SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm? Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages

Hilpert, Hanns Günther; Meier, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Hilpert, H. G., & Meier, O. (2013). *Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm? Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages.* (SWP-Aktuell, 31/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346559

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm?

Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages

Hanns Günther Hilpert / Oliver Meier

Sollte Nordkorea als faktische Nuklearmacht international anerkannt werden? Trotz mittlerweile drei Atomtests wird in der außenpolitischen Diskussion nach wie vor vermieden, auf diese für das nukleare Nichtverbreitungsregime wichtige Frage eine klare Antwort zu geben. Nach der jüngsten Zuspitzung des Konflikts stellt sich das Problem noch schärfer. Nordkorea setzt seine Nuklearwaffen als Druckmittel in außen- und sicherheitspolitischen Verhandlungen ein, hat sich per Verfassungszusatz selbst zum Kernwaffenstaat erklärt und zuletzt gar die USA und Südkorea offen nuklear bedroht. Dennoch hält die internationale Gemeinschaft unverdrossen an der Rechtsposition fest, dass Nordkorea als Nichtkernwaffenstaat dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) angehöre und künftig auf Nuklearwaffen und Nuklearrüstung zu verzichten habe. Diese Haltung ist angesichts der wiederholten Vertragsverletzungen Pyöngyangs wohlbegründet. Gleichwohl stellt sich mit Blick auf die Macht des Faktischen die Frage, wie lange diese Position aufrechterhalten werden kann und soll? Was spricht dagegen, dass die internationale Gemeinschaft Nordkorea so behandelt wie andere Atomwaffenstaaten außerhalb des NVV?

Aus völkerrechtlicher Sicht ist die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK) als Nichtkernwaffenstaat zu behandeln. Laut Artikel 9 des NVV ist der Status eines Kernwaffenstaates jenen fünf Staaten vorbehalten, die vor dem 1. Januar 1967 einen Kernsprengkörper hergestellt und gezündet haben. Ihren Status als Nichtkernwaffenstaat bestätigte die DVRK formal verbindlich in einem bilateralen Abkommen von 1992, in dem sich Süd- und Nordkorea zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel verpflichteten.

Bis 2007 war Nordkorea zumindest rhetorisch bereit, auf Atomwaffen zu verzichten. Dies hat sich im Zuge der erneuten Zuspitzung des Nuklearstreits 2013 grundlegend geändert. Nach einem erfolgreichen Satellitenstart am 12. Dezember 2012 und dem dritten Atomtest am 12. Februar 2013 will Nordkorea künftig als Atommacht behandelt werden. Kim Jong-un hat mehrfach

Dr. Hanns Günther Hilpert ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Asien
Dr. Oliver Meier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

betont, dass die nordkoreanischen Nuklearwaffen nicht mehr zur Disposition stehen.

Gleichzeitig ist das Risiko einer militärischen Eskalation auf der koreanischen Halbinsel eher größer als kleiner geworden. Die Fruchtlosigkeit der bisherigen Bemühungen, die von Nordkorea ausgehenden nuklearen Risiken und Sicherheitsbedrohungen einzudämmen, wirft die Frage nach alternativen Handlungsmöglichkeiten auf: Soll die Staatengemeinschaft ihre Strategie trotz ausbleibender Erfolge beibehalten oder soll sie die Faktenlage und damit Nordkorea als Atommacht anerkennen? Angesichts der regelmäßig wiederkehrenden Nuklearkrisen und der davon ausgehenden Gefahren für Frieden und Stabilität geraten die USA und die internationale Gemeinschaft zunehmend unter Rechtfertigungsdruck, sollten sie ihre Nordkoreapolitik unreflektiert fortsetzen. Ihr erklärtes Ziel ist es, einerseits Frieden und Stabilität in Ostasien zu wahren, andererseits die Funktionsfähigkeit des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zu sichern. Mit Blick auf diese Zielvorgabe ist das Für und Wider der beiden Handlungsoptionen zu beleuchten.

Option 1: Ein neuer Realismus

Eine explizite oder implizite Anerkennung des nordkoreanischen Atomwaffenbesitzes würde die Koordinaten der sicherheitspolitischen Verhandlungen mit Pyöngyang fundamental verändern. Künftig wäre die nukleare Abrüstung weder Voraussetzung noch unmittelbares Ziel von Gesprächen. Multilateral würde der Austritt Nordkoreas aus dem NVV akzeptiert und die Forderung fallengelassen, das nordkoreanische Atomprogramm einer umfassenden Kontrolle durch die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) zu unterstellen.

▸ Pro: Chance für Deeskalation und internationale Einbindung

Sollte die internationale Gemeinschaft Nordkoreas Status als Nuklearmacht tolerieren, wäre das zweifelsohne ein diplomatischer Sieg Pyöngyangs. Die USA und die internationale Gemeinschaft würden eingestehen, dass ihre Bemühungen gescheitert sind, Nordkorea zur nuklearen Abrüstung zu bewegen. Aber gerade ein solcher Schritt könnte auf regionaler Ebene Fortschritte ermöglichen. Die Akzeptanz Nordkoreas als Nuklearmacht würde in dem aktuellen sicherheitspolitischen Konflikt auf der koreanischen Halbinsel unmittelbar deeskalierend wirken, da die wesentliche Forderung Pyöngyangs erfüllt wäre: den Status Nordkoreas aufzuwerten.

Bereits in der Vergangenheit war ein pragmatischer Umgang mit Nordkoreas Atomwaffenfähigkeit Grundlage für Verhandlungsfortschritte. Das Rahmenabkommen von 1994 (Agreed Framework) kam nur zustande, weil die USA nicht auf eine Klärung des nordkoreanischen Atommachtstatus drängten. Damals verpflichtete sich Nordkorea zum Verzicht auf nukleare Rüstung, im Gegenzug wurde dem Land die Lieferung von 500 000 Tonnen Heizöl jährlich und der Bau von zwei Leichtwasserreaktoren zugesagt (im Rahmen der Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO). In langfristiger Perspektive wollten beide Seiten sich gegenseitig diplomatisch anerkennen und einen Friedensvertrag schließen. Die IAEO verifizierte das »Einfrieren« des Nuklearprogramms.

Nordkorea und die USA sowie China, Japan, Russland und Südkorea vereinbarten im September 2005 und Februar 2007 im Rahmen der Sechsergespräche die nukleare Abrüstung Nordkoreas im Austausch gegen Hilfslieferungen und Sicherheitsgarantien. Auch damals versuchten die Teilnehmer erst gar nicht, Einvernehmen in der Frage des Atommachtstatus Nordkoreas herzustellen.

Ein Argument für einen neuen Pragmatismus im Umgang mit Nordkorea ist folglich, dass sich erst auf der Grundlage einer Anerkennung des nordkoreanischen Atommachtstatus ein Fahrplan mit dem Ziel vereinbaren ließe, die Beziehungen der DVRK zu den USA (sowie zu Südkorea und Japan) zu normalisieren. Wären seine elementaren

sicherheitspolitischen Forderungen erfüllt, ließe sich Nordkorea auch mittelfristig wirkungsvoller in das internationale System einbinden, als wenn sein rechtlicher und politischer Status im Nichtverbreitungsregime unklar bliebe. Über Finanzierungskredite der Asiatischen Entwicklungsbank, eventuell auch über Reparationszahlungen Japans, könnte in Nordkorea ein wirtschaftlicher Entwicklungs- und Transformationsprozess angestoßen werden. Die Energien der Regierung und der Elite der DVRK wären dann vorrangig auf wirtschaftliche Besserstellung und persönliche Bereicherung gerichtet, nicht mehr auf außen- und sicherheitspolitische Konfrontation. Mittelbis langfristig bestünden nach Ansicht der Realisten gute Chancen, das totalitäre Regime nach innen und nach außen zu pazifizieren.

▸ Contra: Zweifelhafte Sicherheitsgewinne

Gegen eine Anerkennung Nordkoreas als Nuklearmacht sprechen drei Gründe: erstens die Unwägbarkeiten in der innen- und außenpolitischen Entwicklung Nordkoreas, zweitens die zu erwartenden sicherheitspolitischen Belastungen im regionalen Mächtegleichgewicht und drittens die negativen Rückwirkungen auf das multilaterale Nichtverbreitungsregime.

Die Erwartung, dass Nordkorea nach einer Anerkennung als Nuklearmacht sein außen- und innenpolitisches Verhalten ändert, könnte trügen. Auch wenn der Status des Landes aufgewertet wäre, bliebe der grundsätzliche Konflikt Nordkoreas ungelöst: einerseits beansprucht das Land nationale Unabhängigkeit und Selbstbestimmung, andererseits ist es außerstande, diese Ansprüche politisch und ökonomisch einzulösen.

Für die Sicherung des Machtanspruchs der Partei, des Militärs und der Kim-Familiendynastie wäre das Land auch künftig auf externe Hilfen angewiesen. Die Option, solche Hilfen mittels außenpolitischer Konfrontation und nuklearer Drohung vom Ausland zu erpressen, dürfte auch nach einer faktischen Anerkennung des Atommachtstatus attraktiv bleiben. Dies auch deshalb, weil sich Kim Jong-un auf diese Weise Legitimation nach innen verschaffen könnte. Und Nordkorea hat schon in der Vergangenheit die internationale Gemeinschaft wiederholt getäuscht. So arbeitete das Land über Jahre heimlich an einem Programm zur Anreicherung von Uran, dessen Existenz es aber erst eingestand, als es im Oktober 2002 mit Erkenntnissen amerikanischer Geheimdienste konfrontiert wurde. Jüngst missachtete die DVRK das bilaterale Abkommen mit den USA vom 29. Februar 2012 (Leap Day Agreement). Darin hatte sich Nordkorea zu einem Nuklear- und Raketentestmoratorium sowie zur Rückkehr an den Verhandlungstisch verpflichtet und dafür im Gegenzug Nahrungsmittelhilfen empfangen.

Vorstellbar wäre es also, dass Nordkorea auch nach einer Aufwertung seines Status heimlich nukleares Wissen, eventuell sogar nukleares Material an Dritte verkauft. Im Übrigen bliebe eine politische und ökonomische Liberalisierung Nordkoreas höchst unwahrscheinlich, weil sich das Land im Zuge der damit verbundenen informativen und wirtschaftlichen Öffnung einem ungünstigen Vergleich mit dem Süden aussetzen würde.

Die bereits erkennbaren und die zu erwartenden Reaktionen der USA, Chinas, Südkoreas und Japans auf Nordkoreas fortgesetzte nukleare Aufrüstung lassen eine weitere Gefährdung von Frieden und Stabilität in der Region befürchten. Der Aufbau weiterer militärischer Kapazitäten der USA in der Region ist absehbar. Es droht eine Beschleunigung des regionalen Wettrüstens. Eine Anerkennung des nordkoreanischen Atomwaffenbesitzes würde diese Trends weiter verstärken.

Die Ankündigung von US-Verteidigungsminister Chuck Hagel am 15. März, vierzehn weitere Abwehrraketen in Alaska zum Schutz des amerikanischen Festlands zu stationieren, richtet sich zwar in erster Linie gegen die Bedrohung durch nordkoreanische Langstreckenwaffen. Doch sind

diese Raketenabwehrsysteme ebenso geeignet, chinesische Interkontinentalraketen abzufangen. China muss befürchten, dass seine nukleare Zweitschlagfähigkeit durch einen Ausbau amerikanischer Raketenabwehrsysteme unterlaufen wird. Daher könnte es versuchen, dieses Defizit durch ballistische Nachrüstung auszugleichen.

Chinas strategischen Interessen läuft auch zuwider, dass Nordkoreas nukleare Drohungen die sicherheitspolitische Bindung Südkoreas und Japans an die USA verstärken. Um die amerikanische Nuklear-garantie zu sichern, muss beiden Ländern an einer engeren Zusammenarbeit mit dem Bündnispartner jenseits des Pazifik gelegen sein. Eine Stärkung dieser beiden bilateralen Bündnisse könnte Peking als Teil einer amerikanischen Eindämmungspolitik interpretieren.

Andererseits bestünde die Gefahr, dass die Allianzen mit Südkorea und Japan beschädigt werden, wenn die USA die nordkoreanische nukleare Bewaffnung akzeptierten. Beide Länder könnten vermehrt Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Beistandsversprechens hegen. Die Wahrscheinlichkeit würde größer, dass sie nicht nur konventionell – in Abstimmung mit dem amerikanischen Bündnispartner – aufrüsten, sondern unilateral eigene Nuklearwaffen entwickeln. Japan beherrscht den nuklearen Brennstoffkreislauf bereits, Südkorea strebt diese Fähigkeit an. Nur mit erheblichem Aufwand konnten die USA Seoul nach dem dritten nordkoreanischen Atomtest überzeugen, bis 2016 eine Entscheidung darüber zu verschieben, Urananreicherung und Plutoniumwiederaufbereitung erneut aufzunehmen.

Nordkoreas Stellung im Nichtverbreitungsregime

Nordkorea, Außenseiter im NVV, stand von Anfang an unter Generalverdacht. Als Gegenleistung für sowjetischen Technologietransfer beim Aufbau des Kernkraftwerks in Yongbyon trat das Land 1985 dem Vertrag bei und akzeptierte erst 1992 die unter dem NVV vorgeschriebenen Inspektionen der IAEO. Diese Kontrollen offenbarten, dass Nordkorea falsche Angaben gemacht und heimlich Plutonium abgespalten hatte.

Im Kontext der ersten koreanischen Nuklearkrise erklärte Nordkorea am 12. März 1993 erstmals seinen Austritt aus dem NVV. Nach Artikel 10 des NVV ist ein solcher Austritt zulässig, wenn durch »außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen« des Mitgliedslandes eingetreten ist. Die Erklärung des Austritts muss samt Begründung allen anderen Vertragsparteien sowie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mindestens drei Monate im Voraus übersandt werden.

Einen Tag bevor die Dreimonatsfrist ablief, »suspendierte« Nordkorea den Austritt. Im Zuge der zweiten Nuklearkrise erklärte Nordkorea am 10. Januar 2003, dass die Suspendierung hinfällig sei und das Land somit ab dem 11. Januar nicht mehr dem NVV angehöre.

Einige NVV-Mitglieder vertreten die Ansicht, dass Nordkoreas Austrittsankündigungen formal unzulässig waren. Sie argumentieren beispielsweise, dass Nordkorea die Dreimonatsfrist, nach der der Austritt 1993 rechtswirksam geworden wäre, nicht einfach unterbrechen konnte. Was seine Stellung im NVV betrifft, befindet sich das Land folglich in einer diplomatischen Grauzone.

Würde die internationale Gemeinschaft Nordkoreas Austritt aus dem NVV akzeptieren, wäre das Land Israel, Indien und Pakistan gleichgestellt, die ebenfalls über Kernwaffen verfügen, aber im Unterschied zu Nordkorea dem NVV nie beigetreten sind. Dadurch würde das Nichtverbreitungsregime nachhaltig beschädigt. Das Vertrauen der Nichtkernwaffenstaaten in die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, gegen Regelbrecher wirksam, konsequent und nachdrücklich vorzugehen, würde schwinden. Es entstünde der Eindruck, als würde Nordkorea für die heim-

liche Entwicklung von Atomwaffen – unter Verletzung der Vertragspflichten – und den militärischen Konfrontationskurs belohnt. Insbesondere an die Adresse Irans, das ebenfalls an der Schwelle zur Atomwaffenfähigkeit steht, würden die falschen Signale gesendet.

In Reaktion auf die nordkoreanischen Austrittserklärungen fordert eine Reihe von (vor allem westlichen) Staaten eine Reform des Rechts auf Rücktritt vom NVV. So hat die EU beispielsweise vorgeschlagen, dass sich der VN-Sicherheitsrat automatisch mit einem Austrittsgesuch befasst. Darüber hinaus solle auch nach einem Austritt die Verpflichtung bestehen bleiben, internationale Kontrollen von Nukleartechnologie zuzulassen, die während der NVV-Mitgliedschaft erworben wurde. Eine Anerkennung oder stillschweigende Duldung des nordkoreanischen Austritts würde diese Bemühungen zurückwerfen, denn es ist kaum vorstellbar, dass die anderen 189 NVV-Mitglieder in diesem Fall höhere Hürden für einen Vertragsrücktritt akzeptieren würden.

Auch Nordkoreas Status in der IAEO bleibt ambivalent. In Reaktion auf Sanktionsbeschlüsse der Atomenergiebehörde erklärte Nordkorea am 13. Juni 1994 den Austritt aus der Organisation. Alle Nichtkernwaffenstaaten, die dem NVV angehören, müssen aber nach Artikel 3 des Vertrages ein umfassendes Safeguards-Abkommen mit der IAEO abschließen und sämtliche Atomanlagen und sensitiven Materialien internationaler Kontrolle unterstellen. Nordkorea aber vertrat nun die Auffassung, dass es nach dem suspendierten NVV-Rücktritt eine Sonderposition im NVV habe, eine Verpflichtung zu Nuklearkontrollen bestünde mithin nicht mehr. Die IAEO hingegen beharrt auf der Ansicht, dass das Safeguards-Abkommen mit Nordkorea rechtskräftig bleibt, und zwar unabhängig davon, ob das Land Mitglied in der IAEO ist.

Sollte die internationale Gemeinschaft Nordkoreas Rechtsauffassung akzeptieren, müsste die künftige Überwachung der Nuklearaktivitäten – eventuell auch eine Verifikation möglicher Abrüstungsschritte – auf der Grundlage neu auszuhandelnder Abkommen erfolgen. Wie bei den NVV-Atomwaffenstaaten China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA und bei den Atommächten Indien, Israel und Pakistan würden solche Kontrollen auf freiwilliger Basis und begrenzt auf bestimmte Anlagen stattfinden. Nordkoreas Sonderstatus als erster Staat, der den NVV erfolgreich verlassen hat und zur Atommacht geworden ist, wäre damit auch durch die Staatenpraxis bestätigt.

Option 2: Kontinuität im Umgang mit Nordkorea

Sieht man die Argumente gegen die Anerkennung des Kernwaffenstatus als gewichtig an, ergeben sich daraus logische Konsequenzen: In diesem Fall ist an der gegenwärtigen Politik festzuhalten, von Nordkorea die vollständige nukleare Abrüstung und die Bereitschaft zum Verzicht als Voraussetzung für Gespräche zu fordern und der Austritt aus dem NVV weiterhin nicht anzuerkennen.

▸ Pro: Stärkung des Nichtverbreitungsregimes

Es gibt gute Gründe dafür, jedes Entgegenkommen gegenüber der DVRK mit großer Skepsis zu betrachten. Aufgrund der schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit fällt es schwer, auf vertragliche Vereinbarungen mit Nordkorea zu vertrauen. Und wer die Ansicht hegt, dass Nordkoreas Innen- und Außenpolitik im politisch-gesellschaftlichen System des Landes fest verankert ist, glaubt nicht an die Reformfähigkeit und Pazifizierung des Regimes. Erweist sich diese Skepsis als begründet, würden sich die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an Nordkorea nicht erfüllen. Amerikas harte Haltung im Nuklearstreit verliehe vor diesem Hintergrund dem amerikanischen Bündnisversprechen Glaubwürdigkeit und wirkt möglichen nuklearen Ambitionen Japans und Südkoreas entgegen.

Das Festhalten an den bezogenen Positionen wäre Ausdruck von Kontinuität und Kohärenz der Politik der internationalen Gemeinschaft gegenüber Regelverletzern. Die Botschaft an andere Proliferationskandidaten wäre klar: Regelbrecher zahlen einen Preis, Verstöße gegen internationale Verpflichtungen lohnen sich nicht. Zumindest bringen sie keine Aufwertung des internationalen Status mit sich.

Die von der Obama-Administration verfolgte Politik der »strategischen Geduld« mit Nordkorea würde die Option auf eine Rückkehr Nordkoreas in NVV und IAEO offenhalten. Auch wenn eine solche Rückkehr nach der jüngsten Zuspitzung des Konflikts unwahrscheinlicher geworden ist, kann ein langfristiger Wandel Nordkoreas, der mit einem Verzicht auf Atomwaffen einhergeht, nicht ausgeschlossen werden.

Eine Politik der Kontinuität hätte außerdem den Vorteil, dass die Grundlagen des internationalen Umgangs mit dem Land weiter Bestand hätten. Das beträfe insbesondere die Sanktionsbeschlüsse der Vereinten Nationen. Diese haben zwar nicht verhindert, dass Nordkorea atomwaffenfähig geworden ist, aber sie haben den Import kritischer Technologien erschwert und die nordkoreanischen Nuklear- und Raketenprogramme damit gebremst und verteuert.

▸ Contra: Anheizen regionaler Spannungen

Wer auf der Forderung nach Denuklearisierung beharrt, ignoriert die Tatsache, dass Nordkorea längst eine Atommacht ist. Bestünde die Aussicht, dass das Regime in Pyöngyang unter dem äußeren Druck und angesichts der prekären Lebensverhältnisse im Land in absehbarer Zeit kollabiert, hätte eine solche Politik des Beharrens dennoch einen Sinn. Bisher aber gibt es für einen derartigen Wandel kaum Anhaltspunkte.

Problematisch ist dies insofern, als die scheinbar unüberbrückbare Lücke zwischen Rhetorik und Realität den politischen und diplomatischen Verhandlungsspielraum der USA und ihrer Partner verringert. Solange die internationale Gemeinschaft darauf besteht, dass sich Nordkorea als Voraussetzung für Verhandlungen zum Atomwaffenverzicht bekennt, gibt es keine Möglichkeit, Maßnahmen zur Entschärfung der angespannten Situation zu vereinbaren.

Schlimmer noch: Nordkorea hat in der Vergangenheit gerade in Phasen diplomatischen Stillstands seine nukleare Aufrüstung vorangetrieben und wird dies aller Voraussicht nach auch künftig tun. Insofern heizt das Festhalten an der Forderung nuklearer Abrüstung mittelbar regionale Spannungen weiter an und erhöht somit das Risiko einer militärischen Eskalation.

Für einen pragmatischen Mittelweg

Sowohl das bedingungslose Festhalten an der Forderung nach nuklearer Abrüstung als auch der klare Verzicht auf diese Forderung zeitigen mehr Nach- als Vorteile. Sinnvoll wäre daher ein Mittelweg, bei dem die Forderung aufrechterhalten wird, ohne sie in das Zentrum direkter Gespräche zu stellen.

Einerseits sollte die internationale Gemeinschaft Nordkorea im multilateralen Rahmen weiterhin als NVV-Vertragsstaat – und damit als Nichtkernwaffenstaat – behandeln. Dadurch ließe sich verhindern, dass globale Bemühungen um die Kontrolle von Atomwaffen beschädigt werden. Im Rahmen der Vereinten Nationen, des NVV und der IAEO sollte an der Forderung nach Erfüllung internationaler Kontrollpflichten unter Artikel 3 des NVV festgehalten werden. Damit hätten sowohl die bisherigen Resolutionen des Sicherheitsrats Bestand als auch die Sanktionen. Deren Aufhebung ist an Nordkoreas vollständigen, verifizierbaren und unumkehrbaren Verzicht auf alle Kernwaffen und Nuklearprogramme sowie an die Beendigung der Raketentests geknüpft.

Andererseits könnten die USA und andere Verhandlungspartner in direkten bi- oder plurilateralen Gesprächen eine flexiblere Haltung in der Frage der Kontrolle

des nordkoreanischen Atomprogramms einnehmen. Auf diese Weise ließe sich das diplomatische Patt im Streit um die Anerkennung des Atomwaffenstatus überwinden, außerdem könnte man politische Handlungsmöglichkeiten gewinnen. Die Forderung nach einer umfassenden nuklearen Abrüstung muss weder die Voraussetzung direkter Gespräche noch das prioritäre Ziel von Verhandlungen sein. Unter dieser Maßgabe wäre es einfacher, militärische Spannungen abzubauen, die Kommunikationskanäle offenzuhalten, den Konflikt zu deeskalieren und den Frieden in Ostasien zu wahren.

Eine solche Politik des Entgegenkommens würde vor allem die Vereinigten Staaten dem Vorwurf aussetzen, »doppelzüngig« zu sein. Schon seit geraumer Zeit kritisieren mehrere Staaten aus dem Mittleren Osten die USA und deren Verbündete, Israels Atomwaffenbesitz stillschweigend zu akzeptieren und das Land damit zu privilegieren. Insbesondere der Iran dürfte es propagandistisch ausschlachten, wenn die Verhandlungspartner von der Abrüstungsforderung an Nordkorea abrücken. In Entgegnung dieser Kritik wäre darauf zu verweisen, dass auf multilateraler Ebene an der Forderung nach nuklearer Abrüstung und nach einer Rückkehr Nordkoreas in den NVV und die IAEO festgehalten wird. Die Rechtsposition bliebe also prinzipiell unverändert.

Ziele eines Dialogs

Die USA haben in der Frage des künftigen Verhandlungsformats bereits Flexibilität signalisiert und direkte Gespräche nicht ausgeschlossen. Auch Nordkorea ist zu Gesprächen bereit, wie Kims Sondergesandter Choe Ryong-hae Ende Mai gegenüber der chinesischen Staatsführung deutlich machte.

Verhandlungen mit Nordkorea können nur in der Gewissheit geführt werden, dass man nicht allzu viele Karten in der Hand hat. Denn einerseits sind die Möglichkeiten des Auslands begrenzt, Nordkorea durch diplomatischen Druck, Sanktionen oder mit militärischen Mitteln zum Einlenken zu bewegen. Andererseits hat Nordkorea viele Optionen, China, Südkorea oder auch den USA Schaden zuzufügen. Daher sollten die USA und mögliche andere Gesprächspartner als Gegenleistung für eine faktische Aufwertung des Nuklearstatus Nordkoreas einen Katalog klarer Forderungen für direkte Gespräche formulieren.

Kurzfristig muss Nordkorea einen Beitrag zur militärischen Deeskalation leisten. Die Wiederinbetriebnahme der gekappten Hotline und weitere Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen sind wichtig, um die Gefahr eines ungewollten Ausbruchs militärischer Feindseligkeiten zu vermindern. So könnten die beteiligten Staaten übereinkommen, Informationen über bevorstehende militärische Manöver oder vielleicht sogar Beobachter auszutauschen. Essentiell wäre zudem eine Verpflichtung Nordkoreas, keine weiteren Atom- und Raketentests durchzuführen. Dadurch ließen sich Fortschritte bei der Operationalisierung der nuklearen Fähigkeiten erschweren.

Die Verpflichtung, sensitive Technologien nicht an Dritte weiterzugeben, muss zwingend zur Voraussetzung für eine faktische Anerkennung der nuklearen Aufrüstung gemacht werden. Nordkorea hat in der Vergangenheit bereits Raketen an den Iran und an Pakistan geliefert, möglicherweise auch Nukleartechnologie an Syrien. Nach wie vor besteht die Gefahr, dass es Nukleartechnologie an weitere Staaten oder sogar an nichtstaatliche Akteure verkauft. Sollte Nordkoreas Status aufgewertet werden, könnte das Regime ein Interesse daran haben, sich als »verantwortungsbewusster« Akteur zu präsentieren.

Wenn es gelänge, bei den Themen Vertrauensbildung, Testmoratorium und Nichtverbreitung konkrete Fortschritte zu erzielen, könnte dies mittelfristig den Einstieg in Gespräche über andere Themen erleichtern, die von beiderseitigem Interesse sind. Um solche Fortschritte nicht zu gefährden, sollte die Nuklearproblematik

zunächst weiterhin ausklammert bleiben. Schon in der Vergangenheit waren Energiefragen, humanitäre Hilfe und Wirtschaftskooperation Gegenstand bi- und multilateraler Abkommen. Das Regime in Pyöngyang erwartete sich dabei vor allem ausländische Hilfe bei der Entwicklung Nordkoreas, die internationale Gemeinschaft wollte in erster Linie menschliches Leid mindern. Künftig sollte es aber auch darum gehen, über konkrete Zusammenarbeit einen Prozess des inneren Wandels zu fördern. Denn eine nachhaltige Lösung der Nordkoreafrage ist wohl erst dann zu erwarten, wenn das Land sich von innen her verändert.

Auf der Basis einer solchen Zusammenarbeit könnten in langfristiger Perspektive auch Fragen der nuklearen Abrüstung thematisiert werden.

Welche Rolle für Europa?

Eine friedliche Entwicklung in Nordostasien ist ein zentrales deutsches und europäisches Interesse. Die Stimme Europas muss dabei auch in Menschenrechtsfragen vernehmbar sein. Bei der Lösung des Nuklearkonflikts mit Nordkorea muss es vorrangig darum gehen, eine militärische – oder gar nukleare – Eskalation abzuwenden, die dramatische humanitäre Folgen hätte. Eine solche Eskalation würde Nordostasien und Europa aufgrund der engen Verflechtungen der Weltwirtschaft in der Substanz treffen. Abgesehen davon beeinflusst der Umgang mit Nordkorea die Fortentwicklung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes. Die Stärkung von NVV und IAEO bleibt indes ein wichtiges Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik.

Bislang war der Einfluss begrenzt, den Europa auf die Ausgestaltung direkter Gespräche über das nordkoreanische Atomprogramm hatte, und dies dürfte sich auch in Zukunft nicht grundsätzlich ändern. Deutschland und die EU haben in der Vergangenheit die Umsetzung des KEDO-Abkommens mit finanziellen Hilfen unterstützt und sollten den an Gesprächen beteiligten Parteien signalisieren, dass sie bereit sind, auch ein neues Abkommen entsprechend zu unterstützen. Bei der weltwirtschaftlichen Integration Nordkoreas, möglicherweise sogar bei der Finanzierung eines Aufbaus Nordkoreas wird Europa auch aus Eigeninteresse eine wichtige Rolle spielen. Vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen mit Vertrauens- und Sicherheitsbildung während des Kalten Krieges kann Deutschland anbieten, die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Lehren mit den regionalen Akteuren zu teilen. Im Sinne eine größeren europäischen Glaubwürdigkeit könnte es auch sinnvoll sein, diesen Wissens- und Erfahrungstransfer gemeinsam mit dem früheren Gegenspieler Russland zu leisten.

Wichtiger aber sind Deutschland und die EU als Akteure im multilateralen Nichtverbreitungsregime. Hier gilt es zu vermeiden, dass globale Bemühungen um die Abrüstung und Kontrolle von Atomwaffen im Zuge einer Lösung des Nuklearkonflikts konterkariert werden. Aus europäischer Sicht darf das Bestreben, Nordkorea entgegenzukommen, nicht auf eine Verletzung internationaler Normen und Regeln hinauslaufen. Nordkorea kann demnach nicht formell als Atomwaffenstaat anerkannt werden. Die irreversible und verifizierbare nukleare Abrüstung Nordkoreas muss das maßgebliche Ziel der internationalen Gemeinschaft bleiben. Jenseits dieser Prinzipien allerdings sollte Europa alle pragmatischen Ansätze zur Entschärfung der Konfrontation auf der koreanischen Halbinsel wirksam unterstützen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

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

ISSN 1611-6364

Zur **chinesischen Nordkoreapolitik** vgl. auch das in Kürze erscheinende **SWP-Aktuell 32/2013** von Nadine Godehardt.