

Die Nordkoreapolitik der USA im letzten Amtsjahr der Clinton-Administration

Harnisch, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Harnisch, S. (2001). Die Nordkoreapolitik der USA im letzten Amtsjahr der Clinton-Administration. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 235-254. <https://doi.org/10.11588/kjb.2001.0.2605>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Die Nordkoreapolitik der USA im letzten Amtsjahr der Clinton-Administration

Sebastian Harnisch

1 Einleitung

Der innerkoreanische Gipfel vom Juni 2000 hat die bilaterale Konstellation zwischen Washington und Pyonyang und die gesamte Sicherheitsstruktur in Nordostasien erheblich verändert. Erstmals seit Anfang der 1990er Jahre ist es dem südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-jung wieder gelungen, den innerkoreanischen Dialog als gleichgewichtigen Prozess neben die US-DVRK-Verhandlungen zu rücken.¹ Zum anderen haben eine große Zahl weiterer Staaten, darunter fast alle EU-Staaten, auf Drängen der südkoreanischen Regierung damit begonnen, diplomatische Beziehungen mit Pyonyang aufzubauen. Dadurch sind die bilateralen US-DVRK-Gespräche, die seit der Nuklearkrise 1993/94 die Diplomatie auf der koreanischen Halbinsel beherrschten,² in den Hintergrund gedrängt worden. Dieser Trend wird durch die neue US-Administration unter George W. Bush verstärkt, die bereits in den ersten Amtsmonaten verdeutlichte, dass sie zunächst der südkoreanischen Regierung den Vortritt bei der Öffnung des nordkoreanischen Regimes überlassen wolle. Diese (temporäre) Aussetzung des US-nordkoreanischen Verhandlungsstranges steht im Widerspruch zu dessen zentraler Bedeutung für die Fortführung des diplomatischen Öffnungsprozesses Nordkoreas. Deshalb kann eine krisenhafte Zuspitzung der sicherheitspolitischen Situation auf der koreanischen Halbinsel in den kommenden Monaten nicht ausgeschlossen werden.

Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung der US-Nordkoreapolitik im letzten Amtsjahr der Clinton-Administration nachgezeichnet. Im ersten Abschnitt wird die kooperative US-Politik im Rahmen des Perry-Prozesses dargestellt, wie sie seit dem Herbst 1998 von der Exekutive verstärkt betrieben wurde. Im Mittelpunkt stehen dabei die Gespräche um die Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms und die beiden hochrangigen Delegationen im Oktober 2000, die die Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen wesentlich vorantrieben, wenngleich der avisierte Besuch des scheidenden US-Präsidenten Bill Clinton nicht zustande kam. Diese dynamische Entwicklung der exekutiven Nordkoreapolitik wird im zweiten Abschnitt mit der zunehmend kritischen Haltung des US-Kongresses kontrastiert. Abschließend wird vor dem Hintergrund des Scheiterns der bilateralen Raketengespräche in den letzten Amtsmonaten der Clinton-Administra-

¹ Vgl. Sebastian Harnisch, „Selbsterhalt, Koexistenz und Wiedervereinigung. Situation auf der koreanischen Halbinsel nach dem Gipfel“, in: *Korea Forum* 10 (2000), 1-2, S.7-13.

² Vgl. Sebastian Harnisch und Hanns W. Maull, *Kernwaffen in Nordkorea. Regionale Stabilität und Krisenmanagement durch das Genfer Rahmenabkommen*, Bonn 2000.

tion eine erste Verortung der Bush-Administration im Hinblick auf den Fortgang des US-Normalisierungsprozesses gegenüber Nordkorea vorgenommen.

2 Der Perry-Prozess und die Einbindungsstrategie der Clinton-Administration

Der sog. Perry-Prozess ging auf eine Initiative des republikanischen Kongresses vom Herbst 1998 zurück. Bereits kurz nach dem Abschluss des Genfer Rahmenabkommens hatten sich führende Mitglieder des Kongresses, so der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Jesse Helms, kritisch über die Einbindungspolitik der Clinton-Administration geäußert. Diese ganz grundsätzlichen Bedenken erhielten im Laufe des Sommers 1998 durch die schleppende Umsetzung des New Yorker Lieferabkommens (15.12.1995) im Rahmen der KEDO zusätzliche Nahrung.³ Gerüchte über den Bau einer geheimen Nuklearanlage in Kumchang-ni⁴ sowie der Bericht einer überparteilichen Kommission, der sog. Rumsfeld Commission,⁵ zur Bedrohung der USA durch (nordkoreanische) Raketen und Zeitungsberichte über Raketenexporte in den Iran und Pakistan nährten den Argwohn der Legislative weiter.⁶ Als Nordkorea dann am 31. August 1998 eine Mittelstreckenrakete vom Typ Taepodong I testete⁷ – um damit einen Satelliten in die Umlaufbahn zu befördern –, griff der Kongress die Forderung einer Expertenkommission des einflussrei-

³ Vgl. Sebastian Harnisch, „Die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO): Genese, Struktur und Perspektiven für 1999“, in: Patrick Köllner (Hrsg.), *Korea 1999 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1999, S.205-245, hier S.227-231; Sebastian Harnisch und Hanns W. Maull, *Konfliktmanagement auf der koreanischen Halbinsel. Die Entstehung und Umsetzung des amerikanisch-nordkoreanischen Nuklearabkommens*, München: Oldenbourg Verlag (im Erscheinen).

⁴ 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.

⁵ Vgl. „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.htm> [17.7.1998].

⁶ Vgl. Joseph Bermudez, „A silent partner“, in: *Jane’s Defense Weekly*, 20.5.1998, 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: „Japan Worries Pakistan Will Give North Korea Nuclear Aid“, in: Reuters, Tokyo, 29.5.1998; Teruaki Ueno, „Japan Report Focuses Nuclear Fears Back on N. Korea“, in: Reuters Tokyo, 2.6.1998.

⁷ Vgl. zu eingehenden technischen Darstellungen des Tests: „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> [22.1.1999].

chen Council of Foreign Relations auf, die die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Nordkorea angemahnt hatte.⁸

Die Regierung reagierte umgehend mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ehemaligen Verteidigungsministers William Perry.⁹ Die Ergebnisse des Berichts der Perry-Gruppe, die erst nach einjähriger Tätigkeit im Herbst 1999 vorlagen,¹⁰ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Ein Fortgang des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms sowie die Produktion, die Testung und der Export ballistischer Trägersysteme destabilisieren den Status quo auf der koreanischen Halbinsel und haben ernsthafte regionale und globale Auswirkungen. Die USA muss deshalb eine Beendigung dieser Programme anstreben.
2. Im Falle eines Krieges würden die USA und ihre Alliierten zwar einen sicheren Sieg davontragen, dessen Kosten an Leib und Eigentum erscheinen jedoch inakzeptabel. Die USA müssen deshalb eine Politik verfolgen, die die Abschreckung stärkt und keine nordkoreanischen Fehleinschätzungen zulässt.
3. 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 Pyongyang weiter zu normalisieren.
4. Das Rahmenabkommen vom 21. Oktober 1994 garantiert nach wie vor, dass die kritischen Nuklearanlagen in Yongbyon stillgelegt bleiben und damit ein kurzfristiger Export waffenfähigen Materials oder der Bau nuklearer Sprengsätze unmöglich gemacht wird. Die Defizite des Genfer Abkommens, die andere (nicht deklarierte oder geheime) Nuklearanlagen sowie das Raketenprogramm

⁸ 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]; Howard Diamond, "Framework Funds Endangered by North Korean Missile Test", in: *Arms Control Today* (Online), August/September 1998, <http://www.armscontrol.org/augsep98/nk2a98.htm> [22.2.1999].

⁹ Vgl. Sebastian Harnisch, „Wieviel ist genug? Zur Normalisierung der US-amerikanischen Nordkoreapolitik“, in: *Korea Forum* (1999) 2, S.1-7, <http://www.asienhaus.org/publikat/korea/kofo2-99/usnordk.htm> [1.2.2000].

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/eap> [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 Pyongyang enthalten.

betreffen, sollten durch Zusatzvereinbarungen, nicht aber eine Neuverhandlung ausgeglichen werden.¹¹

5. 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.
6. In Anbetracht der provokativen nordkoreanischen Konfliktstrategie muss die Regierung eine stete und kohärente Verhandlungsführung gewährleisten, die sich der Unterstützung des Kongresses erfreut.¹²

Auf dieser Grundlage entwickelte die US-Regierung für die verbleibenden zwei Amtsjahre eine „umfassende und integrierte Verhandlungsstrategie“, die amerikanische Schritte auf dem Weg zu einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen an reziproke Schritte Nordkoreas beim Abbau des Nuklearwaffen- und Raketenprogramms band. Nach intensiven Konsultationen mit den Alliierten in der Region reiste der Sondergesandte Perry erstmals im Mai 1999 nach Pjöngjang, wo er die Eckdaten einer Paketlösung vorlegte.¹³ Unter anderem schlug er der nordkoreanischen Führung regelmäßige Satellitenstarts durch ausländische Anbieter im Austausch für eine Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms vor.¹⁴ Nach Anzeichen für einen weiteren nordkoreanischen Raketentest im Juli 1999¹⁵ kamen Vertreter beider Staaten nach mehreren bilateralen Gesprächen am 12. September in Berlin überein, dass Nordkorea im weiteren Verlauf der Normalisierungsgespräche

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.html> [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/eap> [13.10.1999], S.5-6.

¹³ Vgl. David E. Sanger, „U.S. Aide Due in North Korea with Deal to Lift Sanctions“, in: *New York Times*, 21.5.1999; William Perry, „Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, October 12, 1999“, in: NAPSNET Special Report „Perry Testimony to Senate“, October 13, 1999, <http://www.nautilus.org>.

¹⁴ Vgl. „Remarks by Don Oberdorfer“, in: „Visit by President Kim Dae-jung of South Korea to the United States“ (Brookings Press Briefing), March 1, 2001, <http://www.brook.edu/pa/transcripts/20010301.htm#oberdorfer> [12.3.2001].

¹⁵ 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 Taepodong-Raketentest: Nicholas D. Kristof, „A Report That North Korea has Plans to Test-Launch a Missile“, in: *New York Times*, 4.7.1999; Calvin Sims, „North Korea, Ignoring Warnings, Proceeds with Plans to Test-Fire Missile“, in: *New York Times*, 22.7.1999.

von weiteren Raketenstarts absehen würde. Im Gegenzug verpflichteten sich die USA, einen Teil ihrer bilateralen Wirtschaftssanktionen aufzuheben.¹⁶

2.1 Trilaterale Koordination der Nordkoreapolitiken: USA – Südkorea – Japan

Neben diesem ersten Teilerfolg konnte die Perry-Gruppe auch noch zwei weitere wichtige Ziele (zumindest teilweise) verwirklichen. Zum einen wurde die trilaterale Politikkoordination mit und unter den Alliierten Japan und Südkorea gestärkt. Im April 1999 wurde dieser Koordinationsprozess institutionalisiert,¹⁷ der seither vierteljährlich als Trilateral Coordination and Oversight Group (TCOG) tagte. Erste Erfolge bei der Zusammenarbeit dieser Gruppe stellten sich mit der gemeinsamen Position gegenüber dem potenziellen zweiten Taepodong-Testflug im Juli 1999 ein. 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.¹⁸

¹⁶ Vgl. Philipp Shenon, „North Korea Agrees to End Missile Testing in Exchange for Economic Aid“, in: *New York Times*, 13.9.1999; U.S. Department of State, Daily Press Briefing, September 13, 1999, <http://www.fas.org/news/dprk/1999/990913db2.htm> [15.11.1999]; zu unterschiedlichen Bewertungen der Berliner Vereinbarungen: Victor Cha: „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].

¹⁷ Zuvor war diese Aufgabe in unregelmäßigen Abständen durch die jeweils zuständigen stellvertretenden Außenminister für die Region in so genannten „Trilaterals“ übernommen worden.

¹⁸ Vgl. Victor Cha, „Japan-ROK Relations: Rooting the Pragmatic“, in: *Comparative Connections* 1 (July 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 (October 1999), 2, S.65-71, <http://www.csis.org/pacfor/ccejournal.html>.

Tabelle 1: Trilaterale Koordination der Nordkoreapolitik USA – Südkorea – Japan

Jahr	Gesprächsinhalte
25. April 1999 (Honolulu)	Konstituierung eines vierteljährlichen Koordinationsprozesses auf hochrangiger Ebene
24. Mai 1999 (Tokyo)	Vorbereitung des Perry-Aufenthaltes in Pyongyang
29. Mai 1999 (Seoul)	Nachbereitung des Perry-Aufenthaltes in Pyongyang
26. Juni 1999 (Washington)	Diskussion über nordkoreanische Reaktion auf Perry-Vorschläge
27. Juli 1999 (kein Treffen)	Koordinierte multilaterale Warnungen (USA-Japan-ROK) vor weiterem DVRK-Raketentest
1. Februar 2000 (Seoul)	Vierte TCOG-Konsultationen: nordkoreanische Annahme einer Einladung für hochrangigen Besuch in Washington
12. Mai 2000 (Tokyo)	Konsultationen zum bevorstehenden innerkoreanischen Gipfel
30. Juni 2000 (Honolulu)	Nachbereitung des innerkoreanischen Gipfels und Konsultationen zur bevorstehenden ARF-Aufnahme Nordkoreas
31. August (Seoul)	Konsultationen zur Dynamik in innerkoreanischer Annäherung; nordkoreanisches Raketenangebot; bilaterale Terrorismusgespräche
7. Oktober (Washington)	Konsultationen zum bevorstehenden Besuch Jo Myong-roks in Washington
15. Februar 2001 (Washington)	Nach bilateralen US-ROK-Gesprächen erklärt Bush-Administration ihre Präferenz für eine Rückstufung trilateraler Koordination zugunsten bilateraler Gespräche (US-ROK, US-J) ¹⁹
26. März (Seoul)	Revision der US-Position und Fortsetzung des TCOG-Trialoges nach südkoreanischem und japanischem Drängen

¹⁹ Vgl. Shin Young-Bae, "Framework of 3Way North Korea coordination expected to change", in: *Korea Herald*, 15.2.2001.

Zum anderen konnte Washington im Rahmen des Perry-Prozesses die nordkoreanische Führung in eine wachsende Zahl bilateraler, hochrangiger Regierungsgespräche einbinden.²⁰ Neben dem erfolgreichen Programm zur Bergung der sterblichen Überreste vermisster US-Soldaten aus dem Koreakrieg²¹ umfasste dieses Netzwerk primär die bilateralen Gespräche über die Eindämmung des internationalen Terrorismus, die Inspektion des potenziellen Nuklearstandortes in Kumchang-ri und die Konsultationen zur Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung kam es nach bilateralen Treffen im März, August und Oktober 2000 zu einem ersten Durchbruch. Beide Seiten veröffentlichten im Vorfeld der Jo-Visite am 6. Oktober eine „Gemeinsame Erklärung zum internationalen Terrorismus“.²² In dieser wurde der internationale Terrorismus verurteilt und eine Kooperation (Austausch von Daten etc.) verabredet, die, sollte sie sich bewähren, mit der Streichung Nordkoreas von der Liste jener Staaten, die den internationalen Terrorismus fördern, belohnt werden sollte. Aus US-amerikanischer Sicht deutete sich damit ein wichtiger Schritt in Hinblick auf die Mäßigung des nordkoreanischen Außenverhaltens an, der als wichtiger Baustein im Prozess einer zukünftigen diplomatischen Anerkennung Pjongyongs fungieren könnte.

Auch in der Frage des potenziellen Nuklearstandortes in Kumchang-ri wurde die Kooperation im Jahr 2000 fortgeführt.²³ US-Inspektoren reisten im Mai 2000 nach Nordkorea und stellten keine verdächtigen Bautätigkeiten fest.²⁴

2.2 Bilaterale Konsultationen zur Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms

Im Verlauf des Jahres 2000 konnte die Clinton-Administration im Bereich der Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms erhebliche Fortschritte, jedoch letztendlich keine Einigung erzielen.²⁵ Bereits kurz nach dem nordkoreanischen

²⁰ 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].

²¹ Dieses wurde nach bilateralen Gesprächen im Dezember 2000 in Kuala Lumpur für das Jahr 2001 erheblich ausgeweitet, vgl. „U.S., North Korea reach Agreement on MIA remains recovery“, DoD News Release, December 18, 2000, http://www.defenselink.mil/news/Dec2000/b12182000_bt751-00.html [15.3.2001].

²² Vgl. „U.S. and North Korea Move Closer on Anti-Terrorism Stance“, Washington File, October 6, 2000, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/00100601.htm> [12.3.2001].

²³ Vgl. Sebastian Harnisch, „Die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO): Genese, Struktur und Perspektiven für 1999“, in: Patrick Köllner (Hrsg.), *Korea 1999 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1999, S.205-245, hier S.233f.

²⁴ Vgl. „State Department Release on Visit to North Korean Facility“, in: Washington File, 30 May, 2000, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/00053101.htm> [15.3.2001].

²⁵ Vgl. den Abschnitt 2.5 weiter unten.

„Satellitenstart“ im August 1998 hatte der US-Verhandlungsführer Robert Einhorn seinem nordkoreanischen Gegenüber finanzielle Unterstützung für regelmäßige Satellitenstarts im Ausland angeboten. Washingtons Gesprächsposition zielte auf die Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms gemäß der Richtlinien des Missile Technology Control Regime (MTCR) ab. Danach sollte Pyongyang auf die Produktion, den Test und die Stationierung von Raketen mit einer Reichweite von mehr als 300 km (Tragkraft 500 kg) und den Export von Raketen(teilen) sowie deren Technologie verzichten. Die US-Regierung verlangte ebenfalls ein bilaterales Verifikationsregime. Im Gegenzug stellte die USA eine Normalisierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Staaten in Aussicht, falls auch die verbleibenden anderen Fragen (internationaler Terrorismus) geklärt werden könnten.²⁶

Das US-Tauschangebot wurde in den bilateralen Raketenkonsultationen im März 1999 und während der Perry-Visite im Mai in Pyongyang wiederholt. Allerdings bestand Nordkorea zu diesem Zeitpunkt auf einer monetären Kompensation in Höhe von US\$ 1 Mrd. per annum. Offensichtlich um ihre Verhandlungsposition zu stärken, traf die nordkoreanische Führung im Juni 1999 Vorkehrungen für einen zweiten Testflug des Taepodong-Systems.²⁷ Dieser wurde zwar durch eine konzertierte diplomatische Intervention der TCOG-Gruppe verhindert, doch gerieten die bilateralen Raketengespräche unter dem Eindruck der innenpolitischen Debatte über das amerikanische Raketenabwehrprogramm in schweres Fahrwasser.

Die nordkoreanische Seite attackierte die Clinton-Administration im ersten Halbjahr 2000 wiederholt wegen ihrer Raketenabwehrpläne. Zudem hielt Pyongyang an dem Junktim fest, nach dem der bereits für das Frühjahr avisierte Besuch eines hochrangigen Vertreters in Washington nur durchgeführt werden könne, wenn die USA Nordkorea *zuvor* von der Liste der den internationalen Terrorismus unterstützenden Staaten strichen.²⁸

Der Besuch des hochrangigen nordkoreanischen Vertreters rückte erst wieder auf die Agenda, nachdem die USA im Zuge des innerkoreanischen Gipfels, einige Sanktionen gegen Nordkorea aufgehoben hatten. Zwar gerieten die Verhandlungen über die Visite nach einem ersten hohen bilateralen Treffen zwischen US-Außenministerin Albright und ihrem nordkoreanischen Amtskollegen, Paek Nam-sun, am

²⁶ Vgl. „Unoff. Transcript: Perry Nov. 29 Wilson Center remarks“, in: Washington File, 30 November 1999, <http://unsinfo.state.gov/admin/006/eur226.htm> [15.3.2001].

²⁷ Wiederholt sind Zweifel an der technischen Versiertheit des nordkoreanischen Raketenprogramms und an der Fähigkeit zu einem (weiteren) erfolgreichen Test des Taepodong-Systems geäußert worden, vgl. „North Korea’s Missile Program: Reality versus the Myth“, <http://stratfor.com> [6.3.2001]; gleichwohl gingen die beteiligten westlichen Regierungen aufgrund der potenziellen politischen Auswirkungen eines zusätzlichen Tests auf die nordkoreanischen Planungen ein.

²⁸ Vgl. „North Korea, U.S. to open talks on terrorism in Pyongyang today“, in: *Korea Herald*, 9.8.2000, http://www.koreaherald.co.kr/news/2000/08/_02/20000809_0209.htm [10.8.2000].

Rande der ARF-Tagung in Bangkok (28.7.2000) abermals ins Stocken. Eine nordkoreanische Delegation zum UN-Millenniumsgipfel in New York unter der Leitung des Vorsitzende des nordkoreanischen Volksversammlung, Kim Yong-nam, wurde von US-Sicherheitsbeamten am Frankfurter Flughafen einer Leibesvisitation unterzogen, woraufhin diese ihre Teilnahme am UN-Gipfel absagte.²⁹ Beide Seiten konnten jedoch Anfang Oktober durch eine Tit-for-Tat-Regelung die noch ausstehenden Hemmnisse für den nordkoreanischen Besuch ausräumen. Nach der Euphorie des innerkoreanischen Gipfels verlagerte sich damit der Schwerpunkt der nordkoreanischen Diplomatie im Herbst 2000 wieder mehr in Richtung Washington.³⁰

2.3 Jo-Visite in Washington

In bilateralen Gesprächen am 27. September 2000 verständigten sich die USA und Nordkorea darauf, dass die USA zunächst den Besuch von Vizemarschall Jo Myong-rok ankündigen würden. Die Ankündigung wurde dann am 6. Oktober durch das gemeinsame Kommuniqué zur Terrorismusbekämpfung,³¹ das eine Streichung Nordkoreas von der Liste der Staaten, die Terrorismus unterstützen, in Aussicht stellte, ergänzt. So wurde der Weg frei für den Besuch des bisher hochrangigsten Militärvertreters Nordkoreas vom 9. bis zum 12. Oktober in Washington.³² Jo, der als zweiter Mann der nordkoreanischen Militärhierarchie und persönlicher Gesandter Kim Jong-ils zusammen mit einer Delegation nach Washington reiste, traf dort mit Präsident Clinton, Außenministerin Albright, Verteidigungsminister Cohen und den Koreaexperten des Außenministeriums zusammen. Jo überbrachte einen Brief von Kim Jong-il, dessen Inhalt zwar nicht bekannt wurde, aber offenbar die Bereitschaft Nordkoreas signalisierte, zentrale amerikanische Anliegen (Terrorismus, Raketen etc.) anzusprechen, wenn US-Präsident Clinton sich bereit fände, einer Einladung nach Pjöngjang Folge zu leisten. In dem gemeinsamen Kommuniqué vom 12. Oktober 2000 wurde deshalb nicht nur der bereits avisierte Besuch Albrights bestätigt, sondern auch ein Besuch des scheidenden US-Präsidenten Clinton in Aussicht gestellt.³³

Das gemeinsame Kommuniqué beinhaltet ferner Hinweise, die auf die wachsende Annäherung zwischen beiden Staaten in einigen wichtigen Fragen hinweisen.

²⁹ Vgl. Shin Yong-bae, "Airport dispute may worsen N.K.-U.S. relations: But analysts see little impact on the process of inter-Korean reconciliation", *Korea Herald*, 7.9.2000, http://www.koreaherald.co.kr/SITE/data/html_dir/2000/09/07/200009070003.asp [12.3.2001].

³⁰ Vgl. Don Kirk, "U.S. Regains Upper Hand in Korean Negotiations", in: *International Herald Tribune/IHT*, 13.10.2000.

³¹ Vgl. FN 22.

³² Vgl. "US-North Korea Visit (Background Report)", in: *Voice of America*, 6 October 2000, <http://www.fas.org/news/dprk/2000/dprk-001006e.htm> [12.3.2001].

³³ Vgl. „US-DPRK Joint Communiqué“, Washington, DC, 12 October, 2000, <http://www.fas.org/news/dprk/2000/dprk-001012a.htm> [20.3.2001.].

Zum einen bestätigte der Norden sein einseitiges Raketenmoratorium, und beide Seite wiesen auf die Fortschritte im Bereich des internationalen Terrorismus hin. Darüber hinaus findet sich erstmals der Hinweis auf eine weiter gehende Transparenz in der Frage des nordkoreanischen Nuklearprogramms, die wiederholt vom US-Kongress, zuletzt im Zusammenhang mit dem potenziellen Nuklearstandort in Kumchang-ri, angemahnt worden war. Im Kommuniqué heißt es, dass die Inspektionsregelung bezüglich Kumchang-ri beispielhaft für die Schaffung von Transparenz sei. Damit wird das Agreed Framework (AF) insofern (implizit) erweitert, als Nordkorea prinzipiell anerkennt, dass jene (potenziellen) Nuklearstandorte, deren Bau im vertraulichen Anhang zum AF zwar verboten worden war (für die dort aber keine Inspektionsregelung vorgesehen wurde), nun einem Inspektionsregime unterworfen werden.³⁴ Darüber hinaus verweist das Kommuniqué explizit auf die Bedeutung der Raketengespräche für die weitere Normalisierung der bilateralen Beziehungen.

2.4 Albright-Visite in Pyongyang

Bereits im Vorfeld des Besuches von Außenministerin Albright in Pyongyang vom 22. bis 24. Oktober 2000, dem ersten seiner Art nach dem Ende des Koreakrieges, wurden deshalb Erwartungen laut, die einen Durchbruch in der Frage des Raketenprogramms für möglich hielten.³⁵ Während des Besuchs konnten jedoch noch keine diesbezüglichen Regelungen vereinbart werden, obwohl es zu mehreren Treffen zwischen dem Vorsitzenden der Militärkommission, Kim Jong-il, und Albright sowie der amerikanischen Delegation und dem Präsidenten der Obersten Volksversammlung, Kim Yong-nam, Vizemarschall Jo und Außenminister Paek Nam-sun kam. Zwar erklärte Kim Jong-il öffentlich während einer Darbietung zum 55-jährigen Bestehen der nordkoreanischen Arbeiterpartei, dass sich der nordkoreanische Test einer Taepodong-Rakete nicht wiederholen werde, jedoch wurde keine schriftliche Vereinbarung getroffen, die über das bestehende Moratorium – Teststopp für den Verlauf der bilateralen Raketengespräche – hinausreicht.³⁶

Bereits kurz nach der Visite wurde jedoch deutlich erkennbar, dass beide Seiten in Bezug auf die Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms ein gutes Stück vorangekommen waren. Zum einen blieb die avisierte Reise Präsident Clin-

³⁴ Vgl. "Press Briefing by Secretary of State Madeleine K. Albright and Ambassador Wendy Sherman", October 12, 2000, Washington DC, <http://www.fas.org/news/dprk/2000/dprk-001012.htm> [20.3.2001].

³⁵ Vgl. "ACA Press Conference with Spurgeon M. Keeny, Jr., Alan Romberg, David Albright, Joel Wit, and Joseph Cirincione. Secretary of State Madeleine K. Albright's Visit to Pyongyang", October 20, 2000, <http://www.armscontrol.org/ACT/nov00/pressconnk.html> [20.3.2000]; Jane Perlez, "For Clinton, an Albright Test Visit to North Korea", in: *IHT*, 23.10.2000.

³⁶ Vgl. Alex Wagner, "Albright Visits North Korea, Progress Made on Missile Front", in: *Arms Control Today*, November 2000 (ACT Online), <http://www.armscontrol.org/ACT/nov00/albrighttalks.html> [22.3.2001].

tons bis zur Absage Ende Dezember 2000 auf der bilateralen Tagesordnung. Zum anderen wurden die im Juli unterbrochenen bilateralen Raketengespräche auf Expertenebene für Anfang November einberufen, um noch ausstehende Fragen zu erörtern.³⁷

2.5 Too close to call

In den verbleibenden zwei Monaten der Amtszeit Bill Clintons kamen die viel versprechenden Raketengespräche unter dem Eindruck des ungewissen Wahlausgangs in den USA abermals ins Stocken. Einem Bericht der *New York Times* vom März 2001 zufolge war die Clinton-Administration zu diesem Zeitpunkt einer sehr weitgehenden Regelung denkbar nahe gekommen.³⁸ Bereits während des Albright-Besuches hatte Pyongyang grundsätzlich akzeptiert, dass Nordkorea auf die Entwicklung, Produktion, den Test und Export von Trägersystemen mit einer Reichweite von über 300 km verzichten werde. Der Norden werde weder Raketen, deren Teile oder technische Daten und Ausbildungskurse anderen Staaten zur Verfügung stellen. Darüber hinaus akzeptierte die nordkoreanische Führung, dass sie nicht monetär, wie bisher gefordert, sondern materiell in Form von Satellitenstarts oder Wirtschaftshilfe (Kohleabbau etc.) kompensiert werden würde.³⁹ Unklar blieben nach der Albright-Visite jedoch folgende Fragen: 1) der Umfang der Vor-Ort-Inspektionen, 2) der Verbleib der bereits produzierten und dislozierten Raketen(teile) sowie 3) die genauen Konditionen der nichtmonetären Kompensation durch die USA.

Bei den bilateralen Raketengesprächen in Kuala Lumpur (1.-3. November) legte der US-Vertreter Einhorn – offensichtlich um die Verhandlungen voranzutreiben – zwei Texte für Vereinbarungen vor: eine offizielle Erklärung und ein geheimes Zusatzprotokoll, das die Pflichten beider Seiten detailliert auflistete. Diese schriftlich fixierte Verhandlungsposition beinhaltete, dass der Norden nicht nur auf Entwicklung, Produktion, Test und Export von Raketen mit einer Reichweite von 300 km und Tragkraft von mehr als 1.000 kg verzichten sollte, sondern auch genaue Angaben über bereits bestehende Systeme machen müsse.⁴⁰ Unklar blieb hingegen, wie viel Kompensation Washington bereit sein werde zu zahlen.

³⁷ Vgl. "Albright Press Availability October 25 in Seoul", <http://www.fas.org/news/dprk/2000/dprk-001025zs.htm> [20.3.2001].

³⁸ Vgl. Michael R. Gordon, "How Politics Sank Accord on Missiles with North Korea", in: *New York Times*, 6.3.2001; siehe auch ders., "Vote Morass in Florida Helped Sink Pyongyang Anti-Missile Accord", in: *IHT*, 7.3.2001.

³⁹ Die Umriss der Vereinbarung wurden auch von der neu ins Amt gekommenen Bush-Administration bestätigt, vgl. "Transcript: Background Briefing on Bush-Kim Meeting", in: Washington File, 8 March 2001, <http://www.usinfo.state.gov/cgi-bin/wa..lt&t=/products/washfile/newsitem.shtml> [9.3.2001].

⁴⁰ Offensichtlich wurde die Zerstörung dieser Systeme zunächst nicht zur Bedingung für eine Vereinbarung erhoben.

Tabelle 2: US-amerikanisch-nordkoreanische Gespräche über ballistische Trägersysteme nach dem Taepodong-Test 1998

Jahr	Gesprächsinhalte
31. August 1998	DVRK-Test einer Taepodong-I-Mittelstreckenrakete (1.500-2.000 km) über Japan
1. Oktober 1998	Dritte Gesprächsrunde in New York: USA bietet Sanktionsaufhebung gegen Einfrierung des DVRK-Raketentechnologieexports, keine Einigung
29.-30. März 1999	Vierte Gesprächsrunde in Pyongyang: keine Einigung über einen Tausch von Sanktionsaufhebung gegen Raketenexporteinschränkung
17. Juni 1999	Vorkehrungen für Taepodong-II-Test werden bekannt
27. Juli 1999	Multilaterale Warnungen (USA-Japan-ROK) vor weiterem Raketentest
12. September 1999	Bilaterale Gespräche in Berlin: USA und DVRK vereinbaren Stopp für DVRK-Raketentechnologieexporte, im Gegenzug lockern die USA einige Sanktionen
22.-28. Januar 2000	Bilaterale Gespräche in Berlin: keine Einigung in Raketenfrage; DVRK verurteilt US-Pläne für ballistische Raketenabwehr und droht Testmoratorium aufzukündigen
7.-15. März 2000	Bilaterale Gespräche in New York: keine Einigung bei Raketenfrage, Terrorismus, hochrangiger DVRK-Mission nach Washington
24. Mai 2000	Vorbereitungsrunde in Rom für weitere Gespräche
20. Juni 2000	Nordkorea bestätigt Testmoratorium, nachdem USA, wie angekündigt, einzelne Wirtschaftssanktionen beenden
10.-12. Juli 2000	Fünfte Raketengesprächsrunde: USA bieten weitere wirtschaftliche Normalisierung an, DVRK besteht auf monetärer Kompensation
19. Juli 2000	RSFR-DVRK-Gipfel: Kim Jong-il bietet Beendigung des Raketenprogramms (Test, Entwicklung und Export) für regelmäßige Satellitenstarts an
27. September 2000	Bilaterale Gesprächsrunde: Einigung über Terrorismus-Kommuniqué ebnet den Weg für hochrangige nordkoreanische Delegation nach Washington
12. Oktober 2000	US-DVRK-Kommuniqué wiederholt Testmoratorium für die Dauer der bilateralen Raketengespräche
24. Oktober 2000	US-Außenministerin Albright in Pyongyang: Kim Jong-il stellt ständiges Raketentestmoratorium in Aussicht (sechste Raketengesprächsrunde)
1.-3. November 2000	Siebte Raketengesprächsrunde: keine grundlegende Einigung, aber Bestätigung des ständigen Testmoratoriums

Quellen: "Chronology of U.S.-North Korean Missile Diplomacy and Events", prepared by the Arms Control Association, http://www.armscontrol.org/FACTS/nk_chron.htm [14.11.1999]; NAPSNET Daily Report, diverse Ausgaben.

Nachdem sich Anfang Dezember 2000 ein Wahlsieg des republikanischen Kandidaten George W. Bush abzeichnete, konsultierte die Clinton-Administration das außenpolitische Team um die designierte Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice und den Kandidaten für das Außenamt Colin Powell. Beide signalisierten, dass die neue Regierung zwar eine Raketenvereinbarung nach der Vorlage der Clinton-Administration nicht verhindern werde, sich jedoch auch nicht dadurch gebunden fühle.⁴¹ Letztendlich entschied sich der scheidende Präsident gegen eine letzte Initiative. Diese sah eine Reise des Sondergesandten Sherman nach Pyonyang vor, bei der das Datum des Clinton-Besuchs in Pyonyang gegen weitere Zugeständnisse Nordkoreas getauscht werden sollte.⁴²

Auch wenn die Chancen einer Regelung in der Raketenfrage schwer einschätzbar sind, so zeigt die abschließende Zögerlichkeit der Clinton-Administration bereits deutlich die Züge einer exekutiven Außenpolitik, die sich neben der Aushandlung einer Vereinbarung und deren Verifikation primär um die binnenpolitische Durchsetzbarkeit sorgt. Dabei stand weniger der Verlust der primären Bedrohung zur Legitimation des nationalen Raketenabwehrprogramms im Vordergrund als vielmehr die tief liegende Abneigung vieler konservativer Kongressmitglieder gegen die „Unterstützung eines Terrorregimes“ durch Hilfslieferungen oder Kompensationszahlungen.

3 Die Nordkoreapolitik des republikanischen Kongresses: Reziprozität und Raketenabwehr

Die bereits bestehenden Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten in der US-amerikanischen Einbindungspolitik, die in der Vergangenheit u.a. zur Verzögerung des KEDO-Prozesses geführt hatten, setzten sich im Jahr 2000 fort. Der republikanisch dominierte US-Kongress behielt seine kritische Position gegenüber der Einbindungspolitik der Clinton-Administration nicht nur bei, er baute diese aus, sodass die Exekutive im Jahr 2000 nur mit Ausnahmeregelungen den amerikanischen Verpflichtungen im Rahmen der Umsetzung des Genfer Rahmenabkommens (und New Yorker Lieferabkommens) nachkommen konnte.

Nach dem nordkoreanischen Raketentest 1998 hatte der Sprecher des Repräsentantenhauses Hastert eine ausschließlich republikanisch besetzte Expertenkommission, die North Korea Advisory Group einberufen, die im November 1999 eine Art „Gegengutachten zum Perry-Bericht“ vorlegte.⁴³ Die Gruppe kam zu dem Ergebnis, dass die bisherige Politik der Regierung die Proliferation von Massenvernichtungs-

⁴¹ Vgl. Gordon, Fn. 38.

⁴² Vgl. Wendy Sherman, Presentation at the Workshop “Perspectives on President Kim Dae-jung’s visit to Washington”, United States Institute for Peace, March 6, 2001, <http://www.usip.org/oc/cibriefing/sherman030601.html> [12.3.2001].

⁴³ Vgl. North Korea Advisory Group, Report to the Speaker, U.S House of Representatives, November 1999, <http://209.207.236.112.nuke/guide/dprk/nkagreport.htm> [14.11.1999].

waffen, insbesondere von ballistischen Trägersystemen, nicht ausreichend eingeschränkt habe, ein repressives, diktatorisches Regime unterstütze, die kriminellen Machenschaften des nordkoreanischen Regimes (Drogenhandel, Falschgelddistribution etc.) ungenügend berücksichtige, internationale Mindeststandards für die Einhaltung von Menschenrechten durch Nordkorea missachte und keinen hinreichenden Druck auf Pyongyang ausübe, politische und wirtschaftliche Reformen anzustreben. In den Jahren 1999 und 2000 bestimmten Mitglieder dieser Gruppe bzw. ihre Unterstützer im Senat die Nordkoreapolitik des US-Kongresses.

Im Jahr 2000 unterstrich die republikanische Mehrheit im Kongress ihre kritische bis ablehnende Haltung gegenüber dem Perry-Prozess 2000 durch zahlreiche Gesetzesinitiativen. Dabei zielte sie auf die legislative Festschreibung der erzielten nordkoreanischen Zugeständnisse, indem sie deren Bruch mit Sanktionen bzw. einer Aussetzung der kooperativen Politik der Regierung verband. Bereits im Mai 1999 hatte der Vorsitzende der North Korean Advisory Group, Benjamin Gilman, einen Gesetzentwurf (H.R. 1835), den North Korea Threat Reduction Act 1999, eingebracht,⁴⁴ der weitere humanitäre Hilfe der USA sowie die Lieferung von Schweröl im Rahmen der KEDO-Vereinbarungen u.a. von der Zertifizierung des Präsidenten abhängig machte, dass der Norden keine Urananreicherung vorgenommen habe, eine Bestimmung, die durch das Agreed Framework nicht unmittelbar gedeckt ist.⁴⁵ Weiterhin sah H.R. 1835 vor, dass jedwede nukleare Zertifizierung des Präsidenten durch eine gemeinsame Abstimmung beider Häuser bestätigt werden müsse. Zwar wurde diese Bestimmung im Dezember 1999 im Vermittlungsausschuss vom Senat gestrichen – der Rest von H.R. 1835 wurde Gesetz –, doch im Februar 2000 sah sich der Präsident genötigt, die Zertifizierung bezüglich der Urananreicherung durch einen „presidential waiver“ auszusetzen, um die US-amerikanischen Zahlungen im Rahmen der KEDO tätigen zu können.⁴⁶

Als Reaktion auf die Aussetzung der Zertifizierung durch den Präsidenten legte der Ausschussvorsitzende im Repräsentantenhaus Gilman im April 2000 zusammen mit Doug Bereuter, dem Vorsitzenden des Unterausschusses für Asien-Pazifik, den Congressional Oversight of Nuclear Transfer Act of 2000 (H.R. 4251) vor. Diese Gesetzesinitiative macht den Abschluss eines Nuklearkooperationsabkommens zwischen den USA und der DVRK von einer detaillierten Beteiligung des US-

⁴⁴ Eine wortgleiche Gesetzgebung (S.R. 1352), die auch die gemeinsame Bestätigung der Zertifizierung durch beide Häuser beinhaltete, wurde im Juli 1999 von dem konservativen Vorsitzenden der Auswärtigen Ausschusses, Jesse Helms, im Senat vorgelegt.

⁴⁵ 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>.

⁴⁶ Vgl. Henry Sokolski, „Implementing the Korean Nuclear Deal: What U.S. Law Requires“, Paper presented before the international forum „Prompting International Scientific, Technological and Economic Cooperation in the Korean Peninsula: Enhancing Stability and Dialogue“, Rome, July 1-2, 2000, <http://www.wizard-net/~npec/papers/6-4-00-DPRK-Sokolski.htm> [2.2.2001], S. 3.

Kongresses am notwendigen Zertifizierungsverfahren der Exekutive abhängig.⁴⁷ Darüber hinaus versuchte die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus mit dem North Korea Nonproliferation Act of 2000 (H.R. 4860) vom Juli 2000, die kurz zuvor vorgenommene Aufhebung der Sanktionen gegenüber Nordkorea daran zu knüpfen, dass der Norden nachweislich den Export kritischer Nuklear- und/oder Raketentechnologie eingestellt hat. Im Falle eines Verstoßes sollten die aufgehobenen Sanktionen für einen Mindestzeitraum von zwei Jahren wieder in Kraft gesetzt werden.

Obwohl nur einige dieser Eingriffe in die exekutive Prärogative bei der Formulierung und Ausführung der US-Außenpolitik gegenüber Nordkorea Gesetzeskraft erhielten, weist die hektische Aktivität der Legislative auf ein starkes Interesse und eine große Politisierung der Engagementpolitik gegenüber Nordkorea hin. Bereits im Laufe des Jahres 1999 deutete sich an, dass die Exekutive auf die Obstruktionspolitik der Legislative mit einer Doppelstrategie reagieren würde. Zum einen verstärkte die Regierung im Jahr 2000 ihre Bemühungen, zu einem Durchbruch in den Normalisierungsgesprächen mit Pyongyang zu gelangen. Zum anderen wertete die Exekutive die nordkoreanische Bedrohung im Rahmen der Diskussion um ein flächendeckendes Raketenabwehrsystem deutlich auf.⁴⁸ Implizit wurde die Annäherung an Nordkorea damit ein Thema im US-Präsidentenwahlkampf 2000.

Für die Clinton-Administration diente das Raketenabwehrprogramm in der hitzig geführten Debatte vor allem zwei Zielen: 1) der Schaffung eines Abwehrschildes gegen einige Dutzend Mittel- und Langstreckenraketen sog. „states of concern“ und 2) der Schaffung eines politischen Abwehrschildes für den demokratischen Kandidaten, Vizepräsident Gore, der sich des Vorwurfs, weich gegenüber Nordkorea und anderen „states of concern“ zu sein, erwehren musste. Diese Doppelstrategie zog die Exekutive jedoch zunehmend in ein Erklärungsdilemma, weil sie parallel die Einfrierung des nordkoreanischen Raketenprogramms im Rahmen ihrer Engagementpolitik verfolgte und andererseits Vorsorge für die Abwehr nordkoreanischer Raketen in Asien und in den Festland-USA traf. So kollidierte die Verhandlungsposition gegenüber Nordkorea (Beitritt zum Missile Technology Control Regime) zwangsläufig mit den Aufrüstungsplänen im Raketenabwehrbereich, die neben der Glaubwürdigkeit des ABM-Vertrages und der Abschreckungsdoktrin – als Grundfesten der bisherigen Nuklearordnung – auch die Beziehungen zur Volksrepublik China zu untergraben drohten.⁴⁹

⁴⁷ Vgl. Text: „House International Relations Committee on North Korea Oversight“, in: Washington File, 16 May, 2000, <http://www.fas.org/news/dprk/2000/000516-dprk-usia01.htm> [19.3.2001].

⁴⁸ Vgl. Bernd Kubbig (2000): „Etappensieg der Raketenabwehrbefürworter – Das Aus für den Raketenabwehrvertrag ist nähergerückt“, HSFK-Projekt „Raketenabwehrforschung International“, Bulletin, No.2, <http://www.hsfk.de/fg1/proj/abm/bulletin/pdfs/kubbig1.pdf> [21.6.2000].

⁴⁹ Die Zweifel in der außenpolitischen Gemeinschaft der USA an der Wirksamkeit der bisherigen US-Abschreckungsdoktrin sind manifest, vgl. den Bericht der von den

3.1 Die nordkoreanische Bedrohung in der US-Raketenabwehrdebatte

In der US-amerikanischen Verteidigungsplanung nahm die nordkoreanische Bedrohung schon seit Anfang der 1990er Jahre eine zentrale Stellung ein. In der Streitkräfte- und Strategieplanung des Pentagon Bottom-Up Review (1993) und des Quadrennial Defense Review (1997) figurierten die nordkoreanischen Streitkräfte als Prototyp eines „regionalen Aggressors“.⁵⁰ Im März 2000 sahen die US-Streitkräfte einen Konflikt auf der koreanischen Halbinsel nach wie vor als wahrscheinlichstes Szenario für einen regionalen Krieg mit US-amerikanischer Beteiligung an.⁵¹

In der Debatte über die Einführung eines nationalen Raketenabwehrprogramms stützte sich die Clinton-Administration deshalb primär auf die Bedrohung durch Nordkorea. Im Januar 1999 argumentierte US-Verteidigungsminister William Cohen:

The Taepo-Dong-1 test was another strong indicator that the United States will, in fact, face a rogue nation missiles threat to our homeland against which we will have to defend the American people. Our deployment readiness program [for NMD, S.H.] has had two key criteria that have to be satisfied before we could make a decision to deploy a limited NMD system. There must be a threat to warrant deployment and our NMD development must have proceeded sufficiently so that we are technologically able to proceed. What we are saying today is that we now expect the first criterion will soon be met, and technologically readiness will be the primary remaining criterion.⁵²

In ihrem Bericht über die Bedrohung der USA durch ballistische Trägersysteme im Jahre 2000 kamen die US-Geheimdienste zu einem alarmierenden Ergebnis, das die Politisierung des Themas im Präsidentschaftswahlkampf widerspiegelte. So wird der *Möglichkeit* der Entwicklung einer direkten Bedrohung der USA durch Langstreckenraketen Vorrang vor der *Wahrscheinlichkeit* einer solchen Entwicklung eingeräumt. Im Vergleich zu den Berichten von 1993 und 1996 wurden im National Intelligence Estimate (NIE) 1999 zudem jene Kriterien erheblich verschärft, die den Grad der Bedrohung der USA bestimmen. So galt nicht nur die Bedrohung des amerikanischen Kontinents als Maßstab, sondern die Bedrohung aller US-Territorien, also auch Hawaiiis. Zum anderen reichte nun für eine Bedrohung der USA die Stati-

ehemaligen US-Senatoren Hart und Rudman geleiteten Kommission: U.S. Commission on National Security/21 Century, “New World Coming: American Security in the 21st Century”, September 15, 1999, S.8: “Deterrence will not work as it once did; in many cases it will not work at all”, <http://www.nssg.gov/Reports/NWC.pdf> [21.6.2000].

⁵⁰ Vgl. Michael O’Hanlon, “Stopping a North Korean Invasion. Why Defending South Korea Is Easier than the Pentagon Thinks”, in: *International Security* 22 (1998), 4, S.135-170.

⁵¹ Statement of Gen. Thomas Schwartz, Commander in Chief, UNC/CFC, Commander USFK, before the House Armed Services Committee, 15 March 2000, <http://www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/00-03-15schwartz.pdf> [6.6.2000].

⁵² Secretary William Cohen, Press Briefing, January 20, 1999; <http://pdq2.usia.gov/scripts/> [11.8.2000].

onierung eines Trägersystems aus; zuvor galten nur solche Systeme als Bedrohung, die auch tatsächlich getestet worden waren.⁵³ So kam das NIE 1999 über die im August 1998 getestete nordkoreanische Mittelstreckenrakete vom Typ Taepodong I zu folgender (hypothetischer) Einschätzung:

If it had an operable third stage and a reentry vehicle capable of surviving ICBM flight, a converted Taepodong-I SLV [space launch vehicle, S.H.]⁵⁴ could deliver a light payload to the United States. In these cases, about two thirds of the payload mass would be required for the reentry vehicle. The remaining mass is probably too light for an early generation nuclear weapon but could deliver biological or chemical (BW/CW) warfare agent.⁵⁵

Darüber hinaus ließen sich mehrere Vertreter der Regierung in der Raketenabwehrdebatte dazu hinreißen, die Bedrohung der USA in einem „worst-case scenario“ zu skizzieren, dass auf der *technischen Möglichkeit* einer zukünftigen gewachsenen Bedrohung beruht, nicht aber auf *deren politischer Wahrscheinlichkeit*. So erklärte beispielsweise CIA-Direktor George Tenet zu Beginn der heißen Phase der BMD-Debatte im Februar 1999 vor einem US-Kongressausschuss zur nordkoreanischen Bedrohung:

Dangerous as Saddam is, Mr. Chairman, I can hardly overstate my concern about North Korea. In nearly all respects, the situation there has become more volatile and unpredictable.⁵⁶

Im Februar 2000 konstatierte der Direktor der Ballistic Missile Defense Organization (BMDO) des Pentagon vor dem Kongress, dass die Bedrohung durch Langstreckenraketen aus Staaten, die die internationale Sicherheit gefährdeten, in dem Maße ansteigen werde, wie diese Länder ihre Kapazitäten zum Abschuss weiter reichender Raketen im Zeitraum zwischen 2005 und 2010 ausbauten. Ob diese Staaten tatsächlich willens und in der Lage sind, diesen Ausbau erfolgreich durchzuführen, wurde zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr hinterfragt. Im Gegenteil: Aus der möglichen Bedrohung zog BMDO-Direktor Kadish den Schluss, dass die bisherige Planung für

⁵³ Vgl. Joseph Cirincione, „Assessing the Assessment: The 1999 National Intelligence Estimate of the Ballistic Missile Threat“, in: *The Nonproliferation Review* 7 (2000)1, <http://www.cns.miis.edu/pubs/npr/circ71.htm> [6.6.2000].

⁵⁴ Bei den Space Launch Vehicles handelt es sich um Systeme, die z.B. Satelliten in den Orbit bringen, die jedoch mit leichten technischen Modifizierungen auch als ballistische Raketen genutzt werden können.

⁵⁵ National Intelligence Estimate 1999, Section «North Korea», <http://www.cia.gov/cia/publications/nie/nie99msl.html#rtoc8> [6.6.2000].

⁵⁶ Vgl. Statement of the Director of Central Intelligence George J. Tenet As Prepared for Delivery Before the Senate Armed Services Committee. Hearing on Current and Projected National Security Threats, February 2, 1999, http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/archives/1999/ps020299.html [6.6.2000].

die erste Phase des BMD-Systems (C-1) erweitert werden müsse, um der „gewachsenen Bedrohung“ zu begegnen.⁵⁷

4 Perspektiven für eine weitere Normalisierung der US-Nordkoreapolitik unter der Bush-Administration

Mit der neu ins Amt kommenden Bush-Administration ergeben sich gleichermaßen Chancen und Risiken für die Fortführung der Einbindungspolitik des Westens gegenüber Nordkorea. Chancen erwachsen, denn die Bush-Administration steht, ebenso wie andere republikanische Regierungen zuvor, weniger unter dem Generalverdacht konservativer Kräfte im US-Kongress, weich gegenüber kommunistischen Regimen zu sein. Dies könnte sich in einer Wiederbelebung der Prärogative der Exekutive in der Nordkoreapolitik als hilfreich erweisen, um mittel- und langfristig Legitimität für die Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea zu erlangen.⁵⁸ Ferner hat die Clinton-Administration mit ihren bilateralen Gesprächen zur Beendigung des Raketenprogramms gute Vorarbeit für eine sinnvolle Abrüstungsmaßnahme geleistet, die zum einen wenig kostet und zum anderen Nord- und Südostasien, aber auch andere Regionen, darunter Europa, sicherer macht, indem nordkoreanische Raketen und deren Export stark eingeschränkt, wenn nicht gar beendet werden.⁵⁹ Darüber hinaus hat die südkoreanische Regierung ihre ablehnende Haltung gegenüber einer finanziellen Unterstützung der Beendigung des nordkoreanischen Raketenprogramms im Dezember 2000 abgelegt, sodass die Bush-Administration bei Kompensationsleistungen für die Aufgabe des Raketenprogramms wahrscheinlich wieder auf eine multilaterale Lösung – ebenso wie im KEDO-Prozess – zurückgreifen könnte.⁶⁰ Durch die Lösung der Raketenproblematik würde einerseits der Normalisierungsprozess zwischen den USA und der DVRK verstetigt werden, die Grundvoraussetzung für die Öffnung multilateraler Entwicklungshilfefonds ist. Andererseits ließe sich nach der Lösung der sensitiven Raketenproblematik auch die notwendige Revision des KEDO-Prozesses anstreben, die ohnehin von einer Mehrheit der Mitglieder im US-Kongress angestrebt wird.

Gleichwohl ergeben sich mit dem Amtsantritt der Bush-Administration auch erhebliche Risiken für den Fortgang der US-Einbindungspolitik im Besonderen und

⁵⁷ Vgl. Statement of Lieutenant General Ronald T. Kadish, USAF Director, Ballistic Missile Defense Organization, Before the Senate Armed Services Committee Strategic Forces Subcommittee, February 28, 2000, http://www.senate.gov/~armed_services/statemnt/2000/000228rk.pdf [6.6.2000], S.5.

⁵⁸ Vgl. Joel Wit, „The United States and North Korea“ (Brookings Policy Briefing No.74, March 2001), <http://www.brookings.org/comm/policybriefs/pb074/pb74.htm> [16.3.2001].

⁵⁹ Vgl. J. Peter Scobolic, „Bush Misses the Point“, in: *Christian Science Monitor*, 20.3.2001.

⁶⁰ Vgl. Son Key-young, „Seoul Might Pay to Stop NK Missile Program“, *Korea Times*, December 12, 2000.

für die innerkoreanischen Beziehungen und die Beziehungen zwischen den Großmächten in der Region im Allgemeinen. Unter den bisherigen Berufungen der neuen Regierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik befinden sich nur wenige Asienspezialisten und keine Nordkoreaspezialisten, die auf eine (lange) Verhandlungserfahrung mit dem Regime in Pyongyang zurückgreifen können.⁶¹ Dies wird den angekündigten Reviewprozess in der Nordkoreapolitik nicht nur verzögern, sondern im weiteren Verlauf zu (unvermeidlichen) Fehlinterpretationen beitragen. Ferner deutete sich bereits während des Gipfeltreffens zwischen dem neuen US-Präsidenten und dem südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-jung in Washington (8. März 2001) an, dass die neue Regierung (zumindest in der Anfangsphase) nicht als geschlossener Akteur in der Nordkoreapolitik begriffen werden kann.⁶² Während der als moderat geltende Außenminister Powell einen Tag vor dem Gipfeltreffen sagte, dass die Bush-Administration an die positiven Aspekte der Verhandlungen zwischen der Clinton-Administration und Nordkorea anknüpfen werde, wies Präsident Bush – auf Anraten des Vizepräsidenten und des Pentagon – darauf hin, dass die bilateralen Gespräche mit Pyongyang (zunächst) ausgesetzt würden.⁶³ Schließlich erklärte ein offensichtlich schlecht unterrichteter Präsident während des Gipfels, es bestünden Zweifel, ob Pyongyang alle Vereinbarungen (mit den USA) auch wirklich einhalte.⁶⁴ Auf Nachfragen von Journalisten, ob es neben dem Genfer Abkommen noch weitere Vereinbarungen gebe und ob es neue Erkenntnisse über den Bruch des Agreed Framework durch Nordkorea gebe, machte eine hochrangige Vertreterin des Weißen Hauses in einem Hintergrundgespräch widersprüchliche und z.T. sachlich falsche Angaben, so dass sich der Eindruck einer innerlich zerstrittenen und inhaltlich schlecht vorbereiteten Regierung einstellte.⁶⁵

⁶¹ Vgl. Karin Lee und John Feffer, “Bush Faces Challenge on the Korean Peninsula” (Global Affairs Commentary), March 2001, <http://fpif.org/pdf/gac/0103korea.pdf> [22.3.2001].

⁶² Vgl. Petra Pinzler, „Colin allein zu Haus“, in: *Die Zeit*, 22.3.2001.

⁶³ Vgl. Excerpts: “Powell March 6 Remarks on S. Korea, N. Korea, China”, in: Washington File, March 7, 2001, <http://usinfo.state.gov/> [22.3.2001]; Transcript: “Presidents Bush, Kim Dae Jung March 7 Press Briefing”, in: Washington File, March 8, 2001, <http://usinfo.state.gov/> [22.3.2001].

⁶⁴ Vgl. “Transcript: Presidents Bush, Kim Dae Jung March 7 Press Briefing”, in: Washington File, March 8, 2001, <http://usinfo.state.gov/> [22.3.2001].

⁶⁵ Vgl. “Transcript: Background Briefing on Bush-Kim Meeting”, in: Washington File, March 9, 2001, <http://usinfo.state.gov/> [22.3.2001]; Ralph Cossa, “U.S.-Korea: Summit Aftermath” (PacNet Newsletter No.11, March 16, 2001), <http://www.csis.org/pacfor/pac0111.htm> [20.3.2001].

Auch wenn die nordkoreanischen Drohungen, den KEDO-Prozess zu unterbrechen und das eigene Raketenprogramm wiederzubeleben,⁶⁶ nicht als neue Politik Pyongyangs interpretiert werden sollten, so zeigen sie doch, dass eine längere Aussetzung der bilateralen Gespräche zwischen Washington und Pyonyang erheblichen Schaden anrichten könnte.⁶⁷ Dies gilt auch für die in der Region so wichtigen Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der USA. Sollte sich die Bush-Administration in den kommenden Monaten für den Verkauf moderner Waffensysteme an Taiwan, darunter der TMD-tauglichen AEGIS-Systeme, entscheiden und sollte sich so der Einfluss, den Peking in Pyonyang zugunsten Washingtons geltend gemacht hat, als unnütz erweisen, dann könnte dies in Peking als Indikator dafür gewertet werden, dass die neue Regierung die Volksrepublik als „Rivalen“ und nicht als „Mitwettbewerber“ ansieht. Unter Clinton fungierte das „Nordkoreaproblem“ in den sinoamerikanischen Beziehungen als Katalysator für Kooperation; dies könnte sich nun unter dem Einfluss der stagnierenden Beziehungen zwischen Washington und Pyonyang mittelfristig ändern. Damit würde die im Jahr 2000 so positive Entwicklung der innerkoreanischen Beziehungen abermals in den Sog von regionalen Großmachtrivalitäten geraten. Eine Entwicklung, die weder dem Regime in Pyonyang noch der Regierung in Seoul willkommen sein dürfte.

⁶⁶ Vgl. Alex Wagner, „D.P.R.K. Threatens to End Missile Moratorium, Nuclear Cooperation“, in ACT Online, March 2001, <http://www.armscontrol.org/ACT/March01/northkorea.html> [22.3.2001].

⁶⁷ Vgl. „President Bush’s Deferral of North Korean Negotiations: A Missed Opportunity to Curb North Korea’s Missile Program“, ACA Press Conference, March 23, 2001, <http://www.armscontrol.org/Events/march2001press.html> [23.3.2001].

Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

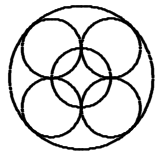
Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

**POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT**

mit
Beiträgen
von

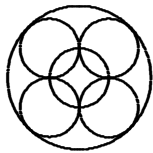
Rüdiger Frank
Sebastian Harnisch
Heiner Heseler
Patrick Köllner
Heinrich Kreft
Hanns W. Maull
Peter Mayer
Dirk Nabers
Manfred Pohl
Michael Schloms
Oliver Schramm
Günter Schucher
Bernhard Seliger



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-264-6
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 – Fax: (040) 42834 512 – E-Mail: duei-dok@uni-hamburg.de).