

Die Sechsparteiengespräche auf der koreanischen Halbinsel

Hintergründe – Ergebnisse – Perspektiven

Sebastian Harnisch, Martin Wagener

Stand: 4. März 2009

Nordkorea ist der neunte Nuklearwaffenstaat der Erde. Sein Kernwaffenpotenzial ist heute klein, aber ausreichend, um militärisch abschreckend zu wirken. Der Austritt der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) aus dem Atomwaffensperrvertrag im Januar 2003 hat das globale Nichtverbreitungsregime geschwächt und den Aufbau einer regionalen Raketenabwehr in Asien unter amerikanischer Leitung beflügelt. Eine nukleare Kettenreaktion, in der Japan, Südkorea und Taiwan auf das nordkoreanische Potenzial mit der Entwicklung eigener Kernwaffen reagieren, ist indes (noch) nicht eingetreten.¹ Es mehren sich gleichwohl die Anzeichen, dass der Norden zumindest in der Vergangenheit neben Raketentechnologie auch nuklearwaffentaugliche Kenntnisse und Materialien in andere Weltregionen exportiert hat.

Nach der Nuklearkrise von 1993/1994 begann der erste multilaterale Versuch, Nordkorea durch die Einbindung in internationale Institutionen von der Nuklearwaffenproduktion und deren Export abzubringen. Die erste multilaterale Sicherheitsinstitution in Nordostasien, die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO), konnte ihren Hauptauftrag, die Lieferung von zwei Leichtwasserreaktoren (LWR) an Nordkorea im Tausch für die Beendigung und den Abbau des nordkoreanischen Plutonium(waffen)programms, jedoch nicht erfüllen. Die geplante Wiedereingliederung der DVRK in die internationale Staatengemeinschaft scheiterte am mangelnden Vertrauen der beiden Hauptakteure, den USA und Nordkorea, in die Vertragstreue des anderen.

In den Sechsparteiengesprächen haben sich die beiden koreanischen Staaten, Japan, Russland, China und die USA nach der zweiten Nuklearkrise 2002/2003 in einem neuen Format abermals der Aufgabe zugewandt, die Nuklearwaffenprogramme Nordkoreas zu beenden und ihre jeweiligen bilateralen Beziehungen zu normalisieren. Die Ausgangsbedingungen sind deutlich ungünstiger als im Jahr 1994, denn das Regime in Pjöngjang hat die Amtszeit der Bush-Administration dazu genutzt, seine Kernwaffenkapazitäten auf- und auszubauen. Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag nach jenen Faktoren, welche die Genese

¹ Vgl. Harnisch, Sebastian 2009: Die (Non-)Proliferation von Massenvernichtungswaffen in Nordostasien, in: Hanns W. Maull, Wagener, Martin (Hrsg.): Ostasien in der Globalisierung. Baden-Baden, S.275-304.

und Entwicklung der Sechsparteiengespräche erklären können, und den Chancen für eine erfolgreiche Durchführung der am 19. September 2005 getroffenen grundlegenden Vereinbarung über die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel. Der Beitrag stützt sich hierbei auf ein liberal-institutionalistisches Argument. Internationale Institutionen dienen danach ihren Mitgliedern, um die Kooperationskosten in interdependenten Handlungssituationen zu reduzieren, eingegangene Verpflichtungen zu überwachen und durch unabhängige Organe transparent und sanktionierbar zu machen.² In diesem Kontext werden die KEDO und Sechsparteiengespräche als internationale Sicherheitsinstitutionen interpretiert und deren Aufstieg und Fall sowie ihr Institutionalisierungsgrad an das rationale Kosten-Nutzenkalkül der teilnehmenden Staaten zurückgebunden.

Der Beitrag geht wie folgt vor: Im ersten Abschnitt wird kurz die Geschichte der ersten Nuklearkrise, der KEDO sowie der Faktoren, die ihr Scheitern erklären können, rekapituliert. Abschnitt 2 skizziert die Interessen der an den Sechsparteiengesprächen beteiligten Nationen und analysiert sodann detailliert den Verlauf und die Struktur der Gespräche. Ein eigener Unterabschnitt befasst sich mit dem derzeitigen Stand der Implementierung der bisherigen Übereinkommen. In Abschnitt 3 werden die empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund eines liberal-institutionalistischen Theorieansatzes interpretiert. Abschließend wendet sich Abschnitt 4 der Frage zu, welche Lehren aus der sicherheitspolitischen Institutionalisierung in Nordostasien für das Wachstum multilateraler Institutionen in ganz Ostasien gezogen werden können.

I. Die Vorgeschichte multilateraler Konfliktlösung in Korea

Die KEDO kann als eine der wenigen multilateralen Sicherheitsorganisationen in Nordostasien gelten, die zeitweise das militärische Sicherheitsdilemma zwischen Nordkorea und den Staaten Südkorea, Japan und den USA verminderte.³ Sie wurde im Zuge der ersten Nuklearkrise (1993/1994) zur Umsetzung des Genfer Rahmenabkommens zwischen Nordkorea und den USA gegründet, das auf die Beendigung sämtlicher nordkoreanischer Nuklearwaffenprogramme abzielte. Auch nach der Einstellung der KEDO-Aktivitäten beim Bau von zwei LWR in Nordkorea am 31. Mai 2006 können aus ihrer Geschichte wichtige Lehren gezogen wer-

² Vgl. Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton; Keohane, Robert/Nye, Joseph, *Power and Interdependence*. World Politics in Transition, 3. Aufl. London 2001; Haftendorn, Helga et al., *Imperfect Unions. Security Institutions Over Time and Space*, Oxford 1999.

³ Die Sicherheitsdilemmata gehen über den militärischen Bereich weit hinaus. Sie können im Rahmen dieser Untersuchung nur ansatzweise thematisiert werden. Vgl. Smith, Hazel 2007: *Reconstituting Korean Security. A Policy Primer*. Tokyo.

den,⁴ denn die im Rahmen der Sechsparteiengespräche getroffenen Vereinbarungen zur Denuklearisierung Nordkoreas ähneln sehr dem Genfer Rahmenabkommen und dem KEDO-Prozess.⁵

1. Die erste Nuklearkrise 1993/1994

Im Ursprung geht das nordkoreanische Streben nach Nuklearwaffen auf die Erfahrungen des Koreakrieges (1950-1953) zurück, weil die Sowjetunion die Kampfhandlungen nach dem Eintritt Chinas aus strategischen Gründen in die Länge zog und die USA mehrfach mit dem Einsatz von Nuklearwaffen zur Beendigung des Konfliktes drohten.⁶ Der Drang nach einer autonomen nordkoreanischen Abschreckungskapazität wurde durch das sowjetische Verhalten in der Kubakrise weiter genährt, so dass in den 1960er Jahren mit dem Bau eines kleinen Forschungsreaktors (2-Megawatt, MW) begonnen wurde, der in den 1980er Jahren durch einen 5-MW-Reaktor ergänzt wurde. Zwar trat Pjöngjang im Jahr 1985 unter sowjetischem Drängen dem Atomwaffensperrvertrag bei. Die Überwachungsinspektionen der International Atomic Energy Agency (IAEA) – die sogenannten Safeguards, die erst nach langem Zögern im Jahr 1992 begonnen worden waren – ergaben aber verdächtige Unregelmäßigkeiten in der Reaktorgesichte des 5-MW-Reaktors in Yongbyon. Sie deuteten auf eine Entnahme von spaltbarem Material und damit die Wiederaufbereitung von Plutonium zum Zweck der Waffenproduktion hin.⁷

Die Denuklearisierungsgespräche zwischen Nord- und Südkorea, die am 31. Dezember 1991 zu einem bilateralen vertraglichen Verbot von Urananreicherung und Plutoniumwiederaufbereitung führten, brachen unter dem Eindruck der Spannungen zwischen der IAEA und Nordkorea bereits im Herbst 1992 ab. An ihre Stelle traten nach dem Austritt Nordkoreas aus dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) am 12. März 1993 zunächst Beratungen im UN-Sicherheitsrat; in der UN-Sicherheitsratsresolution 825 wurden darauf direkte Verhandlungen zwischen Washington und Pjöngjang angeregt. Zwar konnte der amerikanische Unterhändler Robert Gallucci am 11. Juni 1993 eine Suspendierung des Austritts erreichen, doch die nordkoreanische Weigerung, der IAEA vollen Zugang zu den verdächtigen Anlagen zu gewähren,

⁴ Das Konsortium KEDO, mit Sitz in New York und einer Außenstelle im nordkoreanischen Kumho, existiert seither nur noch als juristische Person zur Abwicklung der eingegangenen Vertragsverpflichtungen.

⁵ Vgl. Choo, Jaewoo 2005: "Is Institutionalization of the Six-Party Talks Possible?", in: East Asia 4, S. 29-58. The Stanley Foundation 2006: What Did We Learn From KEDO? Policy dialogue brief, Muscatine (Iowa) (<http://www.stanleyfoundation.org/publications/pdb/KEDO07pdb.pdf>), [12.08.2008]

⁶ Vgl. Weathersby, Kathryn 1998: Stalin, Mao, and the End of the Korean War, in: Westad, Odd Arne (Hrsg.): Brothers in Arms: The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance. Washington, S.90-116. Dingman, Roger 1988/89: "Atomic Diplomacy During the Korean War", in: International Security 13, S.50-91, hier S.65f.

⁷ Vgl. Harnisch, Sebastian 2003: „Nordkoreas nukleare Waffenprogramme: Entstehung, Fähigkeiten und die internationalen Bemühungen um ihre Eindämmung“, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2, S.149-162, hier S.150.

fürte zur Eskalation des Konflikts. Auf dessen Höhepunkt im Juni 1994 erwog die Clinton-Administration einen Präventivschlag gegen die Nuklearanlagen in Yongbyon, um die Wiederaufbereitung von Plutonium für etwa vier bis sechs Sprengköpfe mit militärischen Mitteln zu verhindern.⁸

Erst nach einer dramatischen Vermittlungsreise des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter erklärte sich die nordkoreanische Führung bereit, ihre bisherigen Nuklearaktivitäten einzufrieren und die bestehenden Nuklearanlagen (Plutoniumproduktionsstätte, Reaktor und Wiederaufbereitungsanlage) abzubauen. Im Gegenzug sollte sie dafür zwei moderne, aber proliferationsresistente LWR erhalten; bis zu deren Fertigstellung im Jahr 2003 war die Lieferung von Schweröl vorgesehen. Schließlich sollten die Beziehungen Nordkoreas zu seinen Nachbarn verbessert werden. Pjöngjang erklärte sich im Genfer Rahmenabkommen vom 21. Oktober 1994 ebenfalls bereit, die Aussetzung und den Abbau der betreffenden Anlagen durch die IAEA überwachen zu lassen.⁹

2. Die KEDO

Zur Umsetzung des Genfer Rahmenabkommens gründeten die USA unter Mithilfe Südkoreas und Japans im März 1995 die KEDO, der neben der Europäischen Union als Mitglied des Exekutiv Ausschusses noch zehn weitere Staaten beitraten.¹⁰ Zentrale Aufgabe des Konsortiums war es zum einen, die Finanzierung und Lieferung von zwei modernen Leichtwasserreaktoren sicherzustellen. Zu diesem Zweck schloss die KEDO am 15. Dezember 1995 ein Lieferabkommen mit Nordkorea, das die Bereitstellung von zwei Reaktoren südkoreanischen Typs im Werte von ca. 4,6 Mrd. USD vorsah. Zum anderen war die KEDO für die Lieferung von 500.000 Tonnen Schweröl pro Jahr verantwortlich, die den durch die Reaktorstilllegung in Yongbyon entstandenen Energieausfall ausgleichen sollte.¹¹

In den Jahren 1996 und 1997 konnte die KEDO zunächst einige Erfolge verzeichnen. Nicht nur hielt sich der Norden an die Stilllegungsvereinbarung und gewährte den IAEA-

⁸ Vgl. Wit, Joel/Poneman, Daniel/Gallucci, Robert 2004: *Going Critical. The first North Korean nuclear crisis.* Washington D.C., S.220.

⁹ Vgl. Maull, Hanns W./Harnisch, Sebastian 2000: *Kernwaffen in Nordkorea. Regionale Stabilität und Krisenmanagement durch das Genfer Rahmenabkommen.* Bonn.

¹⁰ Vgl. Harnisch, Sebastian 2001: *Erfolgreiche sicherheitspolitische Institutionalisierung in Nordostasien: Die Korean Peninsula Energy Development Organization aus institutionalisierungstheoretischer Sicht*, in: Maull, Hanns/Nabers, Dirk (Hrsg.): *Multilateralismus in Ostasien-Pazifik. Probleme und Herausforderungen im neuen Jahrhundert.* Hamburg, S.118-158. Paik, Haksoon 1999: *The Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO). Interests, Institutions, and Outcomes*, in: Ryoo, Jae-Kap/Kang, Tae-Hoon/Kim, Sung-Joo (Hrsg.): *Bilateralism, Multilateralism and Geopolitics in International Relations. Theory and Practice.* Seoul, S.101-147. Castillo Fernandez, Maria 2007: *Korean Security Dilemmas: European Union Policies*, in: Smith, S.213-229.

¹¹ Vgl. Snyder, Scott 2002: *“The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Co-operation?”*, in: *North Pacific Policy Papers Nr. 3* (<http://www.iar.ubc.ca/programs/pastprograms/PCAPS/pubs/snyder.pdf>), [12.08.2008].

Inspektoren – wenn auch nur eingeschränkten – Zugang. Der Implementationsplan sah darüber hinaus vor, dass die IAEA erst dann vollständigen Zugang erhalten würde, insbesondere zu den waffenfähigen Plutoniumbeständen (die für den Bau von geschätzten bis zu zwei Plutoniumsprengköpfen reichten), wenn die kritischen Teile für den Reaktorkern des ersten Leichtwasserreaktors nach Nordkorea geliefert würden.¹² Der internationale Stab der KEDO verhandelte zudem mehrere Zusatzprotokolle, die u.a. die wichtige Frage der Modernisierung des nordkoreanischen Stromnetzes regelten und den südkoreanischen Energiekonzern Korea Electric Power Corporation (KEPCO) mit dem Bau der Reaktoren an der Ostküste Nordkoreas beauftragten. Im Herbst 1997 wurde feierlich mit den Aushebungsarbeiten begonnen. Nach längeren Verhandlungen erhielt das Konsortium Anfang September 2001 die Baugenehmigung von den nordkoreanischen Behörden, so dass die Bauarbeiten an den Reaktorgebäuden beginnen und im Wert von ca. 1 Mrd. USD auch ausgeführt werden konnten.¹³

Die Finanzierung der Schweröllieferungen gestaltete sich hingegen von Anfang an schwierig. US-Außenminister Warren Christopher hatte sich gegenüber dem Kongress zunächst auf ein Ausgabenlimit von 30 Mio. USD festlegen lassen, woraufhin Japan und Südkorea sowie andere KEDO-Staaten mehrfach Defizite der Organisation ausgleichen mussten. Erschwerend kam politisch hinzu, dass das nordkoreanische Regime weiterhin Trägersysteme testete und exportierte, so dass der Kongress immer deutlicher eine Ausweitung der Pflichten Nordkoreas im Rahmen des KEDO-Prozesses forderte. Im Jahr 1999 erwirkte er die Einsetzung eines Sonderbeauftragten, William J. Perry, der die bisherige Politik einer formellen Überarbeitung unterzog. In seinem Bericht empfahl der ehemalige amerikanische Verteidigungsminister u.a. die Aufnahme von Verhandlungen zur Beendigung der Trägersystemaktivitäten Nordkoreas. Die Clinton-Administration führte deshalb in ihrem letzten Amtsjahr mehrere bilaterale Gesprächsrunden durch, die nach dem Besuch von Außenministerin Madeleine K. Albright im Oktober 2000 in Pjöngjang auch fast zu einem Durchbruch geführt hätten.

¹² Die meisten nicht klassifizierten Schätzungen gingen während der 1990er Jahre davon aus, dass Nordkorea in den Jahren 1989 und 1990 nach dem Herunterfahren des Reaktors in Yongbyon Brennstoff zur Wiederaufbereitung (und Waffenproduktion) entnommen habe. Die daraus resultierenden 10-20kg Material galten deshalb als „das nordkoreanische Potenzial“. Die US-Geheimdienste gingen jedoch davon aus, dass dieses Material noch nicht erfolgreich in funktionsfähige Sprengköpfe integriert worden sei. Vgl. z.B. Niksch, Larry 1995: North Korea's Nuclear Weapons Program. CRS Report for Congress. Washington D.C., S.3. Albright, David u.a. 1997: Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996 World Inventories. Capabilities and Policies. Oxford, S.282-308. Ende Mai 2008 ergaben sich erste begründete Zweifel, dass diese Schätzungen zu hoch angesetzt waren. In den von Nordkorea Anfang Mai übergebenen Dokumenten zur Reaktorgeschichte des 5-MW-Reaktors finden sich keine Hinweise auf eine Entnahme im Jahr 1990. Vgl. NTI Global News Wire Service 2008: Documents Seemingly Counter U.S. Intelligence Claims on North Korean Plutonium Production, 29. Mai 2008 (online) URL, ZUGRIFFSDATUM .

¹³ Vgl. Bosworth, Stephen 1997: „Korean Peninsula: Pragmatic Multilateralism Is Working“, in: International Herald Tribune, 26. März 1997 (online) URL, ZUGRIFFSDATUM. Neue Zürcher Zeitung 1997: „Atomkonsortium nimmt Arbeit in Nordkorea auf“, 29. Juli 1997, S.1. KEDO 2008: Jahresberichte der KEDO 2001-2005 (http://www.kedo.org/annual_reports.asp), [12.08.2008]

ten. Doch nach dem Wahlsieg von George W. Bush im November 2000 wurde ein entsprechendes Abkommen von der ausgehenden Regierung nicht mehr unterzeichnet.¹⁴

3. Die Vierparteiengespräche

Ergänzt wurden die bilateralen Kontakte der KEDO-Mitarbeiter und der amerikanischen Unterhändler im April 1996 durch eine erste multilaterale Initiative des südkoreanischen Präsidenten Kim Young-sam und seines amerikanischen Amtskollegen Bill Clinton. Aus Sicht der beiden Verbündeten sollten die Gespräche der vier Parteien (Nord- und Südkorea, China und die USA) die nordkoreanischen Versuche, das Waffenstillstandsabkommen durch einen bilateralen Friedensvertrag mit Washington zu ersetzen, durch einen multilateralen Gegenvorschlag abwehren. Zudem erhoffte man sich in Seoul und Washington, durch die Einbindung Beijings mehr Einfluss auf Pjöngjang ausüben zu können.¹⁵

Die Initiative geriet jedoch schnell in schweres Fahrwasser. Im Herbst 1996 „driftete“ ein nordkoreanisches U-Boot an die südkoreanische Küste „ab“. Die Regierung in Seoul stellte daraufhin kurzfristig die in der Hungerkrise dringend benötigten Nahrungsmittelhilfeleistungen ein und erwirkte auch eine zeitweilige Aussetzung der KEDO-Kontakte mit dem Norden. Erst eine nordkoreanische Entschuldigung und die Beilegung der Affäre um den prominenten Überläufer Hwang Jang-yop, Mentor Kim Jong-ils, brachten nach mehreren Vorgesprächen (teilweise unter Ausschluss Chinas) die ersten formellen Gespräche im Dezember 1997 in Genf auf den Weg. Während der zweiten Verhandlungsrunde im März 1998 standen sich die Positionen der Verbündeten und Pjöngjangs diametral gegenüber. Nordkorea forderte den unverzüglichen und vollständigen US-Truppenabzug aus Südkorea und ein bilaterales Friedensabkommen mit den USA. Washington und Seoul bestanden auf einem schrittweisen Vorgehen: Zunächst sollten vertrauensbildende Maßnahmen (Manöverbesuche etc.) stattfinden, bevor ein multilateraler Friedensvertrag das bisherige Waffenstillstandsabkommen ersetzt.¹⁶

Auf der dritten Plenarsitzung im Oktober 1998 konnte zwar nach weiteren militärischen Provokationen Nordkoreas mit der Einsetzung von zwei Arbeitsgruppen noch ein prozeduraler Erfolg erzielt werden. Zwei weitere Gesprächsrunden im Jahr 1999 erbrachten aber keine inhaltliche Annäherung. Vielmehr bewegten sich die beiden Initiatoren nun auseinander: Der

¹⁴ Vgl. Sigal, Leon 2001: “North Korea on Hold ... again”, in: Bulletin of the Atomic Scientists 3, S.33-39.

¹⁵ Vgl. Kwak, Tae-Hwan/Joo, Seung-Ho 1997: “Interkorean Bilateral Agenda”, in: Pacific Focus 1, S.5-25. Cossa, Ralph A. 2003: US approaches to multilateral security and economic organizations in the Asia-Pacific, in: Foot, Rosemary u.a. (Hrsg.): US hegemony and international organizations. Oxford, S.193-214, hier S.202.

¹⁶ Vgl. Harnisch, Sebastian/Maull Hanns W. 2000: Kernwaffen in Nordkorea. Regionale Stabilität und Krisenmanagement durch das Genfer Rahmenabkommen, Bonn: Europa Union Verlag, S.134-140.

neugewählte südkoreanische Präsident Kim Dae-jung schlug vor, das Format im Rahmen seiner Sonnenschein-Politik in eine 2+2-Runde zu verändern, um so eine Vorreiterrolle für den innerkoreanischen Gesprächsprozess festzuschreiben. Der US-Botschafter in Seoul, Stephen Bosworth, machte sich hingegen die japanische und die russische Forderung zu eigen und forderte eine Ausweitung der Verhandlungsrunde auf ein Sechs-Nationen-Format.¹⁷

4. Die zweite Nuklearkrise 2002/2003 und das Ende des KEDO-Prozesses

Unter dem Eindruck der zweiten Nuklearkrise brachen nicht nur die Vierparteiengespräche endgültig zusammen, sondern in der Abfolge wurden auch die Schweröllieferungen und der Bau der LWR durch die KEDO eingestellt. Ausgangspunkt der erneuten Zuspitzung des Nuklearkonfliktes war die Amtsübernahme der neu gewählten US-Administration unter George W. Bush. Diese verfolgte zunächst eine ABC (Anything but Clinton)-Politik, indem sie die Fortführung des unter Clinton eingeleiteten bilateralen Normalisierungsprozesses von einem baldigen Zugang der IAEA zu den verdächtigen Standorten und weiteren Abrüstungsmaßnahmen bei Trägersystemen und konventionellen Waffen abhängig machte. Gleichzeitig wurden die Geheimdiensteinschätzungen über das nordkoreanische Nuklearpotenzial verschärft. Schließlich brandmarkte der US-Präsident im Januar 2002 Nordkorea als Mitgliedsstaat der „Achse des Bösen“, deren Streben nach Massenvernichtungswaffen aktiv bekämpft werden müsse.¹⁸

Im März 2002 kündigte die Bush-Administration daher an, dass die amerikanische Beteiligung am KEDO-Prozess nicht mehr fortgeführt werde, wenn Nordkorea nicht zeitnah vollständige IAEA-Inspektionen zulässt. Die US-Argumentation zielte darauf ab, dass die kritischen Teile der LWR voraussichtlich im Jahr 2005 geliefert werden könnten, die IAEA aber drei bis vier Jahre brauchen werde, um die bestehenden Unklarheiten auszuräumen. Wenn Nordkorea den Beginn der Inspektionen jetzt verweigert, dann befände es sich in einem „antizipatorischen Bruch“ des Genfer Rahmenabkommens, was die USA von ihrer Pflicht zur Vertragseinhaltung entbinde.¹⁹

Vor diesem Hintergrund kam es am 4. Oktober 2002 zu den ersten direkten Gesprächen zwischen Washington und Pjöngjang nach Amtsantritt der Bush-Regierung. US-Unterhändler

¹⁷ Vgl. Noerper, Stephen 2000: “U.S.-Korea Relations: Military Ties Remain Vital despite North-South Thaw”, in: *Comparative Connections* 3, S.38-43, hier S.40.

¹⁸ Vgl. Harnisch, Sebastian 2002a: “US-DPRK Relations under the Bush Administration: From ‘slow’ go to ‘no go’ ”, in: *Asian Survey* 42, S.856-882. Im US Nuclear Posture Review 2002, der am 8. März 2003 in Teilen in die Öffentlichkeit geriet, wurde Nordkorea erstmals unter bestimmten Bedingungen als potenzielles Ziel amerikanischer Nuklearwaffen genannt. Vgl. Department of Defense 2002: *Nuclear Posture Review*. Washington D.C. (<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>), (12.08.2008).

¹⁹ Vgl. Harnisch, Sebastian 2002b: “Make or Break? Relations between the United States and North Korea after Pyongyangs admission of a secret nuclear weapons program”, in: *Asien – Afrika – Lateinamerika* 6, S.581-597, hier S.588-590.

James A. Kelly konfrontierte seine Gesprächspartner mit dem Vorwurf, das nordkoreanische Regime betreibe ein geheimes und illegales Urananreicherungsprogramm, dessen Offenlegung und Beendigung nun Vorbedingung für weitere Verhandlungen sei. Nach Aussagen der amerikanischen Delegation wies das nordkoreanische Verhandlungsteam diesen Vorwurf fürs Erste von sich, gestand ihn dann aber ein.²⁰ Zunächst hielt Washington dieses Eingeständnis zurück, denn gleichzeitig beriet der Kongress über die Mandatierung des Waffenganges gegen den Irak. Nach der öffentlichen Erklärung über das (angebliche) Urananreicherungsprogramm am 16. Oktober 2002 herrschte zudem erst einmal Verwirrung, ob dies endgültig das Ende des KEDO-Prozesses bedeuten würde: US-Unterhändler Kelly erklärte, der Prozess dauere an, während das Präsidentenamt das „nordkoreanische Eingeständnis“ als Aufkündigung des Genfer Rahmenabkommens wertete. Einmal mehr wurden hier die tiefen Gräben zwischen den Verhandlungsbefürwortern und -gegnern in der Bush-Administration deutlich.²¹

Die Krise spitzte sich merklich zu, nachdem die USA die Mitglieder des KEDO-Exekutivausschusses Anfang November 2002 davon überzeugen konnten, die Schweröllieferungen wegen des schwelenden Konflikts um das angebliche Urananreicherungsprogramm auszusetzen. Nordkorea reagierte auf diese Maßnahme, indem es die Aussetzung der Nuklearaktivitäten in Yongbyon für beendet erklärte, die IAEA-Inspektoren des Landes verwies, den 5-MW-Reaktor wieder in Betrieb nahm und schließlich am 10. Januar 2003 endgültig seinen Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag erklärte.

²⁰ Vgl. für die Sicht der USA Kelly, James A. 2002: Recent Developments in the Asia Pacific Region, Washington D.C., 19. November 2002 (<http://fpc.state.gov/15308.htm>), [12. August 2008] Vgl. für die Sicht Nordkoreas Korean Central News Agency (KCNA) 2002: Statement Issued by Foreign Ministry Spokesman Regarding the Nuclear Issue, 25. Oktober 2002 (<http://www.kcna.co.jp/item/2002/200210/news10/25.htm#1>), [11.12.2002]; Dao, James 2002: “Bush Administration halts Payments to Send Oil to North Korea”, in: The New York Times, 14. November 2002 (online) URL. Die nordkoreanische Sicht wurde auch von Teilen der südkoreanischen Regierung geteilt. Vgl. Sohn, Suk-Joo 2002: “Unification Minister Alleges US Exaggeration of NK Nuke Plan”, in: Korea Times Online, 24. Oktober 2002 (online) URL.

²¹ Vgl. Harnisch, Sebastian 2006: A Failed Crusade. Das Scheitern der Nordkoreapolitik der USA unter George W. Bush, in: Wilzewski, Jürgen/Hils, Jochen (Hrsg.) 2006: Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush. Trier, S.483-526.

II.

Die Sechsparteiengespräche

Nach dem Austritt Nordkoreas aus dem NVV nahmen die Spannungen auf der koreanischen Halbinsel zu. Anfang März 2003 wäre es sogar fast zu einem militärischen Zwischenfall gekommen: Vier Kampfflugzeuge Nordkoreas fingen ca. 240 km von der eigenen Küste entfernt ein amerikanisches Aufklärungsflugzeug über der Japanischen See/Ost-See ab und zwangen es zur Umkehr.²² Als die USA im selben Monat Krieg gegen einen der Staaten der „Achse des Bösen“, den Irak, begannen, hielt es die Führung in Pjöngjang offensichtlich für möglich, nun ebenfalls von Washington angegriffen zu werden.

1. Wiederaufnahme der Gespräche zwischen China, den USA und Nordkorea

Die Bush-Administration weigerte sich zu dieser Zeit, direkte bilaterale Gespräche mit Vertretern des Regimes von Kim Jong-il zu führen, so dass sich für China eine ungeahnte Chance zur diplomatischen Profilierung eröffnete.²³ US-Außenminister Colin Powell hatte Beijing im Februar 2003 vorgeschlagen, ein multilaterales Gesprächsforum unter Einbeziehung Chinas, der USA, Nordkoreas, Südkoreas und Japans auszurichten. Die chinesische Führung nahm die Idee Powells zunächst mit Zurückhaltung auf, verfolgte sie dann aber doch mit Verve. Anfang März reiste der stellvertretende Ministerpräsident Chinas, Qian Qichen, nach Nordkorea und schlug der dortigen Führung Fünfparteiengespräche vor. Als Pjöngjang diese ablehnte, modifizierte Qian sein Angebot und regte ein trilaterales Format an. Zusätzlich unterbrach die Volksrepublik Anfang März 2003 eine wichtige Versorgungspipeline, die Erdöl vom Fördergebiet Daqing an Nordkorea liefert, für drei Tage; offiziell wurden dafür „technische Wartungsarbeiten“ angeführt.²⁴

So kam es Ende April 2003 zu den ersten Dreiparteiengesprächen zwischen China, den USA und Nordkorea, die aber keine Ergebnisse zeitigten. Der Leiter der nordkoreanischen Delegation bestand auf einem bilateralen Gespräch mit seinem amerikanischen Kollegen, das dieser jedoch ablehnte. Darauf brach Nordkorea die Gespräche, die für den 23. bis 25. April – also drei Tage! – angesetzt waren, bereits am ersten Tag ab. Aus der Retrospektive können die Dreiparteiengespräche als Startschuss für die Sechsparteiengespräche betrachtet werden, denn

²² Vgl. Gross, Donald G. 2003: „U.S.-Korea Relations: Tensions Escalate as the U.S. Targets Iraq“, in: Comparative Connections 1, S.44.

²³ Vgl. zu den Hintergründen der Dreiparteiengespräche und dem Start der Sechsparteiengespräche Pritchard, Charles L. 2007: Failed Diplomacy. The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb. Washington D.C., S.57-65.

²⁴ Vgl. Glaser, Bonnie S./Liang, Wang 2008: „North Korea: The Beginning of a China-U.S. Partnership?“, in: The Washington Quarterly 3, S.165-180, hier S.169.

China und die USA trieben nun die Idee eines multilateralen Forums unter Mitwirkung möglichst vieler nordostasiatischer Staaten gemeinsam voran.

2. Akteure der Sechsparteiengespräche und ihre Interessen

Im Sommer 2003 versuchte Beijing zunächst, die Dreiparteiengespräche fortzusetzen. Dadurch ergaben sich jedoch Probleme für die USA. Washington hatte Seoul und Tokyo zugesagt, beide möglichst schnell in Gespräche über die Denuklearisierung Nordkoreas einzubinden. Außenminister Powell schlug China deshalb vor, ein weiteres Treffen der drei Parteien zu vereinbaren. Darauf sollte das Format jedoch umgehend zu Fünfparteiengesprächen unter Einbeziehung Seouls und Tokyos ausgebaut werden. Als Powell diese Vorgehensweise seinem russischen Kollegen Igor Ivanov erläuterte, fragte dieser nach, wessen Idee es gewesen sei, Moskau auszuschließen. Powell ergänzte daraufhin seinen Vorschlag für die Gespräche über Korea, an denen nun auch Russland teilnehmen sollte.²⁵

Von August 2003 bis Dezember 2008 fanden daraufhin insgesamt sechs Gesprächsrunden statt. Dabei zeigte sich immer wieder, dass die Konsensfindung durch unterschiedliche Interessenlagen der sechs Parteien erschwert wurde.²⁶ Die nachfolgenden Darlegungen könnten allerdings auch eine andere Interpretation zulassen: Einige der zentralen Interessen Chinas, Russlands, Japans, Südkoreas und der USA ähneln sich, sie befinden sich jedoch nicht in der gleichen Rangordnung, so dass sich Meinungsverschiedenheiten bei der Wahl der Vorgehensweisen und Instrumente zur Denuklearisierung Nordkoreas ergeben.

a) Nordkorea

Nordkorea verfolgt in den Sechsparteiengesprächen offiziell drei Ziele: Für die Aufgabe seines Nuklearprogramms erwartet es, erstens, nicht nur erhebliche ökonomische Kompensationsleistungen, sondern auch das Zugeständnis der Teilnehmer der Konsultationen, Nuklearenergie friedlich nutzen zu dürfen. Konkret geht es dabei um die Forderung, dem Land Leichtwasserreakorttechnologie zur Verfügung zu stellen, also das von der KEDO begonnene Projekt zu vollenden. Von den USA werden, zweitens, Sicherheitsgarantien erwartet. Schließ-

²⁵ Vgl. Pritchard 2007, S. 85. Russland dürfte zuvor bei den Dreiparteiengesprächen nicht berücksichtigt worden sein, weil es zusammen mit Staaten wie Deutschland und Frankreich im Vorfeld des Beginns des Irakkrieges im März 2003 erhebliche Kritik an den USA geübt hatte. Vgl. Moltz, James Clay 2005: "U.S.-Russian Relations and the North Korean Crisis", in: Asian Survey 5, S.727.

²⁶ Vgl. zu den Interessen Nordkoreas, der USA, Chinas, Südkoreas, Japans und Russlands in den Sechsparteiengesprächen die Überblicksdarstellungen bei Pritchard 2007, S.84-97. Wulf, Herbert 2006: Nordkoreas Griff zur Bombe. Möglichkeiten und Strategien zum Stopp des Nuklearprogramms unter europäischer Beteiligung. SWP-Studie 14. Berlin, S.18-21. Park, John S. 2005: "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks", in: The Washington Quarterly 4, S.75-91. Siehe zu den Interessenkonstellationen in Nordostasien auch Kreft, Heinrich 2009: Die koreanische Halbinsel: Vom gefährlichsten Konfliktherd zum Katalysator regionaler Kooperation in Nordostasien?, in: Maull/Wagener, S.220-225.

lich fordert Pjöngjang, drittens, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Washington. Zu diesem Zweck hat Nordkorea immer wieder um direkte bilaterale Kontakte zu den USA gebeten, die jedoch von der Bush-Administration lange Zeit verweigert wurden.

Weitere Ziele der nordkoreanischen Sechsparteienpolitik lassen sich aus der desaströsen finanziellen Lage der DVRK ableiten.²⁷ In den vergangenen Jahren hat das Regime zur eigenen ökonomischen Stabilisierung vor allem auf zwei Strategien gesetzt: Zum einen sind finanzielle Transferleistungen der Nachbarstaaten zu nennen. Vor allem China und Südkorea, aber auch die USA, stellten und stellen Nahrungsmittel, Dünger und Schweröl zur Verfügung, um die negativen Folgen eines ökonomischen Zusammenbruchs Nordkoreas abzuwenden. Zum anderen bemüht sich Pjöngjang angesichts einer international nicht wettbewerbsfähigen heimischen Wirtschaft, alternative Einnahmequellen zu erschließen. Dazu gehören insbesondere die Erlöse aus einer aktiven Proliferationspolitik (u.a. der Verkauf von ballistischen Trägersystemen) sowie aus verschiedenen illegalen Aktivitäten (u.a. Drogenanbau, Falschgeldherstellung). Das wichtigste Druckmittel Nordkoreas war und ist dessen Nuklearprogramm, das in bi- und multilateralen Konsultationen eingesetzt wird, um Zugeständnisse wie etwa im Jahr 1994 die Abschaltung der Anlagen in Yongbyon oder auch nur die Rückkehr an den Verhandlungstisch der Sechsparteiengespräche gegen Transferleistungen oder die Rücknahme von Sanktionen zu tauschen.

Im Rahmen der Verhandlungen der sechs Parteien ist die DVRK ferner bestrebt, über China, Südkorea und Russland Druck gegenüber den USA aufzubauen, damit diese Nordkorea als gleichrangigen Verhandlungspartner sowie – seit dem Jahr 2006 – als Nuklearmacht anerkennen. Verhandlungstaktisch versucht Pjöngjang, im Rahmen der Sechsparteiengespräche die Nuklearfrage von den übrigen strittigen Themen zu trennen. Den USA wird hier signalisiert, dass sie bei der Denuklearisierung Nordkoreas keine Fortschritte machen werden, solange sie versuchen, ihr Ziel mittels Sanktionen zu erreichen. Nordkorea ist somit auch in den Sechsparteiengesprächen jener Handlungslogik gefolgt, die bereits in den 1990er Jahren immer wieder zu beobachten war. Es ist plausibel anzunehmen, dass das Kim-Regime diese (erfolgreiche) Strategie auch in der Zukunft fortführen wird. Zu einer großen Unbekannten ist gleichwohl der Gesundheitszustand des „Geliebten Führers“ geworden, der im August 2008

²⁷ Vgl. Hilpert, Hanns Günther 2003: Nordkorea vor dem ökonomischen Zusammenbruch. SWP-Studie 14. Berlin. Vgl. zu den innenpolitischen Zusammenhängen Gerschewski, Johannes/Köllner, Patrick 2009: Nordkorea und kein Ende? Zum Wandel innenpolitischer Legitimation und externer Stützung der DVRK, in: Maull/Wagener 2009, S. 169-190.

einen Schlaganfall erlitten haben soll.²⁸ Wie sich ein Ableben Kim Jong-ils auf das Verhalten Nordkoreas in den Sechsparteiengesprächen auswirken würde, ist eine offene Frage.

b) USA

Die Beziehungen zwischen Pjöngjang und Washington sind seit dem Ende des Koreakrieges gespannt. Beide Seiten unterhalten bis heute keine diplomatischen Beziehungen und begegnen sich – deutlich sichtbar an der gegenseitigen militärischen Abschreckung – mit ausgeprägtem Misstrauen. Der Abschluss tragfähiger bilateraler Vereinbarungen wird so deutlich erschwert. Trotz dieser schwierigen Ausgangsbedingungen ist es Nordkorea und den USA in den vergangenen Jahren aber immer wieder gelungen, partiell zu kooperieren.

In den Sechsparteiengesprächen verfolgte die Bush-Administration prinzipiell das Ziel der vollständigen, überprüfbaren und nicht wieder umkehrbaren Denuklearisierung (Complete, Verifiable, Irreversible Disarmament, CVID) Nordkoreas.²⁹ Auf diese Weise sollte langfristig verhindert werden, dass Pjöngjang mit nuklearen Sprengköpfen bestückte ballistische Trägersysteme gegen die amerikanischen Truppen in Südkorea und Japan sowie – sollte die Entwicklung einer Intercontinental Ballistic Missile (ICBM) gelingen³⁰ – gegen Continental United States (CONUS) einsetzen kann.³¹ Kurz- bis mittelfristig sind die USA dagegen bestrebt, über die Denuklearisierung Nordkoreas dessen Proliferationsaktivitäten einzuschränken. Diese tragen nicht nur dazu bei, durch Lieferungen an den Iran oder Pakistan neue Raketenmächte und damit neue sicherheitspolitische Herausforderungen zu schaffen. Durch Weitergabe nuklearen Know-hows und eventuell waffenfähigen Plutoniums besteht auch die Gefahr, dass Nordkorea befreundeten Staaten hilft, ebenfalls zu Nuklearmächten zu werden. So hat es u.a. Syrien beim Aufbau eines nuklearen Forschungsreaktors in Al Kibar unterstützt, der von israelischen Luftstreitkräften im September 2007 zerstört wurde.³² Schließlich befürchtet Was-

²⁸ Nach Angaben des französischen Arztes Francois-Xavier Roux hat Kim Jong-il einen Schlaganfall erlitten. Er sei aber auf dem Weg der Besserung. Roux hatte Kim Ende Oktober 2008 untersucht. Vgl. Reuters, Kim Jong-il had stroke, now better: French doctor, 11. Dezember 2008 (online).

²⁹ Vgl. Bush, George W. 2001: Statement of the President on North Korea Policy. Washington D.C., 6. Juni 2001 (<http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060700.htm>), [20.07.2001]. Vgl. zu den Anfängen der Nordkorea-Politik der Bush-Administration Cha, Victor D. 2000: „Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula“, in: International Security 1, S.40-78. Eine Bewertung der jüngeren Ereignisse findet sich bei Wit, Joel S. 2007: „Enhancing U.S. Engagement with North Korea“, in: The Washington Quarterly 2, S.53-69.

³⁰ Vgl. zum nordkoreanischen Raketenprogramm Hildreth, Steven A. 2008: North Korean Ballistic Missile Threat to the United States. CRS Report for Congress (RS21473). Washington D.C., 24. Januar 2008.

³¹ Da die DVRK vorläufig nicht in der Lage sein wird, eine Atombombe soweit zu miniaturisieren, dass diese über eine Rakete mit größerer Reichweite verschossen werden kann, erscheint ein Angriff gegen CONUS kurz- bis mittelfristig eher unwahrscheinlich. Vgl. zu dieser Fragestellung Sanger, David E./Broad, William 2008: „Officials Fear Bomb Design Went to Others“, in: The New York Times, 16. Juni 2008 (online) URL.

³² Vgl. Khaitous, Tariq 2008: Is Syria a Candidate for Nuclear Proliferation?, Nuclear Threat Initiative (NTI) Issue Brief, März 2008 (http://www.nti.org/e_research/e3_syria_nuclear_candidate.html), [12.08.2008].

hington, dass Pjöngjang spaltbares Material an Terroristen weitergeben könnte. Dieser Teil der Bedrohungsanalyse ist vor allem von der Bush-Administration betont worden.

Die amerikanischen Regierungen waren sich hinsichtlich der Ziele, die sie gegenüber Pjöngjang verfolgten, weitgehend einig. Unterschiedliche Vorstellungen gab und gibt es jedoch darüber, welche Wege zur Denuklearisierung Nordkoreas einzuschlagen sind. Sowohl die Clinton- als auch die Bush-Administration schwankten zunächst zwischen den Ansätzen des *engagement* und des *containment*. Dies führte immer wieder dazu, dass die amerikanische Regierung nicht konsequent an einem Politikansatz festhielt. In der Bush-Administration weitete sich der Richtungsstreit über das Vorgehen gegenüber der DVRK aus, da nun eine gewichtige Minderheit von Entscheidungsträgern einen Regimewechsel u.a. mit militärischen Mitteln anstrebte.

Die seit Januar 2009 amtierende Regierung von US-Präsident Barack Obama knüpft offensichtlich an den kooperativen Politikstrang der zweiten Administration von George W. Bush an, während sie die konfrontative Politik der ersten Amtszeit ihres Vorgängers für die Aufstockung des nordkoreanischen Kernwaffenpotentials mitverantwortlich macht.³³ In ersten Verlautbarungen ließ Außenministerin Hillary Clinton folgende Eckpunkte erkennen:³⁴ Die USA würden an dem Ziel festhalten, das nordkoreanische Nuklearprogramm zu beenden, was sich sowohl auf Anlagen zur Herstellung von Plutonium als auch auf das vermutete Programm für hochangereichertes Uran beziehe. Es müsse zudem verhindert werden, dass Pjöngjang nukleares Material proliferiere. Schließlich sei jene [von ballistischen Trägersystemen Nordkoreas ausgehende, S.H./M.W.] Gefahr abzuwenden, der sich Hawaii, Alaska und die amerikanische Westküste ausgesetzt sehen. Clinton betonte die Bedeutung des multilateralen Gesprächsforums, das sich u.a. für zahlreiche bilaterale Kontakte nutzen lasse: „With respect to North Korea, I think the Six-Party Talks are essential.“³⁵

c) China

Im Vergleich zur Situation im Jahr 1994 war Beijing seit dem Ausbruch der zweiten Nuklearkrise deutlich bemüht, einen Beitrag zur Lösung des Konflikts zu leisten. Die Volksrepublik sieht zwar wie die USA das Nuklearprogramm Nordkoreas als Problem an und hat sich auch

Spector, Leonard S./Cohen, Avner 2008: "Israel's Airstrike on Syria's Reactor: Implications for the Non-proliferation Regime", in: Arms Control Today, Juli/August (http://www.armscontrol.org/act/2008_07-08/SpectorCohen.asp), [12.08.2008].

³³ Vgl. Kessler, Glenn, Clinton Criticizes Bush on N. Korea, in: The Washington Post, 16. Februar 2009 (online).

³⁴ Vgl. Hillary Rodham Clinton, Nominating Hearing To Be Secretary of State, Washington D.C., 13. Januar 2009. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>, Abruf vom 3. Februar 2009)

³⁵ Hillary Rodham Clinton, Foreign Policy and Diplomacy (Remarks With Reporters in the Correspondents' Room), Washington D.C., 27. Januar 2009. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115450.htm>, Abruf vom 3. Februar 2009)

wiederholt für die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel ausgesprochen. Sie vertritt aber im Gegensatz zu Washington die Auffassung, dass dieses Ziel nur mit friedlichen Mitteln erreicht werden kann.³⁶ Hintergrund der auseinandergehenden Strategien sind einerseits unterschiedliche Risikoanalysen. Im Gegensatz zu den USA bewertet China das von Nordkorea ausgehende Proliferationsrisiko weitaus weniger dramatisch. Andererseits hat Beijing aus den vergangenen Jahren offensichtlich die Schlussfolgerung gezogen, dass die Differenzen zwischen Washington und Pjöngjang zu einer Eskalation der Lage am 38. Breitengrad führen könnten, die die Stabilität Nordostasiens bedrohen würde. An diesem Punkt wäre das mit Abstand wichtigste außenpolitische Interesse Chinas betroffen: Um die wirtschaftliche Modernisierung des Landes weiter voranzutreiben, braucht es ein friedliches Umfeld. Eine Konfrontation dürfte sich nicht nur negativ auf das Handels- und Investitionsklima in Nordostasien auswirken. China müsste auch damit rechnen, zum Zielgebiet von Flüchtlingsströmen aus Nordkorea zu werden, was zu Instabilitäten an der ca. 1.400 km langen gemeinsamen Grenze führen könnte.³⁷ Die Sechsparteiengespräche bieten daher die Möglichkeit, einer Eskalation des Konflikts zwischen den USA und Nordkorea entgegenzuwirken und beide Seiten von unilateralen Aktivitäten abzuhalten.

Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist es nicht primär die Produktion von Nuklearwaffen durch Pjöngjang, die Beijing nervös macht. Für problematisch werden vor allem die damit verbundenen möglichen Reaktionen der Nachbarstaaten gehalten: Die Nuklearmacht Nordkorea könnte Japan, Südkorea und im – aus Sicht der Regierung – schlimmsten Fall sogar Taiwan als Rechtfertigung dienen, selbst Atomwaffen zu entwickeln. Washington und Tokyo nehmen bereits seit Jahren das Nuklearprogramm Pjöngjangs in Verbindung mit dessen ballistischen Trägersystemen zum Anlass, an nationalen bzw. regionalen Raketenabwehrsystemen zu arbeiten. Sind diese voll funktionsfähig, könnten sie die nukleare Zweitschlagfähigkeit Chinas infrage stellen.³⁸

Für das Engagement Beijings in den Konsultationen über die Lage auf der koreanischen Halbinsel gibt es aber noch mindestens drei weitere plausible Erklärungen: Erstens begegnet China multilateralen Abmachungen gegenwärtig weniger skeptisch als noch in der ersten

³⁶ Vgl. zur chinesischen Position in den Sechsparteiengesprächen Yang, Bojiang 2006: China and North Korea – The View from Beijing, in: Mohr, Mark (Hrsg.): Six-Party Stall: Are South Korea and China Part of the Problem or Part of the Solution?, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program, Special Report 134, S.22-25. Vgl. zu den Beziehungen zwischen China und Nordkorea International Crisis Group, China and North Korea 2006a: Comrades Forever?, Asia Report Nr. 112. Seoul – Brüssel, 1. Februar 2006. Wu, Anne 2005: “What China Whispers to North Korea”, in: The Washington Quarterly 2, S.35-48.

³⁷ Nicht ganz zu Unrecht befürchtet Bojing Yang, dass nordkoreanische Fluchtbewegungen in Richtung Norden erfolgen werden, da die innerkoreanische Grenze von beiden Seiten hermetisch abgeriegelt werden kann. Vgl. Yang 2006, S.23.

³⁸ Vgl. Park 2005, S.77. Vgl. zur Nordkorea-Frage in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen Ong, Russell 2006: “China, US and the North Korean Issue”, in: Asia-Pacific Review 1, S.118-135.

Hälfte der 1990er Jahre. Beijing hat, zweitens, seine Präsenz auf internationalem Parkett verstärkt. Im Rahmen der „Charme-Offensive“ versucht es, seinen Nachbarstaaten mögliche Sorgen, die mit dem machtpolitischen Aufstieg des Landes verbunden sind, zu nehmen.³⁹ Schließlich, drittens, ist China in den vergangenen Jahren nicht nur zum permanenten Gastgeber der Sechsparteiengespräche geworden. Beobachter loben die konstruktive Rolle, die das Land bei der Lösung der Nuklearkrise spielt. Somit ist es China auch gelungen, über die Sechsparteiengespräche regionale Führungsfähigkeiten unter Beweis zu stellen. Dies hat zur Folge, dass sich die Interessenlage Beijings seit Aufnahme der Konsultationen erweitert hat: Ein Scheitern der Sechsparteiengespräche würde offenbaren, dass China seiner Ambition, in eine kooperative regionale Führungsrolle hineinzuwachsen, nicht gerecht werden kann. Im Gegensatz zu Washington ist Beijing deshalb auch schon an einem bloßen Fortgang der Sechsparteiengespräche interessiert.⁴⁰

Gelingt es Beijing also, die Gespräche aufrechtzuerhalten, dann bleibt es als Patron der DVRK auf absehbare Zeit ein unverzichtbarer Kooperationspartner für Washington.⁴¹ Fraglich ist allerdings, wie stark Chinas Einfluss auf Nordkorea tatsächlich ist. Bereits im Jahr 1992 hatte Beijing mit Seoul diplomatische Beziehungen aufgenommen und Pjöngjang damit eine Neuausrichtung seiner Korea-Politik signalisiert; die bekannte Propaganda, wonach die Kriegverbündeten China und Nordkorea einander so nahe stehen wie „Lippen und Zähne“, verlor damit an Glaubwürdigkeit.⁴² Selbiges gilt für den Bündnisvertrag von 1961, der zwar weiter fortbesteht,⁴³ von Beijing aber stark abgewertet worden ist.⁴⁴ Seit Mitte der 1990er Jahre erweiterte die Volksrepublik zudem ihr Druckpotenzial: Sie ist heute der größte Han-

³⁹ Vgl. Shambaugh, David 2004/05: „China Engages Asia. Reshaping the Regional Order“, in: *International Security* 3, S.64-99.

⁴⁰ Vgl. Park 2005, S.87.

⁴¹ „Strategically, for Beijing, Pyongyang’s value stems from its unpredictability. By claiming it is able to exert influence over an ‘erratic’ state, China can enhance its influence in international affairs.“ Ong 2006, S.120.

⁴² Vgl. zur Annäherung zwischen China und Südkorea Cha, Victor D. 1999: „Engaging China: Seoul – Beijing *Détente* and Korean Security“, in: *Survival* 1, S. 73-98. Roy, Denny 2004: *China-South Korea Relations: Elder Brother Wins Over Younger Brother*. Special Assessment des Asia-Pacific Center for Security Studies. Honolulu.

⁴³ Der Vertrag muss, um seine Gültigkeit zu verlieren, von einer Seite gekündigt werden. Da dies bislang nicht geschehen ist, wäre China zumindest theoretisch gehalten, sich an seine klare Zusage in Artikel 2 zu halten: „In the event of one of the Contracting Parties being subjected to the armed attack by any state or several states jointly and thus being involved in a state of war, the other Contracting Party shall immediately render military and other assistance by all means at its disposal.“ *Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance Between the People’s Republic of China and the Democratic People’s Republic of Korea*, Peking, 11. Juli 1961 (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/indices/docs/index-ENG.html>), [15.07.2008].

⁴⁴ Anne Wu weist darauf hin, dass China die Bedeutung des Bündnisvertrages bereits herunterspielt. Es sei nicht vorstellbar, dass Peking zugunsten Pjöngjangs militärisch eingreife. Vgl. Wu 2005, S.42. Diese Einschätzungen lassen auch Ausführungen von Alexandre Y. Mansourov zu, der zu einer sehr skeptischen Bewertung des Zustandes der Beziehungen zwischen China und Nordkorea gelangt. Vgl. Mansourov, Alexandre Y. 2003: *Giving Lip Service with an Attitude: North Korea’s China Debate*. Special Assessment des Asia-Pacific Centre for Security Studies. Honolulu.

delspartner Nordkoreas,⁴⁵ das ca. 70% - 90% seiner Brennstoffe sowie ca. ein Drittel der Nahrungslieferungen vom großen Nachbarn bezieht.⁴⁶ Gleichzeitig musste Beijing im Rahmen der Sechsparteiengespräche wiederholt zur Kenntnis nehmen, dass sein Einfluss auf Pjöngjang Grenzen hat. Nordkorea zog sich im Januar 2003 aus dem NVV zurück, obwohl China das Genfer Rahmenabkommen unterstützte.⁴⁷ Ferner ließ Kim Jong-il den Nukleartest vom 9. Oktober 2006 durchführen, obwohl sich die chinesische Regierung dagegen ausgesprochen hatte. Beijing unterstützte daraufhin die UN-Sicherheitsratsresolution 1718, signalisierte aber seine Ablehnung möglicher militärischer Aktionen gegen Pjöngjang.⁴⁸

d) Südkorea

Im Vergleich zu den USA, China, Russland und Japan steht Südkorea in den Sechsparteiengesprächen vor anderen Ausgangsbedingungen.⁴⁹ Die Vermeidung eines zweiten Koreakrieges ist das mit Abstand wichtigste Ziel des Landes. Sollten die Konsultationen scheitern und sollte es insgesamt wieder zu einer Krisenverschärfung kommen, dann wären für Seoul aufgrund seiner „Geisellage“⁵⁰ die Folgen eines militärischen Konfliktaustrages am deutlichsten zu spüren. Südkorea setzt sich deshalb seit geraumer Zeit für ein *soft landing* des Nachbarstaates ein, da es die negativen Folgen eines Zusammenbruchs des Regimes von Kim Jong-il fürchtet.

Zur Vermeidung einer zweiten militärischen Auseinandersetzung unterhält Seoul seit dem Jahr 1954 einen Mutual Defense Treaty mit Washington. Gleichwohl haben unterschiedliche Bewertungen des nordkoreanischen Bedrohungspotenzials in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass es zwischen Washington und Seoul abweichende Ansichten über die notwendige Vorgehensweise gegenüber Pjöngjang gibt.⁵¹ So betrachtet Südkorea weder das Nuklearprogramm noch die ballistischen Trägersysteme als größte Gefahr, sondern die konventionellen Fähigkeiten des Nordens, vor allem die in Grenznähe stationierten Artilleriegeschütze. Raketenabwehrsysteme sind für Seoul daher von untergeordneter Bedeutung.⁵² Südkorea ist zudem

⁴⁵ Nach Angaben des International Monetary Fund hatte China im Jahr 2006 einen Anteil von 37,64% (US\$ 1,78 Mrd. von US\$ 4,73 Mrd.) am nordkoreanischen Außenhandel. In der Statistik sind allerdings keine Angaben über den innerkoreanischen Warenaustausch enthalten. Vgl. International Monetary Fund 2007: Direction of Trade Statistics. Yearbook 2007. Washington D.C., S.362.

⁴⁶ Vgl. Wu 2005, S.42.

⁴⁷ Vgl. International Crisis Group 2006a, S.5.

⁴⁸ Vgl. Pritchard 2007, S.92.

⁴⁹ Vgl. Hilpert, Hanns Günther 2007: Südkoreas außenpolitische Dilemmata. SWP-Studie 6. Berlin.

⁵⁰ Die mehr als zehn Millionen Einwohner der Hauptstadt befinden sich nur ca. 40 km entfernt vom Gros der 17.900 nordkoreanischen Artilleriegeschütze. Vgl. International Institute for Strategic Studies 2008: The Military Balance 2008. London, S.388.

⁵¹ Vgl. zu den Dissonanzen zwischen den USA und Südkorea Kim, Sunhyuk/Lim, Wonhyuk 2007: "How to Deal with South Korea", in: The Washington Quarterly. 2, S.71-82.

⁵² Vgl. Tyler, Patrick E. 2001: "South Korea Takes Russia's Side in Dispute Over American Plan for Missile Defense", in: The New York Times, 28. Februar 2001 (online) URL.

weiterhin nicht geneigt, sich an der Proliferation Security Initiative (PSI) zu beteiligen und sich über diese in einen Konflikt ziehen zu lassen, denn es sieht in den Proliferationsaktivitäten Nordkoreas nicht die zentrale Gefahr für die koreanische Halbinsel.

Ein militärisches Vorgehen gegenüber Pjöngjang kann sich die südkoreanische Regierung daher nur im äußersten Notfall vorstellen. Militärischen Druck gegenüber dem Regime von Kim Jong-il lehnt Seoul deshalb ebenso ab wie Provokationen, die diplomatische Lösungen erschweren. Die amerikanische Brandmarkung Nordkoreas als „Schurkenstaat“ und Teil einer „Achse des Bösen“ stieß in Südkorea auf Ablehnung. Mehr noch: Für viele Südkoreaner wurde im Laufe der Jahre immer mehr George W. Bush und nicht Kim Jong-il zur Gefahr für den Frieden auf der koreanischen Halbinsel.⁵³ Den USA fiel es dabei offensichtlich schwer, einen Perzeptionswandel in der südkoreanischen Gesellschaft nachzuvollziehen. Viele, vor allem jüngere Südkoreaner, die keine Erinnerungen mehr an den Koreakrieg haben, sehen in Nordkorea keine unmittelbare militärische Bedrohung, sondern einen „verarmten Bruder“, dem es zu helfen gilt.⁵⁴

Seoul hat u.a. aus diesem Grund in den vergangenen Jahren verschiedene Kooperationsprojekte lanciert. Dazu gehören das Tourismusprojekt am Berg Kumgang, die Sonderwirtschaftszone in Kaesong, Familienzusammenführungen, der Bau gemeinsamer Eisenbahnverbindungen, die Entsendung gemeinsamer Teams zu Sportveranstaltungen und nicht zuletzt immer wieder umfassende Hilfeliieferungen des Südens an den Norden. Grundlage der neuen Formen der Zusammenarbeit war das Gipfeltreffen zwischen Kim Jong-il und Kim Dae-jung im Juni 2000 in Pjöngjang. Dem folgte eine weitere Zusammenkunft in der nordkoreanischen Hauptstadt im Oktober 2007, bei der es zu Gesprächen zwischen Kim Jong-il und Roh Moo-hyun kam.

Der neue südkoreanische Präsident Lee Myung-bak, der der konservativen Grand National Party angehört, hat zwar grundsätzlich an der kooperativen Einbindungsstrategie der Vorgänger-Regierungen festgehalten. In seiner „Vision 3000“ zielt Lee darauf, durch eine konzertierte wirtschaftliche Unterstützungspolitik für fünf Sektoren (Industrie, Finanzen, Ausbildung, Soziales und Infrastruktur) das nordkoreanischen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von derzeit 1.700 auf 3.000 USD zu steigern und dafür einen multilateral finanzierten Entwicklungsfonds anzulegen. Doch gleichzeitig hat Lee im Gegensatz zu seinen Vorgängern eine klare

⁵³ In einer Meinungserhebung im September 2003 gaben auf die Frage, welcher Staatsmann denn eine größere Gefahr für Südkorea darstelle, 42,1% Kim Jong-il und 38,0% George W. Bush an. Vgl. Chung-min, Lee 2004: Domestic Politics and the Changing Contours of the ROK-US Alliance: The End of the Status Quo, in: Armacost, Michael H./Okimoto, Daniel I. (Hrsg.): The Future of America's Alliances in Northeast Asia. Stanford, S.212.

⁵⁴ Vgl. International Crisis Group, Korea Backgrounder 2004: How the South views its brother from another planet. Asia Report Nr. 89. Seoul – Brüssel.

Konditionalisierung der südkoreanische Hilfe vorgenommen, die wirtschaftliche Kooperation an die Einhaltung der bilateralen Abkommen zwischen Nord- und Südkorea, insbesondere das Denuklearisierungsabkommen von 1991, bindet.⁵⁵

Im Ergebnis haben sich beide Seiten erneut voneinander entfernt.⁵⁶ Die Zusammenarbeit in der Wirtschaftszone Kaesong und am Berg Kungang ist stark beeinträchtigt worden. Im Falle Kaesongs sind von der DVRK die erst im Dezember 2007 begonnenen Tagesbesuche von Touristen unterbunden und Teile des südkoreanischen Personals ausgewiesen worden. Zuvor hatte die Regierung in Seoul im Falle Kungangs das Besucherprogramm vollständig suspendiert, nachdem im Juli 2008 eine südkoreanische Touristin von einem nordkoreanischen Soldaten in einer Sperrzone der Anlage erschossen worden war. Pjöngjang wirft Lee Myung-bak des Weiteren vor, nicht energisch genug gegen jene Aktivisten vorzugehen, die mit Zetteln versehene Luftballons antinordkoreanischen Inhalts vom Süden über die Grenze in den Norden schicken. Im Dezember 2008 hatte Südkorea eine UN-Resolution in der Generalversammlung unterstützt, in der die Menschenrechtslage in Nordkorea verurteilt wird. 2008 kam es zudem nicht zu den üblichen Reis- und Düngemittellieferungen. Für eine weitere Verärgerung Pjöngjangs sorgten im Januar 2009 die Ernennung des als konservativ geltenden Hyun In-taek zum Minister für Vereinigung⁵⁷ sowie ein Treffen zwischen Lee Myung-bak und dem japanischen Ministerpräsidenten Taro Aso, in dem Seoul Tokyo Unterstützung in der Entführtenfrage zusagte; Lee wies dabei auf den Umstand hin, dass auch zahlreiche Südkoreaner von Nordkorea entführt worden seien.⁵⁸

e) Japan

Auch Japan verfolgt in den Sechsparteiengesprächen die Denuklearisierung Nordkoreas.⁵⁹ Die Interessen Tokyos und Washingtons sind in diesem Punkt deckungsgleich, zumal Kurz- und Mittelstreckenraketen Pjöngjangs nicht nur japanisches Territorium bedrohen, sondern auch die dort stationierten amerikanischen Truppenkontingente. Im Vergleich ist die Bedrohung für Japan in der Raketenfrage gleichwohl größer: Seit den erfolgreichen Tests der Nodong im Mai 1993 und der Taepodong I im August 1998 steht fest, dass Nordkorea mit seinem Raketenarsenal jeden Winkel Japans potenziell angreifen könnte. Als Pjöngjang am 5.

⁵⁵ Vgl. Haggard, Stephen/Noland, Marcus, Twilight of the God?, East-West Center Working Papers, Nr. 99, Februar 2009, S. 2. (<http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/econwp099.pdf>) [17.02.2009].

⁵⁶ Vgl. Aidan Foster-Carter, North Korea-South Korea Relations: Things Can Only Get Better?, in: Comparative Connections, Nr. 4, Januar 2009, S.85-100.

⁵⁷ Vgl. Kim Hyun, N. Korea Revives Cold War Tensions With Renewed Border Threat, in: Yonhap, 30. Januar 2009 (online).

⁵⁸ Vgl. Yonhap, S. Korea, Japan To Deepen Cooperation on N. Korean Abductions, 12. Januar 2009 (online)

⁵⁹ Vgl. Rozman, Gilbert/Togo, Kazuhiko/Ferguson, Joseph (Hrsg.) 2007: Japanese Strategic Thought Toward Asia. New York. Vgl. zur japanischen Nordkorea-Politik International Crisis Group 2005: Japan and North Korea: Bones of Contention. Asia Report Nr. 100. Seoul – Brüssel.

Juli 2006 erneut mehrere Raketen testete, wurde dies von Tokyo daher stark verurteilt. Mehr noch: In Japan wurde von einigen Politikwissenschaftlern und auch hochrangigen Politikern darüber nachgedacht, unter welchen Bedingungen vorbeugende Militärschläge gegen nordkoreanische Raketenbasen zu führen seien.⁶⁰ Als Pjöngjang dann am 9. Oktober 2006 einen Nukleartest durchführte, verschärfte Tokyo seine Sanktionen gegenüber der DVRK, wobei es sich hinsichtlich möglicher militärischer Gegenmaßnahmen jedoch skeptisch zeigte.⁶¹ Insgesamt kann Japan daher als Unterstützer der amerikanischen Position in den Sechsparteiengesprächen betrachtet werden.

Interessant ist, dass diese sicherheitspolitischen Zusammenhänge bei den Verhandlungen in Beijing nur an zweiter Stelle der japanischen Agenda, die von einem stark innenpolitisch motivierten Konfliktfeld überlagert wird, stehen: Nordkorea wird u.a. von Japan vorgeworfen, in den 1970er und 1980er Jahren mehrere seiner Staatsbürger entführt zu haben.⁶² Als Ministerpräsident Junichiro Koizumi im September 2002 nach Pjöngjang reiste und das Thema zur Sprache brachte, gab Kim Jong-il erstmals Entführungen zu. Nach dem zweiten Treffen mit Koizumi im Mai 2004 machte er weitere Zugeständnisse, indem er fünf Entführungsoptionen die Erlaubnis erteilte, ihre Familien in der Heimat zu besuchen. Dieses Entgegenkommen erzielte jedoch nicht den Effekt, den sich Nordkorea vermutlich erhofft hatte: Denn nachdem Pjöngjang gefälschte Beweise für das Ableben weiterer Entführter präsentiert hatte, reagierte die japanische Öffentlichkeit mit großer Empörung auf den Vorfall. Da Nordkorea bisher nicht bereit ist, das Schicksal sämtlicher entführter Japaner glaubwürdig aufzuklären, ist es aus der Sicht der japanischen Regierung unmöglich, den im Jahr 1991 mit Pjöngjang begonnenen Prozess der Normalisierung der bilateralen Beziehungen erfolgreich abzuschließen. Mit klaren Folgen: Indem Japan in den Sechsparteiengesprächen die Entführungsfrage zum zentralen Punkt seiner Agenda gemacht hat, nimmt es sich bisher selbst die Möglichkeit einer konstruktiven Einflussnahme auf Nordkorea.⁶³

f) Russland

Der geringe Einfluss Russlands in den Sechsparteiengesprächen spiegelt seinen machtpolitischen Rückzug aus dem asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

⁶⁰ Vgl. Tidten, Markus 2006: „Pyöngyang zündelt – Fängt Japans Nationalismus Feuer? Nordkorea und Japan, vereint in Isolation gegeneinander“, in: SWP-Aktuell 34, SEITE.

⁶¹ Vgl. International Crisis Group 2006b: North Korea's Nuclear Test: The Fallout. Asia Briefing Nr. 56. Seoul – Brüssel, S.11-14.

⁶² Vgl. Chanlett-Avery, Emma 2008: North Korea's Abduction of Japanese Citizens and the Six-Party Talks. CRS Report for Congress (RS22845). Washington D.C.

⁶³ Vgl. Park 2005, S.86.

wider.⁶⁴ Während die Sowjetunion in den 1970er und 1980er Jahren eine aktive Fernostpolitik betrieben hatte, verabschiedete sich Moskau in den folgenden Jahren von der Vorstellung, in Nord- und Südostasien eine Einflussphäre alten Stils unterhalten zu müssen. So wurde z.B. der im Jahr 1961 geschlossene russisch-nordkoreanische Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance im Jahr 1996 nicht verlängert.

In der Ära von Präsident Wladimir Putin hat sich zwar grundsätzlich nichts an der Tatsache geändert, dass Moskau nicht mehr als Machtfaktor im asiatisch-pazifischen Raum gilt. Es ist jedoch an seiner fernöstlichen Peripherie insgesamt außenpolitisch wieder aktiver geworden.⁶⁵ Dies zeigte sich auch in der Politik gegenüber Nordkorea: Im Juli 2000 war Putin zu Gast in Pjöngjang, was Kim Jong-il seinerseits zu Gegenbesuchen in Moskau im August 2001 und im August 2002 veranlasste. Auch versuchte Moskau, mit konkreten Vorschlägen Einfluss auf die Lösung der zweiten Nuklearkrise zu nehmen: Im Januar 2003 reiste der stellvertretende russische Außenminister Alexander Losyukov nach Pjöngjang und präsentierte einen eigenständigen Plan zur Beilegung des Konflikts – sehr zum Ärger der Bush-Administration, da das russische Vorhaben eine strikte Reziprozität und keine vorherigen Zugeständnisse Nordkoreas forderte.⁶⁶ Es wundert daher nicht, dass Nordkorea darauf bestand, dass Russland an den Sechsparteiengesprächen zu beteiligen sei. Moskau wiederum dürfte auch aus Statusgründen ein Interesse daran gehabt haben, an den Konsultationen mitzuwirken. Denn es war zuvor weder direkt am Genfer Rahmenabkommen beteiligt noch Mitglied der KEDO oder der Vierparteigespräche.⁶⁷

Neben statuspolitischen hat Russland auch manifeste sicherheits- und energiepolitische Interessen auf der koreanischen Halbinsel. Sicherheitspolitisch ist ein nordkoreanisches Kernwaffenpotenzial schon deshalb für Moskau problematisch, weil es den USA und Japan als Rechtfertigung für ein regionales Raketenabwehrsystem dienen kann. Das Verhalten Pjöngjangs trägt so potenziell dazu bei, die nukleare Zweitschlagfähigkeit Moskaus (und auch Beijings) in Ostasien zu beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass im Falle weiterer Sprengkraftproben der nordkoreanischen Atombomben nuklearer Fallout droht, der in den Nachbarstaaten der DVRK niedergehen könnte. Wirtschaftspolitisch ist Russland nicht nur an einer

⁶⁴ Vgl. zur Politik Moskaus auf der koreanischen Halbinsel sowie zur russischen Position in den Sechsparteiengesprächen International Crisis Group 2007: North Korea-Russia Relations: A Strained Friendship. Asia Briefing Nr. 71. Seoul – Brüssel. Vorontsov, Alexander 2007: Current Russia – North Korea Relations: Challenges and Achievements. The Brookings Institution. Center for Northeast Asian Policy Studies. Washington D.C.. Rozman, Gilbert u.a. 2006: Russian Strategic Thought toward Asia. New York.

⁶⁵ Vgl. Rozman, Gilbert 2007: Russia in Northeast Asia: In Search of a Strategy, in: Legvold, Robert (Hrsg.): Russian foreign policy in the twenty-first century and the shadow of the past. New York, S.343-392. Falckenheim Meyer, Peggy 2006: Russo-North Korean relations under Kim Jong II, in: Kihl, Young Whan/Kim, Hong Nack (Hrsg.): North Korea. The Politics of Regime Survival. Armonk, S.203-224.

⁶⁶ Vgl. ebd., S.214.

⁶⁷ Russland hatte bereits im Juli 1997 signalisiert, an internationalen Gesprächen über Nordkorea teilnehmen zu wollen. Vgl. Vorontsov 2007, S.7.

Vermarktung seiner eigenen Reaktortechnologie in Nordkorea interessiert. Moskau könnte auch bei der zukünftigen Energieversorgung Nordkoreas (und desgleichen Südkoreas und Japans) eine gewichtige Rolle spielen, wenn es Nordkorea als Transferland nutzen könnte.

3. Die Gesprächsrunden und ihre Ergebnisse

Bis zum Dezember 2008 fanden die Sechsparteiengespräche insgesamt in sechs Verhandlungsrunden statt. Dabei setzte sich langsam die Praxis durch, einzelne Runden je nach Verhandlungsstand auf mehrere Sitzungen, zwischen denen wie in Runde 5 mehr als ein Jahr vergehen konnte, aufzuteilen. Die Sechsparteiengespräche⁶⁸ wurden bislang zu folgenden Zeiten in Beijing abgehalten:

Runde 1: 27. - 29. August 2003

Runde 2: 25. - 28. Februar 2004

Runde 3: 23. - 26. Juni 2004

Runde 4: 26. Juli - 7. August 2005 (Sitzung 1)

13. - 19. September 2005 (Sitzung 2)

Runde 5: 9. - 11. November 2005 (Sitzung 1)

18. - 22. Dezember 2006 (Sitzung 2)

8. - 13. Februar 2007 (Sitzung 3)

Runde 6: 19. - 22. März 2007, Wiederaufnahme vom 18. - 20. Juli 2007 (Sitzung 1)

27. - 30. September 2007 (Sitzung 2)

10. - 12. Juli 2008 (Sitzung 3)

23. Juli 2008 (informelles Treffen der Außenminister in Singapur)

8. - 11. Dezember 2008 (Sitzung 4)

Die bisherigen Ergebnisse der multilateralen Konsultationen können wie folgt zusammengefasst werden: Während die Runden 1 bis 3 keinerlei Fortschritte ergaben, konnten sich die sechs Parteien am 19. September 2005 in Runde 4 auf weitreichende Maßnahmen zur Denuklearisierung Nordkoreas verständigen. Nach einigen Verzögerungen setzte dann mit dem am 13. Februar 2007 in Runde 5 beschlossenen „Denuclearization Action Plan“ die schwierige Phase der Implementierung der Ergebnisse der Erklärung von Runde 4 ein. Pjöngjang hat dabei zwar den vereinbarten Zeitplan nicht eingehalten, ist jedoch bislang wichtigen

⁶⁸ Definitiv ist fraglich, welche politischen Handlungen die „Sechsparteiengespräche“ einschließen. In der Regel werden darunter nur die einzelnen Runden verstanden. Aus amerikanischer Sicht ergibt sich dagegen eine umfassendere Sichtweise: Die zuständige Internetseite im Department of State zählt auch alle weiteren Gespräche der USA, die zwischen den Runden mit einzelnen Teilnehmern geführt werden, zu den Sechsparteiengesprächen. Vgl. Department of State 2008: Six-Party Talks, Beijing, China, Washington D.C., Stand vom 26. Juni 2008 (<http://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm>), [3.07.2008].

Verpflichtungen zum Abbau der Anlagen in Yongbyon nachgekommen. Die mangelnden Fortschritte in Runde 6 sind darauf zurückzuführen, dass unterschiedliche Vorstellungen über die Art der Verifizierung nordkoreanischer Maßnahmen der Denuklearisierung bestehen.

a) Stillstand

Nach den gescheiterten Dreiparteiengesprächen vom April 2003 war es vor allem China, das erhebliche diplomatische Anstrengungen unternahm, um die USA und Nordkorea zu überzeugen, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Bevor die Sechsparteiengespräche im August 2003 erstmals aufgenommen wurden, hatte Beijing Pjöngjang unter Druck gesetzt. So soll nach Presseberichten Chinas Staatspräsident Hu Jintao Kim Jong-il gewarnt haben, dass Nordkorea mit einem Angriff der USA rechnen müsste, sollte es diesen Probleme bereiten. Hu wies darauf hin, dass China seinem Nachbarn in einer militärischen Auseinandersetzung nicht helfen würde.⁶⁹ Diese Einschätzung wurde von chinesischen Politikwissenschaftlern flankiert, die sich offen u.a. dafür aussprachen, dass Beijing die militärische Beistandsklausel aus dem im Jahr 1961 mit Pjöngjang abgeschlossenen Vertrag aufkündigen sollte.⁷⁰ Die Botschaft an die DVRK war eindeutig: China erwartet von Nordkorea, seine Meinungsverschiedenheiten mit den USA durch Verhandlungen zu lösen. Jedes andere Verhalten Pjöngjangs würde von Beijing nicht unterstützt werden.

Runde 1

Die erste Runde der Sechsparteiengespräche, die vom 27. bis zum 29. August 2003 stattfand, kann insgesamt als Misserfolg gewertet werden. Die beiden Hauptkontrahenten, die USA und Nordkorea, beschränkten sich darauf, ihre allseits bekannten Positionen auszutauschen; zu wirklichen Verhandlungen kam es nicht. Pjöngjang bestand darauf, vor der Einleitung von Maßnahmen zur eigenen Denuklearisierung mit Washington einen Nichtangriffspakt abzuschließen und diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Die USA wiesen darauf hin, dass zunächst die CVID des nordkoreanischen Nuklearprogramms stattfinden müsste, bevor sie sich auf die Forderungen des Verhandlungsführers der DVRK, Kim Yong-il, einlassen könnten. Da beide Akteure auf ihren Maximalpositionen beharrten, blieb eine Vereinbarung aus. Als problematisch erwies sich vor allem die CVID-Forderung der USA, die ein denkbar

⁶⁹ Die Äußerungen Hu Jintaos wurden von Shen Dingli, Professor an der Fudan University in Shanghai, auf einer internationalen Tagung wiedergegeben. Vgl. AUTOR 2003: "Fear of US Attack Forced NK to Come to Negotiating Table", in: Korea Times 27. August 2003 (online) URL.

⁷⁰ Vgl. Armitage, Catherine 2003: "China must take lead out of N Korean pencil", in: The Australian, 26. August 2003 (online) URL.

schlechter Start für Verhandlungen war.⁷¹ Kim Yong-il reagierte auf die amerikanische Haltung noch während der Gespräche mit drei Drohungen: Die feindliche Politik der Bush-Administration zwinge Nordkorea zu der Erklärung, dass es Nuklearwaffen besitze; das Land sehe sich gezwungen, dies der Welt durch den Test einer Nuklearwaffe zu beweisen; auch sehe sich Pjöngjang veranlasst, durch die Erprobung entsprechender Trägersysteme zu zeigen, dass es eine solche Waffe transportieren könne.⁷² Nach dieser Erklärung Kim Yong-ils sollten nur etwas mehr als drei Jahre vergehen, bis jede seiner Drohungen in die Tat umgesetzt wurde (auch wenn der Test einer ICBM im Juli 2006 letztlich nicht erfolgreich war).

Als Gastgeber der Sechsparteiengespräche hatte Beijing frühzeitig angekündigt, die Teilnehmer dazu bewegen zu wollen, eine Erklärung über gemeinsame Ziele zu unterzeichnen.⁷³ Diese kam nicht zustande, und so wurden die Ergebnisse in einer Erklärung des chinesischen Vorsitzes zusammengefasst. Dabei war China, auch um das Gesicht zu wahren, sichtlich bemüht, der ersten Verhandlungsrunde etwas Positives abzugewinnen: Die Erklärung wies darauf hin, dass sich die sechs Parteien zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel bekannt hätten; man wolle den Sicherheitsbedenken Nordkoreas Rechnung tragen; der Konflikt solle friedlich gelöst werden; die USA hätten keinerlei Absichten, in Nordkorea einzumarschieren oder in jenem Land einen Regierungswechsel zu betreiben.⁷⁴ Vor dem Hintergrund einer äußerst verfahrenen Lage konnte es als Fortschritt betrachtet werden, dass die erste Runde der Sechsparteiengespräche von den Teilnehmern nicht – wie die Dreiparteiengespräche – vorzeitig beendet wurde.

Nach dem Abschluss der Konsultationen zeigte sich insbesondere Nordkorea verärgert. Die Sechsparteiengespräche hätten bewiesen, dass die USA nicht an friedlichen Beziehungen interessiert seien. Das nordkoreanische Außenministerium erklärte: „The talks have made us believe that we have no other choice but to strengthen our nuclear deterrent force as a self-defensive means“⁷⁵. Die Erklärung Nordkoreas, sich deshalb aus den Sechsparteiengesprächen zurückziehen zu wollen, wurde gleichwohl von Anfang an nicht von allen Teilnehmern der Verhandlungen ernst genommen. Der Vertreter Südkoreas, Vizeaußenminister Lee Soohyuck, wies darauf hin, dass Pjöngjang auf diese Weise versuche, seine Verhandlungsposition

⁷¹ Nordkorea sah in dieser Forderung der USA den plumpen Versuch, die Ausgangsbedingungen für eine militärische Intervention zu schaffen. Kim Yong-il formulierte dazu: „The DPRK cannot interpret this otherwise than a US intention to invade it after it is disarmed.“ Zit. n. AUTOR 2003: „Russia denies N Korea plans nuclear test“, in: Morning Star, 30. August 2003 (online) URL.

⁷² Vgl. Pomfret, John 2003: „North Korean Threats Played Down by U.S.: As Talks End, Sides Agree to Reconvene“, in: The Washington Post, 31. August 2003 (online) URL.

⁷³ Vgl. Kahn, Joseph 2003: „China takes role of Korea mediator; As talks begin, Beijing pressures U.S. and Pyongyang to find common ground“, in: The International Herald Tribune, 28. August 2003 (online) URL.

⁷⁴ Vgl. AUTOR 2003: „6-Way Meet Adopts 6-Point Accord, Expects to Convene Again“, in: Jiji Press Ticker Service, 29. August 2003 (online) URL.

⁷⁵ Zit. n. Kahn, Joseph/Sanger, David E. 2003: „North Korea disdains more nuclear talks“, in: The New York Times, 31. August 2003 (online) URL.

für die nächste Gesprächsrunde zu verbessern.⁷⁶ Für die Volksrepublik stellte das Verhalten Nordkoreas einen Affront dar, denn die chinesische Seite hatte kurz zuvor angekündigt, dass die sechs Parteien beabsichtigten, sich in zwei Monaten erneut zu treffen. Gleichwohl sah der chinesische Verhandlungsführer, Wang Yi, das größte Hindernis der Verhandlungen nicht im Verhalten des Regimes von Kim Jong-il: „America’s policy toward the D.P.R.K. – that is the main problem we are facing.“⁷⁷

Runde 2

Die Fortsetzung der Gespräche hing nicht nur von einer Rücknahme der Ankündigung der nordkoreanischen Seite ab, den Konsultationen ganz fernzubleiben. Washington erschwerte die Verhandlungen, indem Anhänger des Lagers der „Falken“ innerhalb der Bush-Administration erklärten, dass mit Pjöngjang nicht verhandelt werden könne. Vizepräsident Richard Cheney hatte im Dezember 2003 den grundsätzlichen Vorbehalt Nordkoreas, dass den USA nicht zu trauen sei, deutlich bestätigt: „We don’t negotiate with evil; we defeat it.“⁷⁸

Der zweiten Runde der Sechsparteiengespräche, die vom 25. bis zum 28. Februar 2004 andauerte, waren erhebliche Vermittlungsbemühungen Chinas vorausgegangen, für die es von allen Teilnehmern Lob erhielt. Zwischen der ersten und der zweiten Runde beteiligte sich Beijing an mehr als 60 bi- und multilateralen Konsultationen, um die Sechsparteiengespräche fortzusetzen.⁷⁹ Mehr noch: Vor dem Beginn der zweiten Runde soll China Nordkorea Hilfsgüter im Wert von 50 Mio. USD geliefert haben – darunter Schweröl und die Zusage für den Bau einer Glasfabrik –, um einen weiteren Anreiz für dessen Teilnahme an den Sechsparteiengesprächen zu schaffen.⁸⁰

In der zweiten Runde der Sechsparteiengespräche sind zwar ebenfalls keine konkreten Schritte zur Denuklearisierung Nordkoreas beschlossen worden. Es zeichneten sich aber dennoch kleinere Fortschritte ab, die auf ein verbessertes Klima unter den Teilnehmern hindeuteten. Zu den wichtigsten Ergebnissen zählte, dass Washington zumindest mittelbar bereit war, auf das Regime Kim Jong-ils zuzugehen.⁸¹ Nord- und Südkorea waren zudem übereinge-

⁷⁶ Vgl. Hyun-jin, Seo 2003: “ ‘North unlikely to boycott talks’; Foreign minister expects Pyongyang to attend second round of dialogue”, in: The Korea Herald, 2. September 2003 (online) URL.

⁷⁷ Zit. n. Kahn, Joseph 2003: “Chinese Aide Says U.S. Is Obstacle in Korean Talks”, in: The New York Times, 2. September 2003 (online) URL.

⁷⁸ Zit. n. McDonald, Hamish 2003: “Cheney’s tough talking derails negotiations with North Korea”, in: Sydney Morning Herald, 22. Dezember 2003 (online) URL.

⁷⁹ Vgl. Wiest, Nailene Chou 2004: “Six-nation talks thrust China onto world stage; Its shuttle diplomacy shows Beijing takes its global responsibilities seriously”, in: South China Morning Post, 28. Februar 2004 (online) URL.

⁸⁰ Vgl. Kessler, Glenn 2004: “Bush Signals Patience on North Korea Is Waning; Directive Sent to Team At Talks in Beijing”, in: The Washington Post, 4. März 2004 (online) URL.

⁸¹ Diese Meinung vertreten Steven R. Weisman und David E. Sanger: „The informal agreement between Washington and its Asian partners on how to approach North Korea represents a partial retreat by the Bush

kommen, dass Pjöngjang direkt nach dem Einfrieren des Nuklearprogramms wirtschaftliche Hilfeleistungen wie die Lieferung von Energieträgern erhalten sollte. Die Bush-Administration hielt zwar daran fest, Nordkorea selbst erst dann Gegenleistungen zu gewähren, wenn die CVID-Forderung erfüllt würde. Washington zeigte allerdings für den Vorstoß Seouls Verständnis. China und Russland erklärten sich ebenfalls bereit, im Falle eines Einfrierens des Nuklearprogramms Hilfsgüter zur Verfügung stellen zu wollen. Japan wiederum unterstützte die Position der USA u.a. dadurch, dass es die Entführungsfrage zumindest offiziell nicht zur Diskussion stellte.⁸²

Jenseits dessen setzten Washington und Pjöngjang ihre Grundsatzdebatte fort. Die USA forderten Nordkorea auf zuzugeben, ein geheimes Urananreicherungsprogramm zu betreiben. Der amerikanische Unterhändler Kelly regte zudem an, die Agenda der Sechsparteiengespräche um die Themen Raketen, konventionelle Streitkräfte und die Menschenrechtssituation in Nordkorea zu erweitern.⁸³ Die Haltung Washingtons in dieser zweiten Runde war insgesamt ambivalent: Einerseits wurde Pjöngjang signalisiert, an weiteren Gesprächen interessiert zu sein. Andererseits wurde im Nachhinein bekannt, dass Präsident Bush noch während der laufenden Verhandlungen mitteilen ließ, dass seine Geduld hinsichtlich einer diplomatischen Lösung der Nuklearkrise zu Ende gehen könnte.⁸⁴

Die DVRK wiederum bestritt die Existenz eines Programms für angereichertes Uran, gab aber gleichwohl zu, natürliches Uran zu verwenden und in der Vergangenheit Pakistan mit ballistischen Trägersystemen beliefert zu haben. Nordkorea betonte in dieser Runde zudem, über das Recht zu verfügen, ein Nuklearprogramm zu friedlichen Zwecken betreiben zu dürfen.⁸⁵ Insgesamt enthielt sich Pjöngjang erneuter Drohungen wie etwa der Ankündigung eines Nukleartests. Kim Gye-gwan, der neue Verhandlungsführer Nordkoreas, bekannte sich vielmehr auf einer Pressekonferenz zur Denuklearisierung seines Landes, machte für den nicht

administration, which has long insisted that it would not reward the North for simply freezing its nuclear weapons program.“ Weisman, Steven R./Sanger, David E. 2006: “South Korea gives North incentive; For a nuclear freeze, a retreat by Bush”, in: The International Herald Tribune, 26. Februar 2004 (online) URL.

⁸² Vgl. Kahn, Joseph 2004a: “U.S.-North Korean thaw; Talks end with rare show of conciliation”, in: The International Herald Tribune, 1. März 2004 (online) URL. Kahn, Joseph 2004b: “Little progress seen in talks on North Korea’s nuclear program”, in: The International Herald Tribune, 27. Februar 2004 (online) URL. Eyal, Jonathan 2003: “No breakthrough, but there’s still hope; Although official positions of the US and North Korea remain unchanged, all parties in the talks now have a stake in making diplomatic progress”, in: The Straits Times, 2. März 2003 (online) URL.

⁸³ Vgl. Hyun-jin, Seo 2004: “Bush confident of N.K. nuclear settlement”, in: The Korea Herald, 4. März 2004 (online) URL.

⁸⁴ Vgl. Kessler 2004.

⁸⁵ Vgl. Ching, Frank 2004a: “Emergence of China as a new diplomatic player”, in: New Straits Times, 4. März 2004 (online) URL.

erzielten Durchbruch bei der zweiten Runde der Sechsparteiengespräche allerdings die „hostile policy“⁸⁶ der USA verantwortlich.

Eine Gemeinsame Erklärung kam wiederum nicht zustande, und so war der chinesische Verhandlungsführer gezwungen, die Ergebnisse der Gespräche abermals in einem Chairman's Statement zusammenzufassen.⁸⁷ Die Teilnehmer wiesen allerdings darauf hin, dass die Erklärung ihre Sichtweise widerspiegeln.⁸⁸ Zu den Ergebnissen gehörte der Beschluss zur Errichtung einer Arbeitsgruppe, die zwischen den einzelnen Runden tagen und Vorarbeiten für weitere Konsultationen erledigen sollte. Sie kann als erster Versuch betrachtet werden, die Sechsparteiengespräche nicht nur zu verstetigen, sondern zu institutionalisieren. Dahinter steckt die Idee, schwierige Detailfragen jenseits des öffentlichen Scheinwerferlichts zu erörtern. Schließlich wurde im Gegensatz zur ersten Runde mit dem Juni 2004 ein konkreter Termin für weitere Konsultationen festgehalten. Verglichen mit der Ankündigung Nordkoreas am Ende der ersten Verhandlungsrunde, an den Sechsparteiengesprächen nicht mehr teilnehmen zu wollen, war auch dies ein Fortschritt.

Runde 3

Dass die USA und Nordkorea auch in der dritten Runde der Sechsparteiengespräche, die vom 23. bis zum 26. Juni 2004 stattfand, nicht zu substantziellen Zugeständnissen bewegt werden konnten, war allseits erwartet worden. Wie schon in der zweiten Runde wurden Fortschritte daher eher in Details sichtbar: Die Konsultationen fanden im Juni statt, und sie wurden, wie geplant, von einer Arbeitsgruppe vorbereitet, deren Mitglieder sich dazu vom 12. bis zum 15. und noch einmal vom 21. bis zum 22. Juni 2004 getroffen hatten.⁸⁹ Am Ende der Gespräche sagten die USA und Nordkorea zu, die Vorschläge des jeweils anderen zur Lösung der Nuklearkrise studieren zu wollen. Die Bush-Administration trat dafür ein, dass die DVRK ihr Nuklearprogramm aufgibt, internationale Beobachter ins Land lässt und dafür im Gegenzug eine provisorische amerikanische Sicherheitsgarantie sowie Schweröllieferungen Russlands, Chinas, Südkoreas und Japans erhält. Pjöngjang wiederum bot an, sein Nuklearprogramm

⁸⁶ Zit. n. Kahn, Joseph 2004c: "U.S. and North Korea Agree to More Talks", in: The New York Times, 29. Februar 2004 (online) URL.

⁸⁷ In der Erklärung wurden insgesamt jene allgemeinen Aussagen Wang Yis zusammengefasst, die er hinsichtlich des kleinsten gemeinsamen Nenners der Teilnehmerstaaten bereits nach der ersten Runde geäußert hatte. Neben dem Bekenntnis zu einer „nuclear-weapon free Korean Peninsula“, das sich damit auch gegen mögliche Stationierungen amerikanischer Nuklearwaffen in Südkorea richtete, wurde der Wille zum friedlichen Miteinander betont: „The parties expressed their willingness to coexist peacefully.“ Chairman's Statement for The Second Round of Six-Party Talks, Peking, 28. Februar 2004, veröffentlicht durch The Ministry of Foreign Affairs of Japan (http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/state0402.html), [25.06.2008].

⁸⁸ Vgl. Kahn 2004c.

⁸⁹ Vgl. Chairman's Statement of the Third Round of the Six-Party Talks, Peking, 26. Juni 2004, veröffentlicht von The Embassy of the People's Republic of China in New Zealand (<http://www.chinaembassy.org.nz/eng/xw/t140647.htm#>), [25.06.2008].

einzufrieren, lehnte jedoch die CVID-Forderung weiterhin ab. Im Gegenzug erwartete es Hilfszusagen; diesbezüglich war in der Presse von Energielieferungen in Höhe von zwei Mio. Kilowattstunden oder einem Äquivalent von 2,7 Mio. Tonnen Erdöl die Rede.⁹⁰

Washington war damit Pjöngjang entgegengekommen und hatte seine ursprüngliche Position, erst dann mit der DVRK verhandeln zu wollen, wenn diese zuvor der CVID-Forderung nachgekommen sei, erstmals modifiziert. Für diese Entwicklung können grundsätzlich zwei Beweggründe identifiziert werden: Die Bush-Administration dürfte, erstens, angesichts der anstehenden Präsidentschaftswahlen im November 2004 kein Interesse daran gehabt haben, auf der koreanischen Halbinsel als Scharfmacher dazustehen, zumal bereits der Einsatz amerikanischer Streitkräfte im Irak innenpolitisch nicht mehr unumstritten war. Zweitens drohte den USA die Isolierung innerhalb der Sechsparteiengespräche, sollten sie weiter durch ein striktes Festhalten an der CVID-Forderung diplomatische Fortschritte blockieren.

Offensichtlich um die Bush-Administration unter Druck zu setzen, lancierte der nordkoreanische Verhandlungsführer Kim Gye-gwan noch während der Verhandlungsrunde, dass Nordkorea einen Nukleartest durchführen könnte. Im Gegensatz zur Runde 1 war diese Ankündigung jedoch nicht als direkte Drohung, sondern als Möglichkeit verpackt worden. Kim erklärte, dass die Führung in Pjöngjang in der Frage eines Nukleartests gespalten sei, und unterschied dazu zwischen den „Falken“ im Verteidigungsministerium und den „Tauben“ im Außenministerium. In einer Erklärung wies er auf seine missliche Lage hin: „It is not an easy job to dissuade them from nuclear weapons development. So we need justification and reasoning to convince them“⁹¹. Die USA sollten offensichtlich vor die Wahl gestellt werden, sich entweder mit den „Tauben“ Pjöngjangs zu solidarisieren oder aber die Verantwortung für eine Krisenverschärfung durch die „Falken“ zu übernehmen. Ob dies ein ernst gemeintes Angebot gewesen ist, darf bezweifelt werden, denn Kim wäre vermutlich seines Amtes enthoben worden, wenn er offiziell über Meinungsverschiedenheiten in der nordkoreanischen Führung spekuliert hätte.

In der Erklärung des Vorsitzenden wurde festgehalten, Ende September 2004 die Verhandlungen in Beijing fortsetzen zu wollen. Bis dahin sollten die Gespräche auf der Ebene der Arbeitsgruppen geführt werden. Zu den absehbaren Problemen für die nächste Runde gehörte die Ankündigung Nordkoreas, lediglich das auf waffenfähigem Plutonium basierte Nuklear-

⁹⁰ Vgl. Ching, Frank 2004b: „Break in the clouds over North Korea“, in: South China Morning Post, 30. Juni 2004 (online) URL. AUTOR 2004: „US, N. Korea Raise Hope for Breakthrough“, in: Korea Times, 25. Juni 2004 (online) URL. Leow, Jason 2004a: „US rare bilateral meeting with N. Korea; Pyongyang refuses to respond to Washington’s offer of aid in return for dismantling nuclear weapons“, in: The Straits Times, 25. Juni 2004 (online) URL.

⁹¹ Zit. n. Leow, Jason 2004b: „N. Korea threatens nuclear test if demands are not met; Pyongyang wants Washington to compensate it for freezing its weapons programme, while the US has offered aid and conditional security“, in: The Straits Times, 26. Juni 2004 (online) URL.

programm einfrieren zu wollen. Das Programm für angereichertes Uran war von Pjöngjang nicht zur Sprache gebracht worden. Auch beharrte Nordkorea weiter auf der friedlichen Nutzung der Kernenergie.⁹²

Nach den ersten drei Runden der Sechsparteiengespräche kann somit folgendes festgehalten werden: Den Teilnehmern ist es, erstens, nicht gelungen, sich auf eine verbindliche Gemeinsame Erklärung zu einigen, die einen konkreten Fahrplan zur Denuklearisierung Nordkoreas enthält. Vor allem Washington und Pjöngjang waren im Schwerpunkt damit beschäftigt, Positionen auszutauschen, nicht jedoch Verhandlungen zu führen. Trotz dieses Stillstandes kann, zweitens, konstatiert werden, dass sich die USA und Nordkorea zumindest schrittweise von Runde zu Runde einander annäherten und dabei auch Verhandlungsbereitschaft signalisierten. Beide Seiten gaben zu erkennen, nicht zwingend an Maximalforderungen festhalten zu wollen. Stattdessen einigten sich die Teilnehmer, drittens, im Chairman's Statement auf folgendes Verfahren: „The Parties stressed the need for a step-by-step process of ‘words for words’ and ‘action for action’ in search for a peaceful solution to the nuclear issue.“⁹³ Dieser Ansatz gehört zu den Fortschritten von Runde 3.

b) Vorläufiger Durchbruch

Runde 4

Bevor es zur Wiederaufnahme der Sechsparteiengespräche kam, verging mehr als ein Jahr. Nach einer leichten Verbesserung des diplomatischen Klimas in der zweiten und dritten Runde war ein Rückfall in alte Verhaltensmuster zu konstatieren. Condoleezza Rice zählte Nordkorea im Januar 2005 in einer Rede vor dem Senat zu den „outposts of tyranny“⁹⁴; Pjöngjang erklärte sich im Gegenzug im Februar 2005 zur Nuklearmacht.⁹⁵ Voraussetzung für eine Wiederaufnahme der Konsultationen war daher zunächst eine Verbesserung des Umgangstons wie auch ein Verzicht auf weitere Provokationen. Dazu trug u.a. bei, dass US-Präsident Bush in einer Rede erstmals respektvoll von „Mr. Kim Jong-il“ sprach.⁹⁶

Nach einigen Verzögerungen wurde die vierte Runde der Sechsparteiengespräche aufgenommen, deren erste Sitzung vom 26. Juli bis zum 7. August 2005 dauerte. Mit 13 Tagen war dies die bis dahin längste Verhandlungsrunde. Es war auch das erste Mal, dass die Parteien

⁹² Vgl. Igarashi, Aya/Saeki, Satoshi 2004: “N. Korea nuke freeze eyed; Sep. talks to address inspection methods, scope of deal”, in: The Daily Yomiuri, 27. Juni 2004 (online) URL.

⁹³ Chairman's Statement 26.06.2004.

⁹⁴ Zit. n. Kessler, Glenn 2005a: “Rice Stays Close to Bush Policies In Hearing”, in: The Washington Post, 19. Januar 2005 (online) URL.

⁹⁵ Vgl. Brooke, James/Sanger, David E. 2005: “North Koreans Say They Hold Nuclear Arms”, in: The New York Times, 11. Februar 2005 (online) URL.

⁹⁶ Vgl. McDonald, Hamish 2005: “US backs away from another regime change. Softer approach to nuclear talks with North Korea”, in: Sydney Morning Herald, 27. Juli 2005 (online) URL.

nicht nur ihre Positionen austauschten, sondern versuchten, Verhandlungen zu führen. Auf amerikanischer Seite hatten sich dazu die Voraussetzungen insofern verbessert, als mit Christopher Hill, ehemaliger Botschafter der USA in Südkorea, ein neuer Chefunterhändler ernannt worden war, der mit einem größeren Verhandlungsspielraum ausgestattet war. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger war es ihm gestattet, auch jenseits der multilateralen Gespräche den direkten Kontakt zu seinem nordkoreanischen Kollegen zu suchen. In den Runden 1 bis 3 war es eher „zufällig“ zu einem bilateralen Meinungs austausch gekommen. Nun nahmen Christopher Hill und Kim Gye-gwan mehrfach die Gelegenheit wahr, ihre Positionen direkt zu erörtern. Die USA waren Nordkorea damit entgegengekommen: Pjöngjang strebte seit Jahren danach, von Washington als gleichberechtigter Verhandlungspartner akzeptiert zu werden und dazu auch direkte Kontakte zu unterhalten.⁹⁷

Zu einem besonderen Hindernis der weiteren Verhandlungen sollte jedoch die Forderung Nordkoreas werden, einen Leichtwasserreaktor zu erhalten. Dies bedeutete de facto, dass nun die Teilnehmer jene Aufgabe vollenden sollten, die einst die KEDO übernommen hatte.⁹⁸ Nicht nur Moskau unterstützte Pjöngjang insofern, als es ihm zubilligte, Nuklearenergie friedlich zu nutzen.⁹⁹ Zur Enttäuschung der USA vollzog Südkorea im Laufe der Diskussionen einen Schwenk in dieser Frage. Chung Dong-young, Vereinigungsminister und Vorsitzender des Nationalen Sicherheitsrates, wies auf den Dissens Seouls mit Washington offen hin: „Our position is that North Korea has a general right to nuclear energy for peaceful purposes such as for agriculture, hospitals, and electricity-generating.“¹⁰⁰ Zuvor hatte Außenminister Ban Ki-moon erklärt, dass Nordkorea Nuklearenergie friedlich nutzen könne, wenn es dem NVV wieder beitrete und Inspektionen der IAEA zulasse. Damit knüpfte er offensichtlich an eine Aussage seines nordkoreanischen Kollegen, Paek Nam-sun, an: „North Korea will rejoin the nuclear Non-Proliferation Treaty if the nuclear issue is soundly resolved, and is willing to accept inspections of the International Atomic Energy Agency.“¹⁰¹ Christopher Hill betonte hingegen erneut, dass die DVRK sämtliche Nuklearprogramme aufgeben müsse: „This is a country that had trouble keeping a peaceful program peaceful.“¹⁰² In der Vergangenheit habe Nordkorea einen nuklearen Forschungsreaktor innerhalb von zwei Monaten umgewandelt „in-

⁹⁷ Vgl. Buckley, Chris 2005: „N. Korea and U.S. talk before meeting“, in: The International Herald Tribune, 26. Juli 2005 (online) URL.

⁹⁸ Vgl. Cody, Edward 2005: „N. Korean Demand Torpedoed Arms Talks; Diplomats Balked At Guaranteeing Right to Reactor“, in: The Washington Post, 8. August 2005 (online) URL.

⁹⁹ Vgl. Yoshitake, Yu 2005a: „6-Way Talks Split on Final Wording“, in: The Asahi Shimbun, 2. August 2005 (online) URL.

¹⁰⁰ Zit. n. Salmon, Andrew 2005: „Seoul backs North’s nuke ‘right’“, in: The Washington Times, 12. August 2005 (online) URL.

¹⁰¹ Zit. n. AUTOR 2005: „6 Nations Check 2nd Draft of Principles“, in: Korea Times, 2. August 2005 (online) URL.

¹⁰² Zit. n. Knowlton, Brian 2005: „U.S. envoy minimizes obstacles to nuclear agreement with North Korea“, in: The International Herald Tribune, 11. August 2005 (online) URL.

to a weapons-producing machine“.¹⁰³ Hinzu komme, dass keiner der Teilnehmer der Sechsparteiengespräche bereit sei, die Kosten für einen Leichtwasserreaktor zu übernehmen.

Dass Pjöngjang unter „Denuklearisierung“ etwas anderes versteht als Washington, zeigte sich auch in dieser Gesprächsrunde. Nordkorea forderte die USA nicht nur auf, sämtliche Nuklearwaffen aus Südkorea abzuziehen. Es bestand zusätzlich auch darauf, dass die amerikanische Regierung ihre nukleare Schutzzusage für den Verbündeten zurücknahm. Damit ging Nordkorea deutlich über seine übliche Forderung einer amerikanischen Sicherheitsgarantie hinaus. Die USA konnten lediglich darauf verweisen, ihre in Südkorea stationierten Nuklearwaffen bereits im Jahr 1991 abgezogen zu haben.¹⁰⁴ Eine Aufkündigung der nuklearen Schutzgarantie schied für Washington indes aus. Darüber hinaus forderte Pjöngjang, den Waffenstillstandsvertrag von 1953 durch einen Friedensvertrag abzulösen.¹⁰⁵

Die Gespräche zeigten, dass es zwischen den Teilnehmern keinen einfachen „Frontverlauf“ gab. Während die USA bestrebt waren, eine 5:1-Situation zu konstruieren, in der alle übrigen Teilnehmer versuchen, das widerwillige Nordkorea zur Aufgabe seines Nuklearprogramms zu bewegen, wurde vor allem deutlich, dass es keine 3:3-Situation gibt: Weder standen China und Russland bedingungslos auf der Seite Nordkoreas noch konnten die USA von bedingungsloser Solidarität Japans, das sich auf die Entführungsfrage konzentrierte, und Südkoreas, das in der Frage des Leichtwasserreaktors von der amerikanischen Position abwich, ausgehen. Die Verbündeten Washingtons waren sich auch untereinander nicht durchgehend einig: Südkorea wies z.B. den japanischen Versuch, die Entführungsfrage im Rahmen der Sechsparteiengespräche auf die Agenda zu setzen, im Sinne Nordkoreas zurück.¹⁰⁶ Ähnlich äußerten sich die Vertreter Chinas und Russlands.¹⁰⁷

Die erste Sitzung der vierten Gesprächsrunde wurde daher am 7. August 2005 unterbrochen, um den Verhandlungsführern die Gelegenheit zu geben, weitere Details mit ihren Regierungen abzusprechen. US-Unterhändler Hill zeigte sich zu diesem Zeitpunkt optimistisch: Die Teilnehmer würden ernsthafte Verhandlungen führen; die Verabschiedung einer Gemeinsamen Erklärung sei bereits im September 2005 möglich.¹⁰⁸ Hill erwies sich dabei als geschickter Verhandler: Indem er die diskutierte Fassung einer Gemeinsamen Erklärung als chi-

¹⁰³ Zit. n. ebd.

¹⁰⁴ Vgl. Sands, David R. 2005: “Pyongyang demands end to U.S. nuke shield”, in: The Washington Times, 29. Juli 2005 (online) URL.

¹⁰⁵ Vgl. AUTOR 2005: “NK Wants Peace Pact With US, S. Korea”, in: Korea Times, 10. August 2005 (online) URL.

¹⁰⁶ Vgl. Hirano, Shinichi 2005: “N. Korea wants fair playing field; But Pyongyang maintains hard-line stance at 6-way talks”, in: The Daily Yomiuri, 28. Juli 2005 (online) URL.

¹⁰⁷ Vgl. Yoshitake, Yu 2005b: “Japan Isolated At 6-Way Talks”, in: The Asahi Shimbun, 27. Juli 2005 (online) URL.

¹⁰⁸ Vgl. Low, Eugene 2005: “US hopeful of deal with North Korea”, in: The Straits Times, 12. August 2005 (online) URL.

nesischen Entwurf bezeichnete, bestätigte er nicht nur die zentrale Rolle Beijings in den Verhandlungen. Zugleich versuchte er auf diese Weise, Nordkorea unter Druck zu setzen, da dieses im Falle der Ablehnung nicht gegen einen amerikanischen Entwurf votieren würde.¹⁰⁹ Dagegen zeigte sich der neue chinesische Verhandlungsführer, Wu Dawei, zurückhaltend: Es sei unklar, ob sich die Teilnehmer nach der Verhandlungspause auf eine Gemeinsame Erklärung einigen könnten – „and I also want to stress the ability to issue a joint paper is not the barometer of success of these talks“¹¹⁰.

Vom 13. bis zum 19. September 2005 fand die zweite Sitzung der vierten Runde der Sechsparteiengespräche statt. An den grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten der Teilnehmer hatte sich zwar nichts geändert. Dennoch einigten sich die sechs Staaten am 19. September 2005 auf die erste Gemeinsame Erklärung.¹¹¹ In sechs Punkten wurden folgende Übereinkommen getroffen:

(1) Ziel der Sechsparteiengespräche sei die „verifiable denuclearization“ der koreanischen Halbinsel auf friedliche Weise. Die DVRK sagt zu, sämtliche Nuklearwaffen und Nuklearprogramme aufzugeben und „at an early date“ dem NVV wieder beizutreten und die IAEA-Safeguards zu beachten. Im Gegenzug bestätigen die USA, weiterhin über keine Atombomben in Südkorea zu verfügen. Auch habe Washington „no intention to attack or invade the DPRK with nuclear or conventional weapons.“ Desgleichen bestätigt Südkorea, über keinerlei Nuklearwaffen zu verfügen und im Sinne der im Jahr 1992 zwischen Seoul und Pjöngjang vereinbarten „Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula“ auch nicht nach dem Besitz von Nuklearwaffen zu streben. Die Teilnehmer nehmen des Weiteren die Erklärung der DVRK, über das Recht zu verfügen, Nuklearenergie friedlich zu nutzen, zur Kenntnis. Über diese Frage, in concreto die Bereitstellung eines Leichtwasserreaktors für Nordkorea, solle „at an appropriate time“ gesprochen werden.

(2) Die sechs Parteien bekennen sich zu den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen. Nordkorea und die USA sagen einander zu, die Souveränität des jeweils anderen zu respektieren, friedlich miteinander umgehen zu wollen und „[to] take steps to normalize their relations“. Auch Nordkorea und Japan erklären, ihre Beziehungen normalisieren zu wollen – „on the basis of the settlement of unfortunate past and the outstanding issues of concern.“

¹⁰⁹ Vgl. Yardley, Jim/Buckley, Chris/Sanger, David E. 2005: “U.S. and North Korea Blame Each Other for Stalemate in Talks”, in: The New York Times, 8. August 2005 (online) URL.

¹¹⁰ Zit. n. Yardley, Jim/Buckley, Chris 2005: “Talks end in deadlock and round of blame; North Korea and U.S. castigate each other as failing to budge”, in: The International Herald Tribune, 8. August 2005 (online) URL.

¹¹¹ Vgl. Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks, Peking, 19. September 2005, herausgegeben vom Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm>), [13.05.2008]. Die folgenden Zitate beziehen sich auf dieses Dokument.

(3) Die Teilnehmer wollen ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Handel und Investitionen ausbauen. China, Japan, Südkorea, Russland und die USA sagen Nordkorea zu, dieses mit Energieträgern beliefern zu wollen. Seoul verweist dazu auf seinen Vorschlag vom 12. Juli 2005, dem Nachbarn zwei Mio. Kilowattstunden Energie zur Verfügung zu stellen.

(4) Die sechs Parteien verpflichten sich zu gemeinsamen Anstrengungen „for lasting peace and stability in Northeast Asia.“ Dazu wollen sie „explore ways and means for promoting security cooperation in Northeast Asia.“ In einem geeigneten Rahmen – außerhalb der Sechsparteiengespräche – werden die direkt betroffenen Staaten „a permanent peace regime on the Korean Peninsula“ aushandeln.

(5) Die Vereinbarung soll in mehreren Phasen nach dem Prinzip „‘commitment for commitment, action for action’“ umgesetzt werden.

(6) Runde 5 der Sechsparteiengespräche wird im November 2005 in Beijing beginnen.

Die Gemeinsame Erklärung hat eine entscheidende Schwachstelle, denn sie spiegelt keinen ausgehandelten Kompromiss der Teilnehmerstaaten wider, sondern basiert auf einem chinesischen Entwurf, den der Vorsitz nur zur Annahme oder Ablehnung vorlegte.¹¹² Um dennoch die jeweilige Zustimmung zu erhalten, griff Beijing zu einer Wortwahl, die einerseits möglichst viele Forderungen abdeckte. Andererseits mussten die Formulierungen aber auch vage genug gehalten werden, um Interpretationsspielräume zu eröffnen. Unklar waren u.a. folgende Fragen: Nordkorea sagte zwar zu, sämtliche Nuklearprogramme aufgeben zu wollen. Dabei wurde das Programm für angereichertes Uran jedoch nicht wörtlich erwähnt. Die USA erklärten, zwar keine „Absicht“ zu haben, die DVRK anzugreifen. Eine Sicherheitsgarantie war dies gleichwohl nicht – Absichten können sich ändern. Nordkorea wurde zwar der Bau eines Leichtwasserreaktors zugesagt. Dies sollte aber zu einem „geeigneten Zeitpunkt“ geschehen – womit die USA und alle übrigen Staaten keine direkte Verpflichtung für ein konkretes Projekt zu einem konkreten Datum eingegangen sind. Washington und Pjöngjang wollen zwar ihre diplomatischen Beziehungen normalisieren, legen dafür aber ebenfalls keinen Zeitplan fest.

¹¹² Auf diese strikte Vorgehensweise Beijings haben amerikanische Diplomaten hingewiesen. Sie äußerten zudem, dass Präsident Bush zum damaligen Zeitpunkt mit dem Irakkrieg und den innenpolitischen Folgen des Hurrikans „Katrina“ beschäftigt gewesen sei. Hinzu komme die Auseinandersetzung mit dem Iran um dessen Nuklearprogramm. Durch Akzeptanz der Gemeinsamen Erklärung habe sich Bush demnach gegenüber dem dritten Staat der „Achse des Bösen“, Nordkorea, Luft verschafft. Vgl. Kahn, Joseph/Sanger, David E. 2005: „U.S.-Korean Deal on Arms Leaves Key Points Open“, in: The New York Times, 20. September 2005 (online)URL.

Selbiges streben Nordkorea und Japan an, wobei der wichtigste bilaterale Streitpunkt, die Entführungsfrage, nicht wörtlich Erwähnung findet, sondern in Punkt 2 nur angedeutet wird.¹¹³

Bereits kurz nach dem Ende dieser Verhandlungsrunde wurde jedoch offensichtlich, dass die von China initiierte Erklärung, deren Annahme mit einem Ultimatum versehen war, keine Ratifikationsmehrheit in der Bush-Administration hinter sich vereinigen konnte und auch in Nordkorea auf Ablehnung stieß. Noch am Verhandlungsort verlas US-Unterhändler Hill eine im Vizepräsidentenamt erstellte Erklärung. In dieser wurde die nukleartechnische Zusammenarbeit mit Nordkorea von weiteren Bedingungen (u.a. konventionelle Abrüstung, Menschenrechtsfragen) abhängig gemacht. Besonders deutlich wurden die Vorbehalte der Verhandlungsgegner in der Bedingung, dass die Diskussion über den Transfer von Leichtwasserreaktoren erst dann beginnen könne, wenn alle Nuklearwaffen und Nuklearwaffenprogramme vollständig und nachprüfbar aufgegeben worden seien.¹¹⁴ Bereits einen Tag nach der Verabschiedung der Gemeinsamen Erklärung gab Nordkorea bekannt, dass die „U.S. should not even dream of the DPRK’s dismantlement of its nuclear deterrent before providing light water reactors.“¹¹⁵ Pjöngjang werde dem NVV erst dann wieder beitreten und erst dann wieder mit der IAEA zusammenarbeiten, wenn der Leichtwasserreaktor fertiggestellt sei.¹¹⁶ Die amerikanischen Verhandlungsführer waren von diesem Schritt nicht überrascht, sondern hatten ihn vorhergesehen. Hinzu kommt, dass es letztlich auch die USA waren, die dieser Entwicklung Vorschub leisteten. So hatte Rice verlauten lassen, dass die Gemeinsame Erklärung akzeptabel sei, solange jeder Teilnehmer eine eigene Interpretation des Textes vornehmen könne.¹¹⁷

Offen war schließlich, ob Nordkorea einen völlig neuen Leichtwasserreaktor erhalten sollte oder ob zur Umsetzung dieser Verpflichtung der bereits von der KEDO begonnene Bau zweier Leichtwasserreaktoren fortgesetzt werden konnte. In der südkoreanischen Presse wurde darauf hingewiesen, dass diese bereits zu 30% fertiggestellt seien; die Arbeiten könnten bis zum Jahr 2011 vollendet werden; Seoul habe in dieses Projekt bislang 1,13 Mrd. USD inves-

¹¹³ Der nordkoreanische Verhandlungsführer, Kim Gye-gwan, hatte während der Verhandlungen jeden Kontakt zu seinem japanischen Kollegen, Kenichiro Sasae, vermieden. Erst zwischen der ersten und zweiten Sitzung der fünften Runde der Sechsparteiengespräche war es zu einem zwanzigminütigen Gespräch beider Seiten in Beijing gekommen, das allerdings ergebnislos blieb. Vgl. AUTOR 2005: “North Korea’s choice”, in: The Japan Times, 10. August 2005 (online) URL. Lee, Joo-hee/Kim, Man-yong 2005: “How long will N. Korea ignore Japan?”, in: The Korea Herald, 28. Juli 2005 (online) URL.

¹¹⁴ Vgl. Hill, Christopher R. 2005: North Korea - U.S. Statement, Beijing, 19. September 2005 (http://www.nti.org/e_research/official_docs/dos/dos091905Hill.pdf), [12.08.2008]. Sigal, Leon V. 2005: The Cabal is Alive and Well. Nautilus Institute, Policy Forum Online, 05-95A, 29. November 2005 (<http://www.nautilus.org/fora/security/0595Sigal.html>), [12.08.2008].

¹¹⁵ Zit. n. Lynch, Colum 2005: “N. Korea Urges U.S. to Give Reactor for Nuclear Program”, in: The Washington Post, 23. September 2005 (online) URL.

¹¹⁶ Vgl. AUTOR 2005: “North Korea ready to talk; But progress on abductions, nuclear issues uncertain”, in: The Daily Yomiuri, 22. September 2005 (online) URL.

¹¹⁷ Vgl. Kessler, Glenn 2005b: “Nations See to Hold North Korea to Text of Agreement”, in: The Washington Post, 21. September 2005 (online) URL.

tiert. Von offizieller Seite hieß es hingegen, dass sich der entsprechende Abschnitt der Gemeinsamen Erklärung nicht auf das KEDO-Projekt beziehe.¹¹⁸ Nach Angaben von Christopher Hill würde der Bau eines neuen Leichtwasserreaktors 2-3 Mrd. USD kosten und ca. zehn Jahre Bauzeit in Anspruch nehmen.¹¹⁹

c) Schwierige Implementierung

Runde 5

Die erste Sitzung der fünften Runde der Sechsparteiengespräche fand vom 9. bis zum 11. November 2005 statt und brachte keinerlei Ergebnisse.¹²⁰ Die Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea hatten sich zuvor erneut verschlechtert. Das US-Finanzministerium hatte noch während der vierten Runde, am 15. September 2005, Sanktionen gegen die Banco Delta Asia (BDA) in Macau verhängt. Ihr wurde vorgeworfen, von Nordkorea gefälschte Dollarnoten in Umlauf zu bringen. Wenige Tage später froz die BDA sämtliche nordkoreanischen Konten ein.¹²¹ Die Administration legte mit weiteren Sanktionen nach: Im Oktober 2005 wurden die amerikanischen Konten von acht nordkoreanischen Firmen eingefroren. Dies wurde mit dem Vorwurf gerechtfertigt, dass sich die Unternehmen daran beteiligt haben, Massenvernichtungswaffen im Ausland zu verbreiten. Darüber hinaus thematisierte die amerikanische Regierung auch wieder stärker Menschenrechtsverletzungen Nordkoreas und warf dem Regime vor, Opium anzubauen.¹²² Dieser Streit wirkte sich nun auch langsam auf die Sechsparteiengespräche aus.¹²³ Pjöngjang war zudem darüber verärgert, dass US-Präsident Bush auf einer Reise in Brasilien Kim Jong-il als „Tyranen“ bezeichnet hatte – und dies kurz vor Beginn der fünften Verhandlungsrunde.¹²⁴ Dass der chinesische Präsident Hu Jintao Ende Oktober 2005 einen Staatsbesuch in der nordkoreanischen Hauptstadt absolvierte, dürfte daher dazu beigetragen haben, dass die Verhandlungen wie geplant im November beginnen konnten.¹²⁵

¹¹⁸ Vgl. The Daily Yomiuri 22.09.2005.

¹¹⁹ Vgl. Kahn, Joseph 2005a: „North Korea Sets New Demand for Ending Arms Program: Money to Buy a Civilian Reactor“, in: The New York Times, 15. September 2005 (online) URL.

¹²⁰ Vgl. dazu das Chairman's Statement vom 11. November 2005, veröffentlicht von der Embassy of the People's Republic of China in Ireland (<http://ie.china-embassy.org/eng/NewsPress/t221094.htm>), [3.07.2008].

¹²¹ Vgl. Kwak, Tae-Hwan/Joo, Seung-Ho 2007: „The U.S. Financial Sanctions against North Korea“, in: Pacific Focus 1, S.73-109.

¹²² Vgl. Hilpert, Hanns Günther/Möller, Kay 2005: „Falschgeld, Drogen Menschenrechte: Sechs Parteien in der Sackgasse? Nach der Ausweitung der amerikanischen Nordkorea-Agenda“, in: SWP-Aktuell 59, SEITE.

¹²³ Vgl. Joseph Kahn 2005b: „U.S. rejects a freeze on N. Korean nuclear fuel; Side issue interferes, as 6-Party talks fail to reach conclusion“, in: The International Herald Tribune, 12. November 2005 (online) URL.

¹²⁴ Vgl. Pan, Philip P. 2005: „New Round Opens in North Korea Nuclear Talks“, in: The Washington Post, 9. November 2005 (online) URL.

¹²⁵ Vgl. Oon, Clarissa 2005: „Pyongyang will attend nuclear talks, Kim tells Hu; Korean leader also appears to restate commitment to giving up N-programme“, in: The Straits Times, 29. Oktober 2005 (online) URL.

Die Gespräche blieben dennoch erfolglos, weil die Parteien keinen Konsens in der Umsetzung von Punkt 5 der Gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2005 erzielen konnten. Strittig blieb, wer welche Zusage in welchem Tempo zuerst umsetzt. Washington wies vor allem einen Vorschlag Pjöngjangs zurück, das Nuklearprogramm gegen Hilfeleistungen einzufrieren zu wollen. Der Fokus solle, so die Bush-Administration, auf die komplette nukleare Entwaffnung gerichtet bleiben – und nicht auf Zwischenschritte. Ein amerikanischer Vertreter sagte dazu: „They are going to have to surrender the program anyway, so I’m not going to pay them for the same thing twice.“¹²⁶ Um Nordkorea entgegenzukommen, deutete der Botschafter der USA in Südkorea, Alexander Vershbow, an, dass Washington bereit sei, ein Büro in Pjöngjang zu eröffnen, sollte die DVRK konkrete Schritte zur Demontage des Nuklearprogramms unternehmen.¹²⁷

Die Teilnehmer konnten sich des Weiteren nicht auf die Einrichtung von Arbeitsgruppen einigen. Die USA und Japan hatten diesbezüglich vorgeschlagen, die verschiedenen Themen der Sechsparteiengespräche getrennt voneinander zu besprechen, um Fortschritte nicht grundsätzlich von der Lösung einzelner Fragen abhängig zu machen.¹²⁸ Dagegen bevorzugte Südkorea zunächst die Aushandlung eines Rahmenabkommens zur Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung, bevor es zur Einrichtung von Arbeitsgruppen kommen sollte. Problematisch war zudem, dass sich die sechs Parteien auf kein Datum für die Fortsetzung der fünften Runde einigen konnten.

Bis zur Wiederaufnahme der Sechsparteiengespräche sollte nun mehr als ein Jahr vergehen. Der Streit um die gegen die BDA in Macau verhängten Sanktionen wurde zu einem zentralen Hindernis der Fortsetzung der Verhandlungen zur Denuklearisierung Nordkoreas. Es spricht einiges für die Interpretation, dass das Lager der Kooperationsgegner innerhalb der Bush-Administration diese Situation nicht nur in Kauf genommen, sondern sie geradezu provoziert hat. Sämtliche Vorwürfe – von der Falschgeldherstellung bis zum Drogenanbau – waren in der Sache nicht neu, hätten also auch schon in Runde 4 zum Anlass für Sanktionen genommen werden können. Dass dieses Thema kurz vor der Verabschiedung der Gemeinsamen Erklärung zum Anlass für eine Verschärfung der amerikanischen Nordkorea-Politik genommen wurde, weist darauf hin, dass Teile der Bush-Administration das Interesse verfolgten, die Sechsparteiengespräche scheitern zu lassen.¹²⁹ Die Lage am 38. Breitengrad sollte sich im

¹²⁶ Zit. n. Kahn 2005b.

¹²⁷ Vgl. AUTOR 2005: “US Willing to Open Office in Pyongyang”, in: Korea Times, 10. November 2005 (online) URL.

¹²⁸ Vgl. Joo-hee, Lee 2005: “Forum kicks off amid new round of six-party talks”, in: The Korea Herald, 12. November 2005 (online) URL.

¹²⁹ Charles L. Pritchard interpretierte die Vorgänge wie folgt: „North Korea policy has been fully captured by those in the administration who seek regime change.“ Pritchard 2007, S.131.

Jahr 2006 weiter verschärfen. Am 5. Juli hatte Nordkorea verschiedene ballistische Trägersysteme erprobt. Am 9. Oktober folgte der erste Test eines nuklearen Sprengsatzes.

Letztlich dürften es aber gerade diese Ereignisse gewesen sein, die den Druck auf die Teilnehmer der Sechsparteiengespräche derart erhöht haben, dass sie allen Gegensätzen zum Trotz die Konsultationen wieder aufnahmen. Zu vermuten ist, dass sie die USA veranlasst haben, sich in der BDA-Frage etwas flexibler zu zeigen: Nordkorea hatte seinen Boykott der Sechsparteiengespräche mit den amerikanischen Finanzsanktionen begründet; eine Rückkehr an den Verhandlungstisch sei erst möglich, wenn die Bush-Administration ihre Politik in dieser Frage revidiere. Die amerikanischen Finanzsanktionen waren offensichtlich zu einem Problem für die DVRK geworden. Sie hatten nicht nur dazu geführt, 24 Mio. USD Nordkoreas in Macau einzufrieren, sondern auch dazu beigetragen, davon unabhängige finanzielle Transaktionen der DVRK, die über Macau abgewickelt wurden, zu blockieren. Die Politik der USA sorgte zudem dafür, dass weitere Banken ihre Geschäfte mit dem Regime Kim Jong-ils einstellten, um nicht zum Opfer amerikanischer Sanktionen zu werden.¹³⁰ Christopher Hill forderte dagegen, dass die Verhandlungen über die Denuklearisierung Nordkoreas und den BDA-Fall voneinander zu trennen seien.¹³¹ Erst als Washington andeutete, über die Finanzsanktionen zumindest am Rande der Sechsparteiengespräche mit Pjöngjang sprechen zu wollen, gab dieses zu erkennen, zur Fortsetzung der Verhandlungen nach Beijing anzureisen.¹³²

So wurde die zweite Sitzung von Runde 5 vom 18. bis zum 22. Dezember 2006 durchgeführt. Den Teilnehmern gelang es dabei nicht, ihre bereits zuvor geäußerten Meinungsverschiedenheiten beizulegen. Vor allem im BDA-Fall, den die USA und Nordkorea am Rande des Treffens diskutierten, blieben Fortschritte aus. Pjöngjang zog sich auf seine alte Position zurück: Solange die Finanzsanktionen in Kraft seien, sei es zu keinerlei Entgegenkommen in den Sechsparteiengesprächen bereit. Erneut kündigte es nun an, seine nuklearen Abschreckungsfähigkeiten ausbauen zu wollen.¹³³ Bei einigen der Teilnehmer führten die mangelnden Fortschritte bei der Implementierung der Gemeinsamen Erklärung dazu, dass sie andeuteten, die Sechsparteiengespräche grundsätzlich in Frage stellen zu wollen. Mit Blick auf die letzte lange Pause zwischen den einzelnen Sitzungen von Runde 5 betonte Christopher Hill: „We

¹³⁰ Vgl. Lague, David/Greenless, Donald 2007: „U.S. finds a way to hurt North Koreans; Disruption of funds at Macao bank hits the regime hardest”, in: The International Herald Tribune, 19. Januar 2007 (online) URL.

¹³¹ Diese Position galt auch während der zweiten Sitzung von Runde 5. Vgl. Lague, David 2006: „U.S. urges North Korea to focus on arms talks”, in: The International Herald Tribune, 22. Dezember 2006 (online) URL.

¹³² Vgl. Cody, Edward 2006a: „Six-Nation Talks Resume On N. Korea Disarmament; Return to '05 Nuclear Pact Called Unlikely”, in: The Washington Post, 19. Dezember 2006 (online) URL.

¹³³ Vgl. Kahn, Joseph 2006: „Koreans vow to 'improve deterrent'; North's threat comes after nuclear talks end without progress”, in: The International Herald Tribune, 23. Dezember 2006 (online) URL.

can't go another 13 months.“¹³⁴ Ohne Fortschritte sei die politische Unterstützung für die Sechsparteiengespräche nicht aufrechtzuerhalten. Im Chairman's Statement ist dieser Disput dagegen nicht einmal angedeutet worden.¹³⁵

Nun war es die Bush-Administration, die durch einen erheblichen Kurswechsel den Weg für konstruktive Verhandlungen frei machte. Kurz nach der zweiten Sitzung der fünften Runde bot Washington Pjöngjang bilaterale Gespräche an.¹³⁶ Diese fanden vom 16. bis zum 18. Januar 2007 in Berlin zwischen Christopher Hill und Kim Gye-gwan statt. Sie legten die Grundlage für die im nächsten Monat unterzeichnete Abmachung im Rahmen der Sechsparteiengespräche.¹³⁷ Die Berlin-Gespräche sind aus zwei Gründen bemerkenswert. Zum einen ist Washington Pjöngjang weit entgegengekommen, nachdem es zuvor direkte Gespräche mit dem Regime Kim Jong-ils stets abgelehnt hatte. Zumindest dieser Teil der amerikanischen Nordkorea-Politik war damit gescheitert: Die USA hatten sich ja gerade deshalb an den Sechsparteiengesprächen beteiligt, um die DVRK nicht durch bilaterale Verhandlungen – die in Beijing immer nur am Rande multilateraler Gespräche abgehalten wurden – aufzuwerten.¹³⁸ Zum anderen verlor Beijing an dieser Stelle seine zentrale Vermittlerrolle. Soweit die Sechsparteiengespräche fortan Erfolge zu verbuchen hatten, war dies vor allem auf direkte amerikanisch-nordkoreanische Konsultationen zurückzuführen.¹³⁹

Auf dieser Basis einigten sich die sechs Parteien am 13. Februar 2007 auf „Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement“ (auch: „Denuclearization Action Plan“).¹⁴⁰ Zur Umsetzung der Ziele der Gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2005 wurden folgende Handlungen festgelegt, die – und dies ist entscheidend – parallel erfolgen sollten: Nordkorea wird den Reaktor sowie die Wiederaufbereitungsanlage in Yongbyon abschalten und zur Überwachung dieser Maßnahmen Inspektoren der IAEA ins Land lassen. Die Anlagen sollen

¹³⁴ Zit. n. Cody, Edward 2006b: “Nuclear Talks With N. Korea End in Failure; Six-Party Process thrown Into Doubt”, in: The Washington Post, 23. Dezember 2006 (online) URL.

¹³⁵ Vgl. dazu das Chairman's Statement vom 22. Dezember 2006, herausgegeben von People's Daily Online (http://english.peopledaily.com.cn/200612/22/print20061222_335127.html), [12.08.2008].

¹³⁶ Vgl. Yardley, Jim 2007: “Berlin Talks set the ball rolling; Bilateral meeting led North Korea back to negotiating table”, in: The International Herald Tribune, 15. Februar 2007 (online) URL.

¹³⁷ Vgl. AUTOR 2007: “N. Korea Reports Progress In Talks With U.S. Envoy”, in: The Washington Post, 20. Januar 2007 (online) URL. Landler, Mark/Shanker, Thom 2007: “U.S. holds ‘substantive’ talks with Koreans”, in: The International Herald Tribune, 18. Januar 2007 (online) URL.

¹³⁸ Aus diesem Grund wies der Sprecher des Weißen Hauses, Tony Snow, auch darauf hin, dass es sich bei dem Meinungs austausch in Berlin um Vorbereitungen für die Sechsparteiengespräche und nicht um bilaterale Diskussionen handelte. Vgl. Choe, Sang-Hun 2007a: “North Korea announces ‘certain agreement’ with U.S.; American official plays down claim”, in: The International Herald Tribune, 20. Januar 2007 (online) URL.

¹³⁹ Vgl. Oon, Clarissa 2007: “China's role as go-between no longer crucial; Analysts say Beijing losing influence as North Korea negotiates directly with US before latest round”, in: The Straits Times, 10. Februar 2007 (online) URL.

¹⁴⁰ Vgl. Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, Beijing, 13. Februar 2007, herausgegeben als „North Korea – Denuclearization Action Plan“ vom Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm>), [13.05.2008].

versiegelt werden – „for the purpose of eventual abandonment“. Pjöngjang will mit den anderen Parteien eine Liste diskutieren, die sämtliche Nuklearprogramme sowie den Umfang des extrahierten Plutoniums enthält; beides soll gemäß der Gemeinsamen Erklärung aufgegeben werden. Die USA und Nordkorea beginnen Verhandlungen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Washington wird in diesem Zusammenhang Pjöngjang von der Liste der Terrorismus fördernder Staaten nehmen und den „Trading with the Enemy Act“ nicht mehr auf die DVRK anwenden. Auch Japan und Nordkorea werden ihre Beziehungen normalisieren. Die Parteien verpflichten sich des Weiteren, in den Bereichen Wirtschaft, Energie und humanitäre Hilfe mit Nordkorea zusammenzuarbeiten. Als Soforthilfe sollen der DVRK 50.000 Tonnen Schweröl zur Verfügung gestellt werden; die Lieferungen sollen innerhalb der nächsten 60 Tage beginnen. Insgesamt wurde Nordkorea die Lieferung von einer Mio. Tonnen Schweröl zugesagt. Die Teilnehmerstaaten einigen sich darauf, dass alle übrigen Beschlüsse „will be implemented within next 60 days“.

Zur Koordination der Durchführungsbeschlüsse wurden fünf Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit folgenden Themen befassen: (1) Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel; (2) Normalisierung der Beziehungen zwischen Nordkorea und den USA; (3) Normalisierung der Beziehungen zwischen Nordkorea und Japan; (4) Wirtschafts- und Energiekooperation; (5) nordostasiatischer Friedens- und Sicherheitsmechanismus. Um zu verhindern, dass mangelnde Fortschritte in einem Themenfeld die Implementierung anderer Beschlüsse blockieren, wurde Folgendes festgelegt: „In principle, progress in one WG [Working Group, S.H./M.W.] shall not affect progress in other WGs.“ Mit der Einsetzung der Arbeitsgruppen, die innerhalb von 30 Tagen ihre Arbeit aufnehmen sollten, wurden die Sechsparteiengespräche weiter institutionalisiert. Von Vorteil dürfte dabei sicherlich sein, dass sie den Delegationsleitern der sechs Parteien zwar Bericht erstatten, letztlich aber unabhängig von den Sechsparteiengesprächen tagen. Die Arbeitsgruppen sollten ihre Berichte bis zum Beginn der sechsten Runde, die für den 19. März 2007 angesetzt wurde, vorlegen. Nach dem Treffen sagte Hill zu, dass die USA hinsichtlich der gegen Nordkorea verhängten Finanzsanktionen innerhalb von 30 Tagen eine Lösung finden würden.¹⁴¹

Die Vereinbarung war zwar einerseits der bislang größte Fortschritt in den Sechsparteiengesprächen. Andererseits blieben aber auch zahlreiche Fragen offen und alte Konflikte ungeklärt. Als einziger der Teilnehmerstaaten weigerte sich z.B. Japan, Beiträge zu den Hilfeleistungen zu erbringen, solange Nordkorea kein Entgegenkommen in der Entführungsfrage zeigt.

¹⁴¹ Vgl. Seguchi, Toshikazu/Kuromi, Shuhei 2007: „Agreement reached at 6-way talks; North Korea to receive fuel oil in return for shutting nuclear facilities“, in: The Daily Yomiuri, 14. Februar 2007 (online) URL.

te.¹⁴² Der Bush-Administration wurde wiederum vom konservativen Flügel Washingtoner Beobachter vorgeworfen, die ursprünglichen Ziele ihrer Nordkorea-Politik über Bord geworfen zu haben.¹⁴³ Letztlich waren es nicht die „Falken“, sondern Außenministerin Rice, die Präsident Bush von der dann umgesetzten Linie überzeugte.¹⁴⁴

Runde 6

Die erste Sitzung der sechsten Runde der Sechsparteiengespräche begann am 19. März und wurde am 22. März 2007 ergebnislos abgebrochen. Nordkorea hatte sich geweigert, Verhandlungen über die Umsetzung des geplanten Abbaus seiner Nuklearanlagen zu führen, solange es nicht jene 25 Mio. USD erhielt,¹⁴⁵ die von der BDA in Macau auf amerikanischen Druck eingefroren worden waren. Weitere Themen wie etwa die Entführungsfrage wurden deshalb ebenfalls nicht diskutiert. Schlimmer noch für Tokyo: Zu Beginn der Verhandlungen hatte Kim Gye-gwan in Frage gestellt, ob Japan weiter das Recht habe, an den Gesprächen teilzunehmen.¹⁴⁶ Hintergrund dieser Äußerung dürfte die Weigerung Tokyos gewesen sein, sich an den von den anderen Parteien im Februar 2007 vereinbarten Hilfeliieferungen zu beteiligen.

Die Gespräche scheiterten letztlich an technischen Fragen: Washington und Pjöngjang hatten sich vor Runde 6 auf eine Lösung der BDA-Frage verständigt. Nordkorea sollte die Gelder überwiesen bekommen; im Gegenzug versprach es, diese für humanitäre Zwecke sowie für das eigene Bildungswesen zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁷ Es wurde dann deutlich, dass die BDA offensichtlich technische Schwierigkeiten hatte, die 25 Mio. USD zu transferieren.¹⁴⁸ So kam es zwischen den Parteien nicht zu Verhandlungen. Vielmehr warteten sie – auf Bitten Chinas –¹⁴⁹ darauf, dass die Überweisung der Gelder erfolgte. Als sich abzeichnete, dass Nordkorea die 25 Mio. USD vorerst nicht erhalten wird, verließen die Unterhändler Beijing. Die USA hatten ihre Zusage vom Februar 2007, das Problem innerhalb von 30 Tagen lösen zu wollen, nicht erfüllt.

¹⁴² Vgl. Onishi, Norimitsu 2007: “Deal with Pyongyang lowers regional walls”, in: The International Herald Tribune, 15. Februar 2007 (online) URL.

¹⁴³ Vgl. Klinger, Bruce 2007: North Korea Nuclear Weapons Agreement Falls Short. WebMemo der Heritage Foundation, Nr. 1358. Washington D.C..

¹⁴⁴ Vgl. Yardley, Jim/Sanger, David E. 2007: “Bush hails North Korea pact; President sees ‘opportunity,’ but hard-liners fault aid deal”, in: The International Herald Tribune, 14. Februar 2007 (online) URL.

¹⁴⁵ In der Presse war zuvor von US\$ 24 Mio. die Rede.

¹⁴⁶ Vgl. Fan, Maureen 2007: “Japan and N. Korea Clash as 6-Party Nuclear Talks Resume”, in: The Washington Post, 20. März 2007 (online) URL.

¹⁴⁷ Vgl. Kahn, Joseph 2007: “U.S. and North Korea Are Said To End Frozen-Funds Impasse”, in: The New York Times, 19. März 2007 (online) URL.

¹⁴⁸ Vgl. Lague, David 2007: “Korea talks break off over funds in Macao; U.S. says Chinese are still working on transferring money”, in: The International Herald Tribune, 23. März 2007 (online) URL.

¹⁴⁹ Vgl. AUTOR 2007: “Bank Freeze Holds Up Talks On North Korea And Its Reactor”, in: The New York Times, 22. März 2007 (online) URL.

Bevor die erste Sitzung von Runde 6 vom 18. bis zum 20. Juli 2007 fortgesetzt wurde, unternahmen sowohl die USA als auch Nordkorea konkrete Schritte, um ihre Zusagen vom Februar 2007 umzusetzen. Washington sorgte bis Ende Juni dafür, dass Pjöngjang das in der BDA in Macau eingefrorene Geld erhielt. Die 25 Mio. USD waren über eine russische Bank in die DVRK transferiert worden.¹⁵⁰ Die Sechsparteiengespräche konnten zudem ihr erstes konkretes Ergebnis verzeichnen: Am 14. Juli erklärte Nordkorea, die Anlagen in Yongbyon abgeschaltet zu haben. Dies wurde von der IAEA, die Inspektoren in den Norden hatte reisen lassen, am 16. Juli bestätigt.¹⁵¹ Der Ansatz des „action for action“ schien nun zu greifen, denn unmittelbar vor der Abschaltung der Anlagen in Yongbyon hatte Nordkorea von Südkorea die ersten 6.200 von insgesamt in der ersten Implementierungsphase zugesagten 50.000 Tonnen Schweröl erhalten.¹⁵² Auffällig war zudem, dass sich Christopher Hill – der als hochrangigster Vertreter der USA nach fast fünf Jahren im Juni überraschend nach Pjöngjang gereist war¹⁵³ – und Kim Gye-gwan kurz vor den Konsultationen erneut zu bilateralen Unterredungen getroffen hatten, um ihre Positionen abzuklären.¹⁵⁴

Die sechs Parteien konnten sich vorerst nicht auf konkrete Schritte zur Offenlegung und vollständigen Demontage des nordkoreanischen Nuklearprogramms einigen. Pjöngjang gab zudem nicht zu erkennen, IAEA-Inspektionen auch außerhalb Yongbyons und Taechons zuzulassen; eine Überprüfung des amerikanischen Vorwurfs, das Land unterhalte ein geheimes Programm zur Herstellung angereicherten Urans, war deshalb vorerst nicht möglich. Auch waren aus der nordkoreanischen Hauptstadt erneut ambivalente Signale zu vernehmen: Einerseits wurde angekündigt, bis Ende 2007 das Nuklearprogramm vollständig offenzulegen und untauglich zu machen.¹⁵⁵ Andererseits drohte das nordkoreanische Außenministerium mit einem Abbruch der Konsultationen, sollte Japan weiter versuchen, Hilfszusagen mit Fortschritten in der Entführungsfrage zu verbinden.¹⁵⁶

In einem Gemeinsamen Kommuniqué, das am 20. Juli 2007 verabschiedet wurde, einigten sich die sechs Parteien dennoch darauf, dass die Arbeitsgruppen vor Ende August die Diskus-

¹⁵⁰ Vgl. Cody, Edward 2007a: “N. Korea Says Funds Issue Is Resolved”, in: The Washington Post, 26. Juni 2007 (online) URL.

¹⁵¹ Vgl. Choe, Sang-Hun 2007b: “U.N. Inspectors Confirm Shutdown of North Korean Reactor”, in: The New York Times, 17. Juli 2007 (online) URL.

¹⁵² Vgl. Cody, Edward 2007b: “N. Korea Shuttters Nuclear Facility; Move Follows Delivery of Oil; U.N. Team to Verify Shutdown”, in: The Washington Post, 15. Juli 2007 (online) URL.

¹⁵³ Vgl. Kamen, Al 2007: “The Incidental Tourist Visits North Korea”, in: The Washington Post, 27. Juni 2007 (online) URL.

¹⁵⁴ Vgl. AUTOR 2007: “U.S., N. Korea holds bilateral discussions”, in: The Korea Herald, 18. Juli 2007 (online) URL.

¹⁵⁵ Vgl. Choe, Sang-Hun 2007c: “Pyongyang proposes to end weapons program; Offer to fully disable contingent on aid”, in: The International Herald Tribune, 19. Juli 2007 (online) URL.

¹⁵⁶ Vgl. Cody, Edward 2007c: “N. Korea Talks Fizzle With No Disarmament Timetable”, in: The Washington Post, 21. Juli 2007 (online) URL.

sion der offenen Fragen aufnehmen.¹⁵⁷ Dazu wurden Vorsitzende ernannt: China führt die Arbeitsgruppe über Denuklearisierung, Südkorea jene über Wirtschafts- und Energiekooperation und Russland jene zur Etablierung eines nordostasiatischen Friedens- und Sicherheitsmechanismus.¹⁵⁸ Die nächste Runde der Gespräche sollte im September stattfinden, um einen Fahrplan für die weitere Implementierung der getroffenen Vereinbarungen zu erstellen. Interessant war, dass dieser Teil von Runde 6 erstmals durch ein „Kommuniqué“ abgeschlossen wurde. Eine „Erklärung des Vorsitzenden“ galt offensichtlich als zu unverbindlich, während eine „Gemeinsame Erklärung“ für diplomatische Durchbrüche reserviert blieb.¹⁵⁹

Die zweite Sitzung von Runde 6 fand vom 27. bis zum 30. September 2007 statt. Nachdem die Verhandlungsführer mit ihren Regierungen Rücksprache gehalten hatten, gaben die sechs Parteien dann am 3. Oktober 2007 bekannt, sich auf eine Vereinbarung über „Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement“ geeinigt zu haben.¹⁶⁰ Folgende Regelungen wurden festgehalten, die u.a. auf die Berichte der Arbeitsgruppen Bezug nehmen: Die DVRK sagt zu, ihr komplettes Nuklearprogramm offenzulegen.¹⁶¹ Sämtliche Nuklearanlagen sollen gemäß den Vereinbarungen vom 19. September 2005 und vom 13. Februar 2007 unbrauchbar gemacht werden; für die Anlagen in Yongbyon wird dazu eine Frist bis zum 31. Dezember 2007 gesetzt. Nordkorea erklärt des Weiteren, weder nukleare Materialien noch entsprechende Technologie oder Know-how zu exportieren. Die USA wiederum bestätigen ihre Absicht, die Einstufung Nordkoreas als ein den Terrorismus fördernder Staat zurückzunehmen und die Anwendung des Trading with the Enemy Act auf die DVRK zu beenden. Washington und Tokyo beabsichtigen, ihre Beziehungen zu Pjöngjang zu normalisieren. Die übrigen Parteien bestätigen ihre Zusage, Nordkorea Hilfen in den Bereichen Wirtschaft, Energie und Humanitäres zukommen zu lassen, insbesondere die zugesagten Schweröllieferungen (inklusive der zum damaligen Zeitpunkt bereits gelieferten 100.000 von insgesamt 1.000.000 Tonnen Schweröl).

Noch während der Gespräche stimmte Präsident Bush der seit fünf Jahren ersten amerikanischen Lieferung von Schweröl nach Nordkorea – insgesamt 50.000 Tonnen – zu. Beide Sei-

¹⁵⁷ Vgl. Press Communiqué of the Head of Delegation Meeting of the Sixth Round of the Six Party Talks, Peking, 20. Juli 2007, in: Xinhua General News Service, 20. Juli 2007 (online) URL.

¹⁵⁸ Vgl. AUTOR 2007: „Nuke negotiations sliced into five working groups“, in: The Korea Herald, 19. Juli 2007 (online) URL.

¹⁵⁹ Vgl. AUTOR 2007: „Nuke talks end without tangible progress“, in: The Korea Herald, 21. Juli 2007 (online).

¹⁶⁰ Vgl. Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement, Washington D.C. 3., Oktober 2007, veröffentlicht vom Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93217.htm>), [3.07.2008].

¹⁶¹ Die USA interpretierten dies, vermutlich im Gegensatz zu Nordkorea, als „including clarification regarding the uranium issue“. Department of State, Six Parties October 3, 2007 Agreement on „Second-Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement“, Washington D.C., 3. Oktober 2007 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93223.htm>), [13.05.2008].

ten nahmen dieses Mal widrige Umstände nicht zum Anlass, die Sechsparteiengespräche zu blockieren.¹⁶² Von amerikanischer Seite hätte dazu der israelische Luftangriff gegen den nuklearen Forschungsreaktor im syrischen Al Kibar im September 2007 herangezogen werden können; Tel Aviv ging offenbar davon aus, dass Damaskus mit Hilfe Pjöngjangs versuchte, ein Nuklearprogramm aufzubauen. Nordkorea wiederum hätte die einen Tag vor Beginn der zweiten Sitzung von Runde 6 gegen die Korea Mining and Development Corporation verhängten amerikanischen Sanktionen – nach dem Vorbild des BDA-Falls – als Vorwand nehmen können, um die Sechsparteiengespräche abzubrechen.¹⁶³ Zumindest zu diesem Zeitpunkt hatten sich beide Seiten darauf verständigen können, die Nukleargespräche von anderen Streitfragen zu trennen. Die Vereinbarung vom 3. Oktober 2007 schaffte zudem günstige Ausgangsbedingungen für das innerkoreanische Gipfeltreffen: Der südkoreanische Präsident Roh Moo-hyun hielt sich vom 2. bis zum 4. Oktober zu Gesprächen mit Kim Jong-il in Pjöngjang auf.¹⁶⁴

In einem ersten Schritt zur Denuklearisierung hat die DVRK seit November 2007 an drei kritischen kerntechnischen Anlagen zur Herstellung einer auf Plutonium basierten Atomwaffe etwa 80% der vereinbarten Stilllegungsmaßnahmen durchgeführt (Stand: Februar 2009). Davon betroffen sind die Brennstofffabrik, der 5-MW-Reaktor und die Wiederaufbereitungsanlage in Yongbyon. Mit diesen Maßnahmen kann eine spätere Wiederinbetriebnahme zwar nicht vollständig verhindert, aber zumindest wesentlich verzögert werden.¹⁶⁵ Im zweiten Schritt übergaben die nordkoreanischen Behörden Ende November 2007 zunächst den USA, nicht aber der IAEA, eine erste Erklärung „aller Nuklearanlagen, Materialien und Programme“.¹⁶⁶ Es kam daraufhin zu längeren bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und

¹⁶² Das Thema der Denuklearisierung wurde folglich von anderen Themen getrennt. Dass die Sechsparteiengespräche nur unter diesen Umständen erfolgreich sein würden, war von Beobachtern bereits frühzeitig festgestellt worden. Vgl. Jaewoo Choo 2005, S.45.

¹⁶³ Der Korea Mining and Development Corporation wurden damit für zwei Jahre Verträge mit der amerikanischen Regierung verwehrt und Exporte von Produkten in die USA nicht gestattet. Entsprechende Sanktionen waren gegen diese Firma bereits in den Jahren zuvor verhängt worden. Vgl. Yoon, Won-sup 2007: “US Sanctions on NK Company Will Not Affect 6-Way Talks”, in: Korea Times, 27. September 2007 (online).

¹⁶⁴ Vgl. Yoon, Won-sup 2007: “6-Party Nuke Talks Give Green Light for Summit”, in: Korea Times, 1. Oktober 2007 (online) URL.

¹⁶⁵ Vgl. Hecker, Siegfried S. 2008: “Denuclearizing North Korea”, in: Bulletin of the Atomic Scientists 2, S.44-49, 61f, hier S.44. Die Entladung der restlichen Brennstäbe aus dem Reaktor wird aus sicherheitstechnischen Gründen noch mehrere Monate brauchen, und erst dann kann das Steuerungsinstrument zur Entnahme der Stäbe deinstalliert werden. Vgl. Albright, David/Shire, Jacqueline 2008: “Slowly, but Surely, Pyongyang is Moving”, in: The Washington Post, 24. Januar 2008 (online) URL.

¹⁶⁶ Diese erste Erklärung sparte drei wichtige Informationen aus: 1) die genaue Anzahl der von Nordkorea produzierten Sprengköpfe, 2) Angaben über das umstrittene Urananreicherungsprogramm sowie 3) Informationen über den Export von nukleartechnischen Anlagen, Materialien oder Know-how. Vgl. Niksch, Larry A. 2008: North Korea’s Nuclear Weapons. Development and Diplomacy. CRS Report for Congress (RL33590). Washington D.C.. Stand vom 21. Januar 2008, S.3. Albright, David/Brannan, Paul/Shire, Jacqueline 2008: North Korea’s Plutonium Declaration: A Starting Point for an Initial Verification Process, The Institute for Science and International Security, 10. Januar 2008 ([http://www.isis-online.org/publications/dprk/NorthKorea Declaration10Jan2008.pdf](http://www.isis-online.org/publications/dprk/NorthKorea%20Declaration10Jan2008.pdf)), [12.08.2008]. In Nachverhandlungen

Nordkorea unter Einbeziehung der anderen Partnerstaaten, weil diese erste Erklärung u.a. die Frage der Urananreicherung und der Proliferationsaktivitäten unerwähnt ließ.¹⁶⁷

Mit der Übergabe der endgültigen nukleartechnischen Erklärung am 26. Juni 2008 begann ein neuer Abschnitt in der Implementierung der Gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2005. Diese zielt nicht mehr nur auf die Stilllegung (*disablement*), sondern primär auf die Demontage und Rückführung der nordkoreanischen Kernwaffenanlagen und Potenziale (*dismantlement*). Diese Phase wurde durch die öffentlichkeitswirksame Sprengung des Kühlturms für den 5-MW-Reaktor in Yongbyon am 27. Juni 2008 eingeläutet.¹⁶⁸ Einen Tag zuvor hatte US-Präsident Bush angekündigt, den legislativen Prozess zur Streichung Nordkoreas von der Liste der den Terrorismus unterstützenden Staaten einzuleiten und die DVRK auch aus den Sanktionsbestimmungen des Trading With the Enemy Act herausnehmen zu wollen.

Vom 10. bis zum 12. Juli 2008 trafen sich die Verhandlungsführer zur dritten Sitzung der 6. Runde der Sechsparteiengespräche in Beijing. Es wurde beschlossen, einen Verifikationsmechanismus zu schaffen. Offen blieb jedoch nicht nur der Zeitplan; auch die genauen Details des Überprüfungsverfahrens wurden nicht weiter ausgeführt.¹⁶⁹ In einem Presse-Kommuniqué der sechs Parteien heißt es dazu lediglich: „The verification measures of the verification mechanism include visits to facilities, review of documents, interviews with technical personnel and other measures unanimously agreed upon among the six parties.“¹⁷⁰ Bei Bedarf könnten zudem Vertreter der IAEA hinzugeladen werden. Auch wurde vereinbart, einen Überwachungsmechanismus zu schaffen, um dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Parteien ihren eingegangenen Verpflichtungen nachkommen. Schließlich wurde festgehalten, die zugesagten Energielieferungen an Nordkorea bis Ende Oktober 2008 umzusetzen. Pjöngjang hatte diesbezüglich moniert, zum Zeitpunkt der Gespräche lediglich 40% des versprochenen Schweröls erhalten zu haben.¹⁷¹ Hintergrund dieser Verzögerung war u.a. die anhaltende Weigerung Ja-

konnte US-Unterhändler Hill dann offensichtlich erwirken, dass Nordkorea in einem „geheimen Zusatzdokument“ die amerikanischen Bedenken hinsichtlich des Uranprogramms und des illegalen Transfers von Nuklearmaterial an Syrien adressiert. Vgl. Ilbo, Chosun 2008: U.S., NK ‘Agree’ on Nuke Declaration, 9. April 2008 (online) URL.

¹⁶⁷ Ein wichtiges Hindernis für die Verhandlungen bildete offensichtlich auch ein Veto der japanischen Regierung, die die Annahme der Nuklearerklärung innerhalb der Sechsparteiengespräche von einer vorherigen Lösung der Entführungsfrage abhängig machen wollte.

¹⁶⁸ Nordkorea hat den USA 2,5 Mio. USD für die Sprengung des Kühlturms in Rechnung gestellt. Vgl. Art Brown, North Korea’s Stacked Deck, in: The New York Times, 15. Juli 2008 (online).

¹⁶⁹ Vgl. Jim Yardley, Jake Hooker, Nuclear Negotiators Reach Accord on Verifying North Korean Disarmament, in: The New York Times, 13. Juli 2008 (online).

¹⁷⁰ Press Communiqué of the Heads of Delegation Meeting of The Sixth Round of the Six-Party Talks, Beijing, 12. Juli 2008, veröffentlicht vom Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t456096.htm>, Abruf vom 11. Februar 2009)

¹⁷¹ Vgl. Kwang-Tae Kim, China says ‘positive progress’ made on North Korea nuclear talks, in: Associated Press Worldstream, 12. Juli 2008 (online).

pans, sich an den Energielieferungen zu beteiligen, solange es keine Fortschritte in der Entführtenfrage gibt.¹⁷²

Noch im selben Monat konnten die Sechsparteiengespräche ein Novum verzeichnen. Erstmals kam es zu einem – wenn auch informellen – Gedankenaustausch der Außenminister. Sie trafen sich am Rande des ASEAN Regional Forums in Singapur am 23. Juli 2008. Damit wurden die Sechsparteiengespräche – ebenfalls erstmals – außerhalb Beijings durchgeführt. US-Außenministerin Condoleezza Rice nutzte die Gelegenheit zu einem ausführlichen Gespräch mit ihrem nordkoreanischen Kollegen Pak Ui-chun, was das hochrangigste Gespräch zwischen Vertretern beider Seiten seit 2004 war. Im Zentrum der Diskussionen stand erneut das Verifikationsprotokoll; Washington hatte dazu einen vierseitigen Entwurf erstellt. Die USA sahen Nordkorea unter Zugzwang, das seinerseits auf nicht eingelöste Verpflichtungen der übrigen Parteien verwies. Ri Tong-il, Sprecher der nordkoreanischen Delegation, erklärte: „Verification is not a matter only for us. It’s about verifying and monitoring whether all six parties are thoroughly carrying out their obligations“¹⁷³. Die Minister vereinbarten, zu einem geeigneten Zeitpunkt die Sechsparteiengespräche erneut in diesem Format abzuhalten, dann allerdings in Beijing.¹⁷⁴

Die Fortsetzung der multilateralen Gespräche im zweiten Halbjahr 2008 bewegte sich in alten Politikmustern: Auf bilateraler Ebene sorgten Spekulationen über den Gesundheitszustand Kim Jong-ils und anzunehmende Auseinandersetzungen innerhalb der Administrationen für eine Verzögerung der Niederschrift des Verifikationsprotokolls. Die Bush-Administration lehnte es auch nach Ablauf einer Frist von 45 Tagen am 11. August 2008 ab, Nordkorea von der Liste der den Terrorismus fördernden Staaten zu nehmen. Begründet wurde dies mit der Weigerung des Kim-Regimes, ein Verifikationsprotokoll zu unterzeichnen. Pjöngjang stoppte darauf die Stilllegungsmaßnahmen in Yongbyon. Am 18. September 2008 kündigte Pjöngjang darüber hinaus an, Wiederaufbereitungsmaßnahmen in den verbliebenen Nuklearanlagen einleiten zu wollen.¹⁷⁵

Erst nachdem die verhandlungswilligen Teile der Bush-Administration sich durchsetzen konnten, kam es auf Einladung Nordkoreas vom 1. bis zum 3. Oktober 2008 zu weiteren bilateralen Gesprächen in Pjöngjang. Die Unterhändler einigten sich nun auf konkrete Überprüfungsmaßnahmen: (1) die Anerkennung einer gewichtigen Rolle der IAEA; (2) den Zugang

¹⁷² Vgl. Japan Economic Newswire, Japan fails to make progress in abduction issue in 6-way talks, 12. Juli 2008 (online).

¹⁷³ Zit. n. Matthew Lee, Rice pushes top North Korean diplomat on nukes, in: Associated Press, 24. Juli 2008 (online).

¹⁷⁴ Vgl. The International Herald Tribune, U.S. and North Korea take another step to improved ties; Pyongyang official meets with Rice, 24. Juli 2008 (online).

¹⁷⁵ Vgl. Victor Cha, U.S.-Korea Relations: Déjà vu All Over Again?, in: Comparative Connections, Nr. 3, Oktober 2008, S. 37-44.

zu „all declared facilities and, based on mutual consent, to undeclared sites“; (3) die Anwendung wissenschaftlicher Verfahren zur Verifikation, „including sampling and forensic activities“; (4) den Bezug sämtlicher Maßnahmen des Verifikationsprotokolls sowohl auf das Plutoniumprogramm als auch auf jedwedes Programm zur Anreicherung von Uran sowie auf Proliferationsaktivitäten.¹⁷⁶ Schließlich erfüllte die Bush-Administration einen lange gehegten Wunsch der DVRK und nahm diese von der Liste der den Terrorismus unterstützenden Staaten. Darauf kündigte Nordkorea am 13. Oktober an, der IAEA wieder Inspektionen zu gestatten und mit der Stilllegung der Anlagen in Yongbyon fortzufahren.¹⁷⁷

Die multilateralen Sechsparteiengespräche vom 8. bis zum 11. Dezember 2008 zeitigten keine Erfolg bei der Verabschiedung eines Verifikationsprotokolls: Nordkorea weigerte sich, schriftlich jene Inhalte zu fixieren und zu unterschreiben, auf die es sich Anfang Oktober mit den USA geeinigt hatte. Es lehnte insbesondere ab, dass in Yongbyon Boden- und Luftproben entnommen und außerhalb des Landes untersucht werden.¹⁷⁸ Washington kündigte an, die Energielieferungen einzustellen,¹⁷⁹ wohingegen Russland demonstrativ erklärte, seine Schifflieferungen mit Schweröl fortsetzen zu wollen.¹⁸⁰ Erwartungsgemäß kam es bis zum Ende der Amtszeit Bushs zu keinen weitergehenden Gesprächen oder Vereinbarungen mit den USA.

Zu Beginn der Obama-Administration signalisierte Pjöngjang jedoch sogleich Gesprächsbereitschaft. So sprach sich Kim Jong-il am 23. Januar 2009 in einem Gespräch mit Wang Jiarui, Vorsitzender der Internationalen Abteilung der Kommunistischen Partei Chinas, für eine Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel aus.¹⁸¹ Gleichzeitig hielt der Norden aber an seiner Spaltungsstrategie gegenüber dem US-Verbündeten Südkorea fest, indem er Ende Januar mit einer Aufkündigung aller wichtigen bilateralen politischen und militärischen Vereinbarungen drohte und abermals die westliche Seegrenze in Frage stellte.¹⁸²

¹⁷⁶ Vgl. Kessler, Glenn, Far-Reaching U.S. Plan Impaired N. Korea Deal. Demands Began to Undo Nuclear Accord, in: The Washington Post, 26. September 2008 (online). Kessler, Glenn, Administration Pushing to Salvage Accord With N. Korea, in: The Washington Post, 28. September 2008 (online). Department of State, Fact Sheet: U.S.-North Korea Understandings on Verification, Washington D.C., 11. Oktober 2008. (<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110924.htm>, Abruf vom 3. Februar 2009)

¹⁷⁷ Vgl. Victor Cha, U.S.-Korea Relations: Obama's Korea Inheritance, in: Comparative Connections, Nr. 4, Januar 2009, S. 41-48.

¹⁷⁸ Vgl. Steven Lee Myers, Steven Erlanger, Nuclear Negotiations With North Korea Collapse, Thwarting a Buch Goal, in: The New York Times, 12. Dezember 2008 (online).

¹⁷⁹ Vgl. Clifford Coonan, North Korea warns it may slow pace of disabling nuclear plant, in: The Irish Times, 15. Dezember 2008 (online).

¹⁸⁰ Vgl. Morning Star, World – Russia to continue fuel supplies to North Korea despite US suspension, 15. Dezember 2008 (online).

¹⁸¹ Kim hatte sich an jenem Tag erstmals seit Juli 2008 wieder in der Öffentlichkeit gezeigt, Vgl. Jae-Soon Chang, Jean H. Lee, NKoreas's Kim Jong Il meets with Chinese official, in: Associated Press Online, 24. Januar 2009 (online).

¹⁸² Vgl. Korean Central News Agency, DPRK to Scrap All Points Agreed with S. Korea over Political and Military Issues, 30. Januar 2009 (online).

4. Stand der Denuklearisierung Nordkoreas

Die Implementierung der Vereinbarungen der Sechsparteiengespräche vom 19. September 2005 sowie vom 12. Februar und 3. Oktober 2007 haben den Ausbau des nordkoreanischen Nuklearpotenzials während der Amtszeit der Bush-Administration einstweilen gestoppt, aber (noch) nicht zurückgeführt. Nach der Implementierungsübereinkunft vom 3. Oktober 2007 hat Nordkorea bisher zwei wichtige Schritte zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel (ganz oder teilweise) unternommen. Mit der Etablierung eines Verifikationsmechanismus für die nordkoreanische Nuklearerklärung vom 26. Juni 2008 käme ein dritter bedeutender Schritt hinzu, der, wenn er denn tatsächlich multilateral schriftlich fixiert und umgesetzt würde, substantiell über die Ergebnisse des KEDO-Prozesses hinausweisen würde.

Nach bisherigen Erkenntnissen deklarierte Nordkorea, dass es ca. 37 kg abgebranntes Plutonium aus dem Reaktor in Yongbyon in drei Kampagnen (1990/2003/2005) wiederaufbereitet habe.¹⁸³ Schenkt man diesen Angaben Glauben, dann ergibt sich daraus rechnerisch waffenfähiges Material für 5-6 Sprengköpfe. Da die bisherigen Schätzungen der amerikanischen Geheimdienste sich jedoch auf 40-50 kg waffenfähiges Material beliefen,¹⁸⁴ ist eine abschließende Klärung des genauen Potenzials an Plutonium erst durch physische Verifikationsmaßnahmen am Standort Yongbyon möglich.¹⁸⁵ Um diese Angaben glaubhaft überprüfen zu können, beharren insbesondere die USA in den Sechsparteiengespräche darauf, in einem nächsten Schritt ein detailliertes Verifikationsprotokoll zu vereinbaren, in dem für die Plutoniumanlagen genau festgehalten wird, welche Anlagen und Standorte mit welchen technischen Instrumenten untersucht und welche weiteren Dokumente eingesehen werden können. Im Rahmen dieser „Plutonium-First-Policy“ ist dann auch zu klären, welches technische Personal wie befragt werden kann und welche Verifikationsinstrumente wo eingesetzt werden dürfen.¹⁸⁶

Gelingt es, ein schriftliches Verifikationsprotokoll zu vereinbaren und durchzusetzen, dann ist zwar der Kern des nordkoreanischen Atomwaffenpotenzials genau erfasst, aber damit verbleiben noch die ungeklärten Fragen der Urananreicherung und des Nukleartechnologieexportes. Diese sind nach wie vor virulent und könnten bei der legislativen Unterstützung und

¹⁸³ Diese Angaben wurden durch eine 18.822 Seiten umfassende Dokumentation der Betriebsgeschichte des 5-MW-Reaktors in Yongbyon gestützt, die die nordkoreanischen Unterhändler im Januar 2008 dem US-Unterhändler Sung Kim übergaben. Vgl. Cooper, Helen 2008: “In Disclosure, North Korea Contradicts U.S. Intelligence on Its Plutonium Program”, in: The Washington Post, 30. Mai 2008 (online) URL.

¹⁸⁴ Vgl. ebd.

¹⁸⁵ Die Klärung der Diskrepanz durch die USA dürfte darauf abzielen, die geheime Lagerung dieses „überschüssigen Materials“ in Nordkorea oder dessen Weitergabe – z.B. an Syrien oder den Iran – auszuschließen. Vgl. Sokolski, Henry 2008: “North Korean Nuclear Theater. Not worth the price of admission”, in: National Review Online, 30. Mai 2008 (online) URL.

¹⁸⁶ Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, Press Communiqué of the Heads of Delegation Meeting of The Sixth Round of the Six-Party Talks, Peking, 12. Juli 2008 (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t456096.htm>), [12.08.2008].

Finanzierung der Anreizstrategie durch den amerikanischen Kongress auch nach dem demokratischen Wahlerfolg 2008 eine entscheidende Rolle spielen.¹⁸⁷

III. Die multilaterale Einhegung des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms: eine liberal-institutionalistische Analyse

Die Etablierung, Fortführung und schrittweise Institutionalisierung der Sechsparteiengespräche konstituiert ein doppeltes Paradox. Zum einen geht die Einsetzung des neuen Gesprächsformats mit der Aussetzung des KEDO-Prozesses einher. Eine „Institution“ ersetzt eine andere, ohne dass unmittelbar erkennbar wäre, welchen Mehrwert die Sechsparteiengespräche gegenüber dem KEDO-Prozess haben. Zum anderen ersetzen die Verhandlungen der sechs Parteien – eine „Institution“ mit bislang sehr niedrigem Institutionalierungsgrad – die erste multilaterale Sicherheitsinstitution in Nordostasien mit einem (relativ) hohen Institutionalierungsgrad.¹⁸⁸ Wie kann diese paradoxe Institutionenentwicklung erklärt werden und welche Gründe sind für das unterschiedliche Institutionendesign verantwortlich zu machen?

Das doppelte institutionalistische Paradox ist nach der empirischen Analyse umso erklärungsbedürftiger. Der empirische Befund zeigt, dass die Sechsparteiengespräche im Vergleich zum Genfer Rahmenabkommen von 1994 die offizielle Kernaufgabe beider Institutionen, ein nordkoreanisches Nuklearwaffenprogramm zu verhindern bzw. zu beenden, deutlich eingeschränkter erfüllen.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Vgl. Joyner, Daniel 2008: North Korean Links to Building of a Nuclear Reactor in Syria: Implications for International Law. The American Society of International Law (ASIL) Insight 8, 28. April 2008 (<http://www.asil.org/insights/2008/04/insights080428.html>), [12.08.2008]. NTI 2008: “U.S. Finds Uranium Traces on North Korean Documents”, in: Global Security Newswire, 23. Juni 2008 (http://nti.org/d_newswire/issues/2008_6_23.html#B255AE11), [12.08.2008].

¹⁸⁸ Vgl. Keohane, Robert O./Martin, Lisa 2003: Institutional Theory as a Research Program, in: Elman, Colin/Fendus Elman, Miriam (Hrsg.): Progress in International Relations Theory. Appraising the Field. Cambridge (Massachusetts), S.71-107.

¹⁸⁹ Vgl. Michishita, Narushige 2007: “What’s New? Comparing the February 13 Action Plan with the Agreed Framework”, in: International Journal of Korean Unification Studies 1, S.47-79, hier S.70-72. Blank, Stephen 2007: “Engaging North Korea: Issues and Challenges”, in: International Journal of Korean Unification Studies 2, S.1-29, hier S.7-8. Geht man davon aus, dass die Bush-Administration im Juni 2008 akzeptiert hat, dass Nordkorea keine Angaben über das angebliche Urananreicherungsprogramm in der „vollständigen Erklärung seiner Nuklearaktivitäten“ im Rahmen der Sechsparteiengespräche machen muss, dann hat die US-Regierung faktisch eingestanden, dass ihr Verdacht, der im März 2002 maßgeblich zur Aufkündigung der KEDO-Implementation führte, nicht hinreichend begründet oder sogar übertrieben war. Damit wäre das angebliche nordkoreanische Uranprogramm neben den vermeintlichen Massenvernichtungsprogrammen des Irak die zweite, schwerwiegende Fehleinschätzung geheimdienstlicher Berichte durch die Bush-Administration. Vgl. Lewis, Jeffrey 2008: “North Korean Reprocessing Campaigns”, in: Arms Control Wonk.com, 3. Juni 2008 (<http://www.armscontrolwonk.com/1907/north-korean-reprocessing-campaigns>), [12.08.2008].

1. Theoretische Zugänge

Unter den Erklärungsansätzen zur Genese und dem Design internationaler Institutionen herrscht ein Dissens über die Frage der Erklärungsfaktoren: Rationalistische Ansätze betonen die relative Machtverteilung, kollektive Handlungsprobleme oder innenpolitische Interessenkonstellationen; sozial-konstruktivistische Ansätze nehmen die Wirkung von Normen, Werten, Rollen und Identitäten in den Blick.¹⁹⁰ Aus realistischer Perspektive schließen sich Staaten u.a. dann in Institutionen zusammen, wenn ein Hegemon seine Machtposition nutzt, um starke militärische oder wirtschaftliche Anreize für nachgeordnete Mächte bereitzustellen. Diese nutzen die Kooperationsgewinne in der Institution, um Handlungsspielräume gegenüber dem Hegemon zu wahren. Institutionen bleiben daher schwach, weil ihre Organe tendenziell die Autonomie und damit die Sicherheit ihrer Mitglieder beschränken und diese deshalb zögern, Souveränitätsrechte zu übertragen.¹⁹¹

Im liberalen Institutionalismus dienen Institutionen den Interessen ihrer Mitglieder. Sie helfen, Interdependenzkosten zu minimieren und (gerecht) zu verteilen, unabhängige Informationen über Akteurspräferenzen und Verhalten bereitzustellen und eingegangene Verpflichtungen zu überwachen sowie Fehlverhalten zu sanktionieren.¹⁹² Das institutionelle Design ist hier abhängig von der Art des kollektiven Handlungsproblems und der Bereitschaft der Mitglieder, durch *pooling* oder *delegation* substanzielle Kooperationsgewinne zu schaffen bzw. auf Dauer sicherzustellen.¹⁹³ Konstruktivistische Ansätze führen die Genese von Institutionen auf konvergierende Normen und Werte ihrer Mitglieder zurück. Institutionen spiegeln deshalb die Normen ihrer Mitglieder wider, die sich durch interne und externe Sozialisation (Neuaufnahme von Mitgliedern) verstetigen.¹⁹⁴

Der vorliegende Beitrag argumentiert aus einer vierten, liberal-institutionalistischen Perspektive heraus. Danach beruhen internationale Institutionen auf stabilen innerstaatlichen Akteurskoalitionen, die ihre wirtschaftlichen oder ideologischen Ziele in und durch Institutio-

¹⁹⁰ Vgl. Acharya, Amitav/Johnston, Alastair Iain 2007: *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. New York.

¹⁹¹ Vgl. Grieco, Joseph 1997: *Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalism in Western Europe, East Asia, and the Americas*, in: Mansfield, Edward/Milner, Helen (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalism*. New York, S.164-187. Gruber, Lloyd 2000: *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Regionalism*. Princeton.

¹⁹² Vgl. FN 2.

¹⁹³ Vgl. Moravcsik, Andrew 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca/New York. Koremos, Barbara u.a. 2001: "The Rational Design of International Institutions", in: *International Organization* 4, S.761-799. Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L. (Hrsg.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge 2006.

¹⁹⁴ Vgl. Risse-Kappen, Thomas 1995: *Cooperation among Democracies: the European influence on U.S. foreign policy*. Princeton. Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: "Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", in: *International Organization* 4, S.699-732. Klotz, Audie/Lynch, Cecilia 2007: *Strategies for research in Constructivist International Relations*. New York.

nen besser verfolgen können als ohne diese.¹⁹⁵ Es wird davon ausgegangen, dass sowohl der Abbruch des KEDO-Prozesses als auch der niedrige Institutionalierungsgrad der Sechsparteiengespräche auf die innenpolitischen Akteurskonstellationen in den Staaten der beiden Hauptkontrahenten, den USA und Nordkorea, zurückgeführt werden kann.

Konkret wird die Deinstitutionalisierung des KEDO-Prozesses in der mangelnden Fähigkeit bzw. dem mangelnden innenpolitisch gestützten Willen zur Durchführung des Genfer Rahmenabkommens in den USA und in Nordkorea gesehen. In der Sprache der liberalen Institutionalisierungstheorie liegen die Gründe für das Scheitern daher in einer Gemengelage aus *voluntary* und *unvoluntary defection*.¹⁹⁶ Im Fall der USA sorgten die Kongresswahlen im Jahr 1994 dafür, dass die Clinton-Administration keine stabile Implementierungsmehrheit für das Genfer Rahmenabkommen im Kongress besaß und durch die stetige Ausweitung der Forderungen des Kapitols an Nordkorea bzw. die Zurückhaltung von Anreizen die binnenstaatliche Implementierung „besser“ begründen musste. Im Gegenzug verlegte sich die nordkoreanische Führung darauf, durch den Tausch von Bedrohungsrücknahmen gegen ökonomische Zugeständnisse die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Regimes sicherzustellen. So wurde das Kim-Regime durch das Genfer Rahmenabkommen in eine wachsende „Anspruchshaltung“ hinein sozialisiert, die das Wohlergehen Pjöngjangs von immer weiter gehenden Zugeständnissen abhängig machte.

Für den niedrigen Institutionalierungsgrad der Sechsparteiengespräche – bislang gibt es neben den Erklärungen des Vorsitzes lediglich diverse politische Erklärungen der sechs Parteien sowie fünf unregelmäßig tagende Arbeitsgruppen – tragen die fragilen binnenstaatlichen Koalitionen in den USA, Nordkorea und Japan die Verantwortung. Sie machen eine tiefere Integration Nordkoreas in die internationale Staatengemeinschaft von sehr viel weiter gehenden Zugeständnissen, z.B. aus der Sicht Washingtons und Tokyos bei der Offenlegung der Urananreicherungs-, der Nuklearexport- sowie der Entführungsaktivitäten durch Pjöngjang, abhängig.

¹⁹⁵ Vgl. Haggard, Stephen 1997: Regionalism in Asia and the Americas, in: Mansfield/Milner (Hrsg.), S.20-49. Krauss, Ellis 2000: “Japan, the US, and the Emergence of Multilateralism in Asia”, in: *The Pacific Review* 3, S. 473-494. Solingen, Etel 2005: East Asian Regional Institutions: Characteristics, Sources, Distinctiveness, in: Pempel, T. J. (Hrsg.): *Remapping Asia: Competing Patterns of regional Integration*. Ithaca/New York.

¹⁹⁶ *Voluntary defection* bezeichnet dabei den Rückzug eines rational und egoistisch agierenden Akteurs aus einem Vertrag, den er für nicht durchsetzbar hält, zu einem Zeitpunkt, zu dem die bisherigen eigenen Vorteile jene des Vertragspartners übersteigen. Vgl. Putnam, Robert 1988: “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games”, in: *International Organization* 3, S.427-460, S.438. *Unvoluntary defection* hingegen bezeichnet den Rückzug eines Akteurs (Agent) aus einem Vertrag, weil er die innenpolitische Ratifizierung des Vertrages (durch den Prinzipal) nicht erreichen konnte. Vgl. ebd.

2. Die Deinstitutionalisierung der KEDO

Im Fall der KEDO finden sich bereits zu Beginn der Implementationsphase deutliche Hinweise auf schwache Ratifikationsmehrheiten und damit ein hohes Potenzial für *voluntary* und *unvoluntary defection* in den USA und Nordkorea. Für die nordkoreanische Seite kann festgestellt werden, dass sie im Rahmen der Verhandlungen über das Lieferabkommen mit der KEDO zunächst versuchte, eine starke amerikanische Rolle bei der Finanzierung und dem Bau der beiden Reaktoren zu erwirken, um so die Anbindung an das bilaterale Genfer Rahmenabkommen (und dessen Normalisierungsversprechen) sicherzustellen.¹⁹⁷ Nach den ersten gescheiterten Vier-Parteien-Verhandlungsrunden des Jahres 1997 sowie offensichtlichen Schwierigkeiten der US-Exekutive bei der Finanzierung der KEDO begann die nordkoreanische Führung dann eine Strategie der *voluntary defection*. Die Einhaltung von zentralen nukleartechnischen Zusagen des Genfer Rahmenabkommens wurde nun von weiteren finanziellen und politischen Zugeständnissen abhängig gemacht. So forderte Pjöngjang für den Besuch des verdächtigen Nuklearstandortes Kumchangri 1998 zusätzliche Nahrungsmittelhilfeleistungen, obwohl der Ausbau des auf Plutonium basierten Nuklearprogramms in der Vereinbarung des Jahres 1994 eindeutig ausgeschlossen worden war.¹⁹⁸ Ein ähnliches Motiv kann für die Aufnahme eines „geheimen Urananreicherungsprogramms“ vermutet werden, dessen militärische Bedeutung aufgrund des fortgeschrittenen Status des auf Plutonium basierten Programms als gering eingeschätzt werden muss.¹⁹⁹

Auch in der amerikanischen Haltung finden sich frühzeitig deutliche Hinweise auf einen gezielten bzw. unfreiwilligen Ausbruch aus dem Vertragsversprechen. Bereits kurz nach dem Abschluss des Genfer Rahmenabkommens argumentierten Vertreter der Clinton-Administration gegenüber den Skeptikern in der republikanischen Partei, dass die USA zwar ein Versprechen über die Lieferung von zwei Leichtwasserreaktoren an Nordkorea abgegeben hätten, dieses Versprechen aber sehr wahrscheinlich nicht eingehalten werden müsse. Vielmehr werde der KEDO-Prozess selbst – in Anlehnung an das Bild des „Trojanischen Pferdes“ – im Verbund mit der Wirtschafts- und Nahrungsmittelkrise in Nordkorea zu einem Sturz des derzeitigen Regimes führen.²⁰⁰ Nach der Kongresswahl im Herbst 1994, bei der die republikanische Partei Mehrheiten in beiden Kammern des Kapitols gewinnen konnte, stellte sich die

¹⁹⁷ Die nordkoreanische Führung nötigte z.B. US-Präsident Clinton nach dem Sieg der republikanischen Partei in den Kongresswahlen 1994 dazu, eine schriftliche Versicherung abzugeben, dass er alles in seiner Macht Stehende tun werde, um die in Genf eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.

¹⁹⁸ Vgl. Martin, Curtis H. 2008: North Korea's Negotiating Position during Fifteen Years of Chronic Crisis: Continuities and Discontinuities. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, 24.-28. März 2008.

¹⁹⁹ Vgl. Harnisch, Sebastian 2003: Nordkoreas nukleare Waffenprogramme: Entstehung, Fähigkeiten und die internationalen Bemühungen um ihre Eindämmung, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 41 (2003) 2, S. 149-162, hier S.157.

²⁰⁰ Vgl. Harnisch/Maull 2000, S.94.

Clinton-Administration auf die neue Ratifizierungsmehrheit ein. Die Implementierung des KEDO-Prozesses, insbesondere der Schweröllieferung, wurde nun zunehmend an weitere nordkoreanische Zugeständnisse, vor allem in der Frage der Trägersysteme, gebunden.²⁰¹

Der empirische Befund des Scheiterns der KEDO kann somit auf zwei unterschiedliche, aber gleichgerichtete innenpolitische Akteurs- und Interessenkonstellationen zurückgeführt werden. Auf amerikanischer Seite zeigt sich ein plurales, dezentrales politisches System, in dem die republikanische Ratifikationsmehrheit im Kongress eine entscheidende Größe für die Vertragstreue und damit die außenpolitische Verlässlichkeit der USA gegenüber dem „Schurkenstaat“ Nordkorea ist. Eine uneingeschränkte Vertragstreue besteht aufgrund der liberalen außenpolitischen Identität Washingtons aber nur gegenüber anderen liberalen Demokratien mit ähnlichen demokratischen Ratifikationserfordernissen. In Verhandlungen mit Nichtdemokratien gilt die Selbstverpflichtung der US-Exekutive nur sehr eingeschränkt.²⁰² Zum einen wird illiberalen Regimen aufgrund der fehlenden Sanktionsmöglichkeit der Bevölkerung gegenüber der Regierung eine inhärente Neigung zur Vertragsuntreue unterstellt.²⁰³ Zum anderen wird ihnen eine radikal am Eigennutz orientierte außenpolitische Strategie zugeschrieben, die zur Regimestabilisierung eingesetzt wird (z.B. durch die Instrumentalisierung einer äußeren Bedrohung).

Aus dieser ideell-liberalen Perspektive lässt sich die US-Institutionalisierungspolitik also zunächst als *unvoluntary defection* der Clinton-Administration unter dem Eindruck der „Republican Revolution“ im Kongress begreifen,²⁰⁴ die nach der republikanischen Übernahme des US-Präsidentenamtes zu einer *voluntary defection* der (neo)konservativen Kräfte unter John Bolton und Vizepräsident Dick Cheney wurde.²⁰⁵

Für die nordkoreanische Seite kann aus dieser theoretischen Perspektive festgehalten werden, dass das Regime aufgrund seiner Unfähigkeit zur internen Regimestabilisierung seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend auf die „Einwerbung auswärtiger Hilfe“ angewiesen war.²⁰⁶

²⁰¹ Vgl. Martin, Curtis 2002: „Rewarding North Korea: Theoretical Perspectives on the 1994 Agreed Framework”, in: Journal of Peace Research 1, S.51-68.

²⁰² Übereinkommen der US-Exekutive mit illiberalen Regimen werden deshalb selten als völkerrechtliche Verträge geschlossen, weil die notwendige Ratifikationsmehrheit im Senat (Zweidrittelmehrheit) oft aufgrund grundsätzlicher Bedenken gegenüber diesen Staaten unerreichbar scheint.

²⁰³ Vgl. Litwak, Robert S. 2000: Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment After the Cold War. Washington, D.C., S.25. Wit/Poneman/Gallucci 2004, S.404. Suh, Jae-Jung 2007: Caught between Behavior and Identity: Nuclear Dilemma between North Korea and the United States. Paper presented at the 2007 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 30. August - 2. September 2007.

²⁰⁴ Vgl. Lee, Karin/Miles, Adam 2004: „North Korea on Capitol Hill”, in: Asian Perspective 4, S.185-207.

²⁰⁵ Vgl. zum Konzept des antizipatorischen Bruches Harnisch 2002b.

²⁰⁶ Vgl. Noland, Marcus 2000: Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas. Washington, D.C.. Babson, Bradley O. 2006: „Economic Perspectives on Future Directions for Engagement With the DPRK in a Post-Test World”, in: The Stanley Foundation Foreign Policy Analysis, Dezember 2006 (<http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/BabsonPAB.pdf>), [12.08.2008]. Nanto, Dick K./Chanlett-Avery, Emma 2008: The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis. CRS Report for Congress (RL32493). Washington D.C., Stand vom 4. März 2008.

Dabei spielen die Nutzenerwägungen des Militärapparates für die führende Parteidiktatur eine übergeordnete Rolle, weil sie eine potenzielle Gefahr für das dynastische Regime darstellen und gleichzeitig dessen wichtigstes Repressionsinstrument sind.²⁰⁷ Für das illiberale nordkoreanische Regime lässt sich deshalb schließen, dass dessen Vertragstreue steigt, wenn die „Rentenforderungen“ der das Regime tragenden Gruppen erfüllt werden können. Wenn dies nicht durch bilaterale Vereinbarungen erzielt werden kann, die für illiberale Regime den Vorteil bieten, dass militärische Machtmittel effektiver als Verhandlungsinstrument eingesetzt werden können, dann dienen auch multilaterale Verhandlungen der „Rentensicherung“ – aber nur, wenn alternative Unterstützungsquellen, in diesem Fall Südkorea und China, erschlossen werden können. Ist dies der Fall, dann lässt die Bereitschaft für eine *voluntary defection* Nordkoreas in Nuklearfragen nach.²⁰⁸

3. Reinstitutionalisierung durch die Sechsparteiengespräche

Wenn das Scheitern des KEDO-Prozesses auf den Zusammenbruch der Ratifikationsmehrheiten in den USA und Nordkorea zurückgeführt werden kann, dann ist eine erneute Institutionalisierung aus liberal-institutionalistischer Sicht nur dann wahrscheinlich, wenn die Höhe und Stabilität der zu erwartenden Kooperationsgewinne in der neuen Institution deutlich höher einzuschätzen sind als in der bestehenden.²⁰⁹ Aus dieser Perspektive kann die Wiederaufnahme der multilateralen Kooperation im Rahmen der Sechsparteiengespräche daher unmittelbar auf das neue, zunächst drei und dann sechs Parteien umfassende Format zurückgeführt werden. Die Zunahme der Kooperationspartner erhöhte die Chancen der beiden Hauptkontrahenten, durch die Teilnahme Südkoreas, Chinas und Japans die Höhe und Stabilität der potenziellen Kooperationsgewinne (sicherheitspolitische Stabilisierung, Normalisierung und finanzieller Ausgleich) und die Möglichkeit für *side-payments* (durch direkte Transfers) zu steigern.²¹⁰ Für die drei asiatischen Anrainerstaaten Nordkoreas (Japan, Südkorea und China) ergab sich vor dem Hintergrund der amerikanischen Vorbereitungen auf die Irakintervention die Chance, durch die Kooperation in den Sechsparteiengesprächen mäßigend auf die Nordkoreapolitik der Bush-Administration einzuwirken. Bereits in der Abschlussphase des KEDO-Prozesses

²⁰⁷ Vgl. Pinkston, Daniel A. 2003: “Domestic Politics and Stakeholders in the North Korean Missile Development Program”, in: *The Nonproliferation Review* 2, S.1-15. McEhearn, Patrick 2007: *Interest Groups in North Korean Politics*, Paper presented to the annual convention of the American Political Science Association. Chicago, Illinois, 30. August - 2. September 2007. Scobell, Andrew 2008: “The Evolution of North Korea’s Political System and Pyongyang’s Potential for Conflict Management”, in: *North Korean Review* 1, S.91-108.

²⁰⁸ Vgl. Blank 2007, S.25.

²⁰⁹ Vgl. Keohane 1984, S.102.

²¹⁰ Für Russland gilt dies insofern eingeschränkt, als es sich mit materiellen Anreizen zurückgehalten hat. Im Vordergrund scheint das Interesse der russischen Regierung, Reaktortechnologie auf der koreanischen Halbinsel zu verkaufen, zu stehen.

hatten diese Staaten wiederholt versucht, durch bilaterale Gesprächsinitiativen die US-Politik auf einen verhandlungsorientierten Kurs zu verpflichten, indem die Anerkennung des Regimes als Gesprächspartner und der Grundsatz gleichberechtigter Verhandlungen eingefordert wurde. Zu einer konzertierten Forderung dieser drei Staaten kam es indes nicht. Zusätzlich boten die Sechsparteiengespräche für alle beteiligten Staaten die Gelegenheit, durch den informellen Charakter der Treffen die formellen und rigiden Strukturen des IAEA-Statuts und der UN-Charta zu umgehen und dadurch eine institutionelle Eigendynamik innerhalb des UN-Sicherheitsrates zu verhindern, die die Krise um die Intervention der USA im Irak geprägt hatte.

Den ersten nennenswerten Institutionalisierungsschub erfuhren die Sechsparteiengespräche erst in der vierten Runde. Die USA und Nordkorea hatten bis zum Ende der dritten Runde (Juni 2004) jeweils ihre unvereinbaren Maximalpositionen vertreten. Die erste substantielle Gemeinsame Erklärung vom 19. September 2005 konnte indes erst gefasst werden, nachdem sich die innenpolitische Akteurskonstellation geändert hatte. Es ist plausibel anzunehmen, dass Nordkorea bereits zu diesem Zeitpunkt über eine als funktionsfähig erscheinende Nuklearwaffe verfügte und sich das Regime daher auf eine Einschränkung seines Plutoniumprogramms verpflichten konnte, ohne dass es die Fähigkeit zur Abschreckung verlieren würde. In den USA konnten sich im Laufe des Jahres 2005 die verhandlungswilligen Kräfte primär deshalb durchsetzen, weil die gescheiterte Irakpolitik die verhandlungsunwillige Fraktion unter Legitimationsdruck setzte und die unilateralen Sanktionsinstrumente der USA ohne Mitwirkung Chinas und Südkoreas kaum Wirkung zu entfalten schienen.²¹¹ In der Auseinandersetzung innerhalb der Administration konnten die kooperationswilligen Kräfte zudem argumentieren, dass die fehlende Sanktionsmacht der USA durch China substituiert werden könne, wenn dieses zu einer „verantwortlichen Großmacht“ werde. Unter diesen innenpolitischen Bedingungen fiel das von Beijing an beide Seiten gerichtete Ultimatum für die Unterzeichnung des chinesischen Entwurfs auf fruchtbaren Boden,²¹² denn die Kosten einer Ablehnung wurden von Pjöngjang und Washington offensichtlich größer eingeschätzt als die Kosten für das Eingehen auf die vagen Denuklearisierungsverpflichtungen der Erklärung vom 19. September 2005.

Mit der Einsetzung der fünf Arbeitsgruppen in der fünften Gesprächsrunde deutete sich zunächst eine weitere leichte Institutionalisierung an, in der die beteiligten Staaten durch Arbeitsteilung ihre relativen Kostenvorteile bei der Durchsetzung der Anreizstrategie gegenüber Nordkorea nutzen konnten. Die Verhängung eines Transferverbotes mit der Banco Delta Asia

²¹¹ Vgl. Harnisch 2006, S.483-526.

²¹² Vgl. Glaser/Liang 2008.

in Macau durch das amerikanische Finanzministerium verhindert wurde, zunächst jedoch. In Nordkorea wurde dieses Signal offensichtlich so gedeutet, dass die US-Administration weiter an ihrer „Strangulierungsstrategie“ festhalte, um die DVRK in die Knie zu zwingen.²¹³

Der nordkoreanische Atomwaffentest vom 9. Oktober 2006 veränderte die interne und externe Koalitionskonstellation erneut nachhaltig. Zum einen signalisierte der Test, im Verbund mit den vorherigen Raketentests, die Bereitschaft der nordkoreanischen Elite, auch gegen den erklärten Willen der chinesischen Führung ihr militärisches Abschreckungspotenzial zu demonstrieren. Zum anderen verschob der Test die innenpolitischen Gewichte in der US-Administration, weil das Ziel einer Denuklearisierung, insbesondere durch militärischen Zwang, in weite Ferne rückte. Des Weiteren stellte der Test nicht nur die amerikanische Nichtverbreitungspolitik in Frage, sondern auch die bilateralen Sicherheitszusagen an Südkorea und Japan auf die Probe, die ihrerseits mit dem Start autonomer (Nuklear-)Waffenprogramme hätten reagieren können.

Um eine Eindämmung der Nuklearwaffenproduktion, des Exports und der regionalen und globalen Folgewirkungen zu erreichen, bedurfte es der Unterstützung der Anrainerstaaten, insbesondere Chinas und Südkoreas. Diese signalisierten zwar ihre Bereitschaft zu einer koordinierten Sanktionspolitik in der UNO, verlangten aber von Washington weitere Konzessionen, um Nordkorea in den Sechsparteiengesprächen zum Einlenken zu bewegen.²¹⁴

Unter scharfem Protest der Verhandlungsgegner revidierte die Bush-Administration daraufhin zentrale Positionen in bilateralen Treffen mit nordkoreanischen Vertretern im Januar 2007:²¹⁵ Erstens wurden die US-Maßnahmen zur Behinderung des nordkoreanischen Zahlungsverkehrs eingestellt; zweitens rückte die Administration endgültig von ihrer Forderung nach Vorleistungen im Bereich der CVID ab; drittens stufte sie ihre Bedenken möglicher bzw. erwiesener nordkoreanischer Urananreicherungs- und Nuklearexportaktivitäten herab; viertens stimmte sie – nach fünfjähriger Pause – wieder formalen bilateralen Gesprächen zu; und fünftens duldet sie schließlich kurz nach der Verhängung von UN-Sanktionen durch den Sicherheitsrat den Export konventioneller nordkoreanischer Waffen an Äthiopien.

²¹³ Vgl. Kwak/Joo 2007, S.83.

²¹⁴ Die Logik des Tauschs von verstärkten gemeinsamen Sanktionen gegen verstärkte US-Verhandlungskonzessionen war bereits im Jahr 2002 vom späteren Abteilungsleiter Asien im Nationalen Sicherheitsrat, Victor Cha, unter dem Begriff des „hawk engagement“ eingeführt worden. Danach würden die USA auf internationale Unterstützung für eine militärisch gestützte Sanktionspolitik zählen können, wenn sie vorher alle diplomatischen Mittel ausgeschöpft hätten. Vgl. Cha, Victor 2002: „Korea’s Place in the axis“, in: *Foreign Affairs* 3, S.81, 89.

²¹⁵ Vgl. Martin, Curtis 2007: U.S. Policy toward North Korea under G.W. Bush: A Critical Perspective, Paper presented at the 48th Annual Convention of the ISA. Chicago (Illinois), 28. Februar - 3. März 2007. Sanger, David 2007: „Outside Pressure Broke Korean Deadlock“, in: *The New York Times*, 14. Februar 2007 (online) URL. Cooper, Helen/Yardley, Jim 2007: „Pact with North Korea Draws Fire from a Wide Range of Critics“, in: *The New York Times*, 14. Februar 2007 (online) URL.

Aus der Perspektive des liberalen Institutionalismus gehen die Implementierungsvereinbarungen vom Februar und Oktober 2007 deshalb primär auf eine Stabilisierung der Koalition der Verhandlungswilligen in der Bush-Administration zurück. Gleichzeitig erhalten die Sechsparteiengespräche vor dem Hintergrund des etablierten nordkoreanischen Nuklearmachtstatus zwei zusätzliche Funktionen, welche die ursprüngliche Primärfunktion der KEDO, die Denuklearisierung, in den Hintergrund drängen. Zum einen dienen die Sechsparteiengespräche nunmehr der Koalitionsbildung für den UN-Sicherheitsrat und des dort mit den Sicherheitsratsresolutionen 1695 und 1718 etablierten Sanktionsregimes.²¹⁶ Zum anderen schaffen die Gespräche zwischen allen Anrainerstaaten Nordkoreas eine gefestigtere Vertrauensbasis, weil diese u.a. zusätzliche Informationen über mögliche Aufrüstungsintentionen erhalten.

IV. Ausblick

Die kurz- und mittelfristige Prognose für eine tiefer gehende Institutionalisierung der Sechsparteiengespräche fällt verhalten aus, wenn man die derzeitige interne Koalitionsbildungskonstellation in Nordkorea und den USA als erklärenden Faktor einsetzt. Der symbolische Beginn des Abbaus des auf Plutonium basierten Kernwaffenprogramms durch die Zerstörung des Kühlturmes in Yongbyon signalisiert zwar eine nordkoreanische Bereitschaft, auf die Fähigkeit des Ausbaus des eigenen Kernwaffenpotenzials zu verzichten. Auch ist zu erwarten, dass im Rahmen der Verifikation der nordkoreanischen Nukleärerklärung ein entsprechender Mechanismus, d.h. ein Expertenteam der sechs Parteien, das die technische Überprüfung der nordkoreanischen Angaben übernimmt, letztlich geschaffen wird, der durch einen Mechanismus zur Überwachung der Transfers an Nordkorea ausbalanciert wird.²¹⁷ Doch eine alsbaldige tiefer gehende Institutionalisierung, wie sie mit der KEDO gleich nach Abschluss des Genfer Rahmenabkommens eingeleitet wurde, ist bei den Sechsparteiengesprächen nicht zu erwarten.

Eine weitergehende Institutionalisierung ist vorstellbar, wenn es um den Abbau der bestehenden Kernwaffen bzw. die Sicherstellung und Unschädlichmachung des waffenfähigen Plutoniums durch Drittstaaten geht. Da ein solcher Verzicht Nordkoreas aber nur dann plausibel ist, wenn er durch eine Koalition unter Einschluss der erweiterten politischen und militäri-

²¹⁶ Vgl. Rice, Condoleezza 2008: „Diplomacy is Working on North Korea“, in: The Wall Street Journal 26. Juni 2008 (online) URL.

²¹⁷ Vgl. die entsprechende Absichtserklärung in: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2008).

schen Elite des Landes getragen wird, müssen entsprechende Anreize, d.h. eine alternative „Überlebensperspektive“ für die Regimeelite, geschaffen werden.

Gleiches gilt, wenn auch unter gänzlich anderen Systemvorzeichen, für das pluralistische demokratische System der USA. Nur wenn sich eine stabile Koalition innerhalb der neuen Obama-Administration bilden kann, die von Mehrheiten in Senat und Repräsentantenhaus auch unterstützt wird, können die USA eine berechenbare und damit kooperationsfähige Sechsparteien- und Nordkoreapolitik verfolgen. Wie die Geschichte der KEDO und der Sechsparteiengespräche zeigt, muss auch ein demokratischer Präsident Obama die tiefen Vorbehalte in den eigenen Reihen gegenüber dem totalitären Regime in Pjöngjang erst überwinden, bevor er diesem Regime durch die Normalisierung der bilateralen Beziehungen die Rückkehr in die internationale Politik ermöglicht.