

Wieviel ist genug? Zur Normalisierung der US-amerikanischen Nordkoreapolitik

Von Sebastian Harnisch

Am 12. Oktober 1999 legte der ehemalige Verteidigungsminister William Perry dem US-Kongreß einen Bericht über die bisherige Nordkoreapolitik der Clinton-Administration vor. Seine Analyse der sicherheitspolitischen Lage auf der koreanischen Halbinsel und die daraus resultierenden Empfehlungen werden, aller Voraussicht nach, die zukünftige Haltung der USA auch nach den Präsidentschaftswahlen im Herbst 2000 wesentlich mitbestimmen. Im Kern schreibt der Perry-Report die bisherige Einbindungspolitik der US-Regierung und ihrer wichtigsten asiatischen Verbündeten fort. Zugleich nimmt der Bericht eine vermittelnde Position zwischen einer durch politische und militärische Provokationen gekennzeichneten nordkoreanischen Konfliktstrategie und der durch parteipolitische Erwägungen gekennzeichneten ablehnenden Haltung des republikanisch dominierten US-Kongresses ein.

Der Perry-Report ist der vorläufig letzte Schritt in einer Reihe von Versuchen der Clinton-Administration, Nordkorea in die internationale Staatengemeinschaft einzubinden und die bilateralen Beziehungen zu normalisieren.

Mit dem amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenabkommen über die Einfrierung des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms im Oktober 1994 haben die USA zögerlich begonnen, eine kooperative Politik gegenüber dem einstigen "Schurkenstaat Nordkorea" zu verfolgen. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen gestaltete sich 1995 noch schwierig. Sie wurde erst im September 1999 durch die Aufhebung einiger US-Sanktionen wiederaufgenommen. Doch im politischen Bereich haben beide Seiten im Rahmen der Vier-Parteien-Gespräche, der bi- und multilateralen Hungerhilfe, der bilateralen Gespräche zur Begrenzung des nordkoreanischen Raketenprogramms, der multilateralen Militärgespräche im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) sowie der bilateralen Gespräche über die Rückführung amerikanischer Kriegsopfer aus dem Koreakrieg und der multilateralen Zusammenarbeit in der *Korean Peninsula Development Organization* (KEDO) einige Fortschritte in Richtung auf eine Normalisierung der Beziehungen erzielt.

Die Genese des Perry-Reports

Der Perry-Bericht geht auf eine Initiative des republikanischen Kongresses vom Herbst 1998 zurück. Dieser kam nach der zögerlichen Implementation des amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenabkommens vom 21. Oktober 1994 durch die KEDO im Laufe des Sommers 1998 zu einer zunehmend kritischen Bewertung der damaligen Nordkoreapolitik.¹ Zum einen leitete sich die Kritik aus der (angeblich) nachlässigen Berichterstattung der Administration über neue geheimdienstliche Erkenntnisse bezüglich einer geheimen Nukleuranlage in Kumchang-ri ab.² Zum anderen nahmen einige Kongreßmitglieder den Bericht einer überparteilichen Kommission zur Bedrohung der USA durch (nordkoreanische) Raketen im Juli 1998, der sog. *Rumsfeld Commission*, zum Anlaß, eine härtere Gangart gegenüber P'yöngyang einzufordern. Zusätzliche Bestätigung für ihre Skepsis fanden die Kritiker der Administration seinerzeit in

einzelnen Zeitungs- und Zeitschriftenberichten, die über eine mögliche Zusammenarbeit Nordkoreas mit dem Iran und Pakistan im Bereich der ballistischen Trägersysteme und nuklearer Testdaten berichteten.³

Der nordkoreanische Abschluß einer dreistufigen Mittelstreckenrakete vom Typ Taepo-Dong I am 31. August 1998 brachte das Faß dann endgültig zum Überlaufen.⁴ Nachdem eine Expertenkommission des einflußreichen „Council of Foreign Relations“ bereits zuvor die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für Nordkorea angemahnt hatte,⁵ unterstrich der Kongreß seine Forderungen nach einer Überprüfung der bisherigen Politik mit der Drohung, den amerikanischen Finanzierungsanteil an der KEDO zu stornieren.⁶ Parallel erklärte die japanische Regierung, daß sie ihre Zahlungen für die KEDO aufgrund des nordkoreanischen Raketentests bis auf weiteres aussetzen werde. Die Administration beugte sich im Oktober dem Druck des Kongresses,⁷ doch konnte sie durch die Auswahl Perrys, der als damaliger US-Verteidigungsminister wesentlichen Anteil an der Formulierung und Durchsetzung des „Agreed Framework“ gehabt hatte, eine faire Bestandsaufnahme erwarten.⁸ Die Arbeitsgruppe um Perry brauchte ganze acht Monate für ihren Bericht, obwohl der Kongreß eine Berichterstattung bis zum 1. Juni 1999 gefordert hatte.

Der Perry-Bericht: Ergebnisse

Die Perry-Arbeitsgruppe nahm ihre Arbeit Ende 1998 auf. Ihr offizieller Auftrag lag in der Analyse und Bewertung der bisherigen Politik sowie der Erstellung von Empfehlungen für deren Verbesserung.⁹ Der Report gliedert sich in fünf Teile: die Begründung für die Erstellung des Berichts, die Einschätzung der Veränderungen der Sicherheitslage auf der koreanischen Halbinsel, eine Analyse der Politiken der beteiligten Akteure in der Region, die Hauptergebnisse des Berichts sowie die daraus abgeleiteten Empfehlungen.¹⁰ Die Hauptergebnisse des Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- I. Ein Fortgang des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms sowie die Produktion, das Testen und der Export von ballistischen Trägersystemen destabilisiert den Status Quo auf der koreanischen Halbinsel und hat ernsthafte regionale und globale Auswirkungen. Die USA muß deshalb eine Beendigung dieser Programme anstreben.
- II. Im Falle eines Krieges würden die USA und ihre Alliierten zwar einen sicheren Sieg davontragen, dessen Kosten an Leib und Eigentum erscheinen jedoch unakzeptabel. Die USA müssen deshalb eine Politik verfolgen, die die Abschreckung stärkt und keine nordkoreanischen Fehleinschätzungen zuläßt.
- III. Wenn langfristige Stabilität auf der koreanischen Halbinsel durch eine kooperative Beendigung der beiden nordkoreanischen Waffenprogramme erzielt werden kann, dann sollte die USA bereit sein, ihre diplomatischen Beziehungen zu P'yòngyang weiter zu normalisieren.
- IV. Das Rahmenabkommen vom 21. Oktober 1994 garantiert nach wie vor, daß die kritischen Nuklearanlagen in Yongbyon stillgelegt bleiben und damit ein kurzfristiger Export von waffenfähigem Material oder der Bau nuklearer Sprengsätze unmöglich gemacht wird. Die Defizite des Genfer Abkommens, die andere (nicht-deklarierte oder geheime) Nuklearanlagen sowie das Raketenprogramm betreffen, sollten durch Zusatzvereinbarungen, nicht aber eine Neuverhandlung, ausgeglichen werden.¹¹
- V. Ohne eine aktive Unterstützung der US-Nordkoreapolitik durch Südkorea und Japan kann diese nicht zum Erfolg gelangen. Eine Koordination der Politiken der Verbündeten ist deshalb unerläßlich.

VI. In Anbetracht der provokativen nordkoreanischen Konfliktstrategie muß die Administration eine stete und kohärente Verhandlungsführung gewährleisten, die sich der Unterstützung des Kongresses erfreut.¹²

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse entwirft der Bericht eine "umfassende und integrierte Verhandlungsstrategie". Diese schreibt die bisherige US-Einbindungspolitik fort, indem sie, dem Genfer Rahmenabkommen folgend, amerikanische Schritte auf dem Weg zu einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen an reziproke Schritte Nordkoreas beim Abbau des Nuklearwaffen- und Raketenprogrammes bindet. Explizit spricht sich der Bericht gegen eine Beibehaltung des Status Quo aus, weil dieser durch die Systemkrise Nordkoreas und die schwindende Akzeptanz für die bisherige Politik im US-Kongreß untergraben würde.¹³ Auch die aktive Unterwanderung oder Reformierung des nordkoreanischen Systems von außen wird als alternative Politikoption verworfen. Statt dessen propagiert der Bericht eine Paketlösung, die die langsame Erosion des Status Quo auf der koreanischen Halbinsel durch einen "Sprung nach vorn" zunächst aufhalten und dann überwinden will.

Kern des umfassenden und integrierten Ansatzes ist ein Tausch: Für eine Normalisierung der amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen durch die USA soll Nordkorea sein Nuklearwaffen- und Raketenprogramm überprüfbar beenden. Der Bericht empfiehlt in einer ersten Phase, die Bereitschaft Nordkoreas durch ein Verhandlungsangebot zu testen. Sollte dieser Versuch scheitern, soll diese Politik der Anreize in einer zweiten Phase durch eine Politik der militärischen Eindämmung Nordkoreas ersetzt werden (*Carrot-and-Stick-approach*). Der Bericht geht davon aus, daß anders als alternative Verhandlungsstrategien dieser Ansatz sowohl die Unterstützung der Verbündeten Südkorea und Japan genießt als auch das fragile militärische Gleichgewicht auf der Halbinsel intakt hält. Zudem sei der Verhandlungsansatz flexibel genug, um auf unterschiedliche nordkoreanische Konfliktstrategien (Kooperation und Provokation) zu reagieren.¹⁴

An dieser Stelle wird deutlich erkennbar, daß der Perry-Bericht versucht, die Erfahrungen der USA aus der Umsetzung des Genfer Rahmenabkommens mit in die zukünftige Politik einfließen zu lassen. Zunächst betrifft dies die Defizite des Rahmenabkommens und die nordkoreanische Erpressungsstrategie. Der Perry-Bericht sucht die nach Genf verbliebenen Schlupflöcher der nordkoreanischen Produktion von Nuklearwaffen- und Trägersystemen zu stopfen, in dem er ein umfassendes Angebot vorlegt. Vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik im US-Kongreß über die Einbindungspolitik der Administration kann dieses Angebot durchaus als "letztes Angebot" der Clinton-Administration verstanden werden. Die Androhung eines militärischen Eindämmungskurses antizipiert die Reaktion der USA auf mögliche weitere nordkoreanische Provokationen, insbesondere während des Präsidentschaftswahlkampfes 2000. Gleichzeitig kann sie als Vorschau auf die Veränderungen in der US-amerikanischen Nordkoreapolitik dienen, sollte die republikanische Partei nach der Wahl im November 2000 neben der Mehrheit im Kongreß auch das Weiße Haus halten.¹⁵

Erste Schritte zur Umsetzung des Perry-Reports

Zur Umsetzung der neuen Verhandlungsstrategien empfahl die Perry-Gruppe deshalb die Einsetzung eines ständigen hochrangigen Nordkoreakoordinators mit Botschafterrang, der, im *State Department* angesiedelt, die Politiken der unterschiedlichen Ministerien koordiniert und die Verhandlungen mit der nordkoreanischen Führung leitet. Bereits Ende Mai 1999 war Perry im Auftrag des Präsidenten nach P'yöngyang gereist und hatte erste Umriss einer Paketlösung präsentiert.¹⁶ Zunächst reagierte die nordkoreanische Führung zurückhaltend auf

das US-Angebot. Jedoch konnte Mitte September 1999 eine weitere Verschlechterung der bilateralen Beziehungen verhindert werden, nachdem sich im Juli 1999 die Anzeichen für einen weiteren nordkoreanischen Raketentest gemehrt hatten.¹⁷

Nach mehreren bilateralen Gesprächsrunden kamen die USA und Nordkorea am 12. September in Berlin überein, daß Nordkorea im Verlauf der weiteren Normalisierungsgespräche von weiteren Raketentests absehen würde. Im Gegenzug verpflichteten sich die USA, einen Teil ihrer bilateralen Wirtschaftssanktionen aufzuheben.¹⁸ Bereits am 17. September erklärte das Weiße Haus einige US-Sanktionen im Bereich nicht-sensitiver Güter für nichtig. Kurze Zeit später ließ ein nordkoreanischer Außenamtssprecher verlauten, Nordkorea werde im Verlauf der bilateralen Gespräche über eine Normalisierung der Beziehungen keine Raketentests durchführen.¹⁹ Derzeit erwartet die Clinton-Administration den Besuch eines nordkoreanischen Vertreters in Washington, um die mit der Perry-Reise begonnenen hochrangigen Kontakte weiter auszubauen.

Angesichts der krisenhaften Entwicklung im Sommer 1999 können diese ersten Schritte zu einer Normalisierung der US-amerikanischen Nordkoreapolitik durchaus als positiv gewertet werden. Die USA haben bis auf weiteres nordkoreanische Raketentests verhindert und damit auch dessen regionale und globale Auswirkungen begrenzt. Zudem war die Lockerung der US-Sanktionen bereits im Genfer Rahmenabkommen vereinbart worden; diese "Konzession" kann also keineswegs als neuester Erfolg der "nordkoreanischen Erpressungsstrategie" gewertet werden. Zugleich wird allerdings deutlich, daß die vom Perry-Bericht angestrebte umfassende und integrierte Paketlösung durch die Berliner Vereinbarung in Frage gestellt wird. Erneut ist es der nordkoreanischen Verhandlungsführung gelungen, einen umfassenden Tausch zu verschieben. Offensichtlich verspricht sich die nordkoreanische Führung von dieser "Salamitaktik" einen höheren Ertrag für ihre "Konzessionen".²⁰ Wenn P'yòngyang diese Verhandlungsführung weiter erfolgreich durchhalten kann, dann werden die Kritiker der Einbindungspolitik im U.S. Kongreß sicherlich weiter an Boden gewinnen.

Inoffizielle Ziele des Perry-Berichts

Neben den bereits beschriebenen offiziellen Zielen und empfohlenen Maßnahmen des Perry-Berichts verfolgte die Administration mit der Einsetzung der Perry-Gruppe auch die folgenden drei inoffiziellen Ziele:

1. die Stärkung der Unterstützung für die Nordkoreapolitik im US-Kongreß;
2. die Verbesserung der Politikkoordination mit und unter den Alliierten Japan und Südkorea sowie die Ausbau der amerikanisch-chinesischen Konsultationen im Hinblick auf Nordkorea;
3. die Kontaktaufnahme mit Nordkorea auf höherer Entscheidungsträgerebene sowie das Ausloten der Chancen für eine Paketlösung bei den anstehenden bi- und multilateralen Problemen.²¹

Betrachtet man die offiziellen Aufgaben der Arbeitsgruppe, so kam die Perry-Arbeitsgruppe sicherlich, wenngleich verspätet, zu einem kritischen, aber durchaus vertretbaren Urteil über die bisherige Politik. Analysiert man hingegen die von der Administration vorgegebenen inoffiziellen Aufgaben, so fällt das Urteil deutlich weniger positiv aus.

Kein überparteilicher Konsenses in der Nordkoreapolitik

In den acht Monaten ihres Reviewverfahrens hat die Perry-Arbeitsgruppe das Verhältnis zwischen der Administration und dem Kongreß nicht nachhaltig verbessern können. Zum einen mag dies in der persönlichen Abneigung einiger Kongreßmitglieder gegen den

Präsidenten begründet liegen. Zum anderen ist dies Ausdruck der tiefen inhaltlichen Ablehnung der Nordkoreapolitik der Administration, die nach Auffassung ihrer Kritiker das Wohlverhalten eines verbrecherischen Regimes belohnt und damit die USA erpreßbar macht.²²

Im ganzen positiv, auch im Sinne der republikanischen Mehrheit des Kongresses, wird die Arbeit der Perry-Gruppe und der Administration im letzten Jahr in den folgenden zwei Bereichen bewertet:

- Auf Drängen des Kongresses konnte die Administration unter Beteiligung der Perry-Gruppe am 16. März 1999 ein bilaterales Inspektionsarrangement für den bisher unbekanntem Nuklearstandort Kumchang-ri verhandeln. Die Vereinbarung sieht vor, daß ein amerikanisches Inspektorenteam im Mai 1999 und danach regelmäßig die verdächtige Baustelle in Kumchang-ri besuchen kann.²³ Im Gegenzug erklärte die Clinton-Administration, daß sie ihre Nahrungsmittelhilfe für 1999 auf 500.000 t aufstocken und ein Programm zur Verbesserung der nordkoreanischen Kartoffelproduktion einrichten werde. Eine offizielle Verbindung der Nahrungsmittelhilfe mit der Inspektionsvereinbarung wurde von der Administration vehement bestritten, weil die republikanische Mehrheit im Kongreß einen solchen Tausch strikt ablehnt.²⁴
- Nach dem Abschluß der dreistufigen Taepo-Dong I Ende August 1998 hat die Administration unter Beteiligung der Perry-Arbeitsgruppe die nordkoreanische Führung durch mehrere bilaterale Gespräche dazu bewegen können (vgl. Tabelle I), bis zur Beendigung der bilateralen Gespräche über die Normalisierung der Beziehungen keine weiteren Raketentests vorzunehmen. Eine entsprechende Vereinbarung wurde wie erwähnt am 12. September in Berlin getroffen.

Das stärkere politische und finanzielle Engagement der USA in Nordkorea wird von der republikanischen Mehrheit im US-Kongreß immer kritischer betrachtet. In deutlicher Abgrenzung zur demokratischen Minderheit berief der Sprecher des Repräsentantenhauses nach dem nordkoreanischen Raketentest Ende 1998 eine ausschließlich republikanisch besetzte Expertenkommission, die "North Korea Advisory Group". Die parteipolitische Ausrichtung der Gruppe kann dabei durchaus als "republikanische Antwort" auf die Perry-Arbeitsgruppe verstanden werden, die als interministerielle, nicht aber als unabhängige Expertengruppe konzipiert worden war. Diese Aufkündigung einer überparteilichen Nordkoreapolitik durch die republikanische Mehrheit spiegelt sich zum einen in einem im Mai vom Vorsitzenden der Gruppe, Benjamin Gilman, vorgelegten Gesetzentwurf (H.R. 1835), dem "North Korea Threat Reduction Act 1999" nieder, der faktisch weitere humanitäre Hilfe der USA sowie die Lieferung von Schweröl im Rahmen der KEDO-Vereinbarungen unmöglich machen würde.²⁵ Zum anderen kommt der Abschlußbericht der „North Korea Advisory Group“ einer Generalabrechnung mit der bisherigen Nordkoreapolitik der Clinton-Administration gleich.²⁶ Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, daß die bisherige Politik der Administration die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, insbesondere ballistischen Trägersystemen nicht ausreichend einschränkt, ein repressives, diktatorisches Regime unterstützt, die kriminellen Machenschaften des nordkoreanischen Regimes (Drogenhandel, Falschgelddistribution etc.) ungenügend berücksichtigt, internationale Mindeststandards für die Einhaltung von Menschenrechten durch Nordkorea mißachtet und keinen hinreichenden Druck auf P'yongyang ausübt, politische und wirtschaftliche Reformen anzustreben.²⁷

Diese fundamentale Kritik an der Normalisierungspolitik der Administration im US-Kongreß ist auch durch die jüngsten Verhandlungserfolge in Berlin nicht entkräftet worden - im Gegenteil. Die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus plant für den Beginn des

neuen Jahres Anhörungen über Gesetzgebung, die im direkten Widerspruch zur Normalisierungspolitik der Administration steht. Dabei werden einzelne Teile der Einbindungspolitik, wie die Lieferung von Lebensmitteln und Schweröl, wie auch das gesamte Konzept der Normalisierung der Beziehungen auf den Prüfstand gestellt werden.²⁸

Koordination und Kooperation mit den Bündnispartnern

Betrachtet man die Arbeit der Perry-Gruppe bei der Koordination ihrer Politik mit den Verbündeten Südkorea und Japan, dann fällt die Bewertung deutlich positiver aus. Nach dem Genfer Abkommen ist es der US-Regierung 1998/1999 erstmals gelungen, ihre eigene Politik und die ihrer wichtigsten Verbündeten in der Region weitestgehend in Übereinstimmung zu bringen. Zum einem ist dies sicherlich auf die Veränderung der Nordkoreapolitiken, insbesondere in Südkorea, zurückzuführen. Zum anderen hat die Perry-Gruppe - vor dem Hintergrund des nordkoreanischen Raketentests - durch ihre bi- und multilaterale Pendeldiplomatie in der Region ein bisher nicht gekanntes Maß an Kooperation zwischen Japan und Südkorea sowie zwischen diesen beiden und den USA hervorbringen können.

Tabelle: Bi- und trilaterale Kooperation zwischen Japan und Südkorea²⁹

Jahr	Gremium	Tagungsrhythmus
1967	Gemeinsame Ministertagung	Jährlich
1984	Hochrangige Tagung von Außenbeamten	Jährlich
1986	Außenministertagung	Jährlich
1988	21 st Century Committee	Unregelmäßig
1991	Tagung der Abteilungsleiter Asien der Außenministerien	Unregelmäßig
1992	Trilaterale Tagung stellvertretender Außenminister bzgl. Nordkorea	Unregelmäßig
1993	Korea-Japan Forum	Unregelmäßig
1997	Sicherheitspolitisches Treffen der Generaldirektoren d. Außenministerien	Jährlich
1998	Gipfeltreffen	Jährlich
1999	Trilateral Coodination and Oversight Group	Vierteljährlich
1999	Heißer Draht zwischen japanischem u. südkor. Verteidigungsministerien	Ständig

Nach dem sehr erfolgreichen Gipfeltreffen zwischen Premierminister Obuchi und Präsident Kim Dae-Jung im Oktober 1998 haben beide Seiten, insbesondere im sicherheits- und militärpolitischen Bereich, eine ganze Reihe von Kooperationsvereinbarungen getroffen. Nach einem bilateralen Treffen im Januar 1999 wurde im Mai 1999 ein sogenannter "Heißer Draht" zwischen dem japanischen Selbstverteidigungsamt und dem südkoreanischen Verteidigungsministerium sowie zwischen den jeweiligen See- und Luftstreitkräften beider Länder vereinbart. Im August 1999 hielten die Seestreitkräfte beider Länder erstmals erfolgreich ein bilaterales Manöver in internationalen Gewässern ab.³⁰

Seit der Einsetzung der Perry-Gruppe koordinieren beide Staaten ihre Nordkoreapolitiken darüberhinaus sehr viel enger als zuvor. Im April 1999 wurde dieser Koordinationsprozeß institutionalisiert. Seither tagt vierteljährlich die "Trilateral Coordination and Oversight Group" (TCOG), welche sich aus dem US-Sondergesandten William Perry, dem südkoreanischen nationalen Sicherheitsberater Lim Dong Won und dem Generaldirektor des japanischen Außenministeriums Ryozo Kato zusammensetzt. Erste Erfolge bei der Zusammenarbeit dieser Gruppe konnten in der Politikkoordinierung einer gemeinsamen Position gegenüber einem möglichen zweiten Taepo-Dong-Testflug im Juli 1999 erzielt werden. Während die USA der nordkoreanischen Führung signalisierten, daß ein dauerhafter Verzicht auf den Testflug sich positiv auf die Normalisierung der bilateralen Beziehungen auswirken werde, zeigten die beiden anderen Partner deutlich die Grenzen ihrer bisherigen Einbindungspolitik für den Fall auf, daß der Norden testen werde. Im Falle Japans wurde zunächst eine Stornierung der Beteiligung an der KEDO erwogen, dann aber aufgrund der Intervention der beiden Verbündeten zugunsten einer drastischen Einschränkung des Zahlungsverkehrs zwischen der koreanischen Minderheit in Japan und Nordkorea fallengelassen. Südkorea bedeutete seinerseits, daß es an seiner bisherigen "Sonnenscheinpolitik" kaum werde festhalten können, wenn der Norden weiter teste.³¹ Zusammenfassend läßt sich daher festhalten, daß die Perry-Gruppe durchaus erfolgreich die trilaterale Koordination stärken konnte, wobei die positive Entwicklung der bilateralen japanisch-südkoreanischen Beziehungen allerdings eine wichtige Grundlage bildete.

Kontaktaufnahme mit Nordkorea: Ausloten der Chancen für eine Paketlösung

Betrachtet man das dritte inoffizielle Ziel der Perry-Gruppe, die Kontaktaufnahme mit der nordkoreanischen Führung sowie das Ausloten der Chancen für eine Paketlösung, so kommt man nach der (erfolgreichen) Reise Perrys Ende Mai 1999 und den bilateralen Gesprächen über ein nordkoreanisches Raketentest-Moratorium in Berlin (7.-12.09. 1999) nicht umhin, der Perry-Gruppe Erfolg zu bescheinigen. Gleichzeitig macht die vorzeitige Auskoppelung des Raketen-Moratoriums aus der gewünschten Paketlösung das Dilemma der US-amerikanischen Normalisierungspolitik deutlich. Angesichts des wachsenden Drucks aus dem Kongreß muß die Clinton-Administration an einer schnellen und umfassenden Lösung der bilateralen Probleme interessiert sein. Die nordkoreanische Führung kann ihrerseits eine umfassende Paketlösung nicht wollen, solange sie sich von einer getrennten Verhandlung der Probleme einen höheren Ertrag verspricht oder an einer endgültigen Lösung eines der zahlreichen Probleme gar kein Interesse haben kann.

Während die nordkoreanische Führung durchaus ein Interesse an einer umfassenden Lösung vieler bilateraler Probleme haben kann, solange US-amerikanische Kompensationen die politische und wirtschaftliche Lage des Landes verbessern, wird sie davor zurückschrecken, einige zentrale Probleme mit in eine Paketlösung einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für eine vollständige und umfassende Aufklärung der Geschichte des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms. Zwar wurde bereits im Genfer Rahmenabkommen die vollständige Aufdeckung der Geschichte des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms zur Bedingung für die Lieferung der beiden Leichtwasserreaktoren erhoben, doch hatten nordkoreanische Techniker bereits damals versucht, eine Rekonstruktion des Programms durch Manipulation unmöglich zu machen. Trotz der fortlaufenden Implementierung des Genfer Rahmenabkommens besteht kein Anlaß zu der Vermutung die nordkoreanische Führung habe ihre Position in diesem Punkt geändert.³² Solange die nukleare Vergangenheit Nordkoreas ungeklärt und damit die Frage, ob Nordkorea bereits Atomwaffen besitzt, unbeantwortet bleibt, kann Nordkorea diese "letzte (nukleare) Trumpfkarte" nutzen, um internationale Anerkennung und Konzessionen zu erlangen.

Vor diesem Hintergrund müssen die weiteren Chancen für die Vereinbarung einer umfassenden Paketlösung differenziert betrachtet werden. Die kurzfristigen Chancen erscheinen derzeit gut für die Vereinbarung einer Paketlösung, die einige wichtige bilaterale Probleme löst. Sollten sich die bilateralen Kontakte durch den Besuch eines hochrangigen nordkoreanischen Vertreters bis Ende 1999 noch verdichten, so ist eine Paketlösung, die u. a. den Export nordkoreanischer Trägersysteme erfaßt, durchaus möglich. Ein solcher *package deal* könnte auch dazu beitragen, daß sich Beziehungen Nordkoreas zu Südkorea und Japan weiter normalisieren. Insbesondere die japanische Regierung hat mit Wohlwollen das Berliner Übereinkommen über ein nordkoreanisches Raketentest-Moratorium zur Kenntnis genommen. Daher erscheint eine Revitalisierung der japanisch-nordkoreanischen Normalisierungsgespräche nach dem Schock des Taepo-Dong-Testfluges vom August 1998 erstmals wieder in greifbare Nähe gerückt zu sein.

Die Chancen für eine weitergehenden Vereinbarung, welche z. B. die Spezifizierung der Bedingungen beinhaltet, unter denen Nordkorea seine nukleare Vergangenheit offenlegen soll, müssen derzeit hingegen als schlecht eingestuft werden. Eine solche Spezifizierung wird im Laufe der weiteren Implementierung des Genfer Abkommens zwar notwendig, weil sie die Voraussetzung für den Abschluß und die Ratifikation eines nordkoreanisch-amerikanischen Nuklearkooperationsabkommens bildet. Ein solches Abkommen muß vor der Lieferung kritischer Reaktorteile und damit vor der Fertigstellung des ersten Leichtwasserreaktors in frühestens zwei bis drei Jahren geschlossen werden. Doch die Zustimmung P'yòngyangs zu einem solchen Paket muß als ungewiß, wenn nicht gar als unwahrscheinlich gelten.

Perspektiven für eine weitere Normalisierung der US-Nordkoreapolitik: Genug ist genug?

Mit dem Perry-Bericht und der Berliner Vereinbarung hat die Clinton-Administration einen weiteren Schritt in Richtung Normalisierung der US-amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen getan. Ob sie die bisherige Einbindungsstrategie erfolgreich fortsetzen kann, hängt in den kommenden Monaten vor allem von zwei Faktoren ab: dem nordkoreanischen Konfliktverhalten und der Unterstützung der Nordkoreapolitik durch eine Mehrheit im US-Kongreß.

Bisher hat das Perry-Reviewverfahren erfolgreich die regionalen Effekte des nordkoreanischen Konfliktverhaltens, insbesondere des Raketentests vom Oktober 1998, begrenzt. Dennoch bleibt Nordkorea der wichtigste Motor für Unsicherheit und Instabilität in Nordostasien. Potentiell gefährdet der Faktor Nordkorea weiterhin die Stabilität der Großmachtbeziehungen in der Region, denn die uni- und bilateralen Versuche von Staaten der Region, Nordkorea militärisch zu balancieren, werden von Dritten als Bedrohung wahrgenommen. So wird Japans Streben nach einer nationalen Satellitenaufklärungskapazität und die Modifikation der bilateralen "Leitlinien zur japanisch-amerikanischen Verteidigungskooperation" in der VR China als potentielle Bedrohung perzipiert. Die chinesische Führung hat wiederholt darauf hingewiesen, daß eine Anwendung der Leitlinien auf Taiwan unakzeptabel sei und die Entscheidung Tokios für den Aufbau eines bilateralen Raketenabwehrsystems ("Theater Missile Defense" kurz TMD) mit großer Sorge betrachtet werde.³³

Auch in Südkorea hat der nordkoreanische Raketentest - trotz der politischen und wirtschaftlichen Kooperation im Rahmen der "Sonnenscheinpolitik" - seine militärpolitischen Auswirkungen gezeitigt. Am 10. April 1999 erprobten die südkoreanischen Streitkräfte eine Kurzstreckenrakete, die nach Auffassung amerikanischer Geheimdienste deutlich größere

Distanzen überwinden kann als die Ende der 1970er Jahre mit den USA vereinbarte maximale Reichweite von 180 km für Kurzstreckenraketen.³⁴ Derzeit wird in Seoul offen über eine "innerkoreanische Raketenlücke" debattiert und die Forderung erhoben, Washington möge sein Veto gegen eine Ausweitung der Reichweiten südkoreanischer Kurzstreckenraketen Jahren aufheben.³⁵

Vor diesem Hintergrund ist die Gefahr einer "nuklearen Kettenreaktion" in Nordostasien aufgrund der nordkoreanischen Proliferationstätigkeit deutlich gewachsen. Damit wird der Versuch einer koordinierten Beendigung des nordkoreanischen Proliferationsrisikos immer dringlicher. Gleiches gilt grundsätzlich auch für das globale Umfeld der nordkoreanischen Proliferationstätigkeit. Bereits jetzt sind die Auswirkungen des nordkoreanischen Raketenprogramms auf die internationale Sicherheitsordnung klar erkennbar geworden.³⁶ Die Zusammenarbeit Nordkoreas mit Pakistan und dem Iran bei der Entwicklung und Produktion von Mittelstreckenraketen hat die Diskussion über TMD nicht nur in Nordostasien gefördert;³⁷ sie hat auch die inneramerikanische Debatte über ein "nationales Raketenabwehrprogramm" ("National Missile Defense System" kurz NMD) angeheizt.³⁸ Beide Raketenabwehrprogramme stellen nicht nur den ABM-Vertrag als Ordnungsfaktor in der bisher stabilen nuklearen Abschreckung zwischen den Großmächten in Frage. Gemeinsam mit der jüngsten US-amerikanischen Absage an einen Vertrag über die Beendigung von Atomtests („Comprehensive Test Ban Treaty“, kurz CTBT) kann die Erosion des ABM-Vertrages zu einer Destabilisierung der gesamten internationalen Nuklearordnung führen.

Wenn man die negativen Auswirkungen der nordkoreanischen Konfliktstrategie auf die inneramerikanische, regionale und internationale Konstellation betrachtet, dann fällt die Bewertung der jüngsten amerikanischen Normalisierungsbestrebungen positiv aus. Gleichzeitig wird deutlich erkennbar, daß die von der Clinton-Administration angestrebte Paketlösung schnell und umfassend herbeigeführt werden muß, wenn sie erfolgreich sein will. Das Angebot sollte in den Verhandlungen mit Nordkorea eine Chance bekommen, bevor der republikanische Kongreß das Konzept im Präsidentschaftswahlkampf 2000 zerpfückt.

¹ Vgl. hierzu Sebastian Harnisch, „Die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO): Genese - Struktur und Perspektiven für 1999“, in: Patrick Köllner (Hg.), *Korea 1999: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Inst. für Asienkunde 1999, S. 205-245, hier S. 227-231; Sebastian Harnisch/ Hanns W. Maull, „Konfliktmanagement auf der koreanischen Halbinsel. Die Entstehung und Umsetzung des amerikanisch-nordkoreanischen Nuklearabkommens“, München: Oldenbourg Verl. i. E.

² Vgl. Larry Nicksch, „US Policy Toward North Korea: The Agreed Framework's Fading Prospects and a Look at Alternative Policies“, Paper for the SWP-CPN Seminar, 13 October 1998, Brussels 1998.

³ Vgl. Joseph Bermudez, „A silent partner“, in: *Jane's Defense Weekly*, 20.05. 1998, S. 16-17; Wade Huntley, „The Proliferation Network“, NAPSNET „Special Report - Policy Forum Online No.17, S. 6; für die bisher unbestätigte Vermutung der Weitergabe von pakistanischen Atomtestdaten an Nordkorea die Aussage von Hideshi Takesada, Prof. am japanischen National Institute for Defense Studies zitiert in: „N. Korea May Have A Nuclear Weapon“, in: AP Tokyo, 03.06. 1998; „Japan Worries Pakistan Will Give North Korea Nuclear Aid“, in: Reuters, Tokyo, 29.05. 1998; Teruaki Ueno, „Japan Report Focuses Nuclear Fears Back on N. Korea“, in: Reuters Tokyo, 02.06. 1998.

⁴ Vgl. für eingehende technische Darstellungen des Test: „CNS Resources on North Korea's Ballistic Missile Program: 31 August Launch of North Korean Rocket: Factsheet“, <http://www.cns.miis.edu/research/korea/factsht.htm> [22.01. 1999]; Niksch 1998: 5f.

⁵ Vgl. Michael J. Green, *Managing Change on the Korean Peninsula (An Independent Task Force Report)*, New York: Council on Foreign Relations 1998, http://www.foreignrelations.org/public/pubs/managing_119.html#find [14.11. 1999].

⁶ Vgl. Judy Aita, „Congress Will Reassess North Korea Aid, Gilman Says“, USIA Report, 02.09. 1998, http://209.207.236.112/news/dprk/1998/98090206_tpo.html [14.11.1999]; Howard Diamond, „Framework Funds Endangered by North Korean Missile Test“, Digging, in: *Arms Control Today* (Online), August/September 1998, <http://www.armscontrol.org/augsep98/nk2a98.htm> [22.02.1999].

⁷ Vgl. für die strikten Berichtspflichten der Administration: NAPSNET-Special Report, 29.10. 1998.

⁸ Vgl. Thomas W. Lippman, „Perry Maybe Named To Try To Salvage Pact With . Korea“, in: *Washington Post*, 4.10. 1998.

⁹ Vgl. H.R. 4328 (FY 1999 Omnibus Appropriations Act), P.L. 105-277, Sect. 582 (e).

¹⁰ Vgl. *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report by Dr. William Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State*, Washington, DC, October 12, 1999, <http://www.state.gov/www/regions/> [13.10. 1999]. Ein klassifizierter Bericht Perrys wurde Präsident Clinton bereits Anfang September vorgelegt. Gegenüber dem nicht-klassifizierten Bericht dürfte er vor allem detaillierte Analysen über den Stand des nordkoreanischen Nuklearwaffen- und Raketenprogramms, sowie militärische Optionen für eine Eindämmungspolitik gegenüber P'yongyang enthalten.

¹¹ Im geheimen Zusatzprotokoll des Agreed Framework wird die Errichtung von Nuklearanlagen an anderen nordkoreanischen Standorten zwar untersagt; Das Protokoll sieht allerdings keine Inspektionen für diese Standorte vor, so dass Aktivitäten wie jene in Kumchang-ri durch gesonderte Vereinbarungen geregelt werden müssen, vgl. Joel S. Wit, „Dealing With North Korea's Nuclear Weapons Program“, *Global Beat Policy Forum Online*, 18.11. 1998, <http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/Kanter11171998> [22.11. 1999].

¹² Vgl. *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report by Dr. William Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State*, Washington, DC, October 12, 1999, <http://www.state.gov/www/regions/> [13.10. 1999], S 5f.

¹³ Ibid. S.7.

¹⁴ Ibid., S. 9f.

¹⁵ Vgl. bspw. den mehrheitlich von ehemaligen republikanischen Administrationsmitgliedern verfassten Bericht: Richard L. Armitage, „A Comprehensive Approach to North Korea“, *Strategic Forum 159* (March 1999), <http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum159.html> [22.11.1999]. Dieser Bericht nimmt wesentliche Inhalte des Perry-Berichts vorweg und betont die militärische Eindämmungsoption im Falle eines Scheiterns der diplomatischen Initiativen.

¹⁶ Vgl. David E. Sanger, „U.S. Aide Due in North Korea With Deal to Lift Sanctions“, in: *New York Times* 21.05. 1999; William Perry, „Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs“, 12. Oktober 1999, in: NAPSNET Special Report "Perry Testimony to Senate", October 13, 1999, <http://www.nautilus.org>.

¹⁷ Vgl. Nicholas D. Kristof, „North Korea Unresponsive in U.S. Talks, Envoy Reports“, in: *New York Times*, 30.0. 1999; vgl. für Berichte über einen zweiten Taepo-Dong-Raketentest: Nicholas D. Kristof, „A Report That North Korea has Plans to Test-Launch a Missile“, in: *New York Times*, 04.07. 1999; Calvin Sims, „North Korea, Ignoring Warnings, Proceeds With Plans to Test-Fire Missile“, in: *New York Times*, 22.07. 1999.

¹⁸ Vgl. Philipp Shenon, „North Korea Agrees to End Missile Testing in Exchange for Economic Aid“, in: *New York Times*, 13.09. 1999; *U.S. Department of State, Daily Press Briefing*, September 13, 1999, <http://www.fas.org/news/dprk/1999/990913db2.htm> [15.11.1999].

¹⁹ Vgl. „Fact Sheet: Easing Sanctions Against North Korea“, Office of Press Secretary, The White House, September 17, 1999, <http://209.207.236.112/news/dprk/1999/990917-dprk-wh2.htm> [14.11.1999]; „Howard W. French, North Korea Says it Will Halt Missile Tests during U.S. Talks“, in: *New York Times*, 25.09. 1999.

²⁰ Vgl. für unterschiedliche Bewertungen der Berliner Vereinbarungen: Victor Cha, „Berlin: What have we learned and where do we go from here?“ (*Policy Forum Online 99-07A*: September 17, 1999), http://www.nautilus.org/fora/security/9907A_Cha.html [15.11.1999]; Jon Wolfsthal, „Seizing an Opportunity in N. Korea“ (*Policy Forum Online 99-07C*: September 23, 1999), http://www.nautilus.org/fora/security/9907C_Wolfstahl.html [15.11.1999]; George Gedda, „Critics Say N. Korea Bullied U.S.“, AP Washington, 18.09. 1999 in: *NAPSNET Daily Report*, 21.09. 1999.

²¹ Vgl. Michael J. Green, „U.S. Policy Toward North Korea: A Second Look“ (An Independent Task Force Report), New York: Council on Foreign Relations 1999, S. 8 <http://www.foreignrelations.org/public/pubs/NkoreaTask.html> [14.11.1999].

²² Vgl. „Statement of MOC Benjamin Gilman, Chairman, Committee on International Relations, USHOR“, in: *U.S. Policy Towards North Korea, Hearing before the Committee on International Relations, USHOR*, 105th Congr., 2nd sess., September 24, 1998, S. 6, http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa52334.000/hfa52334_0.htm [05.04. 1999]; „Statement of MOC Dana Rohrabacher“, *ibid.*, S. 9.

²³ Die Inspektion im Mai 1999 ergab, daß es keine Hinweise für nukleare Anlagen oder Produktion an dem Standort gab, vgl. Philip Shenon, „Suspected North Korean Atom Site Is Empty, U.S. Finds“, in: *New York Times*, 28.05. 1999.

²⁴ Vgl. Brian Knowlton, „Pyongyang Assents to U.S. Inspections“, in: *International Herald Tribune*, 17.03. 1999, Don Kirk, „Korea Accord Applauded“, in: *International Herald Tribune*, 18.03. 1999; Hyung-Kook Kim, „U.S. Policy Toward North Korea: From Positive Engagement to Constructive Engagement“, in: *Journal of East Asian Studies* (1999)1, S. 110-130, hier S. 122-126.

²⁵ Der Gesetzentwurf verbietet, im Gegensatz zu den meisten Gesetzentwürfen, die Aussetzung von bestimmten Gesetzesklauseln durch den Präsidenten, sog. waivers, vgl. *NAPSNET Special Report "Congressional Legislation"*, May 21, 1999, <http://www.nautilus.org>.

²⁶ Vgl. *North Korea Advisory Group, Report to the Speaker, U.S House of Representatives*, November 1999, <http://209.207.236.112.nuke/guide/dprk/nkag-report.htm> [14.11.1999].

²⁷ *Ibid.*, S.2-3.

²⁸ Vgl. Paula Wolfson, „Congress and North Korea“, *Voice of America Report*, 03.11. 1999, <http://fas.org/news/dprk/1999/991103-dprk12.htm> [21.11.1999] sowie General Accounting Office, *Foreign Assistance: North Korea Restricts Food Aid Monitoring (GAO/NSIAD-00-35)*, Washington, DC: GAO October

1999; General Accounting Office, *Nuclear Nonproliferation: Status of Heavy Fuel Oil Delivered to North Korea Under the Agreed Framework*(GAO/RCED-99-276), Washington, DC: GAO September 1999.

²⁹ Quelle: Victor Cha, „Japan-ROK Relations: Rooting the Pragmatic“, in: *Comparative Connections* 1 (Juli 1999) 1, S. 57-63, hier S. 60.

³⁰ Vgl. Howard W. French, „Tokyo and Seoul Unite to Confront North Korea Arms“, in: *New York Times*, 04.08. 1999; „South Korea and Japan Hold Joint Military Exercise“, in: *Korea Times*, 06.08. 1999.

³¹ Vgl. Victor Cha, „Japan-ROK Relations: Rooting the Pragmatic“, in: *Comparative Connections* 1 (Juli 1999) 1, S. 57-63; Victor Cha, „Japan-ROK Relations: Seoul-Tokyo Cooperation on North Korea, Tried, Tested, and True (thus far)“, in: *Comparative Connections* 1 (Oktober 1999) 2, S. 65-71,

<http://www.csis.org/pacfor/ccejournal.html>

³² Vgl. Joel S. Wit, „Dealing With North Korea's Nuclear Weapons Program“, *Global Beat Policy Forum Online*, 18.11. 1998, <http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/Kanter11171998.html> [22.11. 1999].

³³ Vgl. James Przystup, „Japan-China Relations: Slowed but not Soured“, in: *Comparative Connections* 1 (Juli 1999) 1, S. 53-56 sowie James Przystup, „Japan-China Relations: Progressing, but Still facing History“, in: *Comparative Connections* 1 (Oktober 1999) 2, S. 59-64.

³⁴ Vgl. David E. Sanger/Eric Schmitt, „U.S Fears Arms Race on Korean Peninsula“, in: *New York Times* 01.07. 1999; James Risen, „South Korea Seen Trying to Extend Range of Missiles“, in: *New York Times*, 14.11. 1999.

³⁵ Vgl. Kim Taewoo, „South Korea's Missile Dilemmas“, in: *Asian Survey* 39 (Mai/Juni 1999) 3, S. 487-503; Shin Jae Hoon/Shawn W. Crispin, „Different Drummer“, in: *Far Eastern Economic Review*, 01.07. 1999, S. 26

³⁶ Vgl. Michael Barletta/Amy Sands (Hrsg.), „Nonproliferation Regimes at Risk“ (Monterey Nonproliferation Strategy Group, Occasional Paper, No. 3), Monterey, CA: Center for Nonproliferation Studies November 1999.

³⁷ Vgl. zu den Verbindungen des nordkoreanischen, pakistanischen und iranischen

Mittelstreckenraketenprogramms: Joseph Bermudez, „Ballistic Ambitions Ascendant“, in: *Jane's Defense Weekly*, 10.04. 1993, S. 20-22; David C. Wright, "Will North Korea Negotiate Its Missiles?",

<http://www.ucsusa.org/arms/Nkmissiles.pdf> [28.02. 1999]; Joseph Bermudez, „A silent partner“, in: *Jane's Defense Weekly*, 20.05. 1998, S. 16-17; Wade Huntley, „The Proliferation Network“, *NAPSNET „Special Report - Policy Forum Online No.17, 21. Mai 1998*, http://www.nautilus.org/napsnet/fora/17A_Huntley.html [25.05. 1998].

³⁸ Vgl. bspw. *Executive Summary of the Report of the Commission To Assess the Ballistic Missile Threat To the United States, July 15, 1998*, <http://www.house.gov/nsc/testimony/105thcongress/BMThreat>. [17.07.1998], S. 7; Bradley Graham, „Missile Threat to U.S. Greater Than Thought“, in: *International Herald Tribune*, 17.07. 1998.

Eine erweiterte Fassung des Artikels erscheint als Occasional Paper Nr. 13 des Zentrums für Ostasien-Pazifik-Studien der Universität Trier, <http://uni-trier.de/uni/fb2/zops/topsmain.htm>.

Dr. Sebastian Harnisch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen/Außenpolitik der Universität Trier.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.