

HSFK-Report Nr. 1/2012

Nordkorea als Nuklear- macht – Chancen der Kontrolle

Hans-Joachim Schmidt

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

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

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

E-Mail: schmidth@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-39-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die nuklearen Ambitionen Nordkoreas gefährden den regionalen Frieden in Nordostasien und die globale Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen. Schon 2006 und 2009 zündete Pjöngjang zwei nukleare Sprengsätze – allerdings ohne vollen Erfolg. Gelingt es nicht, die atomaren Ambitionen Nordkoreas zu beschränken, können sie die nukleare Bewaffnung Südkoreas und Japans auslösen, sowie zu einer drastischen Verschlechterung der chinesisch-amerikanischen Beziehungen beitragen, und das in einer Region die aufgrund ihrer ökonomischen Dynamik für die globale wirtschaftliche Entwicklung eine immer größere Bedeutung gewinnt. Schon jetzt befürworten Zweidrittel der südkoreanischen Bevölkerung in Umfragen die atomare Bewaffnung ihres Landes.

Im Zuge des inzwischen vollzogenen Machtübergangs von Kim Jong-il zu seinem dritten Sohn Kim Jong-un legte Nordkorea ein deutlich risikobereiteres militärisches Verhalten an den Tag. 2009 brach es die Abrüstungsgespräche der sechs Mächte (China, USA, Russland, Japan, Nord- und Südkorea) ohne zwingenden Grund ab, testete erneut – gegen die VN-Sicherheitsratsresolutionen 1695 und 1718 verstoßend – eine Interkontinentalrakete und den zweiten atomaren Sprengsatz, versenkte 2010 eine südkoreanische Korvette – dieser Angriff wird von Pjöngjang aber bestritten – und griff die Insel Yeonpyeong an mit einer Bilanz von insgesamt über 50 toten Südkoreanern. Weiterhin räumte es 2010 die Existenz eines Urananreicherungsprogramms ein und begann den Bau eines neuen Leichtwasserreaktors, der vermutlich ab 2014 auch für die Produktion von waffenfähigem Plutonium genutzt werden kann. Mit diesem Vorgehen stabilisierte es nach innen den Machtübergang und versucht nach außen erneut Zugeständnisse in der Form von Nahrungsmittel- und Energielieferungen seiner Nachbarstaaten und der USA zu erpressen, weil die reformunwillige Führung nicht in der Lage ist, die Bevölkerung selbst ausreichend zu versorgen.

Angesichts der wachsenden sicherheitspolitischen Brisanz drängen China und Russland Nordkorea mit zusätzlichen Anreizen zur Aufnahme der Sechsmächtegespräche. Während Pjöngjang diese ohne Vorbedingung wollte, bestanden die USA, Japan und Südkorea zuvor auf ein von der IAEA überwacht Moratorium für die Urananreicherung und den Test von Kernsprengköpfen sowie von weitreichenden Raketen. In den seit Mitte 2011 laufenden Vorgesprächen hatten sich die USA mit Nordkorea am 29. Februar 2012 auf das Moratorium verständigt, dafür sagte Washington Pjöngjang mehr als 240.000 t Nahrungsmittelhilfen in den nächsten 12 Monaten zu. Damit hoffte Präsident Obama, von der Irankrise schon genug gefordert, auf Ruhe bei diesem Konflikt im anstehenden US-Wahlkampf. Trotz dieser kooperativen Vereinbarung kündigte Nordkorea am 16. März den Start eines zivilen „Satelliten“ an, den es am 13. April erfolglos durchführte. Diese erneute Provokation stellt einen Verstoß gegen die VN-Resolutionen 1718 und 1874 dar, die jeden weitreichenden Raketenstart verbieten. Offensichtlich wollte die neue Führung in Nordkorea testen, wie weit die USA und die übrigen Staaten bereit sind, ihr entgegen zu kommen. Die Aufhebung der VN-Sanktionen hatte es für die Sechsmächtegespräche schon angemahnt. Das Abkommen vom 29. Februar ist seit dem Satellitenstart hinfällig und sehr wahrscheinlich wird dem „Satellitenstart“ bald der nächste Atomtest folgen.

Das wirft die Frage auf, wie Nordkorea am besten zur Einhaltung seiner internationalen Verpflichtungen angehalten werden kann. Grundsätzlich bieten sich drei Strategien an. Einmal kann man versuchen, Pjöngjang mit Konfrontation, Sanktionen und Isolation zum Wohlverhalten zu zwingen. Die zweite Variante wären Belohnungen und positive Anreize. Drittens ist ein Mix aus beiden Strategien ist möglich. Die Vereinigten Staaten haben beide Strategien an Nordkorea unter US-Präsident Clinton und US-Präsident Bush ausprobiert. Konfrontative Strategien machen dabei nur dann Sinn, wenn sie neben Südkorea und Japan auch von Russland und China unterstützt werden. Diese Staaten sind aber nur dann zur echten Druckausübung bereit, wenn sie eine unmittelbare Nuklearisierung Südkoreas und Japans fürchten müssen, wie das etwa nach dem ersten nordkoreanischen Atomtest der Fall war oder wenn Nordkorea mit seinen Provokation übertreibt. Ansonsten setzen sie als Bündnispartner von Pjöngjang eher auf diplomatische und kooperative Strategien. Kooperative Strategien können dann funktionieren, wenn die Vorteile für Nordkorea ausreichend hoch und stabil sind. Das Problem kooperativer Strategien besteht darin, dass sie bei der nordkoreanischen Führung das Interesse an höheren Preisen für ihre Kooperation wecken kann.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit Nordkorea bieten kooperativ ausgelegte Strategien größere Aussichten auf Erfolge als konfrontative. Letztere kann Nordkorea, solange es von China und Russland ausreichend unterstützt wird, einfach aussitzen. Ein Mix aus konfrontativen und kooperativen Elementen, der theoretisch vielleicht am aussichtsreichsten erscheint, ist wegen der politischen Koordinierungsprobleme zwischen den fünf Staaten nur schwerlich durchzuhalten. Immerhin lässt sich jetzt aber die temporäre Aussetzung und spätere Aufhebung der multi- und bilateralen Sanktionen gegen Nordkorea als ein sinnvolles Druck- und Anreizinstrument nutzen. Selbst wenn – wider Erwarten – schon in diesem Jahr die Sechsmächtegespräche beginnen, ist vor den Präsidentschaftswahlen in Südkorea und den USA kaum mit größeren Fortschritten zu rechnen. Sollte allerdings in Washington Obama als US-Präsident wiedergewählt und auch in Seoul entweder ein neuer liberaler oder gemäßigt konservativer Präsident das Amt antreten, dann gäbe es ab 2013 für die nächsten vier Jahre relativ stabile politische Rahmenbedingungen für die Sechsmächtegespräche und ihre Implementierung. Wenn allerdings neben dem gerade gescheiterten „Satellitenstart“ auch der nächste Atomtest Nordkoreas misslingen sollte, dann wären aus technischen Gründen bald weitere Tests erforderlich, die den Erfolg der Gespräche gefährden könnten. Die Bemühungen Moskaus und Beijings, Pjöngjang mit zwei neuen Sonderwirtschaftszonen und dem trilateralen Gaspipelinegeschäft zwischen Russland, Nord- und Südkorea stärker in die regionale Wirtschaft zu integrieren, können die externe wirtschaftliche Abhängigkeit erhöhen und sich mäßigend auf Pjöngjangs Außenverhalten auswirken. Die Entwicklung einer neuen realistischeren südkoreanischen Entspannungspolitik gegenüber dem Norden hätte eine ähnliche Wirkung. Während der Entspannungspolitik war das Risiko größerer militärischer Provokationen des Nordens deutlich geringer. Die Wiederaufnahme der 2008 abgebrochenen Nord-Süd-Militärgespräche und die Vereinbarung vertrauensbildender militärischer Maßnahmen sind aufgrund des gestiegenen Kriegs- und Eskalationsrisikos noch wichtiger als in der Vergangenheit.

Wichtigen Einfluss auf die Verhandlungen wird das weitere amerikanische Vorgehen gegen die nuklearen Ambitionen des Iran haben. Das gilt auch für die weitere Entwick-

lung des chinesisch-amerikanischen Verhältnisses, das zum einen von der Menschenrechtslage in China angesichts der dort wachsenden sozialen Gegensätze und zum anderen von der regionalen militärischen Zurückhaltung Chinas als inzwischen stärkste regionale Militärmacht bestimmt werden wird. Umgekehrt können die übrigen Staaten das Interesse Nordkoreas an einer größeren Unabhängigkeit von China nutzen. China wiederum ist als Mediator mit dem Problem konfrontiert, dass die drei westlichen Demokratien je nach gewählter Regierung zwischen einer Verhandlungslösung mit und dem Regimewechsel in Nordkorea schwanken.

Das Joint Statement vom 19. September 2005, das die wichtigsten Forderungen aller Seiten zusammenfasst, bildet nach wie vor die Grundlage für die Fortsetzung der Sechsmächteverhandlungen. Darin fordert Pjöngjang nicht nur Nahrungsmittel- und Energielieferungen, sondern auch Finanzhilfen, die Erlaubnis für ein friedliches Atomprogramm, die Ersetzung der Waffenstillstandsvereinbarung durch ein Friedensabkommen und die Normalisierung der Beziehungen zu Japan und den USA. Erst zum Schluss sichert es den Abbau seiner militärischen Atomprogramme zu. Zusätzlich fordert es jetzt die Rücknahme aller inzwischen verhängten Sanktionen. Umgekehrt wollen vor allem die USA, Südkorea und Japan zunächst mehr Transparenz über das nordkoreanische Atomwaffenprogramm und dessen Abbau, bevor sie zu einer Verbesserung der Beziehungen und anderen Leistungen bereit sind. Japan will außerdem zuvor die volle Aufklärung über das Schicksal der von Nordkorea in den 1960er und 1970er Jahren für Spionagezwecke entführten Japaner. Die drei Demokratien bestehen außerdem auf den möglichst irreversiblen Abbau des Atomprogramms, während Pjöngjang eher nur an einem temporären Einfrieren und funktionsuntüchtig machen seiner Atomanlagen interessiert ist. Seit seinem ersten Kernwaffentest ist ein nukleares Nordkorea nicht mehr zu verhindern und es will als Atommacht anerkannt werden. Daher kann es jetzt nur noch um die möglichst weitgehende Verzögerung und Beschränkung seines Kernwaffenprogramms gehen. Andererseits können aber die fünf Mächte den Norden nicht als Nuklearmacht anerkennen, weil dann ein eines Tages wiedervereinigtes Korea ebenfalls nuklear und damit auch die Nuklearisierung Japans sehr wahrscheinlich wäre. Dieses Spannungsverhältnis werden alle Beteiligten akzeptieren und aushalten müssen. In den hoffentlich im nächsten Jahr zustandekommenden Verhandlungen wird es vermutlich zunächst um den Stopp und Abbau des Plutoniumprogramms gehen. Unklar ist gegenwärtig, ob und in welchem Umfang auch das geheime Urananreicherungsprogramm dazu gehören wird. Eventuell folgt es erst in einer späteren Phase.

Nur mit einer berechenbaren Beschränkung des nordkoreanischen Atomprogramms kann die wirtschaftliche Eingliederung Pjöngjangs in die Region gelingen und es sich begrenzt von seiner chinesischen Abhängigkeit emanzipieren. Die Waffenstillstandsvereinbarung kann dann in ein Friedensabkommen überführt werden und die Institutionalisierung der Sechsmächtegespräche sowie ihre regionale Erweiterung haben eine Chance. Sie werden als Rahmen für die friedliche Vereinigung beider Koreas und die kooperative Steuerung des chinesisch-amerikanischen Machtkonflikts benötigt. Eine neue Nord-Süd-Entspannungspolitik wird als Ergänzung gebraucht, um dem deutlich gestiegenen Kriegs- und Eskalationsrisiko auf der koreanischen Halbinsel zu begegnen.

Inhalt

1.	Einführung	1
2.	Gefahren der nordkoreanischen Aufrüstung	3
2.1	Konventionelle Streitkräfte: Das Eskalations- und Kriegsrisiko wächst	3
2.2	Plutoniumprogramm in Wartestellung	5
2.3	Urananreicherungsprogramm: Nur zu friedlichen Zwecken?	7
2.4	Sicherung der Massenvernichtungswaffen beim Zerfall Nordkoreas	9
2.5	Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und ihren Trägersystemen	10
3.	Erfahrungen mit der Kontrolle des nordkoreanischen Nuklearprogramms	11
3.1	Von der Kooperation zur Konfrontation und zurück	11
3.2	Lehren aus den Erfahrungen	15
4.	Interessenlage der sechs Mächte	16
4.1	Nordkorea: Vorrang für die Regimesicherheit und die Suche nach einer neuen Balance zwischen USA und China	16
4.2	USA: Zwischen strategischer Kooperation und Konfrontation mit China	18
4.3	China: Störpotential Nordkoreas beim friedlichen Aufstieg Chinas zur Weltmacht	20
4.4	Südkorea: Auf der Suche nach einer Strategie für die friedliche Vereinigung	22
4.5	Russland: Zwischen Kooperation und Kontrolle Chinas	23
4.6	Japan: Das ungelöste Entführungsproblem dominiert die Beziehungen zur DPRK	24
5.	Rahmenbedingungen der Sechsmächtegespräche	25
5.1	Politische Faktoren	25
5.2	Konkrete Maßnahmen	29
6.	Empfehlungen	32
7.	Literatur	36

1. Einführung

Nordkorea hatte im April 2009 die Sechsmächtegespräche mit Südkorea, Japan, China, Russland und USA abgebrochen und kurz danach eine Interkontinentalrakete und seinen zweiten nuklearen Sprengkörper ohne vollen Erfolg getestet.¹ Es verfolgt jetzt als entstehende Atommacht² wieder eine Doppelstrategie der Konfrontation und Kooperation für eine erneute Erpressung der Fünfmächte und der internationalen Staatengemeinschaft, weil die Führung das Land nicht ausreichend versorgen kann. Nach dem Tod von Kim Jong-il am 17. Dezember 2011 will es so den durchgeführten Machtwechsel im Inneren stabilisieren und das weitere Überleben der autoritären Führung sichern. Schon mit den militärischen Angriffen 2010 gegen die südkoreanische Korvette Cheonan (diesem bestreitet Pjöngjang) und die Insel Yeonpyeong, die insgesamt über 50 Südkoreanern das Leben kostete, signalisiert es, dass es als werdende Nuklearmacht bereit ist, ein deutlich höheres Risiko einzugehen, wenn man den Bedürfnissen der Führung in Nordkorea nicht ausreichend entgegenkommt.

Aufgrund des erhöhten Risikos nahm die amerikanische Regierung unter Präsident Obama – unterstützt von China und Russland – wieder Gespräche mit Nordkorea auf. Bis dahin hatte sie wegen der nordkoreanischen Verhandlungsunwilligkeit auf eine „Strategie der Geduld“ gesetzt. Der Gesprächsbeginn verzögerte sich bis Juli 2011, weil der südkoreanische Präsident zuvor auf eine nordkoreanische Entschuldigung für die Angriffe bestand. Die USA boten an, eine noch nicht abgeschlossene Lieferung von Nahrungsmittelhilfen aufzunehmen, wenn der Norden dafür die Urananreicherung – unter Kontrolle der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) – einstellt, und auf weitere Tests von weitreichenden Raketen und Kernsprengkörpern verzichtet. Das amerikanisch-nordkoreanische Abkommen³ vom 29. Februar 2012 – Nahrungsmittellieferungen für einen Stopp der Urananreicherung, von Nuklear- und weitreichenden Raketentests – als Vorstufe für die Wiederaufnahme der Sechsmächtegespräche, zeigte, dass Nordkorea mit seiner erneuten Erpressungsstrategie wieder Erfolg zu haben schien. Allerdings hat Pjöngjang am 16. März 2012 mit der Ankündigung und späteren Durchführung eines „Satellitenstarts“, der nach

- 1 Der Autor dankt vor allem Annette Schaper und Giorgio Franceschini für ihre vielfältigen Ratschläge und die kritische Durchsicht früherer Versionen des Reports. Er trägt alleine die Verantwortung für den Inhalt.
- 2 Nordkorea testete 2006 und 2009 zwei nukleare Sprengsätze nur mit einem Teilerfolg. Deshalb wird es hier noch nicht als eine vollwertige Nuklearmacht betrachtet. Das Land besitzt damit schon eine gewisse Abschreckungswirkung, aber noch keine wirklich operativ nutzbaren Atomsprengköpfe.
- 3 Vgl. DPRK Foreign Ministry Spokesman on Result of DPRK-U.S. Talks, in: KCNA vom 29.2.2012, in: www.kcna.co.jp/item/2012/201202/news29/20120229-37ee.html (29.2.2012) und U.S. Department of State Press Statement, U.S.-DPRK Bilateral Discussions, Washington DC vom 29.2.2012, in: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184869.htm (29.2.2012).

der VN-Resolution 1874⁴ verboten ist und deshalb schon während der Vorgespräche strittig war, den baldigen Beginn der Sechsmächtegespräche verhindert.⁵

Das wirft grundsätzlich die Frage auf, wie mit Nordkorea am besten umgegangen werden soll und wie es zur Einhaltung internationaler Regeln verpflichtet werden kann. Hier bieten sich drei Vorgehensweisen an: Einmal kann es durch eine Strategie der kooperativen Einbindung zur Einhaltung internationaler Normen verpflichtet werden. Sie beinhaltet im Wesentlichen positive Anreize und Belohnungen für das Wohlverhalten. Zum anderen kann auf eine Strategie der Isolation und Konfrontation gesetzt werden, die das nordkoreanische Wohlverhalten durch Sanktionen und Strafaktionen zu erzwingen versucht. Drittens ist eine Kombination aus beiden Strategien möglich.

Dieser Report untersucht zunächst die Gefahren, die von der konventionellen und nuklearen Rüstung Nordkoreas ausgehen. Darauf aufbauend geht er der Frage nach, welche Erfahrungen bisher mit eher konfrontativen oder kooperativen Strategien bei der Kontrolle des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms gemacht wurden und welche Folgerungen sich daraus ziehen lassen. Im Anschluss daran wird die Interessenlage der fünf Mächte untersucht, die sich bisher für die Kontrolle und Abrüstung des nordkoreanischen Nuklearprogramms engagiert haben, um auf dieser Grundlage die wichtigsten Probleme, die beim Umgang mit der nordkoreanischen Bedrohung auftreten, näher zu beleuchten. Abschließend schlage ich Empfehlungen für den anstehenden Verhandlungsprozess vor.

Die Sechsmächteverhandlungen haben trotz der wachsenden Kritik an ihnen kaum an Bedeutung verloren. Dienten sie in der Vergangenheit dazu, die Nuklearisierung Nordkoreas zu verhindern, so muss es jetzt um eine Kontrolle und Begrenzung seiner Atomprogramme gehen, als eine zentrale Voraussetzung für mehr Kooperation in der Region. Dagegen will Pjöngjang als Nuklearmacht anerkannt werden. Das aber würde zu einer weiteren Schwächung des Nichtweiterverbreitungsvertrags (NVV) führen und die Nuklearisierung in der Region fördern. Darüber hinaus sollen die Sechsmächteverhandlungen Chinas Rolle bei der Durchsetzung der internationalen Nichtweiterverbreitungsnorm stärken, die amerikanisch-chinesische Machtrivalität kooperativer gestalten, und zu einem regionalen sicherheitspolitisch-institutionellen Rahmen führen, der auch die friedliche Vereinigung beider Koreas erleichtert.

4 Die Resolution 1874 verschärft die schon bestehenden Sanktionen der Resolution 1718 (siehe Anm. 24) beim Ex- und Import von Kleinwaffen und bei der Inspektion von Transporten auf Schiffen. Vgl. Security Council SC/9679 vom 12.6.2009, in: www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9679.doc.htm (29.3.2012).

5 DPRK Foreign Ministry Spokesman on Launch of Working Satellite, in KCNA vom 23.3.2012, in: www.kcna.co.jp/item/2012/201203/news23/20120323-35ee.html (23.3.2012); DPRK Rejects UNSC's Act to Violate DPRK's Legitimate Right to Launch Satellite, in: KCNA vom 17.4.2012, in: www.kcna.co.jp/item/2012/201204/news17/20120417-25ee.html (18.4.2012).

2. Gefahren der nordkoreanischen Aufrüstung

Nordkorea gehört zu den ärmsten Ländern der Erde. Gleichzeitig leistet sich dieses Land mit mehr als 1,1 Mio. Soldaten eine der größten konventionellen Armeen der Welt. Es ist 2003 als erstes Land aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag (NVV) ausgetreten⁶, hat sich 2005 öffentlich zur Atommacht erklärt und strebt mit den Nukleartests von 2006 und 2009 den Aufbau eines Nuklearwaffenpotentials sowie von Nuklearstreitkräften an. Allerdings wird die nordkoreanische Bedrohung von Südkorea, Japan und den USA häufig überzeichnet, um damit verdeckt die eigene Aufrüstung gegen China zu rechtfertigen, das aufgrund seines schnellen ökonomischen und militärischen Wachstums als die eigentliche militärische Herausforderung in der Region gilt. Beijing soll dafür aber, um die politische und ökonomische Kooperation nicht zu belasten, öffentlich nicht gebrandmarkt werden. Das aggressive, provokante und manchmal unberechenbare Verhalten Pjöngjangs dient daher als willkommene Rechtfertigung für die eigene Aufrüstung.

2.1 Konventionelle Streitkräfte: Das Eskalations- und Kriegsrisiko wächst

Selbst wenn hier die Analyse der nuklearen Bedrohung im Vordergrund steht, darf das konventionelle Potential Nordkoreas nicht unterschätzt werden. Denn Pjöngjang scheint im konventionellen Bereich mit dem Machtnachfolgeprozess zum neuen jungen Führer Kim Jong-un erheblich risikobereiter geworden zu sein. Das zeigt zum einen der überraschende Artillerieangriff am 23. November 2010 auf eine südkoreanische Insel, zum Zweiten der vermutete U-Bootangriff gegen die südkoreanische Korvette Cheonan am 26. März 2010. Letzteren bestreitet Nordkorea bis heute, viele Indizien deuten aber auf ihn (ROK Ministry of National Defense 2010: 220ff). Um einen Wiederholungsangriff abzuschrecken, planen die südkoreanischen Streitkräfte deutlich stärkere Gegenangriffe auch mit schwer bewaffneten Kampfflugzeugen. Das erhöht das Eskalationsrisiko bei einem erneuten militärischen Zwischenfall drastisch.⁷ Dabei muss das südkoreanische Militär aber auch an die Verwundbarkeit der Hauptstadt Seoul denken, die nur 40-60 km von der Grenze in Reichweite nordkoreanischer Artillerie liegt. Die USA sind bereit, solche Gegenschläge logistisch zu unterstützen, sichern sich damit zugleich die militärische Information und Kontrolle über sie, um eine direkte Konfrontation mit China als Allianz-

6 Es ist strittig, ob der Austritt formal korrekt erfolgte, da Nordkorea ihn zwar schriftlich dem VN-Generalsekretär nicht jedoch allen übrigen Vertragsstaaten anzeigte, obwohl dies Artikel 10 des NVV verlangt. Der Austritt wird daher von vielen Staaten nicht anerkannt.

7 Victor Cha, What to Do about N. Korean Aggression?, in: Chosun Ilbo vom 6.12.2010, in: http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2010/12/06/2010120600991.html (4.4.2012); Han Dongping, Exchange between DPRK and ROK can escalate into war, in: China Daily vom 2.12.2010, in: chinadaily.com.cn (2.12.2010).

partner Nordkoreas zu vermeiden.⁸ Hinzu kommt, dass Südkorea neue Artillerieradargeräte, einen neuen Kampfflugzeugtyp, die unbemannte weitreichende US-Aufklärungsdrohne Global Hawk, neue selbstentwickelte luft- und seegestützte Cruise Missiles (Hyunmu-3) mit einer Reichweite von 1000-1500 km und eine selbstentwickelte ballistische Rakete (Hyunmu-2)⁹ mit einer Reichweite von 300 km, neue U-Boote aus Deutschland und gebrauchte Patriot-Raketen der Bundeswehr beschaffen will. Weiterhin hat es die USA um eine Ausnahmegenehmigung vom Missile Technology Control Regime er sucht, um die Reichweite seiner taktischen Raketen von knapp 300 auf 1.000-1.500 km zu erhöhen.¹⁰ Das dürfte aber künftige Verhandlungen mit Nordkorea über einen Stopp und Abbau seines weitreichenden Raketenprogramms erschweren. Schon mit einer Reichweitenverlängerung auf 1.000 km kann Beijing von Südkorea aus bedroht werden. Die südkoreanische Regierung ist sehr verärgert, dass China den Angriff auf die Insel nicht als flagrante Verletzung des Völkerrechts verurteilte. Es will über die direkte Bedrohung der Hauptstadt Beijing erreichen, dass China künftig mäßigend auf die Führung in Pjöngjang einwirkt.

Davon lässt sich Nordkorea nach außen hin kaum beeindrucken. Es hat inzwischen damit begonnen, seine Artilleriestellungen gegenüber der südkoreanischen Insel Yeonpyeong deutlich auszubauen.¹¹ Eine neue weitreichende luftgestützte Cruise Missile gegen Schiffsziele wurde getestet, ein neues, größeres und besseres Raketentestgelände in Musudan-ri ist fast fertig gestellt. Es scheint nicht nur für mehr und größere Raketen gedacht zu sein, sondern ermöglicht auch erstmals die unterirdische Betankung von Raketen. Damit sind Startvorbereitungen nicht mehr so gut wie auf dem alten Testgelände aufzuklären. Eine neue mobile Rakete (KH-8) mit einer Reichweite von bis zu 6.000 km wurde neben der bis zu 4.000 km weit reichenden Musudan-Rakete erstmals auf der Militärparade anlässlich des 100-sten Geburtstags des Staatsgründers Kim Il-sung am 15. April 2012 vorgestellt.¹² Allerdings ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass Nordkorea seit 1998 erst vier Tests mit Interkontinentalraketen der Typen Taepodong I und II durchführte, die alle scheiterten.

8 O. A., S. Korea, U.S. in New Plan to Handle N.Korean Provocations, in: Chosun Ilbo vom 10.1.12, in: http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/10/2012011000798.html (4.4.2012).

9 O. A., S. Korea Unveils New Missiles, in Chosun Ilbo vom 20.4.2012, in: http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/20/2012042000613.html (20.4.2012). Bei diesen neuen Raketentypen (KH-8 und Musudan, letztere wurde 2010 auf einer Militärparade erstmals vorgestellt) soll es sich aber nach Aussagen von Experten lediglich um Modellnachbauten (Mock-ups) und keine echten Flugkörper gehandelt haben (Schiller/Schmucker 201: 1ff). Zudem wurde für diesen neuen Raketentyp (KH-8) auch erstmals ein mobiles Transport- und Startfahrzeug (WS51200) aus China benutzt, dessen Lieferung nach Nordkorea entgegen den bestehenden UN-Sanktionen erfolgt sein kann.

10 U.S. Wants to Maintain Limits on S. Korean Missiles, in: Chosun Ilbo vom 5.12.2011, in: http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/12/05/2011120500639.html (4.4.2012). Die USA hatten Südkorea schon 2001 eine Reichweitenverlängerung seiner Raketen von 185 auf 300 km zugestanden.

11 O. A., NK bolsters coastal artillery positions in Yellow Sea, in: Korea Times vom 18.11.2011, in: www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2011/11/113_99034.html (4.4.2012).

12 Ser Myo-ja, Jong-un delivers public speech on Kim centennial, in: JongAng Ilbo vom 16.4.2012, S. 1.

Selbst wenn bald ein Test gelänge, die Zuverlässigkeit eines solchen Systems wäre zunächst nicht sehr hoch. Insofern kann Nordkorea zurzeit nur Ziele in einem regionalen Umkreis von 1.300 bis 2.500 km realistisch bedrohen. Ob, wie vom früheren US-Verteidigungsminister Robert Gates 2011 behauptet, die DPRK (Democratic People's Republic of Korea) innerhalb der nächsten fünf Jahre eine einsatzbereite Interkontinentalrakete in geringer Stückzahl entwickeln und stationieren kann, bleibt nach dem gerade gescheiterten Test abzuwarten.¹³

Immerhin hat Nordkorea seine Fähigkeiten zur elektronischen Kriegführung ausgebaut und stört seit letztem Jahr erfolgreich bei gemeinsamen Großmanövern von amerikanischen und südkoreanischen Truppen grenznah den Empfang von GPS-Signalen, um seinen Unmut über diese Manöver zu zeigen. Zugleich reduziert Pjöngjang durch diese asymmetrische Reaktionsweise geschickt das gestiegene Eskalationsrisiko, denn dort muss es Gegenmaßnahmen kaum fürchten. Kim Jong-il ersuchte zudem vor seinen Besuchen in Russland und China 2011 beide um die Lieferung neuer konventioneller Großwaffen (chinesisches J-10 Kampfflugzeug und moderne russische Panzer sowie Kampfflugzeuge). Sie lehnten dies unter Hinweis auf die bestehenden VN-Sanktionen zwar ab, sagten jedoch erlaubte militärische Hilfe zu. China lieferte mehrere Tausend unbewaffnete militärische Transportfahrzeuge, und Russland sagte gemeinsame Manöver und Ausbildungshilfen zu.¹⁴ Diese Hilfen decken zugleich die Lücken in den bestehenden VN-Sanktionen gegenüber Nordkorea auf.

Hervorzuheben ist, dass während der gemeinsamen Entspannungspolitik und den bilateralen Nord-Süd-Militärgesprächen das Risiko von ernstesten militärischen Zwischenfällen deutlich niedriger war (Moon 2011: 8-9). Deshalb wird im Süden darüber diskutiert, zumindest begrenzt wieder zur Entspannungspolitik zurückzukehren und die Nahrungsmittellieferungen an den Norden wieder aufzunehmen.

2.2 Plutoniumprogramm in Wartestellung

Nordkorea besitzt derzeit waffengrädig separiertes Plutonium in einer Größenordnung von 30-50 kg, das reicht für 6-8 Sprengkörper (Albright/Brannan 2007: 1). Allerdings hat die Führung trotz zweier Nukleartests noch nicht nachgewiesen, dass sie die Zündung von Plutoniumsprengköpfen schon völlig beherrscht. Jeder weitere Test kostet jeweils weitere 5-6 kg Plutonium. Wegen der technischen Probleme bei den bisherigen Tests

13 Gearan, Anne, Gates: N. Korea will pose direct threat to U.S., in: Washington Times vom 11.1.2011, in: www.washingtontimes.com/news/2011/jan/11/gates-n-korea-will-pose-direct-threat-us/?page=all (4.4.2012).

14 Siehe o. A., N. Korea Bought Huge Numbers of Chinese Military Vehicles, in: Chosun Ilbo vom 23.8.2011, in: http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/08/23/2011082300978.html (4.4.2012); Makino, Yoshihiro, Russia, N. Korea plan rare joint military drills, in: Asahi Shimbun vom 14.9.2011, in: www.asahi.com/english/TKY201109130346.html (4.4.2012).

brauchen die Militärs mindestens einen weiteren. Mit diesem wird nach dem „Satellitenstart“ im Frühjahr gerechnet.

Eine Wiederbelebung des bisherigen Plutoniumprogramms ist möglich, erscheint aber wenig wahrscheinlich. Nordkorea besitzt zwei ältere nicht betriebsfähige Reaktoren, einen für 200 Megawatt (MW) und einen für 50 MW Leistung, deren Bau es 1994 einstellte. Weiterhin begann es 2009 mit dem Bau eines neuen 100 MW-Leichtwasserreaktors (LWR), der eigentlich 2012 fertig werden soll, aber vor 2014 kaum betriebsbereit sein wird. Der einzige funktionstüchtige 5 MW-Reaktor in Yongbyon ist veraltet und wurde im Juli 2007 im Rahmen des zweiten Abkommens (siehe S. 14) stillgelegt. Seinen Kühlturm sprengte Nordkorea 2008. Eine Reaktivierung wäre daher relativ teuer, und da die Anlage alt ist, liefe sie allenfalls noch ein paar Jahre. Es ist zwar noch genügend Brennstoff für eine Reaktivierung vorhanden, jedoch müssten die etwa 12.000 Brennstäbe, die für den nie fertig gestellten 50 MW-Reaktor produziert wurden, dafür erst aufwendig umgearbeitet werden (Nikitin 2012: 7).¹⁵ Sowohl der Kühlturm als auch der Reaktor selbst ließen sich vermutlich innerhalb von sechs Monaten betriebsbereit wieder herstellen (Hecker 2010a: 5). Damit könnte Nordkorea im Notfall für eine begrenzte Zeit noch Plutonium für insgesamt zwei Bomben herstellen. Jedoch begann der Norden die bisherigen Produktionsanlagen für die Brennstabherstellung seit Mitte 2010 in eine Gaszentrifugenanlage für die Urananreicherung umzubauen. Damit wäre ein längerer Betrieb des alten Reaktors nicht mehr möglich. Diese Entscheidung spricht dafür, dass die Führung offensichtlich nicht mehr beabsichtigt, das alte Plutoniumprogramm zu reaktivieren.

Die Wiederaufarbeitungsanlage für die abgebrannten Brennstäbe wurde 2009 vom April bis August wieder in Betrieb genommen, um aus den etwa 8.000 Brennstäben der letzten Beladung des 5MW-Reaktors in Yongbyon ca. 7-8 kg waffengrädiges Plutonium zu gewinnen. Eine Reaktivierung dieser Anlage macht erst Sinn, wenn wieder genügend abgebrannte Brennstäbe für die Plutoniumgewinnung vorhanden sind. Für die Wiederaufarbeitung der Brennstäbe des neuen Leichtwasserreaktors (LWR) müsste die Anlage laut Hecker¹⁶ aber umgebaut und vermutlich erweitert werden. Entsprechende Arbeiten waren bisher via Satellit nicht feststellbar. Auch mit dem neuen LWR wäre vor 2015 oder 2016 kaum mit der neuen Produktion von waffenfähigem Plutonium zu rechnen. Neben dem Reaktor ist auch eine neue nukleare Brennstofffabrik seit 2009 im Bau. Sollte der neue Reaktor voll funktionsfähig sein und störungsfrei laufen, könnte Pjöngjang aller-

15 Der Süden versuchte in der Vergangenheit mehrfach Brennstäbe aufzukaufen, jedoch kam eine Vereinbarung bisher nicht zustande. Der Norden könnte aber weiterhin zu ihrem Verkauf bereit zu sein. Vgl. Ko, Jung-ae, 'Blue House tried to buy nuclear rods from North', in: Korea JoongAng Daily vom 5.4.2012, in: <http://koreajoongangdaily.joinsmsn.com/news/article/article.aspx?aid=2951014&cloc=joongangdaily%7Chome%7Cnewlist1> (18.4.2012).

16 Siegfried Hecker war unter anderem ehemaliger Leiter des Los Alamos National Laboratory, in dem die USA ihre Nuklearwaffen entwickelten, und seit 2004 mehrfach als ziviler Experte in Nordkorea.

dings ab dann sehr viel mehr waffengrädiges Plutonium als bisher produzieren.¹⁷ Aktuell geht von diesem Programm keine so große Gefahr aus, das kann sich aber mit der Inbetriebnahme des Reaktors ab 2014 ändern.

Der Bau des neuen LWRs in Nordkorea wirft auch Fragen nach der Reaktorsicherheit auf. Zwar besteht anders als in Fukushima kaum die Gefahr einer Überflutung, aber ein gewisses Erdbebenrisiko existiert in Korea. Überdies ist davon auszugehen, dass die Anlage kaum mehrfach redundant gegen bestimmte Sicherheitsrisiken gesichert sein wird.¹⁸ Jeder größere Unfall in der Anlage kann daher je nach der vorherrschenden Windsituation auch große Gebiete in Südkorea mit Strahlung bedrohen. Von daher wären gemeinsame Nord-Süd-Gespräche über die Mindeststandards von Sicherheit und eventuelle südkoreanische Hilfen dafür auch im Interesse der südkoreanischen zivilen Nuklearindustrie, zumal Seoul aus wirtschaftlichen Gründen auch nach dem Unfall in Fukushima am Ausbau der Kernenergie festhalten will. Maßnahmen dieser Art können ergänzend nicht nur die Sicherheit, sondern auch die Transparenz der Anlage verbessern.

2.3 Urananreicherungsprogramm: Nur zu friedlichen Zwecken?

Erste Informationen über ein nordkoreanisches Urananreicherungsprogramm gab es schon Ende der 1990er Jahre. Über das Khan-Netzwerk soll Nordkorea schon damals einige Dutzend Zentrifugen erhalten haben. 2002 meldete der amerikanische Geheimdienst, dass Pjöngjang mit dem Bau einer großen Urananreicherungsanlage beginne. Diese Einschätzung basierte im Wesentlichen auf dem nordkoreanischen Erwerb von mehreren Tausend hochwertigen Aluminiumröhren aus Russland und Deutschland (Albright 2007: 2). Hinzu kam, dass Nordkorea beim ersten Besuch einer US-Delegation der Bush-Regierung in Pjöngjang die Existenz eines Urananreicherungsprogramms bestätigt haben soll (Bolton 2007: 113). Dieser Bestätigung des Urananreicherungsprogramms widersprach aber Nordkorea danach. Das hochwertige Aluminium soll im Übrigen in anderen Bereichen der nordkoreanischen Rüstungsindustrie Verwendung gefunden haben, ohne dass dies bisher zweifelsfrei geklärt ist. Erst im Juni 2009 kündigte es öffentlich den Beginn der Urananreicherung als eine der Antworten auf die VN-Resolution 1874 an und bestätigte damit die Existenz eines solchen Programms, das es bis dahin (fast) immer

17 In welchem Umfang dann mehr Plutonium produziert werden kann, hängt von vielen Faktoren ab. Waffenfähiges Plutonium ließe sich mit den Brennstäben dann gut gewinnen, wenn sie nur wenige Monate im Reaktor bleiben und nach einer kurzen Abklingphase wiederaufgearbeitet werden. Allerdings ist dann die Menge des erbrüteten Plutoniums eher klein. Lässt man die Brennstäbe länger im Reaktor, wird mehr Reaktorplutonium erbrütet, das aber dann für den Bombenbau nicht ganz so gut geeignet wäre und deshalb viel aufwendiger extrahiert und weiter verarbeitet werden müsste (Gilinski/Miller/Hubbard 2004: 2-3).

18 O. A., North Korean Atomic Reactor May be Unsafe, U.S. Expert Says, in: NTI Global Security Newswire vom 26.1.2012, in: www.nti.org/gsn/article/north-korean-atomic-reactor-may-be-unsafe-expert-says/ (4.4.2012).

geleugnet hatte.¹⁹ Der Norden führte im Herbst 2010 auf dem Gelände der bisherigen Brennstofffabrik in Yongbyon in modernisierten Räumen zivilen US-Experten vor, dass es wenigstens 2.000 P-2 ähnliche Gaszentrifugen für die Urananreicherung besitzt. Diese sollen für zivile Anreicherungs-zwecke bis 3,5 Prozent und zur Herstellung der Brennstäbe für den neuen LWR genutzt werden. Die Kapazität der Zentrifugen wäre dafür aus der Sicht von Hecker ausreichend und das nordkoreanische Argument deshalb durchaus glaubhaft (Hecker 2010a: 4).

Es wird daher vermutet, dass Pjöngjang eine weitere geheime Anreicherungsanlage in ähnlicher Größenordnung vermutlich in einem ausgedienten Bergwerk mit einem Wasserkraftwerk für die Atomwaffenentwicklung betreibt. Mit dieser Anzahl von Zentrifugen kann Nordkorea, vorausgesetzt sie laufen permanent störungsfrei, ca. 40 kg hochangereichertes Uran für ein bis zwei Bomben im Jahr herstellen (Hecker 2010a: 7).²⁰ Einen auf hochangereichertes Uran basierenden Sprengkörper hat Nordkorea aber bisher noch nicht getestet. Der permanente und störungsfreie Betrieb der Zentrifugen setzt zudem auch eine sichere Zulieferung von viel elektrischer Energie voraus. Das nordkoreanische Stromnetz hingegen ist marode und fällt häufig aus, so dass derzeit unklar ist, woher Nordkorea die Zulieferung der elektrischen Energie dafür bezieht. Überdies ist viel Erfahrung im Umgang mit den Zentrifugen notwendig, um ihren Betrieb zu gewährleisten.

Das eigentliche Problem besteht darin, dass bisher über dieses Programm, seine Größe und Fortschritte sowie seine Unterstützungseinrichtungen wenig bekannt ist. Deshalb ist die davon ausgehende Bedrohung schwer einzuschätzen. Zunächst ist daher durch eine permanente Überwachung sicherzustellen, dass die bekannten Gaszentrifugen in Yongbyon tatsächlich nur der friedlichen Nutzung dienen. Denn ohne permanente Überwachung können sie sehr schnell für militärische Zwecke missbraucht werden. Dann bleibt zu klären, ob und unter welchen Bedingungen die Zentrifugenanlage stillgelegt und abgebaut werden kann. Weiterhin ist zu klären, ob und in welchem Umfang noch ein geheimes Urananreicherungsprogramm existiert und wie sich dieses stilllegen, begrenzen oder abbauen lässt. Denn die Urananreicherung kann schon bald zum zweiten Standbein der Nuklearmacht Nordkorea werden, weshalb das amerikanische Verhandlungs- und Begrenzungsinteresse derzeit besonders darauf zielt.

Problematisch ist, dass Südkorea mit den USA seit 2010 ebenfalls über die eigene Anreicherung und Wiederaufarbeitung für friedliche Zwecke verhandelt.²¹ Es will analog zu Japan für seine 21 Reaktoren einen eigenen vollständigen Brennstoffkreislauf unter Einschluss der Anreicherung und Wiederaufarbeitung. Seit Oktober 2010 strebt die südkoreanische

19 DPRK Foreign Ministry Declares Strong Counter-Measures against UNSC's „Resolution 1874“, KCNA vom 13.6.2009, in: www.kcna.co.jp/item/2009/200906/news13/20090613-10ee.html (4.4.2012).

20 David Albright glaubt, dass Nordkorea aus 3,5-prozentig angereichertem Uran mit 1.000 P-2 Zentrifugen pro Jahr ca. 50 kg hochangereichertes Uran gewinnen kann (Albright/Brannan 2011: 1).

21 Choe, Sang-hun, South Korea and U.S. differ on Nuclear Enrichment, in: NYT vom 5.12.2011, in: www.nytimes.com/2011/12/06/world/asia/south-korea-and-us-differ-on-nuclear-enrichment.html (4.4.2012).

Regierung in den Gesprächen über den bis 2014 zu erneuernden nuklearen Kooperationsvertrag mit den USA entsprechende Zugeständnisse an. Zwar wäre dort die Überwachung durch die IAEA gesichert, aber angesichts der nordkoreanischen Urananreicherungsambitionen stellt sich dabei auch die Frage, ob Südkorea nicht damit schon Vorstufen für den schnelleren Bombenbau realisieren und China entsprechend unter Druck setzen will. Schließlich haben südkoreanische Wissenschaftler schon 2001 einen Laserversuch mit winzigen Uranmengen durchgeführt und diesen erst 2004 der IAEA gemeldet. Das führte zu umfangreichen Überprüfungen der IAEA. Weiterhin unterhielt Südkorea in den 1970er Jahren ein heimliches Kernwaffenprogramm, das es erst auf Druck der US-Regierung einstellte. Die USA sind bisher gegen diese Ausweitung, denn es würde ein Verbot der Urananreicherung und der Wiederaufarbeitung in Nordkorea sowie die globale Nonproliferation erschweren.

2.4 Sicherung der Massenvernichtungswaffen beim Zerfall Nordkoreas

Die Anwesenheit von Massenvernichtungswaffen in Nordkorea wirft aber auch noch in anderer Hinsicht ernsthafte Sicherheitsprobleme auf. Sie hängen damit zusammen, dass niemand von einer dauerhaften Existenz des nordkoreanischen Regimes ausgeht und selbst in China der Zerfall oder Zusammenbruch des nordkoreanischen Systems erwartet wird, sonst wäre die wachsende Konzentration von Truppen an der beiderseitigen Grenze unnötig. Dadurch, dass Nordkorea dann nicht nur über mehrere Tausend Tonnen chemische Munition und Waffen, sondern künftig auch über eine langsam wachsende Zahl von Nuklearwaffen und ihren Trägersystemen verfügen wird, verschärfen sich für diesen Fall die sicherheitspolitischen Probleme drastisch (Bennet/Lind 2011).

Niemand weiß, wer im Zuge des Zerfalls der staatlichen Strukturen die Kontrolle und Sicherheit dieser Waffen noch garantieren kann, und ob sie dann nicht schnell für andere Zwecke missbraucht und sogar auf dem globalen Waffenmarkt angeboten werden. Die südkoreanischen und amerikanischen Streitkräfte in Korea planen zwar in einem solchen Fall die militärische Sicherstellung dieser Waffen, vorausgesetzt, sie kennen alle ihre Depots und Stationierungsorte. Mit den wachsenden militärischen Möglichkeiten der chinesischen Streitkräfte dürften aber auch dort entsprechende Notfallplanungen entwickelt werden, um die Sicherung der nordkoreanischen Massenvernichtungsmittel so schnell wie möglich zu garantieren. Eventuell besitzen die chinesischen Streitkräfte vielleicht bessere Kenntnisse über die nordkoreanischen Massenvernichtungsmittel als die USA und Südkorea. Außerdem können sie mit solchen Maßnahmen entweder die Vereinigung Koreas erschweren oder nach ihren Interessen mitgestalten. Ein unkoordiniertes politisches und militärisches Herangehen birgt erhebliche militärische Gefahren. Chinesische und amerikanische Streitkräfte könnten über ein identisches Ziel in einen an sich nicht beabsichtigten Konflikt geraten, der im Falle von Kommunikationsfehlern und Fehlwahrnehmungen große Eskalationsrisiken in sich birgt.

Die fehlende Kooperation kann beide Seiten in einer Krise dazu verleiten, vorschnell aktiv zu werden und damit die Krise unnötig verschärfen. Infolgedessen sollten solche Planungen zuvor mit der jeweils anderen Seite beraten und abgestimmt werden. Das ist

jedoch bisher noch nicht geschehen, weil dazu das Misstrauen zwischen chinesischen und amerikanischen Streitkräften viel zu hoch ist. China lehnt bisher jedes Gespräch darüber ab.²² Politisch wären solche Verhandlungen sehr brisant, weil sie indirekt den Rahmen für eine künftige Vereinigung beider Koreas mitbestimmen. Darin dürfte ein wichtiger Grund liegen, warum China als Bündnispartner Nordkoreas sie nicht will. Auch hier können erfolgreiche Sechsmächteverhandlungen die politischen Rahmenbedingungen für solche Gespräche verbessern.

2.5 Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und ihren Trägersystemen

Zwischen Pakistan, Nordkorea, dem Iran und Syrien scheint ein etabliertes Netzwerk der militärischen Kooperation zu existieren. So scheint Nordkorea den Iran bei der Verbunkerung seiner Nuklearanlagen nicht nur technisch zu beraten, sondern auch vor Ort Hilfe zu leisten. Der Bau eines von Israel 2007 zerstörten syrischen Nuklearreaktors ist mit nordkoreanischem Know-how und nordkoreanischen Experten erfolgt. Auch bei der Entwicklung von ballistischen Raketen scheinen diese Staaten zu kooperieren. Wie weit dies aber geht, ist offen. So hat z.B. Pakistan Wiedereintrittskörper (reentry vehicles) für Sprengköpfe getestet. Ob von diesen Tests auch Nordkorea profitiert, ist unbekannt. Nordkorea selbst hat solche Tests bisher nicht durchgeführt. Immerhin kann Pjöngjang seit den VN-Sanktionen den Test von Mittelstreckenraketen oder Elementen davon in den Iran verlagern, um einer weiteren Verschärfung der Sanktionen zu entgehen. Auch darüber gibt es letztlich keine zuverlässigen Informationen. Dass sich diese Kooperation auch auf die Entwicklung von nuklearen Sprengköpfen erstreckt, ist eher zweifelhaft, weil sich hier keiner der Staaten wirklich in seine Karten schauen lassen dürfte. Auch wann und wie Nordkorea in den Besitz von 2-4.000 Uranzentrifugen gelangt ist, bleibt unklar. Hier können russische oder chinesische Kontrollmechanismen versagt haben. Laut Aussage des VN-Sanktionsausschusses sollen diese Lieferungen aber schon vor den VN-Sanktionsbeschlüssen von 2006 erfolgt sein und sie nicht unterlaufen.²³ Ohne Zweifel dürfte die amerikanische Proliferation Security Initiative (PSI) von 2003 vor allem den heimlichen Schiffstransport von verbotenen Gütern erschwert haben. Kontrollen des direkten Lufttransports zwischen diesen Staaten sind hingegen bisher nicht möglich. Insofern existieren immer noch genügend Umgehungsmöglichkeiten. Sie verteuern allerdings für die beteiligten Staaten die Kosten des Austauschs und der Hilfe und können darüber die Entwicklung verzögern, letztlich aber kaum verhindern.

Die USA haben 1988 Nordkorea, nachdem es 1987 für den Absturz eines südkoreanischen Zivilflugzeugs verantwortlich gemacht wurde, auf die Liste der den Terrorismus

22 North Korea's end heralds the real crisis, Interview with Jennifer Lind, in: Asia Time Online vom 13.12.2011, S. 2; in: www.atimes.com/atimes/Korea/ML13Dg02.html (4.4.2012).

23 Information des Verfassers aus einem Gespräch mit Mitgliedern des VN-Sanktionsausschusses am 8.12.2011 in Berlin.

unterstützenden Länder gesetzt. Besonders die George W. Bush-Regierung warnte Nordkorea davor, Massenvernichtungsmittel oder das Know-how dazu an Terroristen weiter zu geben. Dabei haben die USA aber offen gelassen, wie sie reagieren, sollte Pjöngjang diese rote Linie überschreiten. Auch wenn Nordkorea in den 1970er und 1980er Jahren die maoistische Terrorgruppe der Japanischen Rote Armee unterstützte und konventionelle Waffen an diverse Gruppen in Afrika sandte, bei Massenvernichtungsmitteln hielt sich Pjöngjang bisher zurück. Die USA haben in der zweiten Amtszeit von US-Präsident Bush im Oktober 2007 Nordkorea von der Liste der Staaten, die den Terrorismus unterstützen, gestrichen. Jedoch kann das Risiko einer Lieferung an Terroristen wieder steigen, sollte die Führung keinen anderen Weg sehen, um an ausreichend Devisen zu gelangen. Die einschneidenden Sanktionen der VN bei konventionellen Waffenex- und -importen können auf Dauer weitere kriminelle Handlungen der nordkoreanischen Führung fördern. Das Risiko wächst auch dadurch, dass das isolierte Nordkorea vor allem im Bereich der ballistischen Raketen immer weniger mit der allgemeinen globalen Entwicklung mithalten kann und von daher auf dem internationalen Waffenmarkt als Anbieter für andere Staaten marginalisiert wird (Pollack 2011b: 1f). Der Angriff auf die südkoreanische Korvette Cheonan 2010 wird als ein Indiz gewertet, dass Pjöngjang zu weiteren kriminellen Handlungen neigen könnte. Seither wird die Aufnahme in die obige Liste wieder diskutiert.

3. Erfahrungen mit der Kontrolle des nordkoreanischen Nuklearprogramms

3.1 Von der Kooperation zur Konfrontation und zurück

Nordkorea trat auf Druck der Sowjetunion 1985 gemeinsam mit Südkorea dem NVV bei. Mit dem Abzug der taktischen US-Atomwaffen 1991/92 aus dem Süden akzeptierte Nordkorea das dazugehörige Inspektionsabkommen mit der IAEA 1992. Der folgende Datenaustausch offenbarte erhebliche Differenzen in den Materialbilanzen von Plutonium mit früheren Angaben und führte zu einer schweren Krise in den nordkoreanisch-amerikanischen Beziehungen (Hecker 2010b: 45-46). Erst das Angebot von zwei Leichtwasserreaktoren (LWR) – durch den früheren US-Präsidenten Jimmy Carter vermittelt – öffnete die Tür für eine Verhandlungslösung mit der Clinton-Regierung: Im folgenden bilateralen Genfer Rahmenabkommen vom Oktober 1994 sagten die USA Nordkorea Sicherheitsgarantien, den Bau der LWR, die Lieferung von Erdöl bis zur Fertigstellung eines Reaktors und die Normalisierung der Beziehungen zu. Nordkorea stoppte dafür überprüfbar sein Plutoniumprogramm für die Dauer des Baus der zwei LWR, die 2003 fertig werden sollten. Mit der Fertigstellung der Reaktoren sollte das Plutoniumprogramm vollständig abgerüstet und die Differenzen bei den Materialbilanzen abschließend geklärt werden (Wit/Poneman/Garlucci 2004: 419-426). In den USA war das Abkommen umstritten und wurde von der konservativen Mehrheit im US-Kongress abgelehnt; vor allem die Lieferung und der Bau zweier LWR stießen auf Kritik, weil damit indirekt doch wieder nukleares Know-how und Material nach Nordkorea floss.

Deshalb wurde für die Implementierung des Abkommens die multilaterale Korean Peninsula Energy and Development Organisation (KEDO) gegründet, um den Einfluss der konservativen Kritiker auf die Implementierung und ihre Kosten zu mindern. Die Kritiker in und außerhalb der amerikanischen Regierung wurden zudem mit dem Argument beruhigt, dass das stalinistische Regime nach dem Ende des Ost-West-Konflikts bald zerfallen werde, und daher die Lieferung der zwei Reaktoren kaum erfolgen müsse. Doch trotz mehrjähriger Hungersnöte in Nordkorea während der 1990er Jahre, die zum Tode von bis zu 2 Mio. Nordkoreanern geführt haben sollen, und trotz der Machtnachfolge von Kim Jong-il 1994 nach dem Tod von Kim Il-sung kam es nicht zum erhofften Zusammenbruch. Außerdem blieb die amerikanische Politik gegenüber Nordkorea ambivalent, weil trotz der amerikanischen Nichtangriffsgarantien im Genfer Rahmenabkommen die militärischen Counterforce-Optionen gegen Nordkorea weiter entwickelt wurden (Müller/Sohnius 2006: 10). Daraufhin hat wohl Nordkorea seinerseits – offensichtlich unterstützt vom Khan-Netzwerk – mit der Entwicklung eines Urananreicherungsprogramms Ende der 1990er Jahren begonnen (Pollack 2011: 130, 135f).

Als Fazit des kooperativen Ansatzes ist festzuhalten, dass das Genfer Rahmenabkommen immerhin über acht Jahre das Plutoniumprogramm Nordkoreas einfro. Die kooperative Politik der amerikanischen Regierung unter Präsident Clinton war aber mit zwei Problemen behaftet. Erstens wurde sie von der konservativen Mehrheit im US-Kongress nach 1994 abgelehnt und zweitens hielten die US-Streitkräfte auch nach dem Abkommen an ihrer während der nordkoreanischen Nuklearkrise entwickelten Counterforce-Doktrin fest und entwickelten sie weiter. Für das Scheitern des Abkommens kann daher nicht allein Nordkorea verantwortlich gemacht werden, sondern auch die zögerliche, ambivalente und ab 2001 sogar konfrontative Politik der USA. Ihr setzte allerdings Nordkorea mit der Aufnahme eines geheimen Urananreicherungsprogramms gegen Ende der 1990er Jahre eine ebenso ambivalente Politik entgegen und stärkte so die konservativen Kritiker in den USA.

Die konservative Mehrheit im US-Kongress versuchte die Erdöllieferungen und den Bau der zwei LWR zu verhindern. Umgekehrt trug auch die DPRK durch bürokratische Hemmnisse dazu bei, den Bau der Reaktoren zu verzögern. Der Grundstein für den ersten Reaktor wurde erst im August 2002 gelegt. Mit der Wahl von US-Präsident Bush im Jahre 2001 gelangten die konservativen Kritiker des Genfer Rahmenabkommens an die Macht. Sie setzten im Unterschied zu Clinton auf Konfrontation statt auf Kooperation und glaubten, nur eine Politik des Regimewechsels könne letztlich die nuklearen Ambitionen Pjöngjangs sicher beenden. Im Rahmen dieser neuen Konfrontationspolitik wurde Nordkorea auch als eines der drei Mitglieder der „Achse des Bösen“, von US-Präsident Bush Anfang 2002 bezeichnet. Trotz dieses neuen konfrontativen Ansatzes hielten die USA aber noch das Genfer Rahmenabkommen ein, weil ihnen Pjöngjang keinen Grund für seine Aufkündigung lieferte. Erst als die DPRK beim ersten Besuch einer Regierungsdelegation der Bush-Regierung Anfang Oktober 2002 die Existenz eines Urananreicherungsprogramms einräumte, anschließend aber wieder widerrief, sah die US-Regierung darin einen schweren Rechtsbruch (Bolton 2007: 113). Er führte im November 2002 zur Aufkündigung des Genfer Rahmenabkommens, und die USA stellten ihre monatlichen Erdöllieferungen ab Dezember 2002 ein. Danach erklärte auch Pjöngjang das Genfer

Rahmenabkommen für gescheitert, wies alle IAEA-Inspektoren aus dem Land und trat 2003 als erstes Land aus dem NVV aus. Der Bau der zwei LWR wurde ausgesetzt und 2006 beendet. Pjöngjang und KEDO streiten sich seither über Entschädigungszahlungen.

Die konfrontative Nordkorea-Politik in der ersten Amtszeit von US-Präsident Bush führte nicht zum erhofften Regimewechsel, sondern beschleunigte das Ende des Genfer Rahmenabkommens und in der Folge die Nuklearisierung Nordkoreas. Nach seinem Austritt aus dem NVV nahm die DPRK im Februar 2003 den 5MW-Graphitreaktor in Yongbyon wieder in Betrieb, um weiteres waffengrädiges Plutonium für den Atombombenbau zu erbrüten (Albright/Brannan 2007b: 4). Im Oktober 2006 führte es den ersten allerdings noch nicht vollständig erfolgreichen Test eines nuklearen Sprengkörpers durch. Schon zuvor im Juni 2006 hatte es, ebenfalls nicht erfolgreich, eine zweite Interkontinentalrakete getestet.

Die Konfrontationspolitik war zudem weitgehend zum Scheitern verurteilt, weil China und Russland als wichtigste Verbündete Nordkoreas sowie Japan bis 2005 und Südkorea bis 2007 als wichtigste Nachbarn eher einen kooperativen und auf Entspannung ausgerichteten Politikansatz verfolgten. China versuchte zudem gemeinsam mit Südkorea und anfangs auch Japan in den von ihm vermittelten Sechsmächtegesprächen auf eine dem offiziellen US-Ansatz konträre Verhandlungslösung zu setzen. Erst als Washington in Gesprächen Nordkorea als legitimen Gesprächspartner akzeptierte und das eher an Verhandlungen interessierte Büro für Ostasien und Pazifik im amerikanischen Außenministerium sowie die US-Außenministerin Condoleezza Rice mehr Einfluss auf die Gespräche gewannen, war es möglich, das „Joint Statement“ vom 19. September 2005 als neuen Rahmen für künftige Verhandlungen zu vereinbaren. Trotzdem verhinderten die Neokonservativen in der US-Regierung mit neuen Finanzsanktionen direkt gegen Kim Jong-ils Vermögen erfolgreich die unmittelbar geplanten Abrüstungsgespräche (Haggard/ Noland 2011: 2).

Der zweite Test einer nordkoreanischen Interkontinentalrakete im Juni 2006 und der erste Nukleartest im Oktober 2006 veränderte temporär die politische Konstellation der Kräfte zum Nachteil Nordkoreas. Denn nun schwenkten auch China und Russland, eine weitere Nuklearisierung der Region fürchtend, zumindest partiell stärker auf den konfrontativen Ansatz ein, ohne den kooperativen völlig aufzugeben. Sie verurteilten den Raketen- und Nukleartest und unterstützten die USA, Japan und Südkorea bei neuen Sanktionen gegen das nordkoreanische Militär in der VN-Resolution 1695 vom 15. Juli und 1718 vom 14. Oktober 2006.²⁴ Erstmals hatte Nordkorea nicht nur die USA, sondern

24 Resolution 1695 verlangt die Einstellung aller Aktivitäten mit ballistischen Raketen und die sofortige Rückkehr Nordkoreas zu den Sechsmächteverhandlungen. Vgl. Security Council SC/8778 vom 15.7.2006, in: www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8778.doc.htm (4.4.2012). Resolution 1718 verurteilt den Nukleartest, verbietet Nordkorea den Ex- und Import schwerer Waffen, die Lieferung nuklearer Technologie samt Ausbildung, den Import von Luxusgütern und erlaubt Inspektionen von Transporten. Ein Ausschuss überwacht die Implementierung Vgl. Security Council SC/8853 vom 14.10.2006, in: www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8853.doc.htm (4.4.2012).

mit China und Russland seine wichtigsten Verbündeten und mit Südkorea und Japan auch seine wichtigsten und größten Nachbarn geeint gegen sich. Um diesen neuen für Pjöngjangs Überleben gefährlichen Konsens gegen sich aufzubrechen und die alte Konstellation wieder herzustellen, musste Nordkorea schnell ein ernsthaftes Angebot unterbreiten. Parallel setzte sich nach dem Nukleartest in der zweiten Bush-Regierung erstmalig das Interesse nach einer Verhandlungslösung mit Nordkorea durch.

Nordkorea stellte mit dem Initial Actions Agreement am 13. Februar 2007 in einem mehrphasigen Ansatz zunächst das Einfrieren (freeze) des Plutoniumprogramms, im Oktober seine temporäre Deaktivierung (disablement) und schließlich die Verifikation aller nuklearen Einrichtungen in Aussicht, wenn dies durch Nahrungsmittel- und durch Erdöllieferungen ausreichend kompensiert werde. Die erste und zweite Phase des Abkommens wurde bis Mitte 2008 erfolgreich umgesetzt. Da der Yongbjon-Reaktor ohnehin veraltet war und bald stillgelegt hätte werden müssen, versuchte so Nordkorea mit der vorzeitigen Beendigung dieses Programms zusätzliche Vorteile zu erlangen. Ab Mitte 2008 begannen sich die Beziehungen wieder zu verschlechtern. Das lag zum einen an dem Ende 2007 neu gewählten konservativen südkoreanischen Präsidenten Lee Myung-bak, der die Sonnenscheinpolitik und vor allem die Ergebnisse des zweiten Nord-Süd-Gipfels vom 4. Oktober 2007 mit all ihren Vergünstigungen für den Norden abrupt einstellte und sie erst nach der nuklearen Abrüstung Pjöngjangs wieder aufnehmen wollte. Das verschlechterte das bisherige Kosten-Nutzen-Kalkül für Nordkorea drastisch, auch wenn es das Abkommen vom 13. Februar nicht direkt betraf. Zum anderen war die US-Regierung unter Bush nicht zu einer Normalisierung der Beziehungen oder zu Friedensgesprächen bereit, solange der Status des Urananreicherungsprogramms nicht geklärt war. Die USA bestanden deshalb schon gegen Ende der zweiten Phase auf mehr Verifikation, die Nordkorea aber erst in der dritten Phase nach zusätzlichen Kompensationen gewähren wollte. Japan spielte diesmal keine Rolle, weil es an den Leistungen für Nordkorea nicht partizipierte. Hinzu kam der Schlaganfall von Kim Jong-il im Jahre 2008, der die Nachfolgeproblematik in Nordkorea zum zentralen Thema machte. Auch die Wahl von Obama zum neuen US-Präsidenten wirkte sich – etwas überraschend – nicht günstig aus, obwohl die neue US-Regierung anfangs positive Signale nach Nordkorea sandte.

Nordkorea war wohl 2009 und 2010 hauptsächlich mit dem Management der Nachfolge von Kim Jong-il beschäftigt und in dieser Zeit nach außen eher auf Abschottung und Konfrontation als auf Kooperation bedacht. Deshalb kündigte es im April 2009 die Sechsmächtegespräche auf und testete im Mai seinen zweiten nuklearen Sprengsatz sowie erneut eine Interkontinentalrakete. Die USA wurden diesmal aber anders als 2006 vorab über die Tests informiert. Der VN-Sicherheitsrat verschärfte danach die Sanktionen der VN-Resolution 1718 mit der Resolution 1874. Der Effekt dieser Sanktionen ist niedrig, weil sich die Führung in Pjöngjang kaum von ihnen beeindrucken lässt, und der Import von Luxusgütern allenfalls verteuert wird.

3.2 Lehren aus den Erfahrungen

Aus den bisherigen Erfahrungen mit Nordkoreas Nuklearwaffenprogramm lassen sich mehrere Lehren ziehen:

- Eine Konfrontations- und Sanktionspolitik gegenüber Nordkorea hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sich an ihr auch Russland und China beteiligen, wie das zeitweise vor allem nach dem ersten Nukleartest und bei den VN-Resolutionen 1695, 1718, 1874 der Fall war. Sie veranlasste Nordkorea nach dem ersten Nukleartest partiell zu einer sehr schnellen Kooperation.
- Eine kooperative Politik gegenüber Nordkorea kann temporär erfolgreich dazu dienen, begrenzte Ziele zu erreichen, wenn die Kompensationsleistungen dafür aus nordkoreanischer Sicht ausreichend hoch und stabil sind.
- In keinem der beiden Fälle kann Nordkorea alleine für das Scheitern der Kooperation verantwortlich gemacht werden, denn nach Neuwahlen gab es auf Seiten der beteiligten Demokratien einen Politikwechsel, der drastisch die bilateralen Beziehungen verschlechterte (USA: 2001, Japan 2005, Südkorea: 2008). Weiterhin haben die USA seit 1993 ihre Counterforce-Optionen gegen Nordkorea weiter entwickelt trotz der zugesicherten Nichtangriffsgarantien im Genfer Rahmenabkommen.

Die bisherigen Erfahrungen mit Nordkorea zeigen, dass Abkommen möglich sind, sehr wahrscheinlich aber auf Dauer kaum funktionieren. Zum einen scheint Nordkorea an dauerhaften Vereinbarungen wenig interessiert zu sein, zum anderen führen Wahlen in wichtigen Demokratien zu einschneidenden politischen Veränderungen, die das Kosten-Nutzen-Kalkül von Vereinbarungen wieder in Frage stellen. Zeitlich befristet lassen sich hingegen bestimmte und begrenzte Ziele durchaus mit Aussicht auf Erfolg verfolgen. Diese Erfolge haben bisher nur den temporären Stopp oder die Deaktivierung nuklearer Programme beinhaltet, nicht jedoch ihren vollständigen Abbau, weil Nordkorea solche Zusagen erst zum Schluss bei Erfüllung aller übrigen Leistungen – falls überhaupt – verspricht.

Seit den Atomtests Nordkoreas kann es nicht mehr um die Sicherung des nuklearwaffenfreien Status, sondern nur noch um die Kontrolle und Begrenzung des nuklearen Aufwuchses und der davon ausgehenden komplementären Risiken gehen. Zu diesen komplementären Risiken gehört neben der Nonproliferation auch die Sicherheit der zivilen nordkoreanischen Nuklearindustrie und dort besonders die des im Bau befindliche 100 MW-LWR. Darüber hinaus bleibt der irgendwann anstehende Zusammenbruch des Regimes eine zentrale sicherheitspolitische Herausforderung, weil die Führung jetzt neben 5.000 t chemischer Munition auch eine wachsende Zahl von nuklearen Sprengkörpern mit den entsprechenden Trägern besitzen wird.

4. Interessenlage der sechs Mächte

Die Region Nordostasien weist im globalen Vergleich schon seit Jahrzehnten das höchste dynamische Wirtschaftswachstum auf. Parallel ist neben dem zivilen Wirtschaftswachstum ein zunehmender Rüstungswettlauf zu beobachten, der besonders durch die nuklearen Ambitionen Nordkoreas die regionale Sicherheit und Stabilität bedroht, sowie die Nonproliferation schwächt. Sollten die USA in der Region an Macht und Einfluss verlieren, könnten Staaten wie Südkorea und Japan der Nuklearisierung folgen. Weiteres Konfliktpotential liegt in den vielen Territorialkonflikten um Inseln, die sich in rohstoffreichen Meeresgebieten befinden, im wachsenden Nationalismus in China, Japan und Korea und in dem Konflikt zwischen autoritären und demokratischen Strukturen.

Anders als in Europa fehlen in der Region noch zuverlässige multilaterale sicherheitspolitische Institutionen, welche diese Risiken und Konflikte ausreichend verregeln. Das wird auch darin sichtbar, dass sich multilaterale Institutionen wie etwa die Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), die seit 1989 eigentlich das nachhaltige wirtschaftliche Wachstum im asiatisch-pazifischen Raum fördern soll, in der letzten Dekade zunehmend auch mit sicherheitspolitischen Fragen beschäftigt. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Interessen der Mächte, die an den Sechsmächtegesprächen beteiligt sind, näher analysiert werden. Denn die erfolgreiche Kontrolle und Einbindung Nordkoreas wäre ein erster Schritt für mehr kooperative regionale Sicherheit mit positiver Ausstrahlung auf den globalen Wettbewerb zwischen den USA und China.

4.1 Nordkorea: Vorrang für die Regimesicherheit und die Suche nach einer neuen Balance zwischen USA und China

Nordkorea fühlt sich nicht nur von den drei Demokratien und dort besonders den USA bedroht. Auch China und Russland verhalten sich zunehmend ambivalent gegenüber ihrem Bündnispartner Nordkorea. Das zeigt die russische und chinesische Zustimmung zu den VN-Sanktionen in der Resolution 1718 und der Resolution 1874 nach den nordkoreanischen Nuklear- und Raketentests. Erinnerung sei auch an den ideologischen Bruch zwischen China und der Sowjetunion im Jahre 1960, der Nordkorea zunächst vor große Probleme stellte, den es aber inzwischen geschickt zu nutzen weiß.²⁵ Auch die chinesisch-amerikanische Annäherung 1973 und später die Öffnung seiner Wirtschaft für den Kapitalismus, sowie die propagierte Gleichrangigkeit der chinesischen Beziehungen zu Südkorea und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Seoul ab 1992, riefen teilweise langjährige Konflikte mit China hervor. Die Demokratisierung der Sowjetunion und ihr

25 Nach dem Konflikt zwischen der Sowjetunion und China hat Nordkorea mit beiden Staaten 1961 ein Beistandsabkommen abgeschlossen. Im Jahre 2000 haben Russland und Nordkorea ihr Abkommen auf mehr Gegenseitigkeit hin modernisiert.

Zerfall führten zur Einstellung jeglicher sowjetischer Hilfeleistungen ab 1989/90. Gerade eine mögliche Demokratisierung Chinas dürfte angesichts der gemeinsamen langen Grenze (1.416 km) als besondere Herausforderung gelten. Die nukleare Bewaffnung soll folglich nicht nur eine amerikanische Invasion Nordkoreas verhindern, sondern auch die Unabhängigkeit der gesamten koreanischen Nation bewahren. So betont Nordkorea, die nukleare Abschreckung sei nicht gegen Südkorea gerichtet.²⁶ Dabei ist daran zu erinnern, dass koreanische Königreiche viele Jahrhunderte von China kolonial entweder besetzt oder ihm tributpflichtig waren und es in China einen wachsenden Nationalismus gibt, dessen Anhänger auch Ansprüche auf (nord-)koreanisches Gebiet erheben und zwischen Nordkorea und China einige kleinere Territorialkonflikte bestehen.

Mit der nordkoreanischen Juche-Ideologie, die besonders die nationale Eigenständigkeit und Autonomie des Landes betont und 1978 in die Staatsverfassung aufgenommen wurde, ist es auf Dauer ebenfalls nicht zu vereinbaren, sich immer stärker an China zu binden. Es schafft zu große einseitige Abhängigkeiten zur vorherrschenden Macht in Asien.²⁷ Durchaus vorbedacht unterhält die nordkoreanische Führung ihre besten Beziehungen zur chinesischen kommunistischen Bruderpartei und nicht zur chinesischen Regierung.

Darüber hinaus dienen die nordkoreanischen Nuklearwaffen nicht nur der Sicherheit des Regimes. Nordkorea ist eines der ärmsten Länder der Erde und nutzt seine militärische Macht auch als Instrument, um über Brinkmanship-Strategien zusätzliche Hilfe von der internationalen Gemeinschaft und seinen Nachbarn zu erpressen, ohne eine Intervention fürchten zu müssen. Die bloße Gewährung von Sicherheit für Nordkorea ist somit kaum ausreichend, um es zum Verzicht auf Kernwaffen zu bewegen. Sie müsste schon mit eigenen ökonomischen Reformen einhergehen, die erfolgreich die Ineffizienz des planwirtschaftlichen Systems beheben, ohne das Überleben des Regimes zu gefährden. Bisher jedenfalls, das haben die Erfahrungen mit den Reformversuchen vom August 2002 gezeigt, hat die Regimesicherheit Vorrang. Das steht auch der internationalen Öffnung und regionalen Integration seiner Wirtschaft entgegen, obwohl der Norden davon erheblich als Billiglohnland profitieren und damit auch indirekt sehr großen Nutzen aus dem wirtschaftlichen Wachstum Chinas, Südkoreas und Russlands ziehen könnte. Die Einrichtung zweier neuer Sonderwirtschaftszonen im Nordosten für China und Russland, analog zur südkoreanischen Sonderwirtschaftszone Kaesong, und die inzwischen erfolgte Sperrung

26 „Explicitly speaking, the DPRK’s nuclear deterrent is a just and self-defensive one to defend the nation from the U.S. nuclear threat, not a deterrent to hurt the nation.“ So die politische Abteilung der Nationalen Verteidigungskommission der DPRK, in: KCNA, Open Questionnaire of the Policy Department of the National Defence Commission of the DPRK vom 2.2.2012, in: www.kcna.co.jp/item/2012/201202/news02/20120202-19ee.html (4.4.2012).

27 Während der Sechsmächtegespräche nach dem 1. Atomtest hat sich Nordkorea offensichtlich in den bilateralen Kontakten zur konservativen Bush-Regierung auch als potentieller Verbündeter gegen China angeboten, jedoch griff selbst die konservative Bush-Regierung dieses Angebot nicht auf. Siehe auch Pfeffer, John, North Korea’s pivot, in: Asia Times vom 3.3.2012, in: www.atimes.com/atimes/Korea/NC03Dg01.html (4.4.2012).

des Landes für chinesische Händler belegt das Misstrauen gegenüber den eigenen Bündnispartnern. Dabei können die beiden neuen Sonderwirtschaftszonen und das geplante trilaterale Gaspipelineabkommen zwischen Russland, Nord- und Südkorea zwar die wirtschaftlichen Probleme mildern aber kaum lösen.²⁸

Folgende Schlussfolgerungen sind daraus zu ziehen: Nordkorea wird in den Sechsmächtegesprächen seine Nuklearwaffen nicht zur Disposition stellen, sondern sieht in ihnen ein Instrument, längerfristig als Nuklearmacht von den übrigen Staaten anerkannt zu werden. Das schwächt dauerhaft den NVV. Die VN-Sanktionen (Resolution 1718), die den Ex- und Import konventioneller Hauptwaffensysteme verbieten, fördern sogar die Nuklearisierung des Landes, weil es selbst mit der konventionellen Waffenentwicklung nicht mehr mithalten kann und moderne Waffen aus Russland oder China nicht importieren darf. Die Führung in Pjöngjang wird ihre Nuklearwaffen wohl erst dann aufgeben, wenn sie zum Regimewechsel bereit ist oder es anderweitig dazu kommt. Aufgrund seiner strukturell-ökonomischen Ineffizienz kann Nordkorea allerdings auch nicht schnell zu einer noch größeren militärischen Bedrohung werden, da dem Land hierfür die notwendigen Ressourcen fehlen.

4.2 USA: Zwischen strategischer Kooperation und Konfrontation mit China

Die Vereinigten Staaten sind wirtschaftlich und finanzpolitisch eng mit China verflochten und aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit bleiben beide zur wirtschaftlichen Kooperation angehalten. Im sicherheitspolitischen Bereich gibt es diese Art der Kooperation bisher nur in Ansätzen, auch wenn in den letzten Jahren die sicherheitspolitischen Kontakte zugenommen haben, seit 2011 der bilaterale strategische Dialog um Sicherheitsaspekte erweitert wurde und seit dem Gipfel zwischen Hu und Obama in Washington 2011 beide an der Schwelle zu einem permanenten militärischen Dialog stehen.

Washington sieht sich vom schnellen wirtschaftlichen und militärischen Wachstum Beijings herausgefordert. Das wird darin sichtbar, dass die amerikanische Regierung seit Anfang des letzten Jahrzehnts dem US-Kongress analog zu den früheren jährlichen Berichten über die Sowjet Military Power einen jährlichen Bericht über die Militärmacht China vorlegen muss. Besonders die Republikaner fühlen sich davon bedroht und fordern, die militärische Überlegenheit auch künftig zu erhalten, um den Schutz der asiatischen Bündnispartner und Taiwans zu garantieren. Die USA haben die Ein-Chinapolitik Beijings zwar anerkannt, bestehen aber auf eine friedliche Wiedervereinigung. China hingegen hat mit dem Antisepzessionsgesetz von 2005 die militärische Drohung gegen ein sich für unabhängig erklärendes Taiwan verschärft. Daraufhin haben Washington und

28 Nach bisherigen russischen Schätzungen kann Nordkorea etwa jährlich 100 Mio. US-Dollar an Transfergebühren bei der Gaspipeline nach Südkorea verdienen. Eine ähnliche Größenordnung dürften auch die Einnahmen aus den zwei neuen Sonderwirtschaftszonen erreichen.

Tokio noch 2005 ihr Bündnis um den Schutz Taipehs erweitert. Außerdem verpflichtet der US-Kongress die US-Regierung mit dem Taiwan Relations-Act von 1979 zu ausreichenden Waffenlieferungen an Taiwan, die in China aber auf scharfe Kritik stoßen, weil sie die Unabhängigkeit Taipehs fördern können.

Bei den jüngsten amerikanischen Waffenlieferungszusagen signalisierte Obama allerdings Zurückhaltung. Statt neuer F-16-Kampfflugzeuge wird nur die Modernisierung der in Taiwan vorhandenen in Aussicht gestellt. Trotz erneuter verbaler Kritik brach China erstmals danach den Dialog mit den US-Streitkräften nicht ab. Auch der Abzug von über 8.000 US-Marineinfanteristen aus Okinawa bis 2014 nach Guam, Darwin (Australien) und Hawaii signalisiert, trotz der beabsichtigten Stationierung von 2.500 US-Soldaten bei Darwin in Australien, eher eine vorsichtige Rückverlegung amerikanischer Streitkräfte als eine neue Containmentpolitik. Auf der anderen Seite versuchen die USA, die trilaterale militärische Kooperation mit Südkorea und Japan und ihre bilateralen militärischen Beziehungen mit vielen anderen Staaten in der Region zu verbessern.²⁹ Bei Obamas Besuch in Australien 2011, auf dem East Asia Summit 2011 Mitte November in Bali und in ihrer neuer Strategischen Richtlinie für das Verteidigungsministerium im Januar 2012 haben sie Asien zum Schwerpunkt ihrer künftigen Sicherheitspolitik auserkoren (Strategic Guidance Document 2012: 2), um die Unabhängigkeit der kleinen Staaten, die Freiheit der Meere und die Maritime Sicherheit zu stärken. Der nordkoreanische „Satellitenstart“ dient zudem dem Pentagon als willkommene Rechtfertigung, um neben in Europa und im Nahen Osten auch in Asien ein neues Raketenabwehrprogramm aufzubauen.³⁰ Defensiv ist China zunehmend auf die Sicherung seiner Handelswege auf hoher See angewiesen, um seine dynamisch wachsenden Ex- und Importe zu garantieren. Offensiv kann es diese Mittel zur Absicherung seiner Herrschaftsansprüche in den bestehenden Territorialkonflikten mit Japan und den ASEAN-Staaten sowie bei Taiwan nutzen. In diesem konfliktträchtigen Interessengeflecht verbessern erfolgreiche Sechsmächtegespräche die Kooperation der beiden Staaten.

Washington fühlt sich dabei hauptsächlich der Sicherheit seiner Bündnispartner in Seoul und Tokio verpflichtet. Es sieht zudem in den Sechsmächtegesprächen die Chance, Beijing näher an ihre Nonproliferationsvorstellungen heranzuführen und sie für die Kontrolle und Abrüstung des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms zu gewinnen, auch um gemeinsam den nichtnuklearen Status von Japan und Südkorea zu erhalten. Sie können damit zugleich Chinas regionalpolitische Verantwortung testen. Die USA haben dabei vorläufig Chinas Mediatorenrolle in den Sechsmächtegesprächen akzeptiert. Zu-

29 O. A., U. S. may deploy three more littoral combat ships in Singapore: ambassador, in: Xinhua vom 21.1.2012, in: http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-01/21/c_131372009.htm (4.4.2012). Ebenso o. A., Far East Focus: Japan, U.S., South Korea build closer defense ties, in: Asahi Shimbun vom 22.2.2012, in: http://ajw.asahi.com/article/asia/korean_peninsula/AJ201202220063 (4.4.2012).

30 Hu, Mingyuan, DPRK launch is just a pretext, in: Xinhua vom 13.4.2012, in: http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-04/13/c_131524623.htm (13.4.2012).

gleich bieten die Gespräche die Chance, gemeinsam mit Russland, Japan, Südkorea und vielleicht auch Nordkorea, die wachsende chinesische Macht in der Region besser auszubalancieren. Dabei sind die Vereinigten Staaten im Falle eines Erfolges der Sechsmächtegespräche bereit, diese zu institutionalisieren und auch auf andere Staaten in der Region (z.B. Australien, Neuseeland), auszuweiten, um damit ihren sicherheitspolitischen Geltungsbereich zu vergrößern.³¹ Darüber hinaus bietet das provokative militärische Verhalten Nordkoreas den USA – sehr zum Unwillen und Ärger Chinas – immer wieder Gelegenheit, ihr militärisches Engagement in der Region auszuweiten.

4.3 China: Störpotential Nordkoreas beim friedlichen Aufstieg Chinas zur Weltmacht

Beijing versucht seine wirtschaftlichen Reformen und seinen politischen Aufstieg durch ein außen- und sicherheitspolitisch defensives Verhalten abzusichern und ist damit bisher sehr gut gefahren. Seitdem jedoch klar ist, dass China zur stärksten Wirtschaftsnation auf der Erde aufsteigen kann und zu diesem Zweck auf weltweit sichere Transportwege für seine Ex- und Importe angewiesen ist, rückt auch ihre militärische Sicherung zunehmend in das Interesse der Führung. Beijing ist dabei, seine Streitkräfte umfassend zu modernisieren und zu verkleinern. Dafür hat es in den letzten zwei Jahrzehnten sein Verteidigungsbudget über das eigene Wirtschaftswachstum hinaus deutlich erhöht. Schon in den nächsten drei Jahren sollen die chinesischen Verteidigungsausgaben die gesamten Verteidigungsausgaben aller Nachbarstaaten überschreiten.³² Das lässt bei jenen die Sorgen über eine chinesische Bedrohung wachsen. Dem versucht das Reich der Mitte seit 2008 durch verstärkte bilaterale Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung und der militärischen Kooperation zu begegnen³³, denn sonst könnte dies die Allianzbildung gegen China sowie den Einfluss der USA in der Region in unerwünschter Weise stärken. Noch sind die chinesischen Streitkräfte auch aufgrund ihrer schlechten Zugänge zur Hohen See und ihrer fehlenden Logistik keine echte Herausforderung für die Vereinigten Staaten, aber in den nächsten 15 bis 30 Jahren kann sich das ändern.

China ist politisch, militärisch und wirtschaftlich der wichtigste Bündnispartner Nordkoreas. Es bleibt in erster Linie an der Stabilität des nordkoreanischen Regimes interessiert, um einen Puffer zu erhalten, der ein direktes Vorrücken der USA und Südkoreas samt ihrer demokratischen Strukturen an seine Grenze verhindert. Dies zeigt sich auch

31 Hill, Christopher R. Update on Six-Party Talks, Remarks at the Center for Strategic And International Studies (CSIS) Washington DC vom 1.7.2008.

32 O. A., China's Military Spending to Double by 2015 – Report, in: WSJ vom 14.2.2012, in: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/02/14/chinas-military-spending-to-double-by-2015-report/tab/print/> (14.2.2012). Kritisch: o. A., Scholar disputes Jane's report on Chinese military, in: People's Daily Online vom 21.2.2012, in: <http://english.peopledaily.com.cn/90786/7734706.html> (4.4.2012).

33 Siehe China's National Defense in 2010, dort Kapitel IX. Military confidence building, in: Xinhua vom 31.3.2011, in: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/31/c_13806851_33.htm (4.4.2012).

daran, dass Beijing nur drei Tage nach dem Tod von Kim Jong-il entschieden hat, Nordkorea zusätzlich mit 500.000 t Nahrungsmittel und 250.000 t Rohöl zu versorgen.³⁴ Deshalb ist es auch an einer Wiedervereinigung beider Koreas nicht interessiert. Beijing verstärkt systematisch seine Grenztruppen gegenüber Nordkorea und beginnt, die Grenze auch elektronisch zu sichern, um sich im Falle eines Zusammenbruchs seines Nachbarn vor den nordkoreanischen Flüchtlingen besser zu schützen. Schon jetzt werden bis zu 300.000 illegale nordkoreanische Flüchtlinge in China vermutet.³⁵ Die Verstärkung der Truppen kann zugleich auch offensiv einer Stabilisierung oder Besetzung Nordkoreas dienen, sollte die Führung dort zerfallen.

Erst in zweiter Linie will Beijing die Abrüstung der nuklearen Potentiale Pjöngjongs oder wenigstens ihre Kontrolle, um eine atomare Bewaffnung Japans und Südkoreas abzuwenden. China wird wie Russland den nuklearen Status Nordkoreas keinesfalls anerkennen, selbst wenn es sich als Bündnispartner kaum von ihm bedroht fühlt, weil das im Falle einer Wiedervereinigung Koreas zur Fortsetzung des nuklearen Status und spätestens dann auch zur atomaren Bewaffnung Japans führen kann. Korea und Japan wären aufgrund ihrer technologischen und ökonomischen Stärke viel potentere Nuklearmächte als Nordkorea.³⁶

Um dies zu verhindern, braucht China die Sechsmächtegespräche und ist auch an einer sicherheitspolitischen Beteiligung Washingtons interessiert: erstens um mittels der amerikanischen Sicherheitsgarantie südkoreanische und japanische Ängste vor Nordkorea und China nicht zu groß werden zu lassen und zweitens, weil nur die USA die Bedrohungsängste Nordkoreas abbauen können. Beijing hat dabei aufgrund der wachsenden ökonomischen und politischen Abhängigkeit Pjöngjongs mehr Einfluss auf die nordkoreanische Führung als allgemein bekannt. Ihn muss es aber als wachsende Großmacht zunehmend dosierter einsetzen, um Pjöngjang nicht zu verärgern. Die chinesische Führung setzt sich dabei schon lange für ökonomische Reformen in Nordkorea ein, um seine Bündnislasten und das Risiko provokanter militärischer Aktionen der Nordkoreaner zu mindern, kann sich jedoch bisher damit nicht durchsetzen.

Daneben gibt es im chinesischen Partei- und Militärapparat auch eine nationalistische Fraktion (Trenin 2012: 11, 17-18), die in der Nuklearbewaffnung Nordkoreas und Pakistans ein ergänzendes Instrument der eigenen Sicherheit erblickt, weil es das Kalkül jedes

34 O. A., China urges international help for N. Korea, in: Asiaone vom 30.1.2012, in: <http://news.asiaone.com/print/News/AsiaOne%2BNews/Asia/Story/A1Story20120130-324859.html> (4.4.2012).

35 Park, Robert, The case for genocide in North Korea, in: Korea Herald vom 8.2.2012, in: www.koreaherald.com/pop/NewsPrint.jsp?newsMLId=20120208000741 (4.4.2012). China übergibt an die DPRK jährlich über 5.000 Nordkoreaner, die von ihr offiziell als Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnet werden. Zusätzlich kamen 2011 über 2.700 nordkoreanische Flüchtlinge über Drittstaaten nach Südkorea.

36 Vgl. Kang, Hyun-kyung, Growing voices for tactical nukes in South, in: The Korea Times vom 1.3.2011, in: www.koreatimes.co.kr/www/news/include/print.asp?newsIdx=82278 (4.4.2012); ebenso o. A., Tokyo Leader Calls for Japanese Nuclear Deterrent, in: Global Security Newswire vom 8.3.2011, in: www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20110308_5837.php (4.4.2012).

potentiellen Angreifers erschwert. Die offene chinesische Akzeptanz eines solchen nuklearen „Cordon sanitaire“ um China erhöht das Risiko einer Nuklearisierung Japans und Südkoreas deutlich.

4.4 Südkorea: Auf der Suche nach einer Strategie für die friedliche Vereinigung

Die Nuklearisierung des Nordens vertiefte in Südkorea die Polarisierung zwischen den konservativen und liberalen politischen Kräften. Seoul stellte nach der Wahl des neuen konservativen Präsidenten Lee Myung-bak 2008 die Entspannungspolitik gegenüber Pjöngjang abrupt ein und näherte sich den USA wieder stärker an. Seoul beendete die bilateralen Hilfen an Nordkorea und die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen bis auf die Sonderwirtschaftszone in Kaesong. Damit verlor Südkorea deutlich an Einfluss im Norden. China und auch Russland nutzten dies geschickt, um ihren Einfluss dort erheblich auszubauen.

Seoul sieht in den Sechsmächtegesprächen ein wichtiges Mittel, Washington und Tokio in seine Sicherheit einzubinden und will mit ihnen die weitere Nuklearisierung Nordkoreas verhindern oder wenigstens verzögern. Eine Anerkennung des nuklearen Status von Nordkorea lehnt es ab, denn Seoul beharrt auf die gemeinsam von Nord- und Südkorea erklärte Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel von 1991/92.³⁷ Die vom südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-jung Ende der 1990er Jahre initiierte Entspannungs-(=Sonnenschein)politik, die auch sein Nachfolger Präsident Rho übernahm, scheiterte dabei auch an der Konfrontationspolitik der Bush-Regierung gegenüber Nordkorea und seiner darauf folgenden Nuklearisierung. Unter dem Eindruck der neuen nuklearen Bedrohung will Präsident Lee Myung-bak die Entspannungspolitik erst nach erfolgreicher Denuklearisierung der DPRK wieder aufnehmen. Die nordkoreanischen Angriffe auf die Korvette Cheonan und die Insel Yeonpyeong im Jahre 2010 verzögerten den Beginn neuer Vorgespräche für die Sechsmächteverhandlungen, weil Präsident Lee zuvor eine nordkoreanische Entschuldigung für die Angriffe forderte. Erst Mitte 2011 verzichtete die südkoreanische Regierung auf diese Bedingung. Nach den nächsten Präsidentschaftswahlen Ende 2012 ist besonders im Falle des Sieges eines liberalen Präsidenten die Rückkehr zu einer neuen realistischeren Entspannungspolitik wieder möglich.

Die geplante trilaterale Kooperation mit Russland und Nordkorea etwa im Bereich der Gasversorgung bietet darüber hinaus die Chance, den wachsenden Einfluss Chinas zu begrenzen. Langfristig dienen die Sechsmächtegespräche auch dazu, ein kooperativeres außen- und sicherheitspolitisches Umfeld für eine möglichst friedliche Wiedervereinigung mit Nordkorea zu schaffen. Ein nuklearwaffenfreies vereintes Korea wäre dabei auch von China, Russland, Japan und den USA leichter zu akzeptieren. Kurz- und mittel-

37 Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula, in: www.fas.org/news/dprk/1992/920219-D4129.htm (4.4.2012).

fristig verbessern die Sechsmächtegespräche zudem die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Kooperation mit Russland und China. Seit der Nuklearisierung Nordkoreas befürworten rund zwei Drittel der südkoreanischen Bevölkerung Nuklearwaffen in Südkorea.³⁸ Offen ist jedoch, ob sich das eher auf die eventuelle Rückkehr amerikanischer taktischer Nuklearwaffen oder die eigene Entwicklung von Atomwaffen bezieht. Südkoreanische Politiker versuchen damit China unter Druck zu setzen, sich für die Denuklearisierung Nordkoreas stärker zu engagieren.

4.5 Russland: Zwischen Kooperation und Kontrolle Chinas

Moskau hat bisher vor allem auf Kooperation im Verhältnis zu Beijing gesetzt und es darüber zu kontrollieren und zu beeinflussen versucht (Trenin 2012: 3-14). Die Hoffnung, China über die Shanghai Cooperation Organisation steuern zu können, erfüllte sich jedoch nicht, auch weil Russland anders als China zu wirtschaftlichen Reformen nicht fähig war. Moskau setzt seit 2008 viel daran, den Abstand zwischen sich und Beijing nicht noch größer werden lassen: dazu dienen die Wiederbelebung der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit, die Modernisierung seiner konventionellen Streitkräfte bis 2020 und die von Putin im letzten Jahr ausgerufenen Eurasischen Union. Ob dies gelingt, erscheint jedoch eher zweifelhaft. Auch die Bereitschaft zu mehr Kooperation mit der EU und der NATO wird teilweise von der wachsenden Unsicherheit gegenüber China geprägt.

Russland hat zunächst bei den Sechsmächtegesprächen als Bündnispartner von Nordkorea eine beobachtende Rolle gespielt und sich nicht sonderlich engagiert. Das änderte sich aber in den letzten Jahren deutlich. Seit 2009 ist zu beobachten, dass Moskau seine bilateralen Hilfen an Pjöngjang aufzustocken begann. Allein im letzten Jahr sagte es Nahrungsmittelhilfen von 50.000 t zu, erließ über 11 Mrd. US-Dollar an Altschulden und bot den nordkoreanischen Streitkräften im Bereich der Katastrophenabwehr das gemeinsame militärische Training mit Übungen an.³⁹ Beim letzten Gipfel zwischen Medwedew und Kim Jong-il 2011 wurde außerdem auch der Bau einer Gastransitpipeline nach Südkorea bis 2017 vereinbart, die Seoul bei ausreichender Versorgungssicherheit auch akzeptieren würde, ließen sich doch damit die Lieferpreise um bis zu 30 Prozent mindern. Russland versucht schon lange die trilaterale Kooperation mit beiden Koreas gerade auf wirtschaftlichem Gebiet zu verbessern, weil dies auch der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung im Fernen Osten zu Gute käme und den wachsenden wirtschaftlichen Einfluss Beijings be-

38 2004 waren die Südkoreaner noch gespalten, ob das Land Nuklearwaffen besitzen soll. 51 Prozent stimmten zu, 49 Prozent lehnten dies ab. Seit 2005, als Nordkorea sich zur Nuklearmacht erklärte, stimmen zwischen 65 und 68 Prozent der nuklearen Bewaffnung Südkoreas zu. Vgl. East Asia Institute, Global views 2004, South Korean public topline report⁴, 05.07-16.07.2004; und o. A., Majority of South Koreans want atomic bomb, in: Strait Times vom 23.3.2011. Hier danke ich auch Schulamit Kriener für ihre hilfreichen Analysen.

39 O. A., North Korea Agrees to Nuclear Talks, Discusses Gas Pipeline, in: San Francisco Chronicle vom 24.8.2011, in: www.sfgate.com (24.8.2011).

schränken kann.⁴⁰ In der Region leben nur etwa sechs Millionen Russen, die aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage zunehmend in den europäischen Teil Russlands umsiedeln. Moskau fürchtet dabei besonders die wachsende Einwanderung und Ansiedlung chinesischer Händler und Arbeiter, die aber bisher aufgrund der begrenzten ökonomischen Aussichten in Fernost ausgeblieben ist (Trenin 2012: 34-36). Aus russischer Sicht ist daher eine Beschränkung der nordkoreanischen Nuklearbedrohung wichtig, um darüber diese trilaterale wirtschaftliche Kooperation dauerhaft ermöglichen und dem wachsenden chinesischen Einfluss in Korea und im eigenen Land besser Paroli bieten zu können. Darüber hinaus ist Moskau an der Institutionalisierung der Sechsmächtegespräche sehr interessiert, wird doch darüber die wachsende sicherheitspolitische Macht Chinas besser eingebunden. Es leitet deshalb auch die Arbeitsgruppe der Sechsmächtegespräche, die gemeinsame Normen und Prinzipien für ihre Institutionalisierung erarbeitet.

4.6 Japan: Das ungelöste Entführungsproblem dominiert die Beziehungen zur DPRK

Tokio ist infolge des Zweiten Weltkriegs trotz seines Aufstiegs zur drittstärksten Wirtschaftsnation der Erde immer noch auf der Suche nach seiner Rolle in der Region und nach dem Unglück in Fukushima 2011 stark nach innen gewandt. Wichtigster Handelspartner ist inzwischen China, das Japan als Wirtschaftsmacht in absoluten Zahlen 2009 überholt hat. Auf der anderen Seite fürchtet Japan die wachsende militärische Macht Chinas und sucht sicherheitspolitisch den Schulterchluss mit den USA, Südkorea und Australien und Indien sowie anderen asiatischen Staaten. Selbst die Beziehungen zur NATO werden intensiviert. Jedoch ist Tokio an einem sicherheitspolitischen Konflikt zwischen den USA und China nicht interessiert, weil dies nachteilige Folgen für die wirtschaftliche Kooperation in der Region und für Japan nach sich ziehen würde.⁴¹

Mit Russland (Südkurilen), China (Senkaku/Diaoyu) und Südkorea (Takeshima/Dokdo) bestehen Territorialkonflikte, deren Regelung trotz wachsender wirtschaftlicher und politischer Kooperation noch nicht abzusehen ist. Sie behindern auch eine stärkere sicherheitspolitische Kooperation zwischen Japan und Südkorea. In den Sechsmächtegesprächen sehen Tokio wie Seoul ein wichtiges Mittel, die USA in die Sicherheit Nordostasiens dauerhaft einzubinden. Der Schock des ersten nordkoreanischen Tests einer Interkontinentalrakete über japanischem Territorium im August 1998 hat zudem dazu geführt, dass Japan seither das amerikanische Raketenabwehrprogramm unterstützt und mit den USA dort nachhaltig kooperiert.

40 Shlapentokh, Dmitry, China locked out of Russia's far east, in: Asia Times vom 1.3.2012, in: www.atimes.com/atimes/Central_Asia/NC02Ag01.html (4.4.2012).

41 Siehe Foreign Policy Speech by Minister for Foreign Affairs Koichiro GEMBA to the 180th Session of the Diet vom 24.1.2012, in: www.mofa.go.jp/announce/fm/gemba/speech_120124.html (4.4.2012). Dort wird für eine blühende und stabile asiatisch-pazifische Region plädiert.

Im Verhältnis zu Nordkorea bestimmt das innenpolitisch brisante Entführungsproblem die Beziehungen (Ministry of Foreign Affairs of Japan 2011). Zwischen 2002 und 2004 ließ Pjöngjang in der Hoffnung auf bessere Beziehungen und Entschädigungszahlungen von Tokio einen Teil dieser Japaner samt ihrer Angehörigen frei. Japanische NGOs und die Konservativen in Japan vermuten, dass Nordkorea mehr Japaner entführte und fordern die Klärung ihres Schicksals sowie ihre Freilassung. Daran scheiterte bisher eine Verbesserung der Beziehungen. Japan hat deswegen seine Sanktionen gegen Nordkorea verschärft. Grundlage für eine mögliche Normalisierung der Beziehungen bildet die Japan-DPRK Pyongyang Declaration vom 17. September 2002.⁴² In Japan lebt auch eine kleine koreanische Minderheit von 600.000 Menschen, die sich mehrheitlich Nordkorea zugehörig fühlen. Auch wenn Tokio die Denuklearisierung Nordkoreas unterstützt, nutzte es die Sechsmächtegespräche seit 2005 vorrangig dafür, um die Führung in Pjöngjang in der Regelung der Entführungsfrage stärker unter Druck setzen.

Darüber hinaus dient Japan das provokante militärische Verhalten Pjöngjangs als Rechtfertigung für die eigene Aufrüstung gegen China. Dabei wendet Tokio für seine Selbstverteidigungskräfte deutlich mehr als das von der Verfassung erlaubte eine Prozent der Staatsausgaben auf. Wie der Name schon sagt, sind die japanischen Selbstverteidigungskräfte primär für die Verteidigung Japans gedacht. Selbst bei Auslandseinsätzen dürfen sie bisher nicht zum militärischen Schutz anderer eingesetzt werden. Außerdem dürfen japanische Waffen und Rüstungstechnologie aufgrund bestehender Exportbeschränkungen nicht an andere Staaten geliefert werden. Trotzdem ist seit der letzten Dekade zu beobachten, dass Japan mit der Beschaffung von weitreichenden F-15-Jagdbombern und Tankflugzeugen den Einsatzradius seiner Streitkräfte erweitert und es seit 2005 die USA bei der Verteidigung Taiwans unterstützen kann.

5. Rahmenbedingungen der Sechsmächtegespräche

5.1 Politische Faktoren

Erst die sich verschärfende Versorgungskrise in Nordkorea und die anstehenden Feierlichkeiten für den 100. Geburtstag des Staatsgründers Kim Il-sung sowie das Interesse an einem ruhigen internen Machtübergang scheinen zusammen mit dem wachsenden chinesischen und russischen Druck, ab Ende 2010 bis Mitte 2011 allmählich die Wiederaufnahme der bilateralen Gespräche zwischen den USA und der DPRK im Juli 2011 in New York begünstigt zu haben. Umgekehrt hat auch die Obama-Regierung ein großes Interesse, dass die anstehenden Präsidentschaftswahlen angesichts der Nuklearkrise mit dem

42 Japan-DPRK Pyongyang Declaration vom 17.9.2002, in: www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/pmv0209/pyongyang.html (4.4.2012).

Iran möglichst wenig durch zusätzliche provokative nordkoreanische Aktivitäten gestört werden. Die Wiederaufnahme des Dialogs honorierten dabei erstmalig nicht so sehr die drei Demokratien, sondern China und Russland mit zusätzlichen Nahrungsmittel- und Militärhilfen (Transportfahrzeuge, gemeinsames Training). Die Forderung der drei Demokratien nach nordkoreanischen Vorleistungen (Einstellung der Nuklear- und Rakentests, sowie der Urananreicherung) sind mehr propagandistischer Natur, weil die eigentlichen Verhandlungen nach den Kriterien des Joint Statement („Wort für Wort“ und „Aktion für Aktion“) laufen.⁴³ Da Nordkorea seinen „Satellitenstart“ trotz des Verbotes der VN-Resolution 1874 am 13. April erfolglos durchführte, ist mit einer weiteren Verschärfung der VN-Sanktionen zu rechnen, auf die Pjöngjang vermutlich mit seinem dritten Atomtest im Frühjahr antworten wird. Der mögliche Verhandlungsbeginn der Sechsmächtegespräche, die dadurch umso dringlicher werden, wird sich auf das nächste Jahr nach den Wahlen in den USA und Südkorea verschieben. Erst danach dürften dann aus nordkoreanischer Sicht berechenbare politische Verhältnisse in den beiden wichtigsten Demokratien bestehen.

Ein zentrales Problem wird darin bestehen, dass die nordkoreanische Führung jede künftige Vereinbarung dafür nutzen wird, sich indirekt als Nuklearmacht anerkannt zu fühlen, auch wenn das die übrigen Teilnehmer mehr oder weniger heftig bestreiten werden. Umgekehrt müssen die übrigen fünf Staaten, wollen sie Nordkorea nicht als Atommacht anerkennen, weiterhin am Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung nach außen festhalten, obwohl sie genau wissen, dass dieses Ziel derzeit nicht zu realisieren ist. Tatsächlich kann es in den anstehenden Verhandlungen allenfalls um eine Beschränkung der nordkoreanischen nuklearen Ambitionen gehen. Pjöngjang wird wie bisher vermutlich nur zu temporären Stopp- und Deaktivierungsmaßnahmen bereit sein, wenn die Gegenleistungen bei den Nahrungsmittel- und Energielieferungen stimmen. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der vollständigen Abrüstung und der vorläufigen Anerkennung der nordkoreanischen Nuklearmacht ist derzeit nicht aufzulösen und muss daher von allen Teilnehmern akzeptiert werden.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es auch über die Legitimität eines friedlichen Kernenergieprogramms in Nordkorea. Während die drei Demokratien bei Nordkorea den Missbrauch jedes friedlichen Kernenergieprogramms fürchten und deshalb eher auf den Abbau aller Atomprogramme bestehen, sind China und Russland hier konzessionsbereiter. Sie sind eher bereit, Nordkorea auch die friedliche Nutzung der Kernenergie zuzugestehen, wenn es sich im Übrigen an die Regeln des NVV hält.

Ein weiteres Problem vor allem für Beijing als Mediator und Moskau besteht darin, dass die drei beteiligten Demokratien in ihrer Außenpolitik mehr oder weniger perio-

43 Nordkorea praktiziert dabei ein typisches Muster: Zunächst werden Militärgespräche über die Auslieferung der Gebeine toter amerikanischer Soldaten reaktiviert, denen Gespräche über Nahrungsmittellieferungen folgen. Erst mit der Vereinbarung über die Lieferung von Nahrungsmitteln gibt es weitere Zugeständnisse Nordkoreas.

disch zwischen den Politikansätzen des Regimechange und der Verhandlungslösung schwanken, während Russland und China auf Diplomatie setzen. Konservative demokratische Regierungen neigen im Nuklearkonflikt stärker zum Regimechange, während liberale eher Verhandlungslösungen bevorzugen. Für Nordkorea sind infolgedessen Phasen, in denen vor allem die US-Außenpolitik Regimechange bevorzugt, für ein Abkommen schlecht. Trotzdem ist China auch in solchen Phasen in der Lage, Nordkorea am Verhandlungstisch zu halten, wenn es darin von anderen Staaten (früher Südkorea und Japan, jetzt Russland?) unterstützt wird. Natürlich sind dann Vereinbarungen eher unwahrscheinlich und bis dahin bestehende Abkommen können scheitern oder beendet werden.

Vor diesem Hintergrund kann sich im nächsten Jahr ein neues Fenster für eine Verhandlungsregelung öffnen. Sollte Obama wieder gewählt werden, gäbe es für die nächsten vier Jahre eher eine liberale amerikanische Regierung. Wird hingegen ein konservativer Präsident die Wahlen in den USA gewinnen, wäre die Wiederaufnahme der nordkoreanischen Atom- und Raketentests wahrscheinlicher. In Südkorea ist zu erwarten, dass, selbst wenn ein neuer konservativer Präsident gewählt wird, eine weniger konfrontative Nordpolitik folgen wird. Das gilt gerade für die frühere Vorsitzende der konservativen New Frontier Party (früher Große Nationalpartei)⁴⁴, Park Geun-hye, sollte sie zur Präsidentschaftskandidatin nominiert werden. Sie hat direkten Kontakt zum Norden und wirbt in ihrem neuen noch sehr vagen außenpolitischen Konzept für eine Politik des Vertrauens und der Einbindung des Nordens (Park 2011: 13-18). Ihre Chancen für eine Kandidatur haben sich mit dem Ausgang der Parlamentswahlen im April 2012 verbessert, nachdem die Konservativen dort ihre Mehrheit knapp behaupteten (Pohlmann 2012: 4). Unter einem neuen liberaldemokratischen Präsidenten wären die Chancen für eine neue Entspannungspolitik noch größer. Allerdings stehen liberale südkoreanische Präsidenten eher für eine amerikakritischere und chinafreundlichere Politik. Das manifestiert sich schon jetzt im Wahlkampf in der Kritik am bestehenden amerikanisch-südkoreanischen Freihandelsabkommen.⁴⁵ Amerikanische Regierungen haben mit liberalen südkoreanischen Präsidenten deshalb mehr Probleme. Der Machtwechsel in China im Oktober 2012 von Hu Jintao zu Xi Jinping dürfte hingegen wenig an der bisherigen Politik Chinas ändern, zumal die erste Auslandsreise von Xi nach seiner Ernennung zu Hu's Stellvertreter im Juni 2008 nach Nordkorea ging.⁴⁶

44 Die Große Nationalpartei (GNP) hat sich am 13. Februar 2012 zur New Frontier Party umbenannt. Die Partei will sich damit inhaltlich unter Führung von Frau Park stärker der Mitte und den sozialen Fragen in Südkorea öffnen. Diese Neuausrichtung hat zur Abgrenzung vom unbeliebten Präsidenten Lee Myung-bak und zum Wahlsieg bei den jüngsten Parlamentswahlen im April 2012 beigetragen.

45 Vgl. o. A., S. Korea's ruling party leader chides opposition in defense of trade deal with U.S., in: Xinhua vom 20.2.2012, in: http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-02/20/c_131420831.htm (4.4.2012).

46 Siehe o. A., Chinese Vice-President to Visit DPRK, in: KCNA vom 5.6.2008, in: www.kcna.co.jp/item/2008/200806/news06/05.htm#2 (4.4.2012).

Natürlich spielt auch die Stabilität des Machtwechsels in Nordkorea eine wichtige Rolle. Bisher verlief der Machtübergang, nach dem plötzlichen Tod Kim Jong-ils am 17. Dezember 2011 relativ problemlos. Es ist allerdings eine Illusion, zu glauben, sein Nachfolger, der junge Kim Jong-un, hielte die Fäden der Macht schon in der Hand. Die wirkliche Entscheidungsmacht liegt derzeit bei der Familie von Kim Jong-il, die den Machtübergang steuert, ihn beraten und beschützen soll. Derzeit ist Kim Jong-un eher ihr Aushängeschild nach innen und nach außen und dürfte kurz- und mittelfristig noch nicht viel zu entscheiden haben. Die Stabilität des Machtübergangs wird auch darin sichtbar, dass schon am 11. Januar 2012 die Führung ein positives Signal für die Fortsetzung der Gespräche mit den USA setzte.⁴⁷ Solange die Familie die Fäden der Macht in der Hand hält und in der Führung keine Machtkämpfe ausbrechen, kann in den nächsten Jahren mit einer relativ stabilen Verhandlungslage gerechnet werden. Andererseits scheint Kim Jong-un, ähnlich wie sein Vater zwischen 1994 und 1998 die Nähe zu den Militärs suchen, um sich mit ihrer Hilfe den Erwerb der alleinigen Macht zu sichern.⁴⁸ Dies kann mit erhöhten militärischen Provokationen nach außen und mehr Instabilität nach innen einhergehen und deshalb die Verhandlungen schwieriger gestalten. Eine ähnliche Wirkung hätten auch weitere erfolglose Tests von nordkoreanischen Interkontinentalraketen und atomaren Sprengkörpern, weil sie technisch bedingt bald erneute Tests notwendig machen.

Ein wichtiger Faktor ist die künftige Entwicklung des amerikanisch-chinesischen Verhältnisses. Nachdem im Januar 2012 in Taiwan Präsident Ma Ying-jeou erneut zum Präsidenten gewählt wurde, sollten von Taipeh in den nächsten Jahren weniger Probleme ausgehen. Denn er tritt für die Entspannung zu Beijing und mehr wirtschaftliche Kooperation statt für mehr Unabhängigkeit ein. Wachsende Spannungen sind aber in Menschenrechtsfragen zu befürchten, da in China mit der schnellen wirtschaftlichen Dynamik die sozialen und ethnischen Spannungen zunehmen und Beijing diese primär über mehr Repression zu kontrollieren scheint. Auch die unregelmäßigen Territorialkonflikte zwischen Japan und China sowie zwischen den ASEAN-Staaten und Beijing gewinnen an Bedeutung, weil die dort vermuteten Rohstoffe für die wirtschaftliche Entwicklung immer wichtiger werden. Zwar existieren trotz der Territorialkonflikte kooperative Verfahren ihrer Ausbeutung und auch das neue Seerecht bietet Regelungsmechanismen, das setzt aber voraus, dass sich die Beteiligten immer auf einen gemeinsamen Mechanismus verständigen können.

Ein weiteres sehr eng damit verknüpft Problem ist die wachsende regionale militärische Macht Chinas, die bisher nur durch vielfältige bilaterale Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung und Kooperation jedoch nicht multilateral eingebunden ist. Im

47 Siehe DPRK Will Follow U.S. Moves: FM Spokesman, in: KCNA vom 11.1.2012, in: www.kcna.co.jp/item/2012/201201/news11/20120111-33ee.html (4.4.2012).

48 Lee, Sunny, North Korea: 'Before the Storm', Interview mit Charles Prichard, in: Korea Times vom 9.2.2012, in: www.koreatimes.co.kr/www/news/include/print.asp?newsIdx=104531 (4.4.2012).

bilateralen und regionalen multilateralen Rahmen sind hier inzwischen die Chinesen zu übermächtig, weshalb ein neuer multilateraler Rahmen dafür gesucht wird. Zum einen bietet sich dafür das schon länger bestehende ASEAN Regional Forum (27 Mitglieder) zum anderen der 2005 geschaffene etwas kleiner aber ausgewogen zusammengesetzte East Asia Summit (oder ASEAN plus) Prozess an, an dem neben den 10 ASEAN-Staaten, China, Japan, Südkorea, Indien, Australien, Neuseeland sowie auch Russland und die USA partizipieren. China hat zwar auf dem letzten East Asia Summit in Bali Mitte November 2011 das Problem verstanden, aber bisher noch nicht wirklich den Schritt zu multilateralen Verhandlungen von militärischen vertrauensbildenden Maßnahmen vollzogen.⁴⁹ Will Beijing eine polarisierende sicherheitspolitische Allianzbildung gegen sich verhindern, die auch nachteilige Folgen für die wirtschaftliche Kooperation nach sich ziehen kann, wird es sich bald bewegen müssen. Eine polarisierende Allianzbildung in Ostasien kann die Spannungen zwischen den USA und China erhöhen und so auch die Sechsmächtegespräche schwieriger gestalten.

Damit sind zwar noch nicht alle wichtigen aber wohl die wesentlichsten Einflussfaktoren auf die Verhandlungen kurz beschrieben. Im Folgenden geht es um die Frage, welche konkreten Maßnahmen in den Verhandlungen verfolgt werden sollten.

5.2 Konkrete Maßnahmen

Im Vorfeld der eigentlichen Gespräche ging es zunächst um einen möglichst umfassenden Stopp des militärischen Nuklearprogramms. Pjöngjang soll die Urananreicherung in Yongbyon einstellen und von der IAEA überwachen lassen sowie über sein vollständiges Urananreicherungsprogramm verhandeln. Weiterhin sollen alle Nuklear- und weitreichenden Raketentests eingestellt werden. Nordkorea war schon seit März 2011 grundsätzlich zu diesen Maßnahmen bereit, allerdings erst in und nicht vor den Gesprächen.⁵⁰ Pjöngjang will so möglichst hohe Gegenleistungen für diese Schritte erhalten. Die drei Demokratien hingegen fordern dies schon vor Verhandlungsbeginn. Nordkorea und etwas weniger China und Russland lehnen aber Vorbedingungen für die Gespräche ab. Die USA haben im Frühjahr 2011 daher signalisiert, dass sie Nordkorea unabhängig von den drei Bedingungen bei humanitären Lieferungen entgegen kommen können, zumal sie im Zusammenhang mit dem zweiten Abkommen von 2007 bisher nur ca. 170.000 t Nahrungsmittelhilfe von den zugesagten 500.000 t ausgeliefert hatten. Nordkorea hingegen stellt zwischen der Wiederaufnahme der Nahrungsmittelhilfe der USA und der Akzeptanz erster Bedingungen gemäß dem Prinzip „Aktion für Aktion“ des Joint Statements vom 19. September 2005 einen klaren Zusammenhang her. Die Verhandlungen über die

49 Nehru, Vikram, Rising tensions in the South China Sea, in: East Asia Forum vom 3.3.2012, in: www.eastasiaforum.org/2012/03/03/rising-tensions-in-the-south-china-sea/print (4.4.2012).

50 Vgl. FM Spokesman on Russian Vice-Foreign Minister's Visit to DPRK, in: KCNA vom 15.3.2011, in: www.kcna.co.jp/item/2011/201103/news15/20110315-21ee.html (4.4.2012).

Nahrungsmittelhilfe schienen am 16. Dezember 2011 mit der amerikanischen Zusage von 240.000 t bis auf Details schon fast abgeschlossen zu sein, verzögerten sich aber mit dem Tod von Kim Jong-il erneut. Ein Streitpunkt war die genaue Zusammensetzung der Hilfe. Die USA wollen unter dem neuen Begriff der „nutritional assistance“, hauptsächlich spezielle Nahrungsmittel wie Vitamine und Kekse für unterernährte Kinder und Bedürftige liefern, die weniger missbraucht werden können. Pjöngjang hingegen ist an einem möglichst hohen Anteil (50 Prozent) von allgemein nutzbaren Nahrungsmitteln wie Getreide und Reis interessiert. Hatte Pjöngjang zudem in der zweiten Hälfte 2011, wie von Washington zusätzlich gefordert, noch zwei Treffen mit Südkorea akzeptiert und seine Sprache gegen den südkoreanischen Präsidenten gemäßigt, so ist es seit Jahresbeginn zu keinem Treffen mehr bereit und verschärfte seine verbalen Angriffe gegen die Regierung des Südens wieder. Bei den Gesprächen in Beijing am 23. Februar 2012 forderte die neue Führung zusätzliche Hilfen über die 240.000 t hinaus für die Akzeptanz der von den USA vorgeschlagenen Zusammensetzung der Hilfe. Dafür stellte sie die Erfüllung der Bedingungen in Aussicht, wobei aber die Frage des „Satellitenstarts“ weiterhin strittig blieb.⁵¹ Beide hofften nachträglich auf ein Einlenken der jeweils anderen Seite.

Da aber Nordkorea am „Satellitenstart“ festhielt, stoppte die US-Regierung Ende März weitere Gespräche und die Umsetzung der Nahrungsmittelhilfe.⁵² Pjöngjang hielt bis zum Presidential Statement des VN-Sicherheitsrats am 16. April 2012 an den Vorbereitungen für das Moratorium und die Verhandlungen mit der IAEA fest, brach sie dann aber ab.⁵³ Das Moratorium und die Inspektionen hätten sich auf die bekannte Urananreicherungsanlage in Yongbyon erstreckt. Ob es auch, wie von den USA behauptet, den 5MW-Reaktor samt den dazugehörigen Anlagen einbezog, blieb unklar.⁵⁴ Das vermutete geheime Urananreicherungsprogramm wurde bisher ausgeklammert. Immerhin hätte dieses Moratorium den Missbrauch der bekannten Urananreicherungsanlage und eine Reaktivierung des Plutoniumprogramms für die Dauer seiner Gültigkeit ausgeschlossen.

Nordkorea wollte in den geplanten Gesprächen zunächst vor allem über die Aufhebung der VN-Sanktionen und die Legitimität seines friedlichen Kernenergieprogramms unter Einschluss der Urananreicherung verhandeln.⁵⁵ Die USA hingegen wollten zu-

51 Vgl. U.S. State Department Press Briefing 27.02.2012, in: www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/02/184768.htm (4.4.2012).

52 Lee, Chi-dong, U.S. to rethink N. Korea policy in case of rocket launch: Pentagon official, in Yonhap News vom 29.3.2012, in: <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2012/03/30/52/0401000000AEN20120330000400315F.HTML> (29.3.2012).

53 Siehe Fußnote 5.

54 Vgl. US State Department Daily Press Briefing vom 1.3.2012, in: www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/03/184949.htm (4.4.2012).

55 Informell hat der nordkoreanische Leiter der Sechsmächtegespräche, Ri Yong-ho die baldige Eröffnung von wechselseitigen Verbindungsbüros in den Hauptstädten am 9.3.2012 in New York vorgeschlagen. Shirakawa, Yoshikazu, N. Korea asks U.S. to open liaison offices/Official say U.S. must alter 'hostile stance', in: Yomhuri Online vom 13.3.2012, in: www.yomiuri.co.jp/dy/world/T120312005660.htm (4.4.2012).

nächst über das vollständige Urananreicherungsprogramm, einschließlich der bisher geheimen Elemente sprechen, und erst wenn Nordkorea zu deren Abbau bereit ist, ein friedliches Kernenergieprogramm diskutieren. Diese konträren Positionen werden sich, sollten die Gespräche im nächsten Jahr eine größere Chance haben, nur dann überbrücken lassen, wenn in den Arbeitsgruppen beide Probleme parallel diskutiert werden. Unklar ist auch, welche Rolle dabei die konträren Positionen von KEDO und der DPRK zu dem 2006 eingestellten Bau der zwei LW-Reaktoren spielen werden, oder ob dieses Problem zunächst aus verhandlungstaktischen Gründen zurückgestellt wird. Bei künftigen Gesprächen ab nächstem Jahr wird es um ein erneutes Moratorium, seine begrenzte Kontrolle durch die IAEA und die Aufhebung der Sanktionen gehen. Letztere können zwar temporär suspendiert, dürfen in keinem Fall aber aufgehoben werden, denn dann steigt das Risiko, dass Nordkorea erneut dagegen verstößt. Umgekehrt werden die USA auf einen Überprüfungsmechanismus für ihre neuen Nahrungsmittellieferungen bestehen, bevor sie zur ersten Auslieferung bereit sind. Vor der Ankunft der ersten amerikanischen Hilfslieferungen wird die DPRK keine Sechsmächtegespräche akzeptieren. Immerhin bleibt jetzt nach dem Abbruch der Vorgespräche mehr Zeit für die übrigen fünf Mächte, sich auf eine gemeinsame Verhandlungsstrategie zu verständigen.⁵⁶

Die Reichweite künftiger Verhandlungen wird davon abhängen, ob und in welchem Umfang Nordkorea auch zur Einbeziehung seiner militärischen Programme bereit ist. Die Klärung der IAEA-Inspektionen hätte darüber erste Aufschlüsse geben können. Geht es zunächst nur um die friedliche Urananreicherung oder auch gleich um die vermutete militärische, und welche weiteren Nuklearanlagen werden später in die Transparenz und Überwachung einbezogen? Bei den Maßnahmen werden die drei Demokratien auf möglichst irreversible Abrüstungsschritte (Dismantlement, Abandonment) Pjöngjang jedoch auf möglichst reversible (Freeze, Disablement) drängen. Solange die westlichen Staaten nur Energie- und Nahrungsmittellieferungen anbieten, die schnell zu stoppen sind, wird Pjöngjang kaum teure irreversible Abrüstungsmaßnahmen akzeptieren. Je mehr die drei Demokratien, darunter besonders Tokio und Washington auch bereit sind, über eine Normalisierung der Beziehungen zu reden und die fast 60 Jahre alte Waffenstillstandsvereinbarung durch eine Friedensregelung zu ersetzen sowie ein friedliches nordkoreanisches Kernenergieprogramm hingenommen wird, desto eher kann Nordkorea auch mehr Irreversibilität akzeptieren, ohne allerdings sein Nuklearprogramm völlig aufzugeben.⁵⁷ Eine weitere wichtiger Forderung Pjöngjangs wird die völlige Aufhebung der VN-Sanktionen sein, die Nordkorea als ungerecht betrachtet, weil es dem NVV nicht mehr angehört. Umgekehrt haben die übrigen Staaten ein großes Interesse, dass Nordkorea die Normen der Nonproliferation achtet und in den NVV wieder zurückkehrt.

56 Siehe Briefing by Administration Officials on North Korea, in: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/02/201202291463.html> (4.4.2012).

57 Siehe grundsätzlich Christopher R. Hill, Press Conference at Japan National Press Club, Tokyo 3.11.2007, in: www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/94608.htm (4.11.2007).

Die westlichen Staaten wollen eigentlich jedes nukleare Programm abrüsten lassen. Südkorea hat dafür ersatzweise sogar die Lieferung von 2.000 MW konventionellen Strom im Jahre 2005 angeboten. Offen ist aber, ob sich Nordkorea darauf einlassen will. Es wäre schon einiges gewonnen, wenn Nordkorea die Urananreicherung in Yongbyon und den neuen Reaktor samt aller dazugehörigen Brennstäbe unter internationaler Beobachtung und Kontrolle stellen und auf die Plutoniumproduktion aus den abgebrannten Brennstäben verzichten würde. Damit ließen sich die militärische Nutzung dieser Urananreicherungsanlage und die Aktivierung eines neuen Plutoniumprogramms in Yongbyon erst einmal temporär verhindern. Zusätzlich müssen dafür noch die 12.000 Brennstäbe für den ehemaligen stillgelegten 50 MW-Reaktor außer Landes gebracht werden.

Ob und in welchem Umfang Nordkorea auch bereit sein wird, sein militärisches Urananreicherungsprogramm offen zu legen, bleibt abzuwarten. Selbst wenn es sich dazu entschließen sollte, wird es mehr als einen temporären Freeze kaum akzeptieren. Alle Maßnahmen, die einen irreversiblen Abbau eines seiner Nuklearprogramme vorsehen, wird der Norden, sofern überhaupt, nur zum Schluss annehmen, wenn auch seine geforderten Leistungen weitgehend erfüllt sind. Umgekehrt werden die drei Demokratien die Normalisierung der Beziehungen und eine Friedensregelung ebenfalls erst am Ende des Prozesses anbieten, wenn Pjöngjang sich auf konkrete Abrüstungsschritte schon eingelassen hat. Für alles andere ist das wechselseitige Misstrauen viel zu groß. Da die Implementierung solcher Maßnahmen mindestens mehrere Jahre dauern wird, bleibt abzuwarten, ob trotz des multilateralen Charakters künftiger Vereinbarungen nicht doch eine der Demokratien nach Neuwahlen wieder aus dem Verhandlungsansatz ausscheren wird und damit Pjöngjang einen Vorwand liefert, aus dem Abkommen wieder auszusteigen. Andererseits bietet der multilaterale Ansatz aber die Möglichkeit, dass die übrigen Staaten Leistungen übernehmen, wenn aus innenpolitischen Gründen ein Land zeitweise ausfällt. Sowohl bei KEDO, als teilweise die EU und Japan für die innenpolitisch verhinderten USA einsprangen, als auch beim zweiten Abkommen, als alle vier Staaten den Ausfall Japans ersetzten, funktionierte dies schon.

6. Empfehlungen

Eine nur auf Konfrontation und Isolation setzende Strategie der Verhandlungsführung gegenüber Nordkorea hat derzeit keine Chancen, weil weder China noch Russland sie mittragen werden. Selbst wenn es in den USA einen neuen konservativen Präsidenten geben sollte, könnte er mit einer auf Konfrontation setzenden Strategie allenfalls noch Japan gewinnen und wäre schwächer als die erste Bush-Regierung 2001, die kläglich scheiterte. Zwei Ereignisse können dies ändern: einmal, wenn Nordkorea plötzlich irrationale und unverhältnismäßige militärische Aktivitäten startet, die Südkorea und Japan zu einer schnellen Nuklearisierung veranlassen. Dann muss auch China sich entweder für oder gegen das Bündnis mit Nordkorea entscheiden; zweitens, wenn China sich demokratisieren sollte und auf einen gemeinsamen Verhandlungskurs mit den Demokratien einschwenkt. Beides erscheint aktuell nicht sehr wahrscheinlich. Infolgedessen wird sich eher eine auf Kooperation setzende Verhandlungsstrategie durchsetzen, bei der nur über die

Aufhebung der Sanktionen Druck auf Nordkorea ausgeübt werden kann. Das schafft für Nordkorea eine relativ günstige Ausgangssituation, weil es damit den Preis für seine Zugeständnisse in der Nuklearfrage austesten kann.

Die Sechsmächtegespräche werden frühestens im nächsten Jahr nach den Präsidentschaftswahlen in den USA und in Südkorea wieder eine Chance haben. Nachdem Nordkorea von China nach dem Tod von Kim Jong-il 500.000 t Nahrungsmittel und 250.000t Rohöl zur Stabilisierung zugesagt bekam, scheint kein unmittelbarer Bedarf mehr nach weiteren Nahrungsmittellieferungen zu bestehen und die Führung kann warten. Mit dem vermutlich dem gescheiterten „Satellitenstart folgenden Atomtest versucht Kim Jong-un seine geschwächte Position nach innen und seine Verhandlungsposition nach außen für das nächste Jahr zu stärken. Pjöngjang hat durchaus ein Interesse an den Verhandlungen, wobei es der Führung nicht nur um Nahrungsmittel- und Energielieferungen, sowie ein friedliches Atomprogramm, eine Normalisierung der Beziehungen und eine Friedensregelung, sondern zugleich auch um eine Verringerung seiner Abhängigkeit von China geht.⁵⁸ Das nordkoreanische Angebot für einen größeren kulturellen Austausch mit den USA sollte dies ursprünglich schon in diesem Jahr testen.⁵⁹ Daran sollten auch Russland, Japan, Südkorea und die USA ein Interesse haben, zumal es die Chance für mehr nordkoreanisches Entgegenkommen erhöhen kann. Umgekehrt muss China darüber nicht sonderlich besorgt sein, denn es wird der wichtigste Partner Nordkoreas bleiben. Sollte in den USA Obama die Wahlen gewinnen und auch in Südkorea ein entspannungsfreundlicherer Präsident gewählt werden, dann können politisch relativ günstige Rahmenbedingungen für eine weitere temporäre Vereinbarung entstehen.

Nordkorea ist bisher noch keine richtige Atommacht. Insofern sind alle Maßnahmen, die sowohl beim Urananreicherungs- als auch beim Plutoniumprogramm zu einer möglichst langen Blockade führen, hilfreich, um die weitere Nuklearisierung zu verzögern. Das mindert auch den Aufwand für eine spätere militärische Kontrolle der nordkoreanischen Massenvernichtungsmittel, sollte das Regime eines Tages zerfallen. Als weiterer Vorteil wird ein relativ instabiles nukleares Abschreckungssystem vermieden. Dies entsteht dadurch, dass Nordkorea anfangs nur über wenige Sprengköpfe und Trägersysteme verfügen wird, zugleich aber aufgrund seiner strukturellen Defizite militärisch risikobereiter sein muss und Südkorea inzwischen zur Abschreckung solcher Angriffe ebenfalls ein erhöhtes militärisches Risiko akzeptiert. Nordkoreas Abschreckung ist unter diesen Bedingungen nur solange stabil, solange die USA und Südkorea nicht wissen, wo die Nuklearwaffen liegen und mit welchen Trägern sie eingesetzt werden sollen. Der Norden wird daher in Verhandlungen solche Informationen auch kaum offen legen.

58 O. A., N. Korea renews commitment to gas pipeline project with Russia, in Korea Herald vom 27.1.2012, in: www.koreaherald.com/pop/NewsPrint.jsp?newsMLId=20120127000675 (4.4.2012).

59 Siehe Fußnote 55.

Zugleich bedarf es gerade aufgrund des gestiegenen konventionellen Eskalationsrisikos Mechanismen, um militärische Zwischenfälle künftig zu vermeiden oder ihre Eskalation zu begrenzen. Ein militärisches Hotline-Abkommen und ständige Gespräche zwischen den Streitkräften zur militärischen Vertrauensbildung, letztere gab es während der Entspannungspolitik, werden daher künftig noch mehr an Bedeutung gewinnen. Sie müssen auch der Vermeidung einer wachsenden Zahl von nordkoreanischen Cyberattacken dienen, weil diese in einer Krise ebenfalls eskalationsfördernd wirken.

Südkorea sollte dem Norden die Zusammenarbeit bei der Sicherheit ziviler nordkoreanischer Reaktoren anbieten, zumal sich damit auch die Transparenz verbessern ließe. Mehr als in der Vergangenheit sind der Norden und der Süden für ihre friedliche Koexistenz zur Entspannungspolitik und einer zumindest begrenzten sicherheitspolitischen Kooperation angehalten. Sie ist solange kein Problem, solange auch die Sechsmächtegespräche funktionieren und die dort ausgehandelten Abkommen implementiert werden. Werden jedoch die Gespräche wieder unterbrochen und scheitern die dort ausgehandelten Abkommen, kann sich die sicherheitspolitische Lage erneut zuspitzen. Insofern kommt den anstehenden Gesprächen ein besonderer für Nordkorea mäßiger Charakter zu. Die wachsende wirtschaftliche Vernetzung des Nordens mit der Region über die zwei neuen Sonderwirtschaftszonen und dem trilateralen Gaspipelinedeal kann hier künftig eine große Rolle spielen, weil sie das nordkoreanische Interesse an friedlichen Außenbeziehungen stärken. Auch die Verdoppelung des DPRK-China-Handels alle drei Jahre seit 2005 wirkt in diese Richtung. Die Reaktivierung einer neuen realistischeren südkoreanischen Entspannungspolitik und eine flexiblere japanische Außenpolitik gegenüber Nordkorea wären hier ebenfalls hilfreich.

Grundsätzlich ist das sicherheitspolitische Problem zwischen Nordkorea und den westlichen Demokratien durch solche Maßnahmen zwar regelbar, es weist jedoch aus nordkoreanischer Sicht zwei Defizite auf. Zum einen beseitigt es nicht die strukturelle ökonomische Ineffizienz des eigenen Regimes. Zweitens ist das schwache Land nur solange für seine Nachbarstaaten interessant und wird ernst genommen, solange es über Kernwaffen und starke konventionelle Streitkräfte verfügt. Selbst wenn Pjöngjang zu wirtschaftlichen Reformen bereit wäre und sich versorgen könnte, ist damit nicht gesagt, dass die Reformen der Bevölkerung und ihrer Versorgung auch zu Gute kommen. Denn nach dem „Militär zuerst-Prinzip“, das 2009 in die Verfassung aufgenommen und vom neuen Führer Kim Jong-un persönlich betont wurde, werden wirtschaftliche Erfolge primär den Streitkräften zufließen, um den Status und die Verhandlungsmacht der Führung zu stärken. Nordkorea wird daher aus seiner Sicht Kernwaffen, wenigstens in einer begrenzten Zahl, als *bargaining chip* weiter brauchen.

Damit stehen die übrigen fünf Staaten vor einer schwierigen Entscheidung. Auch wenn sie am Fernziel der Denuklearisierung Nordkoreas festhalten, kann sich die stillschweigende Akzeptanz einer kleinen begrenzten Nuklearmacht Nordkorea übergangsweise als die vielleicht stabilere und friedlichere Lösung erweisen, als ein neues Abkommen, das zwar die völlige Denuklearisierung Nordkoreas beabsichtigt, aber den Bruch dieses Abkommens schon von vornherein einkalkulieren muss. Für die Stabilität des Sechsmächteprozesses, der ja auch dazu dienen soll, die Machtrivalität zwischen Chi-

na und den USA in der Region mit zu verregeln, wird jedenfalls der erneute Bruch einer Vereinbarung zugleich auch eine erneute Herausforderung bedeuten.

Kommt in den nächsten Jahren ein neues Abkommen zustande und wird es auch implementiert, dann sollte auch die EU wieder eine konstruktive Rolle zur Unterstützung dieses Prozesses spielen. Zum einen kann sie ihr 2003 eingestelltes Länderprogramm für Nordkorea wieder reaktivieren und an die inzwischen geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen. Zum Zweiten kann sie sich analog zu ihrer Mitwirkung an KEDO erneut an den Kosten für die Umsetzung eines neuen Abkommens beteiligen.

7. Literatur

- Albright, David/Brannan, Paul* 2011: Disabling North Korea's Uranium Enrichment Program, ISIS Report, Washington DC, 20. Januar.
- Albright, David/Brannan, Paul* 2010: Taking Stock: North Korea's Uranium Enrichment Program, ISIS Report, Washington DC, 8. Oktober.
- Albright, David* 2007: North Korea's Alleged Large-Scale Enrichment Plant: Yet Another Questionable Extrapolation Based on Aluminum Tubes, February 2007, ISIS Report, Washington DC, 23. Februar.
- Albright, David/Brannan, Paul* 2007: The North Korean Plutonium Stock, February 2007, ISIS Report, Washington DC, 20. Februar.
- Albright, David/Brannan, Paul* 2007b: Disabling DPRK Nuclear Facilities, U.S. Institute of Peace Working Paper, Washington DC, 23. Oktober.
- Bennett, Bruce W./Lind, Jennifer* 2011: The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements, in: *International Security*, 36/2, S. 84-119.
- Bolton, John R.* 2007: *Surrender is not an Option: Defending at the United Nations and Abroad*, (Simon a. Schuster) New York.
- Gilinski, Victor/Miller, Marvin/Hubbard Harmon* 2004: A fresh Examination of the Proliferation Dangers of Light Water Reactors, The Nonproliferation Policy Education Center, Washington DC.
- Haggard Stephan/Noland Marcus* 2011: *Engaging North Korea: the Role of Economic Statecraft*, East West Center, Honolulu.
- Hecker, Siegfried S.* 2010a: A Return Trip to North Korea's Yongbyon Nuclear Complex, Center for International Security and Cooperation, Stanford University, 20. November.
- Hecker, Siegfried S.* 2010b: Lessons learned from the North Korean nuclear crisis, in: *Daedalus*, Winter 2010, S. 44-56.
- Nikitin, Mary Beth* 2012: North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues, CRS-Report RL34256, Washington DC, 29. Februar.
- Park, Geun-hye* 2011: A new Kind of Korea, in: *Foreign Affairs*, 90/5, S. 13-18.
- Pollack, Jonathan D.* 2011: No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security, IISS, Adelphi Series 418-19, London.
- Pollack, Joshua* 2011b: North Korea's Shrinking Role in the Global Missile Market, in: 38 North: Informed Analysis of North Korea 29 Juli 2011, in: <http://38north.org/2011/07/jpollack072911/print/> (4.4.2012).
- Ministry of Foreign Affairs of Japan* 2011: *Abductions of Japanese Citizens by North Korea*, Tokio.
- Ministry of National Defense* 2010: Republic of Korea, Joint investigation Report on the Attack against the ROK Ship Cheonan, Seoul, September.
- Moon, Chung-in* 2011: Between Principle and Pragmatism: What went wrong with the Lee Myung-bak Government's North Korean Policy? in: *Journal of International and Area Studies* 18/2, S. 1-21.

- Müller, Harald/Sohnius, Stephanie* 2006: Interventionen und Kernwaffen: Zur neuen Nukleardoktrin der USA, HSFK-Report 1/2006, Frankfurt/M.
- Pohlmann, Michael* 2012: (Noch) kein Politikwechsel in Südkorea. Knapper Wahlsieg der Regierungspartei bei Parlamentswahlen, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, April.
- Schiller, Markus/Schmucker, Robert H.* 2012: A Dog and Pony Show – North Korea's New ICBM, Munich 18. April, in: http://lewis.armscontrolwonk.com/files/2012/04/KN-08_Analysis_Schiller_Schmucker.pdf.
- Strategic Guidance Document* 2012: Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense, U.S. Department of Defense, Washington DC.
- Trenin; Dmitri* 2012: True Partners? How Russia and China see each other, Centre for European Reform Moscow.
- Wit, Joel S./Poneman, Daniel B./Gallucci, Robert L.* 2004: Going Critical, Brookings.