

Der weite Weg zur nuklearen Abrüstung

Die Atomverhandlungen mit Nordkorea vor der nächsten Krise?

Roland Hiemann / Oliver Thränert

Am 19. März 2007 sollen die Sechsparteiengespräche über die vollständige Beendigung des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms in Peking fortgesetzt werden. Ein im Februar 2007 vereinbarter Aktionsplan zur nuklearen Abrüstung gilt zwar als diplomatischer Durchbruch, da er einen Prozess zur Überwindung der Atomkrise einleiten könnte. Doch sind zuvor noch viele komplizierte Probleme wie insbesondere die zuverlässige Überprüfung des Abrüstungsprozesses zu regeln. Zweifel sind jedoch angebracht, ob Nordkoreas Diktator Kim Jong-il gewillt ist, auf sein Atompotential zu verzichten. Deutschland beteiligt sich – anders als im Falle Iran – nicht unmittelbar an der Beilegung der Krise. Dennoch sind seine Interessen direkt betroffen. Denn der Ausgang der anstehenden Verhandlungen wird im positiven wie im negativen Fall massive Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime haben.

In seinem Kern knüpft der Aktionsplan an die »gemeinsame Erklärung« vom September 2005 an, in der sich Kim Jong-ils Regime grundsätzlich zur nuklearen Abrüstung bereit erklärt und die USA ihrerseits wirtschaftliche Leistungen und Sicherheitsgarantien in Aussicht gestellt hatten. Die jüngste Übereinkunft der sechs Parteien (China, Japan, Nord- und Südkorea, Russland und die USA) zielt nun darauf ab, die Implementierung dieser bloßen »Absichtserklärung« durch eine Abfolge bestimmter Maßnahmen einzuleiten.

Zunächst ist innerhalb einer Frist von 60 Tagen die Abschaltung und Versiegelung des Yongbyun-Kernreaktors und jener Anlagen vorgesehen, in denen Nordkorea Plutonium für Waffenzwecke aufbereitet

hat. Ferner wird von Pjöngjang erwartet, dass es mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) Gespräche aufnimmt, um deren Inspektoren die Überwachung dieser Atomanlagen zu ermöglichen. Im Gegenzug soll Nordkorea von den anderen Staaten des Sechsparteienkreises eine erste Notlieferung von 50 000 Tonnen Schweröl erhalten. Später hat es eine vollständige Meldung aller seiner Nukleareinrichtungen einzureichen und diese funktionsuntüchtig zu machen. Parallel würden Nordkorea weitere 950 000 Tonnen Schweröl geliefert. Washington sagte überdies zu, die erforderlichen Schritte zur Entfernung Nordkoreas von der Liste jener Staaten einzuleiten, die Terrorismus unterstützen, und für den Abbau bestehender Handels- und Finanz-

beschränkungen zu sorgen. Um Einigung in den zentralen Streitfragen anzubahnen, werden fünf Arbeitsgruppen zu folgenden Themen gebildet: Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel, Normalisierung der amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen, Normalisierung der japanisch-nordkoreanischen Beziehungen, Kooperation bei Wirtschaft und Energie, Mechanismen für Frieden und Sicherheit in Nordostasien. Die beiden bilateralen Arbeitsgruppen, die sich dem Verhältnis Nordkoreas mit den USA und Japan widmen, wurden bereits etabliert. Dabei zeigten sich schon die massiven Probleme, die zwischen Tokio und Pjöngjang bestehen. So wurde das erste Treffen nicht wie vorgesehen durchgeführt, da es offenbar nicht möglich war, die aus japanischer Sicht entscheidende Frage der Rückkehr nach Nordkorea entführter japanischer Staatsangehöriger zielgerichtet zu diskutieren.

»Roadmap« mit Potential und Schwächen

Vor dem Hintergrund der sich immer wieder festfahrenden Verhandlungen und der Unnachgiebigkeit Nordkoreas, die in seinem Atomwaffentest vom Oktober 2006 deutlichsten Ausdruck fand, kann das Februar-Abkommen als ein erster Schritt in die richtige Richtung gewertet werden. Die Bush-Administration wollte angesichts ihrer Probleme im Irak unbedingt einen diplomatischen Erfolg erzielen. Dies ist ihr insofern gelungen, als die Gefahr eines erneuten nordkoreanischen Atomtests vorerst gebannt scheint. Zudem hat sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Nordkorea in naher Zukunft von der Forcierung seines Atomprogramms absehen und auf die Weitergabe von nuklearwaffenfähigem Material an andere, möglicherweise sogar nicht-staatliche Akteure verzichten wird. Pjöngjang kann nun mit der Aufhebung von Sanktionen sowie mit Energielieferungen rechnen, die es aufgrund seiner desolaten Wirtschaftslage dringend benötigt. China hat sich als wichtiger diplomatischer

»Broker« international profiliert und sieht ebenso wie Japan und Russland die Gefahr einer weiteren Destabilisierung der Region zunächst eingehegt. Südkorea bietet das Abkommen die Möglichkeit, den von der Mehrheit der Bevölkerung befürworteten und seit 2006 ausgesetzten Prozess der Versöhnung mit dem Norden wieder aufzunehmen.

Positiv schlägt bereits zu Buche, dass sich alle Teilnehmer an ihre Vereinbarungen und die Fristvorgaben zu halten scheinen. Nach Aussage des Direktors des US-Verteidigungsnachrichtendienstes soll Nordkorea bereits mit der Schließung seines Graphitreaktors in Yongbyun begonnen haben.

Der Aktionsplan bietet seinen Unterzeichnern eine erste Orientierung auf dem Weg zu einer langfristigen Beilegung des Atomstreits. Dem Anspruch, als umfassender Plan zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel zu gelten, kann er indes nicht genügen. Denn die konkreten Schritte des einzuleitenden Abrüstungsprozesses sind eher vage oder noch gar nicht formuliert worden. Insofern könnten sich eine Reihe von offenen Fragen schon bei den nächsten Verhandlungsrunden – sowohl im Rahmen der Sechsergespräche als auch bei den einzelnen Arbeitsgruppen – als schwer zu nehmende Hürden erweisen. So enthält die Grundsatzklärung keine Formulierung, die Pjöngjang dazu verpflichtet, sein Atomwaffenprogramm *vollständig abzurüsten*. Im Dokument ist nur die Rede von der Abschaltung des Yongbyun-Reaktors, nicht aber von der Beseitigung der Bestände an bereits entwickelten Atomwaffen und an waffenfähigem Plutonium. Auch das in seiner Existenz umstrittene nordkoreanische Urananreicherungsprogramm wird mit keiner Silbe erwähnt. Unter Hinweis auf das provokative und doppelbödige Verhalten Nordkoreas in der Vergangenheit warnen westliche Sicherheitsexperten, Pjöngjangs erster Schritt zur (temporären) Reaktoreinfrierung könne auch schon wieder der letzte gewesen sein und allein dem Ziel dienen, rasch Energielieferungen einzuheimsen.

Obwohl im Abkommen zwar explizit von einem bestimmten Umfang an Energieleistungen an Nordkorea die Rede ist, wird – auch von amerikanischer Seite – damit gerechnet, dass Pjõngjang seine Forderung nach einem eigenen Reaktor zur Energiegewinnung bekräftigen wird. Die Lieferung von Leichtwasserreaktoren war Bestandteil der Vereinbarungen des Genfer Rahmenabkommens von 1994 und spielte auch in der »gemeinsamen Erklärung« von 2005 eine Rolle, nicht aber im jüngsten Aktionsplan. In der Tat dürfte sich die Bush-Administration und jede künftige amerikanische Regierung zumindest schwertun, die Lieferung solcher Reaktoren an das diktatorische nordkoreanische Regime innenpolitisch zu rechtfertigen. Schon jetzt sieht sich Präsident George W. Bush einer heftig geführten Debatte aus Anlass seines Kurswechsels in der Nordkoreapolitik in- und außerhalb der Administration ausgesetzt.

Wie ist die nukleare Abrüstung konkret umzusetzen?

Kernproblem jeder nuklearen Abrüstung ist deren verlässliche Überwachung. Es gilt sicherzustellen, dass ein Kernwaffenstaat überprüfbar zu einem Nichtkernwaffenstaat wird. Bislang hat einzig Südafrika diesen Schritt vollzogen: nach Ende des Apartheidregimes verzichtete es auf seine Kernwaffen und unterstellte sich dabei der Aufsicht der IAEA. Ob das diktatorische Regime Nordkoreas in ähnlicher Weise bereit sein wird, transparent mit IAEA-Inspektoren zusammenzuarbeiten, ist zweifelhaft. Zumal nicht vergessen werden darf, dass der Auslöser der Atomkrise um Nordkorea 1992/93 ein massiver Täuschungsversuch Pjõngjangs gegenüber der IAEA gewesen war.

Die Ausgangslage für die notwendige Etablierung eines Überwachungsregimes ist in diesem Fall äußerst komplex. Nordkorea hat 2003 seinen Austritt aus dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) erklärt. Somit wäre eigentlich auch sein Sicherheitsabkommen mit der IAEA hin-

fällig, in dem die Rechte der Inspektoren geregelt sind, Zugang zu gemeldeten Atomanlagen zu erhalten. Zudem hat Nordkorea auch noch seine Mitgliedschaft in der IAEA aufgekündigt. Daher stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage IAEA-Inspektionen in Nordkorea überhaupt durchgeführt und wie sie finanziert werden sollen.

Wie schwierig es sein wird, mit Nordkorea eine Wiederaufnahme der IAEA-Aktivitäten zu vereinbaren, zeigte sich bereits während eines ersten Sondierungsbesuchs von IAEA-Direktor El Baradei in Pjõngjang am 13. und 14. März 2007. Nachdem sein eigentlicher Gesprächspartner für ihn nicht zur Verfügung stand, reiste El Baradei frühzeitig wieder ab.

Das Februar-Abkommen weist der IAEA zunächst lediglich die Aufgabe zu, die Schließung des Graphitreaktors und der Wiederaufbereitungseinrichtungen zu überwachen. Dazu bedarf es einer Übereinkunft zwischen Pjõngjang und der IAEA. Die restlichen Teilnehmer des Sechsparteienprozesses könnten der Übereinkunft beitreten und sich zur Übernahme der Inspektionskosten verpflichten.

Für die zentrale Frage weiterführender Verifikationsmaßnahmen der IAEA in Nordkorea ist maßgeblich, ob der NVV-Austritt Nordkoreas als rechtswirksam gelten kann. Unter den NVV-Mitgliedern ist dies strittig. Deutschland vertritt wie andere Staaten unter Verweis auf Formfehler die Auffassung, die nordkoreanische Austrittserklärung sei ungültig. Setzte sich dieser Standpunkt durch, könnte man auf das Sicherheitsabkommen Nordkoreas mit der IAEA zurückgreifen, das allerdings nicht ausreichen dürfte, die erforderliche Transparenz sicherzustellen. Immerhin ergäbe sich dann aber grundsätzlich die Möglichkeit, dass sich Pjõngjang aufbauend auf diese Vereinbarung dem Zusatzprotokoll der IAEA-Sicherheitsabkommen unterwirft. Die entsprechenden modernen Verifikationsregeln, denen sich möglichst alle NVV-Mitglieder anschließen sollen, sehen umfangreiche Meldepflichten und weitreichende Zugangsrechte der Inspektoren vor. Die

Inspektoren dürften demnach nicht nur Materialbilanzierungen an gemeldeten Einrichtungen durchführen, sondern auch an allen Orten ihrer Wahl Umweltproben nehmen.

Möglichst intensive Verifikationsmaßnahmen wären im Falle Nordkoreas aber erforderlich, weil derzeit völlig unklar ist, wie viel Plutonium Pjöngjang bereits für Waffenzwecke abgezweigt hat und wo diese Bestände lagern. Ein weiteres Argument für intensive Maßnahmen ist das frühere oftmalige Fehlverhalten Nordkoreas gegenüber der IAEO. In dieser Hinsicht dürften die modernen Verifikationsregeln keineswegs ausreichen, um die internationale Staatengemeinschaft vom dauerhaften Verzicht Pjöngjangs auf sein Kernwaffenprogramm zu überzeugen.

Abgesehen davon sind die USA, Russland und andere wichtige NVV-Mitglieder der Auffassung, dass Nordkorea dem Vertrag nicht mehr angehört. Daher und weil die modernen Verifikationsregeln wohl nicht ausreichen, dürfte es letztlich unausweichlich sein, von Nordkorea die Rückkehr zum NVV und den Abschluss eines spezifischen Sicherheitsabkommens zu fordern, das den Inspektoren Zugangsrechte gewährt, die noch über die modernen Verifikationsregeln hinausgehen. Nachdem die IAEO die vollständige nukleare Abrüstung Nordkoreas gemeldet hätte, könnte das spezifische Sicherheitsabkommen in eine Vereinbarung überführt werden, bei dem die modernen IAEO-Verifikationsregeln zur Anwendung kämen.

Zum größten Problem bei der Überwachung nuklearer Abrüstung in Nordkorea könnte dessen in seiner Existenz unstrittenes Urananreicherungsprogramm werden. Seine angebliche Aufklärung durch US-Geheimdienste und die später dementierte nordkoreanische Einlassung während Gesprächen mit einer US-Delegation im Oktober 2002, dieses Programm existiere tatsächlich, lösten die derzeitige Krise unmittelbar aus. Sicher scheint zu sein, dass Nordkorea im Kontakt mit dem pakistanischen Khan-Netzwerk stand, das

Iran und Libyen mit Anreicherungstechnologie belieferte. Unsicherheiten bestehen jedoch über Art und Umfang der Lieferungen an Pjöngjang.

Es ist derzeit kaum damit zu rechnen, dass Nordkorea seine Aktivitäten rund um das Anreicherungsprogramm vollständig offenlegen wird, würde es damit doch die Absicht eingestehen, das Genfer Abkommen von 1994 zu unterlaufen. Andererseits wird Washington diese Frage nicht außer acht lassen können. Vermutlich bleibt daher nur der Ausweg, Optionen einer Lösung in geheim gehaltenen amerikanisch-nordkoreanischen Gesprächen zu sondieren. Möglicherweise versuchen die US-Nachrichtendienste derzeit schon, dafür ein günstiges Klima zu schaffen, indem sie ihre Einschätzungen hinsichtlich des nordkoreanischen Urananreicherungsprogramms herunterschrauben.

Deutsche und europäische Interessen

Auch von europäischer Seite wurde das Abkommen vom Februar 2007 begrüßt, das nun auch zügig umgesetzt werden sollte. Denn Europa hat ein deutliches Interesse an der Aufrechterhaltung und Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes, das durch das nordkoreanische Atomwaffenprogramm in seinem Bestand gefährdet wird.

Derzeit spielt Europa in diesem Prozess nur eine Nebenrolle. Hauptakteure sind die sechs Parteien. Sollte es diesen gelingen, das Februar-Abkommen fortschreitend zu spezifizieren und umzusetzen, sollte sich die Europäische Union im weiteren Verlauf um eine aktivere Nordkoreapolitik im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bemühen. Dies könnte sie zum einen im Kontext (energie-) wirtschaftlicher Unterstützungsmaßnahmen für Nordkorea tun, zum anderen durch Übernahme einer Rolle bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Plans zur Überprüfung der nachhaltigen nuklearen Abrüstung Nordkoreas im Rahmen der IAEO.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364