

Die Nordkoreapolitik der Bush-Regierung*

MAXIMILIAN MAYER

1. Einleitung

“...In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action. As we defend the peace, we will also take advantage of a historic opportunity to preserve the peace.”

National Security Strategy 2002¹

“I believe the American people know my style of leadership, they know what to expect, and they understand that the commander-in-chief must not waver in this era – that we must continue to stay on the offence (...). But they’re also beginning to understand my deep desire to spread liberty around the world as a way to help secure our country in the long run. I think we have an obligation to lead.”

Präsident Bush, Interview mit CNN im August 2004²

Spätestens seit den verheerenden Terroranschlägen von 2001 auf das World Trade Center in New York hat die US-Regierung unter George W. Bush unmissverständlich ihren Führungsanspruch als alleinige Supermacht bekräftigt, der sich schließlich in einer neuen nationalen Sicherheitsstrategie mit ihren Konzepten wie präventiver Verteidigung und hegemonialem Unilateralismus niederschlug.³ Unmittelbar verbunden mit dieser neuen Strate-

* Für wertvolle Ideen, Hinweise und konstruktive Kritik bedanke ich mich herzlich bei Gustaf Schmidt, Xuewu Gu, Nadine Leonhardt, Veronika Pilscheur und Clemes Jürgenmeyer. Für alle verbliebenen Fehler und Unzulänglichkeiten bleibt der Verfasser allein verantwortlich.

¹ White House: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, 2002, Vorwort.

² Zitiert nach: Bush: America Better Off with his Leadership, in: CNN Online, 13.08. 2004, www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/08/12/bush.lkl/, [Zugriff am: 12.07.2005].

³ White House: The National Security Strategy, vgl. hierzu Czempiel, Ernst-Otto: Welt-politik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München: C.H. Beck, 2002; Hippler, Jochen: Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, No. 31–32, 2003, S. 15–22.

gie ist nach Ansicht der Anhänger Präsident Bushs vor allem sein tatkräftiger Führungsstil, um im globalen Kampf gegen Terroristen und Schurkenstaaten für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten, aber auch weltweit für Frieden und Sicherheit zu sorgen.⁴

Gemessen an derartig hehren Ansprüchen scheint die Bush-Regierung in einem der heikelsten und gefährlichsten regionalen Konflikte – der Nuklearkrise auf der koreanischen Halbinsel – weder eindrucksvolle Führungsstärke noch hinreichende Aktivität an den Tag zu legen. Obwohl Nordkorea durch die Stigmatisierung als Teil der „Achse des Bösen“ symbolisch höchste Priorität eingeräumt wurde, haben u. a. die „konsequente Reduzierung der diplomatischen Flexibilität“⁵ und die diplomatische Inkonsistenz der USA zu einer enormen Verschärfung der Krise beigetragen. Nordkorea hat alle möglichen bestehenden Verträge und Abkommen aufgekündigt, seine Reaktoren hochgefahren und inzwischen ausreichend Plutonium für vermutlich bis zu sechs Atombomben angereichert und separiert. Zugleich kam es seit 2001 de facto zu keiner substantiellen Annäherung zwischen den Positionen der USA und Nordkoreas, trotz Sechsparteiengesprächen⁶, die nach mehrmaliger Unterbrechung schließlich im September 2005 in ein als historisch bezeichnetes Abkommen mündeten. Gleichzeitig eskalierte der Konflikt rhetorisch zunehmend, etwa wenn Hardliner in Washington öffentlich Militärschläge forderten und das Kim-Regime seinerseits mit der Erklärung konterte, Atomwaffen zu besitzen.

Die Diskrepanz zwischen der (rhetorischen) Bereitschaft zur friedlichen Beilegung des Konflikts und der tatsächlichen Politik desavouiert nicht nur die Reputation einer verantwortungsvollen Supermacht und untergräbt das Vertrauen in ihre Fähigkeit, Krisen effektiv bewältigen zu können, sondern rückt zugleich die Aussicht auf eine friedliche Beendigung des Konflikts auf der koreanischen Halbinsel in weite Ferne. Die generelle Sicherheitslage in der ganzen Region Ostasien droht sich zusehends zu verschlechtern⁷. In der folgenden Untersuchung werden die Entstehung und der Verlauf der Nord-

⁴ Broder, David S.: Bush's Leadership against Terror Hailed, in: Washington Post, 01.09.2004, S. A01; Black, Eric / Kumar, Kavita: Kissinger Heaps Praise on Bush, in: Star Tribune, 02.05.2003, www.startribune.com/-stories/462/3859881.html, [Zugriff am: 13.07.2005].

⁵ Rozman, Gilbert: The Geopolitics of the Korean Nuclear Crisis, in: Ellings, Richard J. / Friedberg, Aaron L. (Hrsg.): Strategic Asia 2003–04: Fragility and Crisis, Seattle: National Bureau of Asian Research, 2003, S. 253.

⁶ Die Sechsparteiengespräche wurden bislang stets in Beijing unter Teilnahme von China, Süd- und Nordkorea, sowie die USA, Russland und Japan abgehalten.

⁷ Swanström, Niklas: The Korean Peninsula in the U.S.'s Post-9/11 Military-Security Paradigm, in: Korea and World Affairs, Vol. 24, No. 2, 2005, S. 189–216, S. 211ff.

koreapolitik der Bush-Regierung skizziert. Besonderes Augenmerk wird hierbei auf die spezifischen Eigenheiten der Politik gerichtet, die sich bislang, so wird hier argumentiert, als äußerst hinderlich für jegliche Lösungsansätze erwiesen. Abschließend werden das offensichtliche Versagen der amerikanischen Politik gegenüber Korea in den Kontext der Ostasien-Politik der Bush-Regierung eingeordnet und die normativen Voraussetzungen diskutiert, die mit einem regionalen Führungsanspruch Amerikas verbunden werden können.

2. Totgesagte leben länger: Clinton und das widerspenstige Kim-Regime

Entgegen dem Trend von Glasnost und Perestroika, der zur weltweiten Beendigung des Kalten Krieges führte, blieb in Nordostasien ein kommunistisches Regime erhalten, das weiterhin auf Konfrontation und Abschottung setzte. Die demokratische Volksrepublik Nordkorea, seit dem Koreakrieg (1950–53) ein erbitterter Gegner der Vereinigten Staaten, war nicht dem Pfad der wirtschaftlichen Reformen à la Russland, China und Vietnam gefolgt, sondern hat seine Planwirtschaft und ein stalinistisches System totaler Kontrolle und alles durchdringender Herrschaft aufrechterhalten. Obgleich Mitte der neunziger Jahre die Produktion im Staatssektor weitgehend zusammengebrochen war und infolge von Versorgungskatastrophen schätzungsweise mehr als zwei Millionen Menschen an Unterernährung starben, konnte das totalitäre Regime seine Herrschaft entgegen zahlreicher anders lautender Spekulationen aufrechterhalten.⁸ Allerdings veränderte sich mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation die strategische Lage Nordkoreas radikal. Sowohl Russland als engster Verbündeter, Handelspartner, Technologie- und Finanzquelle als auch ein sich dem Kapitalismus öffnendes China waren nicht länger unverbrüchliche Freunde oder ideologische Verbündete. Damit verschob sich nicht nur das (strategische) Abschreckungspotential zugunsten der südkoreanisch-amerikanischen Truppen,⁹ sondern

⁸ Vgl. Mayer, Maximilian: Die Stabilität des nordkoreanischen Regimes – eine Strategie der Nischengenerierung und des Parasitismus, in: *Asien*, No. 93, 2004, S. 10–51. Zur historischen Entwicklung vgl. Kil, Soog Hoon / Moon, Chung-in (Hrsg.): *Understanding Korean Politics. An Introduction*, Albany und New York: State University of New York Press, 2001 und Buzo, Adrian: *The Making of Modern Korea*, London: Routledge, 2002.

⁹ Dies gilt, obwohl Präsident Bush (sen.) im Rahmen der Absprachen mit Gorbatschow 1991 alle in Südkorea stationierten taktischen Nuklearwaffen abziehen ließ.

auch die lebenswichtigen Devisenquellen versiegten.¹⁰ Um die marode Volkswirtschaft Nordkoreas am Leben zu erhalten und die Privilegien der Eliten, insbesondere der immer wichtiger werdenden Militärkreise, zu gewährleisten, begann Pjöngjang sich durch Drogenhandel, Schmuggel und die Veräußerung von Raketen sowie zugehöriger Technologie ausländische Zahlungsmittel zu beschaffen.¹¹ Auch wenn unter Experten umstritten ist, warum Nordkorea eigene Atomwaffen und Raketenprogramme entwickelt, dürften ökonomische und sicherheitspolitische Überlegungen die entscheidende Rolle gespielt haben. In der Tat lassen sich mit der Nuklearkarte zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen.¹²

Die Clinton-Regierung sah den Hauptgrund für Nordkoreas Streben nach nuklearer Abschreckung nicht im immanent „bösen“ Charakter des Regimes, sondern im Sicherheitsdilemma, in dem sich dieses befand. Während der Krise von 1993/94 bot Clinton daher konsequenterweise Sicherheitsgarantien im Tausch gegen ein Einfrieren nordkoreanischer Atomprogramme an.¹³ Tatsächlich vereinbarten 1994 beide Seiten ein „Agreed Framework“, das als Grundlage für die weitere Normalisierung der bilateralen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen dienen sollte. Teil des Abkommens waren US-Rohöllieferungen sowie die Gründung der Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO). Unter Beteiligung Japans, Südkoreas und der EU (und neun weiterer Staaten) sollte KEDO unter anderem den Bau zweier Leichtwasserreaktoren zur Energieversorgung Nordkoreas verwirklichen. Im Gegenzug verpflichtete sich Pjöngjang, die Bestimmungen des Süd-Nord-Entnuklearisierungsvertrages von 1992 einzuhalten. Als problematisch erwies sich, dass Bestimmungen unterschiedlich interpretiert wurden und es teilweise an präzisen terminlichen Festlegungen mangelte. Schließlich kamen sowohl die USA als auch Nordkorea einigen ihrer Zusagen nicht nach, was zu Verstimmungen und Kompensationsforderungen

¹⁰ Vgl. Kindermann, Gottfried-Karl: *Der Aufstieg Ostasiens in der Weltpolitik 1840 bis 2000*, München: DVA 2001, S. 597ff.

¹¹ Vgl. Noland, Marcus: *North Korea in Transition*, in: *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 17, No. 1, 2005, S.11.

¹² Vgl. hierzu ausführlicher Harrison, Selig: *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and US Disengagement*, Princeton: Princeton University Press, 2002; Coe, Andrew J.: *North Korea's New Cash Crop*, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 3, 2005, S.73–84; Smith, Derek: *North Korea and the United States: A Strategic Profile*, in: *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 16, No. 1, 2005, S. 27ff.

¹³ Vgl. Hwang, Jihwan: *Realism and U.S. Foreign Policy Toward North Korea: the Clinton and Bush Administrations in Comparative Perspective*, in: *World Affairs*, Vol. 167, No. 1, 2004, S. 15–29, S. 1 und 9ff. Vor der Beilegung der Krise infolge eines Besuchs von Ex-präsident Clinton in Pjöngjang im Juni 1994, waren im Weißen Haus bereits die militärischen Planungen für eine Zerstörung der Nuklearanlagen Nordkoreas in vollem Gange.

führte. Außerdem zeigte sich die Clinton-Regierung zusehends besorgt über die im „Agreed Framework“ ausgesparte Raketenproliferation und Weiterentwicklung ballistischer Raketen Nordkoreas und wollte dies nun durch ein Abkommen unterbinden.¹⁴ Im Zusammenhang mit den letztendlich doch gescheiterten Verhandlungen plante Clinton noch kurz vor Ende seiner Amtszeit einen Staatsbesuch in Nordkorea.

Dass während Clintons Präsidentschaft trotz der parallel laufenden innerkoreanischen Aussöhnung im Zuge von Präsident Kim Dae-jungs „Politik des Sonnenscheins“ keine weiteren signifikanten Schritte der Annäherung vollzogen wurden, lag zum einen an Nordkoreas mangelnder Bereitschaft, seine Beziehung zu den USA vollständig zu normalisieren,¹⁵ was unter anderem mit dem Vertrauensverlust wegen der stockenden Umsetzung des KEDO-Programms zusammenhing. Zum anderen zeigte sich aber auch die Clinton-Regierung gegenüber dem Kim-Regime ambivalent, hofften doch einige Regierungsmitglieder, dessen Kollaps stünde unmittelbar bevor.¹⁶ Insgesamt war Clintons Nordkorea-Politik insofern sehr erfolgreich, als alle (bekannten) Nuklearprogramme Nordkoreas durch das „Agreed Framework“ zwischen 1994 und 2002 tatsächlich zum Stillstand kamen und weder zusätzliches waffenfähiges Plutonium noch Atomwaffen hergestellt werden konnten.¹⁷ Trotz diplomatischer Misserfolge existierten zahlreiche offene Kommunikationskanäle, bis hin zu hochrangigen Staatsbesuchen, wie etwa Madeleine Albright's Treffen mit Kim Jong-il in Pjöngjang im Jahr 2000. Nicht zuletzt war das Tauwetter zwischen den USA und Nordkorea selbst ein bedeutender Faktor für den großen Erfolg der innerkoreanischen Entspannungspolitik Südkoreas, die von einer intensiven und größtenteils gleichberechtigten südkoreanisch-amerikanischen Zusammenarbeit flankiert wurde.¹⁸

¹⁴ Vgl. hierzu Sigal, Leon V.: *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, Princeton: Princeton University Press, 1998.

¹⁵ Nicht wenige Falken in Washington postulierten eine generelle Ablehnung Pjöngjangs jeglicher Annäherung und einvernehmlichen Lösung. Grundlage für diese Argumentation bildeten vereinzelte Geheindienstinformationen über ein mögliches geheimes Urananreicherungsprogramm Kim Jong-ils, die seit 1998 in Regierungskreisen kursierten. Die Existenz eines solchen Programms konnte allerdings bis heute nicht nachgewiesen werden. Vgl. hierzu Pollack, Jonathan D.: *The United States, North Korea, and the End of the Agreed Framework*, in: *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 3, 2003, S. 11–49.

¹⁶ Zu den verbreiteten Hoffnungen auf einen baldigen Regimekollaps vgl. Harrison, Selig S.: *Time to Leave Korea?* in: *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 2, 2001, S. 62–79; Eberstadt, Nicholas: *The End of North Korea*, Washington D.C.: AEI Press, 1999.

¹⁷ Pollack: *The United States, North Korea...*, S. 12.

¹⁸ Vgl. Wit, Joel S.: *North Korea: The Leader of the Pack*, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 1, 2001, S. 79–81.

3. From 'Slow Go' to 'No Go'¹⁹: Die Politik der Bush-Regierung

"... We will pursue these discussions in the context of a comprehensive approach to North Korea which will seek to encourage progress toward North-South reconciliation, peace on the Korean peninsula, a constructive relationship with the United States, and greater stability in the region."

Präsident Bush, Juni 2001²⁰

3.1 Von Bushs Amtsantritt bis Februar 2006

Die Beziehungen zwischen Nordkorea und den Vereinigten Staaten seit 2001 lassen sich in vier Phasen unterteilen. Die erste dauerte bis zur Rede zur Lage der Nation im Januar 2002 und umfasste den gescheiterten süd-koreanisch-amerikanischen Gipfel (März 2001) sowie die Vorstellung einer neuen Politik gegenüber dem Kim-Regime (Juni 2001)²¹. Während dieses knappen Jahres waren die Verhandlungen mehr oder minder ergebnislos geblieben, obwohl vielfältige Kontaktaufnahmen und Initiativen seitens Nordkoreas gestartet worden waren. Abgesehen von rhetorischen Drohungen einiger Falken, knüpfte die Bush-Regierung mit ihrer Politik im Wesentlichen dort an, wo Präsident Clinton aufgehört hatte. In der Tat war die vom stellvertretenden Außenminister Armitage Mitte 2001 erstellte Studie zum Nordkoreafrage eine kritische, aber weitgehend identische Neuauflage des Perry-Reports der Clinton-Regierung.²² Allerdings hatte sich die zugrunde liegende Perzeption der neuen Regierung deutlich gewandelt. Sie sah im Regime Kim Jong-ils weniger einen gleichberechtigten Gesprächspartner als einen (potentiellen) Schurkenstaat, der bislang zu rücksichtsvoll behandelt worden war. Selbst als Nordkorea nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon mit einer deutlichen Verurteilung der Anschläge reagierte, einige internationale Antiterror-Protokolle unterzeichnete und sich bereit erklärte, unter bestimmten Bedingungen nicht weiter ballistische Raketen produzieren zu wollen, änderte sich nichts an der härteren Position Washingtons.²³

¹⁹ Überschrift übernommen aus: Harnisch, Sebastian: U.S.-North Korean Relations under the Bush Administration: From 'Slow Go' to 'No Go', in: *Asian Survey*, Vol. 42, No. 6, 2002, S. 865–882.

²⁰ White House: Statement by the President, 13.06.2001, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/200106-11-4.html, [Zugriff am: 11.07.2005].

²¹ Vgl. *ibid.*

²² Hwang: Realism and U.S. Foreign Policy Toward North Korea.

²³ Vgl. Pollack: *The United States, North Korea...*, S. 24ff.

Konnte in der ersten Phase noch nicht von einer grundlegenden Verschlechterung der Beziehungen gesprochen werden, änderte sich dies schlagartig mit Bushs Fokussierung auf den Krieg gegen den Terror und der Einstufung Nordkoreas als Teil der „Achse des Bösen“²⁴. Während der folgenden zweiten Phase bis Ende 2002 eskalierte die Auseinandersetzung, nachdem der US-Sondergesandte Kelly im Oktober die nordkoreanische Führung harsch und unerwartet in Kenntnis davon setzte, dass seine Regierung im Besitz stichfester Beweise für ein geheimes Programm zur Plutoniumanreicherung sei. Im Verlauf der folgenden Monate ließen Pjöngjang und Washington hitzige Erklärungen, Beschuldigungen und Dementis verlauten. Schließlich kehrten sich beide Seiten vom „Agreed Framework“²⁵ ab. Die Vereinigten Staaten stellten die im Rahmen von KEDO vorgesehenen Erdöllieferungen ein und reduzierten den Umfang ihrer humanitären Hilfslieferungen bis 2005.²⁶ Nordkorea wies im Dezember 2002 die Inspekture der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) aus dem Land, entfernte alle Überwachungsinstallationen, begann mit der Aufbereitung der Brennstäbe und trat im Januar 2003 als weltweit erster Staat aus dem Atomwaffensperrvertrag aus²⁷.

Während der dritten Phase verhärteten sich die Fronten zwischen den USA und Nordkorea zusehends, da beide Seiten unnachgiebig danach strebten, ihre jeweiligen (inkompatiblen) Vorbedingungen für Gespräche sowie die zu verhandelnden Themen durchzusetzen. Washington bestand auf einem „complete, irreversible, and verifiable“ Abbau der Nuklearkapazitäten des Kim-Regimes als Voraussetzung für jegliche Verhandlungen und fand hierfür auf dem APEC-Gipfel in Bangkok im Oktober 2003 die einhellige Unterstützung aller anwesenden Staats- und Regierungschefs²⁸. Allerdings geriet die unflexible Haltung der amerikanischen Regierung, lediglich multilaterale, und nicht, wie von Nordkorea verlangt, auch bilaterale

²⁴ US-Präsident George W. Bush: State of Union Address to a Joint Session of Congress, 29.01.2002, online unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html, [Zugriff am: 13.07.2005].

²⁵ Vgl. Pollack: *The United States, North Korea...*, S. 40ff.

²⁶ Vgl. Manyin, Mark E.: *U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet*, updated 31.01.2006, CRS Report for Congress (RS21834), <http://fpc.state.gov/documents/organization/60719.pdf>, [Zugriff am 17.02.2006].

²⁷ Vgl. Umbach, Frank: *Atommacht Nordkorea – Was nun?*, in: *Internationale Politik*, Vol. 58, No. 11, 2003, S. 65–68.

²⁸ APEC Leaders Focus on NK Nuke Talks, in: *Korea News*, 22.10.2003, www.korea.net/news/issues/issue-print.asp?board_no=2212, [Zugriff am: 10.07.2005].

Gespräche über die Nuklearfrage führen zu wollen, zunehmend in die Kritik Chinas und Südkoreas.²⁹

In Anbetracht von Saddam Husseins Schicksal und nach dem Bekanntwerden von Überlegungen, nordkoreanische Ziele durch den Einsatz von amerikanischer Nuklearwaffen zu zerstören, war Kim Jong-il nicht bereit, seine atomare Trumpfkarte bzw. Abschreckungsoption aufzugeben, ohne eine zufrieden stellende Gegenleistung etwa in Form einer Sicherheitsgarantie durch die USA zu erhalten. Auch die bisher fünfmal in Peking durchgeführten Sechsparteiengespräche (im August 2003, im Februar und Juni 2004 und im September und November 2005) wären ohne die entschlossene und präzedenzlose Initiative Beijings nicht denkbar gewesen,³⁰ da Washington im Sinne des „Hawk Engagement“ von einer Position der Stärke (und Starre) aus agierte.³¹ Mögliche Alternativen zu diplomatischen Verhandlungen wie wirtschaftliche Sanktionen und Militärschläge gelten wegen der ablehnenden Haltung Chinas, Russlands und Südkoreas, wenn überhaupt, nur als schwer realisierbar.³² Stattdessen schritt Nordkoreas Anreicherungsprogramm für Plutonium ungehindert fort, das vermutete Uranprogramm wurde nicht gestoppt. Im Februar 2005 gab die staatliche nordkoreanische Nachrichtenagentur offiziell den Besitz einer eigenen Atombombe bekannt.³³

Die vierte, bis heute andauernde Phase beginnt im Vorfeld der erneuten Aufnahme der Sechsparteiengespräche im Juli 2005. Ohne ihre grundsätzliche Position aufzugeben, verließ die US-Regierung ihrer Diplomatie einen konzilianteren Ton. Washington erlaubte beispielsweise seinem Chef-Unterhändler Christopher Hill zum ersten Mal, bilaterale Gespräche und Treffen mit seinen nordkoreanischen Verhandlungspartnern abzuhalten. Ungeachtet eines nordkoreanischen Raketenabschusses in Richtung japanische See führte dies zu einem als Durchbruch bezeichneten „Joint Statement“ am Ende der vierten Runde der Sechsparteiengespräche Mitte September 2005. Darin verpflichtete sich Nordkorea zu einer Aufgabe aller Nuklearwaffen

²⁹ Einen Überblick über die vielfältigen Ereignisse und Initiativen bei Pollack, Jonathan D.: *The United States and Asia in 2004. Unfinished Business*, in: *Asian Survey*, Vol. 45, No. 1, 2005, S. 1–13.

³⁰ Vgl. hierzu Scobell, Andrew: *China and North Korea: From Comrades-in-Arms to Allies at Arm's Length*, Report, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2004, S. 11ff.

³¹ Zur Konzeption des „Hawk Engagement“ vgl. Cha, Victor D.: *Korea's Place in the Axis*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, 2002, S. 79–93.

³² Vgl. unter vielen anderen O'Neil, Andrew: *Confronting the Reality of a Nuclear North Korea: The Challenge of Shrinking Policy Options*, in: *Policy and Society*, Vol. 23, No. 2, 2004, S. 101–128.

³³ *Korea Brags 'We Have Nukes'*, in: *NewsMax.com*, 10.02.2005, www.newsmax.com/archives/articles/2005/-2/10/84329.shtml, [Zugriff am: 07.06.2005].

und zugehöriger Programme, der Rückkehr zum Atomwaffensperrvertrag und der Aufsicht aller Anlagen durch die IAEA. Washington nahm im Gegenzug eindeutig Abstand von jeglichen Interventionsabsichten und sicherte die volle Anerkennung der Souveränität Nordkoreas zu.³⁴

Das „Joint Statement“ war das Ergebnis eines langwierigen Verhandlungsprozesses, der, anders als die vorhergehenden Runden, jenseits von unverbindlichen Plenumsitzungen zahlreiche intensive, bilaterale Verhandlungen umfasste. Allerdings entbrannte seitdem ein Streit über die genaue Auslegung des vage gehaltenen Dokuments, insbesondere über die Frage, wann (und ob) Nordkorea einen Leichtwasserreaktor erhalten solle. Inzwischen haben die Vereinigten Staaten begonnen, Themen wie Menschenrechtsverletzungen und kriminelle Machenschaften zur Devisenbeschaffung, die bisher aus den Gesprächen ausgeklammert blieben, mit der Nuklearfrage zu verbinden. Hierzu erließ Washington Sanktionsmaßnahmen, die nicht nur in Nordkorea auf erbitterten Widerstand stießen,³⁵ sondern auch in Seoul und Beijing in Anbetracht der ohnehin stockenden Verhandlungen Protest und Unverständnis auslösten.

Unter dem Strich lassen sich seit Bushs Regierungsantritt bzw. seit der Eskalation der Atomkrise im Herbst 2002 keine greifbaren Ergebnisse erkennen. Die ungelöste Nordkoreakrise bleibt das „dringlichste Problem amerikanischer Politik in Asien.“³⁶ Wie kann diese Entwicklung erklärt werden? Aufgrund welcher Faktoren, Motive und interner (personeller) Konstellationen hat die Bush-Regierung „eine noch nie da gewesene Möglichkeit, die Zukunft der koreanischen Halbinsel sowie Nordostasiens zu gestalten (...)“³⁷, ungenutzt verstreichen lassen? Wie die folgende Analyse zeigt, vollzog sich mit dem Amtsantritt George W. Bushs ein grundlegender Wandel der Politik gegenüber Nordkorea – zunächst im Ton, der Perzeption und den Präferenzen und nach dem 11. September schließlich auch in den politischen Konzepten und der Zielsetzung.

³⁴ Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks Beijing, September 19, 2005, U.S. Department of State, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm, [Zugriff am: 09.01.2006].

³⁵ Vgl. Hilpert, Hanns G. / Möller, Kay: Falschgeld, Drogen, Menschenrechte: Sechs Parteien in der Sackgasse?, Dezember 2005, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1519, [Zugriff am 05.04.2006].

³⁶ Sutter, Robert G.: U.S. Leadership: Prevailing Strengths Amid Challenges, in: Ellings, Richard J. / Friedberg, Aaron L. (Hrsg.): *Strategic Asia 2003–04: Fragility and Crisis*, Seattle: National Bureau of Asian Research, 2003, S. 33–52, S. 46.

³⁷ Wit, Joel: *The United States and North Korea*, Policy Brief, No. 74 (März) 2001, Washington: Brookings Institution, www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb74.pdf, [Zugriff am 05.04.2006], S. 8.

3.2 Diplomatische Fehltritte

Das erste Faktorenbündel, das die bilateralen Beziehungen negativ beeinflusste, bezieht sich auf handwerkliche Schwächen der amerikanischen Diplomatie. Hierzu zählt die Neigung von hochrangigen US-Politikern, sich zu provozierenden Äußerungen sowie persönlichen Beleidigungen und Beschimpfungen hinreißen lassen. Verglichen mit Madeleine Albright's differenzierten (und zurückhaltenden) Einschätzungen,³⁸ klingt beispielsweise der Kommentar von US-Vizepräsident Dick Cheney, Kim Jong-il sei „einer der verantwortungslosesten Führer der Welt“³⁹, reichlich undiplomatisch. Zur Rhetorik der Eskalation zählen auch unbewiesene Unterstellungen in der kritischen Vorphase von Verhandlungen, beispielsweise die Behauptung von Regierungsmitgliedern, Nordkorea befasse sich mit der Planung eines Atomtests. Chinas Chefunterhändler Yang Xuyi beschuldigte daraufhin die Bush-Regierung, die Bemühungen zur Wiederaufnahme der Gespräche zu unterminieren und bemerkte, „der wesentliche Grund für die erfolglosen Anstrengungen liegt im Mangel an Kooperation seitens der Vereinigten Staaten.“⁴⁰ Offensichtlich auf noch größeren politischen Schaden bedacht, bezeichnete der (damalige) Unterstaatssekretär John Bolton unmittelbar vor den Sechsparteiengesprächen im August 2003 Kim Jong-il als „tyrannischen Diktator“ und das Leben „vieler Nordkoreaner“ als einen „höllischen Alptraum.“ Als Pjöngjang ankündigte, Bolton dafür von den kommenden Gesprächen auszuschließen, erhielt dieser für seine Bemerkungen die uneingeschränkte Rückendeckung des Weißen Hauses.⁴¹ Mehr noch als Präsident Bush selbst, der Nordkoreas Führer als „Tyranen“ brandmarkte und mit seiner Neigung, Sachfragen zu personalisieren, die diplomatische Atmosphäre empfindlich störte, geriet Außenministerin Rice für ihre Charakterisierung Nordkoreas als „Vorposten der Tyrannei“ ins Kreuzfeuer chinesischer und südkoreanischer Kritik.⁴² Soll die Krise tatsächlich mit friedlichen Mit-

³⁸ Vgl. Madeleine Albright's Einschätzungen über Kim Jong-il in: *Madame Secretary: A Memoir of Madeleine Albright*, New York: Miramax, 2003.

³⁹ Zitiert nach: Cheney Says China Must Press N. Korea on Weapons, in: *Washington Post*, 30.05.2005, S. A18.

⁴⁰ Zitiert nach Kahn, Joseph: China Says U.S. Impeded North Korea Arms Talks, in: *New York Times Online*, 13.05.2005, www.nytimes.com/2005/05/13/international/asia/13korea.html?, [Zugriff am: 13.05.2005].

⁴¹ Vgl. Kravlev, Nicholas: Bush Backs Bolton's Tough Talk, in: *The Washington Times*, 05.08.2003, <http://washingtontimes.com/world/20030804111212-6491r.htm>, [Zugriff am: 10.07.2005].

⁴² Vgl. Onishi, Norimitsu: North Korea's Leader Says He's Ready to Resume Talks to End Nuclear Standoff, in: *New York Times Online*, 18.06.2005, www.nytimes.com/2005/06/18/international/asia/18korea.html, [Zugriff am: 19.06.2005]

teln – also durch Verhandlungen und Abkommen – beigelegt werden, sind dergleichen Entgleisungen, ungeachtet ihres tatsächlichen Wahrheitsgehaltes, äußerst kontraproduktiv.⁴³

Eine weitere Schwäche der amerikanischen Politik bestand in der mangelnden Abstimmung der regierungsinternen Konsensbildung, die sich oft in einer öffentlichen Kakophonie widersprüchlicher offizieller Erklärungen oder nachträglicher Dementis widerspiegelte. Beispielsweise bekräftigte Außenminister Colin Powell kurz vor dem Gipfeltreffen mit Kim Dae-jung im Frühjahr 2001, seine Regierung wolle mit der von Präsident Clinton begonnenen Politik fortfahren, womit er Südkoreas „Politik des Sonnenscheins“ implizit den Segen der neuen Regierung erteilte. Nur einen Tag später jedoch änderte Präsident Bush diesen Kurs, als er Kim Jong-il sein tiefes Misstrauen aussprach und eine mögliche Verletzung des „Agreed Frameworks“ hervorhob.⁴⁴ Ähnlich entwickelte sich Anfang 2003, kurz vor der Einstellung der Öllieferungen nach Nordkorea, eine in der Öffentlichkeit ausgetragene kontroverse Debatte der Regierung darüber, ob das „Agreed Framework“ weiterhin als relevant oder bereits als hinfällig gelten sollte.⁴⁵ Für Verwirrung dürften auch sich widersprechende Äußerungen der neuen Außenministerin Condoleezza Rice gesorgt haben, die während ihrer ersten Reise nach Asien Kim Jong-il wieder zur Teilnahme an den Sechsparteiengesprächen bewegen wollte und explizit die Souveränität Nordkoreas anerkannte. Wie oben erwähnt, hatte Rice das Kim-Regime noch kurz vorher zu den „Vorposten der Tyrannei“ gerechnet, womit, wie im Falle des Irak vorgeführt, die völlige Missachtung von staatlicher Souveränität verbunden sein konnte. Ministerin Rice ließ im Frühjahr 2005 außerdem die Presse wissen, möglicherweise den UN-Sicherheitsrat einschalten zu wollen, was faktisch einer Abwertung der Sechsparteiengespräche gleichkommen würde.⁴⁶

Im Vorfeld der vierten Gesprächsrunde war die übliche harsche Rhetorik von Washingtons Falken nicht zu vernehmen. Stattdessen agierte Christopher Hill, der amerikanische Beauftragte für die Sechsparteiengespräche, in umsichtiger und höflicher Manier und suchte noch vor Wiederaufnahme der Verhandlungen den persönlichen Kontakt zu seinem nordkoreanischen Part-

⁴³ Vgl. Smith: *North Korea and the United States*, S. 44ff.

⁴⁴ Vgl. Harnisch: *U.S.-North Korean Relations...*, S. 865.

⁴⁵ Vgl. Pollack, *The United States, North Korea...*, S. 40.

⁴⁶ Vgl. O'Hanlon, Michael E. / Pritchard, Charles L. (2005): *A New Approach to North Korea*, in: *The Baltimore Sun*, 12.04., online unter: www.brookings.edu/views/op-ed/ohanlon/20050412.htm, [Zugriff am: 28.06.2005].

ner.⁴⁷ Allerdings scheint die spürbare Aufhellung der Stimmung nur vorübergehender Natur gewesen zu sein. Im Oktober 2005 trat mit Alexander Vershbow ein neuer US-Botschafter in Südkorea seinen Dienst an, „der schnell bekannt wurde für provozierende Aussagen.“ Vershbow bezeichnete Nordkorea im Zusammenhang mit den Vorwürfen von Geldfälschung als „kriminelles Regime“ und verglich es explizit mit Nazi-Deutschland.⁴⁸ Auch Präsident Bush bezeichnete unmittelbar vor der fünften Runde der Sechsparteiengespräche Kim Jong-il erneut als „Tyrann in Nordkorea.“⁴⁹

Dass zahlreiche Regierungsmitglieder häufig in besonders angespannten Situationen undiplomatische Töne gegenüber Nordkoreas Führung anschlagen, ist ein bestimmendes Charakteristikum der Nordkoreapolitik der Bush-Regierung.⁵⁰ Unzweifelhaft kann ein derartiger Zick-Zack-Kurs gegenüber einem paranoiden und zugleich geschickten Gegner wie der Führung Nordkoreas letztlich das Erreichen des Ziels seiner atomaren Abrüstung bzw. der Verhinderung von deren Notwendigkeit nur torpedieren. Scheint dies oberflächlich betrachtet lediglich eine Folge mangelhafter Abstimmung innerhalb der Regierung zu sein, so liegen die tieferen Wurzeln dieser widersprüchlichen Diplomatie in der Uneinigkeit der Bush-Regierung, die in (mindestens) zwei große Lager gespalten ist.

3.3 Flügelkämpfe und unklare Zielsetzung

Wie Hwang ausführt, bestanden trotz der unterschiedlichen Einschätzung Nordkoreas in der realen Politik der Clinton- und Bush-Regierungen vor dem 11. September 2001 keine wesentlichen Unterschiede. Erstere unterstellte eine potentielle Bereitschaft Kim Jong-ils, seine Nuklearprogramme im Tausch gegen Sicherheitsgarantien und gegen eine Normalisierung der

⁴⁷ Vgl. Pritchard, Charles L.: Six Party Talks Update: False Start or a Case for Optimism, Vortrag auf der Konferenz: „The Changing Korean Peninsula and the Future of East Asia“, Brookings Institution und Joongang Ilbo, Seoul Forum of International Affairs, 01.12.2005, www.brookings.edu/dydocroot/fp/cnaps/events/20051201-presentation.pdf, [Zugriff am 15.02.2006].

⁴⁸ Crowell, Todd: North Korea, the ‘Sopranos’ State, in: Asia Times Online, 18.01.2006, www.atimes.com/-atimes/Korea/HA18Dg01.html, [Zugriff am 16.02.2006].

⁴⁹ Pan, Philip P.: New Round Opens in North Korea Nuclear Talks, in: Washington Post, 09.11.2005, S. A24.

⁵⁰ Angelehnt an die Tradition der von Präsident Clinton teilweise angewandten Taktik eines bewussten Verwirrspiels gegenüber der nordkoreanischen Führung, können die unkohärenten Äußerungen von Mitgliedern der Bush-Regierung auch als gezielte Verwirrstrategie verstanden werden, wobei Bush sich hierbei eher auf die Methoden beziehen dürfte, die von Reagan und Eisenhower im Kalten Krieg verwendet wurden (für diesen Hinweis danke ich Gustaf Schmidt).

Beziehungen aufzugeben. Letztere ging von der inhärenten Bösartigkeit des Regimes aus, das, wenn überhaupt, nicht durch diplomatische Verhandlungen, sondern durch ökonomische Sanktionen oder militärische Aktionen gezwungen werden kann, den Vorgaben des Weißen Hauses Folge zu leisten.⁵¹ Mit dem neuen Ansatz vom Juni 2001 präsentierten die Unterhändler der Vereinigten Staaten ihren nordkoreanischen Verhandlungspartnern ein umfassendes Verhandlungspaket nach dem Motto „take it or leave it“⁵². Neu mit in die Verhandlungen einbezogen werden sollten die Rolle konventioneller Waffensysteme auf der koreanischen Halbinsel sowie die Frage der IAEA-Inspektionen. Dass mit diesen, auf den ersten Blick, feinen Unterschieden ein grundsätzlicher Politikwechsel einherging, lässt sich an der Reaktion von Südkoreas Regierung ablesen. Während des desaströsen amerikanisch-südkoreanischen Gipfels Anfang 2001 zeigten sich diametral entgegengesetzte Ziele und Herangehensweisen. Die neue amerikanische Regierung schien Kim Dae-jungs erfolgreiche „Politik des Sonnenscheins“, die 2000 zum ersten innerkoreanischen Gipfel geführt hatte, nicht zu honorieren. Einige Politiker in Südkorea glaubten gar an eine bewusste Inkaufnahme einer Eskalation des Konfliktes auf der koreanischen Halbinsel durch Washington.⁵³ Präsident Kim, der sich intensiv für eine Koordination der Nordkoreapolitik beider Bündnispartner eingesetzt hatte, fühlte sich von Bushs abschätzigen Bemerkungen über Kim Jong-ils Vertrauenswürdigkeit während eines Radiointerviews persönlich vor den Kopf gestoßen.⁵⁴

Im Unterschied zu Clintons Außenpolitik, deren Kohärenz hauptsächlich an den „Friktionen“ zwischen einem konservativ dominierten Congress und einer liberalen Regierung ernsthaften Schaden nahm,⁵⁵ war die Bush-Regierung gegenüber dem Kim-Regime von Anfang an in zwei sich bekämpfende Lager gespalten. Zu den Hardlinern zählen u. a. Vizepräsident Cheney, Verteidigungsminister Rumsfeld, die jetzige Außenministerin Rice, der stellvertretende Verteidigungsminister Wolfowitz, Unterstaatssekretär Bol-

⁵¹ Hwang: Realism and U.S Foreign Policy Toward North Korea.

⁵² Vgl. Harnisch: U.S.-North Korean Relations..., S.868.

⁵³ Vgl. Kim, Seung-Hwan: Anti-Americanism in Korea, in: The Washington Quarterly, Vol. 26, No. 1, 2003 S.110ff.

⁵⁴ Pollack: The United States, North Korea..., S. 25.

⁵⁵ Vgl. etwa: Wilzewski, Jürgen: Demokratie und Außenpolitik: Friktionen zwischen Präsident und Kongreß, in: Rudolf, Peter / Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden Baden: Nomos, 2000, S. 38–64. Speziell zum Verhalten des US-Kongresses gegenüber Nordkorea während Clintons Präsidentschaft vgl.: Hathaway, Robert M. / Tama, Jordan: The U.S. Congress and North Korea during the Clinton Years: Talk Tough, Carry a Small Stick, in: Asian Survey, Vol. 44, No. 5, S. 711–733.

ton, Unterstaatssekretär Bob Joseph sowie Victor D. Cha als „Director of Asian Affairs“ im nationalen Sicherheitsrat. In dieser Gruppe herrscht mehr oder minder ein Konsens darüber, dass Verhandlungen (die Sechsparteiengespräche inbegriffen) aufgrund des Charakters des totalitären Regimes generell nicht zur Durchsetzung amerikanischer Ziele führen werden. Konsequenterweise wird mit wirtschaftlichen Sanktionen das Ziel eines Regimewechsels angestrebt. In Gegensatz hierzu sehen die Tauben, zu denen u. a. der ehemalige Außenminister Powell, der (damalige) stellvertretende Außenminister Armitage, der (damalige) US-Chefunterhändler Charles Pritchard sowie Ralph Cossa, der einflussreiche Präsident des Pacific Forum am Center for Strategic und International Studies in Hawaii, zählen, eine echte Chance, die Krise erfolgreich durch Verhandlungen lösen zu können. Sie orientieren sich in unterschiedlichen Schattierungen an Clintons Annäherungspolitik.⁵⁶

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Ökonomie des oben behandelten Chaos öffentlich-diplomatischer Verlautbarungen als Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungsmannschaft um den richtigen Kurs und die Absicherung der schwankenden Unterstützung durch den Präsidenten interpretieren. Durch die Flügelkämpfe blockierte sich die Regierung teilweise selbst bis zur völligen Handlungsunfähigkeit.⁵⁷ Die Hardliner scheinen es (unterstelltermaßen) darauf angelegt zu haben, durch regelmäßige Querschüsse und bewusst gestreute „Informationen“ das Gelingen der Verhandlungen zu vereiteln. Beispielsweise lancierte das Ministerium von Verteidigungsminister Rumsfeld im Vorfeld der Sechsparteiengespräche im August 2003 ein internes Papier, das einen Wechsel der strategischen Regierungspolitik mit dem Ziel, den Kollaps des Kim-Regimes zu betreiben, nahe legte. Dies lief offensichtlich den Aussagen des Außenministeriums zuwider, die Sechsparteiengespräche zu unterstützen und keinesfalls auf einen Regimewechsel in Pjöngjang hinarbeiten zu wollen. Paul Wolfowitz stellte sich kurze Zeit später wiederum auf den Standpunkt des Außenministeriums, als er den baldigen Zusammenbruch von Kims Herrschaft in Aussicht stellte, was Colin Powell umgehend dementierte und wörtlich nicht als Grundlage „seiner“

⁵⁶ Vgl. Lobe, Jim: Hawks Push Regime Change in N Korea, in: Asia Times Online, 24.11.2004, www.atimes.com/atimes/Korea/FK24Dg01.html; Feffer, John: Hexagonal Headache, in: Foreign Policy in Focus, 04.09.2003, www.fpi.org/commentary/2003/0309nk.html, [Zugriff am: 10.11.2005]; Schmidt, Hans-Joachim: Kann eine zerstrittene US-Regierung ein nuklear bewaffnetes Nordkorea noch verhindern?, Bulletin No. 40, 2003, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, www.hsfk.de/abm/print/bulletin/schmidt3.htm, [Zugriff am: 11.11.2005].

⁵⁷ Harnisch: U.S.-North Korean Relations..., S. 864ff. und 873.

Politik bezeichnete.⁵⁸ Washingtons zurückgetretener Chefunterhändler, Charles Pritchard, konstatierte eine „Vielzahl von Ansichten“ in der Bush-Regierung, die eine „exklusive und zielgerichtete Herangehensweise“ behindere.⁵⁹ Als Folge dieser Grabenkämpfe beharrten die US-Unterhändler auf ihren (unerfüllbaren) Forderungen, und ironischerweise fand sich nicht Pjöngjang,⁶⁰ sondern zunehmend Washington bei den Sechsparteiengesprächen in einer Position der Isolierung.

Auch amerikanische Wissenschaftler halten der Bush-Regierung vor, zwar von „Gesprächen gesprochen“ zu haben, jedoch nur verzagte Versuche unternommen zu haben, den „Weg der Verhandlungen“ zu beschreiten.⁶¹ Als die Bush-Regierung im Juni 2004 ein umfassendes Verhandlungsangebot präsentierte, verlangte sie darin erneut, Nordkorea müsse im ersten Schritt ohne Gegenleistung seine Atomprogramme nachprüfbar und irreversibel abbauen.⁶² Unter diesen Bedingungen schien jedoch bereits damals eine Lösung der Krise auf dem Verhandlungswege unwahrscheinlich, denn „Pyongyang will not do something for nothing“.⁶³ Die schwierige Frage der Vorgehensweise und Abfolge konkreter Maßnahmen wurde auch im „Joint Statement“ von 2005 nicht wirklich beantwortet. Zwar wurde die Verfahrensweise für zukünftige Beschlüsse und Maßnahmen festgelegt („commitment for commitment, action for action“), doch sind keinerlei Angaben zum Ablauf der Offenlegung und Aufgabe der Atomprogramms sowie deren Überprüfung gemacht worden. So entbrannte unmittelbar nach dem 19. September 2004 eine Neuaufgabe des Streits, welche Seite den ersten Schritt unternehmen müsse. Während Nordkorea bereits einen Tag später von den USA

⁵⁸ Vgl. Secret US file: Oust Regime in Pyongyang, in: Sydney Morning Herald, 21.04.2003, www.smh.com.au/-articles/2003/04/21/1050777215129.html?oneclick=true, [Zugriff am: 05.11.2005]; Lee, Soo-Jeong: North Korea Bans Bolton From Talks, in: The Washington Times, 04.08.2003, <http://washingtontimes.com/world/2003-0804-121425-611r.htm>, [Zugriff am: 05.11.2005].

⁵⁹ Zitiert nach Kerr, Paul: Former Negotiator Warns Bush: Last Chance for Diplomacy with North Korea, in: Arms Control Today, No. 11 (November) 2003, www.armscontrol.org/act/2003_11/Pritchard.asp?print, [Zugriff am: 05.11.2005].

⁶⁰ O'Neil: Confronting the Reality..., S. 112ff.

⁶¹ Vgl. Moltz, James C. / Quinones, Kenneth C.: Getting Serious about a Multilateral Approach to North Korea, in: The Nonproliferation Review, Vol. 11, No. 1, 2004, S.136; O'Hanlon, Michael / Mochizuki, Mike: Toward a Grant Bargain with North Korea, in: The Washington Quarterly, Vol. 26, No. 4, 2003, S. 7-18.

⁶² Zur Kritik dieses Vorschlags der Bush-Regierung vom Juni 2004 vgl. Harrison, Selig S. (Hrsg.): Ending the North Korean Nuclear Crisis. A Proposal by the Task Force on U.S. Korea Policy, Chicago: University of Chicago, 2004.

⁶³ Segal, Leon V.: North Korea's Tactics, in: Nautilus Forum, http://www.nautilus.org/fora/security/0514A_Si-gal.html, [Zugriff am: 16.02.2005].

zuerst Zugeständnisse verlangte, bevor es zur Aufdeckung seiner nuklearen Aktivitäten bereit sei, forderte die amerikanische Seite vom Kim-Regime den Betrieb der Nuklearanlage in Yongbyon als Vorausleistung sofort zu beenden.⁶⁴ Des Weiteren herrscht völlige Uneinigkeit darüber, wann Nordkorea den im „Joint Statement“ zugesicherten Leichtwasserreaktor erhalten solle. Im Abkommen heißt es lediglich, dies solle „zu einer angemessenen Zeit“ geschehen, jedoch nicht, welche Partei diese festlegen dürfe. Zumindest für die amerikanische Regierung steht fest, dass die Lieferung eines Atomreaktors zur zivilen Nutzung erst dann ins Auge gefasst werden kann, „when [the] North gets rid of its nuclear weapons and all of its existing programs and [has] gotten back into the NPT with good standing with IAEA safeguards.“⁶⁵

Als höchst problematisch erweist sich zudem die beständige Ausweitung des Themenkatalogs durch die USA, vom geheimen Programm zur Urananreicherung über die Reduktion konventioneller Waffensysteme und der Weitergabe von Raketen bis hin zur Menschenrechtslage in Nordkorea.⁶⁶ Ein Bericht der Washington Post gibt einen Einblick in die Differenzen innerhalb der Bush-Regierung. In ein und demselben Artikel beschreibt ein anonymes Vertreter der Regierung den Plan, in Zukunft auch Fragen zu konventionellen Waffen und Menschenrechten in die Gespräche integrieren zu wollen, während eine andere offizielle Quelle davor warnt, damit das Zustandekommen eines Nuklearabkommens zu gefährden.⁶⁷ Im September 2005 begann das US-Finanzministerium wegen nordkoreanischer Geldfälschungsaktivitäten gegen eine involvierte Bank in Macao zu ermitteln, die schließlich alle nordkoreanischen Konten auflöste und deren Bestände einfro.

⁶⁴ N Korea Deal Hits First Hurdle, in: BBC News, 20.09.2005, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/asia-pacific/4261284.stm>, [Zugriff am: 20.09.2005].

⁶⁵ So der Wortlaut von Christopher Hill, zitiert in: Young, Gerard: North Korea Agrees to Give up Nukes, in: Asia Times Online, 20.09.2005, www.atimes.com/atimes/Korea/GI20Dg_03.html, [Zugriff am: 17.02.2006]. Noch unmittelbar vor Unterzeichnung des „Joint Statements“ bestanden die USA auf einem völligen Verzicht Nordkoreas auf die militärische und zivile Nutzung von Atomkraft, vgl. Cody, Edward: Talks Deadlock Over N. Korea's Demand for Reactor, in: Washington Post, 16.09.2005, S. A26.

⁶⁶ Vgl. Harnisch: U.S.-North Korean Relations..., S. 863ff; Feffer, John: The Forgotten Lessons of Helsinki. Human Rights and U.S.-North Korean Relations, in: World Policy Journal, Vol. 21, No. 3, 2004, S. 31–39. Insbesondere Menschenrechtsfragen werden immer wieder durch Initiativen des Congresses auf die außenpolitische Agenda gesetzt. Vgl. Lee, Karin J.: The North Korean Human Rights Act and Other Congressional Agendas, in: Nautilus Forum, 07.10.2004, www.nautilus.org/fora/security/0439A_Lee.html, [Zugriff am: 11.10.2005];

⁶⁷ Vgl. Baker, Peter / Kessler, Glenn: U.S. to Push Koreans on Nuclear Program, in: Washington Post, 05.10.2005, S. A20.

Zugleich wurden gegen acht nordkoreanische Unternehmen Sanktionen wegen angeblichen illegalen Waffenhandels erlassen, was zu einem empfindlichen Rückgang der Exporteinnahmen des Kim-Regimes führen dürfte.⁶⁸ Damit bestehen neue Hürden für die Aufnahme der nächsten Verhandlungsrunde, denn Pjöngjang verlangte als Vorbedingung jene Sanktionen aufzuheben. Nur sechs Monate und eine Verhandlungsrunde nach dem „Joint Statement“ schätzen Analysten die Perspektive der Sechsparteiengespräche als „slowly moving towards deadlock“⁶⁹ ein. Ohnehin schränkten Hardliner die Zugeständnisse gegenüber dem Kim-Regime bereits vorher wieder ein. Eine zusätzliche Erklärung der US-Regierung vom 19. September 2005 weist markante Unterschiede zu dem von allen Parteien mitgetragenen „Joint Statement“ auf. Sie ersetzte die früheren, schwammigen Formulierungen meist mit für Nordkorea unakzeptablen Klarstellungen. Insbesondere wurde der passende Zeitpunkt für „Diskussionen“ über die Lieferung eines Leichtwasserreaktors davon abhängig gemacht, wie die amerikanische Regierung die Einhaltung der Verpflichtungen seitens Nordkoreas bewertet.⁷⁰

David Asher, der Leiter der Nordkorea-Arbeitsgruppe der Regierung, bezeichnete das Land Mitte November in Anlehnung an eine US-Fernsehserie über eine Mafia-Familie als „Sopranos state“. Insider werten die neuerliche verbale Eskalation und die Ausweitung der Konfliktfelder, die parallel zur vierten und fünften Verhandlungsrunde verliefen, als Störfeder der Falken innerhalb der Regierung. Die Ernsthaftigkeit einer diplomatischen Lösung wird damit erneut insgesamt in Frage gestellt.⁷¹

⁶⁸ Vgl. Kessler, Glenn: Diplomats Labor to Renew Talks With N. Korea, in: Washington Post, 05.02.2006, S. A18.

⁶⁹ Lee, Brian: North Toughens Stance on Nukes, U.S. Sanctions, in: Joongang Daily, 04.01.2006, [www.http://-joongangdaily.joins.com/200601/03/200601032220356939900090309031.html](http://-joongangdaily.joins.com/200601/03/200601032220356939900090309031.html), [Zugriff am 17.02.2006]; Kerr, Paul: North Korean Talks Hit Impasse, in: Arms Control Today, No.1 (Januar/Februar) 2006, www.armscon-trol.org/act/2006_01_02/JANFEB-nktalks.asp, [Zugriff am: 17.02.2006].

⁷⁰ U.S. Department of State: North Korea – U.S. Statement, U.S. Department of State, www.state.gov/t/pa/prs/ps/2005/53499.htm, [Zugriff am: 17.02.2006].

⁷¹ Pritchard: The Six Party Talks Update..., S. 7ff; Crowell: North Korea, the 'Sopranos' State; McCormack, Gavan: North Korea and the US 'Strategic Decision', in: Japan Focus, 15.01.2006, www.japanfocus.org/article.-asp?id=498, [Zugriff am 17.02.2006]; Dinmore, Guy / Fifield, Anna: US hardliners Grab North Korea Policy Reins, in: Financial Times, 20.12.2005, <http://news.ft.com/cms/s/6d37c530-70c8-11da-89d30000779e-2340.html>, [Zugriff am: 17.02.2006].

„Strategy is about priorities“⁷² – doch gerade im Fall Nordkoreas blieb die Festlegung der Prioritäten vage. Nach Einschätzung von Sicherheitsexperten sollte ausschließlich der Stopp des nordkoreanischen Nuklearprogramms an erster Stelle stehen. Da eine klare amerikanische Verhandlungsstrategie fehlte, begannen die anderen Teilnehmer der Sechsparteiengespräche, mehr und mehr eigenständig die Themen festzulegen.⁷³ Dass hierbei sowohl von China und Südkorea als auch vom engsten US-Verbündeten Japan Initiativen ohne Kenntnis oder Einwilligung des Weißen Hauses gestartet wurden, die teilweise nicht mit dessen erklärten Zielen und Mitteln identisch waren, erwies sich als fatale Folge der internen Flügelkämpfe.⁷⁴ Zumindest bis zur expliziten Anerkennung der Souveränität Nordkoreas durch die USA im „Joint Statement“ schien es für die Teilnehmer der Sechsparteiengespräche nicht klar zu sein, welche Absicht die amerikanische Regierung wirklich verfolgte: Regimewechsel oder die Verhinderung der nuklearen Aufrüstung durch ernst gemeinte Verhandlungen. Genährt wurde diese Unsicherheit zusätzlich dadurch, dass Washington den Begriff „Gespräche“ (talks) anstelle von „Verhandlungen“ (negotiations) bevorzugte. Nur Verhandlungen würden aber zweifelsfrei ein Geben und Nehmen *beider* Seiten implizieren.⁷⁵

Gemessen an der symbolischen Aufwertung Nordkoreas als maximale Bedrohung der nationalen Sicherheit (als Teil der „Achse des Bösen“ und „Vorposten der Tyrannei“) verwundert es, warum die Bush-Regierung nahezu drei Monate benötigte, um sich aus ihrer „selbst auferlegten bürokratischen Sperre“ zu befreien und mit einer Initiative auf das aufgedeckte Atomprogramm Kim Jong-ils zu reagieren.⁷⁶ Ungeachtet der bedrohlichen Auswirkungen auf die eigene nationale (und regionale) Sicherheit verfolgte die US-Regierung offenbar eine „Strategie des Aussitzens“⁷⁷. Weder schien der amerikanische Präsident einen Zeitpunkt für das definitive Ende der

⁷² Vgl. Ashton B. Charters Erklärung vor dem Committee on Foreign Relations des US-Senats: Implementing a Denuclearization Agreement with North Korea, 15.07.2004, Washington, http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?ctype=testimony&item_id=46, [Zugriff am: 07.01.2005].

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Vgl. z. B. Harrison, Selig: Did North Korea Cheat? in: Foreign Affairs, Vol. 84, No. 1, 2005, S. 99–110.

⁷⁵ Feffer: Hexagonal Headache.

⁷⁶ Vgl. Harnisch: U.S.-North Korean Relations..., S. 874.

⁷⁷ Vgl. Chang, Albert: The North Korean Nuclear Crisis. Addressing the Problem with Carrots and Sticks, Policy Background and Options Paper No. 1.04, 2004, Washington: Nathan Hale Foreign Policy Society, 2004, S. 11.

stockenden Gespräche mit Nordkoreas Führung festlegen zu wollen,⁷⁸ noch schien er über eine realistische Alternativstrategie jenseits diplomatischer Lösungen zu verfügen. Mit Leon Sigal lässt sich festhalten: „North Korea is the embodiment of evil to some Americans (...). Why they prefer to bluff and bluster while watching North Korea adds to its nuclear might instead of disarming it through give-and-take is a mystery of their faith.“⁷⁹ Im Umgang mit Nordkorea war die amerikanische Regierung, trotz der verbalen Gleichsetzung mit dem Irak Saddam Husseins, wesentlich zurückhaltender und weniger initiativ, obgleich die Vorwürfe, die Bush fälschlicherweise gegen den Irak richtete, auf Pjöngjang fast vollständig zutrafen. Vom Kim-Regime, dem Schurkenstaat mit den am weitesten fortgeschritten atomaren Ambitionen, geht realistisch betrachtet ein weitaus größeres Bedrohungspotential aus.⁸⁰ Die Ursachen dieser paradoxen Entwicklung scheinen auch in der Heterogenität nationaler Interessenslagen zu liegen, die ihren Niederschlag in der widersprüchlichen Nordkoreapolitik Präsident Bushs finden.

3.4 Unilaterale Interessen und die Abstimmung mit den regionalen Partnern

Als die US-Regierung nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001 ihre Außenpolitik radikal änderte,⁸¹ verschwand Ostasien weitgehend vom Radarschirm des Weißen Hauses.⁸² In Ermangelung amerikanischen Engagements in der Nordkoreafrage unternahmen Seoul und Tokio unabhängig voneinander Alleingänge. Die südkoreanische Regierung trieb die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen und einer Eisenbahnverbindung voran, und Japans Premierminister Koizumi traf sich mit Kim Jong-il zum ersten Gipfeltreffen beider Staaten in der Geschichte. Mit der vereinbarten Rückkehr einiger von Nordkorea entführter japanischer Bürger wurde dabei ein

⁷⁸ Vgl. Bushs Bemerkungen während einer Pressekonferenz im Mai 2005, in: White House: President's Press Conference, 31.05.2005, www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050531.html, [Zugriff am: 11.07.2005].

⁷⁹ Sigal, Leon V.: North Korea's Tactics, in: Boston Globe, 12.02.2005, http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2005/02/12/north_koreas_tactics/, [Zugriff am: 07.07.2005].

⁸⁰ Vgl. Pollack: The United States, North Korea..., S. 38.

⁸¹ Vgl. zum Strategiewechsel der Vereinigten Staaten Nye, Joseph S.: U.S. Power and Strategy After Iraq, in: Foreign Affairs, Vol. 82, No. 4, 2003, S. 60–73.

⁸² Süd- und Südostasien avancierte hingegen zur sog. zweiten Front im Krieg gegen den Terror und rückte in den Mittelpunkt des US-Interesses in Asien (vgl. Rozman, Gilbert / Rozman, Noah: The United States and Asia in 2002. Needing Help against Evil', in: Asian Survey, Vol. 43, No. 1, 2003, S. 2ff.).

Durchbruch erzielt, der schließlich den Beginn der Normalisierung der bilateralen Beziehungen markieren sollte. Lediglich kurzfristig von beiden Initiativen in Kenntnis gesetzt, reagierte die US-Regierung schließlich mit dem Vorwurf, Nordkorea verfolge ein geheimes Programm zur Anreicherung von Uran und verletze damit direkt das „Agreed Framework“ von 1994. Diese von dem US-Abgesandten Kelly Brück und unerwartet während eines Besuchs im Oktober 2002 in Pjöngjang vorgebrachte Klage, die auf bis heute fragwürdigen Informationen des Geheimdiensts basierte, mündete in einer völligen Abkühlung der US-nordkoreanischen Beziehungen. Auf Veranlassung der amerikanischen Regierung hin wurden danach auch die koreanischen und japanischen Initiativen gestoppt. Damit hatte das Weiße Haus unmissverständlich klar gemacht, dass es nicht bereit sei, sich von den eigenen Verbündeten die Zügel aus der Hand nehmen zu lassen und mit kalkulierter Kaltschnäuzigkeit seine unilateralen Kontrollinteressen auf Kosten regionaler Annäherungsversuche durchgesetzt.⁸³ Demgegenüber erscheinen wiederholte Bekräftigungen der Wichtigkeit „anhaltender enger Konsultationen und trilateraler Koordinationen für den Erfolg der Bemühungen gegenüber Nordkorea“⁸⁴ reine Lippenbekenntnisse zu sein. Diese Einschätzung ist umso überzeugender, wenn man die Äußerungen von Vertretern des „Project for the New American Century“ miteinbezieht, zu dessen wichtigsten Unterstützern Cheney und Rumsfeld zählen. Diese fordern unverblümt, einen Regimewechsel durch eine Embargopolitik oder schlimmstenfalls durch den Einsatz militärischer Mittel herbeizuführen, gegebenenfalls auch ohne Einverständnis der südkoreanischen Regierung und Bevölkerung.⁸⁵ In deutlichem Gegensatz hierzu stehen die Interessen der regionalen Akteure, die für eine friedliche Beilegung des Konflikts eintreten; etwa wenn Südkoreas und Chinas Diplomaten gemeinsam die Vereinigten Staaten in indirekter Weise aufforderten, geduldiger mit Nordkorea zu sein, und die Regierungen in Tokio und Beijing die Bemerkungen von CIA-Direktor Goss zur Bedrohung durch nordkoreanische ballistische Raketen herunterspielten.⁸⁶

⁸³ Vgl. Harrison: *Did North Korea Cheat?* und Pollack: *The United States, North Korea...*, S. 35. Dem entgegen verneint der damalige Sondergesandte des Weißen Hauses Charles Pritchard in einem Interview mit der International Crisis Group mögliche Meinungsverschiedenheiten zwischen der japanischen und US-amerikanischen Regierung (vgl. International Crisis Group: *Japan and North Korea: Bones of Contention*, Asia Report No. 100, Brüssel: Internationale Crisis Group, S. 5).

⁸⁴ U.S. Department of State: *Joint U.S.-Japan-R.O.K. Trilateral Statement on North Korea*, 26.10.2002, www.state.gov/p/eap/rls/prs/2002/14697.htm. [Zugriff am: 10.07.2005].

⁸⁵ Vgl. Lobe: *Hawks Push Regime Change in N Korea*.

⁸⁶ Ekmecic, Anil: *S.Korea, China Urge Patience for N. Korea Talks*, in: *Washington Post*, 17.02.2005, www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A31438-2005Feb17?language=printer, [Zugriff am: 17.02.2005].

Weil die Bush-Regierung die Interessen ihrer wichtigsten Verbündeten nur wenig beachtete, blieben ihre Versuche vergebens, einen Konsens unter den Teilnehmern der Sechsparteiengespräche herzustellen.⁸⁷ Die Isolierung der amerikanischen Regierung zeigte sich deutlich während der vierten Verhandlungsrunde, als ihre Ablehnung des Rechts Nordkoreas auf eine friedliche Nutzung von Atomenergie von keinem anderen Akteur mitgetragen wurde.⁸⁸ Implizite Kritik erntete wiederholt der generell unbewegliche Ansatz des Weißen Hauses, dem China und Südkorea Ende vergangenen Jahres angesichts eines drohenden Stillstandes mit einer gemeinsamen offiziellen Forderung nach „aufrichtiger Flexibilität“ begegneten.⁸⁹ Bezeichnenderweise verkündete Präsident Bush noch im Juni 2005 – nach dreieinhalb Jahren multilateraler Konsultationen – während einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem südkoreanischen Präsidenten in beschwörendem Ton „(...) And we'll continue to work, to have one voice“.⁹⁰ Bezüglich der Bewertung der möglichen Fortschritte bei den Sechsparteiengesprächen bestanden jedoch erhebliche Divergenzen zwischen den jeweiligen Positionen, die sich auf weit auseinander liegende Wahrnehmungen und Interessen zurückführen lassen. Während die Regierungen in Beijing und Seoul, die zu einem regelrechten Tandem geworden sind, einerseits den Verhandlungsprozess per se als Erfolg erachten, konzentriert sich die amerikanische Seite andererseits in erster Linie auf die Verpflichtung Nordkoreas alle nuklearen Programme aufzugeben.⁹¹ Selbst Japans Regierung, deren Politik konzeptionell und praktisch enger als die aller übrigen Staaten an Washington angelehnt ist, zeigt sich „häufig frustriert von dem, was es als Washingtons unflexiblen Ansatz betrachtet“.⁹² Unweigerlich nutzte Nordkorea die aus mangelnder Einigkeit entstandenen Chancen, um seine Verhandlungsposition vis à vis den Vereinigten Staaten zu stärken und die Gespräche schlicht in die Länge zu ziehen.

⁸⁷ Kerr, Paul: U.S. Allies Split on North Korea; Talks Stalled as Pyongyang Waits, in: Arms Control Today, No. 12 (Dezember) 2004, www.armscontrol.org/act/2004_12/NK.asp?print, [Zugriff am: 07.07.2005].

⁸⁸ Vgl. Pritchard: Six Party Talks Update..., S. 6.

⁸⁹ Vgl. Baker, Peter / Faiola, Anthony: U.S., S. Korea Find Unity against North's Nuclear Arms Program, in: Washington Post, 17.11.2005, S. A20.

⁹⁰ White House: President Welcomes South Korean President to the White House, 10.06.2005, www.white-house.gov/news/releases/2005/06/20050610-6.html, [Zugriff am: 26.04.2006].

⁹¹ Vgl. Park, John S.: Inside Multilateralism: The Six Party Talks, in: The Washington Quarterly, Vol. 28, No. 4, 2005, S. 75–91.

⁹² Cronin, Richard P.: The North Korean Nuclear Threat and the U.S.-Japan Security Alliance: Perceived Interests, Approaches, and Prospects, in: The Fletcher Forum of World Affairs, Vol. 29, No.1, 2005, S. 51–74.

Angesichts seiner gescheiterten Süd-Nord-Entspannungspolitik „tadelte“ Kim Dae-jung im Jahr 2004 in einer Rede vor Nobelpreisträgern auf ungewöhnlich unverblühte Weise das „unilaterale Verhalten“ der Vereinigten Staaten und hob später hervor, dass die „Bush-Regierung bisher nicht für einen direkten Dialog mit dem Norden bereit gewesen sei und nicht eindeutig ihrer Absicht Ausdruck verliehen habe, Nordkorea ein Abkommen anzubieten.“ Für die zweite Amtszeit hoffe die südkoreanische Bevölkerung auf eine flexiblere Problemlösung durch Washington.⁹³ Tatsächlich ist die südkoreanische Bevölkerung sehr unzufrieden mit Bushs Nordkoreapolitik. Dies ist auch die Hauptquelle des zunehmenden Antiamerikanismus in Südkorea, der sich zu einer ernsthaften Bedrohung für den Weiterbestand der südkoreanisch-amerikanischen Allianz entwickeln könnte.⁹⁴ Die tendenzielle Annäherung Japans an den konfrontativen Kurs Washingtons hängt im Wesentlichen mit den Entführungsfällen japanischer BürgerInnen zusammen. Diese wurden in der japanischen Öffentlichkeit als schwerwiegendstes bilaterales Problem mit Nordkorea diskutiert, erfuhren jedoch seitens der US-Regierung lediglich marginale Beachtung.⁹⁵ De facto war die amerikanische Politik von weitgehender Rücksichtslosigkeit auf die sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen Japans, Südkoreas, Chinas und Russlands geprägt, die unzweifelhaft ein nuklear bewaffnetes Nordkorea verhindern wollten, dies jedoch im Ernstfall nicht mittels wirtschaftlicher Sanktionen oder gar militärischer Attacken.⁹⁶ Anknüpfend an die Sonnenschein-Politik Kim Dae-jungs setzte die Roh-Regierung, ungeachtet stockender Verhandlungen und der jüngsten Initiative der USA, Nordkoreas kriminelle Machenschaften wie Falschgeldproduktion und Drogenhandel zu verfolgen, auf eine Strategie der wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Norden.⁹⁷ Dies nicht zuletzt

⁹³ Zitiert nach: U.S. Unilateralism Is Failing the World, in: OhmyNews, 12.11.2004, www.korea-is-one.org/ar-ticle.php?id_article=1083, [Zugriff am: 12.07.2005].

⁹⁴ Vgl. Isenberg, David: Koreans on US: Can't live with'em, or without'em, in: Asia Times Online, 07.04.2004, <http://atimes.com/atimes/korea/FD07Dg01.html>, [Zugriff am: 04.07.2005]; Kim: Anti-Americanism in Korea.

⁹⁵ Vgl. Kang, David C.: Japan: U.S. Partner or Focused on Abductees?, in: Washington Quarterly, Vol. 28, No.4, 2005, S. 107–117.

⁹⁶ Vgl. International Crisis Group: North Korea: Where Next for the Nuclear Talks?, Asia Report No. 87, Brussels: International Crisis Group, 2004; Scobell: China and North..., S. 13ff; Choe, Sang-Hun: Seoul Vows to Bar U.S. Strike at North, in: International Herald Tribune, 08.07.2005, www.ihf.com/bin/articles/2005/07/07/news/-korea.php, [Zugriff am: 08.07.2005]; Moltz, James C.: U.S.-Russian Relation and the North Korean Crisis: A Role for the Russian Far East?, in: Asian Survey, Vol. 45, No. 5, S. 722–735.

⁹⁷ Onishi, Norimitsu: 2 Koreas Forge Economic Ties to Ease Tensions, in: The New York Times, 08.02.2005, www.nytimes.com/2005/02/08/international/asia/08korea.html?, [Zu-

auch aus dem ökonomischen Interesse, seine stagnierende Industrie von den äußerst günstigen Produktionsbedingungen in den Sonderwirtschaftszonen profitieren zu lassen⁹⁸. Von der internationalen Berichterstattung weitgehend unbeachtet, ist Südkorea seit 2002 knapp hinter China zweitwichtigster Handelspartner Nordkoreas, dabei bereits, mit weiter steigender Tendenz, größter Abnehmer nordkoreanischer Exporte.⁹⁹ In Folge der vom südkoreanischen Parlament beschlossenen neuen humanitären und ökonomischen Hilfspgelder im Umfang von 2,6 Milliarden US-Dollar und zahlreicher privater Wirtschaftsprojekte wird für das Jahr 2006 mit einem Rekordwert des bilateralen Handels jenseits der Ein-Milliarden Grenze gerechnet.¹⁰⁰

Obwohl sich Südkoreas Präsident Roh Moo Hyun erst im November 2005 während Bushs Asienreise nach langen Diskussionen auf eine gemeinsame Linie mit den USA im Umgang mit dem nordkoreanischen Atomprogramm einigte, bestehen weiterhin essentielle Differenzen bezüglich der adäquaten politischen Strategie gegenüber dem Norden. Wie argwöhnisch Entscheidungsträger in Washington gegenüber der südkoreanischen Politik sind, zeigt sich z.B. in der Debatte um die humanitäre Hilfe Südkoreas und deren möglichen „negativen“ Folgen für die Präsenz internationaler Hilfsorganisationen in Nordkorea. Ein Beobachter bemerkt dazu:

“...the controversy over food aid to North Korea may be regarded as yet another example of this tendency to ignore changing realities and criticize engagement without producing a viable policy alternative. The end of the Cold War showed that even ‘an evil empire’ was full of normal people and leaders who could bring about an enormous change when it was engaged with the outside world.”¹⁰¹

In Anbetracht der Ineffektivität der eigenen Politik wird der amerikanischen Regierung von Experten dringend empfohlen, sich der südkoreanischen

griff am: 10.02.2005]; Faiola, Anthony: Despite U.S. Attempts, N. Korea Anything but Isolated, in: Washington Post, 12.05.2005, S.A18.

⁹⁸ Südkoreanische Unternehmen produzieren in den Sonderwirtschaftszonen auf nordkoreanischem Territorium zu Niedrigstlöhnen.

⁹⁹ Vgl. Foster-Charter, Aiden: Soul's Secret Success, in: Nautilus Forum, 19.11.2003, www.nautilus.org/DPRK-BriefingBook/economy/SeoulsSecretSuccess.html, [Zugriff am: 11.02.2005].

¹⁰⁰ Faiola, Anthony: N. Korea Gains Aid Despite Arms Standoff, in: The Washington Post, 16.11.2005, S. A15.

¹⁰¹ Lim, Wonhyuk: When in Doubt, Blame South Korea: The Politics of Food Aid to North Korea, in: Nautilus Forum, 14.02.2006, www.nautilus.org/fora/security/0613Lim.html, [Zugriff am: 16.02.2006].

Strategie anzunähern.¹⁰² Während Chinas Einflussmöglichkeiten auf Pjöngjang vom Ausland vielfach überschätzt werden, gestaltet es sich nach Ansicht chinesischer Experten für die Volksrepublik zusehends schwieriger, die beteiligten Staaten „davon zu überzeugen, sich in Geduld zu üben“¹⁰³. Insbesondere Washington fordert immer öfter Beijings erzieherische Leitfunktion ein und hat mehr oder weniger „seine Nordkoreapolitik nach China ausgelagert“¹⁰⁴. Gleichzeitig stößt Bushs Aufwertung des amerikanisch-japanischen Verteidigungsbündnisses, das erstmals explizit auch die Situation in der Taiwanstraße einbezieht, auf schärfsten Widerspruch von chinesischer Seite. Damit stellt sich die Frage, inwiefern die US-Regierung bereit ist, andere (strategische) Ziele in der Region dem Gelingen der Sechsparteiengespräche unterzuordnen. Wenn laut Einschätzung des Weißen Hauses die Aktivitäten der chinesischen Diplomatie als unerlässlich für eine Beilegung des Atomstreits gelten, dürfte Washington keinesfalls, sei es auch nur indirekt, japanisch-chinesische Rivalitäten¹⁰⁵ fördern und die Kooperationsbereitschaft beider Regierungen torpedieren.

Sehr klar trat hier der Mangel an Gegenseitigkeit in der amerikanischen Bündnispolitik zu Tage; während Südkorea und Japan ihren Beitrag zum Krieg gegen den Terror im Irak leisteten, zeigten die USA nur geringe Anstrengungen und Flexibilität, die schwelende Krise in der unmittelbaren Nachbarschaft ihrer Partner zu einer friedlichen Lösung zu bringen. Dies ausschließlich auf Unterschiede bei den Strategien und Interessen zwischen den USA und den anderen beteiligten Akteuren zurückzuführen, hieße die handfesten Interessen der Hardliner in Washington zu vernachlässigen, denen die Bedrohung durch ein potentiell atomar gerüstetes Nordkorea

¹⁰² Vgl. z. B. Kim, Il-su: President Bush and North Korea, in: Hathaway, Robert M. / Lee, Wilson (Hrsg.): *George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003, S. 157–170 und S. 168ff; Olsen, Edward: If the United States Had 'No' Policy Toward North Korea, in: *Strategic Insights*, Vol. 9, No. 10, 2005, www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/Oct/olsenOct05.asp, [Zugriff am: 09.01.2006].

¹⁰³ Zitiert nach: Bradsher, Keith: North Korea's Statement Puts China in a Quandary, in: *New York Times Online*, 10.02.2005, www.nytimes.com/2005/02/10/international/asia/10cnd-china.html?, [Zugriff am: 11.02.2005].

¹⁰⁴ Hathaway, Robert M.: George Bush's Unfinished Asian Agenda, in: E-Note, 13.05.2005, Foreign Policy Research Institute, www.fpri.org/enotes/20050513.asia.hathaway.busasia.html, [Zugriff am: 01.07.2005]; Diamond, Andrew F. / Pinkston, Daniel A.: Don't Outsource North Korea Problem to China, in: *The Korea Times*, 25.04.2005, http://cns.miis.edu/pubs/other/pinkston_050425.htm, [Zugriff am: 01.07.2005].

¹⁰⁵ Vgl. Taniguchi, Tomohiko: A Cold Peace: The Changing Security Equation in Northeast Asia, in: *ORBIS*, Vol. 4, No. 3, 2005, S. 445–457; O'Hanlon, Michael E.: Calming the Japan-China Rift, in: *The Washington Times*, April 21, 2005, <http://www.brook.edu/views/op-ed/ohanlon/20050421.htm>, [Zugriff am: 15.02.2006].

bestens in die Hände spielt. In der Tat ließ sich dadurch nicht nur Japan leichter zur Aufrüstung und zunehmend zum globalen Einsatz seiner Selbstverteidigungskräfte bewegen, auch das groß angelegte Raketenabwehrsystem der Vereinigten Staaten (unter Einschluss Japans) erhielt international und national die notwendige Legitimation.¹⁰⁶ Der Herausgeber der Zeitschrift „Arms Control Today“, Spurgeon Keeney, warf der Bush-Regierung vor, ungeachtet des Erfolg versprechenden Versuchs einer Verhandlungslösung der Clinton-Regierung die Bedrohung durch nordkoreanische Raketen aufrecht erhalten zu wollen, um das nationale Raketenabwehrprogramm zu legitimieren.¹⁰⁷ Ferner dürften auch längerfristige strategische Erwägungen über die zukünftige Aufgabe der auf der koreanischen Halbinsel stationierten amerikanischen Truppen eine Rolle spielen. Käme es nach einer friedlichen Lösung der Nuklearfrage und des innerkoreanischen Konflikts zu einer Wiedervereinigung, wäre keinesfalls sicher, ob ein nach Unabhängigkeit strebendes Korea die anhaltende Stationierung von amerikanischen Truppen als notwendig erachtet.¹⁰⁸ Es wird hier keinesfalls argumentiert, die Truppenpräsenz der Vereinigten Staaten könne und müsse nicht auch zukünftig eine zentrale Funktion als Stabilisator ausüben, von der die gesamte asiatisch-pazifische Region profitiere. Als erhellend erweist sich aber, einen Blick auf die „Empire-Debatte“ zu werfen, die aufzeigt, wie die Vereinigten Staaten auf vielfältige Weise sicherheitspolitische Überlegungen als Vorwand benutzen, um ihre militärischen Machtprojektionen immer weiter ausdehnen zu können.¹⁰⁹

4. Die Politik der Ignoranz und Eskalation in Ostasien

Für das bisherige Scheitern aller Lösungsversuche bestehen zahlreiche Gründe, die hier nur teilweise berücksichtigt worden sind.¹¹⁰ Nicht zuletzt

¹⁰⁶ Vgl. Schmid: Kann eine zerstrittene US-Regierung..., S. 3.

¹⁰⁷ Keeney, Spurgeon: Preserving the North Korean Threat, in: Arms Control Today, No. 4, 2001, www.armscontrol.org/act/20001_04/focus01.asp, [Zugriff am: 07.07.2004]; Harnisch: U.S.-North Korean Relations..., S. 867.

¹⁰⁸ Vgl. hierzu Mitchell, Derek J.: A Blueprint for U.S. Policy Toward a Unified Korea, in: The Washington Quarterly, Vol. 26, No. 1, 2002, S. 123–137 und Harrison: Time to Leave Korea?.

¹⁰⁹ Vgl. hierzu Eland, Ivan: The Empire Has No Clothes. U.S. Foreign Policy Exposed, Oakland: The Independent Institute, 2004.

¹¹⁰ Dazu zählen die teils gegensätzlichen strategischen Interessen der beteiligten Staaten in der Region, unterschiedliche nationale Beweggründe im Umgang mit Nordkorea sowie abweichende Einschätzungen und Reaktionsweisen auf Pjöngjangs Provokationen, vgl. z.

sind das Kim-Regime und seine politische Taktik selbst ein bedeutender Grund für die aktuelle Blockade. Jedoch tragen die USA mit ihrer widersprüchlichen Diplomatie die Hauptverantwortung dafür, dass der zurzeit heikelste und gefährlichste Konflikt Ostasiens ungelöst bleibt. Washingtons Vorgehen muss für die politische Führung um Kim Jong-il ebenso ambivalent, zynisch und unehrlich erscheinen, wie umgekehrt deren Politik für die Mehrheit der ausländischen Beobachter. Die Diskrepanzen in der Nordkoreapolitik der Bush-Regierung entstanden aus den internen Unstimmigkeiten darüber, welchen generellen Kurs die alleinige Supermacht einschlagen soll. Anders formuliert: war hegemoniale Weltpolitik unter Clinton noch Ausdruck amerikanischer Innenpolitik – ein Kampf zwischen Exekutive und Legislative –, so ist sie unter Bush weitgehend ein Produkt der sich bekämpfenden Fraktionen *innerhalb* der Regierung.

Samuel Huntington wies 1999 auf die prekäre Lage der „einsamen Supermacht“ hin, die trotz ihres Anspruchs auf globale Hegemonie in einem „uni-multipolaren“ System agiere und zur Lösung vieler Fragen auf die Mitarbeit regionaler Mächte angewiesen sei.¹¹¹ Der Misserfolg von Präsident Bushs Nordkoreapolitik bestätigt weitgehend Huntingtons Thesen. Das Zusammenwirken mehrerer Regionalmächte verhinderte effektiv ein unilaterales, stärker auf Konfrontation ausgerichtetes Vorgehen Washingtons gegenüber Nordkorea.¹¹² Stattdessen war die Bush-Regierung gezwungen, auf Wunsch der Anrainerstaaten nach einer Lösung durch multilaterale Verhandlungen zu suchen. Obwohl alle beteiligten Regierungen in hohem Maße bereit waren, bei der Lösung des Nordkoreakonflikts zusammenzuarbeiten, gestaltete sich die Kooperation äußerst schwierig. In Anlehnung an Joseph Nyes Konzept kann dies plausibel erklärt werden:¹¹³ Weder hatten die USA die vitalen Interessen der beteiligten Staaten (China, Südkorea, Japan und Russlands) in ihre Strategie ausreichend miteinbezogen, noch war die spezifische amerikanische Position attraktiv genug, um von den anderen Akteuren übernommen zu werden. Washington hat bisher nicht eingesehen, dass sein Drohpotential in Form von wirtschaftlichen Sanktionen oder Militärschlägen ohne die Unterstützung aller regionalen Akteure eher dem einer Wasserpistole gleicht.

B. Mayer, Maximilian: Chinesisches Atomschach, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, No. 2, 2005, S. 201–207.

¹¹¹ Huntington, Samuel P.: The Lonely Superpower, in: Foreign Affairs, Vol. 78, No. 2, 1999, S. 35–49.

¹¹² Vgl. Kerr, David: The Sino-Russian Partnership and U.S. Policy Toward North Korea: From Hegemony to Concert in Northeast Asia, in: International Studies Quarterly, Vol. 49, No. 3, 2005, S. 411–438.

¹¹³ Vgl. Nye: U.S. Power and Strategy after Iraq, S. 66.

Präsident Bush kann nicht für sich beanspruchen, die Sicherheitslage auf der koreanischen Halbinsel stabilisiert zu haben.¹¹⁴ Die Entscheidung, Nordkorea zur „Achse des Bösen“ zu rechnen und diesen komplizierten Fall gemäß der neuen Sicherheitsstrategie als Schurkenstaat zu behandeln, ist eine Hauptursache für das Scheitern von KEDO und des „Agreed Framework“. De facto ermöglichte die unflexible Haltung der Bush-Regierung, dass nukleare Massenvernichtungswaffen in die Hände von nordkoreanischen Militärs gelangten. Präsident Bush kann nicht für sich beanspruchen, besondere Führungsstärke in Ostasien bewiesen zu haben. Stattdessen hinterließ seine Politik ein „Führungsvakuum“.¹¹⁵ Dies liegt nicht nur an der generellen strategischen Vernachlässigung der Region in einer Phase, in der sich die Aufmerksamkeit des Weißen Hauses vor allem auf den Kampf gegen den Terrorismus und die Situation im Irak richtete.¹¹⁶ Washington stellte sich größtenteils taub für die Vorschläge der anderen Teilnehmer an den Sechsparteiengesprächen und isolierte sich damit von seinen regionalen Partnern und Verbündeten. Südkorea hat inzwischen angesichts der gescheiterten amerikanischen Nordkoreapolitik begonnen, eine neue Stellung in der Region im Spannungsfeld zwischen dem langjährigen Verbündeten USA einerseits und dem neuen Partner China andererseits zu suchen.¹¹⁷ Darüber hinaus bedrohen die USA mit ihrer kompromisslosen Herangehensweise möglicherweise ihren Einfluss in ganz Asien.¹¹⁸ Keinesfalls wurde die Bush-Regierung den Ansprüchen Fukuyamas gerecht, der die Qualität echter Führungsstärke der alleinigen Supermacht folgendermaßen definiert: „forward-looking foreign policy does not simply manage crises; it shapes the context for future policy choices through the creation of international institutions.“ Laut Fukuyama sollte das Weiße Haus die Chance wahrnehmen, aus den Sechsparteiengesprächen ein „visionäres institutionelles Rahmenwerk für die Region zu schaffen“, das sich jenseits des Nordkoreaproblems mit diversen anderen

¹¹⁴ Vgl. Swanström: *The Korean Peninsula...*

¹¹⁵ Heginbotham, Eric / Twomey, Christopher P.: *America's Bismarckian Asia Policy*, in: *Current History*, Vol. 104, No. 683, 2005, S. 243–250, S. 246.

¹¹⁶ Vgl. Pollack, Jonathan D.: *The Bush Administration and East Asia: Does the United States Need a New Regional Strategy*, in: Hathaway, Robert M. / Lee, Wilson (Hrsg.): *George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003, S. 99–116.

¹¹⁷ Olsen: *If the United States Had 'No' Policy Toward North Korea*.

¹¹⁸ Vgl. Sutter: *U.S. Leadership...*, S. 46ff; Lobe, Jim: *Unilateralism Threatens US Role in Asia*, in: *Asia Times Online*, 19.11.2004, http://atimes.com/Front_Page/FK19Aa02.html, [Zugriff am: 13.07.2005]; Shorrock, Tim: *Why Southeast Asia is Turning from US to China*, in: *Asia Times Online*, 10.12.2005, www.atimes.com/atimes/-Southeast_Asia/GL10Ae01.html, [Zugriff am: 12.12.2005].

Sicherheitsfragen beschäftigen soll.¹¹⁹ Die Bush-Regierung scheint bisher weit davon entfernt, derartige Vorschläge zur Institutionalisierung regionaler Sicherheitsgespräche aufzugreifen. Es stellt sich die Frage, ob sie überhaupt in der Lage ist, adäquate Führungskompetenzen für die Region Ostasien zu entfalten.

Den festgefahrenen Sechsparteiengesprächen kann neues Leben eingehaucht werden, wenn die amerikanische Regierung bereit ist, dem diplomatischen Weg, den Christopher Hill Mitte vergangenen Jahres vorgezeichnet hat, eine ernsthafte Chance zu geben. Substantielle Fortschritte in der Nuklearfrage sind nicht ohne eine grundlegende Neuausrichtung der Nordkoreapolitik zu erwarten. So sollte die Stigmatisierung Nordkoreas bzw. seiner Führung unterbleiben und Fragen der Menschenrechte sowie der kriminellen Machenschaften des Regimes strikt von den eigentlichen Verhandlungen über die Beendigung des Nuklearprogramms getrennt werden. Zugleich sollte die Verhandlungsführung der Vereinigten Staaten allgemein beweglicher, jedoch in Bezug auf ihre Prioritäten eindeutig sein. Erst wenn Bushs destruktiver Führungsstil durch verantwortungsvolles politisches Handeln ersetzt wird, können alle Beteiligten gemeinsam auf nordkoreanische Taktiken reagieren und die USA die Interessen aller relevanten Partner mit einbeziehen.

¹¹⁹ Fukuyama, Francis: *Re-Envisioning Asia*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1, 2005, S. 75–87, S. 1. Denselben Vorschlag unterbreitete Eikenberry bereits vor zehn Jahren (vgl. Eikenberry, Karl W.: *Does China Threaten Asia-Pacific Regional Stability?*, in: *Parameters*, Vol. 25, No. 1, 1995, S. 82–103).