumente 	kooperative Instrumente 
Wie ist die diplomatische Vorgehensweise?	formal, multilateral, öffentlich 	informell, bilateral, geheim 

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

wie Großbritannien.⁶⁹ All diese Nichtverbreitungsanstrengungen fanden aber abseits der IAEO und der VN statt, und die Öffentlichkeit erfuhr von den »Sünden« der Frenemies nur inoffiziell, selten und oft erst Jahre später.

Die Möglichkeit, die Öffentlichkeit und die internationale Gemeinschaft zu mobilisieren, besteht bei schwierigen Partnern nicht.

Diese vertrauliche und informelle Vorgehensweise hat auch Implikationen für das verfügbare Instrumentarium: Die Möglichkeit, die Öffentlichkeit und die internationale Gemeinschaft zu mobilisieren und so nichtverbreitungspolitischen Druck auszuüben, besteht bei schwierigen Partnern nicht. Multilaterale Sanktionen der VN, selbst wenn sie schwach und dadurch nicht selbstschädigend ausfallen, sind ebenso keine Option. Stattdessen liegt der Fokus auf bilateralen Anreizen und Druckmitteln. Eine breitere internationale Zusammenarbeit gegen einen proliferierenden Frenemy findet primär durch Instrumente statt, bei denen sich Regierungen informell und unter

größter Verschwiegenheit abstimmen können,⁷⁰ etwa bei der Verweigerung des Exports bestimmter Technologien.

Nichtverbreitungsförderliche Bedingungen

Den substantiellen und prozeduralen Begrenzungen stehen auch Bedingungen gegenüber, die das Erreichen von Nichtverbreitungszielen bei Frenemies begünstigen. Sie ergeben sich aus dem engen bilateralen Verhältnis.

Wenn ein Staat intensive Beziehungen mit Deutschland, Europa und den USA unterhält, ist dies in der Regel mit einer größeren Präsenz dieser Partner im betreffenden Land und mit einer Vielfalt von Kontakten zwischen Vertretern beider Seiten verbunden. Ein so dichtes Geflecht an Beziehungen bietet günstige Voraussetzungen für die geheimdienstliche Aufklärung von Proliferationsaktivitäten: Persönliche Netzwerke gestatten Einblicke in Motive und Entscheidungsprozesse und erleichtern die Anwerbung von menschlichen Quellen. Derartiges Insiderwissen

⁶⁹ Vgl. Peter Tzeng, »Nuclear Leverage: U.S. Intervention in Sensitive Technology Transfers in the 1970s«, in: *Nonproliferation Review*, 20 (2013) 3, S. 473–492; Malcom M. Craig, *America, Britain and Pakistan's Nuclear Weapons Programme 1974–1980. A Dream of Nightmare Proportions*, Cham 2017.

⁷⁰ Vgl. Andrew J. Coe/Jane Vaynman, »Collusion and the Nuclear Nonproliferation Regime«, in: *Journal of Politics*, 77 (2015) 4, S. 983–997.

zu nuklearen Intentionen ist unersetzbar, um Atomprogramme korrekt einzuschätzen.⁷¹

Das enge Verhältnis mit Frenemies erweist sich ferner als vorteilhaft, wenn es darum geht, auf solche Proliferateure Einfluss zu nehmen. Ökonomische und militärische Abhängigkeiten generieren Verwundbarkeit und damit *potentielle* Sanktionsmacht, die den Nichtverbreitungsforderungen Nachdruck verleiht.⁷² Enge politische Kontakte und das Bewusstsein für geteilte Kerninteressen und Werte bilden zudem die Voraussetzung dafür, dass Proliferateure für rein diplomatische Einflussversuche ihrer Partner und Verbündeten prinzipiell empfänglich sind: Konsens gilt in diesem Fall immer als wünschenswert.⁷³ Bei Gegnern fehlt diese gemeinsame Basis; Übereinstimmung wird dann nicht per se als erstrebenswert erachtet. Zugleich mangelt es zwischen Gegnern oft an materiellen Abhängigkeiten, die zum Druckmittel für die Nichtverbreitungspolitik umfunktioniert werden können.

71 Vgl. Jonas Schneider, »Predicting Nuclear Weapons Proliferation«, in: Andreas Wenger/Ursula Jasper/Myriam Dunn Cavelty (Hg.), *The Politics and Science of Prevision: Governing and Probing the Future*, New York 2020, S. 194–212 (199–204).

72 Vgl. Miller, *Stopping the Bomb* [wie Fn. 57], S. 123–147.

73 Vgl. Jonas Schneider, *Amerikanische Allianzen und nukleare Nichtverbreitung. Die Beendigung von Kernwaffenaktivitäten bei Verbündeten der USA*, Baden-Baden 2016, S. 77f.

Ansätze für eine Einflussnahme

Auch unter den spezifischen Begrenzungen, die das Handeln gegenüber Frenemies kennzeichnen, verbleiben mehrere Möglichkeiten, um nichtverbreitungspolitisch auf Saudi-Arabien einzuwirken. Die Fähigkeit der deutschen und europäischen Politik, zu konkreten Maßnahmen beizutragen, variiert aber deutlich. Die Schärfe der Instrumente und die Empfänglichkeit der Regierung in Riad für diese Mittel unterscheiden sich ebenso. Im Hinblick auf ihre Wirkungsweise schließen sich die Maßnahmen jedoch nicht aus. Sie können komplementär sehr effektiv eingesetzt werden.⁷⁴

Militärische Rückversicherung

Bei diesem Politikansatz geht es darum, eine proliferationshemmende Wirkung auf nuklear ambitionierte Regierungen auszuüben, indem die externen Sicherheitsbedürfnisse dieser Länder befriedigt werden. Der Ausgangspunkt entsprechender Bemühungen ist die Annahme, dass der Wunsch nach eigenen Kernwaffen einer als prekär empfundenen Bedrohungslage entspringt.

Rückversicherung kann bei Frenemies auf zwei Arten und Weisen hergestellt werden, die auch kombinierbar sind: mit Hilfe von *Schutzversprechen*, also der Zusicherung, im Ernstfall militärischen Beistand zu leisten, oder über *Rüstungsexporte*, die die Fähigkeit des Adressaten zur konventionellen Selbstverteidigung erhöhen. Solch eine Stärkung der konventionellen Fähigkeiten wirkt sogar gegenüber einer feindlichen Nuklearmacht abschreckend – etwa dann, wenn diese selbst Angriffe mit konventionellen Waffen erwägt (in der Annahme, wegen ihres Kern-

waffenbesitzes vor Vergeltung gefeit zu sein) oder wenn sie andere aggressive Akteure, etwa substaatliche Gruppen, unterstützt. In beiden Fällen kann eine Erhöhung ihrer konventionellen Kampfkraft (mittels Rüstungslieferungen) Frenemies dazu befähigen, Aggressionen zurückzuschlagen.

Militärische Schutzversprechen werden heute vorrangig von den USA abgegeben. Die nichtverbreitungspolitische Wirksamkeit von Washingtons Sicherheitszusagen ist solide belegt, wenngleich ihr relativer Beitrag zum Erfolg häufig überschätzt wird.⁷⁵ Strittig ist in der Wissenschaft, woraus genau sich die Verlässlichkeit eines Bündnisses mit den USA (und damit ihr proliferationshemmender Effekt) speist: Großes Gewicht wird dem Vorliegen eines formalen Beistandsvertrags eingeräumt.⁷⁶ Aber auch der Dislozierung von amerikanischen Truppen und Kernwaffen auf dem Territorium eines Alliierten wird das Potential zugeschrieben, nukleare Ambitionen dämpfen zu können.⁷⁷

Saudi-Arabien's Bündnis mit den USA weist keine dieser drei klassischen rückversichernden Eigenschaften auf. Eine Erweiterung der Partnerschaft um die genannten Faktoren mit dem Ziel, saudische Zweifel am amerikanischen Schutzversprechen zu zerstreuen und Riads Proliferationsneigung zu dämpfen, wäre in Washington auch kaum durchzusetzen.

Erneut dauerhaft Tausende US-Truppen in Saudi-Arabien zu stationieren, wie es von 1990 bis 2003 schon einmal der Fall war, würde ernste Fragen aufwerfen. Die damalige US-Präsenz hatte Al-Qaida als

⁷⁴ Vgl. Jonas Schneider, »Nukleare Nichtverbreitung: Was bewirkt den globalen Verzicht auf Kernwaffen?«, in: Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen (Hg.), *Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen*, Opladen 2017, S. 77–90 (87).

⁷⁵ Für Belege und zum relativen Beitrag siehe Schneider, *Amerikanische Allianzen und nukleare Nichtverbreitung* [wie Fn. 73].

⁷⁶ Vgl. Philipp C. Bleek/Eric B. Lorber, »Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation«, *Journal of Conflict Resolution*, 58 (2014) 3, S. 429–454.

⁷⁷ Vgl. Lanoszka, *Atomic Assurance* [wie Fn. 13]; Dan Reiter, »Security Commitments and Nuclear Proliferation«, in: *Foreign Policy Analysis*, 10 (2014) 1, S. 61–80.

Argument zur Rekrutierung von Mitgliedern gedient; die Irak-Invasion machte US-Truppen in der Region noch unpopulärer. Der Abzug der amerikanischen Soldaten 2003 befreite das Königshaus innenpolitisch von einer Last. Zwar wurde Ende 2019 erstmals wieder ein größeres US-Kontingent (2500 Soldaten) nach Saudi-Arabien verlegt – ein Zeichen dafür, dass Riad die mit einer Präsenz verknüpften Risiken heute offenbar entspannter betrachtet;⁷⁸ das Pentagon zog diese Truppen aber im Mai 2020 wieder ab: offiziell, weil die Gefahr iranischer Angriffe gebannt war. Wichtiger dürfte indes gewesen sein, dass die in Saudi-Arabien genutzten Waffensysteme dem US-Militär in Ostasien fehlten. Obendrein geriet im April 2020 infolge des von Riad angezettelten Ölpreiskriegs die US-Präsenz im Kongress in die Kritik: Mehrere Senatoren forderten den Abzug aller Truppen.⁷⁹ Ohnehin hatte Riad die Kosten der Stationierung (500 Mio. US-Dollar) voll übernehmen müssen.⁸⁰ Eine so kurze Dislozierung, zumal auf transaktionaler Basis, wirkt kaum rückversichernd und substituiert keinesfalls ein eigenes Kernwaffenarsenal. Die Probleme mit dem Kongress lassen zudem erahnen, wie schwierig es für das Weiße Haus heute wäre, eine permanente Truppenstationierung im Königreich durchzusetzen. Die Idee, zur Rückversicherung Riads US-Kernwaffen nach Saudi-Arabien zu verlegen, entbehrt schon deshalb jeder Grundlage.⁸¹

Für eine vertragliche Fixierung des Schutzversprechens der USA müsste die hohe Hürde einer Zweidrittelmehrheit im US-Senat überwunden werden. Dies wiederum würde voraussetzen, dass sich Washington die Konflikte der Region in einem Maße zu eigen macht, wie es die USA immer vermieden haben – sogar mit Blick auf Israel (das sich 1963 erfolglos um eine vertragliche Schutzgarantie der

USA bemüht hat). Saudi-Arabien hat zuletzt im April 2015, kurz vor Abschluss des JCPOA, Interesse an einem Verteidigungspakt mit den USA bekundet.⁸² Zu solch einem Bündnisvertrag waren die USA aber nicht bereit. Selbst eine nur mündliche Erklärung, dass die Golfmonarchien unter dem »nuklearen Schutzschirm« der USA stünden – was im Konfliktfall eine amerikanische Bereitschaft zur Vergeltung auch mit Kernwaffen impliziert –, lehnte US-Präsident Obama ab.⁸³

Weder die Europäer noch die USA haben die Absicht, Saudi-Arabien ihren militärischen Beistand zu garantieren.

Von den EU-Ländern unterhalten Frankreich und Großbritannien zwar Militärallianzen mit einzelnen arabischen Golfstaaten, nicht jedoch mit Saudi-Arabien.⁸⁴ Die Frage einer Stationierung französischer oder britischer Kampftruppen auf saudischem Territorium stellt sich somit nicht. Kernwaffen im Ausland zu stationieren, war in den Atomdoktrinen beider Länder ohnehin nie vorgesehen.

Weder die Europäer noch die USA haben mithin die Absicht, und Erstere verfügen auch nicht über den Spielraum, Saudi-Arabien ihren militärischen Beistand zu garantieren. Wer versuchen will, Riads nukleare Ambitionen über den Ansatz der Rückversicherung zu dämpfen, müsste sich deshalb auf das Instrument der Rüstungsexporte fokussieren.

Saudi-Arabien hat im Zeitraum von 2016 bis 2020 mehr Waffen importiert als jedes andere Land. Die USA sind dabei der mit Abstand wichtigste Lieferstaat des Königreichs gewesen. Ganze 79 Prozent der saudischen Rüstungskäufe stammten von dort. Großbritannien und Frankreich nahmen mit Anteilen von 9 bzw. 4 Prozent den zweiten und dritten Platz unter Riads Rüstungslieferanten ein. Deutschland landete mit 1,7 Prozent hinter Kanada auf dem fünften Rang.⁸⁵

⁷⁸ Vgl. Jared Malsin, »U.S. Forces Return to Saudi Arabia to Deter Attacks by Iran«, in: *Wall Street Journal*, 26.2.2020, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-forces-return-to-saudi-arabia-to-deter-attacks-by-iran-11582713002>>.

⁷⁹ Vgl. John Hannah/Bradley Bowman, »The Pentagon Tries to Pivot out of the Middle East – Again«, *Foreign Policy* (online), 19.5.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/05/19/military-pivot-middle-east-saudi-arabia/>>.

⁸⁰ Vgl. Simon Henderson, »Has Trump Finally Lost Patience with the Saudis?«, *The Hill*, (online), 8.5.2020, <<https://thehill.com/opinion/international/496769-has-trump-finally-lost-patience-with-the-saudis>>.

⁸¹ Vgl. Kathleen J. McNnis, »Extended Deterrence: The U.S. Credibility Gap in the Middle East«, in: *Washington Quarterly*, 28 (2005) 3, S. 169 – 186 (181).

⁸² Vgl. Helene Cooper, »U.S. Aims to Ease Fears of Arab Allies on Iran«, in: *New York Times*, 2.5.2015, S. A8.

⁸³ Vgl. David E. Sanger/Julie Hirschfeld Davis, »Obama Pledges More Military Aid to Reassure Persian Gulf Allies on Iran Deal«, in: *New York Times*, 15.5.2015, S. A10.

⁸⁴ Vgl. Bruno Tertrais, »Security Guarantees and Extended Deterrence in the Gulf Region: A European Perspective«, in: *Strategic Insights*, 8 (2009) 5, S. 1 – 8 (5).

⁸⁵ Eigene Berechnung auf Basis von Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Arms Transfers Database* (Version vom 15.3.2021), <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>.

Das extensive Waffengeschäft mit Saudi-Arabien wird also von Amerikanern und Europäern dominiert. Das wirft die Frage auf, ob das Volumen dieser Rüstungsverkäufe überhaupt noch gesteigert werden kann: Wenn die bisherigen hohen Exporte nicht rückversichernd gewirkt haben, was könnten westliche Lieferstaaten ihren saudischen Abnehmern noch Zusätzliches bieten?

Riads Interesse gilt hier vor allem Waffensystemen, die sein militärisches Fähigkeitsspektrum signifikant erweitern würden. Aktuell steht etwa die amerikanische F-35, der modernste Kampffjet der Welt, auf der Wunschliste der Saudis. Dessen Verkauf an das Königreich würde jedoch in Washington zu Kontroversen führen, weil ein solcher Deal die qualitative Überlegenheit Israels, das die F-35 als einziges Land der Region schon nutzt, in Frage stellen würde. Denkbar wäre aber die Lieferung einer geringen Stückzahl (etwa: nur acht Flugzeuge). So erhielte die saudische Luftwaffe neue Fähigkeiten gegenüber Iran, die israelische Überlegenheit bliebe aber unangetastet.⁸⁶

Es waren europäische Länder, nicht die USA, die bereits besonders heikle Rüstungsgüter an Saudi-Arabien geliefert haben.

An großen Drohnen von amerikanischen Herstellern ist Riad ebenso interessiert. In der Vergangenheit haben die USA deren Export an Saudi-Arabien abgelehnt. Als Begründung führte Washington an, solche Verkäufe verstießen gegen das internationale »Missile Technology Control Regime« (MTCR), das sich gegen die Verbreitung fortgeschrittener Raketen-technologie richtet. Die Trump-Administration hat sich aber im Juli 2020 von dieser Interpretation des MTCR bezüglich großer Drohnen verabschiedet.⁸⁷

Indes waren es europäische Lieferländer, die bereits in der Vergangenheit besonders heikle Rüstungsgüter tatsächlich an Saudi-Arabien exportiert haben. So hat Großbritannien 2009 mit der Zustimmung Frankreichs den gemeinsam entwickelten luftgestützten Marschflugkörper »Storm Shadow« an das König-

reich verkauft. Dieses Geschäft verstieß gegen die MTCR-Richtlinien. Aus diesem Grund protestierte Washington gegen die Lieferung. London (und Paris) setzten sich jedoch über die Bedenken der USA hinweg. Sie verzichteten nur auf explizite Bestätigungen des Deals, um die Verletzung des MTCR nicht noch zu betonen.⁸⁸

Zum jetzigen Zeitpunkt ist kaum vorhersagbar, welchem Waffensystem Saudi-Arabien in fünf oder zehn Jahren eine rückversichernde Wirkung attestiert. Klar ist aber, dass solche Exporte innenpolitisch unbequem sein können – vor allem für die deutsche Regierung. Bei Lieferungen von Rüstungsgütern an Saudi-Arabien mit dem Ziel, Riad rückzuversichern, könnte es um vollständig in Deutschland entwickelte Waffensysteme gehen (wenn der momentan suspendierte bilaterale Rüstungshandel bis dahin wieder normal verläuft). Wahrscheinlicher ist aber, dass dann Berlins Haltung zu den Rüstungsexporten seiner europäischen Partner relevant würde: Es könnte sich die Frage stellen, ob die Bundesregierung einen von Paris oder London gewollten Export eines gemeinsam entwickelten Waffensystems genehmigen soll, wenn dies zu einem saudischen Kernwaffenverzicht beitragen würde.

Regionale Stigmatisierung von Kernwaffen

Ein zweiter Ansatz der Nichtverbreitungspolitik zielt darauf ab, Kernwaffen in einer bestimmten Region als illegitim zu ächten. Diese Stigmatisierung soll die Attraktivität der Waffen für konkrete Proliferationskandidaten mindern.

Zwei Wege sind denkbar, um durch Stigmatisierung die Haltung einer Regierung zum Erwerb von Kernwaffen zu ändern: Entweder gelingt es, die Entscheidungsträger selbst *von dem normativen Argument zu überzeugen*, dass Nuklearwaffen illegitim sind. Oder die Brandmarkung solcher Waffen *generiert innenpolitischen Druck* auf die nicht überzeugte Regierung, so dass diese ihre Haltung rational aus Gründen des Machterhalts anpasst.

Der Kristallisationspunkt dieses Politikansatzes in der Region ist die Idee, im Nahen Osten eine massen-

⁸⁶ Vgl. Seth J. Frantzman, »Qatar F-35 Request Fraught with Controversy and Challenges«, *Jerusalem Post* (online), 8.10.2020, <<https://www.jpost.com/middle-east/qatar-f-35-request-fraught-with-controversy-and-challenges-analysis-645008>>.

⁸⁷ Vgl. Daryl G. Kimball, »U.S. Reinterprets MTCR Rules«, in: *Arms Control Today*, 50 (2020) 7, S. 32.

⁸⁸ Vgl. Jeffrey Lewis, »Storm Shadow, Saudi, and the MTCR«, *Arms Control Wonk* (online), 31.5.2011, <<https://www.armscontrolwonk.com/archive/204051/saudi-arabia-storm-shadow-the-mtcr/>>.

vernichtungswaffenfreie Zone zu errichten. Seit 1974 hat die VN-Generalversammlung jedes Jahr eine entsprechende Resolution verabschiedet. Auf der NPT-Überprüfungskonferenz 1995 war der Aufruf zur Schaffung einer solchen Zone Bestandteil jener Paketlösung, welche die unbefristete Verlängerung des NPT im Konsens ermöglichte. In der Abschlusserklärung der Überprüfungskonferenz 2010 forderten die Teilnehmer dann die Einberufung einer Regionalkonferenz, die klären soll, wie eine derartige Zone verwirklicht werden könnte. Echte Fortschritte bei der Umsetzung des Anliegens gibt es bisher aber nicht,⁸⁹ unter anderem weil es unrealistisch ist, dass Israel sein Atomarsenal aufgibt.⁹⁰

Die saudische Regierung bekennt sich zu dem Ziel, im Nahen Osten einen massenvernichtungswaffenfreien Raum zu errichten. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die mit den internationalen Bemühungen um die Zone verknüpfte Stigmatisierung von Kernwaffen in absehbarer Zukunft eine spürbare Nichtverbreitungswirkung auf Riad ausübt. Unter den gegebenen Umständen sind beide Wege für eine solche Wirkung auf Saudi-Arabien versperrt.

Im saudischen Königshaus hat die Akzeptanz für Kernwaffen schon vor Jahren zugenommen.

Der Ansatz, auf die Überzeugungskraft des normativen Arguments gegenüber der politischen Führung zu setzen, um das Risiko einer saudischen Nuklearwaffenbeschaffung einzuhegen, erscheint nicht erfolgversprechend. Die oben zitierte Aussage von MBS aus 2018 lässt darauf schließen, dass dieser keine moralischen Bedenken gegen Kernwaffen hegt.⁹¹ Im Königshaus hat die Akzeptanz für diese Waffen schon vor Jahren zugenommen. Bis etwa 2008 ist Saudi-Arabien noch aus Überzeugung für eine kernwaffenfreie Region eingetreten. Die Frage nach eigenen Proliferationsabsichten hatten Vertreter selbst für den Fall

verneint, dass Iran Kernwaffen erlangen sollte.⁹² Im letzten Jahrzehnt, und insbesondere seit Abschluss des JCPOA, hat Riad aber das Projekt der massenvernichtungswaffenfreien Zone klar relativiert: Ein Ziel der saudischen Außenpolitik könne diese erst dann wieder sein, wenn Iran keine nukleare Latenz mehr besitzt.⁹³

Der über innenpolitischen Druck führende Wirkungspfad von Stigmatisierung scheint ebenso ungeeignet, um die Regierung in Riad von ihrem Streben nach einer Kernwaffenoption abzubringen. In Saudi-Arabien findet zwar seit Jahren eine gründliche Debatte über die Frage einer eigenen nuklearen Bewaffnung in der Mainstreampresse und in militärischen Fachjournals statt. Die Diskussion ist aber nicht unabhängig, sondern politisch gelenkt. Anders als bei ökonomischen und sozialen Themen ist es in Angelegenheiten der nationalen Sicherheit für saudische Medien unzulässig, von der Linie des Königshauses abzuweichen.⁹⁴ Somit fehlt es der Nukleardebatte an jeglicher Kontroverse. Sie vermittelt den Eindruck, es bestehe ein nationaler Konsens darüber, dass eigene Kernwaffen als legitime Reaktion auf Irans Atomprogramm gerechtfertigt sind.⁹⁵

Nukleare Rüstungsabsichten im Nahen Osten gezielt zu stigmatisieren, hat als Instrument der Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien keine Aussicht auf Erfolg – zumindest solange Riad die nukleare Latenz Irans fürchtet und sich die politischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern nicht entspannen.

Konditionale zivile Nuklearkooperation

Bei diesem Ansatz stellen Staaten als Anreiz dafür, dass ein anderer ihre nichtverbreitungspolitischen Forderungen erfüllt, eine attraktive Zusammenarbeit

⁸⁹ Vgl. Tomisha Bino, »A Middle Eastern WMD-Free Zone: Are We Any Closer Now?«, in: *Arms Control Today*, 50 (2020) 7, S. 11–16.

⁹⁰ Vgl. Liviu Horowitz/Roland Popp, »A Nuclear-Free Middle East: Just Not in the Cards«, in: *International Spectator*, 47 (2012) 3, S. 1–7 (3–5).

⁹¹ Vgl. hierzu auch Brewer, *Toward a More Proliferated World?* [wie Fn. 20], S. 33.

⁹² Vgl. Norman Cigar, *Saudi Arabia and Nuclear Weapons. How Do Countries Think about the Bomb?*, New York 2016, S. 78–82.

⁹³ Vgl. Nawaf Obaid, »Saudi Arabia Is Preparing Itself in Case Iran Develops Nuclear Weapons«, in: *The Telegraph*, 29.6.2015, <<https://www.belfercenter.org/publication/saudi-arabia-preparing-itself-case-iran-develops-nuclear-weapons>>.

⁹⁴ Vgl. Cigar, *Saudi Arabia and Nuclear Weapons* [wie Fn. 92], S. 7–10.

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 10f, 102–114.

bei der zivilen Nutzung der Kernkraft in Aussicht.⁹⁶ Solche konditionalen Angebote zur Nuklearkooperation beinhalten meist die Lieferung moderner Reaktoren zur Stromerzeugung sowie weitere Technologietransfers und Dienstleistungen zum Aufbau einer nuklearen Infrastruktur. Für seinen Einstieg in die Kernenergie ist Saudi-Arabien auf solche Kooperationen angewiesen.

Es geht darum, Saudi-Arabien die Option der nuklearen Rüstung »abzukaufen«.

Für die Frage, welche Nichtverbreitungsforderungen die Lieferländer stellen, ist es bedeutsam, dass es sich bei Saudi-Arabien nicht um einen Routinekunden, sondern um einen proliferationsverdächtigen Staat handelt. Es geht also darum, Saudi-Arabien diese Rüstungsoption »abzukaufen«,⁹⁷ indem es zu einem Verzicht bewegt wird, der ihm bei möglichen Kernwaffenplänen die Hände bindet. In diesem speziellen Kontext sind die Lieferländer aus diversen Gründen unterschiedlicher Ansicht, wie weit die nichtverbreitungspolitischen Bedingungen für eine Kooperation gehen sollen. Dies gilt auch für jene Staaten, die Riad in die engere Auswahl für eine Zusammenarbeit genommen hat: China, Frankreich, Russland, Südkorea und die USA.

Von diesen stellen die USA die strengsten Nichtverbreitungsforderungen. Die Trump-Administration hat 2018 und 2019 mehrfach erklärt, Saudi-Arabien müsse auf die Nutzung der zwei sensitivsten Technologien – die Urananreicherung und die Wiederaufbereitung – komplett und *rechtsverbindlich* verzichten.⁹⁸ Diese Forderung ist äußerst ambitioniert. Seit 2009, als sich die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) als erstes von weltweit bisher zwei Ländern darauf einließen, wird sie als der nichtverbreitungspolitische »Goldstandard« für Nuklearkooperationen

bezeichnet.⁹⁹ Saudi-Arabien lehnt den Goldstandard als Eingriff in seine Souveränität kategorisch ab. Riad kann sich dies leisten, da die USA der einzige Lieferstaat sind, der den Goldstandard verlangt.¹⁰⁰

In Anbetracht der Aussichtslosigkeit, den Goldstandard durchzusetzen, gab es zuletzt Anzeichen, dass die USA von dieser Lieferbedingung abrücken könnten. So weigerte sich im September 2020 David Hale, Staatssekretär im Außenministerium, öffentlich zu erklären, dass die US-Regierung eine Atomkooperation weiter an Riads Zustimmung zum Goldstandard knüpfe. Die Antwort auf die Frage unterliege der Geheimhaltung, so Hale.¹⁰¹ Von der Biden-Regierung gibt es hierzu noch keine öffentliche Festlegung.

Südkorea besteht nicht auf den Goldstandard. Seoul hat sich jedoch im Mai 2021, nach jahrelangem Drängen der USA, dazu bekannt, fortan von allen Käufern koreanischer Kernkraftwerke die Umsetzung des IAEO-Zusatzprotokolls (Additional Protocol, AP) zu verlangen.¹⁰² Diese Regel würde auch Saudi-Arabien betreffen. Anders als der Goldstandard verbietet das AP die Urananreicherung und Wiederaufbereitung nicht. Es geht aber über die obligatorischen NPT-Kontrollen hinaus, indem es den Inspektoren mehr Rechte gibt, um die friedliche Nutzung allen Nuklearmaterials zu verifizieren. Auch die USA bestehen auf dem AP; aber nicht anstelle, sondern neben dem Goldstandard. Anzeichen, dass Washington auch von dem Anspruch abrücken könnte, dass das AP befolgt wird, gibt es nicht.

Über die exakten nichtverbreitungspolitischen Bedingungen, die die übrigen drei Lieferländer in Riads Auswahl stellen, ist wenig bekannt. In Anbetracht von Frankreichs Exportverhalten in den letzten 20 Jahren ist aber davon auszugehen, dass

⁹⁶ Vgl. Rebecca Davis Gibbons, »Supply to Deny: The Benefits of Nuclear Assistance for Nuclear Nonproliferation«, in: *Journal of Global Security Studies*, 5 (2020) 2, S. 282 – 298.

⁹⁷ So auch Tristan A. Volpe, »Atomic Inducements: the Case for »Buying Out« Nuclear Latency«, in: *Nonproliferation Review*, 23 (2016) 3 – 4, S. 481 – 493.

⁹⁸ Vgl. Ari Natter, »U.S. Says Saudi Must Forgo Enrichment for Nuclear Sharing Deal«, *Bloomberg*, 19.9.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-19/u-s-says-saudis-must-forgo-enrichment-for-nuclear-sharing-deal>>.

⁹⁹ Vgl. Jonas Schneider/Oliver Thränert, »Dual Use«: Der schwierige Umgang mit Urananreicherung, Zürich: Center for Security Studies (CSS), April 2014 (CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik 151), S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. Nicholas L. Miller/Tristan A. Volpe, »Geostrategic Nuclear Exports: The Competition for Influence in Saudi Arabia«, *War on the Rocks* (online), 7.2.2018, <<https://warontherocks.com/2018/02/geostrategic-nuclear-exports-competition-influence-saudi-arabia/>>.

¹⁰¹ Vgl. U.S. Senate Committee on Foreign Relations, *Hearing on US Policy in a Changing Middle East*, Washington, D.C., 24.9.2020, <www.foreign.senate.gov/hearings/us-policy-in-a-changing-middle-east>.

¹⁰² Vgl. Kang Yoon-Seung, »Seoul, Washington to Cooperate on Overseas Nuclear Plant Projects«, *Yonhap*, 22.5.2021, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20210522006300320>>.

Paris von Saudi-Arabien die Umsetzung eines AP fordert, bevor es Reaktoren liefern würde.¹⁰³

Im Gegensatz hierzu könnten Russland und China bereit sein, bei der Entwicklung eines umfassenden Nuklearprogramms in Saudi-Arabien mitzuwirken, selbst wenn Riad das AP weiter ablehnt. Beide Länder haben ihre Stellung auf dem nuklearen Weltmarkt massiv ausgebaut – auch mit Hilfe niedrigerer Nichtverbreitungsstandards.¹⁰⁴ Der russische Staatskonzern *Rosatom* bereitet etwa den Bau eines Atomkraftwerks in Ägypten vor, einem der profiliertesten Gegner des AP.¹⁰⁵ China errichtet derweil in Pakistan weiterhin Reaktoren, obwohl Islamabad kein AP anwendet, den NPT nicht unterzeichnet und Kernwaffen entwickelt und getestet hat. Damit verletzt die Volksrepublik die Richtlinien der Nuclear Suppliers Group (NSG), der sie seit 2004 selbst angehört.¹⁰⁶ Die NSG möchte Exporte verhindern, die zum Kernwaffenbau missbraucht werden können. Sie ist heute das wichtigste internationale Exportkontrollgremium.

Vor diesem Hintergrund gäbe es Anlass zur Sorge, wenn der Zuschlag für den Ausbau des saudischen Atomprogramms an Russland oder China ginge: Keiner der beiden würde Riad wohl von sich aus ein AP abverlangen (mit dem das Risiko von Proliferation in Geheimanlagen gesenkt würde). Dass Peking und Moskau überzeugt werden könnten, bei Saudi-Arabien

auf ein AP zu bestehen, halten Experten für möglich, wenn auch ungewiss.¹⁰⁷

Wenn Riad US-Technologie nutzen möchte, gäbe dies Washington weitreichende Vetorechte gegen eine saudische Urananreicherung und Wiederaufbereitung.

Von den drei westlichen Mitbewerbern würden die USA und – mit Abstrichen – Südkorea das deutsche Interesse an der Nichtverbreitung am besten abbilden, selbst wenn sich Saudi-Arabien dem Goldstandard verweigert und alle drei, also auch Frankreich, das AP gleichermaßen zur Lieferbedingung erklären. Denn die USA sind der einzige Lieferstaat, der sich immer eine weitgehende Mitsprache bei der Nutzung sensibler Technologien vorbehält. So sehen nukleare Kooperationsabkommen, die Washington abschließt (sogenannte »123-Abkommen«), vor, dass nukleares Material vom Partnerstaat nicht ohne die vorherige prinzipielle Zustimmung (*programmatic consent*) der USA angereichert oder wiederaufbereitet werden darf, wenn das Material von den USA geliefert wurde oder mit Hilfe von Nuklearmaterial oder Anlagen produziert wurde, die im Rahmen des 123-Abkommens aus den USA importiert wurden. Wenn Riad also US-Technologie nutzen möchte, gäbe dies Washington weitreichende Vetorechte gegen eine saudische Urananreicherung und Wiederaufbereitung. Dass Riad den *programmatic consent* der USA bekäme, ist sehr unwahrscheinlich.¹⁰⁸

Auch eine saudische Nuklearkooperation mit Südkorea wäre von der amerikanischen Ablehnung betroffen. Denn der Zwang zur Zustimmung der USA besteht wohl gemerkt auch, wenn nur einzelne Teile einer Anlage von amerikanischen Firmen stammen oder auf deren Patenten beruhen. Dies trifft nach Auffassung der US-Regierung auf die Reaktoren zu,

103 Die in jüngerer Zeit erkennbare Bereitschaft Frankreichs, Nukleargüter auch an Iran, die VAE und Libyen zu liefern, ist unter anderem an die Bedingung geknüpft, dass diese das AP umsetzen, vgl. Benoit Pelopidas, »French Nuclear Idiosyncrasy: How It Affects French Nuclear Policies towards the United Arab Emirates and Iran«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (2012) 1, S. 143 – 169 (160 – 162).

104 Vgl. Ariel Levite/Toby Dalton, *Leveling up the Nuclear Trade Playing Field*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 7.9.2017, <<https://carnegieendowment.org/2017/09/07/leveling-up-nuclear-trade-playing-field-pub-73038>>.

105 Vgl. Nevine Schepers, *Russia's Nuclear Energy Exports: Status, Prospects, and Implications*, Brüssel: EU Nonproliferation and Disarmament Consortium, Februar 2019 (Non-Proliferation and Disarmament Papers 61), S. 6, <www.sipri.org/sites/default/files/2019-02/eunpdc_no_61_final.pdf>.

106 Vgl. Mark Hibbs, »Moving Forward on China, Pakistan, and the NSG«, *Arms Control Wonk* (online), 23.6.2011, <<https://www.armscontrolwonk.com/archive/1100228/moving-forward-on-china-pakistan-and-the-nsg/>>.

107 Vgl. Robert J. Einhorn, *U.S. Nonproliferation Cooperation with Russia and China: A Call for Finding Common Ground with Great Power Rivals*, Monterey, CA: James Martin Center for Nonproliferation Studies, Middlebury Institute for International Studies at Monterey, Oktober 2020 (CNS Occasional Paper 48), S. 26, <<https://nonproliferation.org/wp-content/uploads/2020/10/US-Nonproliferation-Cooperation-with-Russia-and-China-1.pdf>>.

108 Vgl. Victor Gilinsky/Henry Sokolski, »The Nonproliferation Gold Standard: The New Normal?«, in: *Arms Control Today*, 49 (2019) 8, S. 12 – 15.

die Südkorea an Saudi-Arabien verkaufen will.¹⁰⁹ Um diese Reaktoren zu erhalten, müsste Riad ein 123-Abkommen mit Washington samt aller Vetorechte abschließen. In der Folge dürfte das Königreich ebenso keine Brennstäbe wiederaufbereiten, die in koreanischen Reaktoren benutzt wurden. Allerdings erlaubt Seoul es Saudi-Arabien generell, solches Uran, das beim Abbau, bei der Aufbereitung und der Umwandlung in Gas nur mit koreanisch entwickelten Geräten in Kontakt war, auf knapp 20 Prozent anzureichern.¹¹⁰ Das ist zwar niedriger als das neunzigprozentige Uran, das für Nuklearwaffen verwendet wird. Aber technisch wäre der Großteil des Weges bis zu der hohen Anreicherungsstufe bereits geschafft. Wenn Saudi-Arabien koreanische Atomtechnik erwirbt, aber zugleich für die Urananreicherung weder koreanische noch amerikanische Technologie nutzt und das Nuklearmaterial dafür weder aus den USA noch aus Südkorea bezogen hat, dann könnte das Königreich dieses Uran sogar ganz legal *beliebig hoch* anreichern. Diese Lücke verschließen kann nur der Goldstandard.

Sollte Frankreich hingegen den Zuschlag für den Bau der saudischen Kernkraftwerke erhalten, würden Riads Optionen bei der Urananreicherung und der Wiederaufbereitung überhaupt keinen derartigen Einschränkungen unterworfen. Dass sich Paris in diesem Wettbewerb durchsetzt, ist jedoch aus ökonomischen Gründen unwahrscheinlich.¹¹¹

Koordinierte Technologieverweigerung

Bei dem zuletzt beschriebenen nichtverbreitungspolitischen Ansatz ging es darum, den Käuferstaat zur freiwilligen Aufgabe seiner technischen Option zum Kernwaffenbau zu bewegen. Wenn diese Bemühun-

gen nicht voll erfolgreich sind – sprich: wenn der Proliferationsverdacht fortbesteht, der Käufer jedoch den Goldstandard ablehnt –, macht eine Technologieverweigerungspolitik Sinn. Diese setzt nicht mehr auf eine Einigung mit dem Käuferland. Sie wäre vielmehr darauf gerichtet, die Zusammenarbeit mit anderen potentiellen Lieferstaaten zu suchen, um mittels einer Koordinierung der jeweiligen Exportpolitiken dem Käuferstaat einzelne Technologien gezielt vorzuenthalten. Im Mittelpunkt stehen auch dabei die Hardware und das Know-how zur Urananreicherung und zur Wiederaufbereitung.

Allenfalls Pakistan, China und Russland dürften bereit sein, sensitive Nukleartechnologien an Saudi-Arabien zu liefern

Grundsätzlich könnten 15 Staaten diese zwei sensitiven Nukleartechnologien exportieren; in so vielen Ländern werden eigene Anlagen zur Urananreicherung oder Wiederaufbereitung betrieben.¹¹² Bereit zu solchen Exporten an Saudi-Arabien dürften davon jedoch – wenn überhaupt – höchstens Pakistan, China und Russland sein.¹¹³ Mit deren Regierungen müsste eine Technologieverweigerung somit primär abgestimmt werden. Die Rahmenbedingungen dafür unterscheiden sich bei den drei Ländern deutlich.

China und Russland gehören, anders als Pakistan, jeweils der NSG an. Deren politisch, aber nicht rechtlich bindende Richtlinien sehen unter anderem vor, dass die in der NSG vertretenen Regierungen beim Export von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie »Zurückhaltung üben«.¹¹⁴ Solche Lieferungen sind somit nicht verboten, aber zumindest stark unerwünscht, insbesondere wenn das Empfängerland noch keine derartige Anlage hat.¹¹⁵ Exportentscheidungen werden aber allein von der Regierung eines

109 Vgl. Matthew Daly, »Energy Chief Perry OKs Deal to Share Nuke Tech with Saudis«, *Associated Press*, 29.3.2019, <<https://apnews.com/article/4c56a4f572964e9ab98b4ebf270268d8>>.

110 Vgl. Victor Gilinsky/Henry Sokolski, »Facing Reality in the US-Saudi Nuclear Agreement: South Korea«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* (online), 10.4.2018, <<https://thebulletin.org/2018/04/facing-reality-in-the-us-saudi-nuclear-agreement-south-korea/>>.

111 Vgl. Dan Yurman, »A Plausible Scenario for Saudi Arabia's Nuclear Energy Plan: Goodbye US AP 1000, Hello China Hualong One via Pakistan«, *Neutron Bytes* (online), 17.2.2019, <<https://neutronbytes.com/2019/02/17/a-plausible-scenario-for-saudi-arabias-nuclear-energy-plan-goodbye-us-ap1000-hello-china-hualong-one-via-pakistan/>>.

112 Vgl. Fuhrmann/Tkach, »Almost Nuclear« [wie Fn. 35].

113 Als weiterer williger Lieferstaat dürfte Nordkorea für Riad allein aus außenpolitischen Gründen ausscheiden.

114 IAEA, *NSG Guidelines for Nuclear Transfers* (INFCIRC/254/Rev.14, Part 1), Wien 2019, S. 2, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1978/infirc254r14p1.pdf>>.

115 Zur Natur dieser »weichen« Ordnung vgl. Jonas Schneider, »Die Regulierung der Weitergabe von sensitiven Nukleartechnologien«, in: Hanns W. Maull (Hg.), *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Studie 21/2017), S. 55 – 72.

Lieferlands getroffen, nicht von der NSG oder von den in ihr vertretenen Staaten gemeinsam.

China hat zwischen 1984 und 1995 Urananreicherungs-technologie an Iran und eine Wiederaufbereitungsanlage an Algerien exportiert. Peking hat zudem in den 1980er Jahren das pakistanische Kernwaffenprogramm mit der Lieferung von Bauplänen für einen Atomsprengkopf und 50 Kilogramm hochangereichertem Uran, genug für zwei Bomben, entscheidend beschleunigt.¹¹⁶ Diese sensitiven Exporte fanden aber statt, bevor China der NSG 2004 beitrug. Dass die Entscheidungsträger in Peking die NSG-Regeln seither verinnerlicht haben, glauben nur wenige Experten.¹¹⁷ Die meisten gehen jedoch trotzdem nicht davon aus, dass die Volksrepublik unter heutigen Bedingungen sensitive Technologien weitergeben würde, etwa an Saudi-Arabien.¹¹⁸ Einige dieser Fachleute glauben aber, die Änderung in Chinas Verhalten in puncto nukleare Exporte sei nur transaktionaler Natur: *Unter veränderten Umständen* müsse deshalb damit gerechnet werden, dass Peking zu seiner früheren Praxis sensibler Atomexporte zurückkehre.¹¹⁹

Um China in eine Politik der Technologieverweigerung einzubinden, gäbe es für Deutschland und seine engsten europäischen Partner drei Ansatzpunkte: Erstens wäre es hilfreich, wenn die übrigen 48 NSG-Staaten (darunter alle EU-Länder) die möglichen Pläne Pekings für den Verkauf sensibler Güter geschlossen ablehnten. Denn Chinas seit den unilateralen Exzessen der Trump-Administration demonstrativ zur Schau getragenes Selbstbild, »Gralshüter« des Multilateralismus zu sein, macht Peking für den Konsensdruck zugunsten gemeinsamer Regeln zumindest

etwas empfänglich.¹²⁰ Zweitens könnten die Europäer ihre zivilkernäre Zusammenarbeit mit China an dessen Regeltreue knüpfen. In den 1990er Jahren ist es den USA so gelungen, Peking zur Beendigung seiner sensitiven Exporte an Algerien und vor allem Iran zu bewegen.¹²¹ Chinas großes Interesse an französischer Atomtechnologie gibt Paris hier einen Hebel in die Hand.¹²² Den dritten Ansatzpunkt liefert das stillschweigende transaktionale Geschäft, auf dem einigen Fachleuten zufolge Chinas Zurückhaltung bei sensitiven Nuklearexporten mit beruht: In der Vergangenheit soll die Gegenleistung der westlichen Staatengemeinschaft in der Begrenzung der Unterstützung – unter anderem im Bereich des Waffenexports – für Taiwans Streben nach Unabhängigkeit bestanden haben.¹²³ Dieser Ansatz würde es nahelegen, die europäische Zurückhaltung bei Rüstungslieferungen an Taiwan in Warnungen an die Adresse Pekings daran zu knüpfen, dass China seinerseits davon absieht, die mittelöstliche Nachbarregion Europas durch sensitive Atomexporte zu destabilisieren.

Moskau hat seit dem Ende der Sowjetunion zwar keine sensitiven Nuklearexporte durchgeführt, dies aber zweimal versucht. So vereinbarte Russland 1995 heimlich mit Iran, dort eine Zentrifugenanlage zur Urananreicherung zu bauen. Erst heftiger Protest der US-Regierung konnte dies verhindern. Ende der 1990er Jahre bahnten staatliche Institute dann Lieferungen von Laserequipment zur Urananreicherung nach Iran an. Auch sie wurden gestoppt.¹²⁴ Einzelne Experten warnen, diese eingefädelten Geschäfte mit Teheran deuteten auf eine generell laxere Exportpraxis des postsowjetischen Russlands hin.¹²⁵ Die meisten sehen jedoch heute keine Gefahr mehr, dass Moskau sensitive Technologie weitergibt – auch aus

116 Vgl. Matthew Kroenig, *Exporting the Bomb: Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons*, Ithaca 2010, S. 197–203.

117 Vgl. Henrik Stålhane Hiim, *China and International Nuclear Weapons Proliferation: Strategic Assistance*, Abingdon/ New York 2019, S. 1f.

118 Vgl. z.B. Eric Brewer, »Knowing When to Walk: What Is the Best Alternative to a Formal US-Saudi Nuclear Agreement?«, *Bulletin of the Atomic Scientists* (online), 4.4.2019, <<https://thebulletin.org/2019/04/known-when-to-walk-what-is-the-best-alternative-to-a-formal-us-saudi-nuclear-agreement/>>, und Fitzpatrick, »Saudi Arabia, Pakistan, and the Nuclear Rumor Mill« [wie Fn. 45], S. 106.

119 Vgl. Henrik Stålhane Hiim, »Counterproliferation Bargaining with the United States: China and the Spread of Nuclear Weapons«, in: *Asian Security*, 14 (2018) 3, S. 303–317 (313).

120 Vgl. Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980–2000*, Princeton, NJ, 2008, S. 99–150.

121 Vgl. Evan S. Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980–2004*, Stanford, CA, 2007, S. 30–96.

122 Vgl. Anthony Klan, »China in »Desperate« New Push for French Nuclear Tech: Intelligence«, *The Klaxon* (Blog), 1.11.2020, <www.theklaxon.com.au/home/francechinanucleardeal/> (Zugriff am 4.11.2021).

123 Vgl. Hiim, »Counterproliferation Bargaining« [wie Fn. 119].

124 Vgl. Robert J. Einhorn / Gary Samore, »Ending Russian Assistance to Iran's Nuclear Bomb«, in: *Survival*, 44 (2002) 2, S. 51–70 (53, 56f.).

125 Vgl. Kroenig, *Exporting the Bomb* [wie Fn. 116], S. 149f.

ökonomischem Kalkül: Russland möchte als größter Anbieter niedrig angereichertes Uran als Brennstoff lieber verkaufen als dass seine Kunden es produzieren. Zudem profitiert Russland davon, der einzige Lieferstaat zu sein, der es seinen Reaktorkäufern anbietet, die benutzten Brennstäbe zurückzunehmen. Könnten die Kunden sie selbst wiederaufbereiten, würde dieser Vorteil relativiert.¹²⁶

Pakistan gilt unter Experten als wahrscheinlichster Lieferant von Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungstechnologie an Saudi-Arabien.

Pakistan wird am ehesten zugetraut, Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungstechnologie weiterzuverbreiten. Das Land gilt unter Experten als wahrscheinlichster Lieferant für Saudi-Arabien (falls Riad sich entscheiden sollte, diese Technologien wirklich zu nutzen und sie dann nicht selbst entwickeln will).¹²⁷ Ursächlich für diese Einschätzung sind zum einen die Exporte von Anreicherungstechnologie an Iran, Nordkorea und Libyen, die das von Pakistans Regierung geschützte Netzwerk um A.Q. Khan zwischen 1987 und 2002 getätigt hat. Die Proliferation von Atomtechnologie an Saudi-Arabien wäre unter anderem möglicherweise als Begleichung jener Schuld zu deuten, die durch Riads Kofinanzierung der pakistanischen Bombe entstanden sei.¹²⁸

Der NSG gehört Pakistan bis heute nicht an. Nach dem Skandal um die Verkäufe seiner Anreicherungstechnologie durch das Khan-Netzwerk hat das Land – auf Drängen der USA – seine Exportkontrollen 2004

den NSG-Richtlinien angepasst.¹²⁹ Diese nationale Vorschrift ist aber revidierbar. Um die nichtverbreitungspolitischen Fortschritte mit Pakistan zu verstetigen, lancierte die Obama-Administration 2015 die Idee, das Land (unter Auflagen) in die NSG aufzunehmen. Die Initiative verlief allerdings im Sande: Pakistan möchte zwar NSG-Mitglied werden, lehnt aber die Auflagen der USA ab.¹³⁰

Dass Pakistan sensitive Nukleartechnologie verkauft, ist damit – anders als die Weitergabe ganzer Atomwaffen – durchaus denkbar. Ein früherer Diplomat des Landes plädiert für zivile Nuklearlieferungen (ohne diese zu spezifizieren) an andere islamische Staaten.¹³¹ Zugleich scheint das saudische Königshaus davon auszugehen, auf »Freunde in Pakistan« zählen zu können, wenn es technologische Unterstützung braucht.¹³² Pakistan hat zwar politische, ökonomische und strategische Anreize, wie ein verantwortungsvoller Atomwaffenstaat zu handeln, der die NSG-Regeln einhält und seine Anreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie nicht an Saudi-Arabien weitergibt;¹³³ doch solange seine Eliten die Nichtverbreitungsnorm nicht verinnerlicht haben, ist es essenziell, dass westliche Regierungen – und dabei kann auch Deutschland eine Rolle spielen – einen Dialog mit Pakistan über Exportkontrolle führen. Nur dann werden sich die Entscheidungsträger in Islamabad laufend vergegenwärtigen, welches die internationalen Erwartungen an verantwortungsvolle Atommächte und welches die drohenden Konsequenzen bei Verfehlungen sind. Zudem dürfte eine solche kontinuierliche Kommunikation es weniger wahrscheinlich machen, dass Pakistan sich von der NSG

126 Vgl. Adam N. Stulberg/Jonathan Darsey, »Moving beyond Self-Restraint: Bilateral Commercial Nuclear Supply and US-Russian Tacit Understanding on Nuclear Security and International Safeguards«, in: Sarah Bidgood/William C. Potter (Hg.), *End of an Era: The United States, Russia, and Nuclear Nonproliferation*, Monterey, CA, 2021, S. 87–130, sowie Robert J. Reardon, »Russia, Iran, and the Nonproliferation Regime«, in: Jeffrey Fields (Hg.), *State Behavior and the Nuclear Nonproliferation Regime*, Athens/London 2014, S. 190–217.

127 Vgl. Colin Kahl/Melissa Dalton/Matthew Irvine, *Atomic Kingdom: If Iran Builds the Bomb, Will Saudi Arabia Be Next?*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2013, S. 23.

128 Vgl. Mark Urban, »Saudi Nuclear Weapons »on Order« from Pakistan«, *BBC News*, 6.11.2013, <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24823846>>.

129 Vgl. Toby Dalton/Michael Krepon, *A Normal Nuclear Pakistan*, Washington, D.C., 2015, S. 30.

130 Vgl. Jonas Schneider, *Ein Nukleardeal für Pakistan?*, Zürich: CSS, März 2016 (CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik 187).

131 Vgl. der frühere UN-Botschafter Munir Akram, »India-Pakistan: Hyphenated«, in: *Dawn*, 13.9.2015, www.dawn.com/news/1206621/india-pakistan-hyphenated.

132 So Prinz Turki al-Faisal in einem Interview 2019, zit. in: David Reid, »US will Not Open Door to Saudi Arabia Building Nuclear Weapons, Deputy Energy Secretary Says«, *CNBC*, 16.2.2019, <<https://www.cnbc.com/2019/02/16/brouillette-us-wont-give-saudi-arabia-key-to-nuclear-weapon-building.html>>.

133 Vgl. Mark Fitzpatrick, *Overcoming Pakistan's Nuclear Dangers*, London: IISS, 2014, S. 147.

und der gesamten Exportkontrollidee frustriert abwendet.¹³⁴

Diplomatischer Druck

Ein weiterer Punkt, an dem nichtverbreitungspolitische Einflussnahme nach Erkenntnissen der jüngsten Forschung gegenüber Frenemies sehr effektiv anknüpfen kann (nicht jedoch gegenüber Rivalen oder Gegnern), ist gezielter diplomatischer Druck. Gemeint ist damit die von den höchsten Entscheidungsträgern eines Landes an eine andere Regierung gerichtete, explizite und nachdrückliche *Aufforderung* – ohne die Androhung materieller Sanktionen –, bestimmte Atomaktivitäten einzustellen oder konkrete nichtverbreitungspolitische Bedingungen zu erfüllen. Untersuchungen zeigen, dass derartiger Druck vor allem gegenüber Eliten wirksam ist, die ihr Land im Verhältnis zu jenen Staaten, die die Forderung stellen, in der Rolle eines Juniorpartners sehen: Sie leisten Gefolgschaft, um den wichtigeren Seniorpartner nicht zu verprellen. Verorten Entscheidungsträger ihr Land indessen auf Augenhöhe mit dem *Demandeur*, verpufft der diplomatische Druck: Er wird dann als anmaßend empfunden und abgelehnt.¹³⁵ Wichtig ist, dass Eliten für das Selbstbild ihres Landes – also die Frage, ob es Juniorpartner ist oder auf Augenhöhe agiert – nicht nur aktuelle materielle Machtressourcen heranziehen, sondern auch Narrative von der historischen oder kulturellen Bedeutung ihrer Nation, die verzerrt sein können. Infolgedessen weicht das Selbstbild mitunter deutlich davon ab, wie die Rolle desselben Landes in der Außenwahrnehmung erscheint.¹³⁶

Das Verhalten und die Äußerungen der wichtigsten Mitglieder des saudischen Königshauses lassen keinesfalls den Schluss zu, dass diese ihr Land im Verhältnis zu Deutschland, Frankreich, Großbritannien oder der EU in einer Juniorrolle sehen. Diese

europäischen Akteure mögen bessere ökonomische Kennzahlen und größere militärische Fähigkeiten aufweisen. Aber die von den saudischen Entscheidungsträgern und vor allem von MBS selbst geteilte Sicht, das Königreich sei die führende Macht des Mittleren Ostens und der muslimischen Welt, lässt sie so agieren, als befänden sie sich mit den europäischen Regionalmächten auf Augenhöhe.¹³⁷ Entsprechend gering ist die Empfänglichkeit der Entscheider in Riad für diplomatischen Druck aus Europa, solange der nicht durch materielle Sanktionsdrohungen ergänzt wird.

Gegenüber den USA ist die Selbstwahrnehmung in Riad jedoch eine andere. Innerhalb der amerikanisch-saudischen Allianz sieht die gesamte Königsfamilie ihr Land bloß als Juniorpartner.¹³⁸ Dass der von der Obama-Administration ausgehandelte JCPoA trotz des großen internen Unmuts in Riad zähneknirschend unterstützt wurde, zeigt klar, dass die saudischen Eliten es letztlich nicht wagen, mit Washington in einer Frage zu brechen, der das Weiße Haus zentrale Bedeutung beimisst.¹³⁹ Das gilt auch für MBS. Der Kronprinz hat zwar in den letzten Jahren eine Außenpolitik verfolgt, die viel ambitionierter und aggressiver war als die früherer saudischer Herrscher und die teilweise – etwa gegenüber Katar und dem Jemen – US-Interessen zuwiderlief. Für diese Initiativen hatte MBS aber die Rückendeckung des Weißen Hauses unter Donald Trump.¹⁴⁰ Diplomatischem Druck der USA »von ganz oben« sah sich Riad damals mit Blick auf den Jemen und Katar also nie ausgesetzt. Nur in

134 Vgl. George Perkovich, *Civil Nuclear Cooperation with Pakistan: Prospects and Consequences*, Testimony to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, 8.12.2015, S. 2, <<https://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20151208/104258/HHRG-114-FA18-Wstate-PerkovichG-20151208.pdf>>.

135 Vgl. Schneider, »Beyond Assurance and Coercion« [wie Fn. 62], und ders., *Amerikanische Allianzen und nukleare Nichtverbreitung* [wie Fn. 73].

136 Vgl. Deborah Welch Larson/T. V. Paul/William C. Wohlforth, »Status and World Order«, in: dies. (Hg.), *Status in World Politics*, Cambridge 2014, S. 3–30 (7).

137 Vgl. Faisal Abu al-Hassan, »Saudi Arabia«, in: European Council on Foreign Relations (Hg.), *Mapping European Leverage in the MENA Region*, Dezember 2019, <https://ecfr.eu/special/mapping_eu_leverage_mena/saudi_arabia>; Beth Oppenheim, *You Never Listen to Me: The European-Saudi Relationship after Kashoggi*, London: Center for European Reform, Mai 2019, S. 6f, <https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_saudi_2may19.pdf>.

138 Vgl. Keith Johnson/Robbie Gramer, »How the Bottom Fell out of the U.S.-Saudi Alliance«, *Foreign Policy* (online), 23.4.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/04/23/saudi-arabia-trump-congress-breaking-point-relationship-oil-geopolitics/>>.

139 Vgl. Michael R. Gordon, »Kerry Wins Gulf States' Cautious Support for Iran Deal«, in: *New York Times*, 4.8.2015, S. A4.

140 Vgl. F. Gregory Gause III, »The United States Is the Last Check on MBS's Power«, *Foreign Affairs* (online), 30.3.2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-03-30/united-states-last-check-mbss-power>>, und Ben Hubbard, *MBS: The Rise to Power of Mohammed bin Salman*, London 2020.

diesem »Laissez faire«-Kontext unter Trump konnte MBS als Juniorpartner der USA eine derart kontroverse Regionalpolitik betreiben.

Der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien mangelte es unter Trump, soweit öffentlich bekannt, ebenfalls an diplomatischem Nachdruck.¹⁴¹ Vertreter der US-Administration weigerten sich mehrfach, Stellung gegen das atomare Hedging des Königreichs zu beziehen und von Riad eine klare Festlegung auf einen Kernwaffenverzicht zu fordern. Auf die Frage, ob die USA eine saudische Nuklearrüstung unterstützen würden oder nicht, entgegnete Trumps Sprecherin 2018 gar, sie wüsste nicht, dass die Regierung dazu eine Position habe.¹⁴² Als US-Medien Mitte 2020 den Bau einer saudischen Produktionsanlage für Urankonzentrat öffentlich machten, verweigerte die Administration erst jede Auskunft, ob sie Riad damit konfrontiert habe.¹⁴³ Später gab Außenminister Mike Pompeo zwar zu, dass es bei Saudi-Arabien ein Proliferationsrisiko gebe, und erklärte, mit saudischen Vertretern über die Urananlage gesprochen zu haben. Dabei scheint Pompeo aber primär vor technologischer Abhängigkeit von China gewarnt zu haben, anstatt Riad zum Verzicht auf sensitive Atomtechnologie aufzufordern.¹⁴⁴

Joe Biden hat Saudi-Arabien bereits im März 2020 in einem Atemzug mit Iran und Nordkorea als Proliferationsrisiko benannt.

Unter Präsident Biden dürfte der diplomatische Druck der USA auf das Königreich in Bezug auf dessen Nuklearprogramm zunehmen. Biden hat Saudi-Arabien bereits im März 2020 in einem Atemzug mit Iran und Nordkorea als Proliferationsrisiko

benannt.¹⁴⁵ Zwar sind bislang noch keine konkreten Aktivitäten seiner Administration im Hinblick auf das saudische Atomprogramm bekannt geworden, doch in anderen Streitfragen, etwa dem Krieg im Jemen, hat Bidens Team eine ähnliche Abkehr von Trumps laxer Politik vollzogen, dann den diplomatischen Druck auf Riad erhöht und so saudisches Entgegenkommen bewirkt.¹⁴⁶ Ausgehend von der Forschung zur Wirksamkeit von diplomatischem Druck steht für die Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien deshalb ebenso zu erwarten, dass ein entsprechendes Vorgehen der Biden-Administration einen Effekt haben wird.¹⁴⁷ Denn MBS sieht sein Land in der Rolle des Juniorpartners der USA.

Androhung von Sanktionen

Wenn expliziten Forderungen freiwillig keine Folge geleistet wird, stellen Sanktionen die nächste – und im Fall von Frenemies meist auch die finale¹⁴⁸ – Sprosse auf der nichtverbreitungspolitischen Eskalationsleiter dar. Ziel dieses Ansatzes ist es gerade gegenüber Frenemies, bereits mit der Androhung von Strafmaßnahmen eine Verhaltensänderung zu erzwingen (im Sinne von »Coercion«).¹⁴⁹ Die Sanktionen wirklich umzusetzen, ist wegen des damit einhergehenden Schadens für das bilaterale Verhältnis und der direkten Kosten solcher Maßnahmen ja auch für jene Länder äußerst unattraktiv, die sie verhängen.¹⁵⁰

Damit bereits die Drohung mit Sanktionen zum Erfolg führt, muss glaubwürdig sein, dass die Maßnahmen implementiert würden, obwohl dies so un-

¹⁴¹ Vgl. Mark Mazzetti/David E. Sanger/William J. Broad, »U.S. Examines Nuclear Goals of the Saudis«, *New York Times*, 6.8.2020, S. A1.

¹⁴² Vgl. White House, »Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders«, 9.5.2018, <<https://www.presidency.ucs.edu/documents/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-53>>.

¹⁴³ Vgl. Strobel et al., »Saudi Arabia, with China's Help, Expands Its Nuclear Program« [wie Fn. 42].

¹⁴⁴ Vgl. Pompeos Aussagen in Ebony Bowden/Steven Nelson, »Pompeo: Tamping Down 'Risk' of Saudi Nukes Is a Top US Priority«, in: *New York Post*, 19.8.2020, <<https://nypost.com/2020/08/19/pompeo-tamping-down-risk-of-saudi-nukes-is-a-top-us-priority/>>.

¹⁴⁵ Vgl. Joseph R. Biden, Jr., »Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump«, in: *Foreign Affairs*, 99 (2020) 2, S. 64–76 (74).

¹⁴⁶ Vgl. Taylor Luck, »Yemen: Behind the Saudi 'Peace Offer', a US Sales Pitch«, *Christian Science Monitor* (online), 31.3.2021, <www.csmonitor.com/World/Middle-East/2021/0331/Yemen-Behind-the-Saudi-peace-offer-a-US-sales-pitch>.

¹⁴⁷ Vgl. Schneider, »Beyond Assurance and Coercion« [wie Fn. 62], S. 962f.

¹⁴⁸ Sabotageakte gegen Nuklearanlagen von Frenemies sind nicht undenkbar, aber sehr unwahrscheinlich.

¹⁴⁹ Zu weniger ambitionierten Zielsetzungen von Sanktionen vgl. Francesco Giumelli, *Coercing, Constraining, and Signaling. Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*, Colchester 2011.

¹⁵⁰ Vgl. Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge 1999.

attraktiv ist.¹⁵¹ Bei Nichtverbreitungssanktionen der USA war diese Glaubwürdigkeit in der Vergangenheit – und in der Folge die Wirksamkeit der Sanktionsandrohung – am höchsten, wenn es bereits ein Sanktionsregime für die Umsetzung gab.¹⁵² Dieses legte fest, beim Eintreten welches *künftigen* Tatbestands die Sanktionen ausgelöst würden. Diese Vorab-Festlegung bindet den Entscheidungsträger die Hände. So wird später der unangenehme Beschluss, die Maßnahmen zu verhängen, obwohl »das Kind bereits im Brunnen liegt«, ein Stück weit automatisiert und der politischen Opportunität entzogen. Die Umsetzung der Sanktionsandrohung wird für alle Seiten berechenbarer; dies wirkt ordnungstiftend.

Die USA haben lange Erfahrung mit nationalen Sanktionsregimen im Nichtverbreitungsbereich. Schon seit 1977 verbieten gesetzliche Regelungen es der US-Regierung, Wirtschafts- oder Rüstungshilfen oder Exportkredite an Staaten zu vergeben, die Technologien zur nuklearen Wiederaufbereitung importieren. Die gleichen Auflagen gelten für Importe von Urananreicherungstechnologien, wenn diese nicht in multinationalen Anlagen und zugleich unter Aufsicht der IAEA genutzt werden. Bei Saudi-Arabien greifen diese Regelungen jedoch nicht, weil das Land heute keine der genannten US-Hilfen erhält: Riad bezieht amerikanische Rüstungsgüter nicht vergünstigt über Unterstützungsprogramme, sondern es bezahlt dafür den vollen Preis. Es bräuchte daher neue maßgeschneiderte Gesetze, damit Washington das Risiko einer saudischen Nuklearwaffenentwicklung mit Hilfe von Sanktionsdrohungen einhegen kann.¹⁵³

Auch die EU hat eine prinzipiell einheitliche Regelung, die Drittstaaten zum Kernwaffenverzicht bewegen soll: die sogenannte »Nichtverbreitungsklausel«. Zur Umsetzung der EU-Strategie zur Proliferationsbekämpfung aus dem Jahr 2003 sollen alle neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Drittländern und Staatengruppen diese Klausel

enthalten.¹⁵⁴ Sie verankert die Nichtverbreitung als ein geteiltes wichtiges Ziel der Zusammenarbeit und legt alle Kooperationspartner darauf fest, ihre *bestehenden* vertraglichen und anderen internationalen Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen. Von Fall zu Fall kann die Klausel zusätzlich die Forderung enthalten, dass ein Drittland all jenen Nichtverbreitungsabkommen beitrifft, denen es noch nicht angehört, oder dass es ein effektives Exportkontrollsystem einführt.¹⁵⁵

Die europäische »Nichtverbreitungsklausel« hat mehrere Schwächen, die ihre Wirksamkeit untergraben, besonders in einem Fall wie Saudi-Arabien

Die europäische Nichtverbreitungsklausel hat aber mehrere Schwächen, die ihre Wirksamkeit untergraben, besonders in einem Fall wie Saudi-Arabien. Denn die Klausel greift nur bei Staaten, mit denen die EU vertragliche Beziehungen in Form von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterhält. Auf Saudi-Arabien trifft dies nicht zu.¹⁵⁶

Eine generelle Schwäche der Nichtverbreitungsklausel besteht ferner darin, dass vorab nicht klar ist, ob ein Land, das mit der EU kooperiert, Konsequenzen zu erwarten hat, wenn es gegen die Klausel in seinem Abkommen mit der EU verstößt. Während der Aushandlung eines Vertrags kann Brüssel den Abschluss verzögern oder ablehnen. Aber ob, und gegebenenfalls wie, die EU reagiert, wenn das Drittland nach Inkrafttreten der Übereinkunft wider die Klausel handelt, ist vollkommen offen: Die Klausel droht keinerlei Folgen an. In Brüssel wird zwar die Sicht vertreten, die EU könne bei Nichteinhaltung der Bestimmung

151 Vgl. zum Aspekt der Glaubwürdigkeit Dean Lacey/Emerson M. C. Niou, »A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Role of Preferences, Information, and Threats«, in: *Journal of Politics*, 66 (2004) 1, S. 25–42, und James Fearon, »Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 41 (1997) 1, S. 68–90.

152 Vgl. Nicholas L. Miller, »The Secret Success of Non-proliferation Sanctions«, in: *International Organization*, 68 (2014) 4, S. 913–944.

153 Vgl. Brewer, »Knowing When to Walk« [wie Fn. 118].

154 Bei schweren Bedenken im Einzelfall kann die EU fordern, dass auch ein älteres Abkommen neu verhandelt und dabei eine Nichtverbreitungsklausel festgeschrieben wird. Wird dies abgelehnt, kann Brüssel die Übereinkunft kündigen, vgl. Lina Grip, *The European Union's Weapons of Mass Destruction Nonproliferation Clause: A 10-Year Assessment*, Brüssel: EU Nonproliferation and Disarmament Consortium, April 2014 (Non-Proliferation Papers 40), S. 3, <<https://www.nonproliferation.eu/wp-content/uploads/2018/10/linagrip53611327371e9.pdf>>.

155 Vgl. ebd., S. 2.

156 Vgl. Oppenheim, *The European-Saudi Relationship after Kashoggi* [wie Fn. 137], S. 6.

das betreffende Abkommen kündigen.¹⁵⁷ Dass dies geschieht, ist aber nicht die allgemeine Erwartung internationaler Akteure – wohl auch, weil die Union diesen Schritt noch nie vollzogen hat.¹⁵⁸ Die fehlende Gewissheit, dass ein Verstoß Konsequenzen hätte, untergräbt massiv den Abschreckungseffekt der Nichtverbreitungsklausel.

Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass die Nichtverbreitungsklausel zu vage ist in Bezug auf die Frage, welches nukleare Verhalten von Staaten sie erlaubt und welches nicht. Der universelle Teil der Bestimmung – zu bestehenden Verpflichtungen – hebt auf die *Vertragstreue* der Länder ab. In der Folge kommen die prekären Definitionen des NPT zum Tragen. Er verbietet Nichtkernwaffenstaaten den Besitz von Kernwaffen und ein eigenes Programm zu deren Entwicklung. Wie diese beiden Tatbestände in der Praxis auszulegen sind, ist, wie oben erwähnt, in der Praxis umstritten, und Verstöße sind teils schwer zu verifizieren. Ob ein Staat die Klausel verletzt, wird somit zu einer politischen Frage. Dies macht es unwahrscheinlich, dass die EU entschlossen reagiert. Vorhandene Sanktionsoptionen bleiben oft ungenutzt, sobald die Europäer uneins sind. Drittstaaten kalkulieren diese Uneinigkeit mit ein.¹⁵⁹ In so einer Lage wirkt die Nichtverbreitungsklausel der EU noch weniger abschreckend als ohnehin.

Die EU sollte ihre Sanktionspolitik im Bereich der Kernwaffenproliferation weiterentwickeln – hin zu einem »horizontalen Sanktionsregime«.

Die Schwächen der Nichtverbreitungsklausel legen nahe, die Sanktionspolitik der EU im Bereich der Proliferation von Kernwaffen so weiterzuentwickeln, dass die Androhung von Strafmaßnahmen stärker abschreckt und auch auf Staaten wie Saudi-Arabien Anwendung findet. Dies könnte durch ein neues, so-

genanntes »horizontales Sanktionsregime« der EU erreicht werden. Solche Sanktionsregime richten sich (genau wie die Nichtverbreitungsklausel) gegen einen spezifischen Normverstoß und nicht gegen ein konkretes Land. Weil sie aber (anders als die Nichtverbreitungsklausel) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) beschlossen werden, betreffen sie nicht nur formale Kooperationspartner der Union, sondern prinzipiell alle Staaten.¹⁶⁰ Die Sanktionsandrohung gilt dann universell, auch etwa für Saudi-Arabien.

Der allgemeinverbindliche Charakter horizontaler Sanktionen hat den Vorteil, dass er die Anwendung der vereinbarten Regelung im Einzelfall gewissermaßen zusätzlich bekräftigt. Denn das Sanktionsregime wurde geschaffen, um eine global gültige Norm zu stärken und nicht – zumindest vordergründig – nur um ein spezifisches Land zu bestrafen. Später, bei der Verhängung dieser Sanktionen gegen einen bestimmten Akteur, geht es dann nicht nur um diesen konkreten Anwendungsfall, sondern ebenso darum, die Integrität einer bestehenden EU-Regel zu verteidigen. Unter diesen Umständen fällt es manchen Regierungen nachweislich leichter, sich einem Beschluss für Sanktionen gegen einen Staat anzuschließen, als einem für länderspezifische Sanktionen gegen denselben Staat.¹⁶¹ Da Experten es für unrealistisch halten, dass sich die EU auf individuelle Sanktionen gegen Saudi-Arabien würde einigen können¹⁶² – und dies dürfte, wie erläutert, genauso für andere Frenemies gelten –, wäre ein horizontales Sanktionsregime gegen Proliferation wohl die einzig praktikable Option der Union, um auf dem Wege von Strafmaßnahmen auf saudische Überlegungen zur Kernwaffenbeschaffung Einfluss zu nehmen.

¹⁵⁷ Vgl. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, *Nuclear Arms Control Regimes: State of Play and Perspectives*, Dezember 2020, S. 20, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603496/EXPO_IDA\(2020\)603496_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603496/EXPO_IDA(2020)603496_EN.pdf)>.

¹⁵⁸ Vgl. Grip, *The European Union's Weapons of Mass Destruction Nonproliferation Clause* [wie Fn. 154].

¹⁵⁹ Bestes Beispiel ist die Erdoğan-Regierung in der Türkei, vgl. Günter Seufert, *Ankara traut der EU keine Sanktionen zu. Die türkische Regierung zeigt sich von Brüssels Wink mit repressiven Maßnahmen unbeeindruckt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2020 (SWP-Aktuell 95/2020), S. 4.

¹⁶⁰ Vgl. Clara Portela, *The Spread of Horizontal Sanctions*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), März 2019 (CEPS Commentary), <<https://www.ceps.eu/the-spread-of-horizontal-sanctions/>>.

¹⁶¹ Vgl. Thomas Dörfler, »Interface Challenges of UN Sanctions with Forums of Export Control: Towards Cohesion and Consistency in Non-proliferation Sanctions?«, in: Sascha Lohmann/Judith Vorrath (Hg.), *International Sanctions: Improving Implementation through Better Interface Management*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (SWP Research Division International Security/SWP Americas Division Working Paper 1/2021), S. 23–31 (23), <www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_International_Sanctions.pdf>.

¹⁶² Vgl. Portela, *The Spread of Horizontal Sanctions* [wie Fn. 160].

Um Drittstaaten von Beschlüssen zugunsten eigener Nuklearwaffen wirksam abschrecken zu können, müsste ein horizontales Sanktionsregime der EU vorab deutlich androhen, dass ein Fehlverhalten auch konkrete europäische Strafmaßnahmen nach sich zieht. Einen solchen fertigen Sanktionsrahmen festzulegen, gerade auf Ebene der EU, stellt hohe Anforderungen. Den Regierungen wird abverlangt, auf die von ihnen geschätzte Flexibilität beim Umgang mit Normverstößen ein Stück weit zu verzichten. Dafür einen europäischen Konsens herzustellen, ist nicht leicht. In drei Bereichen ist dies aber zuletzt gelungen: bei den Bemühungen gegen die Entwicklung und den Einsatz von Chemiewaffen (2018), bei den Anstrengungen gegen Cyberangriffe (2019) und beim Kampf gegen schwere Menschenrechtsverletzungen (2020). Für diese drei Konfliktfelder haben die EU-Staaten jeweils zeitlich befristete (aber teilweise schon verlängerte), global gültige EU-Sanktionsregime geschaffen. Diese schreiben vorab fest, welche Sanktionen bei Fehlverhalten jeweils drohen.¹⁶³ Deren Auslösung muss jedoch weiterhin einstimmig im Rat beschlossen werden.¹⁶⁴ Solche Sanktionsregime wirken zumindest etwas abschreckend, weil der Tatbestand sowie das Strafmaß (obgleich nicht die Verurteilung) im Voraus klar sind. Die drei existierenden horizontalen Sanktionsregime sehen vor, dass Personen und Institutionen, die Normverstöße begehen, die Einreise in die Union verweigert wird, ihre Vermögen in der EU eingefroren werden und es Akteuren in Mitgliedstaaten untersagt wird, ihnen direkt oder indirekt finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Ein ähnliches Instrumentarium wäre auch für die Nichtverbreitungspolitik der EU hilfreich.

Im Dienste der Wirksamkeit eines horizontalen Sanktionsregimes gegen nukleare Proliferation wäre es besonders wichtig, den Tatbestand, bei dessen Eintreten die Strafmaßnahmen greifen, unzweideutig zu definieren.¹⁶⁵ Die Unschärfe der roten Linien des NPT, auf die sich die EU-Nichtverbreitungsklausel stützt, untergräbt deren Abschreckungseffekt. Ein künftiges EU-Sanktionsregime sollte deshalb beim Tatbestand eine rote Linie ziehen, die klar und eindeutig ist.

¹⁶³ Vgl. Clara Portela, »EU Horizontal Sanctions and the Courts: Questions of Interface«, in: Lohmann / Vorrath (Hg.), *International Sanctions* [wie Fn. 161], S. 32–40 (33–35).

¹⁶⁴ Vgl. dazu »Menschenrechtsverletzung: EU beschließt neues Sanktionsinstrument«, *Handelsblatt* (online), 7.12.2020, <<https://bit.ly/3pnw96i>>.

¹⁶⁵ Vgl. Altmann / Miller, »Red Lines in Nuclear Non-proliferation« [wie Fn. 53].

Damit würde man das Risiko vermindern, dass die Frage, ob die Linie überschritten wurde, unterschiedlich beantwortet wird und infolgedessen der Beschluss zur Auslösung der Sanktionen leicht politisiert werden kann. Wäre dies der Fall, würde der Abschreckungseffekt der Sanktionsdrohung geschwächt.

Die Vorzüge von fertigen horizontalen Sanktionsregimen zeigt, auch konkret im Nichtverbreitungsbereich, der Vergleich.¹⁶⁶ Bei reaktiv angedrohten oder aus dem Einzelfall heraus verhängten Sanktionen, etwa jenen gegen das nordkoreanische oder das iranische Nuklearprogramm, wird der konkrete Normverstoß erst im Nachhinein angeprangert und das Strafmaß auch erst an diesem Punkt ad hoc festgelegt. Eine abschreckend-präventive Wirkung können solche Strafmaßnahmen dann nicht mehr haben (höchstens auf andere Staaten oder auf denselben »Täter«, soweit es dessen künftiges Handeln betrifft).¹⁶⁷ Mit Blick auf jenen Verstoß, gegen den sich die reaktiven Sanktionen richten, besteht die einzige Hoffnung darin, dass die Sanktionen zu einem »Zurückdrehen« der Normverletzung führen und diese ungeschehen machen. Die Anforderungen, damit dies gelingt, sind aber sehr hoch: Verschiedenste Studien belegen, dass es viel einfacher ist, ein unerwünschtes Verhalten von vornherein abzuschrecken als es später durch Strafmaßnahmen rückgängig zu machen.¹⁶⁸ Ein Zurückdrehen von Proliferation ist zwar nicht unmöglich; die dafür nötigen reaktiven Sanktionen müssen jedoch äußerst schmerzhaft ausfallen. Die von einer breiten internationalen Koalition umgesetzten, extrem einschneidenden Sanktionen gegen Irans Öl- und Finanzsektoren, die Teheran zum Einlenken

¹⁶⁶ Ähnliche Resultate für den Umwelt- und Handelsbereich liefert Daniel W. Drezner, »The Hidden Hand of Economic Coercion«, in: *International Organization*, 57 (2003) 3, S. 643–659.

¹⁶⁷ Die gleiche Situation entsteht, wenn ein horizontales Sanktionsregime erst geschaffen wird, nachdem ein Staat die Entscheidung zum Bau von Kernwaffen bereits getroffen hat. Mit Blick auf das erwähnte US-Sanktionsregime von 1977 traf dies historisch auf die Atomwaffenprogramme von Südkorea, Taiwan und Pakistan zu, die jeweils wenige Jahre zuvor lanciert worden waren. Für Saudi-Arabien gilt dies nicht: Riad betreibt bislang »nur« Hedging.

¹⁶⁸ Vgl. Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Ithaca/London 1996, S. 6; Robert J. Art, »To What Ends Military Power?«, in: *International Security*, 4 (1980) 4, S. 3–35 (8), und Daniel Kahneman / Amos Tversky, »Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk«, in: *Econometrica*, 47 (1979) 2, S. 263–292.

auf den JCPOA bewegt haben, sind einer der seltenen Fälle, in denen dies gelang.¹⁶⁹ Schwächere reaktive Nichtverbreitungssanktionen sind dagegen regelmäßig gescheitert.¹⁷⁰

So harte Strafmaßnahmen wie gegen Iran sind im Fall des Frenemy Saudi-Arabien unwahrscheinlich.

So harte Strafmaßnahmen wie gegen Iran sind im Fall des Frenemy Saudi-Arabien unwahrscheinlich. Bislang wurde Riad nie mit gravierenden reaktiven Sanktionen belegt: Selbst das saudische Eingreifen in den Krieg im Jemen in Kombination mit der Ermordung Kashoggis 2018 veranlasste nur einzelne europäische Staaten, darunter Deutschland, dazu, ihre Waffenexporte an das Königreich einzustellen. Großbritannien, Frankreich und die USA lehnten diesen Schritt ab; auch die Neubewertung durch die Biden-Administration hat keine schmerzhaften Strafmaßnahmen nach sich gezogen.¹⁷¹

All dies macht deutlich, dass fertige horizontale Sanktionsregime der Option von reaktiv verhängten Sanktionen im Fall von Frenemies klar überlegen sind. Das Verabschieden von Sanktionsregimen erfordert zwar Kompromisse und politische Disziplin zu einem Zeitpunkt, wenn der Problemdruck noch nicht maximal ist. Weil sie auf Abschreckung setzen, können sie aber auch bei mittlerer Härte der Maßnahmen effektiv sein, wie das hoch wirksame amerikanische Sanktionsregime gegen Proliferation von 1977 belegt.¹⁷² Das macht die Sanktionen politisch realistisch und damit erfolgversprechend. Reaktive

Sanktionen dagegen verlangen keine Disziplin, bevor der Normverstoß stattfindet. Da es jedoch ihr Ziel ist, die Tat zurückzudrehen, sind sie nur dann effektiv, wenn die Strafen äußerst einschneidend ausfallen. Diese hohe Hürde wiederum macht das Verhängen reaktiver Sanktionen gegen Frenemies politisch inopportun und den Akt als solchen in der Folge wenig erfolgversprechend.

169 Vgl. Miller, *Stopping the Bomb* [wie Fn. 57], S. 235 – 238.

170 Beispiele sind die verhängten Nichtverbreitungssanktionen der USA gegen Südafrika 1975, gegen Pakistan 1977 und erneut 1979, die Sanktionsdrohungen der USA gegen Südkorea vor Dezember 1975 und gegen Taiwan 1976 sowie die verhängten US-Sanktionen gegen Argentinien 1978, Brasilien 1978, Iran 1992, Libyen 1996 und Nordkorea 2002, vgl. Miller, »The Secret Success of Nonproliferation Sanctions« [wie Fn. 152], S. 929.

171 Vgl. »Fall Khashoggi: Macron lehnt Waffenembargo gegen Saudi-Arabien ab«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 26.10.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/macron-lehnt-waffenembargo-gegen-saudi-arabien-ab-15858508.html>>; Michael Crowley/Edward Wong, »U.S. Is Expected to Approve Some Weapons Sales to U.A.E. and Saudis«, in: *New York Times*, 15.4.2021, S. A10.

172 Vgl. Miller, »The Secret Success of Nonproliferation Sanctions« [wie Fn. 152].

Schlussfolgerungen

Deutschlands nukleare Nichtverbreitungspolitik ist bislang noch nicht auf Saudi-Arabien ausgerichtet. Den Proliferationsexperten in den Nachrichtendiensten und Ministerien ist zwar beim Blick nach Riad bewusst, dass sich dort die Anzeichen für ein Streben nach Kernwaffen verdichten.¹⁷³ Berlins operative Politik zielt aber weiterhin darauf ab, das potentielle Problem einer saudischen nuklearen Rüstung allein »in Teheran« zu lösen. Konkrete auf Saudi-Arabien bezogene deutsche Nichtverbreitungsbemühungen beschränken sich bisher auf Appelle, Riad solle sich an seine Zusage im Rahmen des NPT halten, verifizierbar auf eigene Kernwaffen zu verzichten.¹⁷⁴ Aber würde das Erreichen des Minimalziels saudischer NPT-Vertragstreue das deutsche Interesse an nuklearer Nichtverbreitung voll befriedigen? Und mit welchen Mitteln (jenseits vager Mahnrufe) möchte Berlin seine Nichtverbreitungsziele durchsetzen?

Prioritäten

Eine Politik, die das Proliferationsrisiko für Saudi-Arabien systematisch reduzieren und sich dabei nicht allein auf eine nachhaltige Lösung der iranischen Atomkrise verlassen will, sollte drei Prioritäten verfolgen.

Erstens muss die Bundesregierung gemeinsam mit ihren zentralen internationalen Partnern – zuerst Frankreich und Großbritannien und, wenn möglich, dann den USA – ein *konkretes* nichtverbreitungspolitisches Ziel definieren. Dieses Ziel sollte, wie erwähnt, darin bestehen zu verhindern, dass Saudi-Arabien Anlagen betreibt, mit denen es Uran anreichern oder

wiederaufbereiten kann. Riad nur darauf festzulegen, nicht den NPT zu verletzen, ist zu wenig. Denn der Vertrag verbietet nicht die Urananreicherung und Wiederaufbereitung zu zivilen Zwecken. Verfügt Riad aber erst mal über nukleare Latenz, steht jede Verschärfung regionaler Spannungen unter dem Omen eines möglichen saudischen »Schlussspurts zur Bombe«. Die vom NPT gezogenen roten Linien – »Kein Kernwaffenbesitz!« und »Kein Nuklearwaffenprogramm!« – sind praktisch schwer durchzusetzen. Nur auf dieser wackeligen Grundlage zu versuchen, den kurzen Weg einer latenten Atommacht zum Kernwaffenstaat mit nichtmilitärischen Mitteln zu versperren, ist im Mittleren Osten zu riskant.

Zweitens müssen die Nichtverbreitungsbemühungen der deutschen Regierung und ihrer Partner so früh wie möglich beginnen: Bei Riad hat westliche Nichtverbreitungspolitik entweder in einem Frühstadium Erfolg oder sie scheitert. Denn gegenüber Frenemies unterliegt der nichtverbreitungspolitische Instrumentenkasten besonderen Begrenzungen. Harte Zwangsmaßnahmen – wie schmerzhaft reaktive Sanktionen oder Drohungen mit Militärschlägen gegen Nuklearanlagen – stehen nicht zur Verfügung. Nur solche einschneidenden Maßnahmen können aber auch ein weit fortgeschrittenes Atomprogramm noch zum Stillstand bringen. Die vom Westen gegen Saudi-Arabien einsetzbaren Instrumente – Rüstungsexporte und zivile Atomkooperation als Anreize sowie Technologieverweigerung, diplomatischer Druck und ein Sanktionsregime zur Androhung von Strafmaßnahmen – sind relativ weich. Daher wirken sie am ehesten, wenn sich ein Nuklearprogramm noch in einem frühen Stadium befindet, in dem die Regierung noch nicht (zu) viele Ressourcen und politisches Kapital investiert hat, um sich die Option eigener Kernwaffen offenzuhalten.

Drittens sollte Deutschland seine Verhandlungsmasse und seinen Einfluss auf Saudi-Arabien maximieren, auch im europäischen Rahmen. Denkbar ist etwa ein horizontales Sanktionsregime der EU. Das wäre ein völlig neues Mittel und könnte treibende Kräfte einer Proliferation frühzeitig abschrecken.

¹⁷³ So zahlreiche Interviewpartner in Berlin im April 2018 sowie im Juli und August 2021.

¹⁷⁴ Vgl. »Germany Urges Saudi Arabia to Comply with the Treaty on Control of Nuclear Weapons«, in: *Saudi 24 News*, 12.8.2020, <<https://www.saudi24news.com/2020/08/germany-urges-saudi-arabia-to-comply-with-the-treaty-on-the-control-of-nuclear-weapons.html>>.

Umgekehrt ist es kontraproduktiv, bestehende Sicherheitsgarantien in Frage zu stellen. Auch sollte sich Deutschland nicht durch unabgestimmte Schritte, wie das Rüstungsembargo gegen Saudi-Arabien, der Möglichkeit begeben, zusammen mit Frankreich und Großbritannien auf Riad einzuwirken. Nur im Verbund kann Europa Einfluss auf die Regierung des Königreichs ausüben. Wenn Berlin eine saudische Atomrüstung verhindern möchte, wird ohnehin zu überdenken sein, ob deutsche Anreize an sachfremde Bedingungen geknüpft werden können.

Handlungsempfehlungen

Die folgenden Maßnahmen würden einen konkreten Beitrag zur Umsetzung dieser Prioritäten leisten:

Die Definition eines geeigneten Ziels für die europäische bzw. westliche Nichtverbreitungspolitik gegenüber Saudi-Arabien sollte in vier Schritten erfolgen. Erstens müsste sich die Bundesregierung mit Paris, London und Washington explizit darauf verständigen, dass die Verhinderung neuer latenter Atomkräfte – und nicht bloß die Einhaltung des NPT – das von allen geteilte Ziel ihrer Nichtverbreitungsbemühungen im Nahen und Mittleren Osten darstellt. Alle vier Akteure verfolgen diese Linie bereits implizit. Sich gleichwohl offen der gemeinsamen Stoßrichtung zu vergewissern, ist für eine erfolgreiche Zusammenarbeit förderlich.

Zweitens muss die Bundesregierung (genau wie die zentralen Partner) das Ziel ihrer Nichtverbreitungsbemühungen dem Adressaten, also Riad, hinter verschlossenen Türen unmissverständlich mitteilen. Saudi-Arabien muss klar sein, dass Europa und Amerika die Errichtung von Urananreicherungs- oder Wiederaufbereitungsanlagen auch zu friedlichen Zwecken genauso entschieden ablehnen wie einen offenen Bruch des NPT. So würde diplomatischer Druck der USA optimal flankiert. Gleichzeitig müsste Riad aber zugesichert werden, dass die zeitlichen Limits für die Einschränkung des iranischen Anreicherungsprogramms unter dem JCPOA nicht das letzte Wort des Westens gegenüber Teheran sind.

Drittens muss die öffentliche Kommunikation des Ziels, Saudi-Arabien als latente Nuklearmacht zu verhindern, die Frage eines vermeintlichen »Rechts auf Anreicherung« nach Artikel IV des NPT klug umschiffen. Riad nimmt für sich als vertragstreues NPT-Mitglied ein solches Recht in Anspruch, und viele

Entwicklungsländer teilen diese Interpretation.¹⁷⁵

Um eine internationale Solidarisierung mit den saudischen Bestrebungen, die Fähigkeit zur Urananreicherung zu erlangen, zu vermeiden, sollten die Bundesregierung und ihre Mitstreiter öffentlich betonen, dass sie nicht die Legalität sensibler Atomanlagen per se anzweifeln, sondern bloß pragmatisch deren Betrieb in konfliktträchtigen Regionen, wie dem Mittleren Osten, als destabilisierend ablehnen.

Viertens muss Deutschland zusammen mit seinen westlichen Partnern vertraulich auch gegenüber Pakistan und China – die als Einzige versucht sein könnten, Riad sensitive Technologie zu liefern – deutlich machen, dass es eine saudische Latenz strikt ablehnt. Es wäre leichter, Peking und Islamabad vom möglichen Export von Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungstechnologie in den Mittleren Osten abzuschrecken, wenn den jeweiligen Regierungen früh klar ist, wie ernst es den Europäern und Amerikanern damit ist. Jede chinesische oder pakistanische Unterstützung beim Aufbau einer saudischen Urananreicherungs- oder Wiederaufbereitungsfähigkeit würde Europas Sicherheit beschädigen – und muss deshalb als ernste Verletzung von Sicherheitsinteressen vorab stigmatisiert werden.

Damit früh effektive Nichtverbreitungsbemühungen eingeleitet werden können (so dass weichere Instrumente wirken), sind möglichst umfassende und genaue Erkenntnisse über Proliferationsaktivitäten nötig.¹⁷⁶ Deshalb sollten die deutsche Regierung und deren engste Partner ihren Kenntnisstand zum saudischen Atomprogramm auf zwei Wegen optimieren. Erstens müssen sie die IAEA in deren Drängen unterstützen, dass Saudi-Arabien gründlichere Kontrollen seiner Atomanlagen zulässt.¹⁷⁷ Während die IAEA aber mangels eigener Druckmittel offenbar zu akzeptieren bereit ist, dass das Königreich lediglich die gewöhnlichen »Comprehensive Safeguards« zugesteht (das heißt, ohne das AP zu befolgen) anstelle des alten Small Quantities Protocol (SQP), sollten Deutschland und seine Mitstreiter auf die Umsetzung des AP hinarbeiten. Nur so erhalten sie ein detailliertes Bild der saudischen Nuklearinfrastruktur. Diese Forderung

¹⁷⁵ Vgl. William C. Potter/Gaukhar Mukhatzhanova, *Nuclear Politics and the Non-Aligned Movement: Principles versus Pragmatism*, London: IISS, 2012, S. 89–92.

¹⁷⁶ Vgl. Robert J. Einhorn, »Identifying Nuclear Aspirants and Their Pathways to the Bomb«, in: *Nonproliferation Review*, 13 (2006) 3, S. 491–499 (498f).

¹⁷⁷ Vgl. Julia Masterson, »Saudi Arabia, IAEA Discuss Safeguards«, in: *Arms Control Today*, 50 (2020) 8, S. 38.

sollten sie nicht bloß in Riad vortragen, sondern auch in den Gremien der IAEA und gegenüber jenen Lieferländern, die schon intensiv mit Saudi-Arabien nuklear kooperieren oder dafür künftig in Frage kommen, ohne das AP zur Bedingung zu machen: vor allem China, aber auch Russland.

Zweitens sollte die deutsche Regierung den »Ertrag« der nachrichtendienstlichen Aufklärung des saudischen Atomprogramms maximieren. In eher geringem Umfang dürfte dies mittels einer Konzentration der nationalen Aufklärungsressourcen auf die technologischen Entwicklungen und nuklearen Absichten von Saudi-Arabien zu erreichen sein; denn Proliferation ist bereits ein Topthema für die Dienste. Größeres Optimierungspotential besteht in Form einer Intensivierung der geheimdienstlichen Kooperation zwischen Deutschland und seinen zentralen nichtverbreitungspolitischen Mitstreitern.¹⁷⁸ Weil Nachrichtendienste immer, selbst unter engen Alliierten, zurückhaltend sind, wenn es darum geht, komplett »die Bücher zu öffnen«, muss ein verstärkter Austausch politisch angestoßen werden. Um interne Widerstände zu mindern, sollte die Zusammenarbeit außerdem zeitlich begrenzt und inhaltlich auf das Proliferationsdossier über Saudi-Arabien beschränkt werden.¹⁷⁹ Im Idealfall ergänzen die neuen nachrichtendienstlichen Erkenntnisse jene Daten, die die IAEA im Rahmen des AP künftig in dem Land sammelt. Eine größtmögliche Aufklärung durch die Dienste wäre noch wichtiger, wenn Riad das AP weiter ablehnen sollte.

Um schließlich den eigenen Einfluss auf Saudi-Arabien – und damit auf dessen Proliferationskalküle – zu maximieren, empfehlen sich folgende zwei Maßnahmen: Erstens sollte sich Deutschland in Brüssel dafür einsetzen, dass die EU ein horizontales

Sanktionsregime gegen nukleare Proliferation ausarbeitet. Dieses muss die Konsequenzen für Drittstaaten (wie Saudi-Arabien) bei Verstößen vorab benennen. Ebenso müssen die Tatbestände für die Auslösung von Sanktionen präzisiert werden. In Anlehnung an das oben erklärte Ziel der Verhinderung saudischer Latenz sollte das Betreiben von Urananreicherungs- oder Wiederaufbereitungsanlagen die rote Linie für das Verhängen von Sanktionen sein. Um zu klären, ob diese überschritten wurde, könnte die EU von ihrem Außenbeauftragten verlangen, regelmäßig zu zertifizieren, dass proliferationsverdächtige Drittstaaten (wie Saudi-Arabien) keine sensitiven Atomanlagen betreiben. Eine regelmäßige Bewertung dieser Frage durch das Intelligence Analysis Centre (INTCEN) beim Europäischen Auswärtigen Dienst könnte ebenso festgeschrieben werden.¹⁸⁰

Zweitens sollte Deutschland Rüstungsexporte an Saudi-Arabien stärker als Instrument zur Rückversicherung und strategischen Einflussnahme sehen und, in der Folge, seine Lieferpolitik mit den engsten Mitstreitern koordinieren. Die Etablierung einer solchen »gemeinsame[n] Kultur der Rüstungsexporte« unter den Europäern hatte auch Bundeskanzlerin Merkel 2019 eindringlich angemahnt.¹⁸¹ Ein deutsches Waffenembargo, das mit den anderen europäischen Playern im Rüstungsgeschäft nicht abgestimmt ist, wird – egal, ob es auf Änderungen bei Regionalpolitiken, Menschenrechten oder Nuklearprogrammen abzielt – seinen Zweck verfehlen.¹⁸² Da es illusorisch ist, dass sich alle EU-Mitglieder auf eine

¹⁷⁸ Die Zusammenarbeit mit Frankreich wurde etwa 2016 erneut ausgebaut, vgl. Manuel Bewarder/Florian Fade, »BND-Reform: Legalize it!«, in: *Welt am Sonntag*, 2.7.2016, <www.welt.de/print/wams/politik/article156765359/Legalize-it.html> (Zugriff am 4.11.2021).

¹⁷⁹ Damit CIA und Mossad 2008 erstmals alle Informationen über Irans Nuklearprogramm teilten, war ein Gespräch von Ministerpräsident Olmert mit Präsident Bush notwendig, vgl. Ronen Bergman/Mark Mazzetti, »War Games«, in: *New York Times Magazine*, 8.9.2019, S. 28. Diese Kooperation wurde zuletzt im März 2021 von den Nationalen Sicherheitsberatern der Länder erneuert, vgl. »Israel-US to Set Up Joint Team to Share Intel on Iran's Nuclear Program«, in: *Times of Israel*, 17.3.2021, <<https://www.timesofisrael.com/israeli-officials-said-pleased-with-talks-with-us-on-iran-nuclear-program/>>.

¹⁸⁰ Zu diesen Optionen für ein fertiges Sanktionsregime im US-saudischen Kontext vgl. Brewer, »Knowing When to Walk« [wie Fn. 118].

¹⁸¹ Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchner Sicherheitskonferenz, 16.2.2019, <www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-zur-55-muenchner-sicherheitskonferenz-am-16-februar-2019-in-muenchen-1580936>.

¹⁸² Beim Versuch, Verhaltensänderungen zu erzwingen, scheitern selbst Embargos von Ländern mit großem Marktanteil regelmäßig. Auch dann können Waffenembargos zwar noch das Entziehen von Zustimmung signalisieren und auf diese Weise mäßigend wirken, vgl. Jennifer Spindel, »The Case for Suspending American Arms Sales to Saudi Arabia«, *War on the Rocks* (online), 14.5.2019, <<https://warontherocks.com/2019/05/the-case-for-suspending-american-arms-sales-to-saudi-arabia/>>. Belegt ist dieser Effekt jedoch nur in manchen von denjenigen Fällen, in denen das Embargo von den USA als Schutzmacht verhängt wurde. In dieser Rolle befinden sich die Europäer allerdings weder gegenüber Saudi-Arabien noch der Türkei.

einheitlich regulierte Waffenexportpolitik einlassen, muss Berlin versuchen, eine gemeinsame Linie mit Paris und London darüber zu finden, welche strategischen Ziele in Saudi-Arabien mit der Genehmigung oder Verweigerung des Exports von welchen Rüstungsgütern erreicht werden sollen.¹⁸³ Für Deutschland sollten dabei qualitative Limits (etwa die Verweigerung von einzelnen Waffenkategorien) durchsetzbar sein.¹⁸⁴ Umgekehrt müsste Berlin es mittragen, dass Frankreich und Großbritannien eine Politik der militärischen Rückversicherung durch Waffenexporte als nötig erachten, obwohl MBS der französischen wie auch der britischen Regierung vielfach Bauchschmerzen bereitet.

Die deutsche Politik muss sich mit Blick auf Saudi-Arabien entscheiden, wie sehr sie die Proliferationsgefahr priorisieren will. Beim Iran-Abkommen hat die Bundesregierung diese Frage klar beantwortet: Um Teherans Verzicht auf Kernwaffen zu erreichen, war Deutschland bereit, eine zivile Nuklearkooperation einzugehen und Bedenken gegen das Raketenprogramm, die Regionalpolitik und die Menschenrechtsverletzungen der Islamischen Republik zurückzustellen. Wenn Berlin einen substantielleren Beitrag zur Verhinderung einer saudischen Nuklearrüstung leisten möchte, dürften dazu ähnliche pragmatische Zugeständnisse an Riad notwendig sein.

Abkürzungen

AP	Additional Protocol (der IAEO)
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
CIA	Central Intelligence Agency
CNAS	Center for a New American Security
CNBC	Consumer News and Business Channel
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSS	Center for Security Studies (Zürich)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation
IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
INTCEN	Intelligence Analysis Centre (der EU)
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action
kW	Kilowatt
MBS	Muhammad bin Salman
MTCR	Missile Technology Control Regime
MW	Megawatt
NPT	Non-proliferation Treaty
NSG	Nuclear Suppliers Group
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
SQP	Small Quantities Protocol (der IAEO)
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen

183 Vgl. Sophia Besch/Beth Oppenheim, *Up in Arms: Warring over Europe's Arms Export Regime*, London: Centre for European Reform, September 2019, S. 13, <www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_arms_export_9.9.19.pdf>.

184 Vgl. Lucie Béraud-Sudreau, *French Arms Exports: The Business of Sovereignty*, London: IISS, 2020, S. 144f.

