

Hans-Joachim Schmidt

Kooperative Regelung der Nuklearkrise Nordkoreas?

**Zum Verhältnis dreier Demokratien
gegenüber den nuklearen Ambitionen
Nordkoreas**

HSFK-Report 13/2004



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: schmidth@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-937829-09-1

Euro 6,-

Zusammenfassung

Noch im Jahre 2000 wollten die Regierungen in den drei Demokratien USA, Südkorea und Japan auf der Grundlage des Genfer Rahmenabkommens von 1994 ihre Beziehungen zu Nordkorea normalisieren. Diese Politik entsprach der Mehrheitsauffassung der Bevölkerung in den drei Demokratien. Die Bedrohungswahrnehmung Nordkoreas nahm mit zunehmender Entfernung ab. Doch mit dem Amtsantritt der neuen US-Regierung unter Präsident Bush im Jahre 2001 begann sich die Nordkoreapolitik der drei Demokratien und die Perzeption Nordkoreas zu wandeln.

Bush und die ihn unterstützenden Neokonservativen waren an einer Normalisierung der Beziehungen zur DPRK (Democratic Peoples Republic of Korea) und am Genfer Rahmenabkommens nicht interessiert. Sie forderten stattdessen den verifizierbaren Verzicht auf alle Programme zur Herstellung nuklearer Waffen, die Abrüstung aller weitreichenden Raketen und den Abbau des konventionellen Übergewichts. Um diesen Forderungen Nachdruck zu verleihen, verabschiedeten sie eine offensive Präemptionsdoktrin (September 2002), eine neue Nonproliferationsstrategie (Dezember 2002), die vorrangig die militärische Counterproliferation betont, sowie einen neuen Nuclear Posture Review, der auch nukleare Angriffe auf nordkoreanische Ziele beinhaltet. Diese ideologisch motivierte Außenpolitik der USA hat mit der symbolhaften Einordnung der DPRK in die „Achse des Bösen“ die Krise wesentlich verschärft. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die glaubwürdige Abrüstung der Massenvernichtungsmittel nur durch einen Regimewechsel garantiert wird. Den wollen die Neokonservativen durch eine Isolationsstrategie Pjöngjangs erreichen.

Die Neokonservativen nutzen den Konflikt für die Rechtfertigung des Raketenabwehrprogramms und für die Sicherung der globalen militärischen Überlegenheit. Sie arbeiten mit den nationalkonservativen Kräften in der Liberaldemokratischen Partei und in der Regierung Japans zusammen. Diese wollen mit dem Konflikt vor allem die historischen Verfassungsbeschränkungen für den Einsatz der Selbstverteidigungskräfte aufheben und die Umrüstung der Streitkräfte für weltweite Einsätze, sowie den Aufbau eines gemeinsamen Raketenabwehrsystems mit den USA legitimieren. Auch in Südkorea verfolgen Teile des Verteidigungsministeriums und in der konservativen Großen Nationalpartei partiell ähnliche Ziele.

Pjöngjang fühlte sich durch die neue konfrontative US-Politik provoziert und bedroht. Es trat im Januar 2003 aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag (NVV) aus und begann ab Februar 2003 mit der Herstellung von bis zu sechs Atomsprengsätzen aus dem Plutonium in den zuvor eingefrorenen Brennstäben. Wird die Nuklearwaffenfreiheit der koreanischen Halbinsel nicht wieder hergestellt, kann das einen nuklearen Rüstungswettlauf auslösen, der die Region destabilisiert, die wirtschaftliche Entwicklung gefährdet und global den NVV weiter unterminiert.

Allerdings ist die US-Regierung in ihrer Nordkoreapolitik tief gespalten. Die gemäßigten Kräfte im Außenministerium wollen eine friedliche Lösung der Krise, um einen neuen Konflikt mit China zu vermeiden. Zu diesem Zweck haben sie 2003 die multilateralen Sechs-Mächtegespräche initiiert. Sie werden dabei von den Entspannungspolitikern in Japan und Südkorea unterstützt. Mit diesen Gesprächen, an denen die USA, China, Russland, Japan, Nord- und Südkorea beteiligt sind, soll die Nuklearwaffenfreiheit Koreas wieder hergestellt werden. Doch bisher ist es den Falken um US-Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld gelungen, jeden ernsthaften Verhandlungsvorschlag der USA zu verhindern. Infolgedessen stocken die Verhandlungen.

Vor diesem Hintergrund geht der Report der Frage nach, wie sich seit Anfang der neunziger Jahre der Konflikt um die nukleare Bewaffnung Nordkoreas entwickelt hat. Er beschreibt das Scheitern des Genfer Rahmenabkommens und den bisherigen Ablauf der Sechs-Mächtegespräche bis zur dritten Verhandlungsrunde Ende Juni 2004. Dem wird gegenüber gestellt, wie sich die neue konfrontative Politik der USA und die Reaktionen der DPRK darauf auf die Nordkorea-Perzeption der Bevölkerung in den drei Demokratien ausgewirkt haben, und welche Faktoren und Ereignisse die Mehrheitsauffassungen für eine kooperative Lösung beschränken. Daran schließt sich eine Analyse der Bedeutung dieser spezifischen Wahrnehmungsmuster für den weiteren Gang der Sechs-Mächteverhandlungen an. Abschließend werden vier Optionen für einen Verhandlungskompromiss auf ihre Realisierungschancen hin geprüft und Empfehlungen formuliert.

Der Report kommt zu dem Ergebnis, dass noch am ehesten die Zusammenarbeit der Entspannungsbefürworter und Pragmatiker in den drei Demokratien zu empfehlen ist, weil sie am einfachsten zu verwirklichen wäre. Diese Option ist auf die aktive Unterstützung Nordkoreas bei der Lösung der Entführungsfrage für Japan angewiesen, um den dortigen Entspannungspolitikern den dafür nötigen politischen Freiraum zu schaffen. Lässt sich diese Zusammenarbeit der Demokratien realisieren, kann sie auch so weit wie möglich über die Systemgrenzen erweitert werden. Ohnehin bedarf sie der Abstimmung mit China und Russland und sollte soweit wie möglich die EU mit einbeziehen. Dann hätte eine Kompromisslösung vielleicht auch unter Präsident Bush eine Chance.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Verhandlungsablauf	2
2.1	Phase 1: der bilaterale Ansatz USA-DPRK: das Genfer Rahmenabkommen und seine schwierige Umsetzung	2
2.2	Phase 2: die Zukunft des Genfer Rahmenabkommens wird ungewiss	3
2.3	Phase 3: das Ende des Genfer Rahmenabkommens	4
2.4	Phase 4: der neue multilaterale Ansatz	8
3.	Demokratien und ihre Wahrnehmung der nordkoreanischen Bedrohung	15
3.1	USA: Ideologisierung der Außenpolitik	16
3.1.1	Bedrohungswahrnehmung	19
3.1.2	Einstellungen zu den beiden anderen Demokratien	22
3.2	Japan: Vorrang der Entführungsfrage	22
3.2.1	Bedrohungswahrnehmung	24
3.2.2	Einstellung zu den beiden anderen Demokratien	25
3.3	Südkorea: Vorrang der Entspannungspolitik	26
3.3.1	Bedrohungswahrnehmung	27
3.3.2	Einstellung zu den beiden anderen Demokratien	29
4.	Die Bedeutung der Wahrnehmungsunterschiede für die Zukunft der Sechs-Mächteverhandlungen	31
5.	Empfehlungen	35
	Abkürzungsverzeichnis	38

1. Einleitung

Der Region Nordostasien¹ droht die Destabilisierung durch eine schwere nukleare Krise, denn Nordkorea hat seine Mitgliedschaft im Nichtweiterverbreitungsvertrag (NVV) als erstes Land Anfang 2003 gekündigt und strebt nach Nuklearwaffen. Die dortige Führung sieht sich spätestens in ihrer Existenz bedroht, seit US-Präsident Bush sie im Januar 2002 zur „Achse des Bösen“ zählt. In der Region wird ein atomar bewaffnetes Nordkorea von allen Nachbarstaaten aber abgelehnt. Die Hinnahme einer neuen Atommacht kann einen Flächenbrand erzeugen, weil auch andere Staaten in der Region nach Nuklearwaffen streben. In Japan, Südkorea und Taiwan wird schon eine mögliche Nuklearbewaffnung diskutiert. Sollte diese Realität werden, stünde eine neue Rüstungsrunde an, die die Region sicherheitspolitisch destabilisiert, die wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung gefährdet und den NVV als globales sicherheitspolitisches Instrument unterminiert.

Mitte 2003 begannen die Sechs-Mächteverhandlungen zur friedlichen Regelung der Krise. Sie sollen den vereinbarten nuklearwaffenfreien Status der koreanischen Halbinsel wieder herstellen. An ihnen nehmen neben Nordkorea, China und Russland auch noch die drei Demokratien, Japan, Südkorea und die USA teil.²

Nach der Theorie des demokratischen Friedens müssten eigentlich die drei Demokratien ein gleichförmiges Verhalten gegenüber Nordkorea praktizieren.³ Die Bevölkerung in diesen drei Staaten befürwortet auch seit dem Jahre 2000 durchgängig eine diplomatische Lösung des Konflikts (Kapitel 3). Die amerikanische und südkoreanische Regierung schienen sich im Jahre 2000 um eine Normalisierung der Beziehungen zu der DPRK (Democratic Peoples Republic of Korea = Nordkorea) zu bemühen. Ihnen folgte 2002 auch Japan. Seit 2001 beginnt sich jedoch das Verhältnis der drei Staaten zu Nordkorea unterschiedlich zu entwickeln, und ein gleichförmiges Verhalten lässt sich in ihren Aktivitäten nicht mehr beobachten.

Denn das 1994 bilateral zwischen Washington und Pjöngjang ausgehandelte Genfer Rahmenabkommen, welches zunächst die Nuklearfrage zu regeln schien, scheiterte 2002 nicht nur am Vertragsbruch Nordkoreas, sondern auch am konfrontativen Verhalten der US-Regierung. Nach dem Scheitern wäre eigentlich ein noch größerer eventuell sogar gewaltsamer Konfliktaustrag zu erwarten gewesen. Das war jedoch nicht der Fall. Stattdessen initiierte die USA, um sich die Chance der UN-Zustimmung zum Irakkrieg zu erhalten, einen neuen Verhandlungsprozess, der nach einer friedlichen Regelung der Nukle-

1 Nordostasien setzt sich geographisch aus dem Osten Russlands (Sibirien und Fernost), dem Osten Chinas, Japan, Nord- und Südkorea sowie Taiwan zusammen.

2 Russland hat zwar Anfang der neunziger Jahre mit der Demokratisierung begonnen, wird hier aber wegen Wahlmanipulationen, der Einschränkung der Medienfreiheit und der fehlenden unabhängigen Rechtsprechung noch nicht als Demokratie betrachtet.

3 Dieser theoretischen Frage wird in diesem Papier aber nicht nachgegangen.

anfrage sucht. Das entspricht der Mehrheitsauffassung der Bevölkerung, weil multilaterale Gespräche auf einen kooperativen Ausgang hin angelegt sind.

Im Folgenden wird die Nuklearkrise auf zwei Ebenen betrachtet. Zunächst wird ihr Verlauf seit Anfang der neunziger Jahre bis zur dritten Runde der Sechs-Mächtegespräche in vier Phasen beschrieben. Danach werden die Gründe herausgearbeitet, warum sich ab 2001 die Perzeption von Nordkorea in den drei Demokratien auseinander entwickelt hat und welche besonderen Faktoren die sich teilweise konträr entwickelnde Nordkoreapolitiken bestimmten. Welche Rückwirkungen haben diese unterschiedlichen Politikansätze gegenüber Nordkorea in den betroffenen Gesellschaften, und in welchem Umfang schränken sie die Wirksamkeit der Mehrheitsauffassung der Bevölkerung für eine diplomatische Lösung ein oder fördern sie? Schließlich wird nach Antworten darauf gesucht, welche Auswirkungen die Wahrnehmungsunterschiede zwischen den Demokratien für einen Kompromiss in den Verhandlungen haben und welche Empfehlungen sich daraus ableiten lassen.

2. Verhandlungsablauf

2.1 Phase 1: der bilaterale Ansatz USA-DPRK: das Genfer Rahmenabkommen und seine schwierige Umsetzung

Schon Anfang der neunziger Jahre konfrontierte die DPRK als Mitglied des NVV Nordostasien und die USA mit ihren nuklearen Ambitionen. Die nordkoreanische Ablehnung einer Inspektion der Internationalen Atom Energie Agentur (IAEA) Ende 1992 und die Ankündigung im März 1993, den NVV zu verlassen, hätten schon damals die USA fast zu einem Militärschlag gegen Nordkorea veranlasst. Die hohen Risiken eines militärischen Konflikts förderten jedoch eine diplomatische Lösung. Washington und Pjöngjang handelten das Genfer Rahmenabkommen aus, um die Krise beizulegen.⁴ Darin verpflichtete sich Nordkorea, sein Nuklearprogramm bis zur Fertigstellung zweier Leichtwasserreaktoren einzufrieren und es danach abzubauen. Mit der Lieferung von Reaktorkernelementen, die ursprünglich für 2003 geplant war, wollte Nordkorea dann alle Nuklearanlagen den Regelinspektionen der IAEA öffnen. Dafür sollte Pjöngjang bis zur Fertigstellung des ersten Reaktors jährlich 500.000 t Rohöl kostenlos von den USA erhalten. Daneben sollten die Sanktionen aufgehoben, die bilaterale wirtschaftliche Kooperation ausgebaut und die politischen Beziehungen normalisiert werden. Die DPRK suspendierte die Aufkündigung des NVV lediglich, was die übrigen Vertragsstaaten allerdings nicht anerkannten. 1995 wurde die Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO) gegründet und als multilaterale Einrichtung mit der Durchführung der kostenlosen Erlö-

4 Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea, Geneva, October 21, 1994, in: www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf

lieferungen sowie des Reaktorbaus beauftragt.⁵ Mit der Beteiligung an den Kosten der Vereinbarung (Südkorea 70 Prozent und Japan 20 Prozent) bekamen beide Staaten mehr Einfluss auf die amerikanische Nordkoreapolitik. Zugleich wertete die Mitwirkung anderer Staaten die Bedeutung des Abkommens auf und beschränkte die Handlungsmöglichkeiten des US-Kongresses.

Die US-Regierung war zu derart weitreichenden Zugeständnissen nur bereit, weil sie den baldigen Zusammenbruch Nordkoreas erwartete und nicht mit der Einlösung der eigenen Zusagen rechnete. Dieser blieb aber aus. Zudem gestaltete sich die Umsetzung des Abkommens immer schwieriger, weil die konservative Mehrheit im US-Senat es ablehnte und deshalb die kostenlosen Erdöllieferungen verzögerte. Die Asienkrise 1998 zwang Seoul zeitweise zur Kürzung seiner finanziellen Leistungen für KEDO, und Pjöngjang erschwerte administrative Regelungen.

Erst der Testflug einer weitreichenden nordkoreanischen Rakete im August 1998 über das Territorium Japans sorgte dafür, dass sich Pjöngjang und Washington ab 1999 konstruktiver um die Realisierung des Abkommens bemühten. Sie starteten erneut Gespräche über eine Normalisierung der Beziehungen und den Stopp des Baus sowie des Exports weitreichender nordkoreanischer Raketen. Parallel begannen ab 1999 die USA, Japan und Südkorea ihre Außenpolitik gegenüber der DPRK in der trilateralen Gruppe (Trilateral Co-ordination and Oversight Group = TCOG) zu beraten und zu koordinieren. Im Herbst 2000 kurz vor den US-Präsidentswahlen wurden allerdings die amerikanisch-nordkoreanischen Gespräche trotz erheblicher Fortschritte ergebnislos eingestellt. Diese Fortschritte ermöglichten Mitte Juni 2000 auch den ersten Gipfel zwischen Nord- und Südkorea, auf dem sich beide Seiten langfristig auf eine Konföderation, wirtschaftlich auf eine verstärkte Zusammenarbeit, humanitär auf gemeinsame Familientreffen und militärisch auf den Beginn vertrauensbildender Verhandlungen verständigten. Die Sonnenscheinpolitik – eine südkoreanische Variante der Entspannungspolitik – begann.

2.2 Phase 2: die Zukunft des Genfer Rahmenabkommens wird ungewiss

Mit der Wahl von US-Präsident Bush kamen 2001 die Kritiker des Genfer Rahmenabkommens an die Regierung. Die neue Administration kündigte daher eine Überprüfung der Nordkoreapolitik an, die in einen neuen „Umfassenden Ansatz“ mündete. Deshalb stellte man die Gespräche mit Nordkorea erst einmal ein. Intern war die amerikanische Regierung aber in zwei Lager, die Neokonservativen⁶ und die Pragmatiker⁷, gespalten. Da

⁵ Ausführlich: www.kedo.org

⁶ Zu den Neokonservativen in der US-Regierung zählen Vizepräsident Richard Cheney, der Staatssekretär für Rüstungskontrolle und Internationale Politik im Außenministerium John R. Bolton, Direktor für Nonproliferation im Nationalen Sicherheitsrat Robert G. Joseph, der Stellvertretende Verteidigungsminister Paul D. Wolfowitz und der Staatssekretär im Verteidigungsministerium Douglas Feith. Devin T.

sie sich nicht einigten, machte man aus der Not eine Tugend und verkündete Mitte des Jahres zwei unterschiedliche Vorschläge.⁸ Der konfrontative Ansatz der Neokonservativen erhielt politisch Vorrang. Er wurde von US-Präsident Bush am 6. Juni 2001 verkündet, zielte auf die Aufkündigung des Genfer Rahmenabkommens und Neuverhandlungen. Die DPRK sollte alle Nuklearwaffen abrüsten, den Bau und Export weitreichender Raketen einstellen und ihr quantitatives konventionelles Übergewicht abbauen. Erst dann boten die USA vage Hilfen an. Den politisch nachrangigen kooperativeren Vorschlag der Pragmatiker stellte wenige Tage später James Kelly, Leiter der Asien und Pazifik-Abteilung im US-Außenministerium, vor. Danach sollten die Verhandlungen fortgesetzt und die Schwachpunkte des Genfer Rahmenabkommen lediglich verbessert werden.

In der US-Regierung schienen anfangs die gemäßigten Kräfte, unterstützt von Tokio, von Seoul und von Brüssel an Boden zu gewinnen. Für Nordkorea kam allerdings der Bush-Vorschlag einer Aufforderung zur Kapitulation gleich, die es vehement ablehnte.⁹ Außerdem blieb das Verhandlungsangebot der USA aufgrund der internen Streitigkeiten diffus. Die wiederholten persönlichen Angriffe Bushs gegen den nordkoreanischen Führer unterstrichen das geringe Interesse an Gesprächen. Pjōngjang versuchte daher ersatzweise – über die Einstellung der bilateralen Kooperation mit Seoul – Südkorea zu einer Kurskorrektur der US-Regierung in Richtung der Verständigungspolitik des früheren US-Präsidenten Clinton zu bewegen.

2.3 Phase 3: das Ende des Genfer Rahmenabkommens

Der Terroranschlag vom 11. September 2001 stärkte jedoch die Falken in der US-Regierung. Bushs ursprünglich geplanter Besuch in Seoul im Herbst 2001 fiel aus und verhinderte die erhoffte Stärkung des pragmatischen Ansatzes. Die US-Regierung begann stattdessen den politischen Druck auf Pjōngjang zu erhöhen.¹⁰ John Bolton beschuldigte am

Stewart, Neocon calls Bush's policy toward North Korea ‚confused‘, in: Yomiuri 27.11.2003, in: www.yomiuri.co.jp/newse/20031127wo42.htm

7 Zu den Pragmatikern in der US-Regierung gehörten bis Anfang 2005 US-Außenminister Colin L. Powell, sein Stellvertreter Richard L. Armitage, Staatssekretär James Kelly, Sonderbotschafter Charles L. Pritchard (bis August 2003) und ab 2003 der Direktor für Politikplanung im US-Außenministerium Mitchell B. Reiss sowie Sonderbotschafter Joseph DeTrani.

8 Bushs Statement on Undertaking Talks with North Korea, 6. Juni 2001, in: www.usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060700.htm und Kelly's June 12 testimony to East Asia/Pacific panel: Bush Comprehensive Approach to North Korea Explained, 12. Juni 2001, in: www.usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01061200.htm

9 U.S.'s proposal for resuming talks unilateral conditional and hostile: DPRK FM – DPRK urges U.S. to put compensation for electricity losses on primacy agenda, in: www.korea-np.co.jp/pk/162_issue/2001062103.htm

10 Zur Liste der US-Schritte: Eric V. Larson/Norman D. Levin/Seonhae Baik/Bogdan Savych, *Ambivalent Allies? A Study of South Korean Attitudes Toward the U.S.*, Technical Report TR-141-SRF, Rand Corporation, Santa Monica, März 2004, S. 33-34.

19. November 2001 in Genf die DPRK, die Biowaffen-Konvention zu verletzen.¹¹ Ende November forderte Bush von Pjöngjang internationale Inspektionen für sein vermutetes Nuklearwaffenprogramm zu akzeptieren und den destabilisierenden Export von weitreichenden Raketen und ihrer Technologie einzustellen. Mitte Dezember kündigten die USA den ABM-Vertrag unter ausdrücklichem Hinweis auf die neue Bedrohung durch die „Schurkenstaaten“, und Anfang Januar 2002 wurde der neue Nuclear Posture Review des amerikanischen Verteidigungsministeriums bekannt. Er forderte die Entwicklung neuer, kleiner, bunkerbrechender Miniatombomben und nannte als mögliches Einsatzgebiet auch Ziele in Nordkorea.

Der südkoreanische Präsident versuchte, seine Entspannungspolitik zu retten. Er bat am 14. Januar 2002 die USA um eine gesichtswahrende Geste für die Rückkehr Nordkoreas an den Verhandlungstisch. Dafür gab es auf der Sitzung der trilateralen Gruppe am 25. Januar auch Anzeichen. Doch der US-Präsident verknüpfte in seiner Rede zur Lage der Nation die terroristische Bedrohung mit den sogenannten „Schurkenstaaten“ (Irak, Iran und DPRK), die er als „Achse des Bösen“ definierte.¹² Er unterminierte so erneut das Genfer Rahmenabkommen.

Nach der weltweiten Kritik an dieser Definition näherte sich der US-Präsident wieder mit seinem nachgeholteten Besuch in Seoul den Pragmatikern und Entspannungspolitikern. Er gestand Kim Dae-jung freie Hand in seiner Entspannungspolitik zur DPRK zu, wenn dafür Südkorea bereit sei, einen gemeinsamen Ansatz in der Nuklearwaffenfrage zu entwickeln. Kim Dae-jung akzeptierte dies, dachte dabei allerdings mehr an den Ansatz der Pragmatiker. Außerdem betonte Bush, es gebe keine Pläne für eine militärische Invasion in die DPRK, und die humanitären US-Nahrungsmittellieferungen nach Nordkorea würden unabhängig vom bestehenden Konflikt fortgesetzt. Das wiederholte Gesprächsangebot Bushs an Nordkorea blieb aber fragwürdig, wegen der erneuten Kritik an der Führung in Pjöngjang.

Die Pragmatiker erarbeiteten im Frühjahr einen Entwurf im US-Außenministerium über amerikanische Leistungen an Nordkorea, der bis Ende 2003 unverändert blieb. Die US-Regierung akzeptierte im Juni 2002, dass Südkorea die militärische Vertrauensbildung in die bilaterale Entspannungspolitik mit Nordkorea integrierte und so den US-Falken entzog. Dafür verhinderten die Neokonservativen im März 2002 erstmalig die Zertifizierung (Nachweis für die Einhaltung) des Genfer Rahmenabkommens im US-Kongress und bis zum Juli 2002 bestätigten sich schon lange bestehende Verdachtsmomente für ein nordkoreanisches Urananreicherungsprogramm.

11 Statement of The Honorable John R. Bolton, Under Secretary of State for Arms Control and International Security, United States Department of State to the Fifth Review Conference of the Biological Weapons Convention Geneva, Switzerland, 19. November 2001, in: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01111902.htm>

12 The President's State of the Union Address, 29. Januar 2002, in: www.usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/latest&f=02012950.tlt=/products/washfile/newsitem.html

Nordkorea hatte ab Ende April 2002 – nach einer Intervention des entspannungspolitischen Beraters von Kim Dae-jung in Pjöngjang – wieder Gesprächsbereitschaft gegenüber den USA signalisiert. Außerdem beendete es teilweise seinen Konfrontationskurs und begann ab August 2002 innenpolitisch mit einer Preisreform sowie außenpolitisch mit einer Entspannungsoffensive nach Südkorea (7. Ministerialgespräche) und nach Japan (Freilassung fünf entführter Japaner¹³) neue Initiativen zu entwickeln. Die Falken in der US-Regierung waren über den Besuch des japanischen Ministerpräsidenten Koizumi am 17. September in Pjöngjang und die damit verknüpfte außenpolitische Aufwertung der DPRK besorgt, konnten ihn aber nicht verhindern. Bush drang zuvor bei einem Treffen mit Koizumi in New York darauf, Japan solle das Urananreicherungsprogramm in Pjöngjang zum zentralen Thema machen. Koizumi sprach dieses Programm aber nur am Rande an, weil er mehr an der Vereinbarung zur Normalisierung der japanisch-nordkoreanischen Beziehungen und der Freilassung der entführten Japaner interessiert war.

Der sich daran anschließende erste offizielle Besuch einer Delegation der US-Regierung in Pjöngjang am 3. und 4. Oktober 2002 endete konfrontativ. Der amerikanische Delegationsführer Kelly hatte vom Nationalen Sicherheitsrat ein strikt zu beachtendes Skript erhalten. Zunächst sollte er die nordkoreanische Führung mit den amerikanischen Erkenntnissen über ihre Nuklearprogramme, vor allem über die Urananreicherung, konfrontieren und am zweiten Tag die amerikanischen Vorstellungen zur Regelung der Nuklearfrage darlegen. Man erwartete, dass Pjöngjang die Existenz des Uranprogramms leugnen würde. Das hätten die Falken zur Anprangerung Nordkoreas und als unterstützendes Argument für ihren geplanten Irakfeldzug nutzen können. Doch Nordkorea war über die harte US-Haltung enttäuscht und gab zum Beginn des zweiten Verhandlungstags überraschend die Existenz des Programms zu. Darauf war die US-Delegation nicht vorbereitet, deshalb entfiel auch weitgehend die Präsentation der von den Pragmatikern mitgestalteten Vorschläge für einen „kühnen Ansatz“ (bold approach) zur Verbesserung des Genfer Rahmenabkommens. Das Genfer Rahmenabkommen war desavouiert und ein strategisches Ziel der Falken erreicht.

Die US-Regierung stand vor einem Dilemma, denn mit diesem Eingeständnis war Nordkorea und nicht der Irak die Hauptbedrohung. Doch eine Reorientierung der Außenpolitik war, ohne sich zu blamieren, nicht mehr möglich, zumal die Entscheidung des US-Kongresses über das weitere Vorgehen der USA gegen den Irak in wenigen Tagen anstand. Die amerikanische Regierung hielt deshalb das Eingeständnis geheim. Es gab gleichzeitig eine Absprache zwischen den Pragmatikern und den Falken in der Bush-

13 Nordkorea hatte in den siebziger und achtziger Jahren Japaner für die Spionageausbildung entführt und ließ erstmals fünf entführte Japaner ohne ihre Angehörigen für 14 Tage nach Japan reisen. Das Schicksal von weiteren acht Entführten wollte die DPRK nicht weiter klären. Daraufhin schickte Japan die Entführten nicht nach Pjöngjang zurück und die Normalisierungsgespräche wurden im November 2002 eingestellt. Ministry of Foreign Affairs of Japan (Hg.), *The Abductions of Japanese Citizens by North Korea*, Tokio 2003, in: www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/abduction.pdf

Regierung, wie weiter mit Nordkorea umzugehen sei.¹⁴ Die Falken konnten weiterhin ungestört ihre Kriegsvorbereitungen gegen den Irak verfolgen, während die Pragmatiker die Nuklearfrage Nordkoreas diplomatisch regeln sollten, um die Zustimmung Russlands und Chinas für eine UN-Resolution gegen den Irak zu erhalten. Die Proteste einiger kritischer demokratischer Kongressabgeordneter über diese Täuschung des Parlaments änderten später nichts.¹⁵

Die Pragmatiker multilateralisierten anschließend den Konflikt.¹⁶ Einmal entzogen sie so die USA der Kritik wegen ihres unterschiedlichen Vorgehens gegenüber dem Irak und der DPRK, zweitens schmälerten sie den Einfluss der Neokonservativen auf den Gang der Entwicklung, und drittens erhöhten sie den politischen Druck auf Nordkorea, sich nicht einseitig zur Nuklearmacht zu erklären. Auch die Falken in der US-Regierung nutzten die Gunst der Stunde und forderten von Nordkorea die sofortige Offenlegung sowie überprüfbare Abrüstung des Programms. Nordkorea ging auf sein Eingeständnis, ein Urananreicherungsprogramm zu besitzen, nicht mehr ein. Es forderte stattdessen ab dem 22. Oktober einen bilateralen Sicherheitsvertrag sowie freie Wirtschaftskontakte zu Japan und Südkorea, bevor es zur Abrüstung bereit sei.¹⁷ In der Folgezeit verschärfte sich der Konflikt. Die DPRK vermied allerdings alles, was zu einem eindeutigen Nachweis ihres Nuklearstatus geführt hätte.

Die amerikanische Regierung stellte auf Drängen der Neokonservativen die kostenlosen Erdöllieferungen ab Dezember 2002 ein. Südkorea und Japan konnten auf der entscheidenden Sitzung des KEDO-Exekutivrats im November 2002 nur eine einmonatige Verzögerung erwirken. Außerdem verkündete die US-Regierung im Dezember 2002 ihre neue nationale Strategie zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln, die zuerst auf die konfrontative Counterproliferation setzt.¹⁸ Als Antwort darauf verwies Pjöngjang die IAEA-Inspektoren des Landes und trat am 10. Januar 2003 aus dem NVV aus. Russland versuchte zu vermitteln, scheiterten aber am 21. Januar 2003 an der Ablehnung Kim Jong-ils.

Mit dem Austritt aus dem NVV und der Verurteilung durch die IAEA verlagerte sich das Problem in den UN-Sicherheitsrat. Eine offene Verurteilung durch den UN-Sicher-

14 U.S. Seeks Peaceful Resolution of North Korean Nuclear Issue, Statement by Richard Boucher Spokesman of U.S. State Department, 16. Oktober 2002, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/af9.htm>.

15 Mike Allen/Karen DeYoung, N. Korea Issues irks Congress, in: Washington Post, 19.10.2002, in: www.washingtonpost.com/wd-dyn/Articles/A49358-2002Oct18.html.

16 APEC Leaders urge North Korea to end nuclear weapons program, Los Cabos, Mexico, 27. Oktober 2002, in: <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?=/products/washfile/geo/ea&f=02102901.nea&t=/products/washfile/newsitem.shtml>.

17 Conclusion of non-aggression treaty between DPRK and U.S. called for, KCNA, 25.10.2002, in: www.kcna.co.jp/item/2002/200210/news10/25.htm#1.

18 National Strategy to combat the proliferation of Weapons of Mass Destruction, Washington D.C., (GPO), December 2002, S. 2-4.

heitsrat hätte die Krise verschärft. Die Falken in der US-Administration drohten mit seiner Anrufung. Nordkorea hingegen drohte, dass es jede Verlagerung der Frage in den UN-Sicherheitsrat als Kriegserklärung betrachte, was eine verklausulierte Drohung mit einem Nukleartest sein konnte. Ende Februar kündigte Pjöngjang den Beginn der Plutoniumwiederaufbereitung aus den 8.000 in Yongbyon eingelagerten Brennstäben an. Damit ließ sich in sechs Monaten Plutonium für bis zu sechs Atombomben gewinnen.

Eine Eskalation bis zu einer nuklearen Detonation hätte die ganze Widersprüchlichkeit der amerikanischen Nonproliferationspolitik und damit auch der Kriegsstrategie gegen den Irak offenbart. Vor diesem Hintergrund mussten die USA nach neuen Verbündeten suchen, denn direkte Gespräche mit Pjöngjang hätten Anfang 2003 die Kriegsstrategie gegen den Irak unterminiert.

2.4 Phase 4: der neue multilaterale Ansatz

Die amerikanische Drohung, den UN-Sicherheitsrat anzurufen, brachte China in eine Zwickmühle. Beijing wollte als Bündnispartner Pjöngjangs eine Verurteilung vermeiden, aber auch eine nukleare DPRK verhindern. Es begann daher sein diplomatisches Missfallen über die DPRK zu zeigen. Die USA stationierten auf Guam 24 Langstreckenbomber, um auf die Möglichkeit eines selektiven Entwaffnungsschlags gegen nordkoreanische Nukleareinrichtungen hinzuweisen. In diesem Rahmen überredete der US-Außenminister bei seinem Besuch in Beijing Ende Februar 2003 die neue chinesische Führung zu seinem multilateralen Ansatz. Beijing besitzt über seine Parteikontakte und als wichtigster Handelspartner Pjöngjangs noch den größten Einfluss auf Nordkorea. Es überzeugte Nordkorea, sich dem multilateralen Verhandlungsansatz der USA zu öffnen und sicherte dafür Pjöngjang zu, die Öllieferungen der Vereinigten Staaten teilweise zu ersetzen.

Nordkorea akzeptierte Mitte April diesen Ansatz und war zu einem ersten Treffen im kleinsten Kreis mit China und den USA vom 23. – 25. April 2003 bereit. Die Falken und Hardliner beider Seiten bestimmten die Politik. Ihre Forderungen waren diametral entgegengesetzt. Die USA verlangten aus einer Position der Überlegenheit zunächst den verifizierbaren Abbau der Nuklearprogramme und die Einstellung des Raketenprogramms. Erst danach stellten sie vage wirtschaftliche und politische Zugeständnisse in Aussicht. Ihnen ging es nicht nur um die nukleare Abrüstung Nordkoreas, die Art der Vereinbarung sollte zugleich die globale Vormachtrolle der USA betonen. Nordkorea hingegen forderte zunächst einen Nichtangriffsvertrag, den Abbau aller wirtschaftlichen Sanktionen, die Wiederaufnahme der Energielieferungen, eine Entschädigung für die Verzögerungen beim Reaktorbauprogramm und die Normalisierung der Beziehungen, bevor es sein Nuklearprogramm verifizierbar abbauen und sein Raketenprogramm einfrieren wollte. Die Nordkoreaner versuchten, die USA unter Druck zu setzen, indem sie mit dem Verkauf nuklearen Know-hows an Terroristen und der Zündung einer A-Bombe drohten.

US-Präsident Bush antwortete Ende Mai 2003 in Krakau mit der schon länger geplanten Proliferation Security Initiative (PSI). Japan hatte sich ihr schon angeschlossen. Sie sieht eine verstärkte Überwachung von Proliferationsaktivitäten vor, bei der die beteiligten Staaten unter Achtung des Völkerrechts und ihrer nationalen Gesetze, fremde Schiffe sowie Flugzeuge kontrollieren und unerlaubte Fracht konfiszieren. Dieser Initiative haben sich über 14 Staaten angeschlossen.¹⁹ Daneben kürzte die US-Regierung entgegen den Zusagen von Bush in Seoul die schon für 2003 reduzierte US-Nahrungsmittelhilfe von 100.000 t für Nordkorea um weitere 60.000 t.

Mit Beijing hatten die Pragmatiker in Washington einen wichtigen Bündnispartner gewonnen. China will die Stabilität der DPRK sichern und seine Nuklearisierung verhindern. Es ist sowohl gegen den Zusammenbruch des Regimes als auch gegen die Wiedervereinigung. Zugleich verloren die japanischen Entspannungspolitiker durch das Desaster in der Entführungsfrage und das nordkoreanische Urananreicherungsprogramm ab Oktober 2002 an Einfluss auf die Regierung Koizumis. Die Nationalkonservativen in der Liberaldemokratischen Partei (LDP) bestimmten nun die japanische Außenpolitik. Sie stützten den neokonservativen US-Ansatz und Bushs Politik gegen den Irak. In der trilateralen Gruppe der Demokratien besaßen jetzt die Falken die Mehrheit. Südkorea musste Konzessionen machen.

Der südkoreanische Präsident Roh und der japanische Ministerpräsident Koizumi akzeptierten bei ihren Besuchen in Washington im Mai 2003 die Forderung der Neokonservativen nach dem vollständigen verifizierbaren, irreversiblen Abbau (completely verifiable irreversible Disarmament = CVID) der nordkoreanischen Nuklearprogramme und die Isolationsdrohung, sollte Nordkorea die Sicherheitslage verschlechtern. Südkorea machte aber wegen seiner Entspannungspolitik Vorbehalte geltend. Dafür sollten Japan und Südkorea an der Multilateralisierung der Gespräche partizipieren, das stärkte den Ansatz der Pragmatiker. Bush sicherte Roh zu, die in Südkorea schon lange geplante Süd-Verlegung der amerikanischen Stationierungstruppen an den Fortgang der Sechs-Mächteverhandlungen zu knüpfen. Roh versprach dafür Bush, ihn mit Truppen im Irak zu unterstützen, um sowohl den Abzug von US-Verbänden zu verhindern, als auch um mehr Einfluss auf die amerikanische Nordkoreapolitik zu bekommen. Das Pentagon und das südkoreanische Verteidigungsministerium beschlossen Ende Mai 2003, die amerikanischen Streitkräfte in Südkorea in den nächsten vier Jahren mit über 11 Mrd. \$ und mehr als 150 Maßnahmen zu modernisieren.²⁰ Die Stationierung eines weiteren Flugzeugträgers bei Hawaii oder bei Guam ist geplant.

19 Zu den Richtlinien White House Statement, Fact Sheet on Proliferation Security, in: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/03090516.htm>. Der Initiative gehören USA, Niederlande, Polen, Portugal, Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Spanien Japan, Australien, Kanada, Norwegen und Singapur an, mit China und Russland gibt es Gespräche.

20 Robert Wall, Better Defense, Better Offense, in: *Aviation Week and Space Technology (AW&ST)*, 12.04.2004, S. 64.-66; derselbe, Alliance Friction, in: *AW&ST*, 19.04.2004, S. 72-74.

China war nach dem ersten Treffen von der harten Haltung der USA enttäuscht. Es versuchte mit einem größeren Kreis, die gemäßigten Kräfte in den drei Demokratien zu stärken. Die Neokonservativen sahen darin jedoch nur ein Pressionsinstrument für Nordkorea. Russland trat wegen der Symmetrie der Teilnehmer und weil ein eingebundenes Russland weniger Schwierigkeiten bereiten würde, hinzu.

Trotz amerikanischen Drucks entwickelten die drei Demokratien keine gemeinsame Verhandlungsposition für die ersten Sechs-Mächtegespräche Ende August 2003. Japan akzeptierte zwar den konfrontativen Ansatz der US-Regierung, nicht jedoch Südkorea. Deshalb gab es fast nur noch informelle Treffen der trilateralen Gruppe ohne jede gemeinsame Erklärung. Der Rücktritt des Pragmatikers Charles Pritchard (US-Sonderbotschafter für Nordkorea) Anfang August 2003 belegte die Probleme auf amerikanischer Seite.²¹ Die Neokonservativen hatten seine Forderung nach einem Sonderbotschafter sowie einer eigenen Abteilung für die Verhandlungen abgelehnt und waren zu keinerlei Anreizen für eine Einigung bereit. Trotzdem begannen die wachsenden Schwierigkeiten der US-Streitkräfte im Irak den Spielraum der Pragmatiker zu vergrößern.

Die ersten Sechs-Mächtegespräche befassten sich mit den Prinzipien der Verhandlungen. Sie verliefen nur teilweise nach den Erwartungen der US-Falken.²² Alle fünf Teilnehmer bestanden auf einer nuklearwaffenfreien koreanischen Halbinsel, und die Demokratien forderten gemeinsam die umfassende verifizierbare irreversible Abrüstung. Jedoch teilte nur Japan die Art des amerikanischen Vorgehens.²³ Die USA boten „korrespondierende Maßnahmen“ in der Sicherheitsfrage und für den Abbau der nuklearen Programme an. China, Russland, Südkorea zeigten durch eigene Angebote, dass sie auch Anreize der USA erwarteten. Beijing und Moskau forderten zudem, dass Sicherheitsbedürfnis Nordkoreas parallel mit dem nuklearen Abbau zu lösen. Nordkorea deutete mit seinem Ansatz für „simultane Aktionen“ (gleichzeitige Belohnungen für Abrüstungsschritte) mehr Flexibilität an. Das begrüßten China, Russland und Südkorea. Nordkorea brach danach die Verhandlungen ab. Die USA sollten erst ihre „korrespondierenden Maßnahmen“ konkretisieren und vom konfrontativen Ansatz abrücken.

Das Treffen stärkte die Pragmatiker und Entspannungsbefürworter der drei Demokratien. Nicht die Hardliner in Pjöngjang, sondern die Falken in Washington waren das Problem. China, erneut enttäuscht, forderte erstmals öffentlich US-Zugeständnisse²⁴ und be-

21 Paul Kerr, Former Negotiator Warns Bush: Last Chance for Diplomacy with North Korea, in: www.brookings.edu/views/interviews/fellows/pritchard20031101.htm

22 Ministry of Foreign Affairs and Trade (Hg.), The outcome of the Six Party Talks (Aug. 27-29), Seoul, 23.09.2003, in: www.mofat.go.kr/en_issuePrint.mo?seq_no=1675&b_code=~topical

23 Ministry of Foreign Affairs of Japan (Hg.), Six-Party Talks on North Korean Issues, in: www.mofa.go.jp/region/asia/n_korea/6party0308.html

24 Der Vizeaußenminister Wang Yi nannte am 01.09.2003 in Manila die USA ein „main obstacle“. Joseph Kahn, North Korea now says it will continue nuclear talks, in: New York Times, 02.09.2003, in: www.nytimes.com/2003/09/02/international/asia/02CND-KORE.html

gann die DPRK stärker zu stützen.²⁵ Zugleich entwickelte Beijing eine neue Strategie der Nonproliferation, um die US-Regierung zu mehr Entgegenkommen zu bewegen.²⁶ Südkorea sagte weitere 3.000 Soldaten für den Irak zu, nachdem die USA 5.000 forderten.²⁷

Die Neokonservativen machten Zugeständnisse. Auf dem APEC-Gipfel in Bangkok am 20. Oktober 2003 verkündete Bush die Bereitschaft zu einer multilateralen Sicherheitsgarantie für Nordkorea. China überredete Nordkorea mit dem Geschenk einer Glasfabrik am 30. Oktober 2003 wieder zur „prinzipiellen“ Teilnahme am Sechs-Mächteprozess²⁸ und wollte eine Rahmenvereinbarung aushandeln, um den Prozess zu institutionalisieren. Regelmäßige Treffen alle zwei Monate sollten den Verhandlungsprozess beschleunigen. Fortschritte gab es auch in der trilateralen Gruppe, die sich im September 2003 auf viele Modalitäten der nuklearen Abrüstung verständigte. Außerdem einigte sie sich am 4. Dezember 2003 auf das Verfahren der „koordinierten Schritte (coordinated steps)“, das auch simultane Aktionen einschloss. In dieser Auslegung akzeptierte es am 8. Dezember Nordkorea. Danach präsentierte Pjöngjang als Antwort auf die vagen amerikanischen Sicherheitsgarantien den Vorschlag, sein Nuklearprogramm einzufrieren.²⁹ Der „Freeze“ sollte das zivile Nuklearprogramm einschließen und enthielt die Forderung, der DPRK besonders in Wirtschaftsfragen entgegenzukommen.

Zuvor hatte die US-Regierung am 21. November 2003 das vorletzte Symbol des Genfer Rahmenabkommens beseitigt. Der Exekutivrat von KEDO beschloss die einjährige Suspendierung des Leichtwasserreaktorbaus in Nordkorea, der Ende 2004 um ein Jahr verlängert wurde. Die US-Regierung will keiner weiteren Verlängerung zustimmen.

Die von China angestrebte Rahmenvereinbarung für die Sechs-Mächtegespräche scheiterte im Dezember 2003. Die Neokonservativen forderten dafür die verbindliche Zusage von CVID, während die Hardliner in Nordkorea auf eine Liste verbindlicher Leistungen der USA bestanden. Alternativ suchte man eine Regelung auf der Basis der vorhandenen Vorschläge. Am Heiligabend gab die US-Regierung als positive Geste die gesperrten 60.000 t Nahrungsmittellieferungen für 2003 frei.

Am 5. Januar 2004 erweiterte Nordkorea sein Freezeangebot auch auf Tests mit weitreichenden Raketen und Nuklearwaffen. Das wurde von Powell begrüßt. Der dann folgen-

25 Ab Anfang September 2003 verlegte China 150.000 Soldaten an die nordkoreanische Grenze. Alan Fung, North Korea: On the Borderline, Part 1: Soldiers head to the frontier, in: Asia Times, 30.09.2003, in: www.atimes.com/atimes/Korea/EI30Dg04.html

26 Ministry of Foreign Affairs (Hg.), China's Non-Proliferation Policy and Measures, 03.12.2004, in: www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zjzg/jks/jksxw/t54978.htm

27 Martin Nesiky/Rhee So-eui, S.Korea's Roh Links Iraq Request to N. Korea Talks, in: Washington Post, 05.09.2004, in: www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A61735-2003Sep25?language=printer

28 DPRK and China Discuss Nuclear Issue, in: www.kcna.co.jp/item/2003/200310/news10/31.htm#20; ebenso China to Provide Grant-in-Aid to DPRK, in: www.kcna.co.jp/item/2003/200310/news10/31.htm#11

29 Spokesman of DPRK Foreign Ministry on Issue of Resumption of Six-Way Talks, in: KCNA, 09.12.2003, in: www.kcna.co.jp/item/2003/200312/news12/10.htm#2

de Besuch von privaten US-Experten (mit Jack Pritchard und dem ehemaligen Los Alamos-Direktor Siegfried Hecker) in Nordkorea war hilfreich.³⁰ Sie besuchte den funktionsfähigen 5-Megawatreaktor in Yongbyon und bekam die leere Lagerstätte der 8.000 Plutoniumbrennstäbe sowie daraus extrahiertes Plutonium vorgeführt. Kim Jong-il drohte mit der Nuklearwaffenproduktion, signalisierte aber auch die Bereitschaft zu Inspektionen.

Die Neokonservativen sahen im Freeze eine Falle, mit der sich Pjöngjang der Abrüstung entziehen wolle, zumal das Einfrieren sich nur auf das Plutoniumprogramm erstreckte; sie forderten das Bekenntnis zur vollständigen, verifizierbaren, irreversiblen Abrüstung aller Nuklearprogramme. Die kurz vor Weihnachten verkündete Bereitschaft Libyens, einseitig auf alle Massenvernichtungsmittel und weitreichende Raketen zu verzichten, stärkte die US-Falken: Dieser libysche Schritt war nicht an britische oder amerikanische Gegenleistungen gekoppelt. Die folgenden Inspektionen erbrachten zudem den Nachweis, dass Tripolis vor allem aus Pakistan Urananreicherungstechnologie erhalten hatte. Führende pakistanische Atomwissenschaftler gaben zu, Materialien und Know-how an andere Staaten weiter gegeben zu haben. Das erhöhte die Plausibilität eines nordkoreanischen Uranreicherungsprogramms.

Die trilaterale Gruppe erreichte am 22. Januar 2004 einen Kompromiss: Die Falken wollten über den nordkoreanischen Freeze-Vorschlag verhandeln, wenn sich Kim Jong-il zur vollständigen irreversiblen Abrüstung aller Nuklearprogramme (CVID) bekenne. Die US-Delegation durfte zwar keine Anreize anbieten, hatte dies aber ab Februar³¹ den Bündnispartnern freigestellt. Nun akzeptierte die DPRK das zweite Treffen für den 25. Februar 2004.

Die inhaltliche Diskussion begann. Die USA stellten ihren Vorschlag in drei koordinierten Schritten vor:³² In der ersten Stufe erklärten sie sich zur Sicherheitsgarantie bereit, sollte Nordkorea CVID anerkennen. Dabei akzeptierten alle, dass die multilaterale Sicherheitsgarantie in schriftlicher Form erfolgen soll. In der zweiten Stufe sicherten sie technische und finanzielle Hilfen für die nukleare Abrüstung zu. Sie würden die Energiewünsche der DPRK diskutieren, wenn Pjöngjang bestimmte überprüfbare Abrüstungsschritte erreiche. In der dritten Stufe erklärte Washington sich bereit, Gespräche für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und die Ersetzung der Waffenstillstandsvereinbarung durch einen neuen permanenten Mechanismus zu beginnen. Pjöngjang forderte erneut den Verzicht der USA auf ihre „feindliche Haltung“. Das lehnte

30 Siegfried S. Hecker, Senate Committee on Foreign Relations Hearing on “Visit to the Yongbyon Nuclear Scientific Research Center in North Korea”, 21.01.2004, Washington D.C., in: <http://foreign.senate.gov/testimony/2004/DPRKTripReport.pdf>

31 State Department Briefing, February 3, 2004, in: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=ashfile-english&y=2004&m=February&x=20040203181803SWssoR0.7371332&t=usinfo/w-flatest.latest.html>

32 Glenn Kessler, Talks on North Korean Nuclear Program to resume in Beijing, in: Washington Post, 10.05.2004, S. A22.

die US-Delegation trotz chinesischer Vermittlungsversuche aber ab.³³ Südkorea bot abweichend von Japan und den USA Energielieferungen an, sollte Nordkorea den Freeze aller Nuklearprogramme und deren Verifikation als ersten Schritt zur „umgehenden“ vollständigen, irreversiblen Abrüstung akzeptieren. China und Russland unterstützten dies mit eigenen Angeboten. Die DPRK lehnte diese Angebote nicht ab. Es änderte zum Schluss aber seine Position. Man klammerte nun doch zivile Nuklearprogramme vom Freeze aus und räumte erstmalig einen Zusammenhang zwischen der Regelung der Nuklearkrise und der japanischen Entführungsfrage ein.³⁴ Das sollte den Zusammenhalt der drei Demokratien testen. Alle Seiten befürworteten eine dritte Verhandlungsrunde bis Ende Juni 2004 und eine gemeinsame Arbeitsgruppe, die das Treffen vorbereiten sollte. Die Institutionalisierung der Gespräche begann.

China lud vom 19. bis 21. April Kim Jong-il ein, um den wirtschaftlichen Reformprozess und die Sechs-Mächtegespräche zu fördern. Es versprach zusätzliche Wirtschaftshilfe, wenn Nordkorea den Arbeitsgruppengesprächen zustimme.³⁵ Am 29. April willigte Pjöngjang darin ein, forderte aber Kompensationen für das Einfrieren. In der ersten Arbeitsgruppensitzung vom 12. bis 15. Mai 2004 wurde der Freeze als Schritt zur nuklearen Abrüstung akzeptiert.³⁶

Nordkorea brach Japan aus der Allianz mit den USA heraus, indem es beim zweiten Besuch des japanischen Ministerpräsidenten Koizumi in Pjöngjang am 22. Mai 2004 auch die Angehörigen der entführten Japaner für Nahrungsmittelhilfen im Wert von 10 Mio. US-Dollar ausreisen ließ und die Aufklärung weiterer zehn unklarer Entführungsfälle zusagte. Dafür will die japanische Regierung die Normalisierungsgespräche mit der DPRK wieder aufnehmen und verzichtet auf Sanktionen, solange Nordkorea die Pjöngjanger Erklärung achtet.³⁷ Außerdem sollte Koizumi, dem US-Präsidenten Bush ein bilaterales Gesprächsangebot für einen verifizierbaren nuklearen Freeze als ersten Schritt zur nuklearen Abrüstung überbringen.³⁸ Am 26. Mai 2004 begannen zudem die Anfang Februar ver-

33 Glenn Kessler, U.S. has a shifting script on N. Korea, in: Washington Post, 07.12.2003, in: www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A41264-2003Dec6.html

34 Ministry of Foreign Affairs of Japan (Hg.), The second round of the Six-party Talks, Tokio 09.03. 2004, in: www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/6party0402.html

35 Vgl. Kim Jong Il Pays Unofficial Visit to China, in: KCNA, 22.04.2004, in: www.kcna.jp/item/2004/200404/news04/23htm#1

36 Bill Gertz, State confirms N. Korea light-water reactor talk, in: Washington Times, 20.05.2004, in: www.washingtontimes.com/national/20040519-111654-4049r.htm

37 o.A., Koizumi: Normalizing ties independent issue, in: Yomiuri, 26.05.2004, in: www.yomiuri.co.jp/newse/20040526wo41.htm

38 Ministry of Foreign Affairs of Japan (Hg.), Japan-United States Summit Meeting (Summary), 08.06. 2004, in: www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2004/us.html

einbarten ersten bilateralen Gespräche über militärische Vertrauensbildung zwischen Nord- und Südkorea, die schnell zu einer Vereinbarung führte.³⁹

Das Pentagon kündigte Anfang Juni 2004 ein Abbau von 12.500 Soldaten in Südkorea ab 2005 an.⁴⁰ Es betonte dabei, dass wegen des 11 Mrd. \$ teuren Streitkräftemodernisierungsprogramms keine Reduzierung des US-Engagements erfolge. Die Wirkung war ambivalent. Einerseits war es ein positives Signal für die Sechs-Mächtegespräche, andererseits war es ein Warnsignal an die in den südkoreanischen Wahlen im April 2004 siegreiche linke Uri-Partei, das versprochene südkoreanische Kontingent von 3.000 Soldaten für den Irak nicht in Frage zu stellen. Seoul hatte dieses Kontingent zunächst nur bis Ende 2004 zugesagt, im November 2004 aber um ein weiteres Jahr verlängert.

Bush nahm auf dem G8-Gipfel vom 8. bis 10. Juni das Angebot des verifizierbaren Freeze als ersten Schritt zur nuklearen Abrüstung an, lehnte jedoch bilaterale Gespräche ab. Zudem setzte er in der G8-Erklärung die CVID-Formel der Falken durch. Diese lehnte aber nur wenige Tage später das Außenministerium der DPRK ab und Südkorea drängte die USA zu einer weniger konfrontativen Formulierung.⁴¹ Das US-Außenministerium diskutierte parallel eine substanzielle Weiterentwicklung des bisherigen Ansatzes.⁴² Auf der nächsten Sitzung der trilateralen Gruppe am 13. und 14. Juni in Washington einigte man sich erstmals auf Teile eines gemeinsamen Vorschlags. Die nächste Arbeitsgruppensitzung wurde darauf auf den 22. bis 23. Juni und die dritte Runde der Sechs-Mächtegespräche auf den 23. bis 26. Juni terminiert.

Nun gab es endlich substanzielle Fortschritte. Nordkorea verzichtete allgemein auf alle Nuklearwaffen, bot die Kontrolle des Freeze an, lehnt aber IAEA-Inspektionen ab. Es forderte die Aufhebung der Sanktionen, die Streichung in der US-Liste der Staaten, die den Terror fördern, die Wiederaufnahme der Öllieferungen und die Bereitstellung von 2000 Megawatt Stromleistung. Die USA sprachen statt von CVID nun von „umfassender Denuklearisierung“, boten für den Freeze und die Zustimmung zum Gesamtkonzept der Abrüstung Öllieferungen ihrer Allianzpartner an, konzentrierten ihren Vorschlag aber mehr auf die Details der Abrüstung: Der Freeze soll drei Monaten dauern und die Abrüstung vorbereiten.⁴³ Mit der Annahme der nordkoreanischen Erklärung über alle nukleare

39 Man vereinbarte die Einrichtung einer Hotline, den gemeinsamen Schutz der Fischzonen gegenüber Dritten und den Abbau der Lautsprecher an der Demilitarisierten Zone. KCNA (Hg.), North-South General-level Military Talks held, 05.06.2004, in: www.kcna.co.jp/item/2004/200406/news06/05.htm#9

40 Reuben Staines, Seoul tries to buy time on troop reduction, in: Korea Times, 31.05.2004.

41 KCNA (Hg.), DPRK Foreign Ministry Spokesman on Document adopted at G-8 Summit, in: www.kcna.co.jp/item/2004/200406/news06/14.htm#1. Shoi Song-ah, New terms needed in N.K. nuke talks, in: Korea Herald, 25.05.2004.

42 Transcript: State Department Noon Briefing, 07.06.2004, in: <http://lists.state.gov/SCRIPTS/WA-USIA.INFO.EXE?A2=ind0406a&L=WF-EASIA&P=R11776>

43 Kelly Recaps U.S. Efforts to Halt North Korea's Nuclear Programs, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, 15.07.2004, in: http://usinfo.state.gov/usinfo/Archive/washfile_feature2.html

Einrichtungen geben die übrigen Staaten eine vorläufige Sicherheitsgarantie ab, beginnen mit einer Studie des Energiebedarfs von Nordkorea und diskutieren die Aufhebung von Sanktionen sowie die Streichung von der Liste der Staaten, die den Terror fördern. Russland offerierte Überlegungen zum Bau einer Gaspipeline für Nord- und Südkorea. Konsens herrschte über einen Stufenweisen Prozess, in dem „Wort auf Wort“ und „Aktion auf Aktion“ folgen soll. Das nächste Treffen war für Ende September 2004 geplant, wurde aber von Nordkorea wegen der US-Präsidentschaftswahlen abgesagt.⁴⁴

Die USA agieren als einzige aus einer Position der Überlegenheit und wollen erst bei konkreten Abrüstungsschritten Pjöngjangs Leistungen anbieten. Dagegen verhandeln Südkorea und inzwischen auch Japan aus einer Position der Gleichheit mit Nordkorea. Sie bieten wie Russland und China Leistungen für den nuklearen „Freeze“ an. Umgekehrt sind die Positionen der DPRK zur nuklearen Abrüstung noch sehr vage und die Frage des Urananreicherungsprogramms bleibt ungeklärt.

3. Demokratien und ihre Wahrnehmung der nordkoreanischen Bedrohung

Im Jahre 2000 korreliert die Wahrnehmung der von Nordkorea ausgehenden Bedrohung in der Bevölkerung der drei Demokratien mit der Entfernung zum potentiellen Aggressor. Im direkt an die DPRK angrenzenden Südkorea wird im Oktober/November 2000 Pjöngjang mit 54 Prozent von der Mehrheit als Hauptbedrohung für die eigene Sicherheit betrachtet.⁴⁵ In Japan schätzten nur noch 44 Prozent Nordkorea als Hauptbedrohung ein.⁴⁶ In den USA ist im Jahre 2000 Nordkorea noch keine Bedrohung. Doch mit der neuen konfrontativen Außenpolitik von US-Präsident Bush und dem Terroranschlag vom 11. September 2001 beginnt sich die Bedrohungsperzeption in den drei Ländern zu ändern. Für die Öffentlichkeit in Japan und in den USA nimmt die nordkoreanische Bedrohung zu, während das in Südkorea trotz direkter Nachbarschaft nicht zu beobachten ist.

Die Regierungen in den USA und zeitweise auch in Japan präferierten aus teilweise unterschiedlichen Gründen eine konfrontative Politik, um die Nuklearkrise mit Nordkorea zu regeln, während die Regierung in Südkorea durchgehend einen kooperativen Ansatz befürwortete. Dagegen plädierte die Bevölkerung in den drei Demokratien mehrheitlich für eine kooperative Regelung. Welche Faktoren haben die Regierungen zweier Demokratien veranlasst, eine von der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung abweichende Politik zu betreiben, und aus welchen Gründen war hier die Mehrheitsauffassung der Bevölkerung wenig oder gar nicht wirksam? Welche Rolle spielte dabei die spezifische Bedrohungsper-

44 Chairman's statement of the Third Round of the Six-Party Talks (June 26, 2004), in: www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t140647.htm

45 Harris/Dong-A Ilbo-Umfrage, 25.10.-18.11.2000, mit 2.000 Befragten.

46 Harris/Asahi-Shimbun-Umfrage, 19.-20.11.2000, mit 2.094 Befragten.

zeption in der jeweiligen Bevölkerung? Wie wirken sich die unterschiedlichen Politikan-sätze auf die Einstellung der Bevölkerung in den jeweils anderen Demokratien aus? Können sie die Kooperation der Demokratien beschränken?

3.1 USA: Ideologisierung der Außenpolitik

Im Jahre 2000 entsprach die amerikanische Nordkoreapolitik weitgehend der Mehrheitsauffassung der US-Bevölkerung. Denn die Clinton-Administration versuchte, in bilateralen Verhandlungen das Genfer Rahmenabkommen weiter zu entwickeln und den Bau sowie den Export von weitreichenden nordkoreanischen Raketen zu beschränken. Dafür wurden der DPRK der Abbau von Wirtschaftssanktionen, wirtschaftliche Hilfen und eine weitere Normalisierung der Beziehungen angeboten.⁴⁷ Trotz Fortschritte kam vor den US-Präsidentschaftswahlen eine Vereinbarung nicht mehr zustande.

Mit der Wahl von Präsident Bush 2001 übernahmen die Kritiker des Genfer Rahmenabkommens die Amtsgeschäfte. Dabei war und ist die neue Regierung in ihrer Nordkoreapolitik tief gespalten. Die Mehrheit der Neokonservativen setzt auf Konfrontation, will aber keine militärische Lösung der Nuklearfrage Nordkoreas analog zum Irak. Ein Krieg wäre zu risikoreich, gefährdet die Allianz mit Südkorea sowie mit Japan und brächte hohe Folgekosten. Sie setzen daher eher auf eine umfassende Sanktions- und Isolationspolitik, um in Nordkorea den Regimewechsel zu erzwingen.⁴⁸ Eskalatorische Schritte Pjöngjangs kommen ihnen sehr gelegen, und sie versuchen, solche Schritte zu provozieren. Damit lässt sich leichter das strategische Raketenabwehrprogramm und der Ausbau der militärischen Zusammenarbeit mit Japan sowie Südkorea legitimieren. Vordergründig geht es um die Verteidigung gegen die nordkoreanische Bedrohung. Doch dient der Konflikt als willkommenes Feigenblatt für die Sicherung der militärischen Überlegenheit gegen China. Dort erblickt man den eigentlichen Feind.

Der nordkoreanischen Führung, die ihre Bevölkerung unterdrückt und hungern lässt, wird nicht vertraut. Die Neokonservativen glauben, dass jede Regelung, welche die Massenvernichtungsmittel in der DPRK abschaffen soll, von der gegenwärtigen Führung unterlaufen wird und damit das Sicherheitsproblem bestehen bleibt. Transparenz und Verifikation können in einem solchen Staatssystem per se nicht funktionieren. Nur die Annahme ihrer Forderung (keine Belohnung für Abrüstung) oder der Wechsel des gegenwärtigen Regimes und seine Demokratisierung erlauben den sicheren Abbau aller Mas-

47 U.S.-DPRK Joint Communiqué, 12. Oktober 2000, Washington, D.C. in: Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, Robert L. Gallucci. *Going Critical – The First North Korean Nuclear Crisis*, Washington D.C. (Brookings Institution Press) 2004, S. 425-428.

48 Victor D. Cha, *Koreas Place in the Axis*, in: *Foreign Affairs*, 81/3, May/June 2002, S. 82-92; William Kristol, *Memorandum to: Opinion Leaders, Toward Regime change in North Korea*, in: www.newamericancentury.org/northkorea-20041122.htm; Nicholas Eberstadt, *Tear down this tyranny*, *Weekly Standard*, 29.11.2004, in: www.weeklystandard.com./Content/Public/Articles/000/000/004/951_szzxd.asp

senvernichtungsmittel.⁴⁹ Für sie sind daher der Regimewechsel und die Demokratisierung die einzigen Strategien, die wirklich Sicherheit bringen. Alle übrigen Optionen werden als Scheinlösungen abgelehnt.⁵⁰ Die Sechs-Mächtegespräche betrachten sie als Instrument, um auch China und Russland für ihre Isolationsstrategie zu gewinnen, weil sie nur so erfolgreich sein kann.

Die Pragmatiker in Washington hingegen fürchten, dass diese Strategie die Existenzängste der kommunistischen Führung erhöht und so das Streben nach Nuklearwaffen verschärfen wird. Sie sorgen sich, dass die Allianz mit Südkorea dauerhaft beschädigt, die politische und ökonomische Kooperation mit China wie mit Russland gefährdet und im schlimmsten Fall mit der Nuklearisierung Nordostasiens ein neuer Kalter Krieg mit China provoziert wird. Denn in letzter Konsequenz lässt sich die Strategie der Falken nur dann realisieren, wenn Nordkorea seinen nuklearen Status durch einen provokativen Test beweist. Die Pragmatiker wollen deshalb eine diplomatische Lösung, betonen den Verzicht auf den Einsatz militärischer Mittel und die Ablehnung des Regimewechsels in Nordkorea.⁵¹ Sie weisen auf die großen Vorteile der Kooperation mit China hin, die sie fördern. Indirekt kritisieren sie so die Falken in der eigenen Regierung, die in Beijing in erster Linie eine sicherheitspolitische Herausforderung erblicken. Sie wollen einen Kompromiss und sind bereit, einen Preis zu zahlen.

Der Kampf zwischen diesen Flügeln in der US-Regierung dauert bis heute an und hat bisher wesentliche Fortschritte verhindert. Anfangs schien es so, als könnten die Pragmatiker um Außenminister Colin Powell dem Mehrheitswillen der Bevölkerung in der amerikanischen Regierung wieder Respekt verschaffen. Aber sie scheiterten bisher an zwei außerordentlichen Ereignissen: Dem Terroranschlag vom 11. September 2001 und später dem nordkoreanischen Eingeständnis am 4. Oktober 2002, ein Urananreicherungsprogramm zu besitzen. Die Kräfte der Pragmatiker und der sie unterstützenden Allianzpartner erwiesen sich als zu schwach, um entscheidenden Einfluss auf die US-Politik zu erlangen. So gelang es den Falken mit ihrem konfrontativen Ansatz, die nordkoreanische Führung soweit zu negativen Gegenreaktionen (Drohung mit Urananreicherungsprogramm, Ausweisung der IAEA-Inspektoren, NVV-Austritt) zu veranlassen, dass das Genfer Rahmenabkommen scheiterte. Nordkorea lieferte endlich die Gründe nach, die eine härtere Nordkoreapolitik vor der eigenen Öffentlichkeit besser rechtfertigten.

Diese konfrontative Außenpolitik der Bush-Regierung zu Nordkorea deckt sich im Vergleich zu den beiden anderen Demokratien am wenigsten mit den Einstellungen der

49 Devin. T. Stewart, Neocon calls (Anm. 6).

50 Ebenda.

51 North Korea's Suspicions of U.S. May Be Easing, Armitage Says, Asahi Shimbun Interview, 03.02.2004, in: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2004&m=February&x=20040203130953AjesroM0.1564447&t=usinfo/wf-latest.html>; Mitchell B. Reiss, North Korea must alter Behavior or face continued isolation, in: www.usinfo.state.gov/usinfo/Archive/washfile_feature2.html

eigenen Bevölkerung. Selbst kurz nach dem NVV-Austritt Nordkoreas im Januar 2003 wollten 83 Prozent der Amerikaner Gespräche mit der DPRK.⁵² Sieben von zehn Amerikanern sind im Unterschied zu ihrer Regierung sogar für eine direkte Belohnung der DPRK, wenn es seine Nuklearwaffen aufgibt. Eine Mehrheit von 56% will humanitäre Nahrungsmittelhilfen nicht streichen, um damit das politische Ziel des Nuklearwaffenverzichts zu erreichen. Das wirft die Frage auf, warum diese Mehrheitsauffassungen die Regierungspolitik kaum beeinflussten.

Einer der Gründe liegt darin, dass die Öffentlichkeit die Realisierungschancen diplomatischer Bemühungen deutlich skeptischer einschätzt. Auf die Frage, ob Nordkorea auf Nuklearwaffen verzichtet, wenn es darauf vertrauen kann, von den USA nicht angegriffen zu werden, geht eine relative Mehrheit von 46 Prozent davon aus, dass dann Pjöngjang seine Atomwaffen behält, nur eine knappe Minderheit von 43% rechnet damit, dass sich die DPRK darauf einlässt. Hier ist die Einschätzung gespalten. Befürworter einer mehrdeutigen US-Außenpolitik, die trotz Angriffsverzicht, den Einsatz von Sanktionen und militärischen Mittel nicht völlig ausschließt, können sich dadurch ermutigt fühlen.

Außerdem ließen die Neokonservativen die amerikanische Bevölkerung über den wahren Ansatz ihrer Nordkoreapolitik weitgehend im Unklaren. Sie nutzten bei Bedarf die vorhandene Zweideutigkeit ihres „Umfassenden Ansatzes“ und stellten ihre Unterstützung für die „Sonnenscheinpolitik“ Südkoreas, ihre Bereitschaft zu multilateralen Verhandlungen und zur humanitären Hilfe heraus. Sie klärten jedoch die eigene Bevölkerung nicht über den eigentlichen von ihnen verfolgten konfrontativen Ansatz und ihr unkooperatives Verhalten auf. Dazu dienten beispielsweise die Einordnung Nordkoreas in die Achse des Bösen, noch bevor das Urananreicherungsprogramm nachgewiesen wurde und die persönlichen Angriffe gegen den nordkoreanischen Führer Kim Jong-il durch Bush selbst, genauso wie die Kürzungen der humanitären Hilfe im Jahre 2003, obwohl Bush das in Seoul im Februar 2002 noch ausgeschlossen hatte. Die Öffentlichkeit kritisierte zwar diese Unklarheit als konzeptionslos und forderte mehr Initiative, akzeptierte aber die Nordkoreapolitik im Großen und Ganzen.⁵³ Trotz Kritik konnte so die amerikanische Bevölkerung kaum korrigierend auf die US-Politik einwirken.

Das US-Parlament wurde ebenfalls erfolgreich manipuliert: Die ideologisch bedingte Fixierung der US-Regierung auf den Irak reduzierte ihre Aufmerksamkeit gegenüber

52 76 Prozent befürworteten die Unterzeichnung eines Nichtangriffsabkommens und sogar 79 Prozent die Rückkehr zum Genfer Rahmenabkommen von 1994. PIPA/Knowledge Networks-Umfrage: Americans on North Korea, mit 1.063 Befragten, 21-26. Jan. 2003, MoE \pm 3 %, S. 3ff. und o.A., Most Koreans favor negotiated settlement of NK nuclear stand off, in: Korea Net, 20.11.2002.

53 Im Januar 2003 meinten 54 Prozent, sie denken nicht, dass Bush einen klaren Plan zur Lösung des Nuklearproblems habe, zugleich stimmten in vier Umfragen von Januar bis März 2003 relative Mehrheiten einmal sogar 52 Prozent der Art zu, wie Präsident Bush die Situation mit Nordkorea handhabte. Vgl. Time/CNN-Umfrage: 15.-16.01.2003 mit 1.010 Befragten, MoE \pm 3,1%; CBS News/ New York Times-Umfrage: 07.-09.03.2003 mit 1.007 Befragten, MoE \pm 3% und CNN/USA Today/Gallup-Umfrage: 14.-15.03.2003 mit 1.007 Befragten.

Nordkorea. Deshalb stufte sie das nordkoreanische Nuklearproblem als nachrangiges Sicherheitsproblem ein, obwohl Pjöngjang spätestens ab dem 4. Oktober 2002 die größere Bedrohung war. Bush hielt Anfang Oktober bewusst Informationen über das nordkoreanische Urananreicherungsprogramm zurück, um die vom US-Kongress erwünschte Kriegseschließung gegen den Irak nicht zu gefährden. Das Parlament wurde über die wahre Lage getäuscht und konnte so seine Kontrollfunktion nicht wahrnehmen. Dies gilt erst recht, wenn man die falschen Bedrohungsanalysen der Regierung zum Irak berücksichtigt. Dem nordkoreanischen Nuklearproblem wurde so nicht die Aufmerksamkeit zuteil, die es eigentlich verdiente.

Wäre es als erstrangiges Sicherheitsproblem wahrgenommen worden, hätten die Mehrheitsauffassungen der Bevölkerung in den USA (und besonders in Südkorea sowie in Japan) eine größere Chance erhalten, politische Wirkung zu entfalten. Doch ist fraglich, ob das angesichts der ideologischen Einstellungen in der US-Regierung ein früheres Kompromissangebot an Nordkorea gefördert und den Irakkrieg verhindert hätte.

3.1.1 Bedrohungswahrnehmung

Die terroristischen Angriffe am 11. September 2001, die auf die sich unverwundbar führende US-Bevölkerung wie ein Schock wirkten, haben die amerikanischen Bedrohungswahrnehmungen nachhaltig verändert und eine konfrontativere unilaterale Außenpolitik gefördert. Schon seit den Nukleartests Pakistans und Indiens 1998 war die nukleare Nichtweiterverbreitung nicht nur für die Eliten sondern auch für die Bevölkerung in Nordamerika zum wichtigsten außenpolitischen Ziel geworden, das ab dem „9/11“ praktisch gleichwertig durch den Kampf gegen den internationalen Terror ergänzt wurde. Gleichzeitig gab es mit dem „9/11“ einen grundsätzlichen Wandel in der sicherheitspolitischen Bedrohungswahrnehmung. China – zuvor die Hauptbedrohung – wurde durch Al Kaida ersetzt, dem die sogenannten „Schurkenstaaten“ Irak, Nordkorea und Iran folgten.⁵⁴ Die Bevölkerung akzeptierte die von US-Präsident Bush Anfang 2002 hergestellte Verknüpfung zwischen dem internationalen Terrorismus, den Achsenstaaten des „Bösen“ und den Massenvernichtungsmitteln. Diese Verknüpfung ist deshalb hervorzuheben, weil die Bevölkerung in demokratischen Staaten nach dem „9/11“ mehrheitlich den Einsatz militärischer Mittel gegen Terroristen eher befürwortet als gegen alle anderen Ziele.⁵⁵ Demokratische Regierungen können folglich mit diesem Linkage, sofern es als glaubwürdig gilt, leichter militärische Maßnahmen gegen autoritäre Staaten legitimieren und die Hemmschwelle gegen militärische Einsätze herabsetzen.

54 Galt im Jahre 2000 China mit 38 Prozent als die größte Bedrohung der USA, so wurde dies 2002 durch Al Kaida mit 90, Irak mit 53 und Nordkorea mit 35 Prozent ersetzt.

55 Gustav Lindstrom, *Terrorism: European myths and realities*, in: Gustav Lindstrom (Hg.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, Institute for Security Studies, European Union, Paris 2003, S. 237-245. Allerdings sieht auch die US-Bevölkerung im Kampf gegen den Terror den Vorrang der Diplomatie. CCFR (Hg.), *Global Views 2004 American Public Opinion and Foreign Policy*, Chicago 2004, S. 19.

Selbst wenn Nordkorea von der Mehrheit⁵⁶ der US-Öffentlichkeit eher als eine Langzeitbedrohung gesehen wurde und es keine Mehrheiten für militärische Maßnahmen gab, so stieg für Pjöngjang durch diese einschneidenden Einstellungsveränderungen in den USA das Risiko einer militärischen Auseinandersetzung drastisch. Deshalb will die DPRK so schnell wie möglich von der Liste der Terrorstaaten des US-Außenministeriums herunter und fordert ein Ende der „feindlichen US-Politik“. Ein Vergleich zwischen 1994 – als die US-Regierung ernsthaft einen Entwaffnungsschlag gegen Pjöngjang erwog – und 2003 zeigt allerdings, dass die US-Bevölkerung einem solchen Militärschlag 2003 skeptischer gegenüberstand.⁵⁷ Diese Einschätzung galt aber nur für Nordkorea, da parallel dazu 68 Prozent der Amerikaner Luftschläge gegen die nuklearen Einrichtungen des Irak und einen Bodenkrieg mit 63 Prozent (Nordkorea 31 Prozent) unterstützten.⁵⁸

Bei der Bejahung eines Militäreinsatzes gegen die DPRK spielte die Parteizugehörigkeit eine große Rolle. Ende Januar 2003 waren Demokraten und Parteilose mit relativer Mehrheit (44 und 46 Prozent) gegen einen Militäreinsatz, sollte die Diplomatie gegenüber Nordkorea versagen. Bei den Republikanern befürwortete jedoch mit 49 Prozent fast die Hälfte einen Militäreinsatz, während sich nur 34 Prozent dagegen wandten.⁵⁹ Die von einigen Neokonservativen erwogene Strategie, die nordkoreanische Regierung notfalls mittels militärischer Mittel von der Macht zu entfernen, wurde jedoch im April 2003 von fast Zweidrittel aller Amerikaner abgelehnt.⁶⁰

Die unbewiesene Verknüpfung von Al Kaida mit Saddam Hussein und den Massenvernichtungsmitteln durch Bush schürte die in den USA ohnehin stark vorhandenen Bedrohungsängste. Die Zustimmung für eine Friedenspolitik durch militärische Stärke nahm in beiden Parteien nur um je zwei Prozent zu, bei den Parteilosen stieg sie aber überproportional um mehr als 10 Prozent auf 62 Prozent.⁶¹ Auch wenn man diesen Indikator allein nicht überbewerten darf, es zeigt, wie sich mit dem „9/11“ die Werte in der US-Gesellschaft mehrheitlich in Richtung des republikanischen Denkens verschoben.

Nach dem Anschlag besaß die US-Regierung gegenüber der geschockten Öffentlichkeit eine starke Definitionsmacht für die Bedrohung, die bewusst überzeichnet wurde. Die Bush-Administration nutzte dies, sieht man hier von Afghanistan einmal ab, aber nur im

56 61-63 Prozent. CNN/USA Today/Gallup-Umfrage: 14.-15.03.2003 mit 519 Befragten und Time/ CNN Umfrage: 16.-17.07.2003 mit 1.004 Befragten.

57 Mitte 1994 waren 48 Prozent bereit, einen Krieg zu riskieren, um Nordkorea an der Herstellung nuklearer Waffen zu hindern. Anfang 2003 teilten diese Einschätzung nur noch 40 Prozent, 48 Prozent glaubten es nicht. Vgl. Time/CNN-Umfrage: 15.-16.01.2003 mit 1.010 Befragten, MoE \pm 3,1% und Gary Langer, *The lesser of two Enemies*, ABC News, 07.01.2003.

58 ABC News-Umfrage, Anm. 57.

59 Los Angeles Times-Umfrage, 30.01.-02.02.2003 mit 1.385 Befragten, MoE \pm 3%.

60 ABC News/Washington Post-Umfrage: 16.04.2003 mit 504 Befragten MoE \pm 4,5%.

61 Auf 55 Prozent für die Demokraten und auf 72 Prozent für die Republikaner. Pew Research Center, *Evenly divided and increasingly polarized*, Washington D.C. 05.11.2003, S. 29.

Falle des Iraks, um in der Bevölkerung mittels der neuen Präemptionstheorie für einen Militärschlag zu werben. Bei Nordkorea verzichtete sie darauf und setzte nach außen auf den diplomatischen Ansatz. Das erklärt die Unterschiede in US-Umfragen, wenn nach der Befürwortung eines Militäreinsatzes gegen beide Länder gefragt wurde.

Während 1994 in der US-Regierung das System der Checks and Balances gegenüber Nordkorea funktionierte, versagte es 2003 gegenüber dem Irak sowohl auf Regierungsebene als auch im Parlament und weitgehend in der Öffentlichkeit.⁶² Dieses Demokratiedefizit wirft die Frage nach seinen Gründen auf und wie es sich durch ein verbessertes Kontrollsystem verhindern lässt. 1994 erwies sich die Entsendung eines privaten hochrangigen Emissärs (Ex-Präsident Jimmy Carter) als hilfreich, weil die US-Regierung nicht um jeden Preis den Krieg wollte. 2002 und 2003 hingegen wollte die US-Regierung den Krieg gegen den Irak, und aufgrund des gewählten unilateralen Ansatzes der Koalition der Willigen besaßen weder die Allianz noch die UN einen korrigierenden Einfluss. Der Verzicht auf den unilateralen Ansatz und die Wiederbelebung des Multilateralismus (der Allianzen und der UN) sind daher wesentlich für die Verbesserung der demokratischen Kontrollen im US-Regierungsentscheidungssystem über Krieg und Frieden.

Inzwischen hat in den USA die Bedrohungswahrnehmung abgenommen und die Erfahrungen sowie die Kosten der Irakinvasion lassen ein ähnliches militärisches Vorgehen gegen Nordkorea kurz- und mittelfristig wenig wahrscheinlich erscheinen. Die Hoffnungen, mit dem Präsidentschaftswahlkampf und der Wahl Kerrys zum neuen US-Präsidenten würde die Mehrheitsmeinung der US-Bevölkerung für eine diplomatische Lösung größeres politisches Gewicht entfalten, erfüllten sich aber nicht. Im Gegenteil, die Wiederwahl Bushs und der erfolgreiche Ausbau seiner Machtbasis im US-Kongress stärkten den neokonservativen Ansatz der Falken in der US-Regierung. Außenminister Powell, der innerhalb der Regierung ein neues „außenpolitisches Team“⁶³ für die zweite Amtszeit forderte, hatte sich nicht durchsetzen können und ist zurückgetreten. Sein Stellvertreter Richard Armitage und der Leiter Asien- und Pazifikabteilung James Kelly im US-Außenministerium folgten ihm. Die bisher bekannt gewordenen Personalveränderungen in der neuen US-Administration schwächen den pragmatischen Ansatz und stärken den ideologischen. Damit wird eine amerikanische Sanktions- und Isolationspolitik gegenüber Nordkorea wahrscheinlicher.

Auf der anderen Seite ist bisher der Einfluss der Falken im US-Außenministerium begrenzt. Die Nachfolgerin Powells, Condoleezza Rice, gilt zwar als konservativ jedoch nicht als Anhängerin der Neokonservativen und kann vielleicht besser als Powell zwischen den

62 Obwohl in Polen, Großbritannien, Spanien und Italien die Mehrheit den Irak-Krieg ablehnte, verhinderte das eine Teilnahme nicht. Der Protest der Bevölkerung reicht nicht, wenn Regierungen von Demokratien gewaltsam gegen ein autokratisches Regime vorgehen wollen, das Massenvernichtungsmittel besitzt.

63 Glenn Kessler, Moves cement hard-line stance on foreign policy, in: Washington Post, 16.11.2004, in: www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A52540-2004Nov15.html

verschiedenen Flügeln vermitteln, zumal sie das Vertrauen von Bush hat. Hinzu kommt, dass die Neokonservativen die Verantwortung für die Stabilisierung des Irak tragen. Dort werden wegen der anstehenden Wahlen 2005 die Sicherheitsprobleme eher zu- als abnehmen. Dabei sind die USA auf die Unterstützung Japans und Südkoreas nachhaltig angewiesen. Japan stellt für den Irak 1.000 Soldaten sowie fünf Mrd. \$ als Finanzhilfe für fünf Jahre und Südkorea mit 3.800 Soldaten das drittstärkste Militärkontingent bereit. Auch wenn kurzfristig die Falken in der neuen US-Regierung gestärkt werden, stellt sich die Frage, ob die längerfristigen strukturellen Schwächen amerikanischer Außenpolitik nicht doch nach kooperativeren Lösungen verlangen und damit die Pragmatiker wieder an Boden gewinnen.

3.1.2 Einstellungen zu den beiden anderen Demokratien

In den USA hat sich in der Amtszeit Bushs das Bild von Japan deutlich verbessert. Dies ist eine Folge der abgenommenen Handelskonflikte, der wachsenden sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und der nachhaltigen politischen Unterstützung für den „Krieg“ gegen den Terror, von PSI und dem Irakkrieg. Hingegen ist das Bild von Südkorea in den USA diffuser. Es hat sich seit 2000 nicht wesentlich verändert. Die südkoreanische „Sonnen-scheinpolitik“ wurde von 34 Prozent unterstützt und nur von 6% der Amerikaner abgelehnt, die Mehrheit hatte dazu aber keine Meinung, weil man zu wenig über Südkorea weiß. Südkorea ist es deshalb nicht gelungen, der amerikanischen Öffentlichkeit seine spezifische Sicht des Konflikts mit der DPRK zu vermitteln. Die Einstellungen der US-Bevölkerung zum internationalen Terrorismus, zur Nuklearfrage und zu Nordkorea sind von größerer Bedeutung für die amerikanische Politik.

3.2 Japan: Vorrang der Entführungsfrage

Japan hat sich in der Vergangenheit für die weltweite nukleare Nichtweiterverbreitung engagiert und das Genfer Rahmenabkommen sowie seine Implementierungsorganisation (KEDO) unterstützt. Parallel zu den Bemühungen der USA und Südkoreas, die bilateralen Beziehungen zu Nordkorea von 1999 bis 2000 zu normalisieren, versuchte auch Japan sein Verhältnis zur DPRK zu verbessern. Historisch sind jedoch die bilateralen Beziehungen wechselseitig noch stark belastet. Deshalb kam es auch erst zwei Jahre nach dem Nord-Südgipfel der beiden Koreas im September 2002 zum ersten Treffen zwischen Koizumi und Kim Jong-il sowie der Pjöngjanger Erklärung, die seither den Rahmen der auf Eis liegenden Normalisierungsbestrebungen bildet.

Korea hat in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unter der japanischen Kolonialzeit sehr gelitten. Der Norden erhielt jedoch dafür noch keine japanischen Kompensationen in Form von zinsgünstigen Darlehen, weil die Normalisierung der Beziehungen im Unterschied zum Süden immer noch aussteht. Dies liegt daran, dass Pjöngjang in den sechziger

und siebziger Jahren kommunistische Terrorgruppen in Japan unterstützt hatte und seither für die Entführung einer ganzen Reihe von Japanern verantwortlich gemacht wird.

Deshalb wird die nordkoreanische Führung in Japan, verglichen mit den beiden anderen Demokratien, negativer wahrgenommen.⁶⁴ Unterstützt von konservativen Abgeordneten der Liberaldemokratischen Partei (LDP) haben sich die Angehörigen der Entführten zu einer sehr schlagkräftigen Lobby organisiert, die großen Einfluss auf die japanische Politik hat. Das Entführungsproblem besitzt daher in der japanischen Öffentlichkeit ein größeres Gewicht als die Nuklearwaffenfrage und die nordkoreanische Raketenbedrohung.⁶⁵

Selbst die Demokratische Partei Japans (DPJ) als größte Oppositionspartei trug deshalb die Verabschiedung der Sanktionsgesetze gegen Nordkorea mit, um Kim Jong-il nach der Freilassung von fünf entführten Japanern im September 2002 auch zur Ausreise ihrer Angehörigen zu bewegen. Denn ohne zufriedenstellende Regelung der Entführungsfrage und des Nuklearproblems hat die Normalisierung der Beziehungen zu Nordkorea sowie die Entspannungspolitik in der Öffentlichkeit keine Chance.

Die nationalkonservativen Kräfte in Japan um Shinzo Abe, dem Generalsekretär der LDP, nutzen die Entführungsfrage, den Nuklearkonflikt und die Raketenbedrohung, um die historischen Beschränkungen der japanischen Verfassung zu überwinden und streben parallel dazu einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat an. Auch die nach der Verfassung sehr umstrittene und von den Oppositionsparteien abgelehnte Entsendung von 1.000 japanischen Soldaten in den Irak dient diesem Zweck. Dabei ist es nach der japanischen Verfassung ihren Selbstverteidigungskräften bisher verboten, an Koalitionskriegen (war on terror) und am Einsatz in ausländischen Kampfzonen teilzunehmen.

Der Konflikt um die nordkoreanische Entführungsfrage und das Nuklearproblem kommt so den japanischen Nationalkonservativen in der Regierung Koizumi sowie der regierenden LDP sehr gelegen. Er legitimiert die Umrüstung der japanischen Selbstverteidigungskräfte und das Raketenabwehrprogramm, er hilft die Beschränkungen der Verfassung leichter aufzuheben und soll so Japan als zweitstärkste globale Wirtschaftsmacht zu einem normalen Mitglied der internationalen Völkergemeinschaft machen. Die Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation mit den USA sichert dabei die amerikanische

64 Nach dem bilateralen Nord-Süd-Gipfel Mitte Juni 2000 in Pjöngjang beurteilten 51 Prozent der Japaner Kim Jong-il etwas oder sehr negativ, während in den USA dies 23 und in Südkorea 46 Prozent teilten. Harris/Asahi Shimbun/Dong A Ilbo-Umfrage, 03.01.2001.

65 Über 83 Prozent der Bevölkerung sahen darin im Oktober 2002 ihre größte Sorge, gefolgt von den nordkoreanischen Spionageschiffen mit fast 60 Prozent, der Entwicklung von nordkoreanischen Nuklearwaffen mit 49 Prozent und der nordkoreanischen Raketenentwicklung mit 44 Prozent. Trotz des NVV-Austritts sahen 2003 sogar über 90 Prozent der Japaner in der Entführungsfrage ihre Hauptsorge, o.A., Public interest in North Korean problems increasing: survey, in: Japan Times, 11.01. 2004, in: www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20040111a1.htm

Unterstützung für die Verfassungsänderung oder deren Neuinterpretation sowie die Zustimmung zu einem permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat.

3.2.1 Bedrohungswahrnehmung

Die Bedrohungswahrnehmung Nordkoreas stieg auch in Japan deutlich an.⁶⁶ Das war im Unterschied zu den USA aber weniger eine Folge des „9/11“, sondern der kritischeren Wahrnehmung Nordkoreas, die zwar auch durch Kim Jong-ils Austritt aus dem NVV und seinen Ambitionen nach Nuklearwaffen verstärkt wurde, im besonderen Maße aber seit Oktober 2002 auf das unflexible Verhalten Pjöngjangs in der Entführungsfrage zurückzuführen ist.

Der öffentliche Sturm der Entrüstung stärkte die nationalkonservativen Kräfte in der japanischen Regierung und hat die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Bush und Koizumi gefördert. Deshalb übernahm die japanische Regierung vom Herbst 2002 bis Mai 2004 auch weitgehend die harte Linie der Amerikaner in den Sechs-Mächteverhandlungen. Beide machen die Normalisierung ihrer Beziehungen zu Nordkorea von der Regelung der Nuklearwaffenfrage und der Raketenbedrohung abhängig.⁶⁷ Japan unterstützte von Anfang an PSI. Auch in der vorsichtigen Beurteilung Chinas liegen Japan und die USA nahe beieinander. Seit 10. Dezember 2004 werden erstmals Nordkorea und China offiziell als Bedrohung im neuen Verteidigungsrahmenplan Japans genannt.⁶⁸

Die japanische Bevölkerung sah aufgrund des spezifischen Konflikts mit Pjöngjang in der konfrontativen Nordkoreapolitik der amerikanischen und der eigenen Regierung weniger ein Problem. Sie befürwortete selbst Sanktionen gegen Nordkorea. Es bestand deswegen auch weniger Anlass für die japanische Regierung, sich gegenüber Nordkorea in der Regelung der Nuklearfrage besonders kooperativ und entgegenkommend zu verhalten, auch wenn die japanische Bevölkerung eine diplomatische Regelung mehrheitlich befürwortete.

Dass der Mehrheitswille der Bevölkerung für eine diplomatische Regelung trotzdem zeitweise einen größeren Einfluss auf die japanische Politik gewann, hängt mit der politischen Schwäche von Ministerpräsident Koizumi zusammen. Denn er besitzt für seine innenpolitische Reformpolitik keine starke Hausmacht in der LDP und ist deshalb anders als US-Präsident Bush auf die Unterstützung der Öffentlichkeit angewiesen, die er lange

66 Von Januar 1998 bis Januar 2003 nahmen die Bedenken über die Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel bis zum Jahr 2000 zunächst um 10 Prozent von 47 auf 57 und bis 2003 um 15 Prozent auf 72 Prozent zu. Keizo Nabeshima, Strengthen Japan's deterrent, in: Japan Times, 19.05.2003, in: www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?eo20030519kn.htm; derselbe, Defense issues move to the fore, in: Japan Times, 19.02.2001, in: www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?eo20010219kn.htm

67 Ministry of Foreign Affairs of Japan (Hg.), Japan-North Korea Relations, in: http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/relations.html

68 Nao Shimoyachi, SDF set to shed its' nonmilitary shell, in: Japan Times v. 11.12.2004, in: <http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20041211a5.htm>

Zeit auch besaß. Sah er eine Chance durch nordkoreanische Zugeständnisse in der Entführungsfrage in der eigenen Bevölkerung an Zustimmung zu gewinnen, so nutzte er sie. Das gilt für die Annäherung an Pjöngjang im Sommer 2002 genauso wie im Frühjahr 2004 kurz vor den Oberhauswahlen im Parlament.⁶⁹ Dabei spielten andere Faktoren eine unterstützende Rolle. Die friedenspolitische Gesinnung der Mehrheit der Bevölkerung und des kleinen Regierungskoalitionspartners Neues Komeito gehören genauso dazu, wie das steigende wirtschaftspolitische Interesse an China, das mit seinem dynamischen Wirtschaftswachstum seit 2003 die USA als stärkste Nachfragemacht nach japanischen Produkten zu ersetzen beginnt. Außerdem stärkt es die bilaterale Kooperation zwischen Südkorea und Japan. Hinzu kommt, dass das neue globale Stationierungskonzept des Pentagon für den auf öffentliche Unterstützung besonders bedachten Koizumi neue Konflikte mit sich bringt. Es sieht eine stärkere Konzentration der US-Truppen in Japan vor, was von den davon betroffenen Kommunen vehement bekämpft wird. Koizumi wünscht deshalb eine größere Entlastung durch US-Truppenabzüge in Okinawa, um partiell den USA entgegenkommen zu können.

Aufgrund der besonderen innenpolitischen Bedeutung der Entführungsfrage in Japan kommt ihr eine wichtige Rolle für die Regelung der Nuklearfrage zu. Wenn Nordkorea hier wieder wie früher eine harte unflexible Haltung annimmt, stärkt dies die national-konservativen Kräfte in Japan und deren Zusammenarbeit mit den Neokonservativen in Washington. Der kooperativere Ansatz Südkoreas wird so in den trilateralen Koordinierungsgesprächen der drei Demokratien geschwächt. Ist hingegen die Führung der DPRK flexibler und bereit, die Entführungsfrage zu regeln, so würde das die Chancen für die Normalisierung der bilateralen Beziehungen verbessern und zugleich auch eine weitere Annäherung zwischen Seoul und Tokio in den Sechs-Mächtegesprächen begünstigen. Die USA können so schneller in eine isolierte Position geraten, wenn ihre Forderungen als unverhältnismäßig angesehen werden. Aus der Sicht der organisierten Angehörigen der entführten Japaner ist die Wiederwahl Bushs deshalb sehr zu begrüßen, weil sie Nordkorea zu größeren Zugeständnissen in der Entführungsfrage anhalten wird. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Führung in Pjöngjang überhaupt zur Regelung bereit sein wird, weil sie dabei international und auch nach innen das Gesicht verlieren kann.

3.2.2 Einstellung zu den beiden anderen Demokratien

Der amerikanische Unilateralismus stößt zwar auch in Japan auf Kritik, aber verglichen mit anderen Demokratien wird dies dort als nicht so gravierend eingeschätzt. Sicherheitspolitisch ist Tokio von der Allianz mit den USA abhängig und fühlt sich von einer konservativen Regierung in Washington besser geschützt. Denn mit Nordkorea wird Japan

⁶⁹ Kanako Takahara, Is Pyongyang trying to win the election for the coalition?, in: Japan Times, 10.07. 2004, in: www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20040710a6.htm.

noch von einem Relikt des Kalten Krieges bedroht. Mit Moskau steht ein Friedensvertrag wegen der Rückgabe von vier seit dem zweiten Weltkrieg russisch besetzten Inseln immer noch aus. Mit dem kommunistisch regierten China als aufstrebende Regionalmacht gibt es wegen der umstrittenen Kriegsschreinbesuche Koizumis noch keinen institutionalisierten Dialog auf höchster Ebene. Käme es wegen Taiwan zu einem größeren Konflikt zwischen Washington und Beijing, wäre Tokio über die auf Okinawa stationierten US-Truppen außerdem daran beteiligt. Diese Zusammenhänge fördern eine positivere Wahrnehmung der USA. Die Einstellung der Bevölkerung zu den USA hat sich deshalb unter Bush nicht verschlechtert.⁷⁰ Südkorea hingegen wird auch durch die gemeinsame Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft zunehmend positiver wahrgenommen.⁷¹

3.3 Südkorea: Vorrang der Entspannungspolitik

Im Jahre 2000 wollten sowohl die amerikanische als auch die südkoreanische Regierung die Normalisierung der Beziehungen zur DPRK. Aufgrund der ähnlichen Interessenlage gab es keine Konflikte zwischen den beiden Demokratien in ihrer Nordkoreapolitik. Nach der Wahl von US-Präsident Bush änderte sich das schlagartig. Denn das neue konfrontative amerikanische Verhalten gegenüber Nordkorea war nicht kompatibel mit der südkoreanischen Versöhnungs- und Entspannungspolitik von Präsident Kim Dae-jung sowie mit der Politik für Frieden und Wohlstand seines Nachfolgers Roh Moo-hyun. Zwar ließ Bush vordergründig Südkorea seinen Freiraum in der Entspannungspolitik, schuf aber durch das eigene harte Auftreten gegenüber der DPRK politische Rahmenbedingungen, die eine Fortsetzung der Kooperation zu Nordkorea gefährdeten und die Sicherheitslage für Südkorea verschärften. Die südkoreanische Bevölkerung wurde so seit dem Amtsantritt Bushs in ihrer Einstellung zu den USA zunehmend gespalten.

Parallel dazu hat sich das Bild Nordkoreas in der südkoreanischen Gesellschaft seit dem Nord-Südgipfel in Pjöngjang Mitte 2000 verbessert. Die negative Wahrnehmung der DPRK halbierte sich seither fast.⁷² Nordkorea nutzte diese Positionsverbesserung geschickt, um mit seiner Kooperationsoffensive gegenüber dem Süden ab August 2002 den Widerspruch zur US-Politik in der südkoreanischen Gesellschaft zu verstärken. Dabei spielt die Wahrnehmung einer gemeinsamen Nation, das hoffnungsvolle Streben nach der

70 1999 meinten 78 und 2003 79 Prozent, die Beziehungen zu den USA seien gut oder eher gut. In der persönlichen Einschätzung wird das bestätigt. 1999 fühlen sich 76 Prozent den USA nah und 22 Prozent nicht nah. 2003 lag der Prozentsatz bei 77 dafür und 22 dagegen. Vgl. Naikakufudaijin kanboseifukohoshitsu (Hg.), Gekkan seron chosa (Monatsheft Meinungsumfragen), 4/2004, S.6-7 u. 8-9. Hier danke ich Patrick Köllner vom Asieninstitut für seine Unterstützung.

71 Siehe ausführlicher S. 31-32.

72 Im Dezember 1994 und August 1996 mochten 17 bzw. 22 Prozent Nordkorea am wenigsten. Im September 2001 und September 2003 waren es nur noch 11 und 13 Prozent. Larson/Levin/Baik/ Savych, *Ambivalent Allies* (Anm. 10), S. 62. Im Juli 2004 schätzen 46 Prozent Nordkorea ebenso positiv wie Indien ein. CCFR, *Global View 2004* (Anm. 55), S. 16.

Wiedervereinigung und die Verwandtschaft mit dem Brudervolk eine wichtige Rolle. Mit dem Generationswandel in der südkoreanischen Gesellschaft nimmt die Zahl derer, die durch den Koreakrieg entscheidend geprägt wurden, ab und mit Präsident Roh hat ab 2003 die Nachkriegsgeneration die Macht angetreten. Die konservative Bush-Regierung förderte mit ihrem unkooperativen Verhalten gegenüber Seoul dabei ungewollt die Wahl von Präsident Roh Ende 2002 und später die Wahl der linksliberalen Uri-Partei im April 2003. Da die Uri-Partei Präsident Roh unterstützt, haben seither die Entspannungs- und Reformpolitiker in der Regierung und im Parlament die Mehrheit. Das schwächte den Einfluss der Bush-Administration auf die südkoreanische Innen- und Außenpolitik.

Aufgrund dieser gegenläufigen Entwicklungen (Verschlechterung des US-Bilds/Verbesserung des DPRK-Bilds) gewinnt die Entspannungspolitik gegenüber Nordkorea an Zustimmung.⁷³ Im Oktober 2002 nach dem Bekanntwerden des nordkoreanischen Urananreicherungsprogramms befürworteten 77 Prozent diplomatische Mittel, um den Nuklearkonflikt zu regeln. Gleichzeitig unterstützten Zweidrittel der Südkoreaner die humanitäre Hilfe an Pjöngjang. Pessimistische Einschätzungen über die Vertragstreue Nordkoreas spielen deshalb weniger eine Rolle.⁷⁴

3.3.1 Bedrohungswahrnehmung

Obwohl Südkorea der DPRK am nächsten ist, nimmt man die gestiegene militärische Bedrohung dort mit dem Austritt aus dem NVV und das Streben nach Atomwaffen weniger gegen sich als vielmehr gegen die USA gerichtet wahr.⁷⁵ Schon 1997 gingen über 82 Prozent der Südkoreaner davon aus, das Nordkorea sehr oder relativ wahrscheinlich über Nuklearwaffen verfügt.⁷⁶ Sie sahen sich davon allerdings kaum bedroht.⁷⁷ Die DPRK war im Mai 2003 lediglich für 28 Prozent der Südkoreaner eine große und für 41 Prozent eine moderate Gefahr, während sie gleichzeitig im entfernten Amerika bedrohlicher wahrgenommen wurde.⁷⁸ Die Erfolge der Entspannungspolitik relativierten den Bedrohungs-

73 Im August 2002 begrüßen 71 Prozent der Bevölkerung die Entspannungspolitik, im Juli 2004 wollten sie schon 81 Prozent erhalten oder stärken. Research&Research-Umfrage 17.-18.08.2002 mit 1.500 Befragten. Ministry of Unification, Majority of South Koreans back policies towards North Korea, in: Korea Net, 24.08.2002; CCFR, Global View 2004 (Anm. 55), S. 15-16.

74 Im August 2002 glaubten nur 32 Prozent, Nordkorea werde die gemeinsamen Verabredungen einhalten, 64 Prozent bezweifelten dies. Research&Research, (Anm. 73).

75 Stephen W. Linton, U.S. policy on Korean Peninsula needs an overhaul, in: Korea Herald, 23.07.2004.

76 Larson/Levin/Baik/Savych, Ambivalent Allies (Anm. 10), S. 85, Fußn. 37.

77 Nur 28 Prozent glaubten im Dezember 2002, solche Waffen zielten auch gegen Südkorea. 54 Prozent gingen hingegen davon aus, sie zielten auf ein anderes Land. Larson/Levin/Baik/Savych, Ambivalent Allies (Anm. 10), S. 85, Umfrage von Gallup Korea am 24.12.2002 bei 1.063 Erwachsenen; ebenso Korea Times/Hankook Ilbo-Umfrage, 14.-15.12.2002 mit 1.000 Befragten, in: o.A., Nuke issue not significant in election: Survey, in: Korea Times, 16.12.2002.

78 Pew Research Center, Views of a changing world, Washington D.C. June 2003, Global Attitude Project, S. 31. Verglichen mit Südkorea sahen 11 Prozent mehr Nordamerikaner in Pjöngjang eine große Gefahr.

charakter Pjöngjangs. Jedoch ab 2003 näherten sich allerdings die südkoreanischen Bedrohungsvorstellungen den amerikanischen wieder etwas an.⁷⁹ Das dürfte daran liegen, dass wegen der fehlenden Verhandlungsfortschritte, die nukleare Aufrüstung Nordkoreas an Bedeutung gewinnt.

Auch die südkoreanische Regierung wird 2005 offiziell die Bedrohungseinschätzung der DPRK vermindern: Bis zum ersten Nord-Süd-Gipfel im Jahre 2000 hatte das Verteidigungsministerium in jedem Weißbuch Nordkorea als „Hauptfeind“ bezeichnet.⁸⁰ Seither ist wegen des Streits um diesen Terminus kein Weißbuch mehr erschienen. Anfang 2005 wird ein neues Weißbuch herauskommen, das vermutlich nur den Begriff der Hauptbedrohung enthält.

Es gibt auf der koreanischen Halbinsel keine glaubwürdige Kriegsoption⁸¹ mehr und das verstärkt das Interesse nach einer friedlichen Regelung. Präemptive Strategien und offensive US-Militäraktionen sind Elemente einer konfrontativen Politik. Sie stoßen daher mehrheitlich in Südkorea auf größere Ablehnung als in anderen Demokratien. In der jüngeren Generation wird der wichtigste demokratische Allianzpartner daher seit 2002 sogar als größerer Feind wahrgenommen als das autoritär geführte Nordkorea. 2004 bezeichneten 58 Prozent der 20-jährigen, 47 Prozent der 30-jährigen und 36 Prozent der 40-jährigen die USA als ihren größten Feind.⁸² In der ersten Hochphase des Antiamerikanismus im Februar 2002 waren die Negativwerte für die USA sogar noch höher.⁸³ Diese Entwicklung kann auf Dauer die Allianz mit den USA gefährden. Dabei ist nicht so sehr die amerikanische Politik gegenüber Nordkorea das Problem, sondern dass Südkorea trotz seiner kooperativen Einstellung zu Nordkorea von den USA zu einem konfrontativen Verhalten gegenüber dem Brudervolk gedrängt wird, ohne das die Bush-Administration für diesen Kurswechsel nach Clinton bisher überzeugende Argumente präsentierte.

Obwohl man die Umfrageergebnisse in der jungen Generation ernst nehmen muss, ist vor zu alarmistischen Bewertungen zu warnen. Das Phänomen ist nicht neu, eine ähnlich hohe antiamerikanische Stimmung gab es im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Genfer Rahmenabkommen auch schon 1994/95, ohne dass dieser Einstellungswandel von Dauer war.⁸⁴ Untersuchungen mit südkoreanischen Studenten zeigen, dass sich die

79 59 Prozent der Südkoreaner halten eine nukleare DPRK für die kritischste Bedrohung der vitalen Interessen des Landes. CCFR, Global View 2004 (Anm. 55), S. 11 und 21.

80 Defense Ministry says Ministry shouldn't Designate 'Primary Enemy', in Chosun Ilbo, 16.11.2004, in: <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200411160018.html>.

81 CCFR (Hg.), Global View 2004 (Anm. 55), S. 19. Über 60 Prozent der Südkoreaner lehnen jeden Nuklearkrieg ab, den niemand mehr im Kriegsfall auf der koreanischen Halbinsel ausschließen könnte.

82 o.A., For young Koreans, U.S. 'Main Enemy', in: Chosun Ilbo, 30.06.2004, in: www.english.chosun.com/w21data/html/news/200406/200406300034.html. Die Daten basieren auf einer Research&Research/Gallup Korea-Umfrage im 1. Halbjahr 2004.

83 70 Prozent der 20-, 74 Prozent der 30-, 55 Prozent der 40- und 49 Prozent der 50-jährigen hatten eine schlechte oder sehr schlechte Meinung. Larson/Levin/Baik/Savych, *Ambivalent Allies* (Anm. 10), S. 71.

84 Ebenda, S. 94-95.

anti-amerikanischen Einstellungen durch mehr Information abbauen lassen.⁸⁵ Außerdem ist auch in der jungen Generation die Zustimmung zur Allianz mit den USA immer noch sehr hoch.⁸⁶ Bedenklich stimmt, dass dieses Mal die gestiegenen anti-amerikanischen Einstellungen wegen der ungelösten Nuklearfrage länger bestehen und sich verfestigen können. Die südkoreanische Jugendkultur orientiert sich inzwischen weniger an den USA dafür aber stärker an Japan und China. Mit der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung Chinas und der Verbesserung der Beziehungen zu Japan verlieren die Vereinigten Staaten in der südkoreanischen Gesellschaft an Bedeutung.

Das konfrontative Verhalten der USA hat auch dazu geführt, dass das Interesse ausländischer Investoren an Südkorea abgenommen hat und dies die aktuelle Wirtschaftslage belastet. Ökonomische Faktoren stärken somit anti-amerikanische Ressentiments. Allerdings macht auch die südkoreanische Bevölkerung mehrheitlich seit 2003 die Kooperation mit dem Norden von der Regelung der Nuklearfrage abhängig. Sie unterstützt so die Politik von Präsident Roh für eine bedingte Zusammenarbeit mit Pjöngjang. Seine Politik des „Friedens und Wohlstands“ zielt aus Kostengründen auf eine langfristige Wiedervereinigung.⁸⁷ Vorrangig geht es jetzt um die friedliche Lösung des nordkoreanischen Atomproblems in den Sechs-Mächtegesprächen, die ohne Sicherung des Existenzrechts der DPRK nicht zu erlangen ist. Erst dann soll die Reform und Entwicklung der nordkoreanischen Wirtschaft nachhaltig gefördert werden. Dies soll eingebettet werden in ein Friedensabkommen mit dem Norden und den Aufbau eines institutionalisierten Dialogs für Sicherheitskooperation in Nordostasien.

3.3.2 Einstellung zu den beiden anderen Demokratien

Das Bild der USA hat sich in der südkoreanischen Bevölkerung unter US-Präsident Bush drastisch verschlechtert. Bewerteten über Zweidrittel (69 Prozent) der Südkoreaner die Beziehungen von 1996-2001 als sehr gut oder gut,⁸⁸ so kehrte sich dies bis zum September 2003 um.⁸⁹ Mediale Ereignisse, wie die Aberkennung der Goldmedaille für den südkoreanischen Eisschnellläufer bei der Winterolympiade in Salt Lake City Anfang 2002 und der Freispruch von zwei US-Soldaten im Herbst 2002, nach ihrer fahrlässigen Tötung von zwei südkoreanischen Schulmädchen, haben dabei latent vorhandene anti-amerikanische

85 Wosan Kim/Tae-hyo Kim, A Candle in the Wind: Korean Perceptions of ROK-U.S. Security Relations, in: Korean Journal of Defense Analysis, 16/1, Spring 2004, S. 102-115.

86 Im Juli 2004 stimmten 78 Prozent der Allianz zu. CCFR (Hg.), Global View 2004 (Anm. 55), S. 19.

87 The Policy of Peace and Prosperity, 29.09.2003, in: www.mofat.go.kr/en/for/en_forPrint.mof?seq_no=1704&b_code=ekeydipl.

88 Larson/Levin/Baik/Savych, Ambivalent Allies (Anm. 10), S. 48-49.

89 Ebenda, S. 49; 66 Prozent bewerteten sie als schlecht oder sehr schlecht, nur 33 Prozent als sehr gut oder gut.

Einstellungen verstärkt.⁹⁰ Seit 2003 gibt es erste Anzeichen, dass sich die Wahrnehmung der Vereinigten Staaten wieder bessert.⁹¹

Im Jahre 2000 wurden von der südkoreanischen Bevölkerung Handelskonflikte und die Wirtschaftsmacht der USA als die Hauptprobleme in den bilateralen Beziehungen wahrgenommen.⁹² Mit US-Präsident Bush trat ein nachhaltiger Wandel ein. Seither kritisiert die südkoreanische Öffentlichkeit hauptsächlich den amerikanischen Unilateralismus. Sie fühlt sich mehrheitlich arrogant behandelt, bevormundet und teilt in vielen Bereichen nicht mehr das außenpolitische Handeln der USA. Amerikanische Abrüstungsforderungen ohne Gegenleistungen verstärken den arroganten und überheblichen Eindruck. Über 60 Prozent der Südkoreaner werteten die Einordnung Nordkoreas unter die „Achse des Bösen“ als unangebracht.⁹³

Die Beziehungen zwischen Südkorea und Japan sind durch die japanische Besetzung und Unterdrückung Südkoreas in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts immer noch belastet, haben sich aber seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich verbessert.⁹⁴ Trotzdem sind der historische Antagonismus und die davon ausgehenden Ängste aber noch nicht überwunden. Die umstrittenen Besuche des Yakuzuni-Kriegsschreins von Koizumi, auf dem die größten japanischen Kriegsverbrecher begraben sind, belasten das Verhältnis genauso wie die unzureichende historische Aufarbeitung der japanischen Verbrechen in der Region. Die Aufrüstung der japanischen Militärmacht bereitet deshalb wachsende Sorgen.⁹⁵ Ältere Südkoreaner nehmen aufgrund der historischen Erfahrungen eine skeptischere Haltung gegenüber Japan ein, während die jüngere Generation eine positivere Einstellung besitzt. Das schafft günstige Voraussetzungen für eine weitere Annäherung beider Staaten, zumal nächstes Jahr das 40-jährige Jubiläum gemeinsamer diplomatischer Beziehungen gefeiert werden soll.

90 Ebenda, S. 69.

91 Ahn Boo-keun, Poll show more support for military ties with U.S., in: JoongAng Daily, 11.06.2003. Neue Daten scheinen dies zu bestätigen. CCFR (Hg.), Global View 2004 (Anm. 55), S. 16.

92 Larson/Levin/Baik/Savych, Ambivalent Allies (Anm. 10), S. 68.

93 Ronald Meinhardus, Kim Dae Jung vs. the 'axis of hawks', in: Japan Times, 16.02.2002. Im August 2002 gingen 73 Prozent davon aus, dass die USA die Bedenken anderer kaum oder gar nicht berücksichtigen. Pew Research Center, What the world thinks in 2002, Washington D.C. 04.12.2002, S. 70. Diese Werte sind höher als in Japan. Im Juli 2004 werten 50 Prozent den US-Unilateralismus als kritische Bedrohung. CCFR (Hg.), Global View 2004 (Anm. 55), S. 11.

94 Der Anteil der Südkoreaner, die Japan am wenigsten mögen, ist Ende 1994 von 48 auf 26 Prozent im September 2003 gefallen. Parallel dazu ist bis Oktober 2002 der Anteil derjenigen, die die Beziehungen zu Japan als gut einschätzen kontinuierlich auf 58 Prozent gestiegen. o.A., 66% of Japanese favor links with North Korea, in: Japan Times, 22.12.2002, in: www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20021222a1.htm; Eric V. Larson/Levin/Baik/Savych, Ambivalent Allies (Anm. 10) S. 63-64.

95 Japan wird mit 47 Prozent sogar etwas bedrohlicher als China mit 46 Prozent eingeschätzt. CCFR (Hg.), Global View 2004 (Anm. 55), S. 12.

4. Die Bedeutung der Wahrnehmungsunterschiede für die Zukunft der Sechs-Mächteverhandlungen

Die mehrheitliche Befürwortung einer kooperativen Lösung der Nuklearkrise Nordkoreas wird in zwei der drei Demokratien aus unterschiedlichen Gründen deutlich eingeschränkt. In den USA liegt dies einmal an der ideologischen Einstellung der neokonservativen Kräfte, welche die amerikanische Außenpolitik bestimmen, zweitens an der gestiegenen Bedrohungsperzeption der US-Bevölkerung nach den Anschlägen vom 11. September und drittens an dem nordkoreanischen Eingeständnis eines Urananreicherungsprogramms. Außerdem haben das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen in den Vereinigten Staaten im November 2004 und die Zunahme der Macht der Republikaner im US-Senat die eher auf Konfrontation setzenden Elemente in der US-Regierung gestärkt. Da Bush nicht wieder gewählt werden kann, muss er noch weniger als bisher die Mehrheitsauffassung der eigenen Bevölkerung für eine kooperative Regelung der Nuklearkrise beachten.

Japan ist zwischen den USA und Südkorea anzusiedeln. Im Falle Japans wird einerseits die Mehrheitsauffassung aufgrund der ungelösten Entführungsfrage und durch das Interesse der konservativen politischen Elite, die historischen Verfassungsbeschränkungen für den Einsatz der eigenen Streitkräfte aufzuheben, beschränkt. Zugleich ist aber Koizumi, der noch bis 2007 gewählt ist, wegen seiner geringen Hausmacht in der Regierungspartei bestrebt, die Mehrheitsauffassungen der Bevölkerung stärker zu berücksichtigen. Hinzu kommt das steigende Interesse an regionaler politischer und wirtschaftlicher Kooperation. Japan ist daher weniger eindeutig als die USA auf eine konfrontative Außenpolitik hin festgelegt und kann zwischen beiden Demokratien vermitteln. Jedoch schränkt die ausstehende Aufarbeitung der historischen Antagonismen in der Region hier Japans Rolle deutlich ein. Dies steht auch einer engeren politischen Kooperation zwischen Japan und China im Wege.

In Südkorea hingegen hat die Bevölkerung und die Regierung an der kooperativen Politik zu Nordkorea trotz objektiv wachsender militärischer Bedrohung festgehalten und durch die Wahl des Reformpräsidenten Roh sowie der jungen linksliberalen Uripartei die Macht der Entspannungsbefürworter ausgebaut. Das Verhältnis zwischen Südkorea und den USA ist deshalb trotz mancher Annäherung von einer zunehmenden Polarisierung gekennzeichnet. Kurz nach der Wahl Bushs wurde das erneut sichtbar, als Präsident Roh in Los Angeles vor dem APEC-Gipfel in Santiago im November 2004 in einer Rede Sanktionen sowie militärische Maßnahmen gegen Nordkorea klar ablehnte und indirekt sogar die Existenz nordkoreanischer Nuklearwaffen rechtfertigte.⁹⁶

⁹⁶ Heo Yong-beom, U.S. State Department refutes Roh speech in LA, in: Chosun Ilbo, 18.11.04, in: <http://english.chosun.com/w21date/html/news/200411/200411170018.html>

Entscheidend für die Aufrechterhaltung der südkoreanischen Kooperation war, dass Nordkorea die in der südkoreanischen Gesellschaft vorhandene Prädisposition für die Entspannungspolitik mit eigenen Kooperationsleistungen (Familientreffen, Tourismusförderung, Aufbau der Sonderwirtschaftszone Kaesong, Bau von Eisenbahnlinien und Straßen über die Grenze, Diskussion der Nuklearfrage, militärische Vertrauensbildung) stützte. Nordkorea ist es mit Zugeständnissen in der Entführungsfrage gelungen, auch Japan seit Mai 2004 zu einer flexibleren Haltung in den Sechs-Mächtegesprächen zu bewegen. Pjöngjang war es mit Hilfe von China, Russland und Südkorea möglich, es aus dem engen Schulterschluss mit Washington herauszulösen. Ob das allerdings von Dauer ist, hängt davon ab, ob die DPRK bei der Aufklärung des Schicksals der verschwunden Entführten und ihrer Angehörigen mehr Entgegenkommen zeigt, um die Normalisierung der Beziehungen einzuleiten. Auch bei Südkorea muss nun Pjöngjang seine bilateralen Kooperationsbemühungen wieder verstärken, wenn es verhindern will, dass die USA und die konfrontativeren Kräfte der Großen Nationalpartei mehr Einfluss auf die Politik erhalten. Kurz vor der US-Wahl stellte Kim Jong-il aus Verärgerung über einige „Provokationen“ der südkoreanischen Regierung (Überführung von fast 500 nordkoreanischen Flüchtlingen aus Vietnam) die bilateralen Ministerialgespräche vorläufig ein.

Der nordkoreanischen Führung ist es aufgrund der gespaltenen Interessenlage zwischen den drei Demokratien nicht möglich, zu seiner früher gegen die USA praktizierten Erpressungsstrategie zurück zukehren. Jeder Start einer weitreichenden Rakete oder gar Test eines Atomsprengkopfs lässt die Bevölkerungen sowie Regierungen in den drei Demokratien enger zusammenrücken und macht eine gemeinsame Isolation- und Sanktionsstrategie wahrscheinlicher. Nordkorea ging in die Falle der Neokonservativen.

China und Russland unterstützen im Grundsatz die Doppelstrategie von bedingten Anreizen und der Drohung mit Sanktionen. Sie wollen eine Destabilisierung Nordkoreas verhindern, gleichwohl zeigen sie, dass zusätzliche Wirtschaftshilfen an Fortschritte in der Nuklearfrage gebunden sind. China hat als Mediator die USA in ihrer Funktion ersetzt, Nordkorea für sein Wohlverhalten zu belohnen. Es hat teilweise mit der Unterstützung Südkoreas (Erhöhung der Nahrungsmittelhilfe um 17 Prozent) im letzten Jahr Nordkorea stabilisiert. Es ersetzte zwischen 75-90 Prozent der suspendierten amerikanischen Erdöllieferungen trotz eigener Energieknappheit und weitete seine ökonomischen Hilfsmaßnahmen aus, wie der um 39 Prozent gestiegene Außenhandel mit der DPRK im Jahre 2003 zeigte.⁹⁷ Beijing und Pjöngjang unternahmen gemeinsame Anstrengungen, um die Zahl der nordkoreanischen Flüchtlinge drastisch zu senken. Die im letzten September an die Grenze zur DPRK verlegten 150.000 chinesischen Soldaten haben inzwischen Tausende von Nordkoreanern repatriiert. Flüchtlingshelfer werden in China nun härter verfolgt und bestraft. China wird westliche Strategien der Destabilisierung Nordkoreas kontern,

97 o.A., Sino-North Korean Trade Tops US\$1 Billion, in: Yonhap News, 02.02.2004, in: www.yonhapnews.co.kr/Engnews/20040202/30110000020040202165430E2.html

solange die DPRK den Verzicht auf Nuklearwaffen offen hält. Zugleich ist es der US-Regierung mit seinen Ende des Jahres 2003 verkündeten neuen Richtlinien zur Nonproliferation von Massenvernichtungsmitteln und in der Raketentechnologie weit entgegen gekommen, um seine Rolle als Mediator zu stärken und um die Konservativen in der amerikanischen Administration weiterhin auf die Ein-Chinapolitik gegenüber Taiwan zu verpflichten.

Damit hat China die Entspannungspolitiker sowie Pragmatiker in den drei westlichen Demokratien gestärkt und die Falken geschwächt. Zugleich hat Beijing sein klares Bekenntnis zur Nuklearwaffenfreiheit der koreanischen Halbinsel verdeutlicht. Es wird ein nukleares Nordkorea nicht hinnehmen. Beijing ist beispielsweise nicht bereit, die Wirtschafts- und Finanzhilfe für die DPRK über das derzeit vorhandene Maß wesentlich zu erweitern, solange die Nuklearfrage ungelöst ist.⁹⁸ Außerdem zeigt China ein verstärktes Interesse an der Mitwirkung von PSI, um seinen Erwartungen an Nordkorea Nachdruck zu verleihen.⁹⁹

Ähnliches gilt für Russland, das genauso wie China einerseits den nuklearfreien Status der koreanischen Halbinsel erhalten, andererseits die Sicherheitsinteressen der DPRK wahren will. Auch Russland hat durch multilaterale Militärübungen an der Grenze zu Nordkorea kurz vor den ersten Sechs-Mächtegesprächen Ende August 2003 und mit der inzwischen erfolgten Mitwirkung an PSI¹⁰⁰ der Führung in Pjöngjang seine Grenzen signalisiert.

Der multilaterale Verhandlungsprozess hat der nordkoreanischen Führung gezeigt, dass erhebliche ökonomische und politische Gewinne durch den Verzicht auf Nuklearwaffen zu erzielen sind. Es kann sich vorteilhaft in die regionale wirtschaftliche Entwicklung integrieren und sich am Aufbau der künftigen regionalen Sicherheitsstruktur gleichberechtigt beteiligen. Die Gespräche selbst werden daher von der DPRK nicht mehr in Frage gestellt. Mit dem Abschluss der dritten Verhandlungsrunde stehen nun auf beiden Seiten wegweisende Entscheidungen an. Nordkorea muss im Rahmen der umfassenden nuklearen Abrüstung konkrete Schritte und die erwarteten Gegenleistungen benennen. Die USA müssen dafür Leistungen zum Freeze anbieten und endlich die Gleichheit aller Gesprächsteilnehmer akzeptieren.

Auf amerikanischer Seite war die Schwächung der Neokonservativen durch ihr vorläufiges Scheitern im Irak (wie in Afghanistan) und die Bedrohungslüge für den Krieg ein wesentliches Element, das den Pragmatikern wachsenden Spielraum zur Gestaltung der amerikanischen Nordkoreapolitik schuf. Hinzu kommt, dass sich aufgrund dieser Ereig-

98 Information von einem Mitarbeiter der chinesischen Regierung.

99 Foreign Ministry Spokesperson Zhang Qiyue's Press Conference on 9 November 2004, Beijing, 10.11.2004, in: www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/t169678.htm

100 Bolton's visit to Moscow focused on bilateral security issues, in: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p-washfile-englisch&y=2004&m=February&x=20040203102559adynned7.627505e-02&t=usinfo/wf-latest.html>

nisse in Teilen der amerikanischen Bevölkerung ein Bewusstseinswandel vollzog. Die Demokraten votieren inzwischen nicht mehr mehrheitlich für eine Politik des Friedens durch militärische Stärke.¹⁰¹ Damit besitzt Bush ohne besonderen Anlass in der Bevölkerung keine Mehrheiten für neue Kriege. Das gilt nach der Bedrohungslüge erst recht für den US-Kongress. Dies stärkt eine Verhandlungslösung, schließt aber auch die Isolationsstrategie der Neokonservativen nicht aus.

Die Kooperation in der militärischen Allianz wurde bisher in ihrem Kern nicht gefährdet. Japan und die USA haben sie sogar ausgebaut. In der militärischen Allianz zwischen Südkorea und den USA kam es aber zu Störungen, die Kompromisse erschwerten und verzögerten, bisher jedoch nicht verhinderten. Die künftige Entwicklung wird davon abhängen, ob sich Seoul und Washington in ihren Vorstellungen zur Regelung der nordkoreanischen Nuklearkrise weiter aufeinander zu bewegen. Südkorea hat deshalb auch 2003 gegen seine Überzeugung Truppen für den Irak gestellt, um seinen Einfluss auf die amerikanische Nordkoreapolitik zu erweitern. Südkorea und Japan haben Ende 2004 den Einsatz ihrer Truppen im Irak um ein Jahr verlängert, Seoul erwartet dafür Zugeständnisse der USA in den Sechs-Mächtegesprächen.¹⁰²

Obwohl die Kooperation der drei Demokratien durch den konfrontativen Ansatz der Bündnisvormacht und ihre Unvereinbarkeit mit der südkoreanischen Entspannungspolitik unter starken Stress geriet, hielten die etablierten politischen Institutionen zur trilateralen Abstimmung und Kooperation (TCOG) der Politik gegenüber der DPRK dem stand. Das bestätigt die besondere Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Demokratien. Die Koordinierungsgruppe der drei Demokratien war ein wesentliches Instrument, um vor allem den Neokonservativen in der US-Regierung Zugeständnisse für eine Kompromisslösung mit Nordkorea abzurufen. Zugleich hat aber auch Südkorea 2003 den Ausbau der Kooperation mit Nordkorea von Zugeständnissen in der Nuklearfrage abhängig gemacht. Die politische Zusammenarbeit der drei alliierten Demokratien sorgt für eine zunehmende Schwächung des konfrontativen Ansatzes der Neokonservativen in den USA und der Nationalkonservativen in Japan, indem es auch Nordkorea zu mehr bilateralem Entgegenkommen anhielt. Die größten Fortschritte gab es bisher, als Japan und Südkorea gemeinsam mit den Pragmatikern in den USA zusammenarbeiteten. Ein Durchbruch steht aber nach wie vor aus und erscheint nach der Stärkung der Neokonservativen durch die US-Wahl schwieriger.

101 Pew Research Center, *Evenly divided* (Anm. 61), S. 29. Nur 44 Prozent der Demokraten und 55 Prozent der Parteilosen sind im Herbst 2003 für diese Politik. Der Abstand zu den Republikanern ist mit 25 Prozent groß.

102 Siehe Seo hyun-jin, Roh, *Bush seek diplomacy on nukes*, in: *Korea Herald*, 22.11.2004, in: www.koreaherald.co.kr/SITE/data/html_dir/2004/11/22/200411220023.asp

5. Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund bieten sich vier Optionen für eine Kompromisslösung an:

- a) **Nordkorea kooperiert:** Die Führung in Pjöngjang kommt den übrigen Teilnehmern mit einem neuen Vorschlag inhaltlich entgegen, um sich einer Isolations- und Sanktionsstrategie der Falken in den USA zu entziehen.
- b) **Kooperation der Demokratien:** Japan und Südkorea arbeiten – analog zu den EU-Bemühungen um den Iran – koordiniert und intensiv mit den Pragmatikern in den USA zusammen, um einen Kompromiss mit Nordkorea zu erreichen.
- c) **Kooperation über Systemgrenzen:** Wenigstens vier der sechs Mächte versuchen über die Systemgrenzen hinweg koordiniert mit den Pragmatikern in den USA zusammen zu arbeiten, um einen Kompromiss mit Pjöngjang zu erreichen.
- d) **Bilaterale Kooperation:** Jedes Land unterstützt nur bilateral die Pragmatiker in den USA und setzt darauf, dass die Strukturdefizite der US-Außenpolitik die Neokonservativen soweit schwächen, dass ein Kompromiss mit der DPRK möglich wird.

Das nordkoreanische Einlenken wäre eine große Hilfe für die Entspannungsbefürworter wie Pragmatiker und dürfte einen Kompromiss wesentlich erleichtern. Fraglich ist aber, ob die nordkoreanische Führung neben ihrer hinderlichen ideologischen Einstellung den nötigen Freiraum besitzt und auf „Belohnungen“ verzichtet, um den übrigen Staaten soweit entgegen zu kommen. Es ist nicht auszuschließen, bleibt aber wenig wahrscheinlich.

Die gemäßigten Kräfte in den Demokratien versuchen den Vorteil der Kooperation zu nutzen, um einen Kompromiss zu erreichen. Sie ist aber im Vergleich zu Deutschland, Frankreich und England schwieriger, weil eine derart enge Koordination noch nicht erprobt wurde. Weiterhin setzt es die aktive Unterstützung Nordkoreas in der Entführungsfrage sowie die stillschweigende Duldung Chinas und Russlands voraus. Ein Problem dieser Option liegt in den ungelösten historischen Antagonismen zwischen Japan und den beiden Koreas. Sie würden eine enge Zusammenarbeit mit Japan zusätzlich erschweren. Zwar war diese Option bisher am erfolgreichsten, um den Neokonservativen Zugeständnissen abzurufen, sie brachte aber keinen Durchbruch. Deshalb ist es angesichts der wahlbedingten Machtgewinne der Neokonservativen in Washington noch zweifelhafter, ob diese Option alleine trägt. Sie benötigt deshalb auch die Unterstützung der EU.

Die Kooperation über die Systemgrenzen hinweg erweitert die Zusammenarbeit um die nichtdemokratischen Staaten China und Russland. Auch sie baut auf die nordkoreanische Unterstützung in der Entführungsfrage auf. Theoretisch bietet diese Option die größten Chancen für einen Kompromiss mit Nordkorea. Allerdings spielen hier die unbewältigten historischen Antagonismen zwischen Japan und China sowie Japan und beiden Koreas die größte Rolle. Man muss sich in die zusätzliche Abhängigkeit von gesellschaftlichen Trägern des Antagonismus begeben, und es ist sehr fraglich, ob sie sich über

längere Zeit konstruktiv zurückhalten. Zudem können konservative Kräfte das für ihre Ziele instrumentieren. Diese Option erscheint daher risikoreicher und wenig stabil.

Die bilaterale Kooperation erlaubt keine schnelle Lösung. Sie setzt auf die rationale Einsicht der Neokonservativen, dass unzureichende Handlungsmöglichkeiten multilaterale Kompromisse fördern. Das Problem wäre, dass niemand im Voraus weiß, wann diese Einsicht zumindest bei einem Teil der Neokonservativen eintreten wird. Dafür ist diese Option nicht auf die aktive Mitwirkung Nordkoreas angewiesen, und unbewältigte historische Antagonismen spielen kaum eine Rolle. Die Zeit würde allerdings für Nordkoreas Nuklearwaffenprogramm arbeiten. Nur wenn man die davon ausgehende Bedrohung als vernachlässigbar einschätzt, wäre sie sinnvoll. Diese Option steht den Interessen der Falken und Nationalkonservativen nicht entgegen, da der Konflikt fortbesteht und damit die erwünschten Aufrüstungsprogramme sowie Verfassungsänderungen leichter ermöglicht.

Wünschenswert wäre das Einlenken Pjöngjangs, das ist aber eher unwahrscheinlich. Abzulehnen ist die bilaterale Kooperation, weil sie die Nonproliferation sowie den NVV zu sehr schwächt und die nuklearen Fähigkeiten der DPRK wachsen. Es begünstigt zusätzliche nordkoreanische Forderungen und erschwert den Verzicht auf Atomwaffen. Am ehesten ist die Kooperation der Demokratien zu empfehlen, weil sie am einfachsten zu verwirklichen wäre. Die Kooperation über die Systemgrenzen hinweg wäre schwieriger. Wenn sich die Zusammenarbeit der Demokratien realisieren ließe, sollte sie aber so weit wie möglich über die Systemgrenzen ausgedehnt werden. Ohnehin bedarf es bei dieser Option der aktiven Mitwirkung Nordkoreas und der Abstimmung mit China sowie mit Russland. Dann hätte eine Kompromisslösung eine Chance.

Daneben sind weitere systematische Probleme bei einer Kompromisslösung zu überwinden:

- Nordkorea und die drei westlichen Demokratien müssen noch jeweils eine wirklich konsistenter Verhandlungspositionen entwickeln.
- Die Hardliner in Nordkorea müssen im Vergleich zum Genfer Rahmenabkommen mit dem Verzicht auf alle Nuklearprogramme und ohne eine heimliche Rückfallposition, einen höheren Preis entrichten. Sie werden deshalb neben der Sicherheitsgarantie auf höhere Kompensationsleistungen bestehen.
- Als Teil des höheren Preises sind umfangreiche Inspektionen und Verdachtsinspektionen zu akzeptieren. Transparenz ist aber ein grundsätzliches Problem für eine geschlossene Gesellschaft, Verdachtsinspektionen entziehen sich der eigenen Kontrolle. Umgekehrt müssen die drei Demokratien einvernehmlich klären, wie viel Transparenz sie für eine effektive (aber nicht 100-prozentige) Verifikation benötigen.
- Die Regelung der Entführungsfrage mit Japan kann entsprechende Forderungen aus der südkoreanischen Gesellschaft nach sich ziehen und so die südkoreanische Verhandlungsflexibilität beschränken.

- Die drei Demokratien müssen sich intern und untereinander über die Höhe der Kompensationsleistungen und wann sie zu entrichten sind noch einigen. Erst dann können China und Russland klären, wann sie sich in welchem Umfang an den Kompensationsleistungen beteiligen.
- Die Rückführung in den NV-Vertrag bedarf der Klärung. Auf Sonderregelungen wie beim Genfer Rahmenabkommen sollte dabei soweit wie möglich verzichtet werden. Die Neokonservativen müssen für die Stärkung des NVV akzeptieren, dass sich Nordkorea die Möglichkeit der zivilen Kernenergienutzung offen halten wird.
- Eine zufriedenstellende Regelung der Nuklearfrage erfordert Nachregelungen im Bereich der weitreichenden Raketen, der militärischen Vertrauensbildung und der konventionellen Überrüstung auf der koreanischen Halbinsel. Die Waffenstillstandsvereinbarung ist durch eine friedensvertragliche Regelung zu ersetzen und das UN-Kommando aufzulösen.

Die Karten werden jetzt neu gemischt. In der US-Regierung könnte das neue Ziel der Regimetransformation Nordkoreas eine Brücke zwischen den unterschiedlichen Flügeln bilden. Es bleibt aber offen, ob mit der neuen Administration eine kooperative Regelung möglich ist, oder ob China, Russland, Südkorea und Japan in Zusammenarbeit mit der EU gemeinsam auf den mühsamen Prozess der Bearbeitung der Falken und Hardliner beider Seiten im Sechs-Mächteprozess setzen. Es ist zu hoffen, dass die Kosten der imperialen US-Politik, die Mehrheitseinstellung der Bevölkerungen in den Demokratien, die Allianzkooperation und das kooperative Verhalten der Nichtdemokratien die Falken in der Bushregierung zu größeren Konzessionen bewegen, und die Wirtschaftsreformer in Nordkorea durch die ökonomischen Vorteile ihren zivilisierende Einfluss durchsetzen. Die Neokonservativen schufen sich allerdings mit dem North Korean Human Right Bill ein Instrument, um ihren Einfluss auf die Verhandlungen zu wahren.¹⁰³ Gelingt die Regelung der Nuklearkrise, hat man mit dem erfolgreich institutionalisierten Sechs-Mächteprozess ein multilaterales Forum geschaffen, um das Verhältnis von Kooperation und Konfrontation in Nordostasien auch künftig friedlich zu regeln.

103 House Bill aims to improve Human Rights Situation in North Korea, in: http://usinfo.state.gov/usinfo/Archive/washfile_feature4.html

Abkürzungsverzeichnis

APEC	Asian Pacific Economic Cooperation	Asiatisch-Pazifische ökonomische Zusammenarbeit
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	
AW&ST	Aviation Week und Space Technology	
CCFR	Chicago Council on Foreign Relations	
CIA	Central Intelligence Agency	US-Geheimdienst
CVID	Completely Verifiable Irreversible Disarmament	Vollständige verifizierbare unumkehrbare Abrüstung
CSIS	Center for Strategic and International Studies	Zentrum für strategische und Internationale Studien (Washington)
DPJ	Democratic Party of Japan	Demokratische Partei Japans
DMZ	Demilitarised Zone	Demilitarisierte Zone
DPRK	Democratic People's Republik Korea	Demokratische Volksrepublik Korea = Nordkorea
EU	European Union	Europäische Union
GNP	Grand National Party	Große Nationalpartei (Südkorea)
GPO	Government Printing Office	US-Regierungsdruckerei
IAEA	International Atomic Energy Agency	Internationale Atomenergieorganisation
KCNA	Korera Central News Agency	Nordkoreanische Nachrichtenagentur
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization	Koreanische Energieentwicklungsorganisation
LDP	Liberal Democratic Party	Liberaldemokratische Partei Japans
MD	Missile Defense	Raketenabwehr
MoE	Margin of Error	Fehlerbandbreite
NK	North Korea	Nordkorea
NPT	Nonproliferation Treaty	Nichtweiterverbreitungsvertrag
NVV		Nichtweiterverbreitungsvertrag
PSI	Proliferation Strategic Initiative	Strategische Initiative zur Proliferationsverhütung
ROK	Republic of Korea	Republik Korea = Südkorea
TCOG	Trilateral Coordination and Oversight Group	Trilaterale Koordinierungs- und Supervisionsgruppe
UN	United Nations	Vereinte Nationen
USA	United States of America	Vereinigte Staaten von Amerika