



Prof. Dr. Patrick Köllner
Vizepräsident
Direktor des GIGA Instituts für
Asien-Studien
patrick.koellner@giga-hamburg.de

**GIGA German Institute of Global
and Area Studies**

Leibniz-Institut für Globale
und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Patrick Köllner

Die Denuklearisierung Nordkoreas: Von Maximalforderungen zu Rüstungskontrolle

GIGA Focus | Asien | Nummer 2 | Februar 2019 | ISSN 1862-359X

Während seiner Mitgliedschaft 2019/2020 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen will Deutschland Impulse zur Abrüstung und Rüstungskontrolle geben. Eine besondere Herausforderung in dieser Hinsicht stellt Nordkoreas Nuklear- und Raketenrüstung dar. Im Jahr 2017 eskalierten Kim Jong Un und Donald Trump den Konflikt hierüber. Gipfeltreffen zwischen Washington und Pjöngjang sowie zwischen den beiden Koreas öffneten dann im Jahr 2018 Fenster für eine zukünftige Kooperation. In der Frage der Denuklearisierung liegen die Positionen der USA und Nordkoreas aber noch weit auseinander.

- Die Gipfel im Jahr 2018 haben zu Entspannung geführt. Diplomatie, statt wie noch im Jahr 2017 Drohgebärden, stand im Mittelpunkt; ein deutlicher Fortschritt.
- Nordkorea fror seine Nuklear- und Raketentests ein und die USA setzten ihre Militärmanöver mit Südkorea aus. Der Forderung nach rascher und vollständiger Denuklearisierung aber will Pjöngjang nicht nachkommen.
- Ohne substanzielle Fortschritte in der Nuklearfrage wird die Sanktionierung Nordkoreas weiter bestehen. Auch die Möglichkeiten innerkoreanischer Kooperation bleiben damit einschränkt.
- Das Gipfelabkommen von Kim und Trump vom Juni 2018 und der für Ende Februar 2019 geplante zweite Gipfel bieten eine Chance, um mittelfristig zu normalen bilateralen Beziehungen, einem Friedensregime auf der koreanischen Halbinsel sowie einer Eindämmung der nuklearen Bedrohung zu gelangen.
- Sinnvoll wäre es nun, klare Zwischenschritte bezüglich des Stopps der Erzeugung nuklearen Spaltmaterials, dessen waffentechnischer Nutzung und des Rückbaus des nordkoreanischen Raketenarsenals zu vereinbaren. Im Gegenzug dafür sollten jeweils passende Schritte angeboten werden.

Fazit

Die vollständige Aufgabe der nuklearen Bewaffnung Nordkoreas bleibt anzustreben, ist aber auf absehbare Zeit unrealistisch. Mit ihrem Sitz im VN-Sicherheitsrat sollte die Bundesregierung auf pragmatische Zwischenschritte drängen, da diese die beste Chance auf ein Mehr an Sicherheit in Korea und der Region bieten. Entsprechend der deutschen Prioritäten sollte sich der Blick nun auf effektive Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen richten.

Eskalation und Deeskalation des Nordkoreakonflikts

Nach der Machtübernahme von Kim Jong Un Ende 2011 hatte Nordkorea seine Raketentests massiv ausgeweitet, im Jahr 2017 wurden auch drei Langstreckenraketen (ICBMs) getestet. Mit Letzteren wuchs die direkte Bedrohung des amerikanischen Festlands – und auch Europas. Einher ging dies mit intensivierten Nuklearwaffentests, die im Jahr 2017 in einem Wasserstoffbombentest kulminierten. Damit bestätigte sich die Warnung des scheidenden US-Präsidenten Obama an seinen Nachfolger Trump, dass Nordkoreas Nuklear- und Raketenprogramme die gefährlichste Bedrohung für die USA darstellten.

Im Jahr 2017 eskalierten Kim und Trump in symmetrischer Weise den Konflikt um Nordkoreas Nuklear- und Raketenrüstung. Drohungen und Beleidigungen wurden ausgetauscht. Trump betonte, dass angesichts der Provokationen Nordkoreas alle Optionen, einschließlich militärischer, geprüft würden. Im August 2017 drohte er Kim mit „Feuer und Wut, wie es die Welt noch nicht gesehen hat“, woraufhin Nordkorea seinerseits drohte, Raketen in Richtung des US-Militärstützpunktes Guam abzufeuern. Dies blieb jedoch aus; offenbar scheute Nordkorea angesichts der Drohungen aus Washington davor zurück, weiter an der Konfliktspirale zu drehen. Hatte sich die Führung in Pjöngjang in der Vergangenheit bewusst als unberechenbar präsentiert, so war sie nun mit ebensolcher Unberechenbarkeit – ob nun gespielt oder nicht – auf Seiten Washingtons konfrontiert. Angesichts dieser neuen Dynamik schien ein heißer Konflikt nicht mehr ausgeschlossen. Südkorea, das zu den Hauptleittragenden eines solchen Konflikts gehören würde, konnte dem gefährlichen Spektakel nur als Zuschauer beiwohnen.

Eine diplomatische Offerte Kims Anfang 2018 wurde daher gern vom südkoreanischen Präsidenten Moon Jae-in aufgegriffen. Auf das Krisenjahr 2017 folgte 2018 das Jahr der Gipfeldiplomatie. In diesem Focus wird zunächst festgehalten, was dabei erreicht wurde und was nicht. Sodann geht es darum, wie es – auch mit Blick auf einen zweiten Gipfel Trump-Kim – weitergehen kann. Empfohlen wird ein Prozess, der konkrete Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen im Gegenzug für Schritte in Richtung diplomatischer Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea, eines Friedensregimes und die letztlich vollständige Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel vorsieht.

Was im Jahr 2018 erreicht wurde und was nicht

In seiner Neujahrsansprache 2018 erklärte Kim Jong Un, dass Nordkorea im Jahr zuvor seine nuklearen Streitkräfte „perfektioniert“ hätte. Damit verfüge man über eine „machtvolle Abschreckung“ gegenüber den USA und könne nun zur Massenproduktion von nuklearen Sprengköpfen und Raketen übergehen. Gleichzeitig bot er die Teilnahme seines Landes an den Olympischen Winterspielen im südkoreanischen Pyeongchang an und forderte zur Verringerung militärischer Spannungen und zur Verbesserung der Beziehungen auf. Diese Initiative wurde umgehend von der Regierung in Seoul aufgegriffen. Aus den folgenden Arbeitstreffen entwickelte sich in der Folge eine extrem dichte Gipfeldiplomatie rund um die koreanische Halbinsel, die nicht weniger als drei Gipfeltreffen zwischen den Führern der beiden Koreas einschloss – zuvor hatte es überhaupt nur zwei Gipfeltreffen in den Jahren

2000 und 2007 gegeben. Kim reiste zudem im März 2018 erstmals nach China, um mit Staatspräsident Xi Jinping zu konferieren – drei weitere Gipfeltreffen folgten bis Januar 2019. Fragloser Höhepunkt des „Gipfeljahres“ 2018 aber war das erste Treffen der politischen Führer der USA und Nordkoreas, das Trump und Kim am 12. Juni 2018 in Singapur zusammenführte.

Wie Richard Feinberg und Stephan Haggard (2018) argumentieren, könnte der Gipfeldiplomatie („summitry“) angesichts der Infragestellung multilateraler Institutionen durch die Trump-Regierung erhöhte Bedeutung zukommen. Bei Gipfeltreffen geht es nicht (nur) um Verhandlungen und Abkommen, sondern sie können auch andere Funktionen erfüllen: Netzwerke können entwickelt werden, bestimmte Normen und Werte können bekräftigt werden, Spielräume können auslotet und Initiativen gestartet werden und nicht zuletzt können Signale politischer Führung gesetzt werden, die auch für das inländische Publikum bestimmt sind. Auch angesichts der höheren Dichte vieler Gipfeltreffen kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass alle derartigen Treffen von langer Hand vorbereitet werden und in sorgsam ausgefeilten Vereinbarungen münden.

So dienten denn auch die zahlreichen Gipfel rund um die koreanische Halbinsel im Jahr 2018 nicht zuletzt dazu, die richtige Stimmung zwischen den Beteiligten zu schaffen oder um den Schwung aufrechtzuerhalten. Gipfeltreffen müssen mithin nicht immer der Endpunkt langwieriger Verhandlungen auf niedrigerer Ebene sein, sondern können diese auch einleiten bzw. ermöglichen. Der Gipfel mit Kim Jong Un im Jahr 2018 war auch ein Lackmustest für Trumps hochgradig personalisierten, am Augenblick und am Austausch orientierten Diplomatieansatz. Letztlich ging es für Trump wohl auch darum, zu verstehen, wie Kim „tickt“ und um persönlich zu ermitteln, ob ein „Deal“ möglich ist.

Was waren die wesentlichen Ergebnisse des Gipfeljahres 2018 und vor allem des Gipfels Trump-Kim? Noch vor dem ersten Gipfeltreffen mit Moon verkündete Kim, angesichts der bisherigen Erfolge, sämtliche Tests von Nuklearwaffen und ICBMs einzustellen und das Nukleartestgelände Pyonggye-ri, in dem alle bisherigen Tests stattgefunden hatten, stillzulegen. Tatsächlich wurden die Stollen im Mai 2018 vor versammelter Presse – Experten waren nicht anwesend – gesprengt (was nebenbei eine detaillierte Aufarbeitung der Atomtestaktivitäten Nordkoreas deutlich erschwert). Trump seinerseits kündigte direkt nach dem Gipfeltreffen mit Kim an, die „sehr teuren“ und „sehr provokativen“ gemeinsamen Militärmanöver mit Südkorea, die jedes Jahr in verschiedener Form stattfinden, für die Dauer der Gespräche mit Nordkorea einzustellen. Beide Seiten haben sich an diese Versprechen bisher gehalten. Damit fand de facto der von China und Russland vorgebrachte Vorschlag eines „Freeze for Freeze“ (Moratorium Nuklear- und ICBM-Tests gegen Unterbrechung Manöver) Anwendung, der noch im Frühjahr 2018 von der US-Regierung brüsk zurückgewiesen worden war (Klingner 2018: 7).

Ergebnisse des Gipfels in Singapur

Die eigentliche, kurze und in Teilen auch vage Erklärung, die nach dem Gipfeltreffen in Singapur veröffentlicht wurde, umfasst vier Punkte. Beide Seiten vereinbarten erstens, ihre bilateralen Beziehungen neu zu gestalten und zweitens, gemeinsam Bemühungen zur „Schaffung eines dauerhaften und stabilen Friedensregimes auf

der koreanischen Halbinsel“ zu unternehmen. Drittens verpflichtet sich Nordkorea, auf eine „vollständige Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel hinzuarbeiten“ (BBC 2018). Und viertens verpflichten sich beide Seiten zur Bergung der sterblichen Überreste während des Koreakriegs (1950-1953) gefallener und vermisster US-Soldaten und zur sofortigen Rückführung bereits identifizierter Überreste (BBC 2018).

Bereits das Gipfeltreffen selbst – auf Augenhöhe mit dem US-Präsidenten – war für Kim ein großer Erfolg, der sich zur Legitimation gegenüber der eigenen Bevölkerung nutzen ließ. Aber auch Trump hatte offensichtlich Interesse an dem Gipfel, um sich als Problemlöser in Szene zu setzen. Nach dem Gipfel erklärte er vollmundig, dass die nukleare Bedrohung durch Nordkorea nicht länger existiere und eine völlige Denuklearisierung bereits im Gange sei. In den USA wie auch in Europa wurde das Ergebnis des Gipfels indes mit Enttäuschung oder zumindest sehr verhalten aufgenommen. So ging die abschließende Erklärung nicht über in der Vergangenheit getroffene Vereinbarungen hinaus und fiel teilweise hinter diese zurück. Unklar blieb, wie es konkret weitergehen würde. Auch die Forderung nach einer „vollständigen, überprüfbaren und nichtumkehrbaren Denuklearisierung“ Nordkoreas, die in den vergangenen Jahren mantrahaft von den USA vorgetragen worden war – und auch in VN-Resolutionen Einzug gefunden hat – fand sich nicht in der Erklärung wieder. Nach dem Gipfel sprach US-Außenminister Pompeo denn auch von einer „endgültigen vollständig überprüften Verifizierung“ („final, fully verified denuclearization“, Klingner 2018: 12), wobei dieser Begriff nicht näher definiert wurde, aber eine gewisse Flexibilität suggeriert.

Trotz ihrer Kürze ist an der Erklärung von Singapur einiges bemerkenswert. Erstens wurde die Frage der Denuklearisierung mit der Verbesserung bilateraler Beziehungen und der Schaffung eines permanenten Friedensregimes auf der koreanischen Halbinsel verbunden, ist also nicht mehr eigenständig zu beantworten. Bemerkenswert ist zudem, dass die Reihenfolge der ersten drei Punkte eher die Prioritäten Nordkoreas widerspiegelt. So wird zuerst die Neugestaltung der bilateralen Beziehungen genannt, dann das Friedensregime und erst drittens die Denuklearisierung. Dass dabei von einer Denuklearisierung der „koreanischen Halbinsel“ und eben nicht „Nordkoreas“ die Rede ist, reflektiert ebenfalls eine langjährige Position Nordkoreas. Beim vierten Punkt schließlich handelte es sich wohl auch um eine Reverenz Trumps an Veteranen- und Hinterbliebenenverbände in den USA – faktisch hatte es bereits in den Jahren zwischen 1996 und 2005 Bergungen und Rückführungen von sterblichen Überresten gegeben (Haggard 2018).

Letztlich konnte in Singapur keine der beiden Seiten ihr wesentliches Ziel erreichen; weder wurden konkrete Maßnahmen zur schnellen Denuklearisierung vereinbart, noch wurden Sanktionen aufgehoben. De facto ist, wie man in den USA sagt, die „Dose nur ein wenig weiter die Straße runtergekickt worden“. Während ein echter Durchbruch sicherlich anders aussieht, lässt sich festhalten, dass mit dem Gipfel ein erneuter Dialog- und Verhandlungsprozess auf den Weg gebracht worden ist. Singapur wird ein wichtiger Referenzpunkt bleiben und Trump hat mit diesem unkonventionellen Gipfel, der aus Sicht seiner Kritiker das dortige Regime aufwertet, einiges riskiert. Ob der Gipfel dereinst als Startpunkt für eine echte Transformation der Konfliktlage auf der koreanischen Halbinsel oder aber als Beginn der Auflösung der US-zentrierten Sicherheitsarchitektur in Nordostasien zu werten ist, muss sich noch zeigen.

Innerkoreanische Gipfeldiplomatie

Eine positive Entwicklung des Jahres 2018 ist in jedem Fall, dass Südkorea wieder eine aktive Rolle in den Prozessen rund um Nordkorea spielen kann und nicht länger zum Zuschauen verurteilt ist. In den drei innerkoreanischen Gipfeltreffen im Jahr 2018 konnten Schritte zum Spannungsabbau und zur Vertrauensbildung unternommen werden. Zudem legten die beiden Koreas Grundlagen für die Wiederaufnahme und Entwicklung wirtschaftlicher und infrastruktureller Zusammenarbeit. So wurde ein gemeinsamer Militärausschuss mit ständigen Kommunikationskanälen geschaffen. In der Demilitarisierten Zone wurden Minen geräumt und Wachtürme abgebaut. Zudem kam es zu erneuten Begegnungen getrennter Familien, die Eröffnung einer permanenten Begegnungsstätte im Kumgang-Gebirge ist geplant. Nordkorea bekräftigte zudem beim Gipfel im September, seine Raketen-testanlage in Tongchang-ri (auch als Sohae-Satellitenstartbasis bekannt) demontieren zu wollen, und versprach, im Gegenzug für „korrespondierende Maßnahmen“ der USA den Nuklearkomplex Yongbyon zu schließen.

Mit Blick auf eine zukünftige Verbindung von Eisenbahnstrecken an der West- und Ostküste der Halbinsel wurden im Sommer und Herbst 2018 die entsprechenden Strecken auf nordkoreanischer Seite inspiziert. Eine symbolische Verbindungszeremonie fand im Dezember 2018 statt. Die beiden Koreas haben zudem die Wiederinbetriebnahme des Kumgang-Tourismuskomplexes und des Industrieparks Kaesong, die in den Jahren 2008 und 2016 nach Spannungen geschlossen wurden, in den Blick genommen. Auch die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftszone an der Westküste und einer Tourismuszone an der Ostküste wurde diskutiert. Eine Bewerbung um die gemeinsame Austragung der Olympischen Sommerspiele 2032 ist ebenfalls beabsichtigt.

Inwieweit diese Pläne Früchte tragen können, hängt angesichts der bestehenden VN-Sanktionen nicht zuletzt von Fortschritten bei der Denuklearisierung ab. Um ihre beiden Dialogprozesse mit Nordkorea besser zu koordinieren, haben die USA und Südkorea im Oktober 2018 eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu Nordkoreafragen eingerichtet, welche auf US-Seite von dem neuen Nordkoreabeauftragten Stephen Biegun geleitet wird. Im Jahr 2018 erschienen die beiden Dialogprozesse mitunter als nur lose miteinander verbunden; angesichts der Sprunghaftigkeit Trumps und Südkoreas Sandwichposition zwischen den USA und Nordkorea mag dies auch nicht weiter überraschen.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Im Jahr 2018 ist der Diplomatie wieder eine Chance gegeben worden, was nach der gefährlichen Eskalation zuvor einen Fortschritt darstellt. Die verschiedenen Gipfeltreffen ermöglichten es, Spannungen abzubauen, Vertrauen aufzubauen und die Grundlage für Verhandlungen und Kooperation zu legen. Die Einstellung der Atomtests, die Schließung der Testtunnels und das Testmoratorium für ICBMs stellen erste wichtige und nützliche Schritte im Rahmen eines Prozesses der Denuklearisierung dar. Die akute Bedrohung der USA hat sich verringert.

Alle im Jahr 2018 getätigten Schritte sind indes umkehrbar. Das nordkoreanische Nuklear- und Raketenprogramm besteht zudem weiter und ist, jenseits von Tests, in der Zwischenzeit möglicherweise weiterentwickelt worden. Trotz der im Herbst 2018 vorgetragenen Forderung Nordkoreas, Chinas und Russlands nach Lockerung besteht andererseits auch die umfassende Sanktionierung Nordkoreas

weiter. Diese erfolgt im Rahmen kollektiver VN-Sanktionen, verschiedener direkter bilateraler Sanktionen sowie stetig weiter verfolgter sogenannter sekundärer Sanktionen der USA, die Akteure in Drittländern betreffen, welche mit Nordkorea Geschäfte machen (vgl. Haggard 2019). Alles Weitere hängt nun von Fortschritten in Richtung der Schaffung neuer Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea, eines permanenten Friedensregimes auf der koreanischen Halbinsel und der Denuklearisierung Nordkoreas ab. Die Verhandlungen zwischen den USA und Nordkorea hierüber sind nicht, wie hier und da kolportiert, in der zweiten Jahreshälfte 2018 ins Stocken geraten, sondern haben noch gar nicht ernsthaft begonnen. Der für Ende Februar 2019 geplante zweite Gipfel Kim-Trump könnte den Startschuss für konkrete Verhandlungen geben.

Der Weg voran: Rüstungskontrolle statt Maximalforderungen

Pessimistischen Einschätzungen zufolge ist von zukünftigen Verhandlungen zwischen den USA und Nordkorea nicht viel zu erwarten. Nordkorea, so das Argument, werde seine Atomwaffen- und Raketenprogramme niemals aufgeben. Die dortige Führung sähe diese, auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Iraks und vor allem Libyens, als Überlebensgarantie, als wirksame Abschreckung gegenüber den USA und nach innen hin auch als wichtige Legitimationsstütze. Nordkoreas Status als Atommacht ist inzwischen in die Verfassung des Landes sowie die Statuten der Partei der Arbeit Koreas geschrieben. Die verschiedenen Anläufe zur Denuklearisierung, ob nun bilateral zwischen den USA und Nordkorea oder im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche (2003-2009), hätten nicht zum Erfolg geführt. Nordkorea sei verschiedentlich wortbrüchig geworden und nur angesichts der militärischen Drohungen der USA sowie der gemeinsamen Front der USA und Chinas bei der Umsetzung der VN-Sanktionen überhaupt wieder zu Gesprächen bereit gewesen. Primäres Ziel Nordkoreas dabei sei es, einen Keil zwischen die Senderländer von Sanktionen zu treiben und Konzessionen im Gegenzug für wertlose Versprechungen zu erhalten (siehe z.B. Klingner 2018; Lankov 2018).

Demgegenüber kann eingewandt werden, dass es auf Basis des Genfer Rahmenabkommens („Agreed Framework“) von 1994 durchaus möglich gewesen ist, die Erzeugung von waffenfähigem Plutonium für rund acht Jahre einzufrieren und damit Nordkorea vom Bau zahlreicher Atomwaffen abzuhalten. Dieses Abkommen ist letztlich gescheitert, wozu sowohl Nordkorea als auch die USA beigetragen haben. Es war aber nützlich, um die waffentechnische Entwicklung zumindest einzudämmen. Natürlich ist Nordkorea heute in nuklearer Hinsicht viel weiter als damals. Dies bedeutet aber nicht automatisch, dass Abkommen nicht mehr möglich sind. Sie machen diese nur komplexer.

Auch aus anderen Perspektiven heraus wird vor neuerlichen Verhandlungen mit Nordkorea gewarnt, die auf ein Geben und Nehmen, also Reziprozität, herauslaufen. Moralistisch ist dabei das hier und da vorgebrachte Argument, dass man nicht mit einem totalitären Regime verhandeln dürfe, in welchem Menschenleben wenig gelten, politische Freiheiten nicht existent sind und Bürgerrechte mit Füßen getreten werden. Einzig eine Strategie des maximalen Drucks, die sich das Ende des Regimes zum Ziel setzt, sei angemessen im Umgang mit Nordkorea. Ebenfalls prinzipienorientiert, aber an der Anwendung globaler Normen und Regeln orientiert,

ist das Argument, dass bi- oder plurilaterale Vereinbarungen mit Nordkorea den Atomwaffensperrvertrag unterhöhlen und Nachahmer auf den Plan rufen könnten. Auch aus dieser Perspektive kann die Reaktion auf Nordkoreas Entwicklung von Atomwaffen und Trägersystemen nur eine Strategie des maximalen Drucks sein, die auf Sanktionen setzt. Eine Aufhebung dieser Sanktionen und zusätzliche wirtschaftliche und andere Kooperationsangebote seien nur dann möglich, wenn Nordkorea seiner nuklearen Bewaffnung abschwöre und diese nachweislich völlig aufgebe. Schließlich besteht insbesondere in Japan die Befürchtung, dass ein mögliches bilaterales Abkommen zwischen den USA und Nordkorea auf Kosten Dritter gehen könnte, indem z.B. Vereinbarungen über ICBMs getroffen werden, aber andere Systeme, die Länder in der Region bedrohen, dabei außen vor bleiben.

All diese Perspektiven und die damit verbundenen Argumente und Interessen sind ernst zu nehmen, müssen aber nicht unbedingt oder voll geteilt werden. In jedem Fall gehen sie an der verurteilungswürdigen, aber eben realen Existenz der nordkoreanischen Nuklear- und Raketenprogramme vorbei. Werden diese nicht kontrolliert, eingedämmt und perspektivisch zurückgefahren, steigen auch die Sicherheitsrisiken, einschließlich der Gefahr der Weitergabe von Know-how und Hardware, in der Region und darüber hinaus. Nordkorea will und wird auf absehbare Zeit nicht auf Nuklearwaffen verzichten. Dieser Haltung zugrunde liegen auch die Bedrohungswahrnehmungen des Landes, die durch historische Erfahrungen gespeist sind. Fragwürdig ist auch die Belastbarkeit des Beistandspaktes mit der VR China, dem einzig verbleibenden Verbündeten des Landes. Ein rascher völliger Verzicht auf Nuklearwaffen wäre auch nach innen, gegenüber dem Militär und der Bevölkerung, kaum zu vermitteln. Denn ein solcher Schritt stünde im völligen Widerspruch zur bisherigen, aus nordkoreanischer Sicht erfolgreichen Strategie, auf welche sich auch und gerade die Legitimation der aktuellen Führung stützt. Andererseits kann ein auskömmliches Maß an wirtschaftlicher Entwicklung, wie sie sich Kim Jong Un im Rahmen seiner *byungjin*-Strategie (nukleare Bewaffnung und wirtschaftliche Entwicklung) auf die Fahnen geschrieben hat, nur erreicht werden, wenn die multilateralen Sanktionen aufgehoben oder zumindest gelockert werden. Vor diesem Hintergrund gilt es, ernsthaft zu ermitteln, zu welchen Schritten die Führung in Nordkorea konkret bereit ist und was im Gegenzug dafür angeboten werden kann.

Ein Ziel dieser Schritte und der Gegenschritte muss die Verwandlung des anachronistischen und faktisch längst überholten Waffenstillabkommens aus dem Jahr 1953 durch einen Friedensvertrag sein. Ein Friedensvertrag sollte mit der schrittweisen Etablierung normaler Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea verknüpft sein. Hierzu sollten zunächst diplomatische Vertretungen in den beiden Hauptstädten eingerichtet werden. Notwendig ist zudem ein klarer, ebenfalls schrittweiser Prozess der Denuklearisierung, Abrüstung und Rüstungskontrolle mit dem möglichen Endpunkt einer nuklearwaffenfreien Zone auf der koreanischen Halbinsel. Diese Prozesse, welche in einem Geflecht von Verträgen mit je nach Thema unterschiedlichen Vertragspartnern münden würden, können nur erfolgreich verfolgt werden, wenn sich die beteiligten Akteure, konkret zunächst die USA und Nordkorea, von Maximalvorstellungen verabschieden und effektive Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen einleiten. Konkrete Zwischenschritte, die alle drei Teile des nordkoreanischen Nuklearprogramms – die Erzeugung nuklearen Spaltmaterials, dessen waffentechnische Nutzung und die Trägersysteme – betreffen sollten, können bereits zu einem Mehr an Sicherheit führen.

Vorschläge zu konkreten (Zwischen-)Schritten

Sinnvolle Vorschläge zu relevanten (Zwischen-)Schritten sind in den vergangenen Monaten von Experten und Diplomaten wie Robert Einhorn (*Hankyoreh* 2018), Siegfried Hecker (2018), Mintaro Oba (2018) und Philip Zelikow (2018) gemacht worden. Zelikow hat dabei richtig argumentiert, dass ein enger Fokus auf Denuklearisierung die falsche Strategie darstelle. Fehlender Fortschritt bei der Denuklearisierung hätte in der Vergangenheit wiederholt zum Zusammenbruch von Verhandlungen beziehungsweise Beziehungen geführt. Das Muster sah dabei zumeist wie folgt aus: Im Gegenzug für kurzzeitige Gegenleistungen gab Nordkorea Teile seines Nuklearprogramms auf, die es nicht (mehr) brauchte, oder es täuschte die entsprechende Aufgabe vor. Dies führte zu Unzufriedenheit der anderen Beteiligten und verschlimmerte die Situation noch. Eine rein nuklearfokussierte Diplomatie grenze zudem Südkorea aus. Es gelte daher, so Zelikow, durch mehrere Verhandlungsstränge ein Umfeld zu schaffen, in dem die nordkoreanische Führung schwierige Entscheidungen zur Entwicklung des Landes treffen muss.

Eine Erklärung, dass die feindseligen Beziehungen auf der Halbinsel beendet seien und dass es Zeit für dauerhaften Frieden sei, könnte den Beginn für einen mehrgleisigen Prozess mit verschiedenen Formaten und beteiligten Parteien bilden. Eine solche Erklärung wäre etwa beim zweiten Gipfel Trump-Kim möglich. Gleis 1, mit den beiden Koreas im Zentrum, könnte nach Zelikow der zukünftigen Gestalt der innerkoreanischen Beziehungen gewidmet sein (Friedensvertrag, Grenze, Konföderation, Vereinigung). In Gleis 2, welche die Mitglieder des VN-Sicherheitsrates einschließen könnte, würde es um wirtschaftliche Fragen und die Zukunft der Sanktionen gehen. Deren Lockerung müsste an Fortschritte im Bereich der nuklearen Sicherheit (inkl. ICBMs) geknüpft sein, welcher in Gleis 3 diskutiert würde. Gleis 4 würde allgemeine Sicherheitsfragen adressieren. Hierbei ginge es neben militärischer Vertrauensbildung um die Größe und Dislozierung konventioneller Streitkräfte auf der Halbinsel (inkl. Kurzstreckenraketen). Ein mögliches Vorbild wäre der Vertrag aus dem Jahr 1990 zu konventionellen Streitkräften in Europa (so auch Klingner 2018: 19). Im Rahmen dieses Gleises könnten auch die biologischen und chemischen Waffenbestände Nordkoreas thematisiert werden. Gleis 5 könnte sich um humanitäre und kulturelle Fragen einschließlich der Menschenrechtssituation in Nordkorea und der vermissten japanischen Staatsbürger drehen. Ein sechstes Gleis, das bei genügend Fortschritten in den anderen Gleisen genutzt würde, beträfe regionale Sicherheitsfragen und könnte an die Sechs-Parteien-Gespräche anknüpfen.

Gleich ob nun ein Verhandlungsprozess genau entlang dieser Gleise erfolgt, wichtig ist, dass er mehrdimensional angelegt ist und die Komplexe Friedensregime, Beziehungen USA-Nordkorea, Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie Denuklearisierung – verstanden als Prozess – miteinander verknüpft. Je nach Thema sollten neben den USA und Nordkorea auch Südkorea, China, Russland und die übrigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats, darunter Deutschland, einbezogen werden. Nur so erscheint eine effektive Umsetzung der resultierenden Vereinbarungen möglich – einschließlich der Option einer Rückkehr zur Strategie des maximalen Drucks im Falle des Scheiterns.

Vorbedingung für Verhandlungen sollte nicht eine vollständige Offenlegung aller Nuklearaktivitäten, Raketenarsenale und damit verbundenen Anlagen Nord-

koreas sein. Dies wäre schon technisch kaum umsetzbar und wäre für die nordkoreanische Seite auch nicht akzeptabel, würde sie damit doch ihre bedingungslose Aufgabe signalisieren und gleich noch eine Zielliste für das US-Militär präsentieren. Stattdessen könnten sich Offenlegungen und anschließende Überprüfungsmaßnahmen jeweils auf den Bereich konzentrieren, um den es in einem konkreten Schritt im Prozess geht. So sind separate Offenlegungen und Kontrollen denkbar a) zum nuklearem Spaltmaterial und dessen Erzeugungsstopp, b) zur schrittweisen Reduzierung und Übergabe von atomaren Sprengköpfen sowie c) zur Begrenzung und letztendlichen Aufgabe von Raketensystemen. Mit Blick auf das Spaltmaterial geht es dabei um die Bestände an Plutonium, angereichertem Uran – in Yongbyon und wahrscheinlich noch anderswo – sowie Formen schweren Hydrogens (siehe im Detail *Hankyoreh* 2018; Hecker 2018).

Ein schrittweiser Prozess der Denuklearisierung und Rüstungskontrolle, der zunächst auf Entschleunigung und Begrenzung der nordkoreanischen Bestände und Fähigkeiten setzt, wird Maximalisten nicht befriedigen, kann aber die Gefahren ungezügelter Nuklear- und Raketenrüstung (einschließlich Proliferation) eindämmen. Dabei wird es auch irgendwann um die Frage der Endlagerung des Spaltmaterials gehen müssen. Die Bundesregierung sollte im VN-Sicherheitsrat Überzeugungsarbeit dahingehend leisten, dass Rüstungskontrolle realistischer ist als schnelle Entwaffnung. Wie auch Oba (2018) argumentiert, gibt es derzeit keine bessere Alternative, aber viele schlechtere. Ein derartiger Prozess erscheint auch nicht vorab zum Scheitern verurteilt, da Nordkorea de facto nicht unbegrenzt Nuklearwaffen und Raketensysteme benötigt, um seine Sicherheit gewährleistet zu sehen. Verhandlungen sollten daher genutzt werden, um herauszufinden, welche nuklearen und darüber hinausgehenden Abrüstungs- und Rüstungskontrollschritte möglich sind – im Gegenzug für die ebenfalls schrittweise Lockerung von Sanktionen, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea, einen Friedensvertrag und weitere Maßnahmen. Und mit Blick auf die mögliche Lockerung von Sanktionen ist sinnvoller Weise zwischen bilateralen Sanktionen der USA und multilateralen Sanktionen zu unterscheiden. Mit Blick auf Letztere könnten bei entsprechenden Fortschritten zunächst flexibel innerkoreanische Kooperationsprojekte ermöglicht werden (so z.B. auch Haggard 2019; *Hankyoreh* 2018).

Viele Beobachter, in den USA und anderswo, glauben, dass man mit Nordkorea nicht verhandeln dürfe oder aber dies nicht erfolgreich tun könne. Es ist indes an der Zeit herauszufinden, ob Nordkorea bereit ist, signifikante Abrüstungsschritte vorzunehmen, um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes voranzubringen. Der zweite Gipfel zwischen Trump und Kim Ende Februar 2019 in Vietnam könnte den Startschuss für Verhandlungen in verschiedenen Formaten geben. Auch im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der VN 2019/2020 sollte die Bundesregierung einen schrittweisen Prozess der nuklearen wie auch konventionellen Abrüstung und Rüstungskontrolle auf der koreanischen Halbinsel unterstützen. Ausgehend von ihren Stärken könnte die deutsche Seite bei Bedarf insbesondere technische, infrastrukturelle und anderweitige Hilfe bei der Umsetzung entsprechender Abkommen anbieten.

Literatur

- BBC (2018), *Trump Kim Summit: Full Text of the Signed Statement*, 12. Juni, www.bbc.com/news/world-asia-44453330 (9. Februar 2019).
- Feinberg, Richard und Stephan Haggard (2018), Talking at the Top: Past, Present and Future Summit Diplomacy in Asia, in: *Global Asia*, 13, 4, www.theasian.asia/archives/101749 (8. Januar 2019).
- Haggard, Stephan (2019), How the U.S. Can Break the Diplomatic Impasse with North Korea in 2019, in: *NK News*, 4. Januar, www.nknews.org/2019/01/how-the-u-s-can-break-the-diplomatic-impasse-with-north-korea-in-2019/ (7. Januar 2019).
- Haggard, Stephan (2018), The Kim-Trump Summit Scorecard: Who Came Out on Top?, in: *NK News*, 14. Juni, www.nknews.org/2018/06/the-kim-trump-summit-scorecard-who-came-out-on-top/ (8. Januar 2019).
- Hankyoreh (2018), US Non-Proliferation Expert Proposes Roadmap with Reciprocal Benefits for NK-US Denuclearization Talks, 7. Dezember, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/873515.html (8. Januar 2019).
- Hecker, Siegfried S. (2018), *Why Insisting on a North Korean Nuclear Declaration Up Front is a Big Mistake*, 38 North, 28. November, www.38north.org/2018/11/shecker112818/ (8. Januar 2019).
- Klingner, Bruce (2018), *U.S.-North Korea Summit Deal on Denuclearization Faltering*, The Heritage Foundation, 4. September, www.heritage.org/asia/report/us-north-korea-summit-deal-denuclearization-faltering (8. Januar 2019.)
- Lankov, Andrei (2018), Why a New North Korean Statement on Denuclearization should Come as no Surprise, in: *NK News*, 20. Dezember, www.nknews.org/2018/12/why-a-new-north-korean-statement-on-denuclearization-should-come-as-no-surprise/ (20. Dezember 2018).
- Oba, Mintaro (2018), U.S.-North Korea Talks: How to Break the Impasse with a Temporary Agreement, in: *NK News*, 26. Dezember, www.nknews.org/2018/12/u-s-north-korea-talks-how-to-break-the-impasse-with-a-temporary-agreement/ (8. Januar 2019).
- Zelikow, Philip (2018), How Diplomacy With North Korea Can Work, in: *Foreign Affairs*, 9. Juli, www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-07-09/how-diplomacy-north-korea-can-work (8. Januar 2019).

Der Autor

Prof. Dr. Patrick Köllner ist Vizepräsident des GIGA German Institute of Global and Area Studies, Direktor des GIGA Instituts für Asien-Studien und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg.
patrick.koellner@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/köllner

GIGA-Forschung zum Thema

Seit Januar 2019 gehört Deutschland als nichtständiges Mitglied dem UN-Sicherheitsrat an. Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, welche Herausforderungen bis zum Ende der Mitgliedschaft im Dezember 2020 hier auf die deutsche Außenpolitik zukommen. Zum anderen geht es darum, welche Einflussmöglichkeiten – wenn überhaupt – multilaterale Akteure in den Konflikten rund um die Welt haben. Die GIGA-Focus-Serie analysiert vor diesem Hintergrund verschiedene Konfliktlagen in den Weltregionen wie hier den Nuklearkonflikt auf der koreanischen Halbinsel.

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ beschäftigt sich damit, wie Macht und Ideen ihren Ausdruck in öffentlicher Politik, etwa im Bereich der Sicherheitspolitik, finden. Das GIGA Institut für Asien-Studien und sein Vorgänger, das Institut für Asienkunde, arbeiten seit den 1970er-Jahren zu Nordkorea. Zwischen den Jahren 1974 und 1996 gab das Institut auch die Zeitschrift *North Korea Quarterly* heraus. In den Jahren 1996 bis 2013 folgte das von Patrick Köllner herausgegebene Jahrbuch *Korea: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, das ab dem Jahr 2007 in englischer Sprache in Zusammenarbeit mit Rüdiger Frank, James E. Hoare und Susan Pares bei Brill (Leiden) erschien. Über die Jahre hat das Institut zudem zahlreiche Gastwissenschaftler aus Südkorea beherbergt; derzeit sind drei am IAS tätig.

GIGA-Publikationen zum Thema

Grauvogel, Julia und Christian von Soest (2015), *Die verfehlte Sanktionspolitik des Westens gegen Simbabwe*, GIGA Focus Afrika, 2, März, www.giga-hamburg.de/de/publication/die-verfehlte-sanktionspolitik-des-westens-gegen-simbabwe.

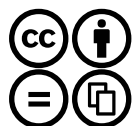
Noesselt, Nele (2014), China's Contradictory Role(s) in World Politics: Decrypting China's North Korea Strategy, in: *Third World Quarterly*, 35, 7, 1307-1325.

Nolte, Detlef (2018), *Trump und Lateinamerika: Zwischen Monroe-Doktrin und Nichtbeachtung*, GIGA Focus Lateinamerika, 3, Mai, www.giga-hamburg.de/de/publikation/trump-und-lateinamerika-zwischen-monroe-doktrin-und-nichtbeachtung.

Shim, David (2014), *Visual Politics and North Korea: Seeing is Believing*, London, New York: Routledge.

Wirth, Christian (2017), Power Shift? Eine Kritik geopolitischen Denkens über Ostasien: Aussenpolitische Implikationen für Europa und die Schweiz, in: *Military Power Review*, 2, 9-25.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Asien: Prof. Dr. Heike Holbig

Lektorat: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien