

Nordkorea – der verschleppte Konflikt

Kay Möller

Am 29. August 2003 endeten in Peking die ersten Sechsergespräche über die Nuklearwaffenprogramme Nordkoreas. Die Verhandlungen waren nötig geworden, nachdem Pyöngyang am 10. Januar einmal mehr seinen Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag erklärt und amerikanischen Gesprächspartnern gegenüber außerhalb der offiziellen Gespräche den Besitz von Nuklearwaffen eingestanden hatte. Während es in Peking in der Sache keine Fortschritte gab, äußerten sich die Vertreter der USA, Chinas, Südkoreas, Japans und Rußlands zufrieden darüber, daß Nordkorea anscheinend einer Fortsetzung der Verhandlungen im Oktober zugestimmt habe. Das Dementi des nordkoreanischen Delegationsleiters vom 30. August signalisiert Unzufriedenheit mit dem multilateralen Verhandlungsrahmen, bedeutet aber vermutlich weder die grundsätzliche Ablehnung von Sechsergesprächen noch eine Bereitschaft zur militärischen Eskalation.

Als die Vertreter der Demokratischen Volksrepublik (Nord-) Korea (DVRK), der Republik (Süd-) Korea, der USA, Chinas, Japans und Rußlands am 27. August in Peking zu Verhandlungen über die nordkoreanischen Atomprogramme zusammentrafen, wurde dieses von den meisten Teilnehmern schon als Erfolg gewertet. Man stellte sich allgemein auf einen langwierigen Verhandlungsprozeß ein. In der Sache gab es nur wenig Bewegung: Pyöngyang erneuerte seine Forderung nach einem Nichtangriffspakt mit den USA, der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Washington und der »Garantie« südkoreanischer und japanischer Wirtschaftshilfen. Erstmals wurden als Teil einer Paketlösung auch Verhandlungen über die Einstellung der Tests und des Exports von Raketentechnologie

angeboten, womit Nordkorea einer langjährigen amerikanischen Forderung entsprach. Die USA beharrten ihrerseits darauf, daß die DVRK zunächst ihre Uran- und Plutoniumprogramme beenden solle. Einen Tag, nachdem die chinesischen Gastgeber die Fortsetzung der Gespräche im Oktober angekündigt hatten, erklärten die nordkoreanischen Unterhändler noch auf dem Pekinger Flughafen, Washington habe inakzeptable Bedingungen gestellt und man sei an einer weiteren Runde in diesem Rahmen nicht interessiert. Statt dessen sehe man sich nunmehr gezwungen, die »atomare Abschreckungswaffe« zu Zwecken der Selbstverteidigung auszubauen. Pyöngyang erschwerte damit einmal mehr den Verhandlungsprozeß durch die Erhöhung seines Einsatzes.

Verhandlungspoker

Die nordkoreanische Nuklearkrise begann im Oktober 2002, als Nordkorea bei Verhandlungen mit einer amerikanischen Delegation die Existenz eines Programms zur Anreicherung von Uran einräumte. Damit war das Rahmenabkommen von 1994 gefährdet, in dem die USA der DVRK für den Abbau ihrer Plutoniumwirtschaft, den Verbleib im Atomwaffensperrvertrag und die Offenlegung ihrer Nukleargeschichte als Gegenleistung zwei Leichtwasserreaktoren zugesagt hatten.

Pyöngyangs Provokation war offensichtlich eine Reaktion auf die Politik der Bush-Administration, die Einbindungsversuche ihrer Vorgänger aufgegeben, Nordkorea im Januar 2002 zu einem Teil der »Achse des Bösen« deklariert und zwei Monate später im Rahmen der nuklearen Abschreckung zum potentiellen Ziel amerikanischer Nuklearangriffe erklärt hatte. Die DVRK verlangte nunmehr für die Einstellung ihrer Atomprogramme den Abschluß eines Nichtangriffsvertrags, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und die Bereitstellung von Wirtschaftshilfen.

Im November 2002 erhöhte Nordkorea den Verhandlungseinsatz, indem es die Inspektoren der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) des Landes verwies. Am 10. Januar 2003 erklärte Pyöngyang seinen sofortigen Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag. Multilaterale Verhandlungen wurden abgelehnt. Eine Verurteilung der DVRK im Weltsicherheitsrat scheiterte am 9. April 2003 am Einspruch Chinas.

Ab Frühjahr 2003 verfolgten die USA eine Doppelstrategie: Zum einen drängten sie die Volksrepublik China als wichtigsten Verbündeten und Wirtschaftspartner Nordkoreas, die DVRK von der Notwendigkeit multilateraler Verhandlungen zu überzeugen. Zum anderen verstärkten sie im Vorfeld ihrer Intervention im Irak die Militärpräsenz in und um Korea.

Unter dem Eindruck der Besetzung Bagdads durch amerikanische und britische Truppen gab Pyöngyang seinen Widerstand

gegen multilaterale Verhandlungen auf. Die Ende April in Peking veranstalteten Gespräche mit Vertretern der USA und Chinas führten allerdings zu einer weiteren Klimaverschlechterung. Nachdem die amerikanische Seite die nordkoreanischen Forderungen abgelehnt hatte, erklärten die Vertreter der DVRK, daß ihr Land im Besitz von Nuklearwaffen sei und mit der Wiederaufbereitung von Plutonium begonnen habe. Pyöngyang drohte für den Fall von Sanktionen mit Krieg. Nichtsdestotrotz setzte sich Washington für eine Fortsetzung der Kontakte ein.

Ende Juli benachrichtigte Nordkorea die Regierungen in Washington, Tokyo, Moskau und Seoul nach Gesprächen mit chinesischen Diplomaten über seine Bereitschaft zu Sechsergesprächen. Die USA deuteten daraufhin die Möglichkeit künftiger Wirtschaftshilfen an und sprachen sich für multilaterale Nichtangriffsgarantien unterhalb der Schwelle eines völkerrechtlichen Vertrages aus. Auf Drängen Pyöngyangs erklärte sich Washington zusätzlich bereit, Zweiergespräche im Rahmen der Sechsergespräche zu führen.

Interesse und Glaubwürdigkeit

Bei dem nordkoreanischen Atomproblem geht es zunehmend um die Glaubwürdigkeit der Akteure. Dies betrifft die USA als Vormacht in Nordostasien, Nordkorea mit Blick auf seinen Friedenswillen, China als »ehrlichen Makler« sowie Japan und Rußland als Regionalmächte. Glaubwürdig ist zunächst nur Seoul: Ungeachtet allen innenpolitischen Streits dürfte keine südkoreanische Administration bereit sein, das Risiko eines erneuten Kriegs auf der Koreanischen Halbinsel oder die Kosten einer unkontrollierten Wiedervereinigung in Kauf zu nehmen.

Die USA sind mit fünf Allianzen und einem Kontingent von 95 000 Soldaten im Pazifik militärische Vormacht der Region. Darüber hinaus stellen sie für Japan und China den wichtigsten Exportmarkt. Zumindest der militärische Status quo

wäre aus amerikanischer Sicht längerfristig gleichermaßen durch Untätigkeit wie auch durch eine Beschleunigung des Niedergangs der DVRK bedroht. Wollte die Bush-Administration Pyöngyang ursprünglich mit »wohlmeinender Vernachlässigung« strafen, so wurde dieser Versuch von Nordkorea erfolgreich vereitelt. Ohne ein neues Abkommen zum Einfrieren seiner Atomprogramme könnte Nordkorea zu Ende des Jahrzehnts immerhin über ein Arsenal von 45–60 Sprengköpfen verfügen und wäre dann auch für die USA mehr als nur ein vertikales Proliferationsrisiko. Gleichzeitig scheidet aber eine militärische Option seitens der USA wohl auch weiterhin aus: erstens angesichts der militärischen Verwundbarkeit Südkoreas, zweitens wegen hoher Eskalationsrisiken, drittens aufgrund horizontaler Proliferationsprobleme (d.h. Auslösung eines atomaren Wettrüstens in Nordostasien), sowie viertens mit Blick auf mögliche negative Folgen für die Bündnisse der USA in Nordostasien.

Washington hat ersatzweise versucht, das Problem zu regionalisieren, und dabei nicht nur Verbündeten, sondern auch China und Rußland weitgehende Mitspracherechte eingeräumt. Dieses Vorgehen macht schon deshalb Sinn, weil die USA unterhalb der Schwelle einer militärischen Intervention kaum noch Optionen haben. Gleichzeitig dürfte es die Pax Americana in Nordostasien künftig insofern modifizieren, als Peking, Tokyo, Seoul und Moskau hier in Fragen der subregionalen Sicherheit ein grundsätzliches Vetorecht eingeräumt worden ist. Indes hat Pyöngyang seine Karten (Raketentests, Erklärung Nordkoreas zur Atommacht, Nuklearwaffentests) noch lange nicht ausgereizt.

Folglich muß jegliche Nordkoreapolitik der Zukunft versuchen, eine Art »flexible response« auf die schleichende Eskalationsstrategie der DVRK zu entwickeln (Außenminister Powell sprach nach Ausweisung der Inspektoren von »tailored containment«). Dazu gehört ein Sanktionskatalog, der angesichts der chinesischen Blockade im Sicherheitsrat wohl wieder nur auf

regionaler Ebene umgesetzt werden könnte, wo Peking langfristig eine Führungsrolle anstrebt. Ein denkbare Instrument wäre die verschärfte Kontrolle verdächtiger Schiffe. Immerhin wurde das Gros der nordkoreanischen Devisenreserven in den vergangenen Jahren mangels geeigneter Alternativen mit dem Export von Raketentechnologie und Heroin erwirtschaftet.

Was Nordkoreas Glaubwürdigkeit angeht, hat der Beobachter die Wahl zwischen zwei Varianten, einerseits der Rückkehr zu jenem schrittweisen Quidproquo, das Pyöngyang mit der Clinton-Administration avisiert hatte, und andererseits einer durchgängigen Erpressungsstrategie, in der Nuklearwaffen letztlich unverzichtbar werden. Angesichts der Intransparenz der Entscheidungsprozesse in der DVRK liefert die wirtschaftliche Lage wichtige Hinweise auf Nordkoreas Strategie. Pyöngyangs Gesprächsbereitschaft in der zweiten Hälfte der 90er Jahre war wesentlich durch den Einbruch der nordkoreanischen Inlandsproduktion bedingt, und die Gesprächsbereitschaft der letzten Wochen war nicht zuletzt eine Reaktion auf gescheiterte Reformversuche und eine stark rückläufige internationale Hilfsbereitschaft. Allerdings soll die Bombe auch dazu dienen, Schwächen im Verhältnis zu Dritten auszugleichen. Insofern wird sie nicht völlig aufgegeben werden, solange sich Nordkorea für bedroht hält. Von nordkoreanischer Warte aus betrachtet, ist nichts an dieser Strategie irrational.

Die *Volksrepublik China* beliefert die DVRK heute mit 90% ihres Energiebedarfs und stellt etwa ein Drittel der nordkoreanischen Lebensmittelimporte. Peking möchte einen unkontrollierten Zusammenbruch des Regimes mit dann unvermeidlichen Flüchtlingsströmen verhindern, und die Führung der chinesischen Volksbefreiungsarmee würde Nordkorea überdies am liebsten als Puffer behalten. Gleichzeitig hat die Volksrepublik aus Sorge vor entsprechender Nachrüstung in Japan oder Südkorea kein Interesse an einem nuklear bewaffneten Nachbarland. Auch ist die Zusammenarbeit

in dieser Frage das wichtigste Motiv der Bush-Administration für die Aufrechterhaltung freundlicher amerikanisch-chinesischer Beziehungen, die Pekings neue Staats- und Parteiführung aus ökonomischen und Prestige Gründen dringend braucht. China hat sich deshalb in eine Vermittlerrolle drängen lassen, präferiert aber positive Anreize für die DVRK und wäre im Zweifelsfalle gewillt, sich an multilateralen Sicherheitsgarantien für Nordkorea zu beteiligen.

Japan möchte sein Bündnis mit den USA nicht opfern und müßte außerdem ein neues Nukleararrangement weitgehend finanzieren. Gleichzeitig wird das Nuklearthema in der japanischen Öffentlichkeit zum Teil von einer anderen Frage überdeckt: der Entführung von dreizehn japanischen Bürgern in den 70er und 80er Jahren. Die fünf Überlebenden durften Ende 2002 nach Japan zurückkehren; für die Ausreise ihrer sieben Kinder verlangt Nordkorea jedoch Kopfprämien in Höhe von je 8,5 Mio. US-Dollar. Derzeit sieht Pyöngyang keine Veranlassung, diesen Trumpf aus der Hand zu geben, und Tokyos Partner müssen aufpassen, daß hier nicht etwa eine zweite Verhandlungsfrent eröffnet wird.

Rußland versucht seit dem Ende des Kalten Krieges in Nordostasien eine wichtigere Rolle zu spielen und konzentriert sich dabei auf die Koreafrage. Angesichts mangelnder Druckmittel, auf die Moskau zu diesem Zweck zurückgreifen könnte, steht die DVRK russischen Initiativen in der Regel positiver gegenüber als chinesischen. Dasselbe Defizit verhindert allerdings, daß Rußland ein ernstzunehmender Vermittler wird.

Südkorea ist entschlossen, seine Entspannungspolitik gegenüber dem Norden fortzusetzen und ist somit de facto zum Vermittler zwischen Pyöngyang und Washington geworden. Ausschlaggebend hierfür sind militärische Erwägungen, aber auch wachsender Antiamerikanismus unter den Wählern der Regierungspartei. Hilfsleistungen an Nordkorea wurden folglich auch vor dem Hintergrund der aktuellen Krise fortgesetzt.

Die vertagte Krise

Trotz der von Nordkorea ausgehenden Ungewißheit kann man eine militärische Zuspitzung jedenfalls kurzfristig ausschließen. Angesichts ihrer Probleme im Irak, des hohen Eskalationsrisikos und der Rolle der übrigen Vier in den Sechsergesprächen dürfte die Bush-Administration bei ihrem Gesprächsangebot bleiben. Grundsätzlich schiebt Bush, ähnlich wie seinerzeit Clinton, das in diesem Konflikt zentrale Inspektionsproblem vor sich her. Anders als Clinton würde er es gegebenenfalls aber unter Umgehung der IAEA »lösen« und damit den Atomwaffensperrvertrag weiter beschädigen.

Ebenfalls anders als Clinton hat Bush in Peking ungewollt Grundlagen für eine neue Regionalordnung gelegt, in der Washington künftig nur noch eine Stimme unter mehreren wäre. Die Administration geht davon aus, daß die anderen Vier angesichts amerikanischer Macht und vielfacher Abhängigkeiten von den USA keine Sonderwege gehen werden. Ob diese Rechnung längerfristig aufgeht, ist fraglich. Die im März 2003 mit Seoul vereinbarte Verlegung amerikanischer Truppen in den Süden des Landes verringert in der Sicht konservativer Kreise in den USA deren »Geisel- und Sündenbockfunktion«. Wachsende Spannungen mit Nordkorea oder eine Wiedervereinigung der Koreanischen Halbinsel könnten das Bündnis und damit möglicherweise das ganze amerikanische Allianzsystem in Nordostasien ernsthaft gefährden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
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