

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Jonas Schneider

Nach Pjöngjangs Kernwaffentest

Die nukleare Nichtverbreitungspolitik der USA
gegenüber Nordkorea

FG3-DP 06
April 2007
Berlin

Inhalt

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Einleitung 3

**Die Verhinderung der Weitergabe von Kernwaffen
durch Nordkorea 3**

**Die Verhinderung einer regionalen
Rüstungsdynamik im Kernwaffenbereich 5**

**Die Stärkung der internationalen
Nichtverbreitungsnorm für Kernwaffen 6**

**Die Denuklearisierung Nordkoreas im Rahmen der
Sechsparteiengespräche 8**

**Fazit: Der strategische Wert einer gestoppten
Kernwaffenrüstung Nordkoreas für die USA 10**

Einleitung

Die Auswirkungen des nordkoreanischen Kernwaffentests vom 9. Oktober 2006 auf das nukleare Nichtverbreitungsregime und die Region Nordostasien werden ganz wesentlich dadurch mitbestimmt, wie die USA auf die Provokation durch Pjöngjang reagieren. Auf Grund der amerikanischen Schlüsselrolle in der nordostasiatischen Sicherheitsarchitektur einerseits sowie den einzigartigen Ressourcen und dem ausgeprägten Willen der USA zur Durchsetzung der nuklearen Nichtverbreitungsnorm andererseits ist eine effektive Eindämmung der potentiell verheerenden Folgen des nordkoreanischen Tests ohne intensives amerikanisches Zutun schlichtweg nicht denkbar. Im Folgenden wird daher der Frage nach der Reaktion der USA auf Pjöngjangs Kernwaffentest nachgegangen.

Die Antwort der Vereinigten Staaten auf Nordkoreas Kernwaffentest wird von zwei strategischen Einschätzungen geleitet: Zum einen sieht Washington die nationale Sicherheit der USA im engeren Sinne – also deren politische Souveränität und territoriale Unversehrtheit – durch nordkoreanische Kernwaffen bis auf Weiteres nicht direkt bedroht. Pjöngjang verfügt nicht über eine getestete, zum Wiedereintritt in die Erdatmosphäre fähige Langstreckenrakete und ist nach Ansicht der US-Geheimdienste noch weit davon entfernt, einen miniaturisierten nuklearen Gefechtskopf zur Bestückung von ballistischen Raketen bauen zu können. Zum anderen hat auch die Sicherheitslage der amerikanischen Verbündeten in der Region, Japan und Südkorea, durch Pjöngjangs Kernwaffentest keinen fundamentalen Wandel erfahren. Nordkorea verfügte bereits vor dem Test über militärische Fähigkeiten, die den Allianzpartnern der USA drastische Schäden zufügen können. Zudem hat sich an der Abschreckungsfähigkeit der amerikanischen Bündnisse gegenüber nordkoreanischen Aggressionen nichts geändert.¹

Angesichts dieser strategischen Rahmenbedingungen war die nukleare Nichtverbreitungspolitik der USA gegenüber Nordkorea nach Pjöngjangs Kernwaffentest durch eine klare Präferenz für nicht-militärische Mittel gekennzeichnet, und sie hat sich dabei auf vier Problembereiche konzentriert: *erstens* die Verhinderung der Weitergabe von Kernwaffen durch Nordkorea, *zweitens* die Verhinderung einer regionalen

Rüstungsdynamik im Kernwaffenbereich, *drittens* die Stärkung der internationalen Nichtverbreitungsnorm für Kernwaffen sowie *viertens* die Denuklearisierung Nordkoreas im Rahmen der Sechsparteiengespräche.

Die Verhinderung der Weitergabe von Kernwaffen durch Nordkorea

In Ermangelung einer direkten Bedrohung amerikanischen Territoriums durch nordkoreanische Kernwaffen stellt aus Sicht der Bush-Administration das Risiko der Weitergabe von ganzen Kernwaffen oder einzelner ihrer Bestandteile an andere Staaten oder gar nicht-staatliche Akteure die größte von Nordkoreas Nuklearprogramm ausgehende Bedrohung für die Sicherheit der Vereinigten Staaten dar. Dieser Gefährdung ist die US-Administration mit einer Doppelstrategie begegnet: Zum einen hat sie versucht, nordkoreanische Proliferationsaktivitäten mit der Androhung schwerwiegender Vergeltungsmaßnahmen abzuschrecken. Zum anderen hat sich Washington intensiv darum bemüht, aktive Maßnahmen gegen die Verbreitung nordkoreanischer Massenvernichtungswaffen zu stärken.

Unmittelbar nach Pjöngjangs Kernwaffentest hat Präsident Bush mit Blick auf Nordkorea deutlich gemacht, dass die USA eine Weitergabe von Kernwaffen, spaltbarem Material oder sensitiven Technologien an andere Nationen oder nicht-staatliche Akteure als eine ernsthafte Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA betrachten würden. In diesem Fall, so Bush, würde Pjöngjang für jegliche Konsequenzen seiner Proliferationsaktivitäten von Washington voll zur Verantwortung gezogen werden.² Damit hat der US-Präsident eine „rote Linie“ gezogen, mit deren Überschreiten durch Pjöngjang die amerikanische Festlegung auf eine nicht-militärische Lösung der nordkoreanischen Nuklearfrage hinfällig wird. Diese Äußerung des US-Präsidenten bedeutet eine signifikante Erweiterung herkömmlicher amerikanischer Abschreckungspolitik im Bereich von Kernwaffen. Es ist nicht mehr nur der Einsatz dieser Waffen gegen die USA oder deren Verbündete, für den weit reichende Vergeltungsmaßnahmen angedroht werden. Nunmehr wird auch die Weitergabe von nuklearen Waffen oder Materialien an Dritte – zumindest dann, wenn der Empfänger damit

¹ Vgl. Alan D. Romberg, *The Role of the United States in the Future of Northeast Asia in the Wake of the North Korean Nuclear Test*, paper presented to the Asia Foundation Conference »The North Korean Nuclear Test and the Future of Northeast Asia«, 04.12.2006, Washington, D.C.

² Vgl. White House, *President Bush's Statement on North Korea Nuclear Test*, 09.10.2006, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/print/20061009.html>> (eingesehen am 09.10.2006).

die Vereinigten Staaten oder deren Bündnispartner attackiert – zu einer Handlung erklärt, die von Washington umfassend vergolten werden kann.

Anhand dieser weiter gefassten Abschreckungspolitik der USA erhöht sich das Risiko für den zur nuklearen Proliferation bereiten Staat enorm. Denn mit der Weitergabe von Kernwaffen und nuklearem Material geht im Hinblick auf deren endgültige Verwendung unweigerlich ein Kontrollverlust auf Seiten des Proliferateurs einher, der nunmehr in letzter Konsequenz zu einer militärischen Beseitigung des proliferationswilligen Regimes durch die USA führt. Die Weitergabe von Kernwaffen und nuklearen Materialien an Terrororganisationen oder andere nicht-staatliche Akteure birgt dabei für den Proliferateur eine besonders große Gefahr, da sich diese Gruppen in Ermangelung eines eigenen Territoriums der Abschreckung entziehen.

Damit die von US-Präsident Bush mit Blick auf die Proliferation an Dritte gezogene „rote Linie“ ihre abschreckende Wirkung gegenüber Pjöngjang nicht verfehlt, muss sie glaubwürdig sein. Da an der militärischen Fähigkeit der Vereinigten Staaten zu Vergeltungsschlägen gegen Nordkorea kein Zweifel bestehen kann, kommt es für Washington in erster Linie darauf an, die politische Entschlossenheit der USA zu einem derartigen Vorgehen gegenüber Pjöngjang glaubhaft zu machen. In diesem Sinne hat das US-Verteidigungsministerium verlautbaren lassen, dass es die politische Hemmschwelle für militärische Zwangsmaßnahmen gegen Nordkorea nach Pjöngjangs Kernwaffentest als deutlich niedriger erachtet als zuvor und deshalb die Planungen für konventionelle Militärschläge gegen Nordkoreas Nuklearkomplex in Yongbyun und das Testgelände in Kilchu stark beschleunigt hat.³

Um eine Entscheidung für militärische Vergeltungsschläge zu legitimieren, bedarf es aber der Fähigkeit, Nordkorea als Ausgangspunkt nuklearer Proliferation zu überführen. Zwei Vorgänge sind für einen solchen Nachweis, die nukleare Attribution, nötig: Zunächst muss das beim Einsatz einer Kernwaffe oder einer „schmutzigen“ Bombe freigesetzte radioaktive Material mithilfe von Techniken der nuklearen Forensik gesammelt und mit Blick auf die Ausprägung bestimmter Merkmale analysiert werden. Im zweiten Schritt gilt es, das Material anhand der spezifischen Ausprägung der Merkmale und unter Zuhilfenahme weiterer Informationen einem staatlichen Nukleararsenal

³ Vgl. Bill Gertz, »U.S. speeds attack plans for North Korea«, in: *Washington Times*, 03.11.2006.

eindeutig zuzuordnen. Ein solches Verfahren ist äußerst anspruchsvoll. Dennoch muss Pjöngjang mit einem Nachweis seitens der USA rechnen. Das Pentagon unterhält seit 2005 einen Expertenstab, der gezielt daran arbeitet, Washingtons Fähigkeiten im Bereich der nuklearen Attribution voranzutreiben.⁴ Technologische Unterstützung erhält dieser Stab seit Anfang Oktober 2006 durch das *National Technical Nuclear Forensics Center*. Das für eine Überführung Nordkoreas benötigte nukleare Vergleichsmaterial könnte die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) bereitstellen, die infolge ihrer bis Ende 2002 in Yongbyun durchgeführten Inspektionen über die entsprechenden Proben verfügt. Da die proliferationsbezogene Abschreckungspolitik gegenüber Nordkorea ihre Wirksamkeit erst dadurch erhält, dass Pjöngjang tatsächlich mit einer Überführung durch die USA rechnet, bemühte sich die Bush-Administration nach Pjöngjangs Kernwaffentest dann auch, die bis dahin geheimen oder nur in Expertenkreisen beachteten Anstrengungen und Fähigkeiten der USA auf dem Gebiet der nuklearen Forensik und Attribution stärker an die Öffentlichkeit zu bringen.⁵

Für den Fall, dass diese weit gefasste Abschreckung seitens der USA gegenüber Pjöngjang versagt, setzt die Bush-Administration auf eine Stärkung aktiver Maßnahmen zur Verhinderung nordkoreanischer Proliferation. Im Zentrum dieser Bemühungen steht die 2003 von den USA gestartete *Proliferation Security Initiative* (PSI). Im Rahmen der PSI kooperieren Staaten, um den Handel mit Massenvernichtungswaffen, ihren Komponenten sowie Trägersystemen mithilfe von Interdiktionen im Einklang mit nationalem und internationalem Recht zu unterbinden. In die gleiche Richtung zielen die beiden Komponenten des amerikanischen *Second Line of Defense* (SLD) Programms: das 1998 begonnene *SLD Core Program* sowie die 2003 gestartete *Mega-ports Initiative*. Deren Ziel besteht darin, weltweit an bedeutenden Grenzübergängen und Güterhäfen Detektoren anzubringen, um geschmuggelte radioaktive Materialien aufzuspüren und aus dem Verkehr zu ziehen.

Für die abschreckende Wirkung dieser Maßnahmen zur Verhinderung von Proliferation sind wiederum die Fähigkeiten der USA bei der nuklearen Attribution

⁴ Vgl. William J. Broad, »New Team Plans to Identify Nuclear Attackers«, in: *New York Times*, 02.02.2006.

⁵ Vgl. Jon Fox, »D.P.R.K. Test Spurs U.S. to Discuss Nuclear Attribution«, *Global Security Newswire*, 20.10.2006, <http://www.nti.org/d_newswire/issues/2006/10/20/c3c7d926-2712-4b54-9191-ce46016f730a.html> (eingesehen am 24.10.2006).

bedeutsam. Ausschlaggebend für ihre Effektivität ist aber die Bereitschaft relevanter Staaten, sich daran zu beteiligen. Die fehlende Mitwirkung von Peking und Seoul hat das Potential der PSI mit Blick auf Nordkorea von Beginn an ungenutzt gelassen. Da deren Hoheitsgebiete und -gewässer für eine Kontrolle der von Nordkorea ausgehenden Transportrouten von enormer Bedeutung sind, vermindert die Nichtbeteiligung von China und Südkorea deutlich die Chancen, Nordkorea bei Proliferationsaktivitäten zu ertappen.

Diese Schwäche der PSI beabsichtigten die USA mithilfe der Resolution 1718, mit der der VN-Sicherheitsrat auf Pjöngjangs Kernwaffentest reagierte, zu beseitigen. Im Zusammenhang mit dem in der Resolution enthaltenen Embargo für Rüstungs- und Luxusgüter gegen Nordkorea versuchte Washington, China und Südkorea (sowie alle anderen VN-Mitgliedstaaten) zur Inspektion des gesamten Güterverkehrs von und nach Nordkorea, der über ihre Hoheitsgebiete und -gewässer abgewickelt wird, zu verpflichten. Infolge chinesischen Widerstandes enthält die Resolution aber keine Verpflichtung, sondern nur eine völkerrechtlich nicht bindende Aufforderung, solche Inspektionen durchzuführen. Zudem hat es Peking abgelehnt, sich an Interdiktoren in internationalen Gewässern zu beteiligen oder solche Maßnahmen in seinen Hoheitsgewässern zuzulassen. Auch das Drängen der USA gegenüber Seoul, sich angesichts des erhöhten Problemdrucks doch noch an der PSI zu beteiligen, blieb auf Grund von Ängsten der südkoreanischen Regierung vor einer eskalierenden Reaktion Pjöngjangs erfolglos.⁶

Über die PSI hinaus übte die Bush-Administration Druck auf die Staaten Nordostasiens aus, sich an den Programmen zur Detektion radioaktiver Materialien zu beteiligen.⁷ Im Vergleich zur PSI waren die amerikanischen Überzeugungsversuche dabei erfolgreicher. Im November 2006 traf Peking mit Washington eine Übereinkunft, sich an der *Megaports Initiative* zu beteiligen und die Spezialdetektoren an chinesischen Häfen zu installieren. Zudem startete die US-Administration im Dezember 2006 die *Secure Freight Initiative*. Bei diesem Programm werden die aus der Detektion auf radioaktive Materialien generierten Daten mit Bildern der Fracht, die durch spezielle Scanner gewonnen wer-

den, integriert. In der Region gelang es den USA, eine Teilnahme von Singapur und dem bedeutenden südkoreanischen Containerhafen Busan zu bewirken.

Die Verhinderung einer regionalen Rüstungsdynamik im Kernwaffenbereich

Die in Washington gehegte Befürchtung, ein (offiziell) über Kernwaffen verfügendes Nordkorea könnte nacheinander bei Japan, Südkorea und möglicherweise sogar bei Taiwan die Kosten-Nutzen-Kalküle ihres Kernwaffenverzichts derart verändern, dass diese Staaten beginnen, sich eigene Kernwaffen zu verschaffen, ist einerseits nichtverbreitungspolitischer Natur. Ein Austritt aus dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von drei Demokratien, die zu den weltweit bedeutendsten Industrienationen zählen, dürfte die Attraktivität des Vertrages und damit eines völkerrechtlich verbindlichen Kernwaffenverzichts insbesondere für diejenigen anderen Nichtkernwaffenstaaten vermindern, die technisch ohne Weiteres in der Lage sind, selbst Kernwaffen zu entwickeln.

Die amerikanische Sorge um eine durch Nordkorea induzierte Proliferationskette in Nordostasien ist aber auch strategischen Erwägungen geschuldet. Eine traditionelle Prämisse amerikanischer Weltpolitik ist das Interesse, in Ostasien Stabilität zu gewährleisten und dabei die Herausbildung eines regionalen Hegemons zu verhindern.⁸ Die Handlungsgrundlage zur Verfolgung dieses Interesses bilden vor allem die bilateralen Sicherheitspartnerschaften der USA mit Südkorea und Japan. Dabei erwächst der Einfluss Washingtons innerhalb der Allianzen auch aus dem Grad der sicherheitspolitischen Abhängigkeit Japans und Südkoreas von den USA. Eine Revision des Kernwaffenverzichts Tokios und Seouls würde diese Beziehungsmuster dahingehend modifizieren, dass Japan und Südkorea in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik größere Unabhängigkeit von den USA erlangten. Eine Japan und Südkorea ergreifende regionale Rüstungsdynamik im Kernwaffenbereich hätte damit erhebliche negative Konsequenzen für die Ordnungspolitik der USA in Ostasien: Infolge der Nuklearrüstung verlöre das ohnehin von zahllosen Konflikten, historischen Antagonismen, nationalistischen Spannungen und konventionellen Rüstungsdynamiken geprägte Nordostasien

⁶ Vgl. Mark J. Valencia, *Maritime Interdiction of North Korean WMD Trade: Who Will Do What?*, The Nautilus Institute: Policy Forum Online 06-98A, 03.11.2006, <<http://www.nautilus.org/fora/security/0698Valencia.html>> (eingesehen am 04.11.2006).

⁷ Vgl. Thom Shanker, »Rice to Urge Radiation Inspection to Thwart North Korea«, in: *New York Times*, 18.10.2006.

⁸ Vgl. Peter Rudolf, *Die USA und der Aufstieg Chinas. Die Strategie der Bush-Administration*, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 9, Berlin 2006, S. 10.

wahrscheinlich zusätzlich an Stabilität. Zugleich besäßen die USA geringere Möglichkeiten als zuvor, um die instabiler gewordenen strategischen Verhältnisse in Nordostasien steuern und dabei die Entstehung eines regionalen Hegemons verhindern zu können.

Eine Nuklearrüstung Japans hätte für Washington auch dann negative Folgen, wenn es nicht zu einer Proliferationskette käme. Neben einer Schwächung der amerikanisch-japanischen Allianz würde ein japanischer Drang nach Kernwaffen in der Region unweigerlich Erinnerungen an Japans expansionistische Vergangenheit wecken, die Südkorea endgültig von Japan entfremden würden und Seoul auf Kosten des amerikanischen Einflusses in Nordostasien sehr wahrscheinlich stärker an China heranrücken ließen.⁹

Die am Tag nach Pjöngjangs Kernwaffentest von der amerikanischen Außenministerin Rice zum Ausdruck gebrachte Sorge, japanische Kernwaffenambitionen könnten eine nukleare Rüstungsdynamik in der Region nach sich ziehen, zeigte das Bewusstsein für diese Szenarien in den Reihen der US-Administration. Hieraus resultierten intensive Bemühungen, die Allianzen mit Japan und Südkorea zu bekräftigen, um einen Bedarf an zusätzlicher Sicherheit gar nicht erst entstehen zu lassen. Zügig bestätigte Präsident Bush die Sicherheitsgarantien für die ostasiatischen Verbündeten. Mochte die eilige Versicherung durch Premierminister Abe, Japan strebe keine Kernwaffen an, auch verbindlich gewesen sein, die Unterstützung des japanischen Außenministers Aso für die in Tokios sicherheitspolitischen Kreisen geführte Diskussion über eine eigene nukleare Option sorgte weiterhin für Ungewissheit. Auf ihrer Reise durch Nordostasien wenig später betonte Rice daher gegenüber den Regierungen in Tokio und Seoul, dass die USA zu ihren Bündnisverpflichtungen stünden – und zwar, so Rice, „in vollem Umfang“. ¹⁰ Mit diesem deutlichen Hinweis auf die fortwährende Gültigkeit des amerikanischen Nuklearschirms für Japan und Südkorea beabsichtigte Washington, tatsächliche und vermeintliche Sicherheitsdilemmata seiner Verbündeten abzuschwächen und

⁹ Vgl. Dennis P. Halpin, *After the Bomb Was Over: Coordinating Proliferation Strategy in Northeast Asia Following the North Korean Nuclear Test*, Institute for Corean-American Studies: ICAS Special Contribution 2006-1012-DPH, 12.10.2006, <<http://www.icasinc.org/2006/20061/20061dph.html>> (eingesehen am 04.11.2006).

¹⁰ The Honorable Condoleezza Rice, *U.S. Policy in Northeast Asia*, Heritage Foundation: The 2006 B.C. Lee Lecture, 30.10.2006, <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bclee11.cfm>> (eingesehen am 02.11.2006).

damit jenen Argumenten, die einer eigenen Kernwaffenoption zum Zwecke der Abschreckung Nordkoreas das Wort redeten, die Grundlage zu entziehen. Um die von ihr getätigten Zusagen zu untermauern, konnte Rice auf die nach dem Kernwaffentest vorgenommene Aufstockung der amerikanischen Nuklearstreitkräfte in Asien verweisen.¹¹ Japans Außenminister Aso erklärte daraufhin rasch, dass für sein Land keine Notwendigkeit bestünde, sich Kernwaffen zuzulegen.¹²

Angesichts einer in den letzten Jahren strapazierten amerikanisch-südkoreanischen Allianz ließen sich die Sicherheitsbedenken des südkoreanischen Militärs im Hinblick auf Nordkoreas Kernwaffen auch nach der Bekräftigung der amerikanischen Bündnistreue durch Rice und der Erklärung des japanischen Außenministers nicht hinreichend zerstreuen. Um nicht auf Seiten Seouls weiteren Befürchtungen einer sicherheitspolitischen Entkopplung der USA von Südkorea Vorschub zu leisten, machte Washington Konzessionen. Bei den alljährlichen Sicherheitskonsultationen beider Regierungen konnte Südkoreas Delegation gegen den Willen des Pentagons durchsetzen, dass die im Abschlusskommunique enthaltene Formulierung zur Bekräftigung des amerikanischen Nuklearschirms für Südkorea erstmals seit Gründung der Allianz qualitativ verstärkt wurde: Mit Blick auf die Verteidigung Südkoreas gegen die nordkoreanische Bedrohung mit Kernwaffen erhielt Seoul explizit die Zusage einer „umgehenden Unterstützung“ durch die USA.¹³

Die Stärkung der internationalen Nichtverbreitungsnorm für Kernwaffen

Über die Nachbarstaaten Nordkoreas hinausgehend galt die Sorge der Bush-Administration den Auswirkungen des nordkoreanischen Kernwaffentest auf die internationalen Bemühungen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in anderen Regionen. Nordkorea ist der erste Staat, der zunächst dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag beigetreten ist und damit völkerrechtlich verbindlich auf Kernwaffen verzichtet hat, dann aber an den Vertragsbestimmungen vorbei im Geheimen nuklearwaffenfähiges Material produziert

¹¹ Vgl. Gertz, »U.S. speeds attack plans for North Korea« (wie Fn. 2).

¹² Vgl. Thom Shanker/ Norimitsu Onishi, »Japan Assures Rice That It Has No Nuclear Intentions«, in: *New York Times*, 19.10.2006.

¹³ Vgl. »U.S. pledges „immediate support“ of South Korea in defense statement«, *Associated Press*, 21.10.2006.

hat, später aus dem Vertrag ausgetreten ist und schließlich eine Kernwaffe gezündet hat. Das Ausbleiben einer unmissverständlichen Antwort der internationalen Gemeinschaft auf das Verhalten Pjöngjangs käme einer Anerkennung Nordkoreas als Nuklearmacht gleich. Dies könnte, so die Befürchtung (nicht nur) auf Seiten der Bush-Administration, die Norm der nuklearen Nichtverbreitung und damit den Kern des NVV derart schwächen, dass weitere Vertragsstaaten den von Nordkorea beschrittenen Weg einschlagen. Eine solche Entwicklung zu verhindern, wäre außerordentlich schwierig, denn die Nachahmer Pjöngjangs könnten sich auf den nordkoreanischen Präzedenzfall berufen. Washingtons Augenmerk gilt dabei insbesondere Iran, der allem Anschein nach bestrebt ist, dem Beispiel Nordkoreas zu folgen. Teheran hat sich mit Blick auf sein Nuklearprogramm in der Vergangenheit mehrfach am Konfliktverhalten Nordkoreas orientiert und dürfte auch diesmal die internationale Reaktion auf Pjöngjangs Kernwaffentest genaustens verfolgen.¹⁴

Vor diesem Hintergrund drängte die Bush-Administration darauf, die internationale Gemeinschaft dürfe Nordkoreas Provokation nicht nur mit Worten verurteilen. Das Kosten-Nutzen-Kalkül nuklearer Aspiranten wie Iran, so die Überlegung, könne nur dann beeinflusst werden, wenn Pjöngjangs Vorgehensweise von der internationalen Gemeinschaft rasch und einhellig mit für Nordkorea schmerzlichen VN-Sanktionen beantwortet würde. Dementsprechend agierte die US-Delegation in den Verhandlungen des Sicherheitsrats von Beginn an als die treibende Kraft. Sie brachte noch am Tag des nordkoreanischen Tests einen Resolutionsentwurf ein, der eine scharfe Verurteilung von Pjöngjangs Verhalten sowie weit reichende Sanktionen vorsah und der fortan die Arbeitsgrundlage bildete.

In den Verhandlungen im VN-Sicherheitsrat schälte sich für die US-Politik jedoch die schwierige Situation heraus, einerseits eine möglichst schnelle Verabschiedung einer Sanktionsresolution anzustreben, andererseits aber keine Abstriche bei den Forderungen und Maßnahmen gegen Pjöngjang machen zu wollen. Die USA verhandelten dabei auch in dem Bewusstsein, mit der Resolution gegen Nordkorea einen möglichst hohen Standard setzen zu müssen, um in den darauf folgenden Verhandlungen des Sicherheitsrats über erste Sanktionen gegen Iran wegen dessen Urananreicherungsaktivitäten überhaupt wirkungsvolle Maßnahmen

erreichen zu können. Da Iran im Gegensatz zu Nordkorea nicht aus dem NVV ausgetreten ist, keine Kernwaffe gezündet hat und Teheran bislang nicht nachgewiesen werden konnte, an einer militärischen Nutzung des nuklearen Brennstoffkreislaufes zu arbeiten, könnten die USA bei VN-Sanktionen gegen Iran, so die Einschätzung auf Seiten der Bush-Administration, wahrscheinlich keinen Konsens über Maßnahmen von ähnlicher Strenge wie gegen Nordkorea herstellen.¹⁵

Mit zunehmender Verhandlungsdauer wurde aber von amerikanischer Seite die Durchsetzung von Maximalforderungen der Demonstration zügiger Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft bei Verstößen gegen die nukleare Nichtverbreitungsnorm nachgeordnet. Die USA verzichteten auf die Etablierung konkreter Fristen für Pjöngjang und machten insbesondere bei den Inspektionen nordkoreanischer Im- und Exporte Konzessionen. Außerdem schlossen sie mit Verweis auf Artikel 41 der VN-Charta militärische Zwangsmaßnahmen verbindlich aus. Als eine Notwendigkeit, die nicht Teil der Verhandlungsmasse sein könne, betrachtete der amerikanische VN-Botschafter Bolton hingegen die besondere Stigmatisierung des Kernwaffentests durch die Anwendung von Kapitel 7 der VN-Charta.¹⁶ Durch den Bezug auf diesen Teil der Charta wurde Nordkoreas Test formal als eine Bedrohung für den Frieden und die internationale Sicherheit kategorisiert, die zwingend durch Sanktionen des Sicherheitsrats zu beantworten ist. Dass es der Bush-Administration binnen Wochenfrist gelungen ist, die Unterstützung von Russland und China für die Resolution 1718 zu gewinnen, ist beachtlich. Denn seit Washington im Fall der Resolution 1441 die Anwendung von Kapitel 7 später als Freibrief für eine militärische Intervention im Irak interpretiert hatte, zeigen sich Moskau und Peking stets äußerst skeptisch, wenn die Bush-Administration auf eine rasche Verabschiedung einer Kapitel-7-Resolution drängt.

Bemerkenswert ist zudem die in der VN-Resolution 1718 enthaltene Forderung des Sicherheitsrats, Nordkorea müsse sich, auch ohne formal Mitglied des NVV zu sein, faktisch wie ein Nichtkernwaffenstaat im Rahmen des Vertrags verhalten. Da diese Forderung durch den Bezug zu Kapitel 7 völkerrechtlich verbindlich ist, sendet die Resolution das klare Signal, dass ein Nicht-

¹⁴ Vgl. Mark Fitzpatrick, »Iran and North Korea: The Proliferation Nexus«, in: *Survival* 48 (Spring 2006) 1, S. 61-80, hier S. 66-68.

¹⁵ Vgl. Glenn Kessler/ Dafna Linzer, »Rice Trip to Push Full Sanctions for N. Korea«, in: *Washington Post*, 17.10.2006.

¹⁶ Vgl. Warren Hodge/ David E. Sanger, »The North Korean Challenge: China and Russia Stall Sanctions on North Korea«, in: *New York Times*, 13.10.2006.

kernwaffenstaat diesen Status auch durch seinen Austritt aus dem NVV keinesfalls ablegen kann.¹⁷

Die Denuklearisierung Nordkoreas im Rahmen der Sechsparteiengespräche

Die von der Bush-Administration ergriffenen Maßnahmen zur Verhinderung der Weitergabe von Kernwaffen und nuklearen Materialien durch Nordkorea, zur Abwendung einer nuklearen Rüstungsdynamik in der Region und zur Stärkung der nuklearen Nichtverbreitungsnorm zeigen ihr Bemühen, die potentiell verheerenden Folgewirkungen des nordkoreanischen Kernwaffentests zu minimieren. Im Rahmen dieser Bestrebungen besitzen die USA den größten Einfluss bei der Verhinderung einer Dynamik, aus der weitere Kernwaffenstaaten in Nordostasien hervorgehen könnten. Solange Washington in Japan, Südkorea und Taiwan keine fundamentalen Zweifel an den amerikanischen Sicherheitsgarantien aufkommen lässt, stellen die mit einer Entwicklung von Kernwaffen gegen den Willen der USA verbundenen Kosten für Tokio, Seoul und Taipei eine unüberwindbare politische Hürde dar.¹⁸

Im Gegensatz dazu kann die Bush-Administration eine weit gehende Beseitigung der Risiken einer Weitergabe nuklearer Waffen oder Materialien und einer Schwächung der Nichtverbreitungsnorm durch Pjöngjang nicht erreichen, ohne eine Denuklearisierung Nordkoreas anzustreben. Zwar ist es bisher mit Südafrika erst ein einziges Mal gelungen – und das unter sehr speziellen Rahmenbedingungen, nämlich dem Ende des Apartheidregimes –, einen Staat, der selbst Kernwaffen entwickelt hat, davon zu überzeugen, freiwillig auf sein nukleares Arsenal zu verzichten. Entsprechende Bemühungen sind aber unerlässlich. Denn ob Nordkorea wirklich von der Weitergabe nuklearer Waffen und Materialien abgeschreckt werden kann, ist fraglich, und auch gestärkte Maßnahmen zur aktiven Verhinderung solcher Aktivitäten können keinen hinreichenden Schutz bieten, sollte Pjöngjang tatsäch-

lich zur nuklearen Proliferation entschlossen sein.¹⁹ Außerdem würde das Ausbleiben von Denuklearisierungsanstrengungen – zumal von Seiten der USA – die faktische Anerkennung Nordkoreas als Kernwaffenstaat mit den erwähnten Konsequenzen für die nukleare Nichtverbreitungsnorm und den NVV bedeuten.

Vor dem konkreten Hintergrund dieser Überlegungen hat die Bush-Administration nach Pjöngjangs Kernwaffentest als Hauptziel ihrer Nordkoreapolitik weiterhin die vollständige und verifizierbare Abrüstung aller nordkoreanischen Kernwaffenprogramme verfolgt.²⁰ Um dieses Ziel zu erreichen, hat Washington, wie zuvor, auf eine „Strategie der zwei Wege“ gesetzt, die Nordkorea vor die Wahl stellen soll: Solange Pjöngjang auf dem Pfad der nuklearen Rüstung verbleibt, wird dies von Seiten der USA mit einer Politik der Sanktionen und der Isolation bestraft. Gleichzeitig hat die US-Administration die Tür zu Verhandlungen nicht zugeschlagen und Nordkoreas Führung einen alternativen Weg in Aussicht gestellt. Sollte Pjöngjang zu den Sechsparteiengesprächen zurückkehren und verifizierbar auf alle Kernwaffenprogramme verzichten, werde es dafür – gemäß der Gemeinsamen Erklärung aller sechs Parteien vom September 2005 – Sicherheitsgarantien, eine Normalisierung seiner Beziehungen zu den USA sowie umfangreiche ökonomische Unterstützung erhalten. Mit Blick auf das Format einer solchen Verhandlungslösung blieb die Administration bei ihrer Festlegung auf die Sechsparteiengespräche, um mithilfe der regionalen Akteure, so die Überlegung, den Einfluss auf Pjöngjang zu maximieren.

Im Rahmen dieser Strategie hat die Bush-Administration nach dem Kernwaffentest versucht, den qualitativen Unterschied zwischen den zwei Optionen zu vergrößern, um Pjöngjang dazu zu bewegen, den Weg in Richtung einer Denuklearisierung einzuschlagen. Dabei hat Washington zunächst darauf fokussiert, die Kosten zu erhöhen, die Nordkorea für den von ihm verfolgten Kurs der nuklearen Rüstung zu zahlen hätte. Der Erfolg dieser Bemühungen blieb aber begrenzt. Zwar ist es anhand der einstimmigen Verabschiedung der VN-Resolution 1718 gelungen, Pjöngjang diplomatisch noch weiter zu isolieren. Für die angestrebte Aufwertung der PSI in der Region fehlte den

¹⁷ Vgl. Andreas L. Paulus/ Jörn Müller, »Security Council Resolution 1718 on North Korea's Nuclear Test«, in: *American Society of International Law Insights*, 10 (2006) 29, <<http://www.asil.org/insights/2006/11/insights061103.html>> (eingesehen am 16.01.2007).

¹⁸ Vgl. Christopher W. Hughes, »North Korea's Nuclear Weapons: Implications for the Nuclear Ambitions of Japan, South Korea, and Taiwan«, in: *Asia Policy*, No. 3 (January 2007), S. 75-104 (Advanced Draft).

¹⁹ Vgl. Michael A. Levi, »Uncontainable: North Korea's Loose Nukes«, in: *The New Republic*, 26.05.2003, S. 11.

²⁰ Vgl. R. Nicholas Burns, Under Secretary of State for Political Affairs, *U.S. Policy Toward North Korea*, Testimony to the House International Relations Committee, 16.11.2006, <<http://www.state.gov/p/us/rm/2006/76178.htm>> (eingesehen am 28.11.2006).

USA aber die Unterstützung Chinas und Südkoreas. Auch die Forderung, Peking und Seoul müssten ihre Stellung als Nordkoreas Haupthandelspartner nutzen, um über das durch die VN-Resolution verhängte Embargo für Rüstungs- und Luxusgüter hinaus den wirtschaftlichen Druck auf Pjöngjang zu erhöhen, fand nicht den von der Bush-Administration gewünschten Zuspruch. Seoul verweigerte sich Washingtons Sichtweise, die von Südkorea vorangetriebenen Projekte eines Industrieparks und einer Tourismuszone in Nordkorea lieferten Pjöngjang einzig die nötigen Devisen für seine Kernwaffen- und Raketenrüstung und müssten deshalb suspendiert werden. Ebenso zeigte sich China nicht gewillt, seine für Nordkoreas wirtschaftliches Überleben unerlässlichen Rohöllieferungen und Nahrungsmittelhilfen derart einzuschränken, dass Pjöngjang in der Nuklearfrage kapitulieren müsste. Peking setzte Nordkoreas Führung nur solange unter Druck, bis sie sich bereit erklärte, ohne Vorbedingungen zu den Sechsparteiengesprächen zurückzukehren. Ausschlaggebend dafür war aber nicht amerikanisches Drängen. Washington wurde vielmehr zum Nutznießer chinesischer Sorgen, Nordkoreas provokatives Verhalten könnte Nordostasien destabilisieren und Chinas Rivalen Japan eine willkommene Begründung liefern, um sich eigene Kernwaffen zu verschaffen.²¹

Washington scheiterte aber nicht nur bei dem Versuch, die Kosten für Nordkoreas nuklearen Rüstungskurs signifikant zu erhöhen, sondern bot zudem keine Anreize für eine Denuklearisierung, die nicht bereits in der Gemeinsamen Erklärung von 2005 enthalten waren. Vor allem jedoch weigerte sich die Bush-Administration, ihre Haltung gegenüber den bis 2005 getätigten Geschäften der Banco Delta Asia (BDA) in Macao mit Nordkorea zur Disposition zu stellen. Der seit September 2005 lange Zeit ohne Vorlage von Beweisen vom US-Finanzministerium vertretene Standpunkt, diese Geschäftsbeziehungen seien ausnahmslos krimineller Natur gewesen und würden daher einen Ausschluss der BDA vom Finanzmarkt der USA rechtfertigen, hatte eine Dynamik in Gang gesetzt, die zu einer weit gehenden Isolation Nordkoreas in der internationalen Finanzwelt geführt hat. Mit der Entkopplung dieses Sachverhalts von der Nuklearfrage verzichtete Washington darauf, denjenigen Gegenstand in die Verhandlungsmasse einzubeziehen, an dem Pjöngjang das mit Abstand größte Interesse zeigte. In der Folge blieb der Anreiz für Nordkorea, eine strategische Ent-

scheidung zugunsten seiner Denuklearisierung zu treffen, unverändert gering.²² Mehr noch: Obwohl die Bush-Administration im Vorfeld der Sechsparteiengespräche vom Dezember ihr Ziel für die Verhandlungsrunde auf ein unterhalb der strategischen Denuklearisierungsentscheidung angesiedeltes Einfrieren des Nuklearprogramms reduziert hatte, weigerte sich Nordkorea mit Verweis auf die Haltung der USA in der BDA-Frage, diesen Schritt auch nur offiziell zu diskutieren.

Im Ergebnis wurde nicht nur die Gesprächsrunde in Ermangelung von Fortschritten abgebrochen. Darüber hinaus haben nach dem Ende der Verhandlungen die von Pjöngjang mit der unveränderten BDA-Politik Washingtons begründete Drohung, seine nukleare Rüstung zu intensivieren, und die gleichzeitig einsetzende Diskussion über Anzeichen für weitere nordkoreanische Kernwaffentests der US-Administration die Alternative zu einer Modifizierung ihres Verhandlungsangebots aufgezeigt. Diese Aussichten beförderten nach langjähriger Ablehnung schlagartig die Bereitschaft der Bush-Administration, erstmals außerhalb des Pekinger Sechsparteienformats informelle bilaterale Gespräche mit Nordkorea aufzunehmen. Die Beratungen der Verhandlungsführer beider Länder im Januar in Berlin legten dann die Grundlage für das bei den jüngsten Sechsparteiengesprächen ausgearbeitete und am 13. Februar 2007 verkündete Abkommen.²³

Diese Vereinbarung zeigt, welche Veränderungen an der US-Position nach den inneradministrativen Kräfteverschiebungen infolge der *Midterm Elections* vom November möglich wurden, um ein erneutes Aufbrechen der Spannungen in Nordostasien zu unterbinden: Die Bush-Administration hat Pjöngjang mit der zuvor verweigerten „Lösung“ der BDA-Frage den entscheidenden zusätzlichen Anreiz zugestanden, um in den Gesprächen über die Nuklearfrage voranzukommen. Washington hat dabei zunächst gegenüber den Behörden in Macao die legalen Geschäfte der BDA mit Pjöngjang als solche deklariert und so die generelle Stigmatisierung von Transaktionen mit Nordkorea aufgehoben. Schließlich hat die US-Administration sogar öffentlich Nordkoreas Forderung nachgegeben, alle bei der BDA eingefrorenen Gelder – selbst jene, die nachweislich kriminellen Ursprungs sind – zur Rückgabe an Nordkorea freizugeben. Im Gegenzug erhielten die USA von Pjöngjang lediglich eine einzige Konzession: ein von

²¹ Vgl. Roger Cohen, »Nuclear aftershocks keep China envoys busy«, in: *International Herald Tribune*, 06.12.2006.

²² Vgl. Joel S. Wit, »Enhancing U.S. Engagement with North Korea«, in: *The Washington Quarterly*, 30 (Spring 2007) 2, S. 53-69, hier S. 55 (Draft Version).

²³ Vgl. Jim Yardley, »Private Talks Held in Berlin Spurred Sides to Reach Deal«, in: *New York Times*, 14.02.2007.

der IAEA verifiziertes Einfrieren des nordkoreanischen Programms zur Produktion von waffenfähigem Plutonium. Weitere Zugeständnisse Nordkoreas werden nur angekündigt, aber nicht konkret festgeschrieben. Damit wird Pjöngjang durch die Vereinbarung in keiner Weise gezwungen, eine strategische Entscheidung bezüglich seiner Denuklearisierung zu treffen, denn das bloße Einfrieren des Programms ist voll reversibel.

Fazit: Der strategische Wert einer gestoppten Kernwaffenrüstung Nordkoreas für die USA

Wenngleich das Abkommen vom 13. Februar wichtige Fragen offen lässt, hat das Einfrieren des nordkoreanischen Programms zur Plutoniumproduktion aus Sicht der USA strategischen Wert: Da sein vermutetes zweites Nuklearprogramm zur Herstellung von hoch angereichertem Uran bislang kein waffenfähiges Material produziert, wird mit dem Einfrieren des Plutoniumprogramms die nordkoreanische Kernwaffenrüstung mit Blick auf das waffenfähige Material effektiv gestoppt. Dieser erste Denuklearisierungsschritt sorgt dafür, dass der strategische Rahmen, in dem sich die amerikanische Reaktion auf Pjöngjangs Kernwaffentest vollzieht, stabil bleibt und stärkt zugleich die bislang von der Bush-Administration unternommenen Bemühungen, die potentiell verheerenden Folgewirkungen des Kernwaffentests zu minimieren.

Das Einfrieren bedeutet *erstens*, dass Nordkoreas Kernwaffenprogramm auf dem Niveau einer symbolischen Kapazität verbleibt und nicht zu einem operativ einsatzfähigen Arsenal fortentwickelt wird. Denn ein einziger, bestenfalls partiell erfolgreicher Kernwaffentest wie der Nordkoreas hat nichts mit einer operativ relevanten Kapazität gemein. Eine militärische Nutzbarkeit setzt fortgeschrittene Sprengkopfdesigns voraus, die zur nuklearen Bewaffnung ballistischer Raketen befähigen. Um ein solches einsatzfähiges Arsenal zu erlangen, müsste Pjöngjang zwingend weitere Testdetonationen durchführen.²⁴ Zusätzliche Kernwaffentests widersprechen aber eindeutig dem vertrauensbildenden Ansatz der erzielten Vereinbarung, wenngleich in dem Abkommen von einem Testmoratorium nicht explizit die Rede ist. Sehr einfache Sprengkopfdesigns für Kernwaffen, die Plutonium nutzen, können zwar auch ohne vorherige Tests zur Einsatzreife

gebracht werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Nordkorea eine solche Kernwaffe mithilfe eines Flugzeugs, eines Schiffes oder eines Lastwagens zum Ort der Detonation zu bringen vermag ohne daran effektiv gehindert zu werden, ist jedoch faktisch gleich null.

Zweitens dürfte die Fixierung der verfügbaren Plutoniummenge Einfluss auf Nordkoreas Kalkül im Hinblick auf die Proliferation an Dritte nehmen. Pjöngjang verfügt zwar allem Anschein nach über genügend waffenfähiges Plutonium, um auch im Falle einer Weitergabe von einer Materialmenge, die für mehrere Sprengköpfe ausreicht, noch einen signifikanten Vorrat zu besitzen. Nichtsdestoweniger setzt die Begrenzung der Gesamtmenge des waffenfähigen Plutoniums auf Seiten Nordkoreas einen gewissen Anreiz, dieses Material nicht an Dritte weiterzugeben, um nicht für die Zukunft die eigenen Handlungsoptionen, etwa in Gestalt von weiteren Tests, einzuschränken.

Drittens entzieht das Einfrieren des nordkoreanischen Programms zur Herstellung von Plutonium eventuellen zukünftigen Rufen japanischer oder südkoreanischer Politiker nach eigenen Kernwaffen die Grundlage. Denn bei gleich bleibend glaubhaften Sicherheitsgarantien der USA entzieht der Stopp der nuklearen Aufrüstung der Bedrohung durch Nordkoreas Kernwaffen genau jene Dynamik, die eine Revision des derzeitigen Kernwaffenverzichts Japans und Südkoreas unterfüttern müsste, um die damit verbundenen politischen Kosten rechtfertigen zu können.

Viertens bedeutet die Einstellung der Plutoniumproduktion auf Seiten Nordkoreas eine Stärkung der nuklearen Nichtverbreitungsnorm und des NVV. Denn wenngleich das Einfrieren des Programms voll reversibel ist, so stellt es doch den notwendigen ersten Schritt der Denuklearisierung dar. Zudem sind die Folgen auch eines langsamen aber stetigen Zuwachses an waffenfähigem Plutonium mit Blick auf die nukleare Nichtverbreitungsnorm nicht gering zu schätzen. Dass die Verifizierung des Einfrierens durch die Inspektoren der IAEA geleistet werden soll, die nach ihrer Ausweisung vor vier Jahren erstmals nach Nordkorea zurückkehren, besitzt insofern eine Signalwirkung, wie Nordkorea dadurch praktisch wie ein Nichtkernwaffenstaat im Rahmen des NVV behandelt wird. Die Nichtanerkennung Nordkoreas als Kernwaffenstaat muss jedoch durch intensive Denuklearisierungsanstrengungen gegenüber Pjöngjang immer wieder bekräftigt werden.

²⁴ Vgl. Jonathan D. Pollack, »North Korea's Nuclear Weapons Program to 2015: Three Scenarios«, in: *Asia Policy*, No. 3 (January 2007), S. 105-123 (Advanced Draft).