

Der UN-Sicherheitsrat im koreanischen Nuklearkonflikt

Sebastian Harnisch

Das nordkoreanische Atomwaffenprogramm zählt zu den größten Herausforderungen für die internationale Nuklearordnung und den Weltfrieden. Nordkorea hat als erster Staat den Nichtverbreitungsvertrag verlassen und zweimal nukleare Sprengsätze getestet. Es hat neben konventionellen Waffensystemen auch wiederholt Raketen- und Nuklear-technologie an Drittstaaten geliefert. Zudem stellt das Regime durch gezielte militärische Provokationen den unter UN-Aufsicht stehenden Waffenstillstand auf der koreanischen Halbinsel infrage.

Seit der Teilung Koreas im Jahr 1945 haben die Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle bei der Bearbeitung dieses Konflikts gespielt. Unmittelbar vor dem Korea-Krieg (1950–1953) war die Vorübergehende Kommission der Vereinten Nationen für Korea (UNTCOK) mit der Durchführung von freien Wahlen in beiden Landesteilen betraut worden. Sie scheiterte. Nach dem nordkoreanischen Angriff vom 25. Juni 1950 befasste sich der Sicherheitsrat mehrfach mit kollektiven Gegenmaßnahmen. In den Resolutionen 83 und 84 legitimierte der Rat kollektive Zwangsmaßnahmen unter amerikanischem Kommando. Seit der Waffenstillstandsvereinbarung vom 17. Juni 1953 nimmt das Oberkommando der Vereinten Nationen in Korea (UNC) in zwei Kommissionen – der ›United Nations Command Military Armistice Commission‹ (UNCMAC) und der ›Neutral Nations Supervisory Commission‹ (NNSC) – eine zentrale Rolle bei deren Überwachung ein.

Nordkoreas Nuklearwaffenprogramm

Historisch betrachtet geht das Nuklearwaffenprogramm der Demokratischen Republik Korea (Nordkorea) auf Sicherheitserwägungen zurück. Sie beruhen auf der Androhung eines amerikanischen Einsatzes von Atomwaffen zur Beendigung des Korea-Kriegs, der sowjetischen Haltung in der Kuba-Krise und südkoreanischen Nuklearwaffenambitionen in den siebziger Jahren. In den neunziger Jahren hat die Regierung in Pjöngjang das Einfrieren und teilweise Offenlegen seiner Nuklearaktivitäten aber auch zur ›Einwerbung finanzieller Transferzahlungen‹ und als Trumpfkarte in den Gesprächen über die Normalisierung der Beziehungen zu den USA und Südkorea eingesetzt.¹ Seit dem ersten Atomtest 2006 hat das Regime ferner begonnen, den Status eines ›anerkannten Nuklearwaffenstaats‹ einzufordern. Im Verlauf der Entstehung des Programms sind also die drei wichtig-

sten Proliferationsmotive (Sicherheit, wirtschaftliches Eigeninteresse und Anerkennung/Status) erkennbar.²

Das plutoniumbasierte Nuklearprogramm beruht auf sowjetischer Technologie, die einen kleinen Forschungsreaktor und den 5-MW-Reaktor am Standort Yongbyon antreibt. Neben der Sowjetunion und China hat Nordkorea nachweislich auch durch das Proliferationsnetzwerk von Abdul Qadeer Khan Zugang zur Technologie der Urananreicherung erhalten, die jedoch bislang weder zur Anreicherung noch zur Waffenproduktion genutzt wurde.³ Zwei weitere, seit dem Jahr 1987 im Bau befindliche Reaktoren mit einer Leistung von 50 beziehungsweise 200 Megawatt (MW) wurden bislang nicht fertiggestellt. Sie dürften so auffällig sein, dass sie nicht mehr für einen Ausbau der Plutonium-Produktionskapazitäten infrage kommen.

Rechtlich gesehen unterliegen die nordkoreanischen Nuklearaktivitäten den Verpflichtungen aus dem 1974 erfolgten Beitritt zur Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und der durch die Sowjetunion erwirkten Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im Jahr 1985. Erst nach erheblichen Verzögerungen legte Pjöngjang im Mai 1992 im Rahmen seiner Vereinbarungen über Sicherungsmaßnahmen (Safeguards) mit der IAEA einen ersten Sachstandsbericht über nukleare Produktionsstätten und Aktivitäten vor. Anschließend Untersuchungen der IAEA brachten etliche Ungereimtheiten zutage: Unter anderem fanden sich begründete Zweifel an der nordkoreanischen Behauptung, dass der 5-MW-Reaktor nur einmal zur Entnahme einer geringen Menge von Plutonium (Pu) heruntergefahren worden sei; zudem machten amerikanische Satellitenaufnahmen – die der IAEA erstmals zur Verfügung gestellt wurden – deutlich, dass die Regierung nicht alle nuklearen Abfallstätten deklariert hatte.⁴



Prof. Dr. Sebastian Harnisch, geb. 1967, ist Professor für Internationale Beziehungen und Außenpolitik am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

¹ Vgl. Sebastian Harnisch, Nordkoreas nukleare Waffenprogramme: Entstehung, Fähigkeiten und die internationalen Bemühungen um ihre Eindämmung, *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 41. Jg., 2/2003, S. 149–162.

² Vgl. Siegfried S. Hecker, Lessons Learned from the North Korean Nuclear Crisis, *Daedalus*, 139. Jg., 1/2010, S. 44–56.

³ Vgl. Sheena Chestnut, Illicit Activity and Proliferation: North Korean Smuggling Networks, *International Security*, 32. Jg., 1/2007, S. 80–111.

⁴ Vgl. David Fischer, The DPRK's Violations of Its NPT Safeguards Agreement with the IAEA (Excerpts from History of the International Atomic Energy Agency), Wien 1997.

Die nordkoreanische Führung verweigerte den Inspektoren den Zutritt und erklärte den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag.

Nach vergeblichen Versuchen von IAEA-Generaldirektor Hans Blix, durch reguläre Inspektionen die ausstehenden Fragen zu klären, forderte der IAEA-Gouverneursrat Nordkorea am 25. Februar 1993 ultimativ auf, innerhalb eines Monats ›Sonderinspektionen‹ zuzulassen. Die nordkoreanische Führung unter Kim Il-sung verweigerte daraufhin den Inspektoren den Zutritt und erklärte (erstmalig) den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag.⁵ Der Gouverneursrat stellte am 1. April 1993 einen Bruch des Safeguards-Abkommens fest und schaltete daraufhin den UN-Sicherheitsrat ein.⁶

Die erste Nuklearkrise (1993–1994)

Der Sicherheitsrat forderte Nordkorea in seiner Resolution 825 vom 11. Mai 1993 auf, die Sonderinspektionen der IAEA zuzulassen. Der Rat ermunterte zudem seine Mitglieder, durch bilaterale Verhandlungen zur Beilegung der Krise beizutragen. Somit bestärkte der Sicherheitsrat die nuklearrechtlichen Verpflichtungen Nordkoreas und setzte sich gleichzeitig für eine Verhandlungslösung ein. Er tadelte das nordkoreanische Verhalten nicht, sondern verwies lediglich auf eine Stellungnahme der Verwahrregierungen des NVV. In dieser Stellungnahme gingen Russland, Großbritannien und die USA deutlich weiter als der Rat, indem sie die vorgebrachten Gründe hinterfragten, ohne jedoch das nordkoreanische Austrittsrecht nach Artikel X NVV grundsätzlich zu bestreiten.

Nach Verhandlungen mit dem amerikanischen Sonderbotschafter Robert Gallucci suspendierte die nordkoreanische Seite am 11. Juni (einen Tag vor Inkrafttreten der Erklärung) ihren Austritt aus dem NVV. Sie nahm diesen jedoch nicht vollständig zurück. In der ›Gemeinsamen Erklärung vom 11. Juni 1993‹ sagte die nordkoreanische Seite den USA zu, weiterhin ihre Verpflichtungen im Rahmen des NVV zu erfüllen und auch »unparteiliche Anwendung der umfassenden Safeguards« zu akzeptieren. Sie knüpfte dies aber an die Bedingung, dass die Einhaltung nur für den Fortlauf der Verhandlungen gelte. Im Gegenzug gab die amerikanische Delegation eine Nichtangriffserklärung ab, die auch eine Absage an Drohungen und den Einsatz von Nuklearwaffen enthielt.⁷

Im zweiten Halbjahr 1993 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Nordkorea und der Wiener Atomenergie-Organisation zusehends. Pjöngjang machte nun einen ›Sonderstatus‹ innerhalb des NVV geltend.⁸ Es bot an, die Kontinuität der Inspektionen unter anderem durch den Austausch von Filmen und Batterien in Überwachungskameras zu gewährleisten. Die IAEA, hingegen, drängte auf uneingeschränktem Zugang. Die USA übten ihrerseits Druck auf die Wiener Organisation aus, um die Feststellung eines Bruchs der Safeguards zu verzögern und so weitere Verhandlungen vor einer erneuten Anrufung des Si-

cherheitsrats zu ermöglichen. Die bilateralen Gespräche führten Ende Dezember 1993 zu einem ›Memorandum of Understanding‹, das IAEA-Inspektionen an sieben bekannten Standorten zuließ. Die Frage des Zugangs zu den beiden verdächtigen Lagerstätten sowie die Kontroverse über die Entnahme von Staub- und Schmierproben blieben jedoch offen.

Die anschließenden IAEA-Inspektionen vom 1. bis 15. März 1994 ließen die Krise eskalieren: Nordkorea verweigerte den Inspektoren die Entnahme von Staub- und Schmierproben an den verdächtigen Standorten, so dass zurückliegende Aktivitäten nicht bestimmt werden konnten. Zudem stellten die Inspektoren fest, dass der 5-MW-Reaktor neu beladen wurde. Auch ein Fortgang der Arbeiten an der Wiederaufbereitungsanlage wurde beobachtet.

Der Sicherheitsrat forderte Ende März in einer Stellungnahme des Präsidenten Nordkorea erneut zur Kooperation auf. Doch anstatt, wie von der IAEA gefordert, die Entladung des Reaktors überwachen zu lassen, beschleunigten nordkoreanische Techniker die Entnahme und bereiteten so die Wiederaufbereitung und Herstellung waffenfähigen Plutoniums vor. Am 27. Mai 1994 erklärte IAEA-Generaldirektor Blix in einem Brief an den Sicherheitsrat, dass der Norden bereits 60 Prozent der Brennstäbe entnommen habe und durch deren mangelnde Kennzeichnung und Sortierung eine Rekonstruktion der Reaktorgeschichte ohne die Zuhilfenahme (möglicherweise gefälschter) Betriebsbücher nicht mehr möglich sein würde.⁹

Am 10. Juni 1994 entschied der IAEA-Gouverneursrat mit der Stimme Chinas, dass die IAEA alle technischen Hilfsprogramme für Nordkorea sofort einstellen werde, woraufhin Nordkorea am 13. Juni den Austritt aus der Organisation erklärte und jede weitere Sanktionsmaßnahme des Sicherheitsrats als »Kriegserklärung« bezeichnete.¹⁰ Während der UN-Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf der USA für ein umfangreiches Sanktionsregime beriet und der Nationale Sicherheitsrat der USA ernsthaft über eine präventive Bombardierung des Nuklearstandorts in Yongbyon diskutierte, führte eine private Vermittlungsinitiative des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter zu einer deutlichen Entspannung der Krise. Weitere bilaterale Gespräche zwischen Washington und Pjöngjang mündeten am 21. Oktober 1994 im so genannten Genfer Rahmenabkommen.¹¹

Das Genfer Rahmenabkommen

Im Genfer Rahmenabkommen vereinbarten die USA und Nordkorea ein Tauschgeschäft. Im Gegenzug zur schrittweisen Still- und Offenlegung sowie Rückführung des Nuklearprogramms wurden Nordkorea zum einen politische Vorteile gewährt, wie etwa eine Normalisierung der Beziehungen oder Sicherheitszusa-

Im Genfer Rahmenabkommen vereinbarten die USA und Nordkorea ein Tauschgeschäft.

gen. Zum anderen wurden wirtschaftliche Vorteile zugesichert, etwa Schweröllieferungen und zwei Leichtwasserreaktoren. Im Kern erlaubte das Abkommen der nordkoreanischen Führung daher, die schrittweise Aufdeckung seiner vergangenen Nuklearaktivitäten, einschließlich seiner tatsächlichen Nuklearwaffenkapazitäten, gegen auswärtige Hilfe zur Stabilisierung des Regimes einzutauschen.¹² Im Hinblick auf die Inspektionsrechte der IAEA sah das Abkommen vor, dass die Inspektion der verdächtigen Standorte und damit die vollständige Durchsetzung der IAEA-Safeguards erst dann erfolgen würden, wenn »ein signifikanter Anteil des Leichtwasserreaktorenprojekts umgesetzt worden sei«.

Der UN-Sicherheitsrat beauftragte die IAEA am 4. November 1994 mit der Durchführung jener Inspektionen, die im Genfer Rahmenabkommen vorgesehen waren. Ein Jahr später schloss das eigens von den USA, Südkorea und Japan gegründete Konsortium, die »Korean Peninsula Energy Development Organization« (KEDO), einen Liefervertrag mit Nordkorea, der fortan die rechtliche Grundlage für die Schweröllieferungen und den Bau der Leichtwasserreaktoren bildete.¹³

Aus Sicht der IAEA war diese Einschränkung ihrer Safeguards-Kompetenzen zwar problematisch. Nach Auffassung der Behörde geht der nordkoreanische Austritt aus dem NVV und der IAEA nicht mit der Unterbrechung der Safeguards einher. Gleichwohl konnte die Organisation ihre Rolle als Durchführungsorgan im Fall Nordkorea auch deutlich stärken: So wurden nicht nur neue Analysetechniken erfolgreich eingesetzt und das Recht auf »Sonderinspektionen« durch den Gouverneursrat bestätigt; es wurde auch die Praxis etabliert, wonach die IAEA Erkenntnisse von Drittstaaten benutzen konnte und nach der der Gouverneursrat im Falle einer Verletzung der Safeguards den UN-Sicherheitsrat einschalten konnte.¹⁴

Trotz technischer Fortschritte geriet die Umsetzung des KEDO-Projekts jedoch bald ins Stocken. Nordkorea und die USA versuchten immer wieder die Erfüllung ihres Anteils an der Vereinbarung an neue, weitergehende Bedingungen zu knüpfen. Pjöngjang bot an, den Export von Trägersystemen in Krisengebiete (Südasiens, Naher Osten) sowie nukleare Bauaktivitäten im Tausch gegen »finanzielle Anreize« einzustellen. Die demokratische Regierung unter Bill Clinton verknüpfte, unter dem Druck des republikanischen Kongresses, die Normalisierung der Beziehungen an weitere Konditionen. Militärische Provokationen Nordkoreas, wie der Test einer Mittelstreckenrakete im August 1998, schmälerten die Umsetzungsbereitschaft in den KEDO-Mitgliedstaaten. Ein Versuch der Clinton-Regierung, die Umsetzung des KEDO-Prozesses durch eine umfassende Regelung wiederzubeleben, scheiterte im Dezember 2000.

Die zweite Nuklearkrise (2002–2003)

Nach der Amtsübernahme George W. Bushs geriet das KEDO-Projekt rasch in schweres Fahrwasser. In der Regierung fanden sich viele Stimmen, die eine Zusammenarbeit mit so genannten »Schurkenstaaten« grundsätzlich ablehnten. Nach einer Überprüfung der Nordkorea-Politik im Juni 2001 forderte Washington nun die vollständige, überprüfbare und unumkehrbare Demontage der nordkoreanischen Nuklearanlagen (complete, verifiable, and irreversible dismantlement, CVID). Im Zuge der Anschläge des

Nach einer Überprüfung der Nordkorea-Politik im Juni 2001 forderte Washington die vollständige und unumkehrbare Demontage der nordkoreanischen Nuklearanlagen.

5 Folgende zwei Gründe gab Nordkorea an: Erstens sah Nordkorea die Wiederaufnahme des amerikanisch-südkoreanischen Militärmanövers »Team Spirit« als »Nuklearkriegsübung« an. Zweitens sei der Beschluss des IAEA-Gouverneursrats widerrechtlich, da er »Zugang zu militärischen Standorten« fordere, der nicht Teil der Vereinbarung über Sicherheitsmaßnahmen mit der IAEA sei. Vgl. Letter of the DPRK to the President of the Security Council, 12.3.1993.

6 Artikel 19 der Vereinbarung über Sicherheitsmaßnahmen zwischen Nordkorea und der IAEA und Artikel XII.C des IAEA-Statuts sehen ein solches Verfahren vor, Statut der IAEA, 26.10.1956.

7 Vgl. U.S.-DPRK Joint Statement, 11.6.1993, http://www.nautilus.org/publications/books/dprkbb/agreements/CanKor_VTK_1993_06_11_joint_statement_dprk_usa.pdf

8 Drei Gründe wurden angeführt: 1) die Suspendierung der Austrittserklärung aus dem NVV bedeute das Ende der IAEA-Safeguards; 2) in der »Gemeinsamen Erklärung vom 11.6.1993« habe die USA anerkannt, dass die IAEA-Inspektionen lediglich die Aufrechterhaltung der Safeguards-Kontinuität umfassen würden; 3) die IAEA habe selbst das Safeguards-Abkommen gebrochen, indem sie ihre Forderung nach »Sonderinspektionen« auf »Informationen Dritter«, das heißt geheimdienstliche Erkenntnisse der USA, gegründet habe, vgl. Communication Dated 20.4.1994, IAEA Doc. INFCIRC/442 v. 9.5.1994.

9 Vgl. Note by the Secretary-General, UN Doc. S/1994/322 v. 22.3.1994, Repertoire of the Practice of the Security Council Supplement 1993–1995, Chapter 8: Asia, 18. Items Relating to the Democratic People's Republic of Korea, über: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>

10 Statement by the Spokesman of the North Korean Ministry of Foreign Affairs on Its Intention to Withdraw from the IAEA, Pyongyang, 13.6.1994, Korea and World Affairs, 18. Jg., 3/1994, S. 365.

11 Vgl. Joel Wit et al., Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis, Washington, D.C. 2004; Leon Sigal, Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea, Princeton, NJ. 1998.

12 Vgl. Agreed Framework between the United States and the Democratic People's Republic of Korea, Genf, 21.10.1994, http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/agframe.pdf

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

13 Vgl. Agreement on Supply of A Light Water Reactor Project to the Democratic People's Republic of Korea between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 15.12.1995.

14 Vgl. Fischer, a.a.O. (Anm. 4), S. 4–5.

11. Septembers verkündete der amerikanische Präsident im Januar 2002 zudem, proaktiv gegen Staaten der so genannten ›Achse des Bösen‹, zu der auch Nordkorea gezählt wurde, vorzugehen.

Im März 2002 kündigte die Bush-Regierung daher an, dass sie ihren Anteil am KEDO-Projekt nicht weiter fortführen werde, wenn Nordkorea keine frühzeitigen Inspektionen der IAEA zulasse. Rechtlich betrachtet befände sich Nordkorea in einem ›antizipierten Bruch mit dem Genfer Rahmenabkommen‹. Während der amerikanische Verhandlungsführer in Genf Robert Gallucci und Vertreter der KEDO diese Auslegung vehement bestritten, drängten Washingtons asiatische Verbündete nun auf direkte Gespräche der USA mit Nordkorea. In Gesprächen mit dem amerikanischen Gesandten James A. Kelly im Oktober 2002 erklärte Nordkorea als Reaktion auf den Vorwurf, es betreibe ein geheimes Urananreicherungsprogramm, dass ihm die Nuklearwaffenentwicklung zustehe, wenn es sich bedroht fühle.¹⁵

Die Krise spitzte sich daraufhin deutlich zu. Die amerikanische Regierung erklärte nun, dass Nordkorea das Genfer Rahmenabkommen, die Lieferverträge mit der KEDO und auch das innerkoreanische Entnuklearierungsabkommen gebrochen habe. Trotz Bedenken stimmten im November auch die anderen KEDO-Partner einer Unterbrechung der Schweröllieferungen zu, woraufhin der Norden ab Mitte Dezember 2002 die Wiederinbetriebnahme des 5-MW-Reaktors vorbereitete und die IAEA-Inspektoren des Landes verwies. Am 10. Januar 2003 schließlich erklärte Nordkorea »mit sofortiger Wirkung« den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag.¹⁶

Völkerrechtlich bleiben die nordkoreanischen Erklärungen weiterhin umstritten. Ein Großteil der Staatengemeinschaft und die betroffenen internationalen Organisationen haben weder die erste nordkoreanische Austrittserklärung vom 12. März 1993 noch deren Aussetzung vom 11. Juni 1993 noch den Austritt vom 10. Januar 2003 anerkannt.¹⁷ In der Folge konnte sich der Sicherheitsrat zunächst jedoch auf keine einheitliche Position verständigen. China und Russland stellten sich einer formalen Bewertung und potenziellen Maßnahmen entgegen. Nach einer Sitzung am 9. April 2003 berichtete der Präsident des Rates daher lediglich, dass der Rat weitere diplomatische Bemühungen unterstütze.

Die Sechs-Parteien-Gespräche (2003–2008)

Das Ende der Verhandlungen im Rat und die Blockade weitergehender Maßnahmen durch China mündeten unmittelbar in eine rasche Abfolge multilateraler Gespräche. Die wichtigsten Verhandlungen waren die so genannten Sechs-Parteien-Gespräche (Six-Party Talks) zwischen Nordkorea, Südkorea, China, Russland, den USA und Japan. Sie ziel(t)en darauf ab, kurz- und mittelfristig den Ausbau des nordkoreani-

schen Nuklearwaffenpotenzials – insbesondere Atomtests – zu verhindern. Langfristig soll(t)en die Gespräche einer vollständigen Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel dienen.¹⁸

In den ersten vier Gesprächsrunden konnten nur wenige Fortschritte erzielt werden. Unterdessen beschleunigte Nordkorea jedoch seine Nuklearaktivitäten, die im Sommer 2003 erkennbar auf die Produktion von Waffen abzielten. Nordkoreas Anrainernstaaten Südkorea, Japan und China drängten daher die USA mehrfach, ihr Konzept des CVID zugunsten einer Strategie der kleinen Schritte aufzuweichen. Im Ergebnis konnten die sechs Staaten aber erst am 19. September 2005 eine erste politische Vereinbarung treffen.¹⁹ Sie sieht vor, dass Nordkorea sämtliche Nuklearwaffen und -programme aufgibt und bald in den Nichtverbreitungsvertrag zurückkehrt sowie die IAEA-Safeguards einhält. Im Gegenzug bestätigten die USA, weiterhin über keine Atomwaffen in Südkorea zu verfügen und keine Angriffs- oder Invasionspläne gegenüber Nordkorea zu hegen. Alle weiteren Parteien akzeptieren die Erklärung Nordkoreas, über das Recht zur friedlichen Nutzung von Nuklearenergie zu verfügen. Sie stellten dem Land zudem in Aussicht, zu einem ›angemessenen Zeitpunkt‹ über die Frage der Bereitstellung von Leichtwasserreaktoren (und damit faktisch die Wiederaufnahme des KEDO-Prozesses) beraten zu wollen.

Die Umsetzung der September-Vereinbarung geriet jedoch rasch aus der Bahn, unter anderem weil Teile der Bush-Regierung versuchten, durch einseitige Erklärungen zur Interpretation der Vereinbarung und die Verhängung von unilateralen Finanzsanktionen, den Gesprächsprozess zu unterwandern.²⁰ Zwar wurde die fünfte Runde noch 2005 einberufen. Angesichts verschärfter amerikanischer Sanktionen und der Weigerung der USA für die Einstellung von Nuklearaktivitäten wirtschaftliche Hilfe zu gewähren, ließ das nordkoreanische Regime den Konflikt im Sommer 2006 aber erneut eskalieren: Nach Raketen-tests im Juli zündete der Norden am 9. Oktober einen nuklearen Sprengsatz mit geringer Detonationswirkung.

Im Vergleich zu den Krisen 1994 und 2003 handelte der Sicherheitsrat nun zunehmend einig. Als Reaktion auf die Raketen-tests verständigte er sich am 15. Juli 2006 nach heftigen internen Kontroversen zwischen den USA und Japan einerseits, die eine umfassende Verurteilung auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta forderten, und China und Russland andererseits, die eine mildere Erklärung des Präsidenten des Rates vorschlugen, auf Sicherheitsratsresolution 1695. Diese forderte Nordkorea auf, sofort alle Raketenaktivitäten einzustellen und mahnte an, rasch in den Nichtverbreitungsvertrag, das System der IAEA-Safeguards und die Sechs-Parteien-Gespräche zurückzukehren. Die Resolution verlangte zudem von allen UN-Mitgliedern, den Handel mit

Im Oktober 2002 erklärte Nordkorea, dass ihm die Nuklearwaffenentwicklung zustehe, wenn es sich bedroht fühle.

In den ersten vier Runden der Sechs-Parteien-Gespräche konnten nur wenige Fortschritte erzielt werden.

Nordkorea im Zusammenhang mit ballistischer Raketen-technologie und Systemen von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden.

Die nordkoreanische Ankündigung eines bevorstehenden Atomtests schloss die Reihen jedoch noch weiter. Am 6. Oktober 2006 erklärte der Präsident des Rates, dass die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen eine klare Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle und ein nordkoreanischer Atomtest »die Sicherheit in der Region und darüber hinaus in Gefahr bringen würde«. Auf den Test selbst antwortete der Rat dann am 14. Oktober 2006 einstimmig mit Resolution 1718. Mit Resolution 1718 betritt der Rat insofern Neuland als dass er den Wiedereintritt Nordkoreas in den NVV und das IAEA-Safeguards-Regime rechtlich verbindlich einfordert und gleichzeitig gezielte Wirtschaftssanktionen verhängt. Der Rat verlangt und beschließt, dass Nordkorea alle Nuklearwaffen, sonstige Massenvernichtungswaffen und Raketenaktivitäten (insbesondere Tests) vollständig, überprüfbar und unumkehrbar vernichten beziehungsweise einstellen müsse. Er fordert zusätzlich zu den (aus seiner Sicht) fortbestehenden nordkoreanischen Vertragsverpflichtungen, in Absatz 6 der Resolution, die Aufgabe aller Nuklearprogramme, die strikte Erfüllung des IAEA-Safeguards-Zusatzprotokolls (IAEA Doc. INFCIRC/403) sowie weitergehenden Zugang zu Personen, Dokumenten und Standorten, wenn die IAEA dies als notwendig erachtet.

Im Ergebnis schuf der Rat durch die parallelen Sanktionen für Luxusgüter, bestimmte konventionelle Waffen und den Handel mit Massenvernichtungswaffentechnologie somit ein »fallspezifisches Nichtverbreitungsregime« für ein säumiges Regimemitglied, das nachweislich seine IAEA-Safeguards-Verpflichtungen verletzt, den NVV (als Nichtkernwaffenstaat durch den Test) gebrochen und unilateral seinen Vertragsaustritt erklärt hatte. Der Rat unterstrich diese besonderen Verpflichtungen Nordkoreas, indem er die Forderung zur Rückkehr in den Vertrag mit der Erinnerung an alle Vertragsmitglieder verband, ihre Verpflichtungen strikt einzuhalten (Resolution 1718, Absatz 4). In Resolution 1718 sah der Rat aber davon ab, ein »umfassendes Sanktionsregime« einzurichten, das die nordkoreanische Wirtschaft insgesamt betreffen (und bremsen) würde. Vielmehr erlaubte die Resolution China (und Südkorea) ihre umfassenden Handels- und Investitionsaktivitäten weiter fortzuführen. Der Rat identifizierte auch keine klaren zeitlichen Vorgaben oder kritische Aktivitäten für Nordkorea, die weitergehende Sanktionsmaßnahmen auslösen würden.

Nach dem ersten Atomtest verfolgte der Sicherheitsrat also weniger eine Vergeltungsstrategie, die durch umfassenden Eingriffe in die staatliche Autorität, die Abschreckung weiterer Normverletzer in den Mittelpunkt stellte. Vielmehr verfolgte der Rat eine

Strategie der (temporären) Duldung und sofortigen Eindämmung der negativen Weiterverbreitungseffekte in andere Regionen.

Ausgangspunkt für die Wiederaufnahme der Sechsparteien-Gespräche wurde eine Positionsveränderung in der amerikanischen Nordkorea-Politik, welche parallel zu den Kurskorrekturen in der Irak- und Iranpolitik im Umfeld der amerikanischen Kongresswahlen im Herbst 2006 stattfand. Washington lockerte seine unilateralen Finanzsanktionen gegenüber Pjöngjang und machte fortan die Streichung Nordkoreas von der Liste der terrorunterstützenden Staaten nicht mehr von der umfassenden, überprüfbaren und unumkehrbaren Demontage der Nuklearanlagen in Yongbyon abhängig.

In bilateralen Gesprächen einigten sich der amerikanische und der nordkoreanische Unterhändler am 13. Februar 2007 in Berlin sodann auf die Umriss eines »Denuclearization Action Plan«, der neben dem »Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement« vom 3. Oktober 2007 die Entnuklearisierungsvereinbarung vom 19. September 2005 umsetzen sollte.²¹

Die Umsetzung dieser beiden technischen Vereinbarungen geriet bereits im Herbst 2008 erneut ins Stocken. Nachdem Nordkorea als Transparenzmaßnahme eine umfassende Erklärung über sein Nuklearprogramm, einschließlich einer 18 000-seitigen Dokumentation seiner Reaktoraktivitäten, an die USA übergeben und zusätzlich den Kühlturm seines 5-MW-Reaktors in Yongbyon gesprengt hatte, verweigerte der Norden nun gründliche Verifikationsmaßnahmen und eine unabhängige Rolle der IAEA bei der Umsetzung. Nach einer Erkrankung des Staats-

Nach dem ersten Atomtest verfolgte der Sicherheitsrat also weniger eine Vergeltungsstrategie, sondern eine Strategie der Duldung und sofortigen Eindämmung der negativen Weiterverbreitungseffekte.

15 Vgl. für eine detaillierte Beschreibung dieser wichtigen bilateralen Gesprächsrunde: Jack Pritchard, *Failed Diplomacy, The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*, Washington, D.C. 2007, S. 34–40.

16 North Korea's Statement on NPT Withdrawal, 10.1.2003, <http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/DPRKNPTstatement.shtml>

17 Vgl. Masahiko Asada, *Arms Control Law in Crisis? A Study of the North Korean Nuclear Issues*, *Journal of Conflict and Security Law*, 9. Jg., 3/2004, S. 331–355.

18 Vgl. Sebastian Harnisch/Martin Wagener, *Die Sechsparteiengespräche auf der koreanischen Halbinsel. Hintergründe – Ergebnisse – Perspektiven*, in: Dirk Nabers (Hrsg.), *Regionale Integration in Ostasien*, Wiesbaden 2009, S. 133–180.

19 Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks, Beijing, 19.9.2005, <http://www.acronym.org.uk/docs/0509/doco4.htm>

20 Vgl. Pritchard, a.a.O. (Anm. 15), S. 102–127.

21 Vgl. Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, Beijing, 13.2.2007, issued as »North Korea – Denuclearization Action Plan« by the Department of State, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm>. Six-Party-Talks, Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/northkorea/state/93217.pdf>

führers Kim Jong-il und damit einhergehender Gerüchte über Nachfolgeregelungen eskalierte der Konflikt im Frühjahr 2009 erneut. In rascher Abfolge erklärte Pjöngjang nun sämtliche politischen und militärischen Vereinbarungen mit Südkorea sowie die nördliche Waffenstillstandslinie im Gelben Meer (Northern Limit Line) für nichtig. Am 5. April unternahm es, nach eigenen Angaben, den Versuch, einen Satelliten mit Hilfe einer Langstreckenrakete ins All zu schicken und reagierte daher scharf auf eine Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats, die diesen Versuch als Verletzung der Sicherheitsratsresolution 1718 kritisierte. Schließlich führte Nordkorea, trotz großer Proteste unter den sechs Parteien, am 25. Mai 2009 einen zweiten, in seiner Sprengwirkung substanzialeren Atomtest durch.²²

Trotz großer Proteste unter den sechs Parteien führte Nordkorea am 25. Mai 2009 einen zweiten, in seiner Sprengwirkung substanzialeren Atomtest durch.

Der Sicherheitsrat und die Kontrolle des nordkoreanischen Potenzials

Der zweite nordkoreanische Test hatte zur Folge, dass der Sicherheitsrat mit Resolution 1874 das bestehende Sanktionsregime verschärfte. Diese Resolution untersagt alle nordkoreanischen Waffenexporte und autorisiert UN-Mitglieder, verdächtige Schiffe im Rahmen der nationalen und völkerrechtlichen Regeln zu inspizieren. *De facto* hebt die Resolution die von den USA angestoßene ›Proliferation Security Initiative‹ auf eine multilaterale Ebene, wobei aber, unter Rückgriff auf Kapitel VII UN-Charta, keine neuen Inspektionsrechte geschaffen werden. Die Resolution verweist explizit auf bestehendes Völkerrecht (Absatz 11) und macht eine Inspektion von ›überzeugenden Gründen‹ des inspizierenden Staates und der Zustimmung des Flaggenstaats beziehungsweise des Küstengewässerstaats abhängig.

Konkret steht Nordkorea im Verdacht, während seiner Mitgliedschaft im NVV Nukleartechnologie unter anderem an Syrien, Iran und eventuell an Myanmar weitergegeben zu haben.

Entscheidend für die Durchsetzung der Resolution werden deshalb, neben dem eigens eingerichteten Sanktionsausschuss, primär die Bereitschaft der Anrainerstaaten sein, überzeugende Gründe für eine Inspektion zu finden und die Fähigkeit, das entsprechende Schiff zur Einfahrt in den Hafen eines kooperierenden Staates zu bewegen. Während Indien und Pakistan, wichtige Transferstaaten im Mittleren Osten, bereits kooperiert haben, ist die Durchsetzung der Resolution durch China deutlich ungewisser. Gleiches gilt auch für die Inspektionsregelungen für Lufttransporte. Für die wachsende Zahl (bekannter) nordkoreanischer Transportflüge, unter anderem nach Iran, sieht die Resolution ein sehr viel unspezifischeres Inspektionsregime vor.²³

Nach Inkrafttreten der Resolutionen 1718 und 1874 konnte eine wachsende Anzahl von Exporten konventioneller Waffen, wie etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Indien, Südafrika und Thailand, unterbunden werden. Die langjährigen und zum Teil anhaltenden Tausch- und Kooperationsbeziehungen Nordkoreas im Bereich von Raketen- und

Nukleartechnologie mit diversen Staaten im Nahen und Mittleren Osten (Iran, Syrien, Libyen, Jemen) und Asien (Pakistan, Myanmar) zeigen aber deutlich, dass Nordkorea willens und in der Lage ist, die bestehenden Sanktionsregime zu umgehen und seine Erkenntnisse und Technologie an andere Proliferateure weiterzugeben.

Konkret steht Nordkorea im Verdacht, während seiner Mitgliedschaft im NVV – also bis Januar 2003 – als Nichtkernwaffenstaat Nukleartechnologie unter anderem an Syrien, Iran und eventuell an Myanmar weitergegeben zu haben, die diese in nichtdeklarierten Anlagen, also ohne die vom NVV geforderten Safeguards-Inspektionen, eingesetzt haben.²⁴ In diesem Fall hätte Nordkorea das Verbot zur ungesicherten Weitergabe von Nuklearmaterial (Artikel III, 2, NVV) verletzt. Geht man davon aus, dass die nordkoreanischen Verpflichtungen aus der NVV-Mitgliedschaft auch nach dem Januar 2003 nicht erloschen sind, dann wäre die nachgewiesene nordkoreanisch-syrische Zusammenarbeit am Nuklearstandort Al-Khibar in Syrien seither ebenfalls ein NVV-Verstoß, auch wenn Nordkorea dies bestreitet. Spätestens jedoch mit Sicherheitsratsresolution 1718 hat der Rat ein rechtsverbindliches Verbot für die nordkoreanische Weitergabe von Nuklearmaterial mit doppeltem Verwendungszweck (dual-use) ausgesprochen, welches den Export dieser Materialien seit dem 16. Oktober 2006 illegal macht.

Mit der nordkoreanisch-syrischen Nuklearkooperation hat sich der Sicherheitsrat bislang nicht direkt befasst. Die ›causa Al Khibar‹ liegt bei der IAEA. Gleichwohl hat der Rat indirekt reagiert, indem er die israelische Bombardierung der syrischen Nuklearanlage am 6. September 2007 – ebenso wie ein Großteil der internationalen Staatengemeinschaft – unkommentiert hingenommen hat. Rechtlich betrachtet duldet der Sicherheitsrat somit, dass ein Nichtmitgliedstaat des NVV (Israel) gegen einen Nichtkernwaffenstaat des Vertrags (Syrien) militärisch vorgeht, der (vermutlich) einen Bruch seiner Safeguards-Verpflichtungen begangen hat.²⁵ Politische Erwägungen – insbesondere die Signalwirkung gegenüber Iran – mögen den Rat bewogen haben, dieses völkerrechtswidrige Verhalten hinzunehmen.²⁶ Der Sicherheitsrat selbst dürfte es aber als grundsätzlich problematisch erachten, wenn in Zukunft Safeguards-Verletzungen militärisch (ohne Konsultationen im Rat) geahndet würden.

Uneinigkeit im Sicherheitsrat herrscht auch in der Frage, ob und wie die Vereinten Nationen auf die Versenkung der südkoreanischen Korvette ›Cheonan‹ am 26. März 2010 reagieren sollen. Die südkoreanische Regierung wirft Nordkorea vor, die Cheonan, die sich während eines Manövers in Gewässern an der nördlichen Grenzlinie befand, durch einen Torpedo versenkt zu haben.²⁷ Während das nordkoreanische Militär dies bestritt, plädierte Seoul für die

einstweilige Aussetzung der Sechs-Parteien-Gespräche und Konsultationen im Sicherheitsrat. Ebenso wie in der Frage der (aktiven) Durchsetzung der Waffenexportkontrollbestimmungen (Resolutionen 1718 und 1874) setzte sich China für eine zurückhaltende Politik ein, die eine formale Verurteilung des Nordens und auch weitere, vom Rat gestützte, Sanktionsmaßnahmen ausschließt.²⁸ Der Rat konnte sich daher am 9. Juli 2010 nur auf eine Erklärung seines Präsidenten verständigen, die den Angriff auf die Cheonan verurteilt, aber keine direkte Schuldzuweisung gegenüber dem Norden vornimmt.

Von der Nichtverbreitung zur Rüstungskontrolle

In Politik und Wissenschaft ist derzeit ein deutlicher Trend erkennbar, das nukleare Nichtverbreitungsregime – und damit auch den UN-Sicherheitsrat als dessen ›ultimativen Wächter‹ – als geschwächt anzusehen. Dieses Urteil gilt insbesondere für den Fall Nordkorea, denn IAEA und UN sowie die bi- und multilateralen Gesprächsforen haben Nordkorea als *de facto* neunten Atomwaffenstaat nicht verhindern können. Gleichwohl macht die Analyse auch deutlich, dass die Mechanismen des Nichtverbreitungsregimes – mit der Ausnahme der Schiedsgerichtsbarkeit – aktiv eingesetzt wurden und so der Zeitpunkt verschoben und die Ausweitung des nordkoreanischen Nuklearwaffenpotenzials eingedämmt werden konnte. Das Regime und der Rat haben die nordkoreanische Atomrüstung also partiell kontrollieren, aber nicht vollständig verhindern können. In den Krisen 1993/94, 2002 und seit 2006 hat der Sicherheitsrat durch Mahnung, Unterstützung regionaler Verhandlungen und den Aufbau eines eigenständigen Sanktionsregimes wichtige Funktionen für die Aufrechterhaltung des Nichtverbreitungsvertrags – als Kern des Regimes – übernommen. Nach erfolgter Proliferation zielen die Maßnahmen des Rates jetzt auf die ›Eindämmung des Proliferationseffekts‹ durch verschärfte Exportkontrollen vor allem auf den Routen nach Südasien und den Nahen Osten.²⁹ Die Sechs-Parteien-Gespräche und die bestehenden nuklearen Schutzzusagen der USA für Südkorea und Japan sorgen derzeit dafür, dass ein ›nuklearer Dominoeffekt in Nordostasien‹ ausbleibt.

Die Duldung der Weiterverbreitung in Nordkorea durch den Rat geht auf ein *De-facto*-Einverständnis zwischen China und den USA zurück. Denn für die Regierung unter George W. Bush war ein militärisches Einschreiten auf dem Höhepunkt des Irak-Konflikts im Frühsommer 2003 politisch und militärisch undenkbar. Für Beijing ist ein nukleares Nordkorea (mit begrenztem Potenzial und moderatem Verhalten) offensichtlich deutlich akzeptabler als eine weitere Destabilisierung des Regimes, eine eventuelle koreanische Vereinigung und ein denkbares Vorrü-

cken der dort stationierten amerikanischen Streitkräfte.

So hat der Sicherheitsrat die bestehenden Lücken des nuklearen Nichtverbreitungsregimes im Falle Nordkoreas nur teilweise durch Regelspezifizierung und Ausnahmetatbestände stabilisieren können. Nur in Ansätzen hat der Rat deutlich gemacht, wie die Austrittsregelung nach Artikel X des Nichtverbreitungsvertrags im Lichte seines Auftrags zur Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens zu interpretieren ist. Diese bislang noch verschwommene Regelsetzung, die vor allem auf das Ineingreifen der Standards der IAEA-Safeguards und des NVV für die Nichteinhaltung gerichtet sein müsste, wird möglicherweise schon bald – im Falle Irans und Syriens – detaillierter werden müssen. Im Fall des israelischen Angriffs auf die von Nordkorea unterstützten Nuklearanlagen in Syrien hat der Rat sogar einen klaren Rechtsbruch geduldet. Wenn diese Duldung von Präventivschlägen gegen Vergehen der IAEA-Safeguards zur Staatenpraxis würde, dann könnte dies unerwünschte Proliferationseffekte zeitigen. Denn vertrauen die Regimemitglieder selbst nicht auf dessen Sanktionsregeln, sondern überlassen dies Dritten (Israel), dann werden (potenzielle) rationale Proliferateure nicht in den langwierigen und unsicheren Bau von Nuklearanlagen investieren, sondern könnten den Kauf fertiger Waffensysteme in den Blick nehmen. Es ist plausibel anzunehmen, dass dies die Lehre war, die das nordkoreanische Regime aus dem ›präventiven Vorgehen‹ der USA gegen Irak gezogen hat: ›Prolifere oder stirb‹. Es wäre wünschenswert, wenn möglichst wenige Staaten dieser ›Lehre Nordkoreas‹ folgen würden.

IAEA und UN haben Nordkorea als *de facto* neunten Atomwaffenstaat nicht verhindern können.

²² Vgl. International Crisis Group, North Korea: Getting Back to Talks, Brüssel, Juni 2009.

²³ Vgl. Mary Beth Nikitin et al., North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874, CRS for Congress, Washington, D.C. 2009, S. 5.

²⁴ Vgl. Christina Lin, The King from the East: DPRK-Syria-Iran Nuclear Nexus and Strategic Implications for Israel and the ROK, On Korea, 2/2009, S. 193–220.

²⁵ Vgl. Leonard S. Spector/Avner Cohen, Israeli Airstrike on Syria's Reactor: Implications for the Nonproliferation Regime, Arms Control Today, Juli/August 2008, <http://www.armscontrol.org/print/3095>

²⁶ Vgl. die entsprechende Stellungnahme von IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei, IAEA Head Critical of US for Withholding Information on Alleged Syrian Nuclear Reactor, Associated Press, 25.4.2008.

²⁷ Der Vorwurf wird durch den Bericht einer internationalen Expertenkommission gestützt, vgl. Investigation Result on the Sinking of ROKS ›Cheonan‹, Mai 2010.

²⁸ Vgl. South Korea Pursues U.N. Rebuke of North Korean Ship Sinking, NIT News, 24.6. 2010.

²⁹ Vgl. Gregory L. Schulte, Stopping Proliferation Before It Starts, Foreign Affairs, 89. Jg., Juli/August 2010, S. 85–95.