

## 2. Nordkorea

Nordkorea geriet ab Mitte der achtziger Jahre in den Verdacht, ein geheimes Nuklearwaffenprogramm zu betreiben. 1992 deckte die IAE0, bei ersten Ad hoc-Inspektionen, Unregelmäßigkeiten in der nordkoreanischen Spaltstoffbilanz auf. Eine Kampagne unter amerikanischer Federführung, bei der Druck und Anreize miteinander verbunden waren, brachte Nordkorea dazu, die verdächtigen Komponenten seines Nuklearprogramms einzufrieren. Im Gegenzug wurde der Austausch nordkoreanischer Reaktoren durch weniger proliferationsgefährliche Modelle ermöglicht. Mit dem Rahmenabkommen über diesen Tauschhandel vom Oktober 1994 wurden gleichzeitig die Inspektionsrechte der IAE0 beschnitten - aus amerikanischer Sicht das kleinere Übel, verglichen mit der Aussicht auf eine nordkoreanische Atombombe. Die Krise um Nordkorea war ein Beispiel für das Dilemma amerikanischer Nichtverbreitungsdiplomatie: Der Bruch einzelner Regeln mag notwendig sein, um Schaden vom Regime abzuwenden, er kann aber gleichzeitig negative Folgen für dessen funktionale Effektivität haben.

Das Nuklearwaffenprogramm in Nordkorea oder auch nur der starke Proliferationsverdacht bedrohte das Nichtverbreitungsregime wie kaum eine Krise zuvor. Offensichtlich versuchte hier nach dem Irak ein weiterer Unterzeichnerstaat des NVV, den Vertrag unter den Augen der IAE0-Inspektoren zu brechen. Eine nordkoreanische Atombombe hätte die Nuklearwaffenfreiheit Japans und Südkoreas in Frage stellen können. So konnte das nukleare Nichtverbreitungsregime im Zuge der Nordkoreakrise doppelten Schaden nehmen: durch den Bruch seiner Regeln und durch eine drohende Proliferationsspirale.

### 2.1 Nordkorea und die nukleare Option

Die nordkoreanische Volksrepublik (*Democratic Peoples Republic of North Korea*, DPRK) befand sich seit Mitte der achtziger Jahren in einer Außenseiterposition. Der Zerfall der UdSSR und die Öffnung Russlands und Chinas gegenüber dem Westen und Südkorea beraubten Nordkorea seiner wichtigsten Verbündeten. Nordkorea ist einer der letzten totalitären Staaten mit einer Einparteienherrschaft und einem übersteigerten Führerkult nach stalinistischem Vorbild.<sup>1</sup> Staatsoberhaupt war von der Gründung der DPRK im Jahre 1948 bis zu seinem Tod im Juli 1994 Kim Il-sung. Das nordkoreanische Wirtschaftssystem beruht auf einer Ideologie der Autarkie des Staates (*juče*). Dies schließt die Unabhängigkeit des Militärs von externen Lieferländern ein. Nordkorea steht seit Ende der achtziger Jahre am Rande des wirtschaftlichen Zusammenbruchs. Diese Situation hat zu Engpässen bei der Energieversorgung geführt und mündete im Frühjahr

---

1 Vgl. Tai-Nam *Chi*, Das Herrschaftssystem Nordkoreas unter besonderer Berücksichtigung der Wiedervereinigungsproblematik (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Bd. 3). Frankfurt a. M. u.a.: Peter Lang 1992.

1997 in eine Hungersnot. Seit 1992 öffnet sich Pjöngjang vorsichtig für neue Handelsbeziehungen und bemüht sich um Wirtschaftshilfen. Gleichzeitig bleibt die nordkoreanische Gesellschaft weiter hermetisch gegen Einflüsse der Außenwelt abgeschottet.<sup>2</sup>

### 2.1.1 Nuklearenergie in Nordkorea

Nordkorea betreibt seit den Tagen der Staatsgründung den Ausbau seines Nuklearenergieprogramms. Seit den achtziger Jahren nähren verschiedene Einzelinformationen und die Ergebnisse von Inspektionen der IAEA den Verdacht, dass Nordkorea, entgegen seinen Verpflichtungen aus dem NVV, ein Kernwaffenprogramm betreibt. Wichtige Fragen sind aber offengeblieben: Hat das Nuklearprogramm bis heute eine militärische Komponente und wenn ja, welchen Stand hat diese erreicht? Wie viel Plutonium, das für den Bombenbau benötigt wird, hat die DPRK im Laufe der Jahre aus verbrauchten Brennelementen abgetrennt? Wie viel Sprengkörper könnten daraus hergestellt werden?

Die DPRK verfügt heute über die Ressourcen und Fähigkeiten, ein Nuklearwaffenprogramm zu betreiben. In Nordkorea existieren Uranvorkommen und nordkoreanische Experten haben Erfahrungen im Umgang mit der Reaktortechnologie. Sie verfügen auch über Kenntnisse in der Anreicherung von Uran und Wiederaufbereitung der Brennelemente, die über das Experimentierstadium hinausgehen. Auch die Versuche Nordkoreas mit hochexplosiven Stoffen und Zündertechnologie und sein expandierendes Raketenprogramm tragen den Proliferationsverdacht bei.<sup>3</sup>

Nordkoreas Nuklearenergieprogramm beruhte ursprünglich auf Kooperationsverträgen mit der UdSSR und China aus den 50er Jahren, die Hilfestellung bei der Erschließung der nordkoreanischen Uranvorkommen und die Ausbildung von Experten aus dem koreanischen Teilstaat umfasste. 1956 unterzeichneten die DPRK und UdSSR zwei Kooperationsabkommen über nukleare Forschungsprojekte.<sup>4</sup> Nordkorea

---

2 Das Bruttoinlandsprodukt Nordkoreas stieg 1993 zum letzten Mal, seitdem sinkt es (1994: -26,3%, 1995: -17,0%, 1996:-17,3%). Vgl. UNDP Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the DPRK, Annex M: Gross Domestic Product 1992-1996 (2.6.999, [http://undp-dprk.apdip.net/data/annex\\_m.htm](http://undp-dprk.apdip.net/data/annex_m.htm)). Vgl. Paul Bracken, Nuclear Weapons and State Survival in North Korea, in: Survival, Jg. 35, Nr. 3 (Herbst 1993), S. 137 - 153 (145-147); Kap-Young Jeong, The North Korean Economy. Structure, Performance and International Comparisons and Implications, in: Korea and World Affairs, Jg. 16, Nr. 1 (Frühjahr 1992), S. 22-39, Jeong zitiert Quellen, nach denen das BNP seit 1990 sinkt (32) sowie David Reese, The Prospects for State Survival. International Institute for Strategic Studies (Adelphi Paper Nr. 323), London 1998, S. 15-38. Zur Hungerkatastrophe im Frühjahr 1997, vgl. Harald Maass, „Für viele kommt jede Hilfe zu spät“, in: Tagesspiegel, 9.5.97. Vor übereilten Schlüssen warnt Norman D. Levin, What if North Korea Survives?, in: Survival, Jg. 39, Nr. 4 (Winter 1997-98), S. 156-174.

3 Vgl. Gary T. Gardner, Nuclear Nonproliferation: A Primer. Boulder, Col.; London: Lynn Rienner 1993; John Simpson, Nuclear Energy and Nuclear Weapons, in: Darryl Howlett; ders. (Hrsg.) Nuclear Non-Proliferation: A Reference Handbook. Harlow: Longman 1992, S. 29-36.

4 Vgl. zum nordkoreanischen Nuklearprogramm Alexandre Y. Mansourov, The Origins, Evolution and Current Politics of the North Korean Nuclear Program, in: NPR, Jg. 2, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1995), S. 25-38; Michael J. Mazarr, North Korea and the Bomb. A Case Study in Nonproliferation. New York: St. Martin's Press 1995, S. 18-19; Leonard Spector; Jacquelin Smith, Nuclear Ambitions. The Spread of Nuclear Weapons. 1989-1990. Cranegie Endowment for International Peace. Boulder u. a.:

fürhte in der Folge sein Nuklearenergieprogramm weitgehend eigenständig fort. Nach dem Vorbild der sowjetischen Anlage in Dubna entstand in Jongbjon Anfang der sechziger Jahre ein schwer bewachter Nuklearkomplex, 90 km nördlich der Hauptstadt. Die UdSSR lieferte im August 1965 eine kleine kritische Anordnung (0,1 thermische Megawatt, MWt), technische Ausrüstung (darunter *Hot Cells*, abgeschirmte Arbeitsbereiche mit ferngesteuerten Roboterarmen) und einen 2 MWt Forschungsreaktor, der seit 1967 in Betrieb ist.<sup>5</sup> Beide Anlagen wurden erst 1977 den Sicherungsmaßnahmen der IAEO unterstellt. Nordkorea trat der Agentur 1974 bei, ohne vorher den NVV unterzeichnet zu haben.

Ende der siebziger Jahre wurde das Programm um eine Uranmühle und Anlagen zur Herstellung und Lagerung von Brennelementen erweitert.<sup>6</sup> Bei der Erschließung der nordkoreanischen Uranminen assistierte die IAEO.<sup>7</sup> Insgesamt entstanden in Jongbjon bis zum Ende der achtziger Jahre über hundert Nuklearanlagen.<sup>8</sup> Nordkorea baute auch eigenständig Reaktoren. 1986 ging ein gasgekühlter, graphitmoderierter Forschungsreaktor (5 MWe<sup>9</sup>) in Betrieb. Mit der gleichen, veralteten, aber erprobten Technologie wurde 1984 südlich von Yongdon mit dem Bau eines Leistungsreaktors mit 50 MWe in Taechon nordwestlich von Jongbjon begonnen (die Fertigstellung war für 1995 geplant). Wenige Jahre später folgte der Bau eines weiteren Reaktors mit 200 MWe, (Fertigstellung 1996 geplant).<sup>10</sup> Die beiden Bauprojekte wurden nach dem Rahmenabkommen Nordkoreas mit den USA vom Oktober 1994 stillgelegt. Mit

---

Westview 1990, S. 117-147 sowie ACR 1991, S. 457.E.1f. Vgl. zum Verlauf der Proliferationskrise um Nordkorea Sebastian *Harnisch*; Hanns W. *Maull*, Kernwaffen in Nordkorea. Regionale Stabilität und Krisenmanagement durch das Genfer Rahmenabkommen. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin. Bonn: Europa Union Verlag 2000; Brooke *Milton*; Gaurav *Kampani*, North Korean Nuclear Developments: An Updated Chronology. 1947-1999 und IAEA-North Korea: Nuclear Safeguards and Inspections, 1977-1989, Center for Nonproliferation Studies. Monterey Institute for International Studies (<http://cns.miis.edu/research/korea/nuc/chr94.htm> bzw. [/iaea7789.htm](http://iaea7789.htm)). Der Autor verdankt wichtige Hinweise Katja *Frank*, Das Nordkoreanische Atomwaffenprogramm und das Nichtverbreitungsregime: Regimestabilität unter Streßbedingungen, Diplomarbeit Gesellschaftswissenschaften, Johann Wolfgang Goethe Universität, Frankfurt a. M., Mai 1996.

- 5 In dem Reaktor wurden Isotope für Wissenschaft, Industrie und Medizin produziert. Nordkoreanische Ingenieure erhöhten die Leistung des Reaktors später ohne sowjetische Hilfe auf 8 MWt.
- 6 Nordkorea schloss ein *Safeguards*-Abkommen des Typs INFCIRC/66 ab, das meist Bedingung für die Lieferung von Nukleargütern ist. Das Abkommen für NVV-Mitglieder ist INFCIRC/155, seine Sicherungsmaßnahmen werden auf den gesamten Brennstoffkreislauf angewandt (*Full Scope Safeguards*).
- 7 Vgl. Andrew *Mack*, North Korea and the Bomb, in: *Foreign Policy*, Nr. 83 (Sommer 1991), S. 87-104 (88).
- 8 *Mansurov* zitiert Interviews mit sowjetischen Geheimdienstbeamten, nach denen Kim Il-sung die nordkoreanische Armee, das Ministerium für öffentliche Sicherheit und die Akademie der Wissenschaften Ende der siebziger Jahre damit beauftragte, das Nuklearprogramm so auszubauen, dass es die für den Bau einer Nuklearwaffe benötigte Infrastruktur bereitstellte. *Mansurov*, *The Origins, Evolution and Current Politics of the North Korean Nuclear Program*, S. 26f.
- 9 MWe, Megawatt elektrisch.
- 10 Die Klassifikation gemäß der Stromleistung (MWe) der Reaktoren folgt den koreanischen Angaben und ist in der Literatur verbreitet. David *Albright*; Frans *Berkhout*; William *Walker* verstehen dieses Bezeichnung aber als Ablenkung: Für Schätzungen des Plutoniumertrages im angebrannten Brennstoff ist die Wärmeleistung der Reaktoren ausschlaggebend, nicht die Stromerzeugung. Die Reaktoren leisten nach dieser alternativen Klassifikation 20-30 MWt, 200 MWt und 6-800 MWt. Vgl. *Plutonium and Highly Enriched Uranium. World Inventories, Capabilities, Policies*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press 1997, S. 284.

Russland war außerdem die Lieferung von drei Leistungsreaktoren von je 635 MWe vereinbart worden, die in Sinp'o an der Ostküste Nordkoreas entstehen sollten. Berichten zufolge arbeiteten im nordkoreanischen Nuklearprogramm zu Beginn der neunziger Jahre 150 promovierte Wissenschaftler und 2.400 andere Nuklearspezialisten.<sup>11</sup> Die Entscheidung der nordkoreanischen Führung für die Gas-Graphit-Technologie deutet auf den Wunsch hin, von ausländischen Brennstoffquellen unabhängig zu sein.<sup>12</sup>

Der 5 MWe-Reaktor war nicht zuletzt deswegen verdächtig, weil er für Forschungszwecke zu groß war. Andere Staaten mit Proliferationsabsicht – Indien und Israel - hatten Reaktoren mit ähnlichem Energieausstoß in der Frühphase ihrer Nuklearwaffenprogramme benutzt.<sup>13</sup> Die Gas-Graphit-Reaktortechnik war aber nicht nur die günstigste Technologie für ein eigenständiges Nuklearprogramm, sondern auch der einfachste Weg, um an waffengrädiges Material zu gelangen. Nuklearwaffen können einen Kern aus Plutonium oder HEU haben. Zur Herstellung von HEU werden aber große und energieintensive Anreicherungsanlagen benötigt, die sich sehr schwer vor ausländischer Satellitenbeobachtung verbergen lassen. Es ist kostengünstiger, aus den Brennstäben Plutonium durch Abtrennung (Wiederaufbereitung) zu gewinnen.

Die Wiederaufbereitung von Plutonium aus abgebrannten Brennelementen ist der nächste Schritt auf diesem Weg zur Nuklearwaffe. Aus diesem Grund konzentrierten die IAEO-Inspektoren ihr Interesse auf ein Gebäude in Jongbjon. Die von Nordkorea als ‚radiochemisches Labor‘ bei der IAEO angemeldete Anlage sollte der Erforschung von Abtrennungstechnologien dienen, doch konnten in ihr auch Brennstäbe wiederaufbereitet werden. Mit ihrer Größe von 200 mal 22 Metern und mehreren Stockwerken, war sie die zweitgrößte Anlage dieser Art nach der Wiederaufbereitungsanlage in Hanford, USA.

Die vermutete Wiederaufbereitungsanlage war noch kein Beweis für ein geheimes Atomwaffenprogramm in Nordkorea. Eher war es der Umstand, dass die eigenständig entwickelten Reaktoren, anders als importierte Anlagen, keinen Inspektionen der IAEO unterliegen würden, der die Proliferationsexperten in Washington alarmierte. In diesem Zusammenhang war es beunruhigend, dass Nordkorea erst 1985 und unter Druck der

---

11 Vgl. Tai Sung An, The Rise and Decline of North Korea's Nuclear Weapons Program, in: Korea and World Affairs, Jg. 16, Nr. 4 (Winter 1992), S. 670-684; Mansurov, The Origins, Evolution and Current Politics of the North Korean Nuclear Program, S. 27.

12 Vgl. Matthias Dembinski, Testfall Nordkorea. Die Wirksamkeit des verbesserten IAEO-Safeguard-Systems. SWP (SWP-IP 2849). Ebenhausen, Juli 1994, S. 24. Ein Reaktor, der als Moderator Graphit verwendet, kann mit Natururan betrieben werden, das in Nordkorea vorkommt. Anders als bei Leichtwasserreaktoren muss für den Betrieb einer derartigen Anlage keine Urananreicherung für die Produktion von niedrig angereichertem Uran für die Brennelemente vorgeschaltet werden. Auch müssen keine LEU-Brennelemente aus dem Ausland importiert werden. (*Lowly Enriched Uranium*, LEU). LEU ist eine Urangemisch mit einem Anteil von 3 % und mehr des spaltbaren Uranisotopes Uran 235. Ab einem Anteil von mindestens 20 % von U<sub>235</sub> im Urangemisch spricht man von HEU (*Highly Enriched Uranium*). Der Moderator bremst die schnellen Neutronen aus dem Zerfallsprozess im Reaktor ab und ermöglicht so die Kettenreaktion. Moderatoren können auch Leichtes (=normales) Wasser, Beryllium oder Schwerwasser sein. Bei Schwerem Wasser ersetzt das Wasserstoffisotop Deuterium den Wasserstoffanteil. Die Herstellung von Schwerwasser ist aufwendig. Graphit, eine Form des Kohlenstoffs, ist leichter zugänglich als andere Moderatoren. Vgl. Gardner, Nuclear Nonproliferation, S. 25-35.

13 Vgl. Leonard Spector, Jacquelin Smith, North Korea. The Next Nuclear Nightmare?, in: ACT, Jg. 21, Nr. 2 (März 1991), S. 8-14 (9); ACR 1992, S. 457.E.2.

UdSSR dem Nichtverbreitungsvertrag beigetreten war und bis zu Beginn der neunziger Jahre den Abschluss eines Inspektionsabkommens mit der Wiener Agentur hinausgezögert hatte (vgl. Abschnitt II.2.2.1).

Weitere Verdachtsmomente ergaben sich angesichts der Aufrüstung Nordkoreas mit Trägersystemen. Seit Ende der sechziger Jahre besitzt Nordkorea Raketentechnologie, die zunächst importiert und später eigenständig entwickelt wurde. Ein Programm zum Nachbau sowjetischer Frog-5 Raketen (Flugweite 50-70 km) wurde abgebrochen, als Pjöngjang Ende der siebziger Jahre mit Ägypten ein Abkommen über die Lieferung von Scud B-Raketen abschloss und sein Raketenprogramm auf diesen Typ umstellte. Nordkorea verkaufte die taktischen Scud B in den achtziger Jahren an den Iran weiter und baute mit Hilfe der so gewonnenen Devisen sein Programm für ballistische Raketen aus. Heute verfügt die Volksrepublik nicht nur über eine modifizierte Scud-Rakete mit geschätzter Flugweite von 520-780 km, sondern produziert seit 1991 jährlich ca. 100 Stück der sowjetischen Scud C, die sie an Iran und Syrien liefert. Eine auf diesem Typ basierende, eigenständig konstruierte No-Dong-1, die im Mai 1993 getestet wurde, soll eine Flugweite von 1.000 bis 1.300 km erreichen. Folgemodelle No-Dong-2 und -3 mit größeren Flugweiten sind in der Planung, die No-Dong-3 wird einen Nuklearsprengkopf tragen können.<sup>14</sup> Mit der Taep-Dong-1 und -2 bemüht sich Nordkorea um die Entwicklung interkontinentaler Langstreckenraketen. Am 31. August 1998 unternahm Nordkorea einen Raketentest mit einer Taep-dong Rakete, die den japanischen Luftraum überflog.<sup>15</sup> Neben den ballistischen Raketen stehen der nordkoreanischen Luftwaffe noch Kampfbomber, sowjetische MIG-21, -23 und -29, als potentielle Trägersysteme für Nuklearwaffen zur Verfügung.<sup>16</sup> Nordkorea versuchte also, eine Langstreckenkapazität aufzubauen, mit der es zu einem späteren Zeitpunkt auch das Territorium der USA hätte erreichen können.

Ab 1989 tauchten immer mehr Hinweise auf ein Nuklearwaffenprogramm in Nordkorea auf, die allerdings schwer zu verifizieren waren. Südkoreanische Zeitungen berichteten von US-Satellitenaufnahmen, auf denen die große Wiederaufbereitungsanlage in Jongbjon zu erkennen war. Auch habe Nordkorea in der

---

14 Vgl. Michael *Ertman*, North Korean Arms Capabilities and Implications. Nuclear Chemical and Ballistic Missiles, in: Korea and World Affairs, Jg. 17, Nr. 4 (Winter 1993), S. 605-626; Greg J. *Geradi*; James A. *Plotts*, An Annotated Chronology of DPRK Missile Trade and Developments, in: NPR, Jg. 2, Nr. 1 (Herbst 1994), S. 66-98 sowie David *Wright*; Timur *Kadyshev*, The North Korean Missile Program: How Advanced is it?, in: ACT, Jg. 24, Nr. 3 (April 1994), S. 9-12.

15 Pjöngjang bezeichnete dies als fehlgeschlagenen Versuch, einen Satelliten zu plazieren. Der CIA-Direktor George Tenet warnte bei einer Sentasanhörung im Februar 1999, dass die zweistufige Teap-Dong-2 in der Lage sei, leichte Ladungen bis in das Kernland der USA zu schießen, zit. nach NPR, Jg. 6, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1999), S. 145. Vgl. Markus *Tidten*, Nordkoreas Satellitentest. Eine Leuchtrakete für Japans Sicherheitspolitik. SWP, Forschungsinstitut für Int. Politik und Sicherheit (SWP-AP 3082). Ebenhausen, Oktober 1998, und North Korea's Anniversary fireworks, in: Strategic Comments, Jg. 4, Nr. 8 (Oktober 1998) (o. S.). Nordkorea setzt ausdrücklich das Programm für Langstreckenraketen fort, im Sommer 1999 wuchs in der Region die Angst vor einem neuen Testflug. Vgl. The DPRK Report, No. 19 (July-August 1999). Northeast Asia Peace and Security Network (NAPSNET) Special Report. [ftp://ftp.nautilus.org/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report19.txt](ftp://ftp.nautilus.org/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report19.txt), 6.9.99).

16 Vgl. The Military Balance 1998/99. International Institute for Strategic Studies. London: Oxford University Press 1998, S. 186.

Nähe der Anlage ein Testgelände für hochempfindliche Explosivstoffe errichtet.<sup>17</sup> Im März 1991 berichtete ein Überläufer, ein Beamter aus der nordkoreanischen Botschaft im Kongo, von unterirdischen Anlagen westlich von Jongbjon. Der Nordkoreaner bestätigte die Existenz der Wiederaufbereitungsanlage. Ein Parteisekretär der nordkoreanischen Arbeiterpartei kündigte bei einem Besuch im August 1991 in Peking an, dass Nordkorea Nuklearwaffen entwickeln werde, um nicht mit amerikanischer Militärgewalt zu einer Vereinigung mit dem Süden gezwungen zu werden.<sup>18</sup> Im Frühjahr 1992 zitierten russische Zeitungen einen Bericht des KGB, nach dem Nordkorea schon 1990 einen nuklearen Sprengsatz gebaut habe. Im April wurde im russischen Fernsehen behauptet, dass Nordkorea 56 kg Plutonium aus abgerüsteten Sprengköpfen aus Russland herausgeschmuggelt habe. Keiner dieser Berichte wurde von anderen Quellen bestätigt, bis auf die Aussage des übergelaufenen Botschaftsbeamten über die unterirdischen Anlagen, auf die auch französische Satellitenaufnahmen hinwiesen.<sup>19</sup>

Die Kombination aus schwer zu bestätigenden Einzelberichten und Geheimdienstinformationen nährte in Washington den Proliferationsverdacht gegen Nordkorea. In der US-Regierung wurde im Sommer 1991 nicht mehr darüber diskutiert, *ob* die Volksrepublik an einem Nuklearwaffenprogramm arbeite, sondern darüber, *wie weit* dieses schon fortgeschritten sei. Die Schätzungen lagen weit auseinander.<sup>20</sup> Während man im Pentagon davon ausging, dass Nordkorea drei bis fünf Jahren benötigen würde, bis es Atomwaffen herstellen konnte, wollte man sich im Außen- und Energieministerium dieser pessimistischen Einschätzung nicht anschließen. Unklar war aber, ob Nordkorea bereits Plutonium hatte gewinnen können, und wie viel es davon schon angesammelt hatte.

## 2.1.2 Motive für den Bau der Bombe

Über die Motive hinter dem nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramm kann nur spekuliert werden. Ein wichtiger historischer Bezugspunkt ist der Koreakrieg (1950-53), in dessen Verlauf die USA mehrfach den Abwurf einer Atombombe androhten und aus ihrer nuklearen Übermacht diplomatische Vorteile zogen. Wenn auch keine Nuklearwaffen gegen Nordkorea eingesetzt wurden, trug diese nukleare Drohkulisse

---

17 Vgl. ACR 1990, S. 457.B.38.

18 Vgl. ACR 1991, S. 457.B.60f; 63.

19 Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 5, Nr. 18 (Sommer 1992), S. 9; ACR 1991, S. 457.B.70f.

20 Vgl. Mack, North Korea and the Bomb, S. 89f. Im Februar 1992 sagte CIA-Direktor Robert M. Gates vor dem US-Kongress aus, Nordkorea habe möglicherweise Plutonium für Nuklearwaffen versteckt. Pjôngjang habe eine Täuschungsabsicht über seine Nuklearanlagen und sei nur noch „a few months to a few years“ von der Bombe entfernt. Gates' Äußerungen wurde vom State Department widersprochen. Vgl. Mazarr, North Korea and the Bomb, S. 72f, Gates Warns of North Korean Nuclear Program, in: ACT, Jg. 23, Nr. 1 (Januar/Februar 1993), S. 31; ACR 1992, S. 457. B.98. Vor der Proliferationsgefahr in Nordkorea warnte auch Gates' Nachfolger James Woolsey bei einer Senatsanhörung am 24.2.1993. Seine Einschätzungen deckten sich mit einem Februar-Bericht des russischen Auslandsgeheimdienstes Foreign Intelligence Service (FIS). Woolsey schloss die Möglichkeit ein, dass Nordkorea bereits Spaltmaterial für eine Nuklearwaffe gewonnen habe. Der FIS-Report konstatierte, dass Nordkorea zu diesem Zeitpunkt noch keine Atomwaffe besitze. Vgl. Jon Brook Wolfsthal, U.S., Russian Intelligence Agencies Offer Proliferation Assessment, in: ACT, Jg. 23, Nr. 2 (März 1993), S. 21, 25; ACR 1993, S. 457.B.136.

vermutlich doch zum beschleunigten Abschluss eines Waffenstillstandsabkommens bei.<sup>21</sup> Es ist anzunehmen, dass diese nukleare Bedrohung bzw. der nukleare Schutzschirm, den die USA später über Südkorea ausdehnten, ein wichtiger Ansporn für die Proliferationsentscheidung in Pjöngjang war.<sup>22</sup> Sicher dürfte Pjöngjang das Ziel verfolgt haben, die nukleare Drohung seitens der USA abzuwehren. Eine nordkoreanische Atomstreitmacht hätte die USA vom Nukleareinsatz abschrecken und so den amerikanischen Nuklearschirm über Südkorea schon im Vorfeld einer manifesten Konfrontation unglaubwürdig machen können.

Ein anderer Anstoß für die Proliferation in Nordkorea kann Mitte der siebziger Jahre die Erkenntnis gewesen sein, dass Südkorea im Begriff war, selbst Nuklearwaffen zu entwickeln. Im Juni 1975, anlässlich des Rückzugs der Amerikaner aus Vietnam, sagte der südkoreanische Präsident Park, dass sein Land eigene Nuklearwaffen entwickeln werde, falls der amerikanische Schutzschirm wegfallen sollte. Südkorea war zu diesem Zeitpunkt durchaus in der Lage, Nuklearwaffen mit einem einfachen Design herzustellen. Den Südkoreanern fehlte lediglich das waffengrädige Material hierzu. Amerikanisches Eingreifen verhinderte 1975 die Lieferung einer französischen Wiederaufbereitungsanlage, mit der Südkorea jährlich 200 t Plutonium hätte gewinnen können.<sup>23</sup> Die Proliferationsbemühungen des Südens müssen der nordkoreanischen Regierung um Kim Il-sung als bedrohlich erschienen sein.<sup>24</sup> Auch hätte Nordkorea durch eine Nuklearstreitmacht gegenüber der konventionellen Übermacht, die sich der Süden seit den achtziger Jahren zulegte, die militärische Parität zurückgewinnen können. Die günstigeren Kosten eines kleinen Nukleararsenals gegenüber einer teuren konventionellen Aufrüstung mit militärischer Hochtechnologie könnten in Pjöngjang für die nukleare Option gesprochen haben.

Darüber hinaus machte sich Nordkorea durch diesen Schritt auch von Moskau und Peking unabhängig. Die Sowjetunion beendete Ende der achtziger Jahre ihre Waffenlieferungen an die DPRK und bemühte sich um bessere Beziehungen zu Südkorea. Bei einem Besuch des sowjetischen Außenministers Eduard Schewardnadse in Nordkorea im September 1990 drohten die Nordkoreaner mit der Entwicklung von Nuklearwaffen, falls

---

21 Zu den nuklearen Drohungen der USA im Koreakrieg vgl. Roger *Dingman*, *Atomic Diplomacy During the Korean War*, in: *IS*, Jg. 13, Nr. 3 (Winter 1988/ 89), S. 50-91; Rosemary J. *Foot*, *Nuclear Coercion and the Ending of the Korean Conflict*, in: ebd., S. 92-112; *Mansurov*, *The Origins, Evolution and Current Politics of the North Korean Nuclear Program*, S. 28f. *Mansurov* führt auch an, welchen Eindruck die amerikanischen Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki und die Kapitulation Japans auf den Freiheitskämpfer Kim-Il Sung gehabt haben dürfte, der jahrelang erfolglos gegen die japanischen Kolonialtruppen in Korea gekämpft hatte.

22 Daraus ergibt sich jedoch nicht zwingend, dass bereits die ersten Schritte des Nuklearprogramms in der DPRK in den fünfziger Jahren auf die Entwicklung von Nuklearwaffen gerichtet waren, wie *Mazarr* schließt, *North Korea and the Bomb*, S. 17.

23 Vgl. Mitchell *Reiss*, *Without the Bomb. The Politics of Nuclear Nonproliferation*. New York; Guildford: Columbia University Press 1988, S. 78-108; ACR 1991, S. 457.B.63-66.

24 „Apparently, it was there and then that the DPRK nuclear scientists began to work on an indigenous nuclear fuel enrichment technology, a design for a nuclear device and potential nuclear weapon delivery systems.“ *Mansurov*, *The Origins, Evolution and Current Politics of the North Korean Nuclear Program*, S. 24, Zitat S. 26. Vgl. auch *Spector; Smith*, *Nuclear Ambitions*, S. 123.

Russland diplomatische Beziehungen zu Südkorea aufnehmen würde. Die Regierung in Moskau tat dies wenige Wochen später. Auch China näherte sich an Südkorea an.<sup>25</sup>

Nordkorea konnte sich aber von einem Nuklearwaffenerwerb auch indirekte Vorteile erhoffen. Verschiedene Ziele ließen sich mit der Proliferationsdrohung leichter erreichen, z. B. die Aufnahme hochrangiger Gespräche mit den USA oder die Erregung der Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft. Derartige Vermutungen sind aber spekulativ. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht schlüssig entschieden werden, ob Nordkorea mit seiner Proliferationsdrohung von Anfang an nur größere Verhandlungsspielräume und materielle Vorteile erreichen wollte<sup>26</sup>, oder ob es durch die Verzögerungen von 1993 und 1994 nur Zeit für den Bombenbau gewinnen und gleichzeitig Konzessionen von den USA erkaufen wollte.<sup>27</sup> Eine größere Aufmerksamkeit hätte Nordkorea auch durch einen Bluff erreichen können, indem es ein technisch noch nicht ausgereiftes Nuklearwaffenprogramm durch übertriebene Geheimhaltung gefährlicher erscheinen ließ, als es tatsächlich war.

### 2.1.3 Sicherheitspolitische Implikationen

Auch ein kleines Nuklearwaffenarsenal in Nordkorea würde die Stabilität in der konfliktträchtigen Region Ostasien gefährden. Südkorea wäre am ehesten von einer nuklearen Proliferation in Nordkorea betroffen. Die Gefahr läge weniger in einer direkten Nukleardrohung aus Nordkorea, etwa um die Vereinigung zu erzwingen, oder gar in einem Angriff mit Atomwaffen, als Befreiungsschlag eines bedrängten Regimes, als vielmehr in den Auswirkungen nordkoreanischer Nuklearwaffen auf die strategische Situation zwischen den beiden koreanischen Staaten. Für die nordkoreanischen Strategen wäre eine Invasion in Südkorea mit konventionellen Streitkräften attraktiver, wenn die technologische Überlegenheit der südkoreanischen Streitkräfte durch Nuklearwaffen auf Seiten der DPRK ausgeglichen würden. Südkorea war dem Norden in der Qualität der Waffen- und Kommandosysteme überlegen, obwohl es kleinere Streitkräfte als der Bruderstaat unterhielt und der Verteidigungsanteil am Bruttoinlandsprodukt geringer war. Nuklearwaffen in den Händen Pjöngjangs hätten die Sicherheitspolitiker in Seoul zu erhöhter Alarmbereitschaft und womöglich zur weiteren konventionellen Aufrüstung genötigt. Dies hätte den Entspannungsprozess zwischen den beiden Staaten und möglicherweise die Demokratisierung in Südkorea gefährdet.<sup>28</sup>

---

25 Vgl. *Han*, Nuclear Disarmament and Non-Proliferation in Northeast Asia, S. 31; *Mack*, North Korea and the Bomb, S. 89; *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 55f. sowie Peter J. *Opitz*, Allianzen im Wandel: Die Politik Pekings und Moskaus gegenüber der koreanischen Halbinsel, in: Außenpolitik, Jg. 41, Nr. 3 (3. Quartal 1990), S. 247-257.

26 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 18.

27 Vgl. Han Shik *Park*, North Korea's Bomb, in: Korea Observer, Jg. 25, Nr. 4 (Winter 1994), S. 501-519.

28 Vgl. Statement of Paul D. Wolfowitz, in: Tensions on the Korean Peninsula. Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, House of Representatives, 103. Congress, 1<sup>st</sup> Session, 3.11.1993. Washington D.C.: G.O.P. 1994, S. 2-6 (3); Ronald F. *Lehmann*, A North Korean Nuclear-Weapons Program: International Implications, in: Security Dialogue, Jg. 24, Nr. 3 (September 1993), S. 257-272 (268-271); *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 49f.

Ein Proliferationsrisiko, das vor allem Japan und China Anlass zur Besorgnis gab, lag darin, dass eine Vereinigung der ROK mit dem nuklear bewaffneten Norden denkbar war. Für viele Beobachter war der Zusammenbruch der DPRK nur eine Frage der Zeit. Die Wiedervereinigung unter kapitalistischem Banner, ähnlich wie in Deutschland, schien unausweichlich. Sollte Nordkorea zu diesem Zeitpunkt im Besitz von Nuklearwaffen sein, dann würde für das vereinte Land ein eigenes ‚Erbenszenario‘ entstehen: Korea würde in den Besitz eines Nuklearwaffenprogramms gelangen.<sup>29</sup>

Es ist eine weitverbreitete Sicht, dass der Nuklearwaffenverzicht der Industriestaaten Japan und Südkorea durch den nuklearen Schutzschirm der USA ermöglicht worden ist. Beide Länder sind im Besitz fortgeschrittener Nuklearenergieprogramme. Die Existenz einer Atombombe in Nordkorea könnte die amerikanische Schutzgarantie unglaubwürdig machen. Japan und Südkorea könnten sich so zu Entwicklung von Nuklearwaffen genötigt sehen. Zwar existieren antinukleare Ressentiments in der japanischen Gesellschaft. Die überdimensionierte Plutoniumwirtschaft Japans hat aber bei den benachbarten Regierungen bereits die Frage aufgeworfen, ob der Nuklearwaffenverzicht des Landes noch glaubwürdig ist.<sup>30</sup> Die Erwartung, dass Südkorea mit einer eigenen nuklearer Proliferation auf die nordkoreanische Bombe reagieren würde, wird seltener geäußert, das Land ist kein Proliferationskandidat im Wartestand mehr. Problematisch wäre für den Süden indes, dass eine solche Konstellation das Land noch stärker von der erweiterten Abschreckung durch die USA abhängig machen würde.<sup>31</sup>

China spielte bei der Behandlung der Proliferationskrise in Nordkorea die ausschlaggebende Rolle. Die UdSSR hatte durch ihre offene Südkoreapolitik und den Abbau von Hilfsleistungen an Nordkorea kaum noch Einfluss auf den kommunistischen Staat. Die Position Chinas in bezug auf das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm war ambivalent. Einerseits hatte China kein Interesse an der nuklearen Rüstung Nordkoreas, es gibt keine Hinweise auf eine Hilfestellung beim Nuklearwaffenprogramm der DPRK. China verhinderte andererseits aber Sanktionen gegen den Verbündeten, der als einer der letzten Vertreter einer kommunistischen Ideologie dem Westen trotzte. China war an einer Stabilisierung Nordkoreas unter chinesischer Federführung interessiert, befürwortete sogar dessen Öffnung. Gleichzeitig wollte Peking aber nicht

---

29 Vgl. für dieses Szenario Andrew Mack, A North East Asia Nuclear-Free Zone: Problems and Prospects, in: ders. (Hrsg.), Nuclear Policies in Northeast Asia. United Nations Institute for Disarmament Research, Genf (UNIDIR/95/16). New York; Genf: United Nations 1995, S. 97-123.

30 Vgl. Charles W. Nakleh, Addressing the Implications of the Japanese Fuel Cycle Through Transparency, in: NPR, Jg. 4, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1997), S. 83-91; Motoya Kitamura, Japan's Plutonium Program: A Proliferation Threat?, in: NPR, Jg. 3, Nr. 2 (Winter 1996), S. 1-17. Japan knüpft die Normalisierung seiner Beziehungen zu Nordkorea an Inspektionen in dem Teilstaat, vgl. Young Jeh Kim, North Korea's Nuclear Program and its Impact on Neighbouring Countries, in: Korea and World Affairs, Jg. 17, Nr. 3 (Herbst 1993), S. 478-496 (490).

31 Das Denuklearisierungsabkommen von 1992, das Anreicherung und Wiederaufbereitung verbietet (Abschn. II.2.2.1), wäre durch ein Nuklearwaffenprogramm des Nordens hinfällig. Vgl. ebd., S. 489; Taewoo Kim, South Korea's Nuclear Dilemmas, in: Korea and World Affairs, Jg. 16, Nr. 2 (Sommer 1992), S. 250-293; Seo-Hang Lee, Nuclear Proliferation in Northeast Asia: South Korean Perspective, in: Andrew Mack (Hrsg.), Nuclear Policies in Northeast Asia. UNIDIR, Genf (UNIDIR/95/16). New York; Genf: United Nations 1995, S. 181-196 sowie Andrew Mack, Potential, not Proliferation in: BAS, Jg. 53, Nr. 4 (Juli/August 1997), S. 48-53.

zulassen, dass mit Nordkorea ein Präzedenzfall für die internationale Einmischung in nationale Waffenprogramme geschaffen wurde.<sup>32</sup> China teilte aber auch mit den anderen Nachbarn Nordkoreas die Überzeugung, dass Sanktionen den unkontrollierten Kollaps Nordkoreas herbeiführen konnten. Damit waren die Risiken einer Massenflucht verbunden, auch einer verzweifelten Militäroperation des Nordens. Die chinesische Regierung vermittelte zwar einen inoffiziellen Kanal, über den ab 1987 amerikanisch-nordkoreanische Gespräche in Peking stattfanden. China wollte dem amerikanischen Einfluss auf den kommunistischen Vorposten aber Grenzen setzen. Aus einer harten Haltung der USA in der Nordkoreakrise konnten auch Spannungen zwischen Washington und Peking entstehen.<sup>33</sup>

Aus der Proliferationsdrohung in Nordkorea entstand Gefahr für die Stabilität des Nichtverbreitungsregimes. Der Verdacht gegen Nordkorea belastete die *Verzichtsnorm* und das Regime als Ganzes. Von der Nordkoreakrise ging über Jahre hinweg das Signal aus, dass ein NVV-Unterzeichnerstaat offensichtlich die Regeln des Regimes brechen konnte, ohne dafür bestraft zu werden. Mehr noch: Mit einem völkerrechtswidrigen Nuklearwaffenprogramm, selbst wenn es noch nicht einsatzfähig oder über das Entwicklungsstadium hinausgelangt war, konnten Konzessionen der Großmächte erzwungen werden, die diese ohne einen solchen Hebel niemals zugestanden hätten. Durch dieses Vorbild drohte eine Erosion der kollektiven Erwartungen, was zu einem Verlust der Gemeinschaftlichkeit der *Verzichtsnorm* führen konnte. Dies war eine katastrophale Aussicht, nur kurze Zeit vor der Verlängerungskonferenz des NVV.

Im Jahre 1992 konnte allein diese brisante Situation – und nicht nur der Nuklearwaffenerwerb Nordkoreas und die denkbare Proliferationsspirale – die *Verzichtsnorm* und andere Verhaltensregeln der Nichtverbreitung erschüttern, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes als Teil der völkerrechtlichen Grundüberzeugung der Staatengemeinschaft herausgebildet hatten. Auch wenn Nordkorea sein Atomwaffenprogramm nicht ausgebaut, sondern die Nuklearfrage lange offen gehalten hätte, hätten der Stabilität in der Region, den Beziehungen der Nuklearwaffenstaaten und dem Nichtverbreitungsregime Gefahren gedroht. Außerdem konnte Nordkorea, ohne selbst als Nuklearwaffenstaat aufzutreten, Nukleartechnologie oder -material an andere Proliferationskandidaten exportieren und für nukleare Verbreitung sorgen. Schon eine in die Länge gezogene Krisen war also riskant.<sup>34</sup>

---

32 Vgl. Banning N. *Garrett*; Bonnie S. *Glaser*, China's Perspective on Nuclear Arms Control, in: IS, Jg. 20, Nr. 3 (Winter 1995/96), S. 43-78; *Opitz*, Allianzen im Wandel, S. 256.

33 Vgl. *Lehmann*, A North Korean Nuclear-Weapons Program, S. 269; *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 50; sowie Kay *Möller*; Markus *Tidten*, Nordkorea: Radikalisierung in der Isolation. SWP (SWP-AP 2808). Ebenhausen, September 1993, S. 17-21 sowie Sharif *Shuja*, The DPRK's Nuclear Program and Policy: Continuities, Changes and Challenges, in: Korea Observer, Jg. 28, Nr. 4 (Winter 1997), S. 669-686 (676-678).

34 Vgl. Kathleen *Bailey*, North Korea: Enough Carrots, Time for the Stick, in: Comparative Strategy, Jg. 13, Nr. 3 (Juli-September 1994), S. 277-282 (280f.); Robert *Carlin*, North Korea, in: Mitchell Reiss; Robert S. Litwack (Hrsg.), Nuclear Proliferation after the Cold War (Woodrow Wilson Center Special Studies). Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press 1994, S. 129-144 (131) sowie *Geradi*; *Plotts*, An Annotated Chronology of DPRK Missile Trade and Developments, S. 68.

## 2.2 Die Krise um das Nuklearwaffenprogramm Nordkoreas

### 2.2.1 Nordkoreas Beitritt zu globalen und bilateralen Inspektionsregimen

Nordkorea hatte gegenüber dem Nichtverbreitungsregime lange eine zögerliche Haltung an den Tag gelegt und war dem Nichtverbreitungsvertrag erst 1985 und unter Druck der sowjetischen Schutzmacht beigetreten. Ein US-amerikanischer Satellit hatte 1984 bei einem Routineüberflug den Bau eines 50 MWe-Reaktors in Jongbjon entdeckt. Washington befürchtete, dass auf den eigenständig entwickelten Reaktor keine IAEO-Sicherungsmaßnahmen angewandt werden würden und bat Moskau um ‚Amtshilfe‘. Im Dezember 1985 bot die UdSSR der DPRK beim Besuch eines nordkoreanischen Parteisekretärs in Moskau die Lieferung von sowjetischen Leistungsreaktoren an und verband diese mit der Forderung, Nordkorea müsse dem NVV beitreten. Nordkoreanische Vertreter unterzeichneten den Nichtverbreitungsvertrag noch während es Besuches in Moskau (die UdSSR war Depositarstaat des NVV).<sup>35</sup> Damit war der Weg für umfassende *Safeguards* durch die IAEO frei geworden, die für NVV-Mitglieder verpflichtend sind. Die Inspektionen würden Einblicke in das Nuklearprogramm der DPRK erlauben, die den USA trotz hervorragender Geheimdiensttechniken nicht möglich waren. Die Informationsfunktion des Nichtverbreitungsregimes konnte auf Nordkorea ausgedehnt werden.

Nordkorea verzögerte allerdings den Abschluss des Abkommens über die Sicherungsmaßnahmen. Dabei konnte es einen Fehler der IAEO ausnutzen. Zunächst hatte die Wiener Agentur ein älteres Modellabkommen zur Prüfung nach Pjöngjang geschickt. Nordkorea konnte so die vorgeschriebene Frist von 18 Monaten bis zum Abschluss des Abkommens verstreichen lassen. Nachdem der richtige Entwurf im Juni 1987 zugestellt worden war, lief auch die zweite Frist Ende 1988 ohne Resultat ab. Nordkorea wollte bei den Verhandlungen mit der IAEO durchsetzen, dass die Präambel des standardisierten Abkommens ein Protest gegen die Präsenz der Amerikaner in Südkorea aufgenommen würde. Dies konnten die IAEO-Beamten nicht zugestehen.<sup>36</sup>

Die Regierung in Pjöngjang stellte weitere Bedingungen: Sie verband den Abschluss eines *Safeguards*-Abkommens mit der Forderung nach dreiseitigen Gesprächen mit Südkorea und den USA sowie mit der Bedingung, dass die USA alle in Südkorea vermuteten taktischen Atomwaffen abziehen müsse. Dem verweigerten sich die USA zunächst, denn die Volksrepublik hatte sich durch die Unterzeichnung des NVV zu den Inspektionen verpflichtet und konnte nach amerikanischer Sicht keine außervertragliche Gegenleistung für die Vertragserfüllung erwarten. Die Einhaltung der *Inspektionsnorm* durch Nordkorea sollte nach den Vorstellungen der US-Regierung nicht zur Disposition stehen.<sup>37</sup>

---

35 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 40f.

36 Vgl. *Spector; Smith*, Nuclear Ambitions, S. 126f.

37 Vgl. *Dalchoong Kim*, Die Nuklearfrage auf der koreanischen Halbinsel - Hemmschuh für Stabilität und Wohlstand, in: EA, Jg. 49, Nr. 10 (25.5.1994), S. 290-298 (291); *Jin-Hyun Paik*, Nuclear

Ab Mitte 1990 führte die US-Regierung eine ressortübergreifende Überprüfung ihrer Nordkoreapolitik durch und entschied sich für ein schrittweises Vorgehen. Dieses umfasste nun doch Konzessionen an Nordkorea. Die USA konnten dem Norden eine Gegenleistung für Inspektionen anbieten, die keine hohen politischen Kosten nach sich ziehen würde: Den Abzug der taktischen Nuklearwaffen aus Südkorea. Washington hatten hinsichtlich dieser Systeme über Jahrzehnte eine Politik des „neither confirm nor deny“ betrieben, d. h. sie hatten weder zugestanden noch abgestritten, dass taktische Nuklearwaffen in Südkorea stationiert waren. Die Systeme waren in erster Linie gegen eine sowjetische oder chinesische Aggression über das nordkoreanische Territorium gerichtet, die nach dem Ende des Kalten Krieges unwahrscheinlich geworden war. Die taktischen Nuklearwaffen in Südkorea hatten also an Bedeutung verloren.<sup>38</sup> Ab Mai 1991 signalisierte die US-Regierung Nordkorea die Bereitschaft, eine Erklärung über die Nuklearwaffenfreiheit Südkoreas abzugeben. US-Präsident George Bush kündigte im September 1991 dann im Rahmen einer weltweiten Initiative an, dass die USA alle land- und seegestützten taktischen Nuklearwaffen außerhalb der USA abziehen würden.

Südkorea und die USA versprachen außerdem, das jährliche, sehr aufwendige *Team Spirit*-Manöver für 1992 auszusetzen. Washington lieferte noch ein drittes ‚Zuckerbrot‘. Die US-Regierung stimmte direkten Gesprächen auf hoher Beamtenebene zwischen den USA und Nordkorea zu. Derartige Kontakte waren von den USA lange verweigert worden und deshalb für Nordkorea besonders prestigeträchtig. Ein Treffen fand am 22. Januar 1992 in der US-Mission bei den UN in New York statt. Es erbrachte lediglich einen Austausch von Positionen; auf Folgegespräche ließen sich die Amerikaner nicht ein.<sup>39</sup> Einerseits war die amerikanische Bereitschaft, Nordkorea zusätzliche Konzessionen für die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem NVV anzubieten, ein Zeichen von beginnender Offenheit der US-Diplomatie in dem festgefahrenen Konflikt. Andererseits erfuhr Nordkorea durch diese außervertraglichen Gegenleistungen eine Sonderbehandlung, die einer Verletzung der *Inspektionsnorm* gleichkam. Diesem Regelverstoß, an dem die USA beteiligt waren, steht eine Stärkung der Informationsfunktion des Nichtverbreitungsregimes gegenüber, denn durch die US-Politik wurde die Durchführung von IAEO-Inspektionen in Nordkorea erst möglich. Pjöngjang hatte nach dem Abzug der US-Nuklearwaffen aus Südkorea keinen Anlass mehr, den Abschluss des IAEO-Abkommens hinauszuschieben.

Die US-Regierung versuchte aber außerdem, die Regimefunktionen durch eine innerkoreanische Regelung zu ergänzen. Im Dezember 1991 unterzeichneten die beiden koreanischen Staaten ein Versöhnungsabkommen und beschlossen die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel. Dies war eine 15 Jahre alte Idee der DPRK, die ursprünglich gegen die US-Nuklearwaffen im Süden gerichtet war.<sup>40</sup> Am 8. November hatte Südkoreas

---

Conundrum. Analysis and Assessment of Two Koreas' Policy Regarding the Nuclear Issue, in: *Korea and World Affairs*, Jg. 17, Nr. 4 (Winter 1993), S. 627-647 (630).

38 Vgl. ACR 1991, S. 457.B.55, 61.

39 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 56-73.

40 Vgl. Kongdan *Oh*; Ralph C. *Hassig*, North Korea's Nuclear Program, in: Young Whan Kihl (Hrsg.) *Korea and the World. Beyond the Cold War*. Boulder u. a.: Westview 1993, S. 233-249 (241).

Präsident Roh Tae Woh den Verzicht auf Herstellung, Lagerung und Aufstellung von Nuklearwaffen in seinem Land ausgesprochen und ergänzte diesen Verzicht am 18. Dezember durch eine Erklärung, nach der keine Nuklearwaffen mehr auf südkoreanischem Boden stationiert seien. Daraufhin wurde am 20. Januar 1992 die ‚Gemeinsame Erklärung über die Denuklearisierung der Koreanischen Halbinsel‘ unterzeichnet.<sup>41</sup>

In der knappen Erklärung über die Denuklearisierung wurden der Nuklearwaffenverzicht mit den entsprechenden bilateralen Verifikationsmaßnahmen niedergelegt.

- Beide Seiten verpflichten sich, keine Nuklearwaffen zu testen, herzustellen, zu empfangen, zu besitzen, zu lagern, aufzustellen oder einzusetzen (Art. 1).
- Nuklearenergie wird nur zu friedlichen Zwecken eingesetzt (Art. 2).
- Technologien zur nuklearen Wiederaufbereitung und zur Urananreicherung sind in Korea verboten (Art. 3).
- Nord- und Südkorea dürfen gegenseitig Inspektionen an bestimmten, von jeder Seite angemeldeten Anlagen durchführen (Art. 4).
- Genaue Inspektionsprozeduren sollten später von einem *Joint Nuclear Control Committee* (JNCC) ausgehandelt werden (Art. 5).

Die USA drängten während der Vertragsverhandlungen auf zwei Punkte: Erstens sollte ein bilaterales Verfahren erarbeitet werden, bei dem die Inspektoren weitergehende Zugangsrechte haben sollten, als es bei den Sicherungsmaßnahmen der IAEO der Fall war.<sup>42</sup> Dieses bilaterale Abkommen sollte auch unangekündigte Inspektionen vorsehen. Die USA hatten die begrenzte Leistungsfähigkeit der Inspektionen der IAEO nach den Entdeckungen im Irak erkannt.<sup>43</sup> Südkorea und die USA bemühten sich im Dezember 1991 um ‚Pilotinspektionen‘ in der Anlage in Jongbjon und US-Militärbasen in Südkorea, der Norden lehnte aber ab. Ein zweiter Punkt, den Washington erst gegen den Widerstand Südkoreas durchsetzen musste, war der Verzicht auf die Wiederaufbereitung. Bei diesem Verfahren konnte Plutonium aus verbrachten Brennelementen separiert und zu bombenfähigem Material konvertiert werden. Diese Bestimmung war bemerkenswert, denn Nordkorea besaß eine Wiederaufbereitungsanlage im Aufbau. Die Entscheidung zum Verzicht auf die sensitiven Technologien fiel Südkorea schwer, weil Japan, der wichtigste wirtschaftliche Konkurrent in der Region, keinen solchen Beschränkungen unterworfen war.<sup>44</sup> Die Regierung in Seoul beugte sich allerdings dem Zeitdruck, der durch die Wiederaufbereitungsanlage in Jongbjon entstand, und stimmte dem

---

41 Vgl. Joint Declaration for a Non-Nuclear Korean Peninsula, in der umfangreichen Dokumentation in: Korea and World Affairs, Jg. 16, Nr. 2 (Frühjahr 1992), S. 123-155 (S. 149).

42 Richard Solomon, *Assistant Secretary of State* für Ostasien, berichtete am 30.10.1991 vor dem Unterkomitee des US-Senates für Auswärtige Beziehungen in Ostasien, dass die USA innerkoreanische Inspektionen einrichten wollten, die über die regulären IAEO-Sicherungsmaßnahmen hinausgingen. Für die Vertragserfüllung Nordkoreas, so Solomon, könne es aber von amerikanischer Seite keine zusätzliche Gegenleistung geben, dies würde den NVV gefährden. Diese Position widersprach aber der amerikanischen Bereitschaft, Konzessionen für den Abschluss des *Safeguards*-Abkommens zu machen. Vgl. ACR 1991, S. 457.B.71f.

43 Vgl. ACR 1991, S. 457.B.81.

44 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 65; ACR 1991, S. 457.B.83-85.

Wiederaufbereitungsverzicht zu. Südkoreanischen Einschätzungen zufolge würde die Anlage vermutlich schon im Mai 1992 fertig sein. IAEO-Inspektionen würden nicht schnell genug zustande kommen, um dort die Plutoniumproduktion von Beginn an überwachen zu können.<sup>45</sup>

Die IAEO-Inspektionen begannen allerdings eher als erwartet. Am 30. Januar 1992 paraphierten der stellvertretende Nuklearenergieminister Nordkoreas und der IAEO-Generaldirektor Hans Blix in Wien das *Safeguards*-Abkommen.<sup>46</sup> Auf dem Gouverneursratstreffen der IAEO Ende Februar riefen die meisten Vertreter Nordkorea zur sofortigen Ratifikation des Abkommens auf. Die Delegierten aus Südkorea, Frankreich, Argentinien und Japan warnten Nordkorea, dass, falls das Abkommen nicht bis Juni 1992 ratifiziert sei, die Angelegenheit an den UN-Sicherheitsrat weitergegeben würde, um Inspektionen zu erzwingen. Nordkoreas Ratifikation am 9. April 1992 und die zügige Meldung seiner Nuklearanlagen ermöglichten den Beginn der IAEO-Inspektionen aber schon im Mai.<sup>47</sup>

Die Gespräche über innerkoreanische Inspektionen, die Südkorea mit dem Norden führte, blieben dagegen erfolglos. Das JNCC begann Arbeit im Frühjahr 1992 mit seiner Arbeit, aber die Verhandlungen waren von Beginn schwierig. Bis Mitte Juni 1992 hätten beide Seiten mit Inspektionen beginnen sollen. Eine Einigung über Durchführungsprotokolle wurde jedoch nicht erzielt. Seoul, mit Unterstützung aus Washington, drängte auf ein strenges Inspektionsregime, das auch Inspektionen mit nur einer Anmeldefrist von 48 Stunden in nordkoreanischen Militäranlagen erlauben sollte. Die USA bemühten sich darum, dass amerikanische Teilnehmer bei den Inspektionen zugelassen wurden.<sup>48</sup> All diesen Forderungen verweigerte sich Nordkorea beharrlich. Pjöngjang lehnte sogar bilaterale Inspektionen mit dem Hinweis auf die bereits angelaufenen Sicherungsmaßnahmen der IAEO ab. Die nordkoreanischen Unterhändler schoben statt dessen die Forderung nach, dass auch US-amerikanische Anlagen in Südkorea in das Inspektionsregime einbezogen werden sollten, um den Abzug der taktischen Nuklearwaffen zu verifizieren. Als die USA und Südkorea mit der Planung des *Team Spirit*-Manövers für 1993 begannen, geriet die Manöverfrage auf die Agenda der Kommission und führte im Winter 1992 zum Zusammenbruch der Verhandlungen.<sup>49</sup> Die US-Diplomatie musste damit vorerst eines der beiden Verifikationsinstrumente verloren geben, mit denen spezifische Informationen über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm gewonnen werden sollten.

Während der Proliferationsverdacht gegen die DPRK wuchs, wies die nordkoreanische Führung jede Anschuldigung von sich und versicherte, dass ihre Nuklearanlagen ausschließlich friedlich genutzt würden. Man habe weder die Intention

---

45 Vgl. ACR 1992, S. 457.B.88.

46 Das Abkommen trug die Nummer INFCIRC/403 Ein *subsidiary agreement* zum *Safeguards*-Abkommen, mit Berichtspflichten über in der Planung befindliche Anlagen, trat am 10. Juli in Kraft, vgl. ACR 1992, S. 457.B.116.

47 Vgl. *Carlin*, North Korea, S. 140.

48 Vgl. ACR 1992, S. 457.B.89, 97.

49 Vgl. Yong-Sup *Han*, Nuclear Disarmament and Non-Proliferation in Northeast Asia. UNIDIR (Research Paper, Nr. 33, UNIDIR/95/12). New York; Genf: United Nations 1995, S. 34-37; *Oh; Hassig*, North Korea's Nuclear Program, S. 242, sowie *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 85-94.

noch die Fähigkeit zum Bau einer Atombombe, so die offizielle Position.<sup>50</sup> Die kurze Geschichte der *Safeguards* in Nordkorea bot aber wenig Anlass, diesen rhetorischen Beteuerungen Glauben zu schenken. Der NVV-Beitritt geschah unter Druck, Inspektionen wurden verschleppt und nur nach der Erfüllung von Vorbedingungen zugelassen. Und: Bei der ersten Konfrontation mit der IAEO trat Nordkorea aus dem NVV aus.

## 2.2.2 Die IAEO wird fündig: Die Krise um den Rückzug Nordkoreas aus dem NVV

Bereits Mitte April begann die DPRK damit, der IAEO Informationen über ihr Nuklearprogramm zu liefern. Am 4. Mai 1992 reichte sie eine offizielle und umfangreiche Liste mit Angaben zu ihren Nuklearanlagen ein – „...as thick as a small telephone directory.“, so IAEO-Sprecher David Kyd.<sup>51</sup> Mit dieser Liste meldete Nordkorea den kleinen Forschungsreaktor, die kritische Anordnung in Jongbjon und die unterkritische Anordnung an der Kim Il-sung-Universität an. Als größere Reaktoren wurden der 5 MWe Reaktor in Jongbjon und die im Bau befindlichen 50 bzw. 200 MWe-Anlagen aufgelistet. Für Jongbjon wurden auch eine Brennstofffabrik, zwei Uranminen, zwei Anlagen zur Produktion von Urankonzentrat und eben das ‚radiochemische Labor‘, d.h. die Wiederaufbereitungsanlage angemeldet.

Eine Woche nach der Veröffentlichung der Liste leitete Hans Blix, der Generaldirektor der IAEO, die Delegation der Agentur bei der ersten Inspektionsrunde in Nordkorea. Den IAEO-Mitarbeitern wurde freier Zugang zu allen Nuklearanlagen gewährt, die sie inspizieren wollten, nicht nur zu denen, die in der Liste gemeldet waren.<sup>52</sup> Blix und seine Delegation konnten die Baustellen der Reaktoren überfliegen, wobei Strommasten für den Anschluss ans Netz sichtbar waren, unterirdische Lagerräume und Gänge besuchen und das ‚radiochemische Labor‘ besichtigen. Wenn dieses fertiggestellt sei, so Blix vor der Presse, habe er „... no doubt that it would have been considered a reprocessing plant in our terminology.“ Die Wiederaufbereitungsanlage sei bereits zu 80 Prozent fertiggestellt und zu 40 Prozent eingerichtet.<sup>53</sup>

Die nordkoreanischen Beamten erklärten bei diesem ersten Inspektionsbesuch, dass sie seit 1975 über die Fähigkeit zur Plutoniumabtrennung verfügten. Man habe in der Wiederaufbereitungsanlage aber nur ein einziges Mal eine kleine Menge Plutonium aus

---

50 Vgl. *Han*, Nuclear Disarmament and Non-Proliferation in Northeast Asia, S. 33. Dies versichert auch Nordkoreas Premierminister Yon Hyong Muk gegenüber IAEO-Genealsekretär Hans Blix bei dessen Inspektionsbesuch in der DPRK im Mai 1992, vgl. Hans-Friedrich *Meyer*, IAEO *Safeguards* in Nordkorea: Versuch der Verifizierung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Freie Universität Berlin, Ostasien Institut (Occasional Papers Nr. 86). Berlin 1993, S. 6.

51 Zitiert nach *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 83; vgl. auch *Carlin*, North Korea, S. 140.

52 Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 5, Nr. 18 (Sommer 1992), S. 9.

53 IAEA, Press briefing by Dr. Hans Blix, Director General of the IAEA, Peking, Hotel Beijing, 16.5.1992, zit. in *Albright; Berkhout; Walker*, Plutonium and Highly Enriched Uranium, S. 284. Vgl. auch ähnliche Blix' Äußerungen in: North Korea Nuclear Program. Joint Briefing Before the Subcommittees on Arms Control, International Security and Science, Asian and Pacific Affairs and Economic Policy and Trade, Committee on International Relations, House of Representatives, 102. Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 22.7.1992. Washington D.C.: G.O.P. 1992, S. 9.

einigen Brennstäben des 5 MWe-Reaktors abgetrennt - lediglich 50 bis 100 Gramm. Dies sei im Frühjahr 1990 zu Experimentierzwecken geschehen, als die Stäbe wegen beschädigter Metallmäntel ausgetauscht werden mussten. Nordkorea verteidigte seine Forschung mit dem Hinweis auf einen geplanten Einstieg in die Technologie der Schnellen Brüterreaktoren, die Plutonium verbrennen.<sup>54</sup> Die Menge dieses Plutoniums war später Stein des Anstoßes in der Auseinandersetzung zwischen Nordkorea und der IAEA.<sup>55</sup>

Die erste Ad hoc-Inspektion der IAEA fand zwischen dem 25. Mai und dem 7. Juni 1992 statt, ihr folgten noch fünf weitere bis in den Januar 1993.<sup>56</sup> Diese verliefen nicht reibungslos, denn Nordkorea ließ nur Inspektoren aus Ländern zu, mit denen es diplomatische Beziehungen pflegte. Probleme entstanden auch, weil Nordkorea zunächst kein angemessenes System für das Spaltstoffmanagement besaß. Die Inspektoren installierten Überwachungskameras und brachten Siegel an.<sup>57</sup>

Bei ihren Ad hoc-Inspektionen deckte die IAEA 1992 Unregelmäßigkeiten in den nordkoreanischen Angaben auf. Die Menge Plutonium, die aus Brennstäben des 5 MWe-Reaktors abgetrennt worden war, war wahrscheinlich höher als von Pjöngjang angegeben, und es musste nuklearen Abfall geben, der Rückschlüsse über vergangene Wiederaufbereitungsaktivitäten erlauben würde. Die IAEA-Inspektoren hatten Proben aus dem Wiederaufbereitungsprozess genommen – durch Abstriche an den Innenseiten der *Hot Cells*, in denen das Plutonium abgetrennt wurde, und aus nuklearem Abfall. Diese wurden im IAEA-Labor in Seibersdorf, Österreich, und in anderen Laboratorien in den USA und Europa analysiert. Untersucht wurden die Anteile der Plutoniumisotope Pu<sup>239</sup>, Pu<sup>240</sup> und Pu<sup>241</sup> und anderer Isotope in den Proben, aus denen sich deren Alter und Identität bestimmen lässt. Diese Probenentnahme aus dem Umfeld der Wiederaufbereitung - *environmental sampling* - war auch für die IAEA eine neuartige

---

54 *Han*, Nuclear Disarmament and Non-Proliferation in Northeast Asia, S. 30.

55 Diese Version war bereits Anfang Mai einer Expertendelegation des Carnegie Endowment unter Leitung von Leonard Spector präsentiert worden, die Menge des gewonnenen Plutoniums wurde als „next to nothing“ beschrieben. Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 84. Vgl. auch ACR 1992, S. 457.B.104-106; IAEA Press Release 92/25 vom 15.5.1992, zit. nach ebd., S. 106.

56 Es gibt drei Arten von Inspektionen der IAEA nach dem Modellabkommen zwischen der Agentur und den NVV-Unterzeichnerstaaten (INFCIRC/153 vom Juni 1972): *Ad Hoc-Inspektionen*, mit denen die Meldung und jede gemeldete Änderung der Nuklearanlagen überprüft wird, sowie die Transfers von Nuklearmaterial (Art. 71); *Routineinspektionen*, mit denen die regulären Berichte der Staaten überprüft werden, sowie die Lagerung, Menge, Identität und Zusammensetzung des gemeldeten Materials und die Gründe für gemeldete Diskrepanzen der Materialbilanz (Art. 72) und *Sonderinspektionen*, die zur Überprüfung der *special reports* von Staaten (über Verlust von Nuklearmaterial) gedacht sind oder zur Sammlung zusätzlicher Informationen, damit die IAEA ihre Verantwortung aus dem *Safeguards*-Abkommen erfüllen kann. Sonderinspektionen finden *per definitionem* entweder außerhalb des Routineinspektionen oder an nicht im Abkommen vereinbarten Orten statt, machen aber Konsultation mit dem inspizierten Staat notwendig. Findet keine Einigung statt, oder besteht Dringlichkeit, wird der Gouverneursrat angerufen (Art. 18, 20, 21, 73 und 77). Vgl. The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the NPT, in: Howlett; Simpson (Hrsg.), Briefing Book, S. E15-26.

57 Vgl. ACR 1992, S. 457.B.118; ACR 1993, S. 457.B.123.

Inspektionsmethode und erst nach der IAE0-Mission im Irak in die Verfahrensregeln der Agentur integriert worden. Hierbei traten drei Unregelmäßigkeiten zu Tage.<sup>58</sup>

Erstens deutete der Anteil an Amerikum 241 in den Proben darauf hin, dass bei drei Gelegenheiten, 1989, 1990 und 1991 und nicht nur ein einziges Mal Plutonium abgetrennt worden war. Am<sub>241</sub> ist ein Zerfallsprodukt des Pu<sub>241</sub>, dessen Anteil mit zunehmendem Alter der Plutoniumproben steigt. Dies lässt Rückschlüsse auf den Zeitpunkt der Abtrennung zu. Zweitens erwies sich, dass die Plutoniumbestandteile in den Abstrichen, im Atommüll und in den vorhandenen Brennstäben unterschiedliche ‚Isotopen-Fingerabdrücke‘ hatten, also nicht identisch waren. Auch dies war ein Beleg dafür, dass mehr Brennstäbe ausgetauscht worden waren, als die nordkoreanischen Beamten zugegeben hatten. Drittens zeigte ein Vergleich der Proben aus dem tatsächlich abgetrennten Plutonium und dem Brennstoffmüll, dass beide nicht aus dem gleichen Wiederaufbereitungsvorgang stammen konnten. Der Zerfallsgrad im nuklearen Abfall ließ die Inspektoren darauf schließen, dass mehr Plutonium abgetrennt worden war als angegeben.

Klar war nun, dass Nordkorea mehr als die gemeldeten 50-100 Gramm Plutonium durch Wiederaufbereitung gewonnen hatte. Zwei Möglichkeiten ergaben sich aus den Ergebnissen der IAE0. Entweder waren Brennelemente aus Natururan aus dem kleinen russischen Forschungsreaktor durch das ‚radiochemische Labor‘ gegangen, oder zusätzliche Brennelemente aus dem 5 MWe-Reaktor waren entladen und wiederaufbereitet worden. Im ersten Fall hätte nur eine geringe Menge Plutonium gewonnen werden können, im zweiten einige Kilogramm. Nordkoreanische Beamte versuchten diese Anschuldigungen zu entkräften, verstrickten sich aber in Widersprüche.

Diese Ergebnisse boten ein Beispiel für die penetrierenden Inspektionsmethoden der IAE0. Die Arbeit der IAE0 ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass das Nichtverbreitungsregime seine Informationsfunktion erfüllen kann. Rückschlüsse über die Wiederaufbereitungsgeschichte von Spaltmaterial lassen sich nur aus direkt entnommenen Proben ziehen. Diese Möglichkeit haben Drittstaaten nicht, wenn sie Informationen über das Proliferationsverhalten von Schwellenländern benötigen. Die Informationsfunktion des Nichtverbreitungsregimes kann daher nicht durch die Geheimdienstquellen mächtiger Staaten ersetzt werden. Dennoch waren amerikanische Satellitenaufnahmen, die zuvor schon die Hinweise auf die Wiederaufbereitungsanlage geliefert hatten, notwendig, um die Inspektoren der Atomagentur in die richtige Richtung zu lenken.

Im Herbst 1992 legten die USA der IAE0 Satellitenaufnahmen vor, die über den Verbleib des verborgenen Plutoniums Aufschluss gaben.<sup>59</sup> Zwei Gebäude in Jongbjon erschienen den amerikanischen Beobachtern verdächtig. In der Nähe eines alten Lagers für nuklearen Abfall befand sich eine Anlage mit runden und quadratischen Öffnungen auf dem Dach, die Ähnlichkeit mit Atommüllagern sowjetischer Bauart hatte, wie sie im Irak zu finden waren. Vor dem Eintreffen der IAE0-Inspektoren waren nordkoreanische

---

58 Vgl. *Albright; Berkhout; Walker* Plutonium and Highly Enriched Uranium, S. 284-287.

59 Vgl. zu den Geheimdienstinformationen aus den USA *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 94-99; *Dembinski*, Testfall Nordkorea, S. 25, 27; William E. Jr. *Berry*, North Korea's Nuclear Program: The Clinton Administration's Response. Institute for International Security Studies, U.S. Air Force Academy, Colorado (Occasional Paper Nr. 3, Proliferation Series), März 1995, S.6.

Arbeiter dabei fotografiert worden, wie sie den älteren Teil der Anlage mit Erde abdeckten.<sup>60</sup> Das zweite Gebäude war das sogenannte ‚*Building 500*‘, 50-70 m lang und 150 m entfernt vom ‚radiochemischen Labor‘. Im Winter 1991 hatten Arbeiter, beobachtet von Satelliten, vom Labor unterirdische Gänge zum Gebäude 500 gezogen. Das Gebäude hatte ursprünglich ein Erdgeschoss, das später durch Erdaufschüttungen verborgen wurde. IAEO-Inspektoren hatten das nunmehr ‚einstöckige‘ Gebäude im September bereits besucht, bevor die Satellitenaufnahmen zur Verfügung standen, aber keine Hinweise auf ein verstecktes Stockwerk gefunden. US-Satelliten hatten auch Daten geliefert, nach denen der 5 MWe-Reaktor im Jahre 1989 für einige Zeit abgekühlt war. Ein möglicher Schluss war, dass die Anlage 75 bis 100 Tage still gelegen hatte, um Brennelemente zu entnehmen. Die Zeit hätte für den Austausch des gesamten Reaktorkerns gereicht und es möglich gemacht, mehr Plutonium abzutrennen als gemeldet worden war. 1992 und 1993 wurden variierende Schätzungen über die Menge des verborgenen Plutoniums in Nordkorea verbreitet. Eine vorsichtige Einschätzung ist, dass die DPRK genug Plutonium für eine oder eine kleine Menge von Nuklearwaffen angesammelt haben dürfte.<sup>61</sup>

Aufgrund eigener Erkenntnisse und der bereitgestellten Informationen aus den USA teilte Generaldirektor Blix Ende November einer nordkoreanischen Delegation seine Befürchtungen mit. Noch vor dem Jahreswechsel ersuchte er die DPRK informell um Sonderinspektionen, wurde jedoch abgewiesen. Ein Inspektorenteam, das sich gerade in Nordkorea aufhielt, bat mehrfach um Zugang zu den beiden verdächtigen Gebäuden, jedoch ebenfalls ohne Erfolg.<sup>62</sup> Die Regierung in Pjöngjang erklärte, die Gebäude seien Militäranlagen und fielen nicht unter das Inspektionsrecht der IAEO. Das Thema *Special Inspections* blieb aber auf der Tagesordnung. Tatsächlich hatte die IAEO dieses Instrument, das regulär in den *Safeguards*-Abkommen mit NVV-Staaten vorgesehen ist, noch nie zuvor bei solchen Anlagen angewandt, die ihre Mitgliedstaaten nicht angemeldet hatten. Nach der Erfahrung im Irak stand die Agentur aber unter Erfolgsdruck. Dies erklärt ihre Entschlossenheit, mit allen Mitteln die Erfüllung des NVV durchzusetzen. In Nordkorea sollte die Verfahrensregel der *Special Inspections* erstmals getestet werden, um eine Wiederholung der Blamage im Irak zu verhindern. Am

---

60 Vgl. David *Albright*, North Korea Drops Out, in: BAS, Jg. 49, Nr. 3 (Mai 1993), S. 9-11 (10f).

61 Für eine Plutoniumbombe werden etwa 4-6 kg des Bombenstoffes benötigt. Die Schätzungen, wie viel Plutonium Nordkorea gewonnen hat, gehen auseinander. Wichtige Größen, die für eine annähernde Bestimmung wichtig sind, sind unbekannt, etwa der Betriebsrhythmus oder der Energieertrag des 5 MWe-Reaktors. Experten sprachen nach der Entladung im Jahre 1989 von 15 kg Pu, vgl. *Dembinski*, Testfall Nordkorea, S. 27, Taewoo *Kim* zitiert südkoreanische Schätzungen von 24 kg, vgl. South Korea's Nuclear Dilemmas, S. 257. Yong-Sup *Han* zitiert einen südkoreanischen Regierungssprecher, aus dem Oktober 1992, dass Nordkorea 13 kg Plutonium zurückhalte, vgl. Ensuring North Korea's Compliance with Future South-North Nuclear Inspection Agreements, in: Korea and World Affairs, Jg. 17, Nr. 1 (Frühjahr 1993), S. 21-44 (22f.). Young Jeh *Kim*, zitiert südkoreanische Experten mit einem *worst case*-Szenario von 40 kg, vgl. North Korea's Nuclear Program: Problems and Prospects, in: Korea Observer, Jg. 25, Nr. 3 (Herbst 1994), S. 317-340 (320-323). *Albright*; *Berkhout*; *Walker* schätzen, dass bei der Entladung von 1989 6-9 kg Plutonium abgetrennt werden konnten, dass bei späteren Entladungen sogar 25-30 kg Pu anfallen konnten, vgl. Plutonium and Highly Enriched Uranium, S. 306f.

62 Teilnehmer auf nordkoreanischer Seite waren u. a. Atomminister Choe Hak Gun und Sonderbotschafter O Chang Rim, vgl. ACR 1993, S. 457.B.123, 129.

9. Februar 1993 verlangte Hans Blix von Nordkorea Sonderinspektionen an den beiden verdächtigen Gebäuden.

Nordkorea lehnte diese ab. Atomminister Choe reiste kurz darauf nach Wien zu Konsultationen mit der IAEA. Choe betonte, die Ungereimtheiten, die der IAEA aufgefallen waren, seien Missverständnisse gewesen, und drohte damit, aus der IAEA auszutreten, wenn diese auf den Sonderinspektionen bestünde. Auf dem IAEA-Gouverneursrat im Februar 1993 geriet Nordkorea weiter in die Defensive, als die USA allen Delegierten Satellitenfotos von Jongbjon präsentierten. Anwesend war auch die nordkoreanische Delegation.<sup>63</sup> Der Gouverneursrat verabschiedete eine Resolution, in der Nordkorea aufgefordert wurde, die Sonderinspektionen zuzulassen.<sup>64</sup>

Nordkorea reagierte unerwartet scharf auf die Anschuldigungen. Kim Il-sung verhängte am 9. März 1993 das Kriegsrecht. Am 12. März kündigte das Land seinen Rückzug vom NVV an. Dies war eine Premiere in der Geschichte des NVV. Pjöngjang begründete den Schritt mit dem *Team Spirit*-Manöver und mit der Parteilichkeit der IAEA, die sich auf die Seite der Amerikaner geschlagen habe. Der Austritt der DPRK wurde erst nach einer regulären Meldefrist von 90 Tagen rechtskräftig, die am 12. Juni auslaufen würde.<sup>65</sup> Der Rückzug war möglicherweise nur eine dramatische Geste, denn wenige Tage später stellte der nordkoreanische Botschafter bei den UN-Organen in Genf polemisch Bedingungen für die Rückkehr Nordkoreas in den NVV auf. Die IAEA dürfe nicht weiter den USA gehorchen, und das IAEA Sekretariat müsse endlich gerecht operieren.<sup>66</sup>

Die IAEA folgte jetzt den vorgegebenen Verfahrensregeln zur Durchsetzung der *Inspektionsnorm*. Blix berief eine Sondersitzung des Gouverneursrates ein, dieser forderte Nordkorea am 18. März auf, die Sonderinspektionen zuzulassen. Der nordkoreanische Vertreter bot nur temporäre Inspektionen an den Nuklearanlagen, nicht aber an den beiden verdächtigen Gebäuden an. Das konnte der IAEA nicht genügen. Der Gouverneursrat stellte am 1. April 1993 fest, dass die DPRK das *Safeguards*-Abkommen nicht mehr erfüllte und dass die Agentur nicht sicher feststellen könne, dass kein Spaltmaterial aus dem Brennstoffkreislauf abgezweigt worden sei. Dies war die Bestätigung der nordkoreanischen Vertragsverletzung. Der Rat verwies die Angelegenheit an den UN-Sicherheitsrat. Generaldirektor Blix unterrichtete den Präsidenten des Sicherheitsrates am 7. April 1993 mit mündlichem und schriftlichen Bericht.<sup>67</sup>

---

63 Die US-Regierung hatte lange mit der CIA über die Offenlegung dieser Fotos debattiert. Langley wollten die Bilder zurückhalten bzw. unscharfe Kopien vorlegen, um keine Rückschlüsse über ihre Quellen zuzulassen. Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 97f; ACR 1993, S. 457.B135.

64 Vgl. ACR 1993, S. 457.B136.

65 *Mazarr* listet verschiedene Motive Nordkoreas für die harte Reaktion auf. Möglicherweise war Nordkorea bei einem Regelbruch ertappt worden, oder er hoffte, Konzessionen von den USA zu erlangen. Möglich war auch, dass sich die Führung eine Machtkonsolidierung von dem außenpolitischen Konflikt versprach. Der Tod des Staatschefs Kim Il-sung stand bevor, vgl. North Korea and the Bomb, S.105-106. Vgl. auch Jon Brook *Wolfsthal*, North Korea Threatens Withdrawal From Non-Proliferation Treaty, in: ACT, Jg. 23, Nr. 3 (April 1993), S. 22; North Korea at the Crossroads: Nuclear Renegade or Regional Partner. Protokoll einer Pressekonferenz der Arms Control Association, Washington, 6.4.1993, in: ACT, Jg. 23, Nr. 4 (Mai 1993), S. 3-9.

66 Vgl. ACR 1993, S. 457.B.141.

Die USA bemühten sich zusammen mit anderen relevanten Akteuren um eine koordinierte und ausgewogene Reaktion, die Nordkorea den Weg zurück in den NVV ebnen sollte. Nach einem Treffen von *Assistant Secretary of State* Robert Gallucci mit russischen und englischen Vertretern in New York stellten die drei NVV-Depositarstaaten Nordkoreas Gründe für den Austritt aus dem NVV in Frage. US-Vertreter sprachen auch mit den Regierungen in Tokio und Seoul. Washington stimmte Ende April sogar Konsultationen auf höchster Beamtenebene mit Nordkorea zu, die durch den inoffiziellen Kanal in Peking vorbereitet wurden.<sup>68</sup>

Bei den Vereinten Nationen drängten die US-Unterhändler die chinesische Delegation, einer Resolution des UN-Sicherheitsrates mit Sanktionsdrohungen zuzustimmen. China, dessen Beteiligung wegen seiner Grenze zu Nordkorea unabdingbar für jede Blockade war, stellte sich früh gegen jede Strafmaßnahme. Peking sorgte sich auch um die Stabilität auf der Halbinsel, die durch die Kriegs- und Migrationsgefahr in Folge eines wirtschaftlichen Zusammenbruches des nördlichen Teilstaates in Gefahr geraten würde. Diese Unsicherheiten machten Wirtschaftssanktionen für alle Nachbarländer Nordkoreas zu einem zweischneidigen Schwert. Erwartungsgemäß blieb die Strafanndrohung des Sicherheitsrates aus. In der Resolution 825 vom 11. Mai, der ersten nach Nordkoreas NVV-Austritt, stellten die Sicherheitsratsstaaten zwar den Bruch des Vertrages fest. Im operativen Teil wurde die DPRK aber nur aufgerufen, ihre Entscheidung zu überdenken. Von Sanktionen oder einer entsprechenden Drohung war keine Rede. Die Resolution wurde mit 13 Stimmen angenommen, China und Pakistan enthielten sich.<sup>69</sup> Die Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates waren Nordkorea nicht schmerzhaft genug, um es dazu zu bringen, seine Vertragsverletzung rückgängig zu machen.

In New York begannen am 2. Juni 1993 die Gespräche zwischen den USA und der DPRK. Die Amerikaner forderten Nordkorea auf, den NVV-Austritt rückgängig zu machen und Inspektionen zulassen. Die USA brachten damit das Thema der Vertragserfüllung wieder auf die Tagesordnung: Gallucci schlug als Anreiz eine einseitige nukleare Nichtangriffsgarantie und die Möglichkeit vor, die bilateralen Konsultationen fortzusetzen. Zu den Angeboten gehörten auch die Aussetzung von *Team Spirit* und gegenseitige Inspektionen der Militäranlagen in Korea - einschließlich der amerikanischen Basen. Die USA und Nordkorea verhandelten bis einen Tag vor Ende der Meldefrist, ehe Nordkorea am 11. Juni seinen Austritt aus dem NVV suspendierte, aber nicht rückgängig machte. Aus dieser Verfahrensfrage sollten noch Meinungsunterschiede zwischen Pjöngjang und dem Rest der Staatengemeinschaft darüber entstehen, welchen Status Nordkorea im NVV einnahm. Die USA hatten eine Garantie an Nordkorea abgegeben, dass sie keine militärische Gewalt gegen die DPRK

---

67 Damit folgte der Rat Artikel 19 des *Safeguards*-Abkommens mit Nordkorea (INFCIRC/403) und Art. XII.C des IAEO-Statuts, vgl. *Activities of the IAEA Relevant to Article III of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, 1.2.1995 (NPT/CONF.1995/7/ Part I) Ziff 40, S. 11. Der Report enthält ein Kapitel über die Nordkoreakrise aus Sicht der IAEO.

68 Vgl. *Mazarr*, *North Korea and the Bomb*, S. 112-118.

69 Vgl. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates 825 (1993) vom 11.5.1993, in: *Vereinte Nationen* Jg. 41, Nr. 6 (Dezember 1993), S. 217-218, hier auch Bezüge auf den Blix-Bericht und die Erklärung der Depositarstaaten. Vgl. auch Jon Brook *Wolfsthal*, *Security Council Urges North Korea To Reverse NPT Withdrawal Decision*, in: *ACT*, Jg. 23, Nr. 5 (Juni 1993), S. 29.

anwenden oder damit drohen würden, wobei Nuklearwaffen explizit mit einbezogen waren. Gallucci deutete auf einer Pressekonferenz allerdings auf die Schwachstelle der Einigung, nämlich, dass beide Seiten „agree the issue of Special Inspections is outstanding between us“.<sup>70</sup>

Die IAEI reagierte vorsichtig auf die Einigung: Nordkorea war wieder in das Regime eingebunden, aber das wichtigste Problem war noch nicht beseitigt. Der Gouverneursrat nahm am Tag der amerikanisch-nordkoreanischen Einigung eine Erklärung an, die den vollen Zugang der IAEI zu den nordkoreanischen Anlagen verlangte.

### 2.2.3 Der Konflikt mit der IAEI und der Wandel der amerikanischen Position

In der zweiten Hälfte des Jahres 1993 entstand durch die Verweigerungshaltung der DPRK und dem Beharren der IAEI auf ihrem Inspektionsrecht eine dreiseitige Konfrontation zwischen Washington, Wien und Pjöngjang. Die USA und Nordkorea verhandelten über eine Lösung der Inspektionsfrage. Für die IAEI war ihr Recht (und ihre Pflicht) zur Verifikation nicht verhandelbar, wollte sie ihre Glaubwürdigkeit nach dem Debakel im Irak wieder herstellen. Die Hartnäckigkeit der IAEI in dieser Phase schränkte die Fähigkeit der USA ein, zu ‚pragmatischen‘ Lösungen zu kommen.

Trotz des Erfolges beim Junitreffen zwischen nordkoreanischen und amerikanischen Vertretern in New York stand noch immer die Erfüllung des Inspektionsabkommens zwischen Nordkorea und der IAEI auf der Tagesordnung. Umstritten waren drei Punkte. Erstens verweigerte Nordkorea die Wiederaufnahme von Routineinspektionen. Zweitens musste die Kontinuität der Überwachung vor Ort gewährleistet werden. Um die Überprüfung des Brennstoffkreislaufs lückenlos zu gewährleisten, musste die IAEI die Funktionsfähigkeit der installierten Überwachungsgeräte sicherstellen und dazu Batterien und Videobänder austauschen. Nordkorea vertrat die Rechtsauffassung, der suspendierte NVV-Austritt begründe eine Sonderstellung im Regime, weshalb der Inspektionsmodus mit der IAEI neu ausgehandelt werden müsse. Obwohl diese Interpretation von keinem anderen Staat unterstützt wurde, war für jeden Zugriff der IAEI die Zustimmung Nordkoreas notwendig. Die Atomagentur und die DPRK standen in der Frage der Inspektionen wieder am Anfang. Problematisch war, drittens, noch immer die Forderung der IAEI nach Sonderinspektionen.

Bei dem Treffen vom 14. bis 19. Juli in Genf nannten die USA zwei Vorbedingungen für eine Lösung der Krise: Nordkorea solle zu einer Einigung mit der IAEI kommen und dabei die Sonderinspektionen zulassen sowie Verhandlungen mit Südkorea aufnehmen. Die US-Regierung verknüpfte damit ihre Anstrengungen um eine Stabilisierung des Nichtverbreitungsregimes mit denen für eine Entspannung auf der koreanischen Halbinsel. Im Gegenzug wurde in Genf ein Vorschlag Nordkoreas diskutiert, seine

---

70 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 120-122; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 52f. sowie Jon Brook *Wolfsthal*, U.S.-North Korean Talks Defuse NPT Crisis For Now, in: ACT, Jg. 23, Nr. 6 (Juli/August 1993), S. 19 (Zitat). Vgl. Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America, New York, 11.6.1993, in: ACR 1993, S. 457.D.7.

altmodischen Graphitreaktoren durch leistungsfähigere und weniger proliferationsgefährliche Leichtwasserreaktoren (LWR) zu ersetzen.<sup>71</sup> Nach der Julisitung fanden für ein Jahr keine Gespräche hoher Beamter zwischen den USA und Nordkorea mehr statt, beide Seiten hielten aber über verschiedene Kanäle regelmäßigen Kontakt.<sup>72</sup>

Nordkorea gewährte der IAEO im Herbst 1993 beschränkten Zugang zu seinen Anlagen, um die Kontinuität der *Safeguards* zu ermöglichen.<sup>73</sup> In der zweiten Augustwoche wurde drei Inspektoren gestattet, einige Batterien und Videobänder auszuwechseln. Die Experten hatten Zugang zu den Brennelementen des 5 MWe-Reaktors in Jongbjon, wurden aber an Routineinspektionen gehindert. Die Inspektoren meldeten, in der Wiederaufbereitungsanlage seien verschiedene Siegel verletzt worden. Die IAEO erklärte nach der Inspektion, dass der beschränkte Zugang nicht ausreiche, damit die Agentur ihre Aufgaben erfüllen könne. Die Sonderinspektionen müssten Teil der Verhandlungen sein. Dies wies Nordkorea zurück, schlug aber vor, mit Konsultationen zu beginnen.<sup>74</sup>

Die IAEO weigerte sich daraufhin kategorisch, Inspektionen unterhalb der Ebene von Routineinspektionen zu akzeptieren. Die IAEO verlangte alles oder nichts: Weitere eingeschränkte Inspektorenbesuche, die nur der Aufrechterhaltung der *Safeguards* dienen sollten, ohne die reguläre Überwachung wiederaufzunehmen, lehnte sie ab.

Damit setzte die Agentur die USA und andere beteiligte Akteure unter Druck: Washington hatte zugesagt, dass es sich um Strafmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates bemühen würde, wenn es zu einem Bruch der *Safeguards*-Kontinuität in Nordkorea käme. Auch wenn die IAEO diesen Fall durch ihre harte Haltung herbeiführte, mussten die USA ihre Ankündigung wahr machen, und die wenig erfolversprechenden Bemühungen um Wirtschaftssanktionen wieder aufnehmen. Den USA ging es um die Sicherung der Informationsfunktion des Regimes, welche die IAEO nicht mit eigenen Mitteln sicherstellen konnte. Zusätzlicher Zeitdruck entstand, als verschiedenen Quellen aus der IAEO und Südkorea meldeten, dass die stationären Überwachungsanlagen nur noch bis Ende Oktober funktionieren würden.<sup>75</sup> Die Verhandlungen zwischen Pjöngjang und der IAEO im August und September blieben fruchtlos.<sup>76</sup> Die IAEO-Generalversam-

---

71 Nordkorea hatte bereits 1992, bei der Inspektionsreise von IAEO-Generaldirektor Blix den Wunsch geäußert, seine altmodischen Reaktoren mit westlicher Hilfe durch LWR zu ersetzen. Wiederaufbereitung sei danach nicht mehr notwendig. Der Vorschlag wurde von den USA aber damals nicht aufgenommen. Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 84; *Sigal*, Dismantling Strangers, S. 209-211 *Sigal* schreibt unter Hinweis auf ein Interview mit Delegationsmitglied Thomas Hubbard (*Deputy Assistant Secretary East Asian and Pacific Affairs*), dass der Reaktortausch bei dem Julitreffen von den Nordkoreanern erneut auf den Tisch gebracht worden sei, was die amerikanischen Verhandler übersieht habe. Vgl. ebd., S. 68. Vgl. auch Jon Brook *Wolfsthal*, U.S. Awaits North Korean Actions After Progress in Nuclear Talks, in: ACT, Jg. 23, Nr. 7 (September 1993), S. 21; ACR 1993, S. 457.C1-3.

72 Die Treffen in Peking gingen weiter, ebenso wurde auf Wunsch der Nordkoreaner eine Telefon-*Hotline* zwischen dem stellvertretenden Leiter der nordkoreanischen UN-Mission, Ho Chong und Kenneth Quinones, dem Nordkoreareferenten im *State Department* eingerichtet, die seit Juni in Arbeitskontakt standen. Vgl. ACR 1993, S. 457.B.186.

73 Vgl. *Wolfsthal*, U.S. Awaits North Korean Actions After Progress in Nuclear Talks.

74 Vgl. *Sigal*, Dismantling Strangers, S. 72f.; ACR 1993, S. 457.B179f.

75 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 128, 133; ACR 1993, S. 457.B.190.

76 Vgl. ACR 1993, S. 457.B181f.

mlung drängte Nordkorea in einer Resolution dazu, die *Safeguards* der Agentur zu akzeptieren.<sup>77</sup> Die IAEO stellte in einem Bericht an UN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali vom 7. Oktober 1993 erneut eine Vertragsverletzung Nordkoreas fest. Fünf Tage später verkündete Pjöngjang, es werde nicht länger mit der IAEO verhandeln.<sup>78</sup>

Bei der IAEO gewann inzwischen die Erkenntnis an Boden, dass eine Kompromisslose Verhandlungsposition neue Risiken nach sich ziehen würde. Blix beschrieb den Stimmungswandel in der Agentur Mitte Oktober auf einer Pressekonferenz anlässlich eines Besuches in Südkorea:

„In spring, the main concern was the quantity of non-declared plutonium and the non-acceptance of the Special Inspections. (...) Today, increasingly the concern is that the declared facilities and declared material could also be diverted from peaceful purposes. (...) It is possible that batteries, cameras, and films have already run out. (...) Some safeguard activities have already been damaged in their continuity.“

Die Atomagentur blieb inflexibel und lehnte ab, als Nordkorea Ende Oktober anbot, die Agentur könne die Überwachungseinrichtungen warten.<sup>79</sup> Die Frage wurde auch in den Arbeitsgesprächen zwischen den USA und Nordkorea behandelt, in denen sich die nordkoreanische Delegation bemühte, für die Inspektionen der IAEO Gegenleistungen der Amerikaner zu erhalten, etwa eine Normalisierung der bilateralen Beziehungen. Die Amerikaner drehten diese Verknüpfung um: Vor Konzessionen müssten alle Nuklearanlagen für Inspektionen geöffnet werden. Die US-Vertreter stützten zu diesem Zeitpunkt die Forderung der IAEO nach *Special Inspections*.

In einer Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 1. November 1993 wehrte sich Generaldirektor Blix gegen eine separate Behandlung der Inspektionsrechte der IAEO: Inspektionen, die zuzulassen Nordkorea sich verpflichtet habe, seien ein integrales Ganzes, „They are not a set of activities, from which an inspected state can pick and choose.“ Blix wiederholte, die Kontinuität der *Safeguards* habe Schaden genommen. Blix benutzte dabei eine vorsichtige Sprache und sagte nicht, die Kontinuität sei verloren gegangen, sondern habe „Schaden genommen“. Er umging so eine Formulierung, die Washington gezwungen hätten, sich im UN-Sicherheitsrat um Sanktionen zu bemühen. Dies hätte einen fruchtlosen politischen Kraftakt mit sich gebracht, was Blix auch klar war. Chinas Vorbehalte gegenüber einer Einmischung der USA und die Sorgen der Nachbarstaaten vor einem unkontrollierbaren Zusammenbruch Nordkoreas bestanden weiter.<sup>80</sup> Dabei war die Unterstützung Japans für Wirtschaftssanktionen unabdingbar, denn Exilkoreaner in Japan versorgten Nordkorea

---

77 Die DPRK und Libyen stimmten gegen die Resolution, China enthielt sich der Stimme. Vgl. ACR 1993, S. 457.B.184.

78 Vgl. Jon Brook *Wolfsthal*, North Korea Suspends IAEA Talks; Seeks Dialogue With Washington, in: ACT, Jg. 23, Nr. 9 (November 1993), S. 21; ACR 1993, S. 457.B.185, 189 und 190.

79 Vgl. ACR 1993, S. 457.B.191 (Zitat) 193. Blix habe unflexibel sein wollen, und habe hierfür das Konzept der *Continuity* erfunden, für das es keinen Präzedenzfall in der Geschichte der IAEO gegeben habe, so Robert L. Gallucci, Georgetown University, Washington D.C., 13.9.2000.

80 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 132f.; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 57f. Im Oktober warnte der chinesische Botschafter in Japan, Xu Dunxin, vor Sanktionen. Diese führten seiner Meinung nach zu Spannungen in Korea. Vgl. ACR 1993, S. 457.B.193.

mit Devisen in Höhe von jährlich ca. 600 Mio. Dollar. Japan weigerte sich gegenüber den USA, aus Angst vor Aufruhr und Terroranschlägen, diesen Devisenfluss zu stoppen. Auch Südkorea sprach sich gegen Sanktionen aus.<sup>81</sup> Die Vertreter der USA, Südkoreas und Japans hatten daher intensiv bei der IAEO vorgeschlagen, ihren harten Kurs aufzugeben. Sie drängten Blix, auf eine Erklärung über den „Verlust“ der Kontinuität der Sicherungsmaßnahmen zu verzichten.<sup>82</sup> Die Generalversammlung verabschiedete eine deutliche Resolution, in der Nordkorea gedrängt wurde, umgehend mit der IAEO zusammenzuarbeiten.<sup>83</sup>

Auch der Einsatz militärischer Mittel wurde von konservativen Kommentatoren empfohlen und in Washington erwogen.<sup>84</sup> Am 7. November 1993 schlug Clinton in *Meet the Press* besonders scharfe Töne an: „North Korea cannot be allowed to develop a nuclear bomb. (...) We have to be very firm about it.“ Auf die Nachfrage, ob damit die Möglichkeit eines präventiven Militärschlags gemeint sei, lehnte der Präsident es ab, militärische Optionen zu diskutieren.<sup>85</sup> Ohnehin wären allenfalls militärische Drohgebärden denkbar gewesen. Vor allem die geographische Nähe des Verbündeten Südkorea grenzte die Operationsmöglichkeiten ein. Ein Luftschlag gegen Jongbjon hätte zur Freisetzung von Radioaktivität führen können, die in Form von Regen in der Region hätte niedergehen können. Auch wollte Washington einen Bodenkrieg gegen den hochgerüsteten Norden vermeiden, der zwar für gewinnbar gehalten wurde, aber erhebliche menschliche und finanzielle Kosten mit sich gebracht hätte.<sup>86</sup>

Es standen wenige Druckmittel zur Verfügung, um Nordkorea zur Einhaltung seiner NVV-Verpflichtungen zu zwingen. Im Herbst 1993 begann die Administration in Washington daher, ihre Nordkoreapolitik zu modifizieren. Washington nahm einen zweifachen Wandel seiner Position vor. Erstens fanden sich die Amerikaner bereit, in den Verhandlungen verschiedene Problembereiche zusammenzuführen. Zweitens sollte die Forderung nach Sonderinspektionen zurückgestellt werden, um die Fortsetzung der regulären IAEO-Inspektionen zu gewährleisten.

Washington kam mit ihrem neuen Verhandlungsansatz den Vorstellungen der nordkoreanischen Regierung entgegen, die schon lange eine ‚Paketlösung‘ gefordert hatte. In einem Vorschlag vom 11. November 1993 hatte der nordkoreanische Vizeaußenminister Kang Sok Ju konkretisiert, dass die Genehmigung regulärer Inspektionen der IAEO nur geschehen könne, wenn vorab die verschiedenen Streitpunkte

---

81 Vgl. ACR 1993, S. 457.B.190, 192; *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 74.

82 Vgl. ACR 1993, S. 457.B.202.

83 140 Ja-, 1 Nein-Stimme (DPRK), 9 Enthaltungen (darunter China). Vgl. ACR 1993, S. 457.B.194.

84 Vgl. für eine mittlere Position das Statement von Kathleen Bailey vom Lawrence Livermore Laboratory in: *The Security Situation on the Korean Peninsula. Joint Hearing before the Subcommittees on International Security, International Organizations and Human Rights and the Asia and the Pacific, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 103. Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 24.2.1994. Washington D.C.: G.O.P. 1994, S. 72-78, wo sie den Ausschluss Nordkoreas aus dem NVV, die Wiederaufnahme von *Team Spirit* und eine nukleare Abschreckungsdrohung empfiehlt, und die Diskussion über mögliche harte Maßnahmen gegen Nordkorea, S. 21f..*

85 Vgl. *Berry*, *North Korea's Nuclear Program*, S. 11-15. *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 81, ACR 1993, S. 457.B.197.

86 Vgl. ACR 1993, S. 457.B.202f.

zu einer gemeinsamen Lösung zusammengeführt wurden. Kang präsentierte den bekannten Vorschlag, Nordkorea mit westlicher Hilfen Leichtwasserreaktoren zu liefern. Kang erklärte auch, Nordkorea habe alle Bewegungen von Nuklearmaterial ‚eingefroren‘.<sup>87</sup>

Die Idee einer Paketlösung hatte in Washington schon seit einigen Wochen kursiert. Die Planer im Nationalen Sicherheitsrat<sup>88</sup> arbeiteten ein schrittweises (und zwischen den Ressorts umstrittenes) Verfahren aus. Danach wurden Gegenleistungen angeboten, wenn Nordkorea der Wiederaufnahme der regulären IAEO-Inspektionen und der Gespräche zwischen Nord- und Südkorea zustimmte. Bei der Inspektionsfrage legten die amerikanischen Unterhändler jetzt aber den Schwerpunkt auf die Sicherung der Kontinuität der *Safeguards*. Die Sonderinspektionen sollten ausgesetzt werden. Erst zu einem späteren Zeitpunkt sollte dann das *Safeguards*-Abkommen mitsamt den Sonderinspektionen erfüllt werden. Als Gegenleistung bot Washington die Absage von *Team Spirit* 1994 und die Wiederaufnahme der amerikanisch-nordkoreanischen Gespräche an. Zusätzliche wirtschaftliche Anreize und die diplomatische Anerkennung durch die USA und Japan wurden erwogen.<sup>89</sup> Diese Gegenleistungen waren aber zwischen den USA und Südkorea nicht unumstritten. Dies wurde bei einem Besuch Präsident Kim Jong Sams in Washington im November deutlich. Im Verhandlungsmandat für die Gespräche mit Nordkorea war von einem Entgegenkommen an die nordkoreanische Adresse keine Rede mehr. Pjöngjang sollte zuerst die beiden Bedingungen – Inspektionen und Nord-Süd-Gespräche – erfüllen, bevor *Team Spirit* ausgesetzt werden würde.<sup>90</sup>

Der pragmatische Positionswechsel der US-Regierung hinsichtlich der IAEO-Sicherungsmaßnahmen war brisant, denn er enthielt die Bereitschaft, ohne Zustimmung der Agentur eine Verfahrensregel zur *Inspektionsnorm* auszusetzen, um die Informationsfunktion des Regimes insgesamt sicherzustellen. In der Administration in Washington gewann die Auffassung an Boden, dass das wahre Problem nicht länger die verborgenen Plutoniumvorräte in Nordkorea waren, sondern dass viel größere Risiken aus der Fortsetzung des Nuklearwaffenprogramms entstanden. Wenn die Sonderinspektionen, die das Verhalten Nordkoreas *in der Vergangenheit* aufdecken konnten, das größte Hindernis für die Überwachung des Nuklearwaffenprogramms *in der Gegenwart und Zukunft* waren, dann war für die US-Regierung sinnvoller, eher die künftigen Zugriffsmöglichkeiten sicherzustellen. Der Plan zielte auch darauf ab, Pjöngjang zu einem späteren Zeitpunkt die Aufgabe seines Nuklearwaffenprogramms zu

---

87 Vgl. Hakjoon Kim, North Korea's Nuclear Development Program and Future, in: Korea and World Affairs, Jg. 18, Nr. 2 (Sommer 1994), S. 273-300 (280-283); Mazarr, North Korea and the Bomb, S. 135; Sigal, Disarming Strangers, S. 79; ACR 1993, S. 457.B.196f.

88 Die Beratungen im Nationalen Sicherheitsrat (*National Security Council*, NSC) fanden im *Principals' Committee* statt, in dem der Rat ohne den Präsidenten tagte.

89 Vgl. Jon Brook Wolfsthal, U.S. Considers New Policy Options As North Korea Standoff Continues, in: ACT, Jg. 23, Nr. 10 (Dezember 1993), S. 21.

90 Die Südkoreaner reagierten besorgt auf die Aussicht, dass eine Reihe lebensentscheidender Fragen für die ROK zwischen Nordkorea und den USA verhandelt werden würden. Kim wollte weder die Forderung nach Nord-Süd-Gesprächen noch nach vollen Inspektionen fallenlassen. Auch die Absage von *Team Spirit* fiel den Südkoreanern schwer. Vgl. Mazarr, North Korea and the Bomb, S. 135-142, Sigal, Disarming Strangers, S. 84-89, ACR, S. 457.B.199.

erleichtern, indem keine Strafandrohung für die Vertragsverletzung mehr aufrechterhalten wurde (*no blame policy*). Das Verteidigungsministerium machte sich dafür stark, die Sonderinspektionen ganz fallen zu lassen, im Gegensatz zu den Vertretern der *Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA), die eine Durchsetzung der Vertragsinhalte des NVV sicherstellen wollten. Robert Gallucci und das *State Department* vertraten die mittlere Position, die Sonderinspektionen zu verschieben. Gallucci skizzierte die Zwangslage:

„I was aware, as was A.C.D.A., that we couldn't defend a deal with the past, and Blix would never stand for it. (...) But it was nuts to nail down the eight or two or no kilograms from the past and then have the North accumulate hundreds of kilograms in the future. That was technical arms control gone crazy,“<sup>91</sup>

Die erste öffentliche Äußerung, welche die neue Schwerpunktsetzung reflektierte, machte Verteidigungsminister Aspin am 12. Dezember 1993, als er erklärte, Nordkorea besäße zwar vielleicht eine einzelne Nuklearwaffe, habe aber mit der Produktion von Plutonium aufgehört. Die Situation verschlimmere sich nicht mehr.<sup>92</sup> Damit relativierte Aspin die Novembererklärung Clintons, wonach eine Nuklearwaffe in Händen der Nordkoreaner nicht zugelassen werden könne.

Die IAEA konnte einen amerikanischen Plan nicht unterstützen, demzufolge zwei Mitgliedstaaten separat über die Aussetzung der Verfahrensregeln der Agentur verhandeln wurden. Generaldirektor Blix erklärte auf der IAEA-Gouverneursratssitzung am 2. und 3. Dezember 1993 kategorisch, das *Safeguards*-System könne die friedliche Nutzung der nuklearen Anlagen und des Materials in Nordkorea nicht mehr garantieren. Die Inspektionen der Agentur, so der Kommentar des Generaldirektors zu den US-nordkoreanischen Bemühungen, seien nicht Gegenstand von Diskussionen dritter Parteien. Diese Attacke bewog die US-Regierung zu einer persönlichen Kontaktaufnahme mit Blix. *Deputy Assistant Secretary of State* Robert Einhorn flog nach Wien und bat den Generalsekretär um Mäßigung. Aus Sicht der US-Unterhändler lieferte Blix mit seiner Kritik den konservativen ‚Falken‘ in Washington einen Angriffspunkt, die Verhandlungen mit dem Vorwurf zu attackieren, die Regierung lasse ihre Politik von der Atomagentur bestimmen.<sup>93</sup>

Am ersten Dezember schlug Nordkorea bei den wiederaufgenommenen Gesprächsrunden in New York einen Plan für beschränkte Inspektionen der IAEA vor, in dem eine Paktlösung formuliert wurde.<sup>94</sup> Die IAEA sollte nach den Vorstellungen Nordkoreas alle gemeldeten Anlagen untersuchen, bis auf die Wiederaufbereitungsanlage und den 5 MWe Reaktor. Bei diesen Anlagen sollte nur die Kontinuität der *Safeguards* gesichert werden. Im Gegenzug - bei Eintreffen der Inspektoren - sollte 1994 das *Team*

---

91 Vgl. *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 77-84 (80).

92 Vgl. *Mazarr*, *North Korea and the Bomb*, S. 150, ACR, 1993, S. 457.B. 207f.

93 Blix bestätigte später, dass die US-Vertreter keinen Druck auf ihn ausgeübt hätten, vgl. *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 96f., Der Gouverneursrat drohte Nordkorea weiter mit der Einbeziehung des UN-Sicherheitsrates. ACR 1993, S. 457.B.203.

94 Diese Arbeitsgespräche fanden bis in den Januar statt. Sie wurden auf US-Seite durch den Vorsitz des *Deputy Assistant Secretary of State* Thomas Hubbard aufgewertet.

*Spirit*-Manöver aufgegeben werden, ein Datum für eine dritte Runde von hochrangigen Gesprächen mit den USA festgelegt und der Austausch von Sonderbotschaftern zwischen Nord- und Südkorea vorbereitet werden. IAE0-Pressesprecher Kyd kritisierte den Vorschlag und bezeichnete ihn als ungenügend. Er wiederholte, dass aus Prinzip den Mitgliedsstaaten der Agentur nicht erlaubt werden könne, das Ausmaß der Inspektionen ohne Mitwirkung der IAE0 festzulegen.<sup>95</sup>

Dennoch einigten sich Nordkorea und die USA kurz vor Jahresende bei einem Treffen in New York auf ein Verfahren zur Umsetzung einer Paketlösung.<sup>96</sup> Der ‚Durchbruch‘ wurde am 3. Januar 1994 bekannt gegeben. Danach erlaubte Nordkorea eine einmalige Inspektion aller sieben gemeldeten Anlagen (nicht der Lagerstätten) mit dem Ziel, die Kontinuität der *Safeguards* aufrechtzuerhalten. Die Einigung stieß in Washington auf scharfe Kritik von konservativer Seite. Der rechte Kolumnist Charles Krauthammer erklärte in der *Washington Post* den NVV für tot und urteilte, die „I.A.E.A., if it goes along with this sham, is corrupted without redemption.“ Arnold Kanter, ehemaliger *Undersecretary of State* in der Bush-Administration, kritisierte, die US-Regierung sei trotz der Konzessionen nicht zu dem Kernproblem vorgedrungen, womit er die Sonderinspektionen meinte. In einer Senatsanhörung beschuldigte der republikanische Senator Larry Pressler die USA, die IAE0 untergraben und Blix mit den Vereinbarungen überrascht zu haben.<sup>97</sup> Diese Äußerungen verwiesen auf den Glaubwürdigkeitsverlust der IAE0. Der größte Teil der Kritik richtete sich aber auf die Schwäche der US-Regierung, die gegenüber Nordkorea eingeknickt sei, und weniger darauf, dass Washington die Atomagentur links liegen gelassen hätte.

Die IAE0 sah sich durch dieses magere Ergebnis düpiert. Was sie während des Nervenkrieges im Herbst 1993 verweigert hatte - einmalige Wartungsbesuche statt Routineinspektionen – musste sie nun durch Vereinbarung zwischen zwei Mitgliedstaaten hinnehmen. Die DPRK bestand auch weiterhin darauf, dass die Inspektionen *außerhalb* des NVV-Rahmens stattfinden sollten.<sup>98</sup> Es darf aber nicht übersehen werden, dass alternative Lösungen kaum greifbar waren. Nordkorea hatte sich vehement gegen alle regulären Inspektionsformen gewehrt und hierfür sogar Strafandrohungen in Kauf genommen. Auch hatte der Herbst gezeigt, dass die Macht der IAE0 nur so weit reichte, wie die Mittel in den Händen ihrer ‚Anwälte‘ auf der internationalen Bühne. Die IAE0-Beamten erkannten, dass größere Schritte als eine einmalige Inspektion zunächst kaum möglich sein würden. Die vorsichtige Sprache von Generaldirektor Blix und seine Äußerungen vor der UN im November legen diesen Schluss nahe.

Doch selbst über die Durchführung der einmaligen Inspektion kam es zu einem wochenlangen Tauziehen zwischen Nordkorea und der IAE0. Unklar war, ob es sich dabei um einen einmaligen Aufenthalt der Inspektoren handeln sollte, um Batterien und

---

95 Eine Woche später räumte die IAE0 ein, die Überprüfung des 5 MWe Reaktors sei technisch nicht notwendig, aus politischen Gründen aber angebracht. Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 143f.; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 89; ACR 1993, S. 457.B.205, 207.

96 Vgl. ACR, 1993, S. 457.B.210.

97 Vgl. Charles *Krauthammer*, Capitulation in Korea, *Washington Post*, 4.1.94, zit. in: *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 145, *Sigal*, Disarming Strangers, S. 100.

98 Vgl. ebd.; ACR, 1994, S. 457.B.213.

Bänder auszutauschen, oder ob die Routineinspektionen wiederaufgenommen werden sollten.<sup>99</sup> Erst nach neuen Sanktionsdrohungen der USA und der IAEO akzeptierte Pjŏngjang eine Liste von Inspektionsmaßnahmen.<sup>100</sup> Der Botschafter Nordkoreas bei der IAEO, Yun Ho Jin; warnte, die Agentur solle deswegen nicht gleich auf Sonderinspektionen drängen, diese seien „totally out of question“.<sup>101</sup>

In New York einigten sich die amerikanischen und nordkoreanischen Delegierten Ende Februar auf einen Zeitplan für Leistung und Gegenleistung. Am 1. März 1994, dem ‚*Super Tuesday*‘, sollten vier Dinge geschehen: 1. die USA würden der Absage von *Team Spirit* zustimmen; 2. Nordkorea würde Inspektionen zulassen, welche die Kontinuität der Sicherungsmaßnahmen gewährleisten; 3. Arbeitsgespräche zwischen Nord- und Südkorea würden mit dem Ziel aufgenommen, Sonderbotschafter einzusetzen und 4. die USA und Nordkorea würden den Beginn einer Dritten Runde von hochrangigen Gesprächen für den 21. März 1994 in Genf ankündigen.<sup>102</sup> Neben dieser Vereinbarung veröffentlichte das *State Department* am 3. März eine einseitige Erklärung der USA:

„The undertaking of the United States regarding Team Spirit ‘94 and a third round of U.S.-D.P.R.K. talks are based on the premise that the I.A.E.A. inspections will be fully implemented and the North-South dialogue will continue (...).“<sup>103</sup>

Die einmalige IAEO Inspektion fand tatsächlich statt, wenn auch mit wenig zufriedenstellenden Ergebnissen. Zwischen dem 1. und 15. März besuchte ein siebenköpfiges Inspektorenteam der IAEO Nordkorea. Sie stellten fest, dass Vorbereitungen zur Neubeladung des 5 MWe-Reaktors im Gange waren und erkannten, dass die Anlagen, auch das ‚radiochemische Labor‘, weiter ausgebaut wurden. Die Inspektoren erhielten aber keine Genehmigung, Staub- und Schmierproben zu nehmen, um die früheren Wiederaufbereitungsaktivitäten zu bestimmen. Auch ein *gamma mapping*, eine Bestimmung der Radioaktivität im Gebäude, musste unterbleiben.<sup>104</sup> Nordkorea behauptete, die Wiener Agentur habe ihren Inspektoren Anweisungen erteilt, die von der Februarvereinbarung abwichen. Die IAEO erklärte nach der Inspektion, sie könne nicht verifizieren, dass keine Abzweigung von Nuklearmaterial stattgefunden habe.

99 Die Dezembereinigung meinte eine ‚single inspection‘, doch bot *Undersecretary of State* Lynn Davis am 5. Januar eine andere Interpretation an: „They (die Nordkoreaner, H.R.) understand quite clearly - we’ve made it clear and so has the IAEA - that this means not a single inspection: it must be an ongoing process, and this is what they’ve agreed to in our view.“. Lynn Davis in der MacNeil-Lehrer Show, 5.1.1994, zit. in: Jon Brook *Wolfsthal*, North Korea Rebuffs IAEA Again Despite Inspection Deal with US, in: ACT, Jg. 24, Nr. 1 (Januar/Februar 1994), S. 25.

100 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 147; ACR, 1994, S. 457.B.222, 225.

101 Vgl., auch für das Zitat von Yun Ho Jin, Jon Brook *Wolfsthal*, IAEA Arrives in North Korea For Inspection of Nuclear Facilities, in: ACT, Jg. 24, Nr. 2 (März 1994), S. 33.

102 Vgl. zur Kritik an der Politik der Clinton Regierung die Anhörung zwei Tage nach dem *Super Tuesday* U.S. Policy Toward North Korea. Hearing Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 103. Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 3.3.1994 (S.HRG. 103-553). Washington D.C.: G.O.P. 1995. Die Senatoren zeigten sich überrascht, dass die USA ihre Gegenleistung – Suspendierung von *Team Spirit* – erbracht hatten, bevor die Inspektionen durchgeführt worden waren, und dass es überhaupt eine Belohnung für ein vertragskonformes Verhalten Nordkoreas geben sollte.

103 Vgl. den „Letter of Agreement“ vom 25.2.1994, zit. in. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 271, FN 122. Vgl. auch ebd. 147-149, *Sigal*, Disarming Strangers, S. 104f., Zitat S. 105-107.

104 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 154f., ACR 1994, S. 457.B.232.

Als das unbefriedigende Ergebnis der Inspektion öffentlich wurde und die Agentur am 15. März ihre Inspektoren zurückzog, platzte die Paketlösung. Die US-Regierung sagte die geplanten amerikanisch-nordkoreanischen *High Level*-Gespräche ab. Nordkorea verließ im Gegenzug die Nord-Süd-Konsultationen. Als die südkoreanische Delegation daraufhin Sanktionen ankündigte, drohte Pak Jong-Su, der nordkoreanische Delegationsleiter, sein Land sei bereit „Auge-um-Auge, Krieg für Krieg“ zu vergelten. Seoul werde sich im Falle eines Krieges in ein „Meer aus Feuer“ verwandeln. Am 19. März 1994 beschloss das *Principals' Committee* im Nationalen Sicherheitsrat eine neue Zwangspolitik gegen Nordkorea. Im Komitee in Washington wurde vereinbart, die Vorbereitungen für *Team Spirit* 1994 wieder aufzunehmen, *Patriot*-Abwehrraketen nach Südkorea zu verlegen und beim UN-Sicherheitsrat einen Konsens für Sanktionen zu erreichen. In Südkorea wuchs die Kriegsangst und in Washington wurde erneut ein Luftangriff auf den Reaktor in Jongbjon erwogen.<sup>105</sup>

Am 21. März 1994 verwies der IAEA-Gouverneursrat die Nordkoreafrage an den UN-Sicherheitsrat. Die Inspektoren, so Blix in seinem Bericht an das oberste UN-Gremium, benötigten noch drei Tage, um ihre begonnenen Aufgaben zu Ende zu führen.<sup>106</sup> Nordkorea reagierte verärgert, bezichtigte die Agentur einer übertriebenen Überwachung und drohte erneut mit dem Austritt aus dem NVV.<sup>107</sup> Das Projekt des ‚*Super Tuesday*‘ war fehlgeschlagen, der Plan der US-Diplomaten, alle Hindernisse auf einmal aus dem Weg zu räumen, hatte sich in sein Gegenteil verkehrt.<sup>108</sup>

#### 2.2.4 Die Krise um die Entladung von Brennstäben und die Carter-Mission

Die USA ließen im UN-Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf kursieren, der von Großbritannien, Russland und Frankreich getragen wurde und in dem Nordkorea Strafmaßnahmen angedroht wurden. Immer noch lehnte China UN-Zwangsmaßnahmen gegen Nordkorea ab, doch die Führung in Peking versprach, auf den Verbündeten einzuwirken. Peking setzte Änderungen an dem Entwurf durch. Das Ergebnis war eine Erklärung des Ratspräsidenten, schwächer als eine Resolution, die keine Sanktionsdrohung enthielt.<sup>109</sup>

105 Vgl. *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 107; USA planten Militärschlag, *Süddeutsche Zeitung*, 20.10.99. Zur Stationierung von *Patriots* und *Apache*-Helikoptern als Ersatz für ältere *Cobra*-Modelle, in Südkorea vgl. Vgl. Statement of Hon. Edward L. Warner, III, Assistant Secretary of Defense for Strategy and Requirements, Department of Defense, in: *North Korea Military and Nuclear Proliferation Threat: Evaluation of the U.S.-DPRK Agreed Framework*. Joint Hearing Before the Subcommittees on Economic Policy and Trade and Asia and the Pacific, Committee on International Relations, House of Representatives, 104. Congress, 1<sup>st</sup> Session, 23.2.1995. Washington D.C.: G.O.P. 1995, S. 15f.

106 Vgl. ACR 1994, S. 457.B.237.

107 Vgl. IAEA Board of Governors Reslution on Korea, Wien 21.3.94, mit 25 Ja-, 1 Nein-Stimme (Libyen) und 5 Enthaltungen (darunter China) in: ACT, Jg. 24, Nr. 3 (April 1994), S. 19. Vgl. auch Jon Brook *Wolfsthal*, U.S. Moving Toward Sanctions as North Korea Blocks Inspections, in: ebd, S. 19, 27 (27); ACR 1994, S. 457.B.234.

108 Vgl. *Mazarr*, *North Korea and the Bomb*, S. 154f.; *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 106f.; ACR 1994, S. 457.B.233f. Kim Il-sung wurde später damit zitiert, dass die „Meer aus Feuer“-Äußerung ein Fehler gewesen sei, vgl. den Bericht von William Taylor, Vizepräsident des Center for Strategic and International Studies, *The Continuing North Korean Nuclear Crisis*. Pressekonferenz der Arms Control Association, Washington D.C., 5.5.1994, in: ACT, Jg. 24, Nr. 5 (Juni 1994), S. 18-22.

Parallel zu den Bemühungen im Sicherheitsrat verhandelten die USA weiter mit Nordkorea.<sup>110</sup> In einem Briefwechsel mit Gallucci drängte der nordkoreanische Vizeaußenminister Kang Sok Ju auf eine dritte Gesprächsrunde und deutete an, dass die Inspektionen genehmigt werden könnten, wenn die USA und Südkorea die Vorbedingung der Nord-Süd-Gespräche fallen ließen. Dieser Konzession stimmte die südkoreanische Regierung am 15. April, unter Druck aus Washington und schweren Herzens, zu. Auch wurde das Manöver *Team Spirit* nochmals bis November ausgesetzt.<sup>111</sup>

William Perry, der neue Verteidigungsminister, hatte inzwischen die pragmatische Haltung der US-Regierung zu den Sonderinspektionen öffentlich gemacht. Keiner wisse, so der Minister zu Reportern nach einem Besuch in der GUS, wie man Nordkorea zur Abgabe des Materials für ein bis zwei potentielle Atombomben bewegen könne. „What we can do something about, though, (...) is stopping them from building beyond that.“<sup>112</sup> Die Chancen für eine Neuaufnahme der Verhandlungen standen also gut, auch wenn der pragmatische Richtungswechsel von der IAEA noch nicht mitgetragen wurde.

Eine neue Stufe der Krise kündigte sich aber bereits an. Nordkorea hatte mit den Vorbereitungen für den Austausch der Brennelemente aus seinem 5 MWe-Reaktor begonnen. Knapp 8.000 abgebrannte Brennelemente mussten entfernt und zwischengelagert werden. Diese Brennelemente enthielten genug Bombenstoff für vier bis sechs Kernsprengkörper.<sup>113</sup> Bei der Märzinspektion war festgestellt worden, dass Nordkorea in seinem ‚radiochemischen Labor‘ eine zweite Produktionslinie für die Wiederaufbereitung von Brennelementen einrichtete, um dessen Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Die IAEA forderte dementsprechend, dass diese Ent- und Neubeladung des Reaktors überwacht werden müsse. Die Agentur wollte dabei nicht nur die Bewegungen des Nuklearmaterials überwachen, sondern auch ihre Chance wahren, die Vertragstreue Nordkoreas in der Vergangenheit zu verifizieren. Die IAEA verlangte, dass von etwa 300 Brennstäben Proben genommen würden, um anhand der Isotopenzusammensetzung die Reaktorgeschichte rekonstruieren und Rückschlüsse über vergangene Entnahmen ziehen zu können. Dieser Test sollte Beweise für die Existenz und Menge des von Nordkorea abgezweigten Plutoniums liefern. Dies wollte Nordkorea keinesfalls zulassen. Die Volksrepublik bot zwar die Beobachtung der Entladung und Lagerung der Brennstäbe an, verweigerte aber die Entnahme von Proben.<sup>114</sup>

Die IAEA bestätigte am 4. Mai, dass Nordkorea mit der Entnahme der Brennstäbe begonnen habe und drängte Nordkorea, diese zu unterbrechen.<sup>115</sup> Die Fähigkeit der

---

109 Vgl. Sicherheitsrat, Erklärung des Präsidenten vom 31.3.94 (UN-Dok. S/PRST/1994/13), in: Vereinte Nationen, Jg. 42, Nr. 4 (August 1994), S. 156f. Vgl. auch *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 156f.; ACR 1994, S. 457.B.240f.

110 Im April 1994 hatte Clinton eine *Senior Policy Steering Group* zur Koreakrise eingesetzt. Leiter war Robert Gallucci, Stellvertreter Daniel Poneman, NSC, vgl. *Sigal*, Disarming Strangers, S. 108.

111 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 156; ACR 1994, S. 457.B.243.

112 Vgl. ACR 1994, S. 457.B.238f.

113 Vgl. Jon Brook *Wolfsthal*, Security Council, IAEA Press North Korean Inspections, in: ACT, Jg. 24, Nr. 4 (Mai 1994), S. 16, 23 (23). Die Vorbereitungen für die Reaktorentladung waren bereits im Dezember sichtbar gewesen, vgl. *ders.*, North Korea Rebuffs IAEA.

114 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 158f.; ACR 1994, S. 457.B.244.

115 Inspektoren, die bei einem Besuch am 17. Mai die Kontinuität der *Safeguards* sicherstellten,

Agentur, Proben zu entnehmen und zu identifizieren, konnte binnen Tagen verloren sein. Statt dieser Aufforderung nachzukommen, beschleunigte Nordkorea den Entladevorgang noch.<sup>116</sup> Ende Mai wurden die Gespräche abgebrochen. Nordkorea erhielt eine letzte Aufforderung der Agentur, dann wurde erneut der Sicherheitsrat eingeschaltet. In einer Erklärung des Vorsitzenden - eine Resolution war immer noch nicht möglich - äußerte sich der Sicherheitsrat besorgt über die Entwicklung. Nordkorea solle mit der Entnahme „nur in einer Weise fortfahren, bei der die technische Möglichkeit, Brennstoffmessungen im Einklang mit den diesbezüglichen Erfordernissen der IAE0 vorzunehmen, gewahrt bleibt.“<sup>117</sup> Dieser Appell des Sicherheitsrates blieb ohne Wirkung.

Blix erklärte in einem Brief an den UN-Sicherheitsrat vom 2. Juni 1994, dass zu diesem Zeitpunkt bereits 60 Prozent des Reaktorkerns entladen worden seien. Da die Brennstäbe ohne Sortierung und Identifikation der IAE0 gelagert würden, sei die Agentur nicht mehr imstande, die Reaktorgeschichte zu rekonstruieren. „The agency’s ability to ascertain, with sufficient confidence, whether nuclear material from the reactor had been diverted in the past, has also been lost.“ Spätere Messungen und Proben müssten auf Angaben der Nordkoreaner aufbauen, die gefälscht sein könnten.<sup>118</sup> Im Juni stellte die IAE0 ihr technisches Hilfsprogramm in Höhe von 250.000 Dollar für die DPRK ein. Dies war die einzige - schwache - Sanktion, welche die Wiener Agentur selbst beschließen konnte. Nordkorea erklärte daraufhin am 13. Juni 1994 seinen Austritt aus der IAE0.<sup>119</sup> Washington blieb dadurch nur noch der wenig aussichtsreiche Weg der Sanktionen offen. Pjöngjang verweigerte der IAE0 den Zugriff auf seine vergangenen Aktivitäten, bot aber die Überprüfung an, dass es kein Plutonium aus den Brennstäben mehr gewinnen würde. Die nordkoreanische Führung umriß auf diese Weise selbst ihre Vorstellung von einer künftigen Vereinbarung. Gleichzeitig forderte sie von Washington die Entscheidung ein, entweder unter Zwang den Regelbruch Nordkoreas in der Vergangenheit aufzudecken, oder aber hierauf zu verzichten und so eine einvernehmliche Lösung für künftige *Safeguards* möglich zu machen. Sanktionen aber, so stand in der nordkoreanischen Erklärung zum IAE0-Austritt zu lesen, würden als Kriegserklärung verstanden. Unter dem Eindruck der Eskalation um das Nuklearprogramm und der nordkoreanischen Drohungen wuchs die Kriegsangst in Südkorea. Die US-Regierung lotete die Haltung der Nachbarn Nordkoreas zu einem Militärschlag aus, die Antworten waren abweisend.<sup>120</sup>

---

bestätigten, dass die Brennelemente zu 5 Prozent entladen waren und in einem Abkühlbecken unter IAE0-Aufsicht lagerten. Vgl. *Albright; Berkhout; Walker* Plutonium and Highly Enriched Uranium, S. 288; *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 158; Jon Brook *Wolfsthal*, IAEA says Pyongyang’s Fissile Material is under Safeguards, in: ACT, Jg. 24, Nr. 5 (Juni 1994), S. 24.

116 Unklar ist, ob Nordkorea die Brennstäbe korrekt gekennzeichnet hatte. Pjöngjang behauptete, dass Etiketten an den Brennstäben angebracht seien, die ihren Ort im Reaktorkern kennzeichneten. Die Entnahme geschehe auch unter Videobeobachtung. Dem widersprach die IAE0. Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 7, Nr. 26 (2. Quartal 1994), S. 5. *Sigal*, Disarming Strangers, S. 120.

117 Sicherheitsrat, Erklärung des Präsidenten vom 31.5.94 (UN-Dok. S/PRST/1994/28), in: Vereinte Nationen, Jg. 42, Nr. 6 (Dezember 1994), S. 230.

118 Zit. in *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 159.

119 Vgl. PPNN Newsbrief No. 26 (2. Quartal 1994), S. 5.

120 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 160; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 118.

Die US-Regierung konnte angesichts der Entnahme der Brennstäbe ihren pragmatischen Positionswechsel aus dem Herbst 1993 während der aktuellen Krise nur schwer in die Tat umsetzen. Präsident Clinton erklärte am 2. Juni, „If the IAEA certifies that the chain of proof is broken, that they cannot establish what has happened, then the question of sanctions will have to be moved to the U.N. Security Council.“ Die US-Administration konnte der IAEO in der Krise um die Reaktorentladung nicht ihre Unterstützung entziehen. US-Experten waren aber davon überzeugt, dass die Agentur die Reaktorvergangenheit auch nach der Entladung würde rekonstruieren können. Eine Politik, die eine Fortsetzung der Entladung zuließ und nur auf eine sichere Lagerung der Brennstäbe zielt, hätte die IAEO brüskiert. Dieses Dilemma beschäftigte das *Principals' Committee* im Nationalen Sicherheitsrat in Washington am 20. Mai 1994. Er beschloss ein Angebot für neue hochrangige Gespräche, das jedoch an die Bedingung geknüpft wurde, dass Entnahme und Lagerung der Brennstäbe unter den Augen der IAEO stattfinden sollte und dass die Möglichkeit erhalten bliebe, die Diskrepanzen in Nordkoreas erster Meldung seiner Nuklearanlagen aufzuklären. Auch war Washington bemüht, die IAEO mit der Situation zu versöhnen. Ein Team von US-Experten besuchte die Agentur in Wien, um Möglichkeiten zu präsentieren, wie auch aus den vorhandenen Verifikationsdaten und durch Prüfung einer größeren Anzahl von Brennelementen zu einem späteren Zeitpunkt Rückschlüsse auf die Reaktorgeschichte gezogen werden könnten.<sup>121</sup> Washington regte ein nuanciertes Vorgehen des Sicherheitsrates an, das auf eine schrittweise Steigerung der Sanktionsdrohungen ausgelegt war. Am 15. Juni brachte die US-Delegation bei den Vereinten Nationen einen Resolutionsentwurf in Umlauf. Dieser sah zunächst eine Warnung des Sicherheitsratspräsidenten vor und danach eine dreißigtägige Stillhaltefrist, um Nordkorea eine Reaktionsmöglichkeit zu geben. Politische und wirtschaftliche Sanktionen sollten durchgeführt werden, falls Nordkorea die IAEO-Inspektoren ausweisen, aus dem NVV austreten oder mit der Wiederaufbereitung der entladenen Brennelemente beginnen würde.<sup>122</sup>

Die schrittweise Steigerung der Sanktionsdrohungen sollte die Resolution gegenüber den Kritikern in Peking, Seoul und Tokio, aber auch in Washington mehrheitsfähig machen. Die chinesische Zustimmung zu der Resolution galt zu diesem Zeitpunkt noch als unwahrscheinlich. Die US-Regierung erwog, eine Koalition mit Japan, Südkorea und interessierten Staaten zu bilden, die auch ohne UN-Mandat Strafmaßnahmen gegen Nordkorea erlassen konnte. Ohne Beteiligung Chinas wären derartige Sanktionen einer kleinen Staatengruppe allerdings für Nordkorea wenig schmerzhaft gewesen. Die Chinesische Regierung signalisierte aber Nordkorea bei Gesprächen in Peking und New York, dass es den Renegatenstaat kaum länger vor dem Druck der Weltöffentlichkeit

---

121 Vgl. ebd., S. 117, 119 (auch Zitat von Präsident Clinton).

122 Sanktionen in einer ersten Phase sollten das Verbot des Waffenhandels mit Nordkorea, die Einstellung von Wirtschaftshilfen oder Beschränkungen des Luftverkehrs mit Gütern umfassen, der wissenschaftlichen oder Technologiekoooperation, des Sportaustausches und der diplomatischen Beziehungen. In einer zweiten Phase sollte der Finanzverkehr mit Nordkorea eingefroren werden – dies zielte auf die Überweisungen aus Japan. Für eine dritte Phase - die nicht explizit beschrieben wurde – wurde über ein Handelsembargo nachgedacht, das auch die für Nordkorea lebenswichtigen Öllieferungen aus China umfassen sollte. Vgl. *Sigal, Disarming Strangers*, S. 153.

beschützen könne. Die amerikanischen Diplomaten waren optimistisch, dass Chinas Frustration über seinen Müdelstaat zu einem kooperativeren Verhalten in der Sanktionsfrage führen könnte.<sup>123</sup> Den Sanktionsentwurf der Amerikaner wiesen die chinesischen UN-Delegierten allerdings zurück; China wollte den Sicherheitsrat nicht mit der Nordkoreakrise befassen. Auch Russland wollte Sanktionen vermeiden und beklagte sich, von den USA nicht vorab konsultiert worden zu sein.<sup>124</sup>

Die Staatengemeinschaft war also im Juni 1994 noch weit davon entfernt, im Rahmen der Verfahren des Nichtverbreitungsregimes dessen Reziprozitätsfunktion erfüllen zu können. Allerdings begannen die Fronten aufzuweichen. Ein überaus zurückhaltender Sanktionsplan der USA traf auf die schwindende Bereitschaft Chinas, internationalen Druck auf seinen nordkoreanischen Partner zu verhindern. Dies hätte zu Maßnahmen führen können, mit denen dem Regelverstoß Nordkoreas auch Kosten hätten entgegengesetzt werden konnten. Der amerikanische Vorstoß wurde allerdings von anderer Seite ausgehebelt: Ein Besuch von Ex-Präsident Jimmy E. Carter bot der Volksrepublik Nordkorea einen Ausweg aus ihrer Einkesselung.

Carter, der als Marineoffizier eine Ausbildung zum Nuklearingenieur durchlaufen hatte, war frustriert von der erfolglosen, auf Bestrafung ausgerichtete Nordkoreapolitik der Clinton-Regierung, welche die Kontrahenten im Juni 1994 bis an den Rand eines Krieges gebracht hatte. Deshalb bot sich Carter der Clinton-Administration als Vermittler an.<sup>125</sup> Washington nahm das Angebot an, stattete ihn aber nicht mit einem offiziellen Mandat aus. So wehrte die Regierung jegliche Kritik ab, sie hätte eine Chance für den Frieden vertan, konnte aber auch unliebsame Ergebnisse der Mission gegebenenfalls zurückweisen. Carter erhielt von Gallucci Informationen über den Stand der Krise, sprach mit diesem eine Liste mit Verhandlungspunkten ab und reiste am 15. Juni nach Pjöngjang.

Carter traf Staatschef Kim Il-sung und drängte darauf, dass das nordkoreanische Nuklearprogramm eingefroren und transparent gemacht werden müsste – „...from its inceptions.“, wie Carter nach seinem Besuch erklärte. Kim war offen für eine Stilllegung der nordkoreanischen Anlagen unter IAEO-Aufsicht zu, brachte aber den Tauschhandel mit den Leichtwasserreaktoren wieder auf den Tisch. Der nordkoreanische Führer bot an, das Nuklearprogramm während einer dritten hochrangigen Gesprächsrunde stillzulegen. Ein dauerhaftes Einfrieren sei möglich, so Kim, wenn die veralteten Reaktoren Nordkoreas durch moderne ersetzt würden und die USA eine negative Sicherheitsgarantie für sein Land aussprechen würden. Carter informierte noch am selben Tag das Weiße Haus, wo die Nachricht in einen Kriegsrat zu Nordkorea platzte. Gleich

---

123 Vgl. die Aussagen von Lynn Davis, Under Secretary of State for International Security Affairs, in: U.S. Policy Toward North Korea, 3.3.1994, S. 29.

124 Vgl. ACR 1994, S. 457.B.278. Die USA hatten China Ende Mai erneut für ein Jahr die sogenannte Meistbegünstigungsklausel zugesprochen. Diese Klausel besagt, dass ein Land, auf die es angewandt wird, die günstigsten Zölle genießt, die das Empfängerland gewährt. Es ist eine Verhaltensregel der im *General Agreement on Terms of Trade* verbundenen Staaten, denen China 1994 nicht angehörte. Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 160, Vgl. auch Vgl. PPNN Newsbrief No. 26 (2. Quartal 1994), S. 4f.

125 Zum Carter-Besuch vgl. *Sigal*, Disarming Strangers, S. 150-167, ders., Jimmy Carter makes a deal, in: BAS, Jg. 54, Nr. 1 (Januar/Februar 1998), S. 40-46; Jon Brook *Wolfsthal*, N. Korea Freezes Nuclear Program In Echange for Talks With U.S., in: ACT, Jg. 24, Nr. 5 (Juli/August 1994), S. 20, 25.

darauf ging Carter mit einem Interview mit *Cable News Network* (CNN) in Pjöngjang an die Öffentlichkeit. Er kritisierte Clintons Sanktionsbemühungen und bot den Reaktortausch als Ausweg aus der Krise an.

Es war noch ungeklärt geblieben, was genau mit ‚Stilllegung‘ gemeint war. Erst nach Carters Besuch kam auf Nachfrage der US-Unterhändler die Bestätigung aus Pjöngjang, die den amerikanischen Vorstellungen entsprach:

„For the immediate future“, so Kangs Antwort am 22. Juni, „we would like to assure you that, for the sake of the third round, we are prepared neither to reload the 5-MWe reactor with new fuel or to reprocess the spent fuel and to permit inspections for practical Safeguards, including the maintenance of presence of I.A.E.A. inspectors and agency surveillance equipment in place at Yongbyon.“<sup>126</sup>

Carter hatte einen Stop des Nuklearprogramms erreicht, Gegenleistungen der USA in Aussicht gestellt und so die dritte Gesprächsrunde ermöglicht. Auch war die Kontinuität der *Safeguards* gesichert. Als weitere Ergebnisse brachte Carter den Plan eines Gipfeltreffens zwischen den Staatsechfs von Nord- und Südkorea mit, ferner das Angebot des Nordens, gemeinsam mit US-Teams nach den Überresten von amerikanischen Gefallenen aus dem Koreakrieg zu suchen.

Dieses Resultat durchkreuzte die amerikanischen Sanktionsbemühungen vor dem UN-Sicherheitsrat. Carters hatte die Ergebnisse seiner Mission im Fernsehen präsentiert, ohne vorher das Weiße Haus zu konsultieren. Dabei hatte er Kim vor Journalisten fälschlicherweise berichtet, dass die USA ihre Sanktionsbemühungen gestoppt hätten. Tatsächlich verkündeten sowohl China als auch Russland am zweiten Tag des Carter-Besuches, dass sie den schrittweisen Sanktionsplan der Amerikaner nicht unterstützten. Auch wenn dies nicht allein die Folge der Ergebnisse des Carter-Besuches gewesen sein dürfte, hatte der Ex-Präsident vielleicht die letzte Möglichkeit der Staatengemeinschaft untergraben, mit den im Nichtverbreitungsregime zur Verfügung stehenden Instrumenten einen Regelbruch zu bestrafen und rückgängig zu machen.

Die Carter-Mission brachte wenig neue Verhandlungsideen, lenkte aber die Aufmerksamkeit auf das nordkoreanische Interesse an einem Reaktortausch und führte die USA und Nordkorea wieder an einen Tisch zusammen. Carter machte so die Lösung möglich, die vier Monate später der Krise ein vorläufiges Ende setzte. Der Ex-Präsident hatte auch eine konkrete Zustimmung des ‚Großen Führers‘ für den Reaktortausch eingeholt. Dies war eine Festlegung, die für die Verhandlungen sehr wichtig werden sollte: Am Tag des ersten hochrangigen Treffens zwischen Nordkorea und den USA verstarb der greise Kim Il-sung und hinterließ in Pjöngjang ein Machtvakuum, das auch die Nukleargespräche kurzfristig zu gefährden drohte.

## 2.2.5 Das Rahmenabkommen vom Oktober 1994

---

126 Zit. in *Sigal*, *Disarming Strangers*, S. 164.

In zwei hochrangigen Gesprächsrunden in Genf im Juli und August 1994 wurden die Bausteine eines umfassenden Rahmenabkommens ausgehandelt, Detailfragen aber auf spätere Gespräche verschoben. Die US-Delegierten hatten zwei Verhandlungsziele: Nordkorea sollte unter dem *freeze* auf die Wiederaufbereitung und den Bau seiner beiden Reaktoren verzichten. Außerdem musste sichergestellt werden, dass Nordkorea auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht an das Plutonium aus den 8000 Brennstäben herankam.

Bei dem Treffen Hoher Beamter, das am 8. Juli in Genf begann, sprachen die USA und Nordkorea über den Reaktortausch. Nordkorea war an russischen Reaktoren interessiert und forderte eine Kompensation für die Energieverluste, die bis zur Inbetriebnahme der LWR entstehen würden. Über den Verbleib der 8000 Brennstäbe kam es zu keiner Einigung. Weder wollten die Nordkoreaner der amerikanischen Idee folgen, die Elemente zur Wiederaufbereitung ins Ausland zu verschiffen, noch konnten die US-Vertreter zulassen, dass die Wiederaufbereitung in Nordkorea stattfand.

Während der Gespräche starb Kim Il-sung. Kurzfristig drohte der Zusammenbruch der Gespräche, auch war unklar, ob Kims Sohn Kim Jong-il eine neue Linie für die Nuklearverhandlungen befehlen würde. Obendrein kam es kurzfristig zu Verstimmungen in Pjöngjang, weil Südkorea von Beileidsbekundungen zum Tod des nordkoreanischen Führers absah. Die nordkoreanischen Vertreter in Genf bemühten sich aber um Vertrauensbildung: Vizeaußenminister Kang Sok Ju bekräftigte, dass sich die Nuklearpolitik seines Landes nicht ändern werde. Die Gespräche wurden allerdings auf nordkoreanischen Wunsch vertagt.<sup>127</sup>

US-Diplomaten nutzten die Pause, um nach Geldgebern für den Reaktortausch zu suchen. Gallucci reiste in der zweiten Julihälfte durch Nordostasien und überzeugte Seoul und Tokio davon, dass sie den Löwenanteil am Reaktorgeschäft übernehmen müssten. Südkorea, voraussichtlich Hauptfinancier der geplanten Vereinbarung, bestand darauf, dass südkoreanische Reaktormodelle in Nordkorea errichtet werden mussten. Die entstehenden Zahlungen sollten so nach Südkorea zurückfließen und dort Arbeitsplätze schaffen. Dies schloss den Ankauf russischer Reaktoren aus, den Nordkorea, aber auch die USA vorgezogen hatten. Die USA wollten so Geld in den unterfinanzierten russischen Nuklearkomplex leiten. Russland unternahm selbst Lobbying in Pjöngjang und pries seine eigenen LWR-Modelle an.<sup>128</sup>

Die nächste Runde in Genf vom 5. bis zum 12. August 1994 schloss mit einer Gemeinsamen Erklärung. Die USA sagten zu, sich um die Lieferung von LWR zu bemühen und in einer Zwischenphase als Kompensation Energieträger für Nordkorea bereitzustellen. Die DPRK versprach dafür, im NVV zu verbleiben und das *Safeguards*-Abkommen zu implementieren. Für die Dauer der Gespräche würde die DPRK die Arbeiten an den beiden Reaktoren einstellen und die Wiederaufbereitungsanlage versiegeln. Beide Seiten einigten sich auf die Errichtung von Verbindungsbüros in den

---

127 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 165-168; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 170-176.

128 Vgl. Selig S. *Harrison*, The North Korean Nuclear Crisis: From Stalemate to Breakthrough, in: ACT, Jg. 24, Nr. 8 (November 1994), S. 18-20; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 176-178 sowie Jon Brook *Wolfsthal*, U.S. North Korea Nuclear Accord Remains on Track Despite Incident, in: ACT, Jg. 25, Nr. 1 (Januar/Februar 1995), S. 20, 26 (20).

Hauptstädten und als Vorstufe für eine Normalisierung der Beziehungen auf die Beseitigung von Handelsbarrieren. Dies war für Nordkorea ein wichtiger Erfolg. Die USA gaben für Nordkorea eine nukleare negative Sicherheitsgarantie ab und Nordkorea versprach, das Denuklearisierungsabkommen mit Südkorea umzusetzen.<sup>129</sup>

Nordkorea hatte also seine Erfüllung der *Inspektionsnorm* auf den Verhandlungstisch gelegt und dafür – erneut – Gegenleistungen gewonnen. Damit war die Frage der Sonderinspektionen aber noch keineswegs gelöst. Pjôngjang wehrte sich gegen eine klare Zusage, fortan *full scope Safeguards* zuzulassen, zu denen Sonderinspektionen gehört hätten. In der Erklärung gestand Pjôngjang zu, „to remain a party to the NPT and to allow implementation of its Safeguards agreement under the treaty“. Gallucci bekräftigte auf einer Pressekonferenz noch einmal, dass das Geschäft nur mit umfassenden Sicherungsmaßnahmen (mit Sonderinspektionen) durchgeführt werde. Kang Sok Ju erkannte dies für die nordkoreanische Seite nicht an, die Lösung dieser Frage hänge vom Klima zwischen Nordkorea und den USA ab, so der Vizeaußenminister.<sup>130</sup> Die US-Unterhändler erklärten dagegen unmissverständlich, dass die Sonderinspektionen nur kurzfristig ausgesetzt würden und Teil der Lösung seien. In getrennten Arbeitsgesprächen wurde ab 10. September in Berlin über den Reaktortausch und in Pjôngjang über Verbindungsbüros gesprochen. Die hochrangigen Gespräche sollten am 23. September weitergehen.<sup>131</sup>

Die Gespräche in Berlin über die Durchführung des Reaktortausches blieben über der Frage stecken, welche Staaten die Reaktoren liefern sollten. Nordkorea lehnte Südkorea als Vertragsnehmer ab, der Süden solle aber die Kosten übernehmen. Südkorea wollte nicht die Rechnung eines anderen Lieferlandes bezahlen. Dieser Streit wurde durch die Idee beigelegt, dass nicht einzelne Staaten, sondern ein Konsortium den Reaktortausch übernehmen sollte. Am 21. September wurde die Idee verkündet, eine *Korean Energy Development Organization* (KEDO) zu gründen, die mit dem Reaktortausch und den Brennstofflieferungen betraut werden sollte. Südkorea, so die Kompromissformel, sollte in der KEDO eine „zentrale Rolle“ spielen. Seoul hatte unter dem Erfolgsdruck der Verhandlungen auf seine Vorbedingung nach Sonderinspektionen verzichtet.<sup>132</sup>

Die Gespräche im September drehten sich ebenfalls um diese Frage. Delegationsleiter Hubbard umriss die US-Position: „We had all come around to the view that the fuel rods were more important than the Special Inspections.“ Die USA bestanden darauf, dass die

---

129 Vgl. Jon Brook *Wolfsthal*, U.S., North Korea Sign Accord on ‘Resolution’ of Nuclear Crisis, in: ACT, Jg. 24, Nr. 7 (September 1994), S. 23, 30; Vgl. auch Agreed Statement Between the United States and North Korea, Genf, 12.8.94, in: ebd., S. 23.

130 Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 169; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 180.

131 Südkorea machte sich im August auch noch einmal zum Anwalt für die *Special Inspections*. Seoul war besorgt, in der Nordkoreapolitik von den USA an die Seite gedrängt zu werden und verknüpft seinen Anteil an der Reaktorlieferung mit den Sonderinspektionen. Südkorea drängte die USA, die den Reaktortausch von Sonderinspektionen abhängig zu machen. Washington hatte seine Prioritäten gesetzt, Nordkoreas nukleare Vergangenheit sollte erst vor der Lieferung der LWR aufgedeckt werden. Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 169-171; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 181f.

132 Vgl. *Sigal*, Disarming Strangers, S. 186. In Berlin wurde darüber gestritten, wie und wann Energiekompensationen an Nordkorea geliefert würden. Vgl. ebd., S. 184f.; Jon Brook *Wolfsthal*, U.S.-North Korean Talks Focus on Ways to Implement Nuclear Accord, in: ACT, Jg. 24, Nr. 8 (Oktober 1994), S. 19.

Sonderinspektionen der IAEO an den beiden verdächtigen Gebäuden noch vor dem Baubeginn an den LWR durchgeführt würden. Nordkorea wollte die Sonderinspektionen dagegen erst nach Fertigstellung der Reaktoren zulassen. Gallucci modifizierte Anfang Oktober nach Rücksprache im NSC die amerikanische Position: Die Sonderinspektionen müssten stattfinden, bevor die wichtigen Bauteile des Reaktorkerns installiert würden. Dies würde im günstigsten Fall noch fünf Jahre dauern. Die 8000 Brennelemente konnten so lange in Kanistern eingeschlossen werden, wodurch die sowohl die Wiederaufbereitung als auch die Entnahme von Proben aufgeschoben wurde. Durch dieses Verfahren konnte a) das radioaktive Material vor Korrosion geschützt werden, b) der IAEO die Möglichkeit gegeben werden, das Material zu versiegeln und c) ein späterer Abtransport erleichtert werden. Obwohl so intensiv über die Verfahrensregel über die Sonderinspektionen verhandelt worden war, wurde sie auf diese Weise vorläufig ausgehebelt.<sup>133</sup>

Die USA und Nordkorea vereinbarten am 14. Oktober 1994 ein Rahmenabkommen, das am 21. Oktober, nach Zustimmung Clintons, unterzeichnet wurde. Das Rahmenabkommen sah folgende Leistungen und Gegenleistungen zur Lösung der Nuklearkrise vor (vgl. auch Tabelle 1 am Ende des Kapitels).<sup>134</sup> Ziffer I. beschrieb die LWR-Lieferung:

- Die USA bemühen sich als Kopf eines Konsortiums um die Lieferung von LWR bis zum Jahre 2003 mit einem Gesamtumfang von 2000 MWe. Ein Liefervertrag wird sechs Monate nach Unterzeichnung des Rahmenabkommens abgeschlossen. Die USA und Nordkorea werden, wenn dies nötig wird, ein bilaterales Kooperationsabkommen über die friedliche Nutzung der Kernenergie abschließen.
- Die USA werden Schweröl für Heizung und Stromerzeugung liefern, insgesamt 500.000 t jährlich. Der erste Teil des Öls wird drei Monate nach Abschluss des Rahmenabkommens geliefert.
- Nordkorea wird einen Monat nach Abschluss des Rahmenabkommens seine Nuklearanlagen stilllegen und zu einem späteren Zeitpunkt abbauen. Die IAEO wird die Stilllegung überwachen. Die Zerlegung der graphit-modierten Reaktoren wird zeitgleich mit der Fertigstellung der LWR abgeschlossen sein.

---

133 *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 172f, *Sigal*, Disarming Strangers, S. 186f (Zitat 186). Zum Canning vgl. Charles B Curtis, Under Secretary, Department of Energy, in: On the Joint U.S.-North Korea "Agreed Framework" on Nuclear Issues. Hearing Before the Committee on Energy and Natural Resources, U.S. Senate, 104. Congress, 1<sup>st</sup> Session, 19.1.1995 (S.HRG. 104- ? ). Washington D.C.: G.O.P. 1995, S. 16-21

134 Vgl. das Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea, Genf, 21.10.1994, in: ACT, Jg. 24, Nr. 10 (Dezember 1994), S. 19. Vgl. auch Matthias *Dembinski*, North Korea: IAEA Special Inspections and the Future of the Nonproliferation Regime, in: NPR, Jg. 2, Nr. 2 (Winter 1995), S. 31-39; Vgl. *Mazarr*, North Korea and the Bomb, S. 173-177; *Sigal*, Disarming Strangers, S. 190f; Jon Brook *Wolfsthal*, U.S., Pyongyang Reach Accord on North's Nuclear Program, in: ACT, Jg. 24, Nr. 9 (November 1994), S. 25, 32 sowie PPNN Newsbrief No. 28 (4. Quartal 1994), S. 1-4, 27f. Offenbar wurde auch ein geheimes Zusatzprotokoll über die jeweiligen Fristen vereinbart, vgl. Vgl. Jon Brook *Wolfsthal*, U.S. IAEA and North Korea Move to Implement Nuclear Deal, in: ACT, Jg. 24, Nr. 10 (Dezember 1994), S. 18; Richard L. *Armitage*, A Comprehensive Approach to North Korea. National Defense University, Institute for National Strategic Studies (Strategic Forum, Nr. 159), März 1999, S. 5. Vgl. auch den Brief von Präsident Clinton an Kim Jong-il vom 20.10.93, in: ebd.

- Die USA und Nordkorea werden eine Methode vereinbaren, wie die Brennelemente aus dem 5 MWe-Reaktor während der Bauphase der LWR sicher gelagert werden können, ohne dass sie in Nordkorea wiederaufbereitet werden.
- Zwei Arbeitsgruppen werden über die Probleme des Reaktortausches und der Zwischen- bzw. Endlagerung weiter verhandeln.

Ziffer II behandelte die parallele Normalisierung zwischen den USA und Nordkorea:

- Beide Seiten streben eine Normalisierung ihrer Beziehungen an. Innerhalb dreier Monate werden die bilateralen Handelsschranken, besonders in bezug auf Telekommunikation und Finanztransfers, fallengelassen; Verbindungsbüros werden eröffnet und später diplomatische Beziehungen aufgenommen.

Ziffer III betraf die Verpflichtungen auf der koreanischen Halbinsel:

- Die USA werden Nordkorea eine formelle negative nukleare Sicherheitsgarantie geben, das Land niemals mit Nuklearwaffen anzugreifen oder zu bedrohen.
- Nordkorea wird das koreanische Denuklearisierungsabkommen erfüllen und sich um den Nord-Süd-Dialog bemühen, sofern sich aus dem Rahmenabkommen eine Verbesserung der Atmosphäre zwischen den beiden Koreas ergibt.

Der wichtigste Punkt, Nordkoreas Stellung zum NVV und der IAEO, folgte in Ziffer IV.

- Nordkorea bleibt NVV-Mitglied und wird das *Safeguards*-Abkommen umsetzen.
- Nach Abschluss des LWR-Liefervertrages wird die IAEO in Nordkorea an den Anlagen, die nicht von der Stilllegung betroffen sind, ihre Ad hoc- und Routineinspektionen durchführen. Bis zum Abschluss des Liefervertrages kann die Kontinuität der Sicherungsmaßnahmen an diesen Anlagen gesichert werden.
- Vor der Lieferung der Schlüsselkomponenten der Reaktoren wird Nordkorea sein *Safeguards*-Abkommen vollständig erfüllen, einschließlich aller Maßnahmen, „...following consultations with the agency..“, welche die IAEO für notwendig erachtet, um die Vollständigkeit und Korrektheit der nordkoreanischen Angaben über sein Spaltmaterial zu überprüfen. Zum Inspektionsprozess existiert ein vertrauliches Protokoll, ein ‚confidential minute‘.<sup>135</sup>

Implizit waren im letzten Punkt die Sonderinspektionen und die IAEO-Überwachung des undeckelten Spaltmaterials enthalten. Die Klausel „following consultations“ folgt der üblichen Sprache aus den *Safeguards*-Abkommen, lässt aber noch eine Unterbrechung der Bauarbeiten an den Reaktoren und neue Verhandlungen erwarten, bevor Nordkorea diese Schritte zulassen wird.<sup>136</sup>

Die Vereinbarung war nicht als völkerrechtlicher Vertrag konzipiert worden, damit es nicht von den Parlamenten ratifiziert werden musste. Im US-Kongress wäre die Zustimmung keineswegs sicher gewesen. Seit November 1993 hatten die Republikaner,

---

135 Vgl. Gaurav *Kampani*; Brooke *Milton*, Uncovering The Truth About North Korea's Alleged Underground Nuclear Facility: The Kumchang-ri Controversy, (<http://cns.miis.edu/research/korea/uncover.htm>, 2.10.98)

136 Vgl. Joel *Wit*, The Korean Peninsula Energy Development Organization: Achievements and Challenges, in: NPR, Jg. 6, Nr. 2 (Winter 1999), S. 59-69.

von denen viele dem Rahmenabkommen kritisch gegenüberstanden, die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses.

Im Januar verteidigten Außenminister Warren Christopher und Verteidigungsminister Bill Perry das Rahmenabkommen vor dem einflussreichen *Committee on Foreign Relations* des US-Senats. Einige Senatoren äußerten sich verärgert, dass Nordkorea mit der Reaktorlieferung ein gewaltiges Geschenk für die Nichteinhaltung eines völkerrechtlichen Vertrages erhalten hätten. Das Einfrieren beziehe sich nur auf die bekannten Anlagen, es könne also nicht verhindert werden, dass Nordkorea sich aus dem abgezweigten Plutonium ein kleines Nuklearwaffenarsenal zulege. Im Fall des Iran-Russland Geschäftes um Reaktorlieferungen, so ein anderer Vorwurf, würde die LWR-Technologie außerdem sehr wohl als proliferationgefährlich gewertet, wohingegen sie in Nordkorea ein Königsweg aus der Krise sei – dies sei ein gefährlicher Widerspruch. Auch wurde die weit in die Zukunft verlegte Durchführung der IAEO-Sonderinspektionen bemängelt.

Perry und Christopher nannten als Grund für die vagen Bestimmungen zu den Inspektionen, dass die Flexibilität der IAEO nicht beschnitten werden sollte.<sup>137</sup> Der Außenminister verteidigte die LWR-Lieferung und wandte ein, dass das Rahmenabkommen als wichtigste Leistung die weitere Produktion von Plutonium verhindere. Außerdem seien die Anwesenheit und die Sachkenntnis der IAEO-Inspektoren die wichtigste Garantie für die Durchführung des Abkommens.<sup>138</sup> Die kritischen Senatoren hatten allerdings keine direkte Möglichkeit, das Rahmenabkommen zu verhindern, sondern konnten in den folgenden Monaten nur über ihr Haushaltsrecht eine Kontrolle über das Verfahren ausüben.

Direkt nach dem Abkommen richteten die beteiligten Staaten drei Arbeitsgruppen ein, die über die Lagerung der Brennstäbe, den Bau der LWR und die Verbindungsbüros diskutieren sollten. Nordkorea begann schon eine gute Woche nach Abschluss des Rahmenabkommens mit der Stilllegung seiner Nuklearanlagen. Am 19. November wurden die ersten Gespräche über die Lagerung der Brennstäbe abgeschlossen. Dabei handelte es sich um den ersten Besuch von US-Beamten in Nordkorea überhaupt. Washington brachte am 5. Januar 1995, nach Bestätigung durch die IAEO, dass Nordkorea seine Nuklearanlagen stillgelegt habe, die erste Lieferung Schweröl auf den Weg. Anfang Januar fielen einige Handelsschranken zwischen den USA und Nordkorea.

Die Organisation von KEDO wurde bis zum 9. März 1995 von den USA, Südkorea und Japan ausgehandelt. Die drei Gründungsmitglieder sitzen im Verwaltungsrat des Konsortiums, inzwischen ist dort auch die Europäische Union (EU) vertreten. Viele Europäer hatten dem Abkommen zuerst kritisch gegenübergestanden. Sitz von KEDO ist New York. Um die Lasten des Rahmenabkommens aufzuteilen, bemühten sich die USA

---

137 Hans Blix, so Botschafter Gallucci, habe selbst darauf gedrängt, einen direkten bezug auf die *special inspections* aus dem Rahmenabkommen zu entfernen. Die IAEO werde entscheiden, wie man das Safeguardsabkommen zu einem späteren Zeitpunkt umsetzen solle, so habe Blix gefordert. Gespräch mit Robert L. Gallucci, Georgetown University, Washington D.C., 13.9.2000.

138 North Korea Nuclear Agreement. Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 104. Congress, 1<sup>st</sup> Session, 24./25.1.1995 (S.HRG. 104-125). Washington D.C.: G.O.P. 1995. Zu den Sonderinspektion vgl. S. 25 und 27. Zur *small stockpile option* vgl. die Statements von Richard V. Allen und Pal D. Wolfowitz, S. 61-68 und 68-79. Zur LWR-Technologie vgl. S. 118.f.

schon vor der Gründung um weitere Mitglieder. Noch im März traten Großbritannien, Australien, Kanada und Neuseeland bei, später sagten auch andere Staaten die Beteiligung an den Kosten zu. Die Verhandlungen über die Teilnahme der EU zogen sich bis 1997 hin. Debattiert wurde nicht nur über die Höhe des EU-Anteils, sondern Brüssel bestand auf einem Sitz im KEDO Verwaltungsrat.<sup>139</sup>

Die zuständigen Gremien des Nichtverbreitungsregimes reagierten verhalten bis positiv auf das Rahmenabkommen. Am 4. November 1994 gab der Präsident des UN-Sicherheitsrates eine Erklärung ab. Er erinnerte darin an die entscheidende Bedeutung der Sicherungsmaßnahmen für die Durchführung des NVV und erklärte, dass das *Safeguards*-Abkommen für Nordkorea bindend sei. Die Rolle der IAEO bei der Umsetzung des Rahmenabkommens war auch Tagesordnungspunkt im IAEO-Gouverneursrat, auf dessen Sitzung am 11. November 1994 das Abkommen gebilligt wurde.<sup>140</sup>

Das Rahmenabkommen war die vorläufige Lösung der Krise um den NVV-Austritt und die Vertragsverletzung Nordkoreas. Durch den Prozess wurde Nordkorea wieder in das Nichtverbreitungsregime eingebunden und die Plutoniumproduktion im Land eingefroren, allerdings zu dem Preis, dass seine nukleare Vergangenheit auf längere Zeit ungeklärt bleiben wird. Die Kritik, die das Abkommen vor allem in Washington und Seoul auf sich zog, zielte auf den ‚naiven‘ Vertrauensvorschuß an einen Staat, der die Krise durch seine Defektion erst heraufbeschworen hatte, und auf die hohen Kosten des Abkommens.<sup>141</sup> Einige kritische Stimmen verwiesen auf den Präzedenzcharakter der Einigung und auf die Gefahren, die aus dem verborgenen Plutonium entstanden.<sup>142</sup>

## 2.2.6 Problematische Implementierung

Mit dem Rahmenabkommen vom Oktober 1994 wurde die Nordkoreakrise entschärft sowie die Funktionsfähigkeit der IAEO gleichzeitig wieder hergestellt und beschnitten.

---

139 Die Kostenteilung des 4,6 Mrd \$ teuren Geschäftes sieht vor, dass Südkorea den Löwenanteil von 70% übernimmt, also 3,2 Mrd. \$. Japan trägt 1 Mrd. \$ bei. Die EU, vertreten durch Euratom, versprach, über fünf Jahre 87,8 Mio \$ beizusteuern. Australien stellte 5 Mio \$ zur Verfügung, die Niederlande 500.000 \$, Neu-Seeland 325.000 \$. Vgl. Judy Aita, KEDO Planning Site Survey For Nuclear Reactor in North Korea, Daily Washington File, 2.8.95 (<http://www.usis.it/wireless/wf950802/htm>, 30.7.99); John J. Schulz, U.S.-North Korean Nuclear Talks Break Early as Impasse Continues, in: ACT, Jg. 25, Nr. 3 (April 1995), S. 19; Wolfsthal, U.S. North Korea Nuclear Accord Remains on Track Despite Incident (22) sowie ders., U.S., Allies Create Consortium for Korean Nuclear Deal, in: ACT, Jg. 25, Nr. 2 (März 1995), S. 28; Howard Diamond, EURATOM Set To KEDO Board; Work at SINPO Site to Begin, in: ACT, Jg. 27, Nr. 4 (Mai 1997) Ab Jg. 27 (1997) wurde ACT vom Autor im Internet gelesen. Quellenangaben werden daher ohne Seiten angegeben (<http://www.armscontrol.org/ACT/>). Vgl. auch ein Interview mit einem Beamten der Europäischen Kommission, Brüssel, 17. Februar 1997. Vgl. auch PPNN Newsbrief Nr. 37 (1. Quartal 1997), S. 8; Korea-European Union Joins KEDO, U.S. Department of State, Office of the Spokesman, Press Statement vom 19.9.97 (<http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/970919a.html>, 27.7.99).

140 Sicherheitsrat, Erklärung des Präsidenten vom 4.11.94 (UN-Dok. S/PRST/1994/64), in: Vereinte Nationen, Jg. 43, Nr. 2 (April 1995), S. 82.

141 Vgl. für eine Übersicht vgl. Sigal, Disarming Strangers, S. 192-199.

142 Vgl. Kathleen Bailey, The Nuclear Deal with North Korea: Is the Glass Half Empty or Half Full?, in: Comparative Strategy, Jg. 14, Nr. 2 (April-Juni 1995), S. 137-148.

Die Querelen um das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm war damit noch nicht zu Ende. Probleme entstanden nicht nur aus dem schlafenden Nuklearwaffenprogramm Nordkoreas, sondern auch aus den Schwierigkeiten der KEDO-Staaten, das Rahmenabkommen trotz der Obstruktion der Nordkoreaner durchzuführen. Dies fügte einen weiteren Konfliktgegenstand zu den zahlreichen Streitpunkten im Umgang mit dem Außenseiterstaat hinzu, neben dem nordkoreanischen Raketenprogramm und den Hilfslieferungen an den Norden. Hinzu kamen die häufigen, mal dramaturgisch platzierten und mal unfreiwilligen Zwischenfälle und Spannungen, die im Sommer 1999 sogar zu einem kleinen Fischereikrieg Nordkoreas mit seinem südlichen Nachbarn führten. Neben diesen ‚heißen‘ Themen geriet die technische Umsetzung des Rahmenabkommens mehr und mehr in den Hintergrund. Ein kurzer Überblick über die Implementationsgeschichte stimmt nicht optimistisch. Es ist fraglich, ob das teure Rahmenabkommen zwischen einigen Mitgliedsstaaten im NVV die institutionellen Funktionen ersetzen kann.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit ist die erste Phase des Rahmenabkommens noch nicht beendet. Die Implementierung liegt Monate hinter dem Zeitplan zurück (1999, aber 2001 sind die Sonderinspektionen ebenfalls noch nicht erfolgt). Der Grund dafür waren Zwischenfälle, die Spannungen zwischen Nordkorea und den KEDO-Alliierten nach sich zogen. Auch verzögerten langatmige Verhandlungen über den Reaktorlieferanten, die Kostenteilung und andere technische Frage die Durchführung des Rahmenabkommens. Nicht alle diese Probleme betrafen das Nichtverbreitungsregime direkt, alle aber stellten den Erfolg des Rahmenabkommens in Frage.

So schoß Nordkorea zwei Monate nach dem Abkommen, am 17. Dezember 1994, einen US-Aufklärungshubschrauber der Kiowa-Klasse ab. Ein Pilot starb, der andere wurde gefangengenommen und erst nach 12 Tagen freigelassen, nach einem Entschuldigungsschreiben des Oberkommandierenden der US-Streitkräfte in Südkorea. Der Zwischenfall veranlasste den Führer der republikanischen Mehrheitsfraktion im US-Senat, Robert Dole, zu der Drohung, er werde das Rahmenabkommen mit legislativen Schritten zu Fall bringen. Die Republikaner behinderten in der Folge die demokratische Regierung bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen. Der Kongress verweigerte mehrfach die Freigabe der Mittel für die Schweröllieferungen und erlegte dem Präsidenten im Juli 1996 Meldepflichten über das Wohlverhalten Nordkoreas auf.<sup>143</sup> 1995 entstand ein Streit über die Verwendung der amerikanischen Schweröllieferungen. Die USA hatten Nordkorea im Rahmenabkommen darauf festgelegt, das Schweröl nur zur Gewinnung von Wärme und Elektrizität zu verwenden. Nach Erkenntnissen des amerikanischen Geheimdienstes waren aber 20 % der ersten Lieferung für die kriegswichtige Stahlproduktion verwendet worden. US-Außenminister Christopher sagte bei einer Anhörung im US-Kongress, dass kein Öl mehr geliefert werde, bis Nordkorea einem Verifikationsmechanismus für die Anwendung des Brennstoffes akzeptiere.<sup>144</sup>

143 Vgl. Ewan S. Medeiros, KEDO, UNSCOM Financial Woes May Undermine 'Watchdog' Efforts, in: ACT, Jg. 26, Nr. 1 (Februar 1996), S. 24; Wolfsthal, U.S. North Korea Nuclear Accord Remains on Track Despite Incident, S.20. PPNN Newsbrief, Jg. 9, Nr. 34 (2. Quartal 1996), S. 11 und Nr. 35 (3. Quartal 1996), S. 12.

Bis Juni 1995 ließ die Einigung über den Lieferanten der Reaktoren auf sich warten. Im Februar, kurz vor Gründung der KEDO, hatte Nordkorea einen Entwurf des Liefervertrages abgelehnt, der Südkorea als Lieferland auswies. Verschiedene Gespräche vor dem Fristende für den Liefervertrag, dem 21. April, verliefen im Sande. Pjöngjang drohte mit der Neubeladung des 5 MWe-Reaktors, die USA mit Sanktionen. Beides wurde aber nicht in die Tat umgesetzt. Das Problem wurde in vierwöchigen Gesprächen zwischen den Kontrahenten in Kuala Lumpur durch eine Sprachregelung beseitigt: Die USA waren weiterhin wichtigster Partner in dem Geschäft, und eine US-Firma würde die Programmkoordination übernehmen. Gebaut werden sollten „advanced versions of U.S.-origin design and technology currently under construction“. Hinter dieser Formulierung verbargen sich Leichtwasserreaktoren nach südkoreanischen Standards, die Modifikationen von Reaktoren der amerikanischen Firma *Combustion Engineering* waren. Zwei Reaktoren in Südkorea, Uchin-3 und -4, dienten als Referenzmodelle. Damit konnten die Gespräche mit der *Korea Electric Power Corporation* (KEPCO) über den Liefervertrag beginnen. In Kuala Lumpur kam auch eine Einigung über die Kontrolle der amerikanischen Schweröllieferungen zustande. Im August und im Oktober 1995 besichtigten zwei KEDO-Teams die von Nordkorea vorgeschlagenen Baugelände für die Reaktoren in Sin-po. An den Besichtigungen nahmen südkoreanische, japanische und amerikanische Experten teil.<sup>145</sup>

Der Liefervertrag über zwei 1000 MWe-Reaktoren wurde am 15. Dezember 1995 - acht Monate verspätet - zwischen der KEDO und Nordkorea unterzeichnet. In dem Vertrag sind der Lieferumfang, ein Zeitplan, Durchführungsbestimmungen, Rückzahlungsmodalitäten und Wartungsverpflichtungen festgelegt. Die KEDO hielt an dem Fertigstellungstermin von 2003 für den ersten Reaktor fest.

Der Liefervertrag enthielt bindende Verpflichtungen für Nordkorea, die dem Ziel der nuklearen Nichtverbreitung dienten: Das Nuklearmaterial durfte nur für friedlich Zwecke genutzt werden (*Verzichtsnorm*), Exporte waren an die Zustimmung der KEDO gebunden, die Brennstoffe aus den LWR durften nicht angereichert oder wiederaufbereitet werden. Die IAEA würde ihre Sicherungsmaßnahmen auf alle Phasen des Reaktortausches anwenden. Bedeutsam war der Verzicht Nordkoreas auf die Brennelemente aus den LWR, die nach dem Abbrand ins Ausland verschickt werden sollten. Als technische Beraterfirma wurde, um der Vereinbarung von Kuala Lumpur gerecht zu werden, die amerikanische *Duke Engineering and Services* eingesetzt.

Nordkorea wurde ein bequemer Rückzahlungsplan für die 4,6 Mrd. Dollar gewährt. Die Vorfinanzierung durch KEDO entsprach einem zinslosen Kredit. Nordkorea erhält nach Abschluss der Arbeiten einen dreijährigen Zahlungsaufschub und hat dann zwanzig Jahre Zeit, seine Rechnungen für die beiden Reaktoren in bar, durch äquivalente

---

144 Vgl. Ewan S. *Medeiros*, U.S., North Korea Begin Talks Over Stalled Nuclear Accord, in: ACT, Jg. 25, Nr. 5 (Juni 1995), S. 28.

145 Vgl. Kyoung-Soo *Kim*, The Geneva Nuclear Accord: Problems and Prospects, in: Korean Journal of Defense Analysis, Jg. 7, Nr. 2 (Winter 1995), S. 141-163; Ewan S. *Medeiros*, North Korea Accepts U.S. Offer For 'High Level' Nuclear Task, in: ACT, Jg. 25, Nr. 4 (Mai 1995), S. 25, ders., U.S., North Korea Begin Talks Over Stalled Nuclear Accord; ders., U.S., North Korea Resolve Dispute Over Supplier of Nuclear Reactors, in: ACT, Jg. 25, Nr. 6 (Juli/August 1995), S. 23, hier das Zitat aus der Erklärung zur Reaktorfrage, sowie *Sigal*. Disarming Strangers, S. 201.

Zahlungsmittel oder andere zu vereinbarende Güter zu bezahlen.<sup>146</sup> Es ist unwahrscheinlich, dass das verarmte Nordkorea seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen wird. Südkorea kann aber, sollte es zu einer Vereinigung der beiden Teilstaaten kommen, seinen Anteil als Investition im eigenen Land verbuchen.

Die USA und Südkorea versuchten noch einmal, in den Vertrag auch den Zeitpunkt für die ausstehenden Sonderinspektionen aufzunehmen. Die nordkoreanischen Vertreter verweigerten dies, die Frage solle bilateral mit den USA ausgehandelt werden.<sup>147</sup> Damit kündigt sich eine weitere Hürde für die Durchführung der *Special Inspections* an. Wenn Nordkorea an der Position festhält, nur mit den USA über ihr *Safeguards*-Abkommen zu verhandeln, dann droht nach Beendigung des Reaktorgeschäftes ein doppelter Konflikt: Zunächst dürfte ein Streit darüber entstehen, wer für Nordkorea der zuständige Verhandlungspartner ist, dann wird Zeitpunkt und Umfang der Sonderinspektionen auf den Tisch kommen. Neue Forderungen des Nordens nach Konzessionen durch die KEDO-Staaten sind wahrscheinlich. Es dürfte dann kaum mehr ins Gewicht fallen, dass sich die DPRK mehrfach zur Umsetzung der Sicherungsmaßnahmen verpflichtet hat.

Im Jahre 1996 gab es Verzögerungen wegen der schwierigen Verhandlungen über den Status der am Reaktortausch beteiligten ausländischen Experten und Arbeiter in Nordkorea. Diese waren bis Juni geklärt. Es folgten langwierige Gespräche über den Reaktorstandort und die Bedingungen der Zusammenarbeit mit nordkoreanischen Kräften. Die KEDO kündigte den Beginn der Bauarbeiten bis Anfang 1997 an und erklärte, dass das Fertigstellungsdatum von 2003 kaum zu halten sei.<sup>148</sup>

Im Herbst 1996 wurden die technischen Verhandlungen ebenso wie die Sicherung der 8000 Brennstäbe für einige Monate unterbrochen: Ein nordkoreanisches Aufklärungs-U-Boot lief am 18. September vor der südkoreanischen Küste auf Grund. Kim Jung Sam verlangte eine Entschuldigung von Pjöngjang für diese Provokation und suspendierte seine Unterschrift unter zwei KEDO-Protokolle. Seoul stoppte ein Team, das den Baugrund für den Reaktor in Kumho in der Nähe von Sin-po prüfen sollte. Nach Diskussionen mit US-Vertretern akzeptierte die südkoreanische Regierung eine Erklärung des „tiefen Bedauerns“ von Seiten des nordkoreanischen Außenministeriums.<sup>149</sup> Im August 1997 wurde der erste Spatenstich für den ersten LWR gefeiert. Die Entwicklung des Geländes und der Infrastruktur wird bis in den Winter 1999 dauern. KEPCO plant den Beginn der Bauarbeiten am 15. Dezember 1999, die Belegschaft vor Ort in Kumho wird dann auf 500 aufgestockt werden. Chang Sun Sup, der südkoreanische Chefdelegierte bei KEDO, sieht den Termin von 2003 für den Bau der Reaktoren heute als „target year, not the fixed year by which we definitely promised to build them.“<sup>150</sup>

---

146 Vgl. Stephen W. *Bosworth*, Keeping the U.S. Nuclear Accord on Track. Interview 14.8.1997 mit Howard Diamond, in: ACT, Jg. 27, Nr. 6 (August 1997), S. 3-6; Ewan S. *Medeiros*, KEDO, North Korea Sign Contract For Supply of Nuclear Reactors, in: ACT, Jg. 25, Nr. 10 (Dezember 1995/Januar 1996), S. 26.

147 Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 8, Nr. 32 (4. Quartal 1995), S. 12.

148 Vgl. Howard *Diamond*, KEDO Reactor Project Moves Through Protocols Toward Implementation, in: ACT, Jg. 27, Nr. 3 (April 1997), S. 39, PPNN Newsbrief, Jg. 9, Nr. 34 (2. Quartal 1996), S. 10.

149 Vgl. Howard *Diamond*, Nuclear Deal With North Korea Back on Track After Sub Incident, in: ACT, Jg. 27, Nr. 1 (Januar/Februar 1997), S. 23.

Im August 1998 führten zwei Ereignisse zu Spannungen zwischen den USA und Japan auf der einen und Nordkorea auf der anderen Seite. Washington entdeckte auf Satellitenaufnahmen Bauarbeiten an einem Berghang, hinter dem eine unterirdische Baustelle für einen neuen Reaktor oder eine Wiederaufbereitungsanlage vermutet wurde. Die Baustelle lag in Kumchang-ri, 40 km nördlich von Jongbjon. Die USA verlangten Zugang zu den unterirdischen Hallen, in die noch keine Reaktorbauteile verlegt worden waren. Nordkorea wies die Vermutungen der USA zurück. Beide Seiten handelten ein Verfahren für eine Inspektionsfolge durch US-Experten aus. Nordkorea erhielt im Gegenzug 400.000 Tonnen Nahrungsmittel von den USA im Wert von 177 Mio. Dollar, die über das UN World Food Programm ausgeliefert wurden, und die Zusage der amerikanischen Regierung, bilaterale Nahrungsmittelprogramme mit der DPRK abzuschließen. Im Mai 1999 besuchte ein US-Team die Anlage, die sich als für den Reaktor ungeeignet herausstellte. Allerdings war die Baustelle nur eine unter mehreren verdächtigen unterirdischen Anlagen, der Verdacht über geheime Aktivitäten der DPRK blieb bestehen.<sup>151</sup> Japan reagierte mit Empörung auf den nordkoreanischen Raketentest am 31. August 1998, bei dem eine Taep-Dong den japanischen Luftraum überflog, und verweigerte bis Oktober seine Unterschrift unter ein Zusatzabkommen zur Kostenteilung.<sup>152</sup>

### 2.3 Bewertung

Ist eine vorläufige Einschätzung möglich, ob das Rahmenabkommen seinen Zweck erfüllen und Nordkorea vom Erwerb von Nuklearwaffen abhalten wird?<sup>153</sup> Die Implementierung des Abkommens liegt nicht im Zeitplan. Nordkorea zeigte sich oft unkooperativ und kritisierte die USA bei der Erfüllung des Abkommens. Immer wieder belastete es die Implementierung mit Zusatzforderungen an KEDO, etwa, dass die Organisation neben den LWR auch Teile des nordkoreanischen Stromnetzes finanzieren solle.<sup>154</sup> Trotz solcher Obstruktion erfüllte Nordkorea allerdings seine Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen. Die befürchtete Wiederaufbereitung der abgebrannten Brennstäbe hat nicht stattgefunden, auch wurde der 5 MWe- Reaktor nicht wieder neu beladen. Die IAEO überwachte die Stilllegung des Nuklearprogramms und die Lagerung

---

150 Vgl. NAPSNET Daily Report. Nautilus Institute, 17.8.99 und 25.8.99 (<http://www.nautilus.org/napsnet/dr/9908/aug17.html> und [/aug25.htm](http://www.nautilus.org/napsnet/dr/9908/aug25.htm), 4.9.99); Howard *Diamond*, 'Canning Fuel Deliveries On Track In North Korea', in: ACT, Jg. 27, Nr. 8 (November/Dezember 1997), S. 24.

151 Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 11, Nr. 43 (3. Quartal 1998), S. 12; Nr. 44 (4. Quartal 1998), S. 10 sowie Jg. 12, Nr. 46 (2. Quartal 1999), S. 14.

152 Vgl. FN 18; Howard *Diamond*, Congress Okays KEDO Funding; Japan Lifts LWR Funding Block, in: ACT, Jg. 27, Nr. 8 (Oktober 1998).

153 Für eine Bewertung des Abkommens im Hinblick auf die Region vgl. Stephen J. *Blank*, Korean and Asian Security after the Framework Agreement, in: Korean Journal of Defense Analysis, Jg. 7, Nr. 2 (Winter 1995), S. 113-139; James *Cotton*, The North Korea/United States Nuclear Accord: Background and Consequences, in: Korea Observer, Jg. 26, Nr. 3 (Herbst 1995), S. 321-344, der sich aus KEDO ergebenden Penetration Nordkoreas die wichtigste Folge des *Deals* sieht.

154 Vgl. Stephen W. *Bosworth*, Comments. The Nuclear Roundtable, 31.5.1996. Dealing With North Korea. Henry L. Stimson Center (<http://stimson.org/rd-table/bosworth.htm>, 4.8.99); *Kim*, The Geneva Nuclear Accord, S. 159.

der 8000 Brennelemente, die bis Ende 1997 in Kanister eingelagert wurden. Die IAEA durfte die Brennstäbe überwachen, aber keine Proben entnehmen, aus denen sich Rückschlüsse auf die Reaktorgeschichte hätten ziehen lassen.<sup>155</sup> Pjöngjang ließ pünktlich seine Handelsrestriktionen gegen die USA fallen.

Die Verzögerungen bei der Erfüllung der ehrgeizigen Vertragsverpflichtungen entstanden nicht nur aufgrund von Störmanövern Nordkoreas, sondern ebenso durch die Schwierigkeiten der KEDO-Verbündeten, das Rahmenabkommen auch dann reibungslos zu erfüllen, wenn Nordkorea ein aggressives Verhalten an den Tag legte. Beispiele sind die Krise um den Helikopterabschuss im Dezember 1994 oder der Zwischenfall im September 1995 mit dem gestrandeten nordkoreanischen U-Boot. Derartige Vorfälle behinderten die Verhandlungen über die Durchführungsprotokolle und bereiteten den Regierungen in Washington und Seoul Probleme, wenn es darum ging, für Maßnahmen aus dem Rahmenabkommen innenpolitische Mehrheiten zu finden.

Weiterhin war im KEDO-Konsortium die Finanzierung des ambitionierten Reaktortausches permanent in Gefahr. Südkorea erklärte, als die Kostenschätzung für die Anlagen im Sommer 1996 auf 5 Mrd. Dollar anstieg, dass es höchstens 60 Prozent dieser Summe finanzieren könne.<sup>156</sup> Im Herbst 1998 suspendierte Japan als Reaktion auf den Raketentest Nordkoreas im August seine Beteiligung an der Finanzierung von KEDO. Der US-Kongress behinderte mehrfach die Kostenübernahme für die Schweröllieferungen der USA. Im Oktober 1998 genehmigte er für das Fiskaljahr 1999 den dafür notwendigen Betrag von 35 Mio. Dollar. Dafür wurden dem Präsidenten Bedingungen auferlegt, darunter die Einrichtung des Postens eines *North Korea Policy Coordinator*.<sup>157</sup>

Die Bereitschaft Nordkoreas, die Plutoniumproduktion vorläufig einzustellen und auf diese Fähigkeit in Zukunft ganz zu verzichten, lässt vermuten, dass das Land nicht mehr am Aufbau einer Nuklearstreitmacht arbeitet. Nordkorea hatte beim Aufbau der Anreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologien immense Investitionen zu tragen, die nach dem Reaktortausch weitgehend verloren sein werden. Mit diesem Verzicht wäre ein wichtiges Nichtverbreitungsziel erreicht. Auch ist ein Bruch des Rahmenabkommens durch Nordkorea in absehbarer Zeit wenig wahrscheinlich. Die regelmäßigen Schweröllieferungen und die beiden LWR haben für das von Engpässen gepeinigtes Land einen hohen Stellenwert. Dies bedeutet aber nicht, dass aus dem in Nordkorea versteckten Plutonium, vor allem aber aus der künstlich genährten Unsicherheit über diesen Bombenstoff, nicht doch Risiken für das Nichtverbreitungsregime entstehen können.

---

155 Vgl. *Diamond*, 'Canning Fuel Deliveries On Track in North Korea' PPNN Newsbrief, Jg. 8, Nr. 32 (4. Quartal 1995), S. 12; Jg. 9, Nr. 34 (2. Quartal 1996), S. 11.

156 Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 9, Nr. 35 (3. Quartal 1996), S. 12. Im November 1998 wurde eine durch günstige Wechselkurse nach unten korrigierte Kosteneinschätzung von wieder 4,6 Mrd. \$ aufgestellt. Gleichzeitig wurden die gleichen Anteile festgesetzt, die schon seit Jahren zugesagt waren, vgl. KEDO Executive Board Agrees on Cost Sharing for Light Water Reactor Project. KEDO Press Release, 10.11.1998, Global Beat, East Asia Security ([http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/KEDO\\_111098.html](http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/KEDO_111098.html), 27.7.99). Vgl. auch PPNN Newsbrief, Jg. 11, Nr. 43 (3. Quartal 1998), S. 14.

157 Diese Stelle nahm ab November 1998 der ehemalige Verteidigungsminister William Perry ein. Vgl. *Diamond*, Congress Okays KEDO Funding.

Nordkorea, dessen einziger diplomatischer Hebel sein vermutetes Nuklearwaffenprogramm ist, wird wahrscheinlich an dieser Unsicherheit festhalten wollen.<sup>158</sup> Damit sind bei Abschluss der ersten Bauphase des ersten Reaktors (sicher nicht wie geplant Ende 2000, sondern erheblich später) schwerfällige Neuverhandlungen über die *Special Inspections* zu erwarten. Möglicherweise, so pessimistische Stimmen, wird die Frage, wie viel Bombenstoff sich in Nordkorea befindet, solange offen bleiben, wie das Land besteht, und erst bei einer Vereinigung der beiden Staaten beantwortet werden können.<sup>159</sup>

### 2.3.1 Das kleinere Übel: Regelverletzungen durch die US-Diplomatie

Der Regierung Clinton wurde nach dem Rahmenabkommen mit Nordkorea vom Oktober 1994 mehrfach vorgeworfen, das *Safeguards*-Abkommen der DPRK mit der IAEO umgangen und so die Agentur ausgehebelt zu haben. Warum entschlossen sich die USA zur Verletzung der Regeln? Ein Grund dafür wurde hinter der mangelhaften Erfüllung der Regimefunktionen vermutet, doch kommen andere Motive in Betracht, wie etwa innenpolitische Anforderungen an die Regierung oder eine Verschärfung durch eine direkte Gefährdung des US-Territoriums.

Es lassen sich verschiedene wohlwollende Regelverletzungen ausmachen: Erstens wurde schon mit dem Beginn der Verhandlungen über das *Safeguards*-Abkommens die *Inspektionsnorm* verletzt. Dabei handelt es sich um die Aussetzung einer Verhaltensregel. Nordkorea definierte eigenmächtig die Vertragsbedingungen des NVV um, als es den Abzug der taktischen Nuklearwaffen aus Südkorea und die Aufgabe von *Team Spirit* zur Vorbedingung für das *Safeguards*-Abkommen machte. Dem hätte die US-Regierung nicht entgegenkommen dürfen, gemäß der Regeln des NVV, denn auf diese Weise stellte Washington den bindenden Charakter des Abkommens in Frage. Zwar war der Abzug der amerikanischen Nuklearwaffen nicht allein an die DPRK gerichtet, sondern war in eine globale Abrüstungsmaßnahme eingebettet. Das Gesprächsangebot an Nordkorea Ende 1991 war jedoch – bei aller diplomatischen Notwendigkeit – ein regelwidriges Entgegenkommen.

Die Nordkoreakrise unterscheidet sich in diesem Punkt von anderen Beitrittsverhandlungen zum Nichtverbreitungsregime: Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Nuklearwaffenstaaten den Sicherheitsbedürfnissen einzelner Staaten vor deren NVV-Beitritt entgegenkommen. Dies war bei der Bundesrepublik Deutschland der Fall, die bei den NVV-Verhandlungen für Sicherheitsgarantien und einen freien Nuklearhandel sowie gegen jede Behinderung der Europäischen Integration eintrat.<sup>160</sup> Ein jüngerer Fall ist

---

158 Hierzu kommt als Druckmittel die bedrohliche Ernährungssituation, vgl. Isabelle Cordonnier, Towards a solution to the nuclear issue on the Korean Peninsula?, in: The Korean Peninsula: Today and Tomorrow. UNIDIR (Newsletter Nr. 35/36). Genf, Februar 1998, S. 40-43 (43).

159 Vgl. Moon Young (Michael) Park, „Lure“ North Korea, in: Foreign Policy, k. Jg., Nr. 97 (Winter 1994/95), S. 97-105 (104).

160 Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982. Baden-Baden: Nomos, S. 632-693, Alexander Petri, Deutsche Mitwirkung am Sperrvertrag, in: Außenpolitik, Jg. 21, Nr. 4 (April 1970), S. 201-210.

jener der Ukraine, die den NVV erst ratifizierte, als sie Sicherheitsgarantien und einen finanziellen Ausgleich für die an Russland abgelieferten Nuklearwaffen erhalten hatte. Nordkorea wollte dagegen über die Erfüllung von Verpflichtungen verhandeln, die es bereits eingegangen war. Die USA kamen dem mit moderaten Konzessionen entgegen und riskierten dabei die allgemeine Schwächung der *Inspektionsnorm*. Sie taten dies aber, um die Anwendung dieser Verhaltensregel in einem besonderen Fall sicherzustellen, und erst, nachdem Pjöngjang über Jahre hinweg eine Hinhaltepolitik gegenüber der IAEO betrieben hatte. Diese Verletzung hatte für die Lösung der Nordkoreakrise positive Auswirkungen, stellte aber die künftige Gemeinschaftlichkeit der *Inspektionsnorm* in Frage.

Zweitens wurde durch die Aussetzung der Sonderinspektionen eine Verfahrensregel zur *Inspektionsnorm* verletzt. Die Sonderinspektionen wurden nach dem Rahmenabkommen für mindestens fünf Jahre ausgesetzt. Dem war im Herbst und Winter 1993, unter dem Eindruck der nordkoreanischen Unbeweglichkeit, ein pragmatischer Politikwechsel der USA vorangegangen. Der Grund für diese Prioritätensetzung lag in der Unfähigkeit der Staaten im UN-Sicherheitsrat, die Reziprozitätsfunktion des Regimes zu erfüllen. Daraus ergab sich ein Dilemma für die USA. Washington musste vor dem Hintergrund der und mit Bezug auf die Regimeregeln agieren, ohne dass das Regime große Handlungsspielräume bot, diese auch durchzusetzen. Nordkorea setzte die USA außerdem unter Handlungsdruck, als es die Entladung der 8000 Brennstäbe androhte.

Die Regierung in Pjöngjang konnte selbst die Schwelle festlegen, bis zu der sie Inspektionen der IAEO zulassen wollte. Zugang wurde der Agentur nur zu laufenden Aktivitäten in Nordkorea gewährt; die Informationen über die Vergangenheit blieben verschlossen. Jenseits dieser Linie war Pjöngjang zur Kooperation bereit, vor allem, wenn sie so einträglich war wie das LWR-Geschäft. Nordkorea konnte die Situation in seinem Sinne beeinflussen. Dabei konnte Pjöngjang verschiedene Trümpfe ausspielen. Zum einen entstand Zeitdruck durch die Entnahme der Brennstäbe, die zum Verlust der *Safeguards*-Kontinuität führen konnte. Dies zwang die USA zu einer Reaktion. Zum anderen ließ der drohende Zusammenbruch Nordkoreas internationale Wirtschaftssanktionen zu einem unsicheren Instrument werden und verhinderte so Mehrheiten für eine Strafpolitik. Hierbei half Nordkorea auch die Unterstützung durch China im UN-Sicherheitsrat.

Durch die bilaterale Absprache Nordkoreas mit den USA wurden schließlich, drittens, auch dies ein Bruch einer Verfahrensregel, die Kompetenz der IAEO beschnitten, die Inspektionsbedingungen für die Teilnehmer des NVV zu definieren. Das Rahmenabkommen schuf Sonderbedingungen für einen einzelnen Staat, die weder unter Beteiligung der IAEO ausgehandelt wurden, noch ihrer Zustimmung unterworfen waren. Die IAEO wurde durch die USA und Nordkorea mit einem *fait accompli* konfrontiert. Die Umgehung dieser Verfahrensregeln wird vielleicht schwerere Folgen haben als die Aussetzung der Sonderinspektionen, die zu einem späteren Zeitpunkt immer noch durch die USA durchgesetzt werden können. Nordkorea bestand noch bei der Implementierung des Rahmenabkommens darauf, dass es die Frage der *Special Inspections* nur mit den USA verhandeln wolle. Dieses unkooperative Muster kann sich auch in anderen Fällen von vermuteter Proliferation wiederholen.

Viertens legten die USA der IAE0, außerhalb der bekannten Prozeduren zur Inspektionsnorm, eigene Geheimdienstinformationen über Nordkorea vor. Dies ist nicht zum ersten Mal geschehen. Es hatte sich schon abgezeichnet, dass die Agentur externe Hilfe brauchen würde, um die neuen Aufgaben bei der Aufdeckung geheimer Nuklearwaffenprogramme erfüllen zu können. Das amerikanische Vorgehen stellt also keinen echten Bruch einer Verfahrensregel dar. Allerdings hatte sich in der IAE0 noch kein Konsens über dieses Verfahren herausgebildet und die Präsentation der Satellitenfotos hatte immer noch den Charakter eines Przedenzfalles.

Nordkorea stand, fünftens, nach dem Abkommen als Gewinner da. Dies ist keine Regelverletzung, sollte aber auf der Negativseite vermerkt werden. Der koreanische Teilstaat wird einzigartige und wertvolle Technologie- und Energiehilfe erhalten, in Form von zwei modernen Reaktoren, die von Drittstaaten vorfinanziert werden. Zudem ist die diplomatische Aufwertung gelungen, nach der Nordkorea immer gestrebt hat. Diese Gewinne dürfen nicht nur das totalitäre Regime insgesamt stabilisiert, sondern auch Kim Jong-il bei der Festigung seiner Machtbasis geholfen haben. Dies könnte zu einem Präzedenzfall in der Nichtverbreitungspolitik werden, denn erstmals wurde ein Staat dafür belohnt, dass er einen Regelbruch begeht und rückgängig macht. Dieses Muster eines *nuclear blackmailing* hat sich bislang zum Glück noch nicht wiederholt.<sup>161</sup>

Demgegenüber muss das Bild, das von der Politik der USA gegenüber der IAE0 gezeichnet worden ist, relativiert werden. Die USA haben zwar die Verhaltensregeln belastet und Verfahrensregeln außer Kraft gesetzt, taten dies aber nicht leichtfertig, nicht gegen den Widerstand der IAE0 und planten die Suspendierung nicht auf Dauer.

Washington befand sich in einem Dilemma. Es hatte lange die Forderung der IAE0 an Nordkorea nach Sonderinspektionen mitgetragen und durchzusetzen versucht. Der amerikanische Politikwechsel vom Herbst 1993, mit dem die Sicherung des Status quo Priorität gegenüber der Aufdeckung der Vergangenheit erhielt, wurde auch nicht sofort politisch umgesetzt. Washington akzeptierte den schmerzhaften Kompromiss erst, als die Unfähigkeit des UN-Sicherheitsrats zu Tage trat, Strafmaßnahmen beschließen zu können. Hierbei spielte auch die Vermittlung von Ex-Präsident Carter eine Rolle, der mit seinen Vereinbarungen zwar die Kriegsgefahr auf der Halbinsel beseitigt, aber auch die Sanktionsbemühungen untergraben hatte. „While North Korea learned the limits of bluffing tactics and the attractiveness of carrots, the US experienced the limitations of sanctions and the usefulness of incentives.“<sup>162</sup>, so ein koreanischer Experte.

Bis auf diese Ausnahme überließen die US-Verhandler der IAE0 die Prärogative bei Fragen, welche die *Safeguards* betrafen. Darüber können auch Meinungsverschiedenheiten zwischen Washington und der Wiener Agentur nicht hinwegtäuschen. Um einen offenen Konflikt mit der IAE0 zu vermeiden, bemühten sich

---

161 Vgl. *Cotton*, The North Korea/United States Nuclear Accord, S. 339f.; Michael J. *Engelhardt*, Rewarding Proliferation: The South and North Korean Cases, in: NPR, Jg. 3, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1996), S. 31-37, der darauf hinweist, dass auch Südkorea in den 70er Jahren Vorteile aus dem Nuklearwaffenverzicht erwarb - mit der Fortsetzung der US-Präsenz (33).

162 Park *Jongchul*, US Policy Towards North Korea: Strategy, Perception, and Inter-Korean Relations, in: Journal of East Asian Affairs. Jg. 12, Nr. 2 (Sommer/Herbst 1998), S. 529-552 (534).

die USA entweder um direkte Gespräche mit den Wiener Beamten (etwa mit Blix im Dezember 1993) oder darum, mit eigener technischer Expertise alternative Lösungen anzubieten (im Juni 1994 über die Probenentnahme aus dem 5MWe-Reaktor). Das Vorgehen der amerikanischen Diplomaten zeugt von einem eher kooperativen Umgang mit der Agentur, auch wenn die USA die Führung der IAEO heftig zu einer moderaten Linie bedrängt haben dürften. Die Aussage von IAEO-Generaldirektor Blix, die USA hätten keinen Druck auf ihn ausgeübt, darf bezweifelt werden. Allerdings hatte auch Blix keine Wahl als die Interessen seiner Organisation zu vertreten, denn er war dem Gouverneursrat der IAEO verpflichtet. Anstatt öffentlich die harte Linie der IAEO zu torpedieren, wählten die USA die nichtöffentliche Kommunikation im direkten Gespräch, um die Position der Agentur gegenüber Nordkorea nicht zu gefährden. Botschafter Gallucci erinnert sich an die guten Arbeitsbeziehungen zu Blix und der IAEO: „The IAEA did not cause trouble.“ Blix habe alles in seiner Macht stehende getan, um den USA Verhandlungsspielräume zu verschaffen.<sup>163</sup>

Die Aussetzung der *Special Inspections* war zudem nur für eine Übergangszeit vorgesehen. Bei der Formulierung des Kompromisspaketes, das dem Rahmenabkommen zugrunde lag, stand in Washington niemals der zugrundeliegende Verzicht auf die Sonderinspektionen in der Diskussion, sondern nur, für wie lange diese ausgesetzt werden sollten. Der Passus des Abkommens, dass Nordkoreas *Safeguards*-Verpflichtungen voll implementiert (und also *Special Inspections* durchgeführt) werden müssen, bevor die Kernbauteile des ersten LWR in Nordkorea eintrüfen, legt fest, dass es die volle ‚Belohnung‘ erst geben wird, wenn Nordkorea seinen Regelbruch beendet und umfassende Sicherungsmaßnahmen zulässt. Sollte der Plan gelingen, durch den LWR-Tausch Nordkoreas Vergangenheit aufzudecken, wäre dies ein paradoxer Erfolg: Die Erfüllung der Verfahrensregel wäre erst durch ihren Bruch möglich worden. *Full scope Safeguards* sind im übrigen für das Rahmenabkommen unabdingbar, denn auch in den Leichtwasserreaktoren entsteht Plutonium, das internationalen Kontrollen unterliegen muss. Für die US-Beamten war es außerdem noch ein wichtiger Bestandteil des Rahmenabkommens, dass durch die Stilllegung der Nuklearanlagen Nordkorea die Wiederaufbereitung von Brennstoffmaterial eingestellt hatte.<sup>164</sup> Diese Einschränkung wäre dem Land durch den NVV nicht auferlegt worden. Das bilaterale Nuklearabkommen von 1992 hatte ein Wiederaufbereitungsverbot enthalten, war aber nie implementiert worden. Insofern war das Rahmenabkommen auch ein Fortschritt gegenüber der Situation vor 1994.

### 2.3.2 Die Bedeutung der Verhaltens- und Verfahrensregeln in der Nordkoreakrise

Ob die US-Diplomatie den Regeln des Nichtverbreitungsregimes folgt oder nicht, hat Rückwirkungen auf die Fähigkeit der USA, eine Nichtverbreitungskampagne zu einer

---

163 Gespräch mit Robert L. Gallucci, Georgetown University, 13.9.2000.

164 Vgl. Prepared Statement of Ambassador Robert L. Gallucci, in: Implications of the U.S. North Korea Nuclear Agreement. Hearing Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 103. Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 1.12.1994 (S.HRG. 103-891). Washington D.C.: G.O.P. 1995, S. 14-16, Fragen S. 17.

Vereinbarung mit dem Regelbrecher zu führen, sowie auf die Umsetzung dieser Vereinbarung. Die zweite leitende Fragestellung dieser Arbeit zielt auf diesen Zusammenhang. Stimmt die Erwartung, dass die Einhaltung der Verhaltensregeln für die Lösung der Krise unabdingbar ist, nicht aber die der Verfahrensregeln, weil die Funktionen, denen Verfahrensregeln dienen, auf andere Weise erfüllt werden können?

Nordkorea versetzte sich erst durch seinen NVV-Beitritt in die Lage, ein 'Regelbrecher' werden zu können. Das Regime und die *Verzichtsnorm* boten Maßstäbe für richtiges und falsches Verhalten und setzten Bezugspunkte für die Erwartungen der anderen Staaten. Durch die nordkoreanische Verweigerung der Sonderinspektionen, durch die offizielle Feststellung des Regelbruchs durch den IAEO-Gouverneursrat und durch den drohenden Ausstieg Nordkoreas aus dem NVV erhielt die Krise eine Gestalt, greifbare Formen und verhandelbare Inhalte. Anfangs hatte die Teilnahme Nordkoreas am NVV und am IAEO-Inspektionssystem für Washington eine vertrauensbildende Wirkung. Die 1984 entdeckten Reaktoren sollten Kontrollen unterstellt werden, lange bevor ein greifbarer Proliferationsverdacht gegen den Norden aufkam. Die Erfüllung der *Inspektionsnorm*, auch wenn sie nur gegen außervertragliche Gegenleistungen zu haben war, war notwendig, um den Nuklearwaffenverzicht der DPRK glaubwürdig zu machen.

Mit der *Inspektionsnorm* erfüllt das Regime seine Informationsfunktionen. Auch ein Staat mit so eindrucksvollen Geheimdienstkapazitäten wie die USA kann die Verifikationsinstrumente der IAEO nicht ersetzen. Obwohl auch diese durch einen entschlossenen Proliferationskandidaten getäuscht werden können, können die Inspektoren der Agentur auch solche Bereiche der Nuklearanlagen von Mitgliedstaaten überprüfen, zu denen Geheimdienste in der Regel keinen Zugang haben, und dies auf eine Weise tun, die mit nationalen Mitteln der Satellitenüberwachung nicht zu vergleichen ist. Umgekehrt kann die IAEO nur schwer ein umfassendes Bild der Nuklearaktivitäten eines Mitgliedstaates gewinnen und ist hierbei auf externe Informationen angewiesen. Das Zusammenspiel zwischen der IAEO und den USA bei der Gewinnung, Verarbeitung und Präsentation der Informationen war ein erster Testfall für ein Verfahren, das bei der Planung der IAEO-Inspektionen im Irak etabliert worden war. Das Vorgehen, der IAEO nationale Geheimdienstinformationen zur Verfügung zu stellen, war aber unter den Mitgliedstaaten nicht unumstritten. Es sind in erster Linie die Nuklearwaffenstaaten, die Satellitenaufnahmen über die nuklearen Aktivitäten in Schwellenländern liefern können. Einige IAEO Mitglieder fürchteten eine Instrumentalisierung der IAEO durch die Nuklearwaffenstaaten.<sup>165</sup>

Für Washington waren danach die Ergebnisse der ersten Inspektionen durch die IAEO für ein umfassendes, über den reinen Verdacht hinausgehendes Bild unverzichtbar. Eigene Satellitenaufnahmen waren eine Ergänzung, die aber durch ihre Übereinstimmung mit den IAEO-Informationen an Gewicht gewannen und die im

---

165 Derartige Befürchtungen sind nicht unbegründet. Die UN Special Commission (UNSCOM), die den Auftrag hat, die irakischen Programme über Massenvernichtungswaffen ausfindig zu machen und zu zerstören, wurde zwischen 1996 und 1998 von der amerikanischen CIA als Deckmantel für eigene Spionageaktivitäten im Irak benutzt. Vgl. Seymour M *Hersh*, Saddams bester Freund, in: Süddeutsche Zeitung, Magazin, Nr. 36 (10.9.99), S. 18-23.

Rahmen der Inspektionsverfahren vorgestellt werden konnten. US-Verhandler Gallucci bekräftigte im Frühjahr 1994, noch vor dem Rahmenabkommen:

„I would add a note of praise for the IAEA here: the only reason we know there is an anomaly is because of an ad hoc inspection carried out at a declared facility. I would note here, therefore, that the NPT and the IAEA have served us well and should be recognized for doing so as we look at the condition of the non-proliferation regime in 1994.“<sup>166</sup>

Den Proliferationsexperten in der US-Regierung war nach den ersten Inspektionen von 1992 ein konkreter Beweis für verstecktes Plutonium durch neutrale Sonderinspektionen nicht mehr ebenso wichtig wie den Beamten der IAEO. Vermutlich wäre die amerikanische Politik gegen das nordkoreanische Programm die gleiche gewesen, egal ob die Menge des versteckten Plutoniums in Nordkorea bekannt war oder nicht. Ein ähnlicher Ansatz, der auf einem Verdacht beruht, liegt der Kampagne gegen den Iran zugrunde.

Die Vereinbarung, mit der ein Regelbruch Nordkoreas abgewendet werden sollte, wurde auch auf andere Weise durch die Verhaltensregeln im NVV erleichtert. Diese waren für die US-Diplomaten zwar kaum notwendig, aber hilfreich, um das Engagement der relevanten Akteure und Nachbarstaaten zu wecken. Keiner der beteiligten Staaten war gleichgültig gegenüber der Proliferationsgefahr in Nordkorea. Um die benachbarten Großmächte Russland und China oder die Anrainerstaaten Japan und Südkorea auf die Gefahren eines nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms aufmerksam zu machen, bedurfte es nicht erst eines offiziellen und unumstößlichen Beweises durch die IAEO, dass ein Regelbruch stattgefunden hätte. Washingtons Bereitschaft, die Regeln des Nichtverbreitungsregimes flexibel zu behandeln, gewann die notwendige Legitimität dadurch, dass im Fall Nordkoreas ein Vertragsverletzung zu Tage getreten war.

Die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes senkten die Transaktionskosten der Krisenbewältigung auf dreierlei Weise. Erstens entstand eine gemeinsame Bewertungsgrundlage für die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Nordkorea. Es ging bei den Verhandlungen von 1993 und 1994 nicht mehr um den Nuklearwaffenverzicht Nordkoreas und dessen grundlegende Verpflichtung, Sicherungsmaßnahmen zu akzeptieren. Vielmehr wurde nur über die Durchführung einzelner Komponenten des Safeguards-Abkommens verhandelt. Dies kann leicht übersehen werden, weil Nordkorea durch seinen taktischen Rückzug aus der NVV (unter strenger Beachtung von dessen Austrittsprozeduren!) oder aus der IAEO ständig die Verhaltensregeln in Frage stellte. Die Bindung Nordkoreas an die Verhaltensregeln war aber bereits 1985 mit seiner Unterschrift zum NVV vollzogen worden und belastete die Verhandlungen im Vorfeld des Rahmenabkommens nicht mehr. Bei den Transaktionskosten macht es keinen Unterschied, ob Nordkorea seine ‚Regimetreue‘ nur als Deckmantel verstanden hat und die Verzichtsnorm nicht wirklich einhalten wollte. Verhandelt wurde nur die Verifikation der Vertragserfüllung der DPRK, nicht aber deren Nuklearverzicht selbst..

---

166 Robert L. *Gallucci*, Non-Proliferation and National Security, in: ACT, Jg. 24, Nr. 3 (April 1994), S. 13-16 (15).

Der Bezug auf die *Verzichtsnorm* kanalisierte zweitens die Auseinandersetzungen unter den beteiligten Staaten über die richtige Strategie gegenüber Nordkorea. Hinter Chinas Weigerung, im UN-Sicherheitsrat für Sanktionen einzutreten, stand die versteckte Agenda einer regionalen Hegemonialpolitik. Dennoch konnte Peking sich nicht endlos gegen eine Umsetzung des Nichtverbreitungsregimes stellen. Deshalb drohte es zuletzt selbst damit, Nordkorea seine Unterstützung zu entziehen. Auch Russland, das durchaus eigene Großmachtpläne und Wirtschaftsinteressen im Zusammenhang mit der Nordkoreakrise hatte, ließ die USA weitgehend gewähren. Obwohl Moskau verärgert darauf reagierte, nicht mit dem Reaktorgeschäft unter der Ägide von KEDO bedacht worden zu sein, widersetzte es sich nicht grundlegend den amerikanischen Sanktionsbemühungen.<sup>167</sup> Das Verhalten der Großmächte wäre anders gewesen, wenn Nordkorea nicht Mitglied des Nichtverbreitungsregimes gewesen wäre.

Die US-Regierung gewann drittens durch die Bindung ihrer Kampagne an die Verhaltensregeln des Regimes innenpolitischen Rückhalt für ihre kräftezehrende und teure Nordkoreapolitik. Der eindeutige Regelbruch Nordkoreas und die Gefährdung von US-Interessen legitimierten das energische Vorgehen der amerikanischen Regierung gegenüber ihren innenpolitischen Gegnern. Allerdings erwies sich die Schuldzuweisung an den ‚Schurkenstaat‘ Nordkorea später als Bumerang für die demokratischen Verhandlungsführer, als sie im Herbst 1993 die legalistische Position fallen ließen und die Inspektionsrechte die IAEO hintanstellten. Die Kritik aus den Reihen der republikanischen Kongressmehrheit am Rahmenabkommen richtete sich vor allem gegen die Schwäche der Clinton-Regierung, die Nordkorea den Nuklearwaffenverzicht ‚abgekauft‘ hatte und keine harten Maßnahmen gegen den Regelbruch durchgesetzt hatte – Wirtschaftssanktionen oder sogar Krieg.<sup>168</sup> Demnach war es gerade der Umstand, dass eine Verhaltensregel tangiert waren, welche die Implementation des Rahmenabkommens behinderte. Durch die Verletzung der Verhaltensregel verloren die USA bei der Lösung der Nordkoreakrise eine institutionelle Leistung, die sich nicht durch ein Nebenabkommen ersetzen lässt: Legitimität, die zur Absicherung der Kampagne gegenüber den NVV-Mitgliedern ebenso wichtig ist wie gegenüber der innenpolitischen Opposition.

Die Nordkoreakrise zeigte aber auch Mängel im Nichtverbreitungsregime auf, die eine effektive Krisenbewältigung behinderten und in Zukunft die Durchführung des Rahmenabkommens begleiten werden. Die Beschränkungen der amerikanischen Politik wurden erkennbar, als die US-Unterhändler an den Vorrechten der IAEO festhielten, obwohl diese den eigenen pragmatischen Prioritäten im Wege stand.<sup>169</sup> Die USA hätten im Fall Nordkoreas die Forderung der Wiener Agentur nach Sonderinspektionen bereits Anfang 1994 beiseite schieben können. Im Sommer 1993, als Nordkorea aus dem NVV

---

167 Vgl. Valery I. Denisov, *The U.S.-DPRK Nuclear Deal: A Russian Perspective*, in: NPR, Jg. 3, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1996), S. 74-79.

168 Vgl. North Korea Nuclear Agreement, 24./25.1.1995 (s. FN 137).

169 Die USA wurden durch ihre eigene Exportkontrollgesetze in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Im Februar 1998 zog die *Combustion Engineering* den Exportantrag für zwei Reaktoren zurück, den die Firma - auf nordkoreanisches Drängen hin - hatte beantragen müssen. Eine Exportlizenz setzte aber ein nukleares Kooperationsabkommen mit der DPRK voraus, das nicht abgeschlossen werden konnte, solange diese kein NVV-Mitglied „in good standing“ war. Vgl. PPNN Newsbrief, Jg. 11, Nr. 41 (1. Quartal 1998), S. 8.

austrat, hätte die US-Regierung auf die Herausgabe des Bombenstoffes oder zumindest auf eine Stilllegung des nordkoreanischen Nuklearprogramms drängen und die IAEO-Inspektionen zurückstellen können. Dies geschah erst ein halbes Jahr später.

Nordkorea forderte die IAEO durch die Ankündigung heraus, die Brennstäben aus dem kleinen Reaktor auszutauschen und damit die Beweise seiner zurückliegenden Regelverstöße zu vertuschen. In dieser Situation konnten die USA die IAEO nicht im Stich lassen. Erstens hätte Washington sonst den instrumentellen Wert gefährdet, den die Agentur für die Lösung der Krise hatte. Zweitens hätten die USA jene Regimefunktionen entwertet, nach denen Nachfrage bei den vertragstreuen Staaten bestand. Die USA hätten die Glaubwürdigkeit der IAEO in Frage gestellt, wenn sie der Agentur bei einer Konfrontation mit einem Vertragsbrecher die Rückendeckung verweigert hätten.

Die Aussetzung der Sonderinspektionen, der Washington dann doch zustimmte – ein Bruch der Verfahrensregeln –, hat die Lösung der Krise aber nicht behindert, sondern erst möglich gemacht. Die US-Regierung war in der Lage, ein Ersatzverfahren zu organisieren, mit dem die Erfüllung einer einzelnen Verfahrensregel zur *Inspektionsnorm* ausgesetzt, die der anderen Verfahrensregeln aber erst ermöglicht wurde. Durch das Rahmenabkommen, an dem die IAEO nicht selbst beteiligt ist, werden Leistungen erbracht, mit denen die Informationsfunktion des Nichtverbreitungsregimes außerhalb der Strukturen des Regimes erfüllt werden kann. Hierzu zählt die überwachte Stilllegung der Anlagen in Jongbjon, in denen nun keine verborgenen Aktivitäten mehr stattfinden können, wie z. B. die Plutoniumgewinnung. Durch die LWR wird die Überwachung des Brennstoffkreislaufes einfacher, denn die Produktion des Spaltmaterials findet nicht mehr in Nordkorea statt. Diese Lösung muss nun den Test bestehen, ob sie zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich zu einer vollständigen Implementierung des *Safeguards*-Abkommens mit der IAEO führen kann.

Eine weitere Regimefunktion, die durch das Rahmenabkommen ersetzt werden kann, ist die Reziprozitätsfunktion. Die Strafinstrumente, mit denen im Regime die Reziprozität im Fall einer Defektion sichergestellt werden soll, erwiesen sich als wirkungslos bzw. waren nicht vorhanden. Der UN-Sicherheitsrat war nicht, jedenfalls nicht zügig und zuverlässig, in der Lage, die Regelverletzung Nordkoreas zu sanktionieren. Diese Schwäche der Reziprozitätsfunktion wird es auch künftig schwer machen, gegen Nordkorea eine Druckkulisse aufzubauen, und so die Implementierung des Rahmenkommens behindern. In dem Abkommen sind aber Komponenten eingebaut, mit denen sich die Reziprozitätsfunktion des Regimes durch die KEDO-Staaten ersetzen lässt. Dies geschieht durch die Verknüpfung des Reaktortauschs, d. h. der Lieferung der Kernbauteile, mit den Sonderinspektionen der IAEO in Nordkorea. Weigert sich die Führung in Pjöngjang ein weiteres mal, sein *Safeguards*-Abkommen voll zu erfüllen, kann dies dazu führen, dass sie durch den Verlust des Reaktorgeschäftes bestraft wird. Dies ist ein schwacher Ersatz der Reziprozitätsfunktion, der auch den KEDO-Staaten Kosten aufbürdet, denn sie selbst haben kein Interesse daran, dass ihre Investitionen in das LWR-Projekt verloren gehen. Ein besserer Hebel gegen Nordkorea entsteht durch die immateriellen Gegenleistungen der KEDO-Staaten, die nicht nur im Rahmenabkommen verankert sind. So ist mit der staatlichen Anerkennung Nordkoreas ein wichtiges Ziel der

Führung in Pjöngjang erreicht worden. Die im Dezember 1997 angelaufenen Vierparteiengespräche zwischen China, den USA, Nord- und Südkorea über einen Friedensvertrag tragen zur Aufwertung Nordkoreas bei. Die Abhängigkeit Nordkoreas von den Nahrungsmittelhilfen des Auslands kommt mittlerweile als möglicher Verhandlungshebel dazu.

Nicht zuletzt besteht in KEDO ein regelmäßiger Arbeitskontakt mit Nordkorea, bei dem fast ausschließlich nukleare Fragen behandelt werden. Hierin besteht ein geeigneter Ersatz für die Konsultationsfunktion des Regimes. Während zu Beginn der Nordkoreakrise die Aufnahme von Konsultationen zwischen den USA und Nordkorea noch selbst ein Verhandlungsgegenstand war, besteht jetzt durch KEDO und die laufenden Vierparteiengespräche die Möglichkeit zur sofortigen Abstimmung. Diese Möglichkeit hat KEDO den Gremien des Nichtverbreitungsregimes voraus.<sup>170</sup>

### 2.3.3 Konsequenzen aus dem Rahmenabkommen für das Nichtverbreitungsregime

Die dritte Leitfrage war die nach den Auswirkungen des amerikanischen Regelbruchs auf die Effektivität des Regimes. Wie wirkte sich die Bereitschaft der Supermacht USA, gegebenenfalls die Regeln des NVV zu umgehen, auf die Gemeinschaftlichkeit und Spezifität der Verhaltens- und Verfahrensregeln aus?

Die Art der Bewältigung der Nordkoreakrise hatte negative und positive Auswirkungen auf die Verhaltensnormen des Nichtverbreitungsregimes. Das Rahmenabkommen und der Verbleib Nordkoreas im NVV haben eine Schwächung der *Verzichtsnorm* und ihrer Gemeinschaftlichkeit verhindert. Dies war schon bei der Einbindung der GUS-Republiken in das Nichtverbreitungsregime der Fall. Ein Austritt Nordkoreas aus dem NVV, ein offenes oder vermutetes Nuklearwaffenprogramm sowie die daraus resultierenden Eskalationsrisiken hätten katastrophale Folgen für die *Verzichtsnorm* gehabt. Die US-Kampagne hat diese Verhaltensregel außerdem durch die wachsende Aufmerksamkeit gegenüber den Gefahren aus der Proliferation von Massenvernichtungswaffen im allgemeinen und in Nordkorea im besonderen gestärkt.

Diesem Erfolg steht der Umstand gegenüber, dass die US-Regierung Nordkorea Gegenleistungen für dessen Erfüllung der *Inspektionsnorm* gewährt hat und sogar einen zeitweiligen Bruch wichtiger Verfahrensregeln zu dieser Verhaltensregel hinnahm. Alles in allem war aber das prekäre Rahmenabkommen im Hinblick auf die Stabilität des Regimes das kleinere Übel, verglichen mit dem Scheitern der Verhandlungen, einer erfolglosen und destabilisierenden Sanktionspolitik oder sogar zu einem Krieg auf der koreanischen Halbinsel. Allerdings hängt letztlich der Schutz der Verhaltensregel von der Implementierung des Rahmenabkommens ab. Diese verläuft nicht spannungsfrei.

---

170 Vgl. Joachim *Glaubitz*, Entwicklungen und Entwicklungsperspektiven auf der Koreanischen Halbinsel, in: Konrad Adenauer-Stiftung - Auslandsinformationen, Nr. 10 (1997), S. 54-64 (56); Curtis H. *Martin*, Lessons of the Agreed Framework for using Engagement as a Nonproliferation Tool, in: NPR, Jg. 6, Nr. 4 (Herbst 1999), S. 35-50

*Verzichts-* und *Inspektionsnorm* hängen eng zusammen. Die *Verzichtsnorm*, mehr als andere Teile des nuklearen Tauschhandels, beruht auf der Glaubwürdigkeit des durch sie geregelten multilateralen Nuklearwaffenverzichtes. Diesem liegt ein Problem kollektiven Handelns zugrunde: Für die beteiligten Staaten ist die Erfüllung der *Verzichtsnorm* nur solange von Vorteil, wie sich andere Staaten ebenfalls an diese Verhaltensregel halten. Um Unsicherheit über das Verhalten der anderen zu verhindern, muss das Nichtverbreitungsregime zuverlässig seine Informationsfunktionen erfüllen – durch Inspektionen. Sicherungsmaßnahmen in Nordkorea sollten seinen Nuklearwaffenverzicht glaubwürdig machen, um die Nachbarn von der nuklearen Proliferation abzuhalten.

Um die Glaubwürdigkeit des nordkoreanischen Nuklearwaffenverzichtes steht es heute besser als zu Beginn der Krise. Es ist denkbar, dass Nordkorea seine Proliferationspläne aufgegeben hat und eine Offenlegung der Plutoniumvorräte nur verweigert, um sein Gesicht nicht zu verlieren.<sup>171</sup> Nordkorea zeigt großes Interesse an der Durchführung des Reaktortausches. Pjöngjang hat nach dem Rahmenabkommen die Mitarbeiter von KEDO, auch Südkoreaner und Amerikaner, ins Land gelassen und arbeitet geschäftsmäßig und ohne Polemik mit dem Konsortium zusammen.<sup>172</sup> Der Verzicht Nordkoreas auf die Produktion von Plutonium wird von der IAEO überwacht. Obwohl immer noch Vorsicht angebracht ist, Dies festigt die *Verzichtsnorm*. Probleme für die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes können aber entstehen, wenn die Verfahrensregeln zur *Inspektionsnorm*, die ja die Glaubwürdigkeit sicherstellen sollen, nicht vollständig durch das Rahmenabkommen ersetzt werden können.

Das Abkommen stellt beispielsweise nicht sicher, dass das bombenfähige Material tatsächlich ordnungsgemäß gemeldet und Kontrollen unterstellt wird. Selbst wenn die IAEO nach der Lieferung der äußeren Teile der LWR Sonderinspektionen an den verdächtigten Lagerstätten durchführt und Hinweise auf die Lagerung von Spaltmaterial vorfindet, heißt dies noch nicht, dass Pjöngjang seine Vorräte rückhaltlos offenbaren und seinen Regelbruch eingestehen wird. Eine Fortsetzung der Täuschungspolitik Nordkoreas ist wahrscheinlicher, und sei es nur, um nicht das Gesicht zu verlieren.

Dem steht gegenüber, dass Nordkorea den proliferationsgefährlichen Teil seines Nuklearenergieprogramms unter internationalen Kontrollen abbauen wird. Dieser Stabilisierungserfolg kann dann wieder verloren gehen, wenn Nordkorea erneut versuchen sollte, aus der Unsicherheit über das dort versteckte Plutonium Verhandlungskapital zu schlagen oder die IAEO weiter zu täuschen. Die Informationsfunktion würde auch dann durch das Rahmenabkommen nicht mehr ausreichend ersetzt, wenn Nordkorea zu einem späteren Zeitpunkt die IAEO-Inspektoren des Landes verweisen würde, die seine stillgelegten Nuklearanlagen und die

---

171 Diese Einschätzung widerspricht William Perry, der davor warnt, dass Nordkorea noch immer ein Interesse am Bau von Nuklearwaffen hat. Vgl. Michael *Dutra*; Gaurav *Kampani*, North Korea The Forthcoming Perry Report (o. Datum). Center for Nonproliferation Studies. Monterey Institute for International Studies (<http://cns.miis.edu/research/korea/perry.htm>, 28.10.99).

172 Vgl. Statement of Stephen W. Bosworth, Executive Director, KEDO, in: North Korea: An Overview. Hearing Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 104. Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 12.9.1996 (S.HRG. 104-662). Washington D.C.: G.O.P. 1996, S. 49-51.

eingelagerten Brennstäbe überwachen. Dann würden die KEDO-Verbündeten vor dem Problem stehen, die kooperationserleichternden Regimefunktionen gegen einen kooperationsunwilligen Staat verteidigen zu müssen.

Die *Verzichtsnorm* und die *Inspektionsnorm* nahmen aber gleichzeitig deswegen Schaden, weil die Institution, die mit der Durchsetzung der Nichtverbreitungsregeln beauftragt ist, der UN-Sicherheitsrat, nicht zu Zwangsmaßnahmen in der Lage war. Die Reziprozitätsfunktion des Regimes konnte nicht ausreichend erfüllt werden. Dies kann negative Konsequenzen für den Konsens unter dem NVV-Mitgliedern haben.<sup>173</sup> Die Schwäche des Sicherheitsrates war keine Folge der kontrollierten Regelbrüche der USA: Möglicherweise wären gerade in dieser Situation die geplanten Wirtschaftssanktionen einiger beteiligter und benachbarter Staaten ohne Sicherheitsratsmandat nützlicher für das Regime gewesen, als es seine schwachen Resolutionen waren. Die gezielte Übertretung von Regeln, um eine Neubehandlung durch die internationalen Gemeinschaft zu erzwingen, wird im Zusammenhang mit der Isolation des Iran diskutiert werden.

Der Kritik am UN-Sicherheitsrat ist entgegenzuhalten, dass die Reaktion des höchsten Organs des Nichtverbreitungsregimes auf einen Regelbruch auch in Zukunft nicht notwendigerweise milde ausfallen muss. Die Nordkoreakrise war eine einzigartige Herausforderung für die Reziprozitätsfunktion des Regimes. Die Kombination der Hindernisse für Sanktionen oder Militärschläge machten Nordkorea zu einem Sonderfall. Die katastrophale Wirtschaftslage, die geographische Enge, die benachbarten Verbündeten und die Einflussinteressen Chinas machten harte Strafmaßnahmen unmöglich.<sup>174</sup> Die Erfahrung der Nordkoreakrise schließt effektive Sanktionen in Zukunft also nicht aus.

Möglicherweise wäre es für die Stabilität der *Verzichtsnorm* sogar die beste Lösung der Krise um das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm, wenn die Staatengemeinschaft die Idee der amerikanischen *no blame policy* übernehmen und auf die Strafandrohung für vergangene Regelverletzungen verzichten würde. Durch internationale Anerkennung der Vertragstreue Nordkoreas nach 1994 könnte ein Milieu geschaffen werden, in dem es dem Land leichter fiel, auch sein verborgenes Bombenmaterial der IAEO anzuzeigen – etwa wie es Südafrika heute tut.

Diesen negativen Einflüssen auf die *Verzichtsnorm* stehen aber positive Momente gegenüber. Die USA ‚bezahlen‘ zwar im Endeffekt Nordkorea die Vertragserfüllung, sie sandten aber mit ihrer Kampagne ein Signal an alle Proliferationskandidaten, dass sie alles daran setzen würden, diesen Schritt auf jeden Fall zu verhindern.

Die Lösung der Nordkoreakrise hat außerdem sicher den Erfolg der NVV-Verlängerung von 1995 befördert und damit die Bestätigung aller Verhaltensregeln aus dem Nichtverbreitungsregime. Dies kann auch als indirekte Auswirkung des amerikanischen Regelbruchs verstanden werden. Erst durch diesen wurde die zügige Lösung der Krise möglich. Hätten die Amerikaner eine Verschleppung der

---

173 Vgl. Darryll Howlett, Nuclearization or Denuclearization of the Korean Peninsula?, in: Contemporary Security Policy, Jg. 15, Nr. 2 (Oktober 1994), S. 174-193 (186-188).

174 Vgl. Success or Sellout? The U.S. - North Korean Nuclear Accord. Report of an Independent Task Force. Council on Foreign Relations/Seoul Forum for International Affairs. New York 1995, S. 12.

Verhandlungen mit der DPRK in Kauf genommen, um die Sonderinspektionen sicherzustellen, so hätte die Krise die Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages überschattet. Die Einschätzung eines Experten aus der Zeit vor dem Rahmenabkommen gibt die damaligen Befürchtungen wieder:

„Any degree of uncertainty over the status of North Korea’s nuclear program will adversely affect prospects for strengthening the NPT when it comes up for renewal in 1995, the 25th anniversary of its official beginning. The mere suspicion that it may possess a nuclear weapon may dissuade the principal non-signatories - India, Pakistan and Israel - from joining. Other threshold powers - Japan, Taiwan, Iraq (...), Iran and Brazil - may balk at committing themselves indefinitely to a have-not status in an era of growing insecurity and technological diffusion.“<sup>175</sup>

Eine fortdauernde Nuklearkrise und eine fortgesetzte Wiederaufbereitung des Brennstoffmaterials in Nordkorea hätte die Verlängerungsentscheidung in größere Gefahr gebracht hätte als die offene Frage des verbleibenden Plutoniums dort. Die Ausgangslage der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz wäre also ohne das Rahmenabkommen oder eine äquivalente Regelung deutlich schlechter gewesen. Die amerikanische Kampagne für die unbefristete Verlängerung des Vertrages überschritt sich im Sommer 1994 einige Monate lang mit der Nordkoreakrise. Die USA hätten für das Nichtverbreitungsregime werben müssen, während gleichzeitig sichtbar wurde, dass dieses nicht in der Lage war, einen Bruch seiner Regeln festzustellen und zu ahnden. Tatsächlich schlossen viele Teilnehmer der NVV-Konferenz in New York im Frühjahr 1995 aus den Vorgängen um Irak und Nordkorea, dass das Nichtverbreitungsregime gestärkt werden müsse, um Defektionen künftig besser begegnen zu können. Die konservative Kritik an dem Rahmenabkommen wurde von den Vertretern der NVV-Staaten in der Regel nicht übernommen.<sup>176</sup> Man kann sogar so weit gehen, den Politikwechsel als eine Prioritätensetzung für das Regime zu verstehen: „Die unmittelbare Durchsetzung der ‚special inspections‘ wurde der unbegrenzten Verlängerung und damit dem Erhalt des NV-Vertrages geopfert“<sup>177</sup>

Die Auswirkungen der Nordkoreakrise auf die *Inspektionsnorm* sind komplexer. Die USA halfen Nordkorea, die geforderten Sonderinspektionen für einige Zeit auszusetzen. Für die Lage in Nordkorea ändert sich durch die Aussetzung nicht viel.

---

175 Alvin Z. Rubinstein, North Korea’s Nuclear Challenge, in: Korea and World Affairs, Jg. 18, Nr. 1 (Frühjahr 1994), S. 23-42 (39).

176 Der südafrikanische Außenminister Alfred Nzo, forderte in seiner Eröffnungsrede, Nordkorea müsse die Zweifel an seiner Vertragstreue ausräumen, hierauf müsse die Staatengemeinschaft bestehen. Eugeniusz Wyzner, der Vertreter Polens, begrüßte das zupackende Vorgehen der IAEO und die Einschaltung des Sicherheitsrates. Nach Reynaldo Arcilla, UN-Botschafter der Philippinen, müssten alle Staaten ihre IAEO-Abkommen rückhaltlos erfüllen. Vgl. Summary Records der Plenarsitzungen auf der Konferenz, NPT/CONF.1995/SR.4; 5, 11. Vgl. auch Rebecca Johnson, Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty: Risks and Reckonings. A Report of the 1995 NPT Review and Extension Conference, New York, 17 April to 12 May 1995. The ACRONYM Consortium (ACRONYM Nr. 7, September 1995), S. 21.

<sup>177</sup> Harnisch; Maull, Kernwaffen in Nordkorea, S. 28

„While the inspection delay is unfortunate, both as a bad precedent for combating proliferation and leaving the door open for the North to retain or covertly assemble nuclear weapons, it does not create options Pyongyang does not already possess.“<sup>178</sup>

Aus diesem Vorgehen ergibt sich aber kein Präzedenzfall in dem Sinne, dass künftig die Staaten im NVV den Verpflichtungen aus ihren *Safeguards*-Abkommen nicht mehr nachkommen müssen.<sup>179</sup> Allerdings kann in Zukunft ein Staat unter Proliferationsverdacht sich auf das Beispiel Nordkorea berufen. Er könnte dann die Gewährung der IAEO-Zugangsrechte von zusätzlichen Forderungen abhängig machen oder intrusive Inspektionen zu einem Sicherheitsrisiko umdefinieren und den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag androhen. Beides ist ungestraft während der Nordkoreakrise geschehen, was der Gemeinschaftlichkeit der Verhaltensregel Abbruch getan hat.

Die IAEO, ein strengerer Anwalt der *Inspektionsnorm* als die USA, hat sich aber keineswegs schweigend mit der Situation abgefunden. Die Gremien der Agentur forderten Nordkorea laufend auf, sein *Safeguards*-Abkommen zu erfüllen. Die Feststellung, dass diese Verpflichtung weiterbesteht, ist quasi der ‚Refrain‘ der verschiedenen Resolutionen des Gouverneursrates und der Berichte über Sicherungsmaßnahmen, die sich mit Nordkorea auseinandersetzen.<sup>180</sup> In diesem Zusammenhang verwies die IAEO auch auf die Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrates vom 4. November 1994, in dem die Agentur aufgefordert wurde, alles Notwendige für die Umsetzung des *Safeguards*-Abkommens mit Nordkorea zu tun.<sup>181</sup>

Während die *Inspektionsnorm* durch das Rahmenabkommen beschädigt wurde, hatte die Lösung der Nordkoreakrise fruchtbare Auswirkungen auf einige ihrer Verfahrensregeln. Die Krise geschah zeitgleich mit der Reformarbeit in der IAEO, bei der neue Verfahrensregeln festgelegt wurden. Dieser Reformschub war eine Reaktion auf die Blamage der Agentur durch das geheime Nuklearwaffenprogramm im Irak. Mängel am *Safeguards*-System waren schon länger bekannt, doch fielen sie nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes stärker ins Gewicht. Die IAEO sah sich mit der Anforderung konfrontiert, solche Staaten auf frischer Tat zu ertappen, die sich durch den Erwerb von Nuklearwaffen einen Platz unter den Großmächten in einer multipolaren Welt erhofften. Die Agentur sollte einen Angriff auf den nuklearen Status quo aufdecken können.

Die IAEO unternahm seit 1993 ein Reformprogramm, das sogenannte Programm ‚93+2‘, womit auf seine Laufzeit von zwei Jahren verwiesen werden sollte. In zwei Schritten wollte die Agentur einerseits ihre bereits bestehenden Instrumente und Verfahren besser ausnutzen und andererseits die Möglichkeit neuer, umfassender und

---

178 Council on Foreign Relations, *Success or Sellout?*, S. 9f.

179 Vgl. hierzu und für eine kritische Einschätzung des Rahmenabkommens Kathleen Bailey, *The Nuclear Deal with North Korea: Is the Glass Half Empty or Half Full?*, in: *Comparative Strategy*, Jg. 14, Nr. 2 (April-Juni 1995), S. 137-148.

180 Vgl. Gouverneursrat der IAEO, Resolution GC (41)/33 Implementation of the Agreement Between the Agency and the DPRK for the Application of *Safeguards* in Connection with the NPT vom 3.1.1997 (77 Ja-, keine Nein-Stimmen, 11 Enthaltungen, darunter China), in: PPNN Newsbrief, Jg. 10, Nr. 39 (3. Quartal 1997), S. 25.

181 Vgl. Sicherheitsrat, Erklärung des Präsidenten vom 4.11.94 (UN-Dok. S/PRST/1994/64); *Activities of the IAEA (NPT/CONF.1995/7/ Part I)*, Ziff 44. und 60, S. 11 und 15.

gründlicherer *Safeguards* prüfen. Die Agentur wollte so die negativen Erfahrungen mit dem Irak für die Verbesserung ihrer Informationsfunktion nutzen. Die *Safeguards* sollten nicht länger nur die gemeldeten Anlagen und Spaltstoffkreisläufe kontrollieren. Dies hatte für die Vertrauensbildung im Dienst der vertragstreuen Staaten genügt, vielleicht sogar als Abschreckungsmaßnahme für proliferationswillige Schwellenländer, nicht aber, um unangemeldete, verborgene Aktivitäten ausfindig zu machen. Hierzu sollten die Fähigkeiten der IAEO ausgebaut werden.<sup>182</sup>

Generaldirektor Blix nahm die Kritik an der IAEO als Herausforderung an. Er resümierte nach dem Zweiten Golfkrieg im Juli 1991, dass die Zugangsmöglichkeiten der Agentur dreifach verbessert werden müssten, damit sie ihre Funktionen erfüllen konnte:

„I conclude, that the lesson to be learned from the present case (Irak, H.R.) is that a high degree of assurance can be obtained that the agency can uncover clandestine nuclear activities, if three major conditions are fulfilled: first that access is provided to information obtained, inter alia, through national technical means, regarding sites that may require inspection; second, that access to any such sites, even at short notice, is an unequivocal right of the agency; and third, that access to the Security Council is available for backing and support that may be necessary to perform the inspection.“<sup>183</sup>

Die IAEO bezog diese Punkte in ihr Reformprogramm ein. Hierbei waren die Erfahrungen aus der Bewältigung der Nordkoreakrise hilfreich. Wenn sie auch nicht den Anstoß für die Neuausrichtung der *Safeguards* gaben, so waren sie doch ein Test, inwieweit die bestehenden Verfahrensregeln der IAEO ausgenutzt werden konnten bzw. wo Reformen sinnvoll waren. Beginnen wir mit dem Zugang zu den Örtlichkeiten.

Der Gouverneursrat hat im Februar 1992 - vor der Nordkoreakrise - das Recht der Agentur auf Sonderinspektionen bekräftigt, wenn diese notwendig wären, um eine Abzweigung von Spaltmaterial auszuschließen. Die Verfahrensregel wurde auf diese Weise spezifischer gefasst. Diese Inspektionen, so die Erwartung des Rates, sollten allerdings selten eingesetzt werden. Das Scheitern der Sonderinspektionen in Nordkorea bzw. die harsche Reaktion des Landes im März 1993 signalisierten paradoxerweise, dass *Special Inspections* ein erfolgreiches Instrument sind, vorausgesetzt, sie können durchgesetzt werden.<sup>184</sup> Nur wenn es KEDO bzw. der US-Regierung gelingt, die Sonderinspektionen in Nordkorea gemäß dem Zeitplan des Rahmenabkommens zu erzwingen, kann dieses Instrument der *Inspektionsnorm* gestärkt werden.

---

182 Vgl. zR 93+2-Reform. David A.V. *Fischer*, History of the IAEA. The First Forty Years. Wien: IAEO 1997, S. 294-306; Nuclear *Safeguards* and the International Atomic Energy Agency. Office of Technology Assessment, U.S. Congress. Washington: OTA 1995. Zu unterschiedlichen Konzeptionen von *Safeguards* vgl. Lawrence *Scheinman*, The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order. Washington: Resources for the Future 1987, 226-229. Zur Organisationskultur der IAEO, vgl. David *Kay*, The IAEA: How Can It Be Strengthened, in: Reiss; Litwack (Hrsg.) Nuclear Proliferation after the Cold War, S. 309-333 (316-321).

183 IAEA Press Release PR/91-24, 18.7.1991, zit in: *Fischer*, History of the IAEA, S. 282.

184 Vgl. ebd., S. 295, Vgl. auch Eric *Chauvistré*, The Agency's New Clothes: Nuclear Inspections after Iraq. The Australian National University. Research School of Pacific Studies. Peace Research Center (Working Paper Nr. 129). Canberra, 1993, S. 24-33. Den Auswirkungen der Krise auf die Verfahrensregeln der IAEO nimmt sich Matthias *Dembinski an*, Testfall Nordkorea.

Sonderinspektionen sind nur sinnvoll, wenn ausreichende Informationen zur Verfügung stehen. Die Feststellung, dass undeklariertes Material vorhanden ist, reicht für *Special Inspections* nicht aus. Es müssen vielmehr Informationen über die betreffenden Anlagen gesammelt werden, die Rückschlüsse über den Verbleib des Materials und damit eine gezielte Suche erlauben.<sup>185</sup> Ein Teil von ‚93+2‘ ist die Verbesserung der Datenauswertung durch die Agentur. So werden jetzt werden frei zugängliche Veröffentlichungen und Datenbanken in die Verifikationsverfahren mit einbezogen. Auch die Verfahrensregeln über *Early Design Information* wurden verschärft, Staaten werden heute angehalten, früher als bislang Information über geplante Nuklearanlagen abzugeben.

Inzwischen erhält die IAEO auch routinemäßig Geheimdienstinformationen von Drittstaaten. Einer der Reformpunkte, der in der internen amerikanischen Debatte über die IAEA einen hohen Stellenwert hatte, war ein institutionalisiertes Verfahren, damit Mitgliedstaaten Geheimdienstinformationen an die Agentur weitergeben konnten, ihre Quellen jedoch geschützt blieben.<sup>186</sup> Diese Pläne ließen sich nicht einfach umsetzen. Die Agentur unterhält immerhin seit 1993 ein Büro für die Auswertung derartiger Informationen, das zunächst nicht in ihrem Haushalt auftauchte, sondern als ‚Informationseinheit‘ ins Sekretariat des Generaldirektors integriert war. Bei einigen Staaten bestanden Ressentiments gegen eine Vereinnahmung der Agentur durch die Nuklearwaffenstaaten - denn diese sind es meist, die über Spionagesatelliten verfügen. Geheimdienstinformationen über das Proliferationsverhalten wurden nicht nur von den USA, sondern auch von Frankreich an die IAEO weitergegeben. Diese Prozedur wurde also in die Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes integriert, d. h. deren Spezifität wurde erhöht. Das Verfahren macht aber eine genaue Prüfung der Informationen und auch die technische Hilfestellung der assistierenden Staaten notwendig.<sup>187</sup>

Verschiedene Nachteile dieses Verfahrens machen seine weitere Institutionalisierung unwahrscheinlich. So geben Staaten ungern Geheimdienstinformationen preis, um nicht die Qualität ihrer technischen Ausrüstung offenzulegen oder gar ihre Quellen zu verraten. Darüber hinaus ist mit diesem Verfahren die Gefahr verbunden, dass Informationen nur gemäß nationaler Präferenzen weitergegeben werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieses Verfahren dazu führt, dass einige Proliferationskandidaten intensiver beobachtet

---

185 Im Juni 1992 zitierte eine südkoreanische Agentur einen IAEO-Beamten, die Agentur benötige für Sonderinspektionen Informationen von Drittländern, vgl. ACR 1992, 457.B.110f.

186 Im Oktober 1991 brachten beispielsweise die Repräsentanten John Glenn und Pete Stark eine Resolution (J.Res.207) im Kongress ein, in der 21 Reformen zur Stärkung der IAEO vorgeschlagen wurden, darunter der genannte Punkt und der Vorschlag, der Agentur Satelliteninformation zugänglich zu machen. Vgl. Befragung von Glenn John Nuclear Proliferation: Learning from the Iraq Experience. Hearing Before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 102. Congress, 1<sup>st</sup> Session, 17./23.10.1991 (S.HRG. 102-422). Washington D.C.: G.O.P. 1992, S. 6.; Arms Sales Monitor, Nr. 7-8 (September / Oktober 1991) (<http://www.fas.org/asmp/library/asm/asm0708.html>, vgl. 2001).

187 Vgl. 2001), The IAEA, S. 326; Mark H. Killinger, Improving IAEA Safeguards through Enhanced Information Analysis, in: NPR, Jg. 3, Nr 1 (Herbst 1995), S. 43-48 und Gespräche mit Mitarbeitern des französischen Commissariat à l’Energie Atomique im Dezember 1994, sowie der IAEO im Oktober 1997. Vgl. zu diesem Komplex auch *Dembinski*, Testfall Nordkorea, S. 35; David A. V. Fischer, New Directions and Tools for Strengthening the IAEA Safeguards, in: NPR, Jg. 3, Nr. 2 (Winter 1996), S. 69-76; Lawrence Scheinman, National and International Verification and Action in the Event of Non-Compliance: Review of Article III, in: John Simpson; Darryll Howlett (Hrsg.) The Future of the Non-Proliferation Treaty. New York: St. Martin’s Press 1995, S. 119-128 (124f.).

werden als andere. Obendrein kann die IAEO selbst an Legitimität verlieren, wenn sie in den Verdacht gerät, auch den US-Geheimdienst an ihren Erkenntnissen teilhaben zu lassen.<sup>188</sup>

Eine zweite Bedingung für den Erfolg der Sonderinspektionen neben der ausreichenden Datengrundlage ist, dass sie auch gegen den Widerstand des inspizierten Staates durchgesetzt werden können. Der UN-Sicherheitsrat ist das einzige Gremium, das den Instrumenten der IAEO Gewicht verleihen kann. Die direkte Kommunikation der Agentur mit dem UN-Sicherheitsrat war ebenfalls ein Novum und ist Teil der Reform der IAEO. Zum ersten Mal trat die IAEO während des Zweiten Golfkrieges mit dem Rat in direkte Konsultationen ein. Inzwischen erstattet der IAEO-Generaldirektor dem UN-Sicherheitsrat regelmäßig über die Inspektionen im Irak und Nordkorea Bericht.<sup>189</sup>

Auch mit den ausgefeilten Verifikationstechniken, die in Nordkorea angewandt wurden, betrat die IAEO Neuland. Zwar ist beispielsweise die Entnahme von Staubproben im *Safeguards*-System nicht explizit ausgeschlossen, doch waren die Methoden des *environmental sampling*, die in Nordkorea angewandt wurden, vorher noch nicht zum Einsatz gekommen. Dieses effektive und auf die Aufdeckung verbotener Aktivitäten ausgerichtete Verfahren ergänzte sich mit den Satellitenaufnahmen und Geheimdienstinformationen, welche die USA, ähnlich wie im Fall Irak, auch während der Nordkoreakrise zur Verfügung gestellt hatten. Im ‚93+2‘-Programm ist diese Ergänzung des Zugriffs der IAEO durch die Auswertung externer Informationen der Königsweg, um trotz der begrenzten Zugangsmöglichkeiten und des knappen Haushaltes der Agentur jene Detektivarbeit leisten zu können, die heute von der IAEO verlangt wird.

Die IAEO gewann trotz der Tatsache, dass sie in der Nordkoreakrise umgangen worden war, an Unterstützung der NVV-Mitgliedstaaten. Auf der Konferenz in New York gab es eine weitgehende Übereinstimmung, dass das *Safeguards*-System der IAEO für die neue Aufgabe, undeckliertes Bombenmaterial ausfindig zu machen, zu schwach sei und gestärkt werden müsse. In den „Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament“, einem Dokument, das zusammen mit der Verlängerungsentscheidung am 11. Mai 1995 auf der Konferenz in New York verabschiedet wurde, unterstützten die Teilnehmerstaaten die Rolle der IAEO. Diese sei

„... the competent authority responsible to verify and assure in accordance with the statute of the Agency and the Agency’s safeguard system, compliance with its Safeguards agreements (...). Nothing should be done to undermine the authority of the International Atomic Energy Agency in this regard. States parties that have concerns regarding non-compliance with the Safeguards agreements of the Treaty by the States parties should direct such concerns, along with supporting evidence and information, to the Agency to consider, investigate, draw conclusions and decide on necessary actions in accordance with its mandate.“<sup>190</sup>

---

188 Vgl. Kay, The IAEA, 326f.

189 Vgl. Fischer, History of the IAEA, S. 432f.

190 Vgl. Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament vom 11.5.1995 (NPT/CONF.1995/L.5), Ziff. 9-13, S. 3. sowie die zugrundeliegende Formulierung aus dem Report of Main Committee II vom 5.5.1995 (NPT/CONF,1995/MCII/1), Ziff. 21, S. 10.

Der Vollständigkeit halber sollte erwähnt werden, dass die Formulierung, die IAEO sei die „competent authority“, ein Zugeständnis an den Iran war, der allerdings eine stärkere Formulierung vorgeschlagen hatte. Die Konferenz stützte aber die Richtung von 93+2 und verschärfte Verfahrensregeln zur Inspektionsnorm.<sup>191</sup>

#### 2.3.4 Schlussfolgerungen

Die Nordkoreakrise und die energische amerikanische Politik zu ihrer Lösung lieferten Beispiele für die funktionale Wirksamkeit der Verhaltens- und Verfahrensregeln im Nichtverbreitungsregime. Gleichzeitig wurde erkennbar, wie begrenzt die Einwirkungsmöglichkeiten internationaler Regime sind, wenn ein Staat zur Vertragsverletzung entschlossen ist und ein Konsens über ein völkerrechtlich gültiges Mandat für Strafmaßnahmen nicht zustande kommt.

Die Vereinigten Staaten nahmen den Bruch wichtiger Verfahrensregeln in Kauf und stellten einmal eine Verhaltensregel zur Disposition, um Nordkorea von einem Nuklearwaffenprogramm abzubringen. Dies war nötig, weil das Regime bzw. seine Mitglieder bei der Durchsetzung der *Inspektionsnorm* und der *Verzichtsnorm* versagten und somit wichtige Regimefunktionen nicht ausreichend erfüllten. Die Strafmechanismen der IAEO sind schwach und diejenigen des UN-Sicherheitsrates zu abhängig von den jeweiligen nationalen Präferenzen der ständigen Mitglieder, als dass signifikanter Druck auf oder Bestrafung für einen Regelbrecher zuverlässig möglich wäre. Würde die Verletzung der *Verzichtsnorm* durch Nordkorea ausschließlich durch die Gremien und Prozeduren des Nichtverbreitungsregimes aufgedeckt und geahndet, hätte Nordkorea kaum zur Aufgabe des Nuklearwaffenprogramms oder der sensitiven Technologien gezwungen werden können. Von einer nuklearen Proliferation in Nordkorea ging eine größere Gefahr für das Regime aus als von den Regelverletzungen durch die USA. Es gab keinen Hinweis darauf, dass die USA Verfahren außerhalb des Regimes gewählt hätten, um die Einbeziehung anderer Akteure zu vermeiden. Vielmehr bemühte sich die US-Regierung erst nachdem mehrere Versuche im UN-Sicherheitsrat gescheitert waren, Strafmaßnahmen zu beschließen, auch um Sanktionen gegen Nordkorea ohne UN-Mandat.

---

191 Dafür sprachen auch die Ergebnisse des *Main Committee II*, dessen Schlussbericht im Entwurf vorlag. Hier heißt es „The Conference emphasizes the importance of access to the Security Council by the Director General of the IAEA and the vital role of the Council in upholding compliance with IAEA *Safeguards* agreements and ensuring compliance with Safeguards obligations by taking appropriate measures in the case of any violations notified to it by the IAEA.“, und „The Conference reaffirms that IAEA should take full advantage of its rights, including the use of Special Inspections in conformity with paragraphs 73 and 77 of INFCIRC/153.“Vgl. Report of Main Committee II, Ziff. 3, S. 6 und Ziff 19, S. 10. Die Berichte der Komitees wurden nicht zu einem gemeinsamen Dokument über die Vertragsüberprüfung zusammengefasst. Die DPRK rang im übrigen auf der Konferenz darum, jeden Bezug auf die Nordkoreakrise aus den Dokumenten zu entfernen. Drei Tage von Ende der Konferenz zog sich Nordkorea zurück (NPT/CONF.1995/30). Vgl. David Fischer; Harald Müller, *United Divided. The Europeans at the NPT Extension Conference*. HSFK (Report, Nr. 40, November 1995), S. 26, 41; Johnson, *Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty*, S. 43-45; 57, 61.

Verschiedene Faktoren haben zusätzlich dafür gesorgt, dass die US-Regierung lieber einen wohlwollenden Regelbruch für eine Lösung in Kauf nahm als die Krise andauern zu lassen. Das US-Krisenmanagement war einem besonderen Problemdruck ausgesetzt, denn eine nordkoreanische Atombombe hätte die Stabilität in einer Region gefährdet, die für die USA große strategische Bedeutung hat, und hätte eine existenzielle Bedrohung für einen engen amerikanischen Verbündeten mit sich gebracht. Auch entstanden aus dem Aufbau eines nordkoreanischen Raketenprogramms mit Langstreckenkapazität die Möglichkeit einer künftigen Bedrohung für das US-Territorium. Die US-Regierung fand sich aber auch unter Zeitdruck, nicht nur aus der Situation heraus, sondern auch weil ein Scheitern die Mehrheit für eine NVV-Verlängerung gefährdet hätte.

Die aufgeheizte Diskussion über den richtigen Umgang mit Nordkorea gab der Krisenbewältigung eine zusätzliche Dynamik. Ein Scheitern der Verhandlungen hätte Präsident Clinton, der sich auf einen bedingungslosen Nuklearwaffenverzicht der DPRK festgelegt hatte, zu härteren und riskanteren Maßnahmen zwingen können. Das Rahmenabkommen, mit seiner ‚Belohnung für Nordkoreas Fehlverhalten‘ wurde gegen die Kritik weiter Teile der politischen Elite in den USA und ohne Ratifikation im Kongress durchgesetzt. Die fehlende innenpolitische Unterstützung des Rahmenabkommens und die politische Stimmungsmache gegen die ‚weiche‘ und kooperative Nordkoreapolitik der Regierung durch konservative Demokraten und Republikaner behinderten später die Finanzierung und die Implementierung des Abkommens.

Die Ergebnisse der Fallstudie konnten die Hypothesen zur Bedeutung des Regimes für den Erfolg einer Kampagne teilweise belegen. Tatsächlich diente das Nichtverbreitungsregime als Bezugsrahmen für die Definition des Regelbruchs, bot Verfahren und Inhalte zur Bearbeitung der Krise an und erlegte selbst den beteiligten Großmächten Grenzen auf. Die Existenz einer gemeinsamen Bewertungsgrundlage für die Regimemitglieder einschließlich Nordkorea dürfte die Lösung der Krise erleichtert haben, weil sie nicht erst durch umständliche Sondierungen ausgehandelt werden musste.

Die partielle Verletzung der *Inspektionsnorm* durch die Bereitschaft der USA, die Vertragserfüllung Nordkoreas durch außervertragliche Gegenleistungen hervorzubringen, drohte das Rahmenabkommen auf verschiedene Weise zu gefährden: Nordkorea scheint die Sonderbehandlung – die Gegenleistungen für IAEO-Inspektionen – für gegeben zu halten, so dass es bei der Durchführung des Rahmenabkommens erneut Kompensationen von den USA verlangen wird. Dies ist bei den Inspektionen von Kumchang-ri bereits geschehen. Diese Auseinandersetzung war ein Beispiel für erhöhte Transaktionskosten bei der Durchsetzung eines Abkommens außerhalb des Regimes. Allerdings wurde es erst durch die amerikanischen Konzessionen möglich, dass Nordkorea die *Inspektionsnorm* überhaupt befolgte. Die US-Kampagne gegen die DPRK konnte trotz des Bruches einer Verhaltensregel auf die Unterstützung anderer Staaten bei KEDO bauen. Aus der Nordkoreakrise lässt sich also nicht schließen, dass ein Bruch einer Verhaltensregel notgedrungen zum Scheitern einer stabilisierenden Vereinbarung führen muss.

Die Verfahrensregeln, die bei der Kampagne verletzt wurden – konkret die Sonderinspektionen und die Verhandlungskompetenz der IAEO – werden durch das

Rahmenabkommen ausgesetzt, können aber ersetzt werden. Die überwachte Stilllegung der Nuklearanlagen und die Einlagerung der 8000 Brennelemente sichern die Informationsfunktion des Regimes hinsichtlich Nordkorea sogar besser, als es die unvollständigen Inspektionen an dem laufenden Programm tun konnten. Die schwache Reziprozitätsfunktion des Regimes wurde durch die Verknüpfung des nordkoreanischen Nuklearwaffenverzichts mit einer Reihe von wirtschaftlichen Konzessionen ergänzt. Allerdings ist die Durchführung des Rahmenabkommens abhängig davon, dass die KEDO-Mitglieder trotz der Spannungen mit Nordkorea an ihrer Zusammenarbeit festhalten und weiterhin bereit sind, die Kosten des Rahmenabkommens zu tragen.

Noch lassen sich aus dem Bruch der Verhaltensregeln keine negativen Auswirkungen für die Regimefunktionen erkennen. Die *Inspektionsnorm* wurde aber auf eine Weise verletzt, die Nachahmer finden könnte. Düstere Einschätzungen nach dem Rahmenabkommen, dass die nächsten Verhandlungen über „Technologiehilfe versus Nuklearwaffenverzicht“ auf persisch geführt werden müssten, haben sich noch nicht bestätigt. Die Erwartung, die Verhaltensregeln würden bei ihrem Bruch Schaden nehmen, ist in der Wirklichkeit nicht bestätigt worden. Die Entwicklung des Nichtverbreitungsregimes muss zeigen, ob diese Regelverletzung einmalig, war, oder ob sie zu einem Verlust an Gemeinschaftlichkeit der *Inspektionsnorm* geführt hat

Aus der Kampagne sind einige positive Auswirkungen auf die Verfahrensregeln des Regimes entstanden. Das Beispiel der Lieferung von Geheimdienstinformationen war fruchtbar. Aus diesem unkonventionellen Vorgehen - eingeführt im Irak, getestet in Nordkorea – entstand eine neue Verfahrensregel der IAEO. Diese ist aber noch umstritten und wirft die Frage auf, ob die Prozedur tatsächlich neutral und zuverlässig genug ist, um die Glaubwürdigkeit des Regimes zu bewahren. Die Sonderinspektionen werden eine Stärkung erfahren, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt Aufschluss über den wirklichen Umfang der Vertragsverletzungen Nordkoreas geben. Die Wirksamkeit und Abschreckungswirkung des *Special Inspections* ist paradoxerweise bereits durch die vehemente Weigerung Nordkoreas sichtbar worden, diese Maßnahme zuzulassen.

<b>Planung</b>	<b>Schritte aus dem Rahmenabkommen</b>	<b>Umsetzung</b>
21.10.1994	Rahmenabkommen wird unterzeichnet.	21.10.94
	Nordkorea bleibt im NVV.	21.10.94
	USA sagen negative Sicherheitsgarantie zu.	21.10.94
	Methode zur Zwischenlagerung der Brennstäbe unter IAEO-Aufsicht wird gesucht.	November 94
	Kontinuität der <i>Safeguards</i> wird sichergestellt.	21.1.95
ein Monat (bis 20.11.94)	Nuklearanlagen werden stillgelegt.	Anfang Januar 95
drei Monate (bis 20.1.95)	Die USA liefern den ersten Teil des Schweröls.	17.1.95
	Handels- und Investmentbeschränkungen werden eingestellt.	Januar 95
sechs Monate (bis 20.4.95)	KEDO Konsortium wird gegründet.	9.3. 95
	Einigung über LWR-Lieferung kommt zustande.	13.6.95
	Liefervertrages wird abgeschlossen.	15.12.95
	Danach werden Ad hoc- und Routineinspektionen der IAEO durchgeführt (geschieht schon durch die durch Überwachung der Stilllegung)	
fünf Jahre (bis 20.10.99)	1. LWR ist bis auf die Kernbauteile fertig.	Monate hinter Zeitplan
neun Jahre (bis 20.10.03)	Nordkorea erfüllt sein <i>Safeguards</i> -Abkommen, führt Konsultationen mit der IAEO durch und lässt Sonderinspektionen zu.	
	8000 Brennstäbe werden ins Ausland verschifft.	
	1. LWR wird mit den Kernbauteilen fertiggestellt.	
nach 2003	Zerlegung der Gas-Graphit-Reaktoren und der Wiederaufbereitungsanlage in Nordkorea beginnt.	
	2. LWR wird fertiggestellt.	
	Zerlegung der alten Anlagen ist abgeschlossen.	

Tabelle 1: Zeitplan zu den Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen zwischen den USA und Nordkorea vom 21. Oktober 1994

