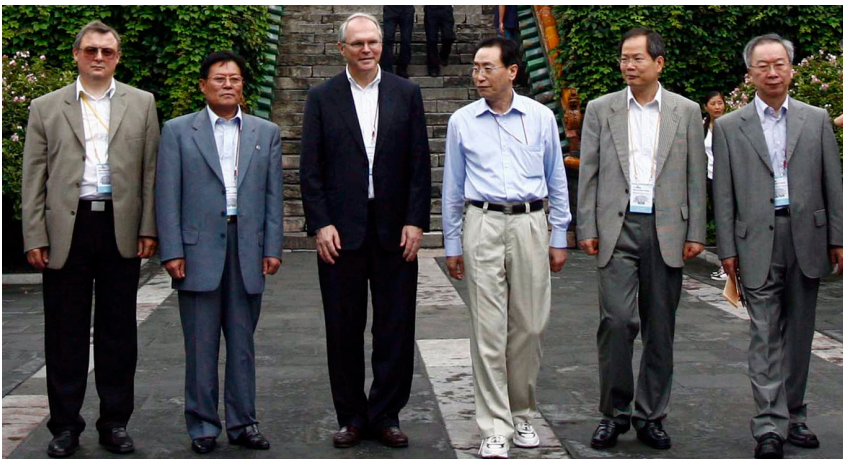


NORDKOREA: AUF DEM WEG ZUR NUKLEAREN ABRÜSTUNG?

Das nordkoreanische Atomprogramm behindert die Suche nach Frieden auf der Halbinsel, bedroht die Stabilität in Nordostasien und stellt eine globale Proliferationsgefahr dar. Ob Nordkorea seine im Rahmen der Sechsparteiengespräche vereinbarte nukleare Abrüstung umsetzen wird, bleibt abzuwarten. Anlass zu Optimismus gibt die derzeitige Konstellation von Dialog und Druck in den Verhandlungen, die auf eine verbesserte amerikanisch-chinesische Kooperation zurückgeht. Die längerfristige Sicherheit in der Region wird jedoch auch von der politischen und sozioökonomischen Entwicklung Nordkoreas abhängen.



Die Unterhändler der Sechsparteiengespräche, 17. August 2007

Sheng Li / Reuters

Die Krise um das Atomprogramm Nordkoreas war in den vergangenen Monaten sowohl von Eskalation als auch von Anzeichen einer friedlichen Lösung gekennzeichnet. Konfliktverschärfend wirkte Nordkoreas unterirdischer Atombombentest vom 9. Oktober 2006, der die zuvor umstrittene atomare Kapazität des Landes demonstrierte. Strategisch gesehen war diese Entwicklung in dreifacher Hinsicht bedeutsam: Erstens hat sich damit die Struktur des Konflikts zwischen den beiden koreanischen Staaten verändert, was die Suche nach Stabilität und Frieden auf der Halbinsel weiter erschwert. Das nukleare Ungleichgewicht hat die Abhängigkeit Südkoreas vom US-Abschreckungspotenzial erhöht und zumindest kurzfristig das autoritäre Regime Kim Jong IIs gestärkt. Zweitens leistet sie einem möglichen Rüstungswettlauf in der Region Vorschub, der die gegen-

wärtigen Sicherheitsstrukturen und das Mächtegleichgewicht in Nordostasien zu untergraben droht. Sollten sich Japan und Südkorea ebenfalls in Richtung einer nuklearen Option bewegen, würde dies die Bedeutung der regionalen Ordnungsfunktionen der USA relativieren. Drittens droht dem Atomwaffensperrvertrag (NPT) eine weitere Schwächung, sollte es der internationalen Gemeinschaft nicht gelingen, das 2003 vom Nichtverbreitungsregime zurückgetretene Nordkorea zu denuklearisieren. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass das nordkoreanische Regime sein nukleares Know-how und Material an andere Staaten oder an Terroristen verkauft.

Auf der anderen Seite lassen sich bemerkenswerte Fortschritte bei den internationalen Bemühungen um eine friedliche Lösung der nuklearen Krise feststellen.

Nordkorea akzeptierte am 13. Februar 2007 einen Aktionsplan, demzufolge es sich im Gegenzug für internationale Energielieferungen und normalisierte Beziehungen mit den USA zur nuklearen Abrüstung verpflichtet. Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) hat seither die Stilllegung des Atomreaktors von Yongbyon bestätigt. Am 2. September 2007 haben sich Nordkorea und die USA in Genf darauf geeinigt, dass Pjongjang bis Ende 2007 sein ganzes Atomprogramm offenlegt und beendet. Hoffnung auf Entspannung auf der Halbinsel wurde zudem durch die Ankündigung eines Gipfeltreffens der beiden koreanischen Staaten geweckt, das im Herbst 2007 stattfinden soll. Geben diese Entwicklungen Anlass zu Optimismus, so bleibt die grundsätzliche Frage der langfristigen inneren Entwicklung Nordkoreas ungelöst.

Zyklen von Eskalation und Deeskalation

Die Debatte, wie mit Pjongjangs nuklearen Ambitionen umgegangen werden soll, geht auf die Mitte der 1980er Jahre zurück, als US-Geheimdienste erste Anzeichen eines Atomprogramms entdeckten. Nachdem Nordkorea im Jahr 1993 angekündigt hatte, vom NPT zurücktreten zu wollen, handelten die USA bilateral das Genfer Rahmenabkommen vom 21. Oktober 1994 aus. Mit diesem Abkommen verpflichtete sich Nordkorea, den Betrieb und Bau der umstrittenen Reaktoren einzustellen. Im Gegenzug sollte das Land zwei nicht-proliferationstaugliche Leichtwasserreaktoren sowie Energielieferungen erhalten.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Nordkorea und den USA zusehends. Washington warf Pjongjang vor, widerrechtlich ein Programm zur Urananreicherung begonnen zu haben und erhöhte den Druck auf das nordkoreanische Regime. US-Präsident George W. Bush bezeichnete Nordkorea in seiner Rede zur Lage der Nation 2002 als Teil der «Achse des Bösen». Nordkorea seinerseits trat vom NPT zurück und reaktivierte sein Programm zur Plutoniumherstellung – die Voraussetzung für den Test vom Oktober 2006. Heute ist umstritten, wer diese neuerliche Nuklearkrise auslöste. Gesichert ist die Erkenntnis, dass Nordkorea insgeheim 20 Zentrifugen zur Urananreicherung von Pakistan erwarb und sich weitere technische Ausrüstungsgegenstände beschaffte, um eine Anlage zur Urananreicherung bauen zu können. Führende Experten wie David Albright, der Präsident des Institute for Science and International Security, argumentieren jedoch, dass die damalige US-Einschätzung des Entwicklungsstands des Nuklearprogramms übertrieben war.

Die Sechsparteiengespräche

Im August 2003 fanden in China die ersten Sechsparteiengespräche zur Lösung der Nuklearkrise statt. An diesen Verhandlungen nehmen die zwei koreanischen Staaten, die USA, China, Russland und Japan teil. Ein erster Durchbruch wurde am 19. September 2005 erzielt, als die sechs Parteien eine Übereinkunft zur verifizierbaren nuklearen Abrüstung der koreanischen Halbinsel erzielten. Nordkorea erklärte sich bereit, alle Atomwaffen und Nuklearprogramme aufzugeben sowie dem NPT wieder beizutreten. Die Fünf (die Sechs minus Nordkorea) stellten Pjongjang dafür Energiekooperation und normalisierte Beziehungen mit den USA und Japan in Aussicht und anerkannten das Recht Nordkoreas, Atomenergie für friedliche Zwecke zu nutzen. Washington unterstrich, es werde die Souveränität Nordkoreas respektieren, was einem Nichtangriffsversprechen nahe kam. Trotzdem erklärte das nordkoreanische Regime nur einen Tag nach der Übereinkunft, sein Nuklearprogramm nicht aufgeben zu wollen, bevor es nicht auch einen zivilen Atomreaktor erhalten habe. Die gemeinsam verabschiedete Erklärung war damit bereits wieder Makulatur.

Die neuerlichen Spannungen wurden durch finanzpolitische Massnahmen der USA gegen Nordkorea im September 2005 verschärft. Wegen des Verdachts der Geld-



wäscherei für das nordkoreanische Regime setzten die USA die Banco Delta Asia in Macao auf die schwarze Liste der *Illicit Activities Initiative* und froren nordkoreanische Guthaben in der Höhe von US\$ 25 Millionen ein. Obwohl diese Summe relativ gering war, erzielte die Massnahme grosse Wirkung. Nordkorea wurde finanziell vom Rest der Welt abgeschnitten, da internationale Banken in der Folge ihre Beziehungen zu Pjongjang abbrachen. Das nordkoreanische Regime setzte daraufhin seine Teilnahme an den Sechsparteiengesprächen aus und liess den Konflikt mittels Raketen-tests im Juli 2006 und dem Atomtest drei Monate später eskalieren.

Die internationale Reaktion auf den Atomtest fiel erstaunlich deutlich aus. Mit der Resolution 1718 verabschiedete der Unosicherheitsrat einstimmig umfangreiche Wirtschaftssanktionen. Bemerkenswert ist, dass China als engster Verbündeter und wichtigster Handelspartner Pjongjangs neuerdings mehr Willen zeigt, Druck auf Nordkorea auszuüben, um eine Nuklearisierung der Halbinsel zu verhindern. Das Gleiche gilt für Südkorea, das den Sanktionen gegen Nordkorea zustimmte und sich damit teilweise von seiner auf friedliche Zusammenarbeit setzenden «Sonnenscheinpolitik» abwandte. Die USA ihrerseits fokussieren wieder vermehrt auf die Diplomatie. Zwischen 2002 und 2006 hatte Washington einen bilateralen Dialog mit Nordkorea von dessen vorgängigen Verzicht auf sein Atomwaffenprogramm abhängig gemacht. Die Sechsparteiengespräche wiederum erachtete die US-Führung lange Zeit als Instrument für kurzfristiges Krisenmanagement statt für die Erarbeitung einer nachhaltigen Konfliktlösung. Verschiedene Faktoren bewogen die USA aber zu einem Strategiewandel und zu bilateralen Gesprächen mit Nordkorea über die Freigabe der blockierten Vermö-

genswerte. Neben dem Mangel an militärischen Optionen dürften der schwindende Einfluss der Neokonservativen auf die aussenpolitische Agenda der Bush-Administration, die andauernden Schwierigkeiten in Irak und die sich akzentuierende Irankrise ausschlaggebend gewesen sein. Die erfolgreiche Aushandlung eines Abkommens durch die wieder aufgenommenen Sechsparteiengespräche am 13. Februar 2007 war nicht zuletzt das Ergebnis der Entschlossenheit, mit der die Fünf nun eine zweigleisige Strategie von Druck und Verhandlungen verfolgten.

Bedingungen für weitere Fortschritte

Um den Kreislauf von Eskalation und Deeskalation nachhaltig zu durchbrechen, ist vor allem zweierlei erforderlich: Erstens muss der neue Konsens der Fünf betreffend einer Strategie von Zuckerbrot und Peitsche bewahrt werden. Nordkorea konnte die Nuklearfrage vor allem deshalb immer wieder zu einem Katz- und Mausspiel werden lassen, weil die Fünf einseitige und teilweise nicht kompatible Strategien verfolgten. Die Macao-Sanktionen waren zwar wirkungsvoll, trieben Nordkorea jedoch gleichzeitig in die Enge und trugen zur Konflikteskalation bei. Druck ist erforderlich, muss aber von allen Parteien gleichermassen getragen werden und mit Dialog und Flexibilität einhergehen. Ein wichtiger Faktor wird sein, ob die gegenwärtige Kooperation zwischen den USA und China in der Nuklearfrage auch dann Bestand hat, wenn sich die bilateralen Beziehungen aufgrund anderer Themen wie Taiwan oder Handelsfragen verschlechtern sollten.

Zweitens wird eine nachhaltige Lösung der Atomkrise nur möglich sein, wenn die Kerninteressen aller beteiligten Parteien berücksichtigt werden. Abgesehen vom

gemeinsamen Ziel der Fünf, Nordkorea zu denuklearisieren, präsentieren sich diese Interessen wie folgt:

Nordkorea: Die kommunistischen Machthaber befürchten, dass Washington einen Regimewechsel herbeizuführen beabsichtigt. Ihre existenzielle Angst vor den USA hat ihre Wurzeln im Koreakrieg und wird heute durch die Präsenz der US-Streitkräfte in Japan und Südkorea, die Rhetorik der «Achse des Bösen» und den Sturz Saddam Husseins in Irak genährt. Pjongjang sieht im Besitz von Atomwaffen die wirkungsvollste Verteidigung gegen einen US-Angriff. US-Sicherheitsgarantien sind entsprechend ein zentrales Verhandlungsziel Kim Jong IIs. Wirtschaftshilfe stellt eine zweite Zielsetzung dar, weil die «Songun»-Strategie (Primat des Militärs) und die «Juche»-Ideologie, welche die wirtschaftliche Autarkie des Landes postuliert, das

vorteilhafteste Szenario wäre wahrscheinlich ein atomwaffenfreier «Zwei-Korea Status quo», mit einem China-freundlichen, wirtschaftlich reformierten Nordkorea.

Russland: Abgesehen von Wirtschaftsinteressen ist Nordkorea für Moskau heute von untergeordneter Bedeutung. Dennoch beansprucht Russland einen Platz am Verhandlungstisch und erwartet, in Nordostasien als Grossmacht anerkannt zu werden.

Japan: Tokio sieht sich durch Nordkoreas Atomwaffen- und Raketenprogramm direkt bedroht und stand einer Politik des Dialogs deshalb lange Zeit kritisch gegenüber. Die Entführungen von japanischen Staatsangehörigen durch nordkoreanische Agenten in den 1970er und 1980er Jahren sind in der japanischen Öffentlichkeit nach wie vor ein grosses Thema. Entsprechend hat Tokio die Finanzierung von Energielie-

umfangreicher Hilfe aus China und Südkorea leidet das Land immer noch an Lebensmittelknappheit und ungenügender Energieversorgung. Es ist unklar, inwiefern das gegenwärtige Regime eine «gelenkte Instabilität» als Mittel zur Machterhaltung einer wirtschaftlichen Entwicklung vorzieht. Da Nordkorea sich seit über fünf Jahrzehnten von der Aussenwelt abschottet, lässt sich seine Entwicklung nur sehr begrenzt beeinflussen. Umso wichtiger wären Massnahmen, um die Kontakte zwischen Nordkorea und seinen Nachbarn zu intensivieren und auf der koreanischen Halbinsel ein Klima der Entspannung herbeizuführen. Hier sind neben den Fünf auch die Schweiz und andere Staaten gefordert.

Die Rolle der Schweiz

Im Rahmen der Neutralen Überwachungskommission (NNSC) stehen Schweizer Soldaten seit 1953 an der Demarkationslinie zwischen Nord- und Südkorea. Wiewohl ihrer Präsenz heute eine primär symbolische Bedeutung zukommt, widerspiegelt diese doch das langjährige Engagement der Schweiz für Frieden auf der Halbinsel. In den späten 1990er Jahren hatten Nord- und Südkorea, die USA und China die Guten Dienste der Schweiz für Vierparteiengespräche in Genf in Anspruch genommen. Ein 2003 anlässlich der symbolischen Überschreitung der Demarkationslinie von Aussenministerin Calmy-Rey vorgebrachtes Vermittlungsangebot der Schweiz im Atompoket stiess hingegen ins Leere.

Als europäischer Kleinstaat kann die Schweiz zur Lösung der spezifischen Nuklearkrise wenig beitragen. Hingegen kann sie aufgrund ihrer lokalen Sachkenntnis, ihrer Tradition als Vermittlerin und ihrer auf die KSZE zurückgehende Expertise in kooperativer Sicherheit durchaus wichtige Beiträge zur Vertrauensbildung auf der koreanischen Halbinsel leisten. Mögliche Massnahmen sind in einer von der Schweiz und Schweden finanzierten Studie, die das CSS gemeinsam mit SIPRI verfasst hat, im Juni 2007 präsentiert worden. Zu nennen wären etwa die Durchführung von Workshops mit Vertretern Nord- und Südkoreas zur Identifizierung gemeinsamer vertrauensbildender Projekte oder die Bildung von Foren mit Nichtregierungsvertretern (*track two*) zur Flankierung und breiteren Abstützung der Sechsparteiengespräche.

Nord- und Südkorea im Vergleich		
	Nordkorea	Südkorea
Bevölkerung	23,3 Mio.	49 Mio.
BSP pro Kopf	US\$ 1800 (geschätzt)	US\$ 24'500
Arbeitskräfte in der Landwirtschaft	36 %	6,4 %
Telefonanschlüsse	980'000 (2003)	26,86 Mio. (2006)
Streitkräfte (ohne Reserve)	1'106'000	687'000

Quellen: CIA World Factbook 2007; IISS Military Balance 2007

Land in eine massive wirtschaftliche und humanitäre Krise gestürzt haben. Darüber hinaus erwartet Nordkorea von Japan eine Anerkennung und Wiedergutmachung für die sexuelle Misshandlung der «Trostfrauen» im Zweiten Weltkrieg.

Südkorea: Seoul hat ein fundamentales Interesse an einer friedlichen Koexistenz mit seinem nördlichen Nachbarn. Obwohl die Wiedervereinigung des Landes als Vision postuliert wird, kann dies aus südkoreanischer Sicht aufgrund der zu erwartenden Kosten nur ein langfristiges Ziel sein, das massgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung Nordkoreas abhängig ist. Südkorea wird eine harte Verhandlungsposition in der Nuklearfrage nur so lange mittragen, wie die internationalen Massnahmen nicht das Risiko eines plötzlichen Kollapses des nordkoreanischen Regimes erhöhen.

China: Das Hauptinteresse Pekings ist regionale Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Nordostasien. Auch China will einen Zusammenbruch Nordkoreas unter allen Umständen vermeiden, da es zu den hauptsächlichsten Leidtragenden einer solchen Entwicklung gehören würde. Das für China

ferungen von einer Einigung in dieser Frage abhängig gemacht.

USA: Die zwei wichtigsten Ziele der USA sind die Bewahrung der regionalen Stabilität und der eigenen Rolle als wichtigster Sicherheitsakteur in Nordostasien sowie die Verhinderung der Weitergabe von Nukleartechnologie an staatliche und nichtstaatliche Akteure durch Nordkorea. Obwohl seit dem Anschlag auf ein Flugzeug der Korean Airlines 1987 keine Hinweise mehr auf Verwicklungen Nordkoreas in Terroranschläge vorliegen, wird das Land weiterhin auf der US-Liste der «State Sponsors of Terrorism» geführt. Washington wird darauf insistieren, dass die nukleare Abrüstung Nordkoreas durch die IAEA vollständig verifiziert wird.

Welche Zukunft für Nordkorea?

Auch wenn es dereinst zu einer nachhaltigen Lösung der Nuklearkrise kommen sollte, bleiben die grundsätzlichen Fragen der internen Entwicklung Nordkoreas und der Zukunft der innerkoreanischen Beziehungen offen. Mitte der 1990er Jahre forderte eine Hungersnot das Leben von bis zu 2,5 Millionen Nordkoreanern. Trotz

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch