

Nordkorea und die USA

Am Abgrund vorbei?

Kay Möller

Nach mehr als einjährigem Stillstand, begleitet von einem Austausch schriller Polemiken, ist im April 2002 erstmals wieder Bewegung in die amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen gekommen. Wie ein nach Pyöngyang entsandter Sonderbotschafter des südkoreanischen Präsidenten berichtete, ist die dortige Führung nunmehr bereit, den Dialog mit den USA wiederaufzunehmen. Damit besteht die Chance für eine Einigung über die Implementierung des amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenabkommens von 1994, das die Grundlage für die bisherigen Bemühungen um eine Einbindung Nordkoreas in die Staatengemeinschaft liefert.

Am 8. April 2002 erklärte der südkoreanische Sonderbotschafter Lim Dong-won nach Gesprächen mit dem Führer der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK), Kim Chung-il, dieser habe den Vorschlag des südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-chung akzeptiert, die 2001 abgebrochenen Kontakte mit Washington (und Tokyo) wiederherzustellen. Der amerikanische Sondergesandte für die Verhandlungen mit Nordkorea, Charles Pritchard, werde Pyöngyang in naher Zukunft besuchen. Untereinander hätten die beiden Koreas vereinbart, ausgesetzte Arbeiten an Eisenbahn- und Straßenbahnverbindungen über die Entmilitarisierte Zone wieder aufzunehmen und Ende April ein viertes Treffen von durch den Koreakrieg (1950–1953) getrennten Familien zu ermöglichen.

Das Risiko

Substantielle Kontakte zwischen den USA und der DVRK sind die Voraussetzung für die Rettung des sogenannten Genfer Rahmenabkommens, mit dem Washington und Pyöngyang 1994 die Gefahr einer bewaffneten Auseinandersetzung gebannt hatten. In diesem Vertrag verpflichtet sich die DVRK, ihre Plutoniumwirtschaft abzubauen und den Atomwaffensperrvertrag einzuhalten (Nordkorea wird verdächtigt, vor 1993 mindestens zwei Atombomben gebaut zu haben). Im Gegenzug erhält Nordkorea zwei Leichtwasserreaktoren, die von einem internationalen Konsortium, der Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), gebaut werden. Bis zur Übergabe der Reaktoren liefern die USA, die ihre Beziehungen zu Nordkorea schrittweise normalisieren, jährlich 500 000 Tonnen

schweres Heizöl. Vor Auslieferung der Reaktorkerne muß Pyöngyang mit Hilfe von Inspektoren der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) belegen, daß waffenfähiges Material weder vor dem Oktober 1994 noch seither aufbereitet wurde.

Die Verwirklichung des Rahmenabkommens hat sich erheblich verzögert. Die ursprünglich für 2003 vorgesehene Übergabe der beiden Reaktoren dürfte sich um ungefähr sieben Jahre verschieben, woran USA und DVRK zu etwa gleichen Teilen die Schuld tragen. Auf amerikanischer Seite hat Widerstand aus dem Kongreß zu Verzögerungen bei den Heizöllieferungen geführt. Pyöngyang nahm solche und andere Meinungsverschiedenheiten 1998 zum Anlaß, das Einfrieren seines Plutoniumprogramms (vorübergehend) auszusetzen. Inspektoren der IAEO wurde der Zugang zu verdächtigen Anlagen bisher verweigert. Mittlerweile verlangt die DVRK eine Kompensation für die eingetretenen Verzögerungen.

Im März 2002 erklärte sich Präsident Bush außerstande, dem Kongreß zu bestätigen, daß Pyöngyang seine aus dem Rahmenabkommen resultierenden Verpflichtungen erfüllt hat. Trotzdem bekannte er sich aus Gründen der »nationalen Sicherheit« zu einer Fortsetzung der Lieferung von Heizöl.

Im Zentrum des Implementierungsproblems steht die Frage der Inspektionen. Diese werden mindestens drei Jahre beanspruchen. Geht man davon aus, daß die Reaktorkerne etwa im Mai 2005 ausgeliefert werden, müßten die Wiener Inspektoren schon in wenigen Wochen Zugang zu den fraglichen Anlagen erhalten. Dem steht entgegen: Nach nordkoreanischer Interpretation ist die Auslieferung der Reaktorkerne Voraussetzung für Inspektionen.

Ein ähnliches (allerdings nicht aus dem Rahmenabkommen resultierendes) Junktim besteht zwischen der Qualität der amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen und einer mündlichen Zusage Pyöngyangs vom September 1999, für drei Jahre auf den Test

von Langstreckenraketen zu verzichten (ein solcher Test hatte Japan Ende August 1998 vorübergehend zu Sanktionen motiviert). Die Clinton-Administration hatte sich um eine dauerhafte Vereinbarung über den Verzicht auf Test und Export ballistischer Raketen bemüht (bisher erfolgen die Exporte vornehmlich in Staaten des Mittleren Ostens), und stand Ende 2000 angeblich kurz vor einem Abschluß. Vor allem aufgrund der einander widersprechenden Positionen in der Verifikationsfrage hat die gegenwärtige US-Regierung die Verhandlungen nicht fortgesetzt.

Vom »benign neglect« zur »Achse des Bösen«

Gedrängt von der Mehrheit der republikanischen Kongreßabgeordneten, entschied sich die Bush-Administration schon bald nach ihrer Amtsübernahme für eine Politik des »benign neglect«. Jedes weitere Entgegenkommen wurde von verifizierbarer und sanktionierbarer Gegenseitigkeit abhängig gemacht. Im Februar 2001 formulierte Außenminister Colin Powell Prioritäten für eine Wiederaufnahme des Normalisierungsprozesses: nukleare Abrüstung, Abschluß eines Raketenabkommens und konventionelle Abrüstung (die DVRK hat ihre in der Nähe der Entmilitarisierten Zone dislozierte Artillerie seit 2000 sichtbar verstärkt). Zwar bekannte sich Washington grundsätzlich weiter zur Entspannungspolitik des südkoreanischen Präsidenten (»Sonnenscheindiplomatie«) und hielt an humanitären Hilfen für Nordkorea fest. Im übrigen glaubte man aber, die DVRK als vergleichsweise geringfügiges Ärgernis ignorieren zu können. Um diese amerikanische Position kam es zunehmend zu Kontroversen mit Kim Dae-chung, der seit seinem Amtsantritt 1998 versucht hat, den Norden mit materieller Hilfe und vielfältigen Kontakte einzubinden.

Pyöngyang lehnte es ab, den Dialog unter Vorbedingungen fortzuführen, und setzte seine Kontakte mit Seoul für sechs Monate aus. Als sie im September 2001

vorübergehend wiederaufgenommen wurden, war seit den Terroranschlägen in New York und Washington gerade eine Woche vergangen. Die DVRK hatte zwar ihr Bedauern über das Ereignis ausgesprochen, lehnte jedoch einen südkoreanischen Vorschlag ab, gemeinsam mit Seoul eine Erklärung gegen den weltweiten Terrorismus zu formulieren (Nordkorea verbleibt auf der Liste der den Terrorismus fördernden Staaten des State Department, auch wenn Pyöngyang solche Aktivitäten seit 1987 nicht mehr nachgewiesen werden konnten). Die Bush-Administration nutzte die neue Lage, um Querverbindungen zwischen dem 11. September, nordkoreanischen Massenvernichtungswaffen und dem diktatorischen Charakter des Regimes zu konstruieren. In seiner Rede zur Lage der Nation vom Januar 2002 rechnete der Präsident die DVRK zusammen mit Iran und Irak einer »Achse des Bösen« zu und bezichtigte sie, ihre Bürger verhungern zu lassen. Wenig später ermahnte Bush dieselben drei Staaten, »ihr Haus« durch Einführung von Rechtsstaatlichkeit »in Ordnung zu bringen« und davon abzusehen, »Amerika und seine Freunde und Alliierten zu terrorisieren«. Bei seinem Besuch in Seoul dementierte er wenig später, daß er damit eine Kriegsdrohung formuliert habe. Trotzdem kam die (in Südkorea inzwischen auch innenpolitisch umstrittene) Entspannungspolitik zunehmend in Bedrängnis. Pyöngyang brach seine Kontakte mit Seoul erneut ab und nahm sie bis April 2002 nicht wieder auf.

Während die offizielle nordkoreanische Propaganda zu den üblichen Kriegsdrohungen griff, erklärte der nordkoreanische Botschafter bei den Vereinten Nationen, sein Land sei weiterhin zu gleichberechtigten Verhandlungen ohne Vorbedingungen bereit.

Das Klima verschlechterte sich aber weiter, als das Pentagon Nordkorea im März 2002 zusammen mit sechs anderen Staaten zum potentiellen Ziel amerikanischer Atomangriffe deklarierte (Washington hatte 1993 erklärt, die DVRK fortan

nicht mehr mit Atomwaffen zu bedrohen). Pyöngyang drohte nunmehr offen mit einer Kündigung des Genfer Rahmenabkommens und fragte in Moskau an, ob Rußland bereit sei, Ersatzreaktoren zu liefern.

Am Abgrund vorbei?

Es wäre verfrüht zu behaupten, daß der Nordkorea-Besuch des südkoreanischen Gesandten ein Tauwetter in den amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen ausgelöst hat. Zum einen sollen Kim Chung-ils Ankündigungen dazu dienen, die Partei Kim Dae-chungs vor den südkoreanischen Präsidentschaftswahlen im Dezember 2002 zu stärken. Zum anderen ist der amerikanisch-nordkoreanische Dialog im Rahmen der Vereinten Nationen auch während der Bush-Administration auf der Arbeitsebene fortgesetzt worden. Drittens wird sich die DVRK nicht auf eine Änderung der Bedingungen bestehender Abkommen durch Einbringung neuer Themenkomplexe (Raketen, konventionelle Rüstung) einlassen.

Ungeachtet dessen hat Nordkorea die aus dem bisherigen Quidproquo (nukleare Abrüstung gegen Energie- und Lebensmittellieferungen) resultierenden Vorteile und die mit einer erneuten internationalen Isolation verbundenen Risiken erkannt und dürfte zum Genfer Rahmenabkommen stehen, solange dessen Implementierung nicht auf Kosten dieser Vorteile geht. Eine Fortsetzung der bis 1999 verfolgten Erpressungsstrategie würde heute Pyöngyang mehr schaden als nutzen.

Das bedeutet: Ansatzpunkte für eine friedliche Evolution des politischen Systems sind nicht erkennbar und anscheinend auch nicht die in Südkorea und anderswo erhoffte Öffnung des Wirtschaftssystems nach chinesischem Vorbild. Zum einen unterscheiden sich die Voraussetzungen im China Deng Xiaopings 1978 und im Nordkorea Kim Chung-ils 2002 ganz erheblich. Verglichen mit dem großen Nachbarn, verfügt die DVRK nur über wenige Rohstoffe und einen kleinen Binnenmarkt. Ihre Wirtschaft wird von der desolaten Schwerindu-

strie dominiert, und nur etwa 20% der Beschäftigten arbeiten in der Landwirtschaft, von der in China die ersten Wachstumsimpulse ausgingen. Die wenigen ausländischen Investoren kommen fast ausschließlich aus Südkorea; Investitionen sind in der Regel Verlustgeschäfte und werden durch Engpässe bei Energie und Infrastruktur erheblich erschwert.

Zum anderen bleibt Kim Chung-il von konservativen Militärs abhängig, die kein Interesse daran haben, sich die Macht schrittweise von Technokraten und Unternehmern aus den Händen nehmen zu lassen. Fortschritte in den Verhandlungen mit der Clinton-Administration waren Ende 2000 nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der DVRK stillschweigend die Anerkennung ihrer territorialen Integrität und ihres politischen Systems zugestanden wurde. Pyöngyang hat Washington seither ausdrücklich aufgefordert, zu dieser Position zurückzukehren.

Während Hardliner in Administration und Kongreß bemüht sind, eine solche Konzession zu verhindern, und sich sowohl Japan als auch die derzeitige südkoreanische Opposition mit der härteren Linie der Bush-Administration arrangiert haben, scheint sich in der politischen Meinungsbildung Washingtons zögernd die Einsicht durchzusetzen, daß künftig mehr Beweglichkeit erforderlich werden könnte. Aus einem Scheitern des Normalisierungsprozesses könnten die USA nicht nur in der Region ähnlich isoliert hervorgehen wie die DVRK. Die atmosphärische Verbesserung in den Beziehungen zu China würde beendet, die Beziehungen zu Südkorea und anderen Regionalstaaten würden beeinträchtigt, und auch das Verhältnis zu den Staaten der Europäischen Union würde empfindlich belastet, denn einige ihrer Mitgliedstaaten (z.B. Schweden) verstehen sich anscheinend als potentielle Vermittler auf der koreanischen Halbinsel.

Allerdings sind die Erfolgsaussichten für die Übernahme einer Vermittlerrolle illusorisch: Europa könnte Pyöngyang weder die Sicherheit, noch das Prestige, noch den wirt-

schaftlichen Nutzen bieten, den verbesserte Beziehungen zu Washington versprechen. Der Schlüssel zur Regelung des Problems der Umsetzung des Genfer Abkommens bleibt bei den USA. Eine ernsthaft an Fortschritt interessierte Administration müßte bei den Inspektionen Zugeständnisse machen und sich gegebenenfalls mit der Existenz von zwei nordkoreanischen Atombomben abfinden, Verhandlungen über die konventionelle Rüstung vertagen bzw. eigene Arsenale einbringen und statt dessen auf Fortschritt in der Frage der Trägerraketen drängen. Ob und in welchem Maße dies innenpolitisch akzeptabel und mit der neuen weltweiten Strategie der USA kompatibel wäre, bleibt dahingestellt.

Scheitert das Rahmenabkommen von 1994, könnten konservative Kräfte sowohl in den USA als auch in Nordkorea erneut auf eine militärische Lösung drängen. Damit wäre nicht nur das 50 Kilometer von der Demarkationsgrenze entfernt liegende Seoul ein potentielles Opfer für Raketenangriffe aus der DVRK, sondern auch Japan. Die Volksrepublik China, die als einziger Staat der Welt über einen militärischen Beistandspakt mit Pyöngyang verfügt, dürfte dem nach einem nordkoreanischen Raketenangriff zu erwartenden gewaltsamen Ende des Partners schwerlich tatenlos zusehen.

Letztlich ist Nordkorea selbst das größte Hindernis auf dem Weg zu dauerhaftem Frieden und Entspannung. Die menschenverachtende Natur des Regimes, die sich in einem wachsenden Strom von Flüchtlingen (derzeit nach Angaben von Hilfsorganisationen insgesamt bis zu 300 000) über die Grenze nach China manifestiert, wird durch Einbindungsszenarien nach dem Muster der »Sonnenscheindiplomatie« schwerlich verändert. Washington mag die Eskalation der derzeitigen Verwerfungen zu offenem Konflikt hinauszögern. Zu verhindern ist sie vermutlich nicht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

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

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