

Der Hegemon und der Dämon: Außenpolitisches Lernen in der US-amerikanischen Nordkoreapolitik

Präsentation des Schwerpunktbandes *Toward a New American Century? The US Hegemon in Motion*, Symposium zu Ehren von Ernst-Otto Czempiel anlässlich seines 75. Geburtstages
Berlin, 18. Juni 2002, Auswärtiges Amt

Von Dr. Sebastian Harnisch, Universität Trier

Sehr geehrter Herr Prof. Czempiel, meine sehr geehrten Damen und Herren,

Können Regierungen lernen? Unter welchen Bedingungen tun sie dies? Unter dieser Fragestellung untersuchte ich die US-amerikanische Außenpolitik gegenüber der koreanischen Halbinsel. In drei Fallstudien (zur Nixon-, Carter, Clinton-Administration) ging ich der Frage nach, inwiefern Veränderungen der US-Koreapolitik auf Lernprozesse zurückzuführen seien.

Für die vorliegende Festschrift habe ich die Studie über die Nordkoreapolitik der Clinton-Administration neu bearbeitet, deren Ergebnisse ich Ihnen gerne vorstellen möchte. Meine erste These lautet, dass die Clinton-Administration erst nach einem (nuklearen) Lernprozess in der Junikrise 1994 auf eine kooperative Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea einschwenkte.

Neben der Erklärung und Beschreibung der US-Politik unter Clinton möchte ich in einem zweiten Schritt auch auf die aktuelle Haltung der Bush-Administration gegenüber dem „Schurkenstaat Nordkorea“ in der „Achse des Bösen“ eingehen. Meine zweite These lautet hier, dass die Bush-Administration nach den Anschlägen des 11. September im Begriff ist, die Lehren der bisherige Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea abzulegen.

Zum Lernprozess der Clinton Administration in der Nuklearpolitik

Nach 40 Jahren der militärischen Eindämmungspolitik nahmen die USA Ende der 1980er Jahre erstmals Gespräche mit dem kommunistischen Nordkorea auf. Das daraufhin einsetzende Tauwetter zwischen beiden koreanischen Staaten nahm jedoch ein jähes Ende. US-Geheimdienste fanden deutliche Anzeichen für eine militärische Nutzung des nordkoreanischen Nuklearprogramms. Nach den negativen Erfahrungen im Golfkrieg mit dem Irak setzte die damalige Bush Sr. Administration auf einen Politikmix aus koerziven und kooperativen Elementen, um Nordkorea von der Produktion und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen abzuhalten.

Dies gelang zunächst auch. Aber schon im Sommer 1992 wurde deutlich, dass Nordkorea, ähnlich wie der Irak, falsche oder zumindest widersprüchliche Angaben über seine Nuklearaktivitäten gegenüber der Internationalen Atomenergiebehörde gemacht hatte. Die Krise nahm 1993 ihren Lauf. Nachdem die IAEA Nordkorea eindeutig Fehlverhalten nachgewiesen hatte, trat Pjôngjang aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag aus. Die neu ins Amt gekommene Clinton-Administration reagierte zunächst mit einer benevolenten Hegemonialpolitik. Sie kooperierte eng mit der IAEA und dem UN-Sicherheitsrat und trat in bilaterale Gespräche mit Nordkorea ein.

Die Krise spitzte sich zur Jahreswende 1993/94 jedoch zu: Präsident Clinton und Verteidigungsminister Aspin erklärten, Nordkorea dürfe nicht in den Besitz von Nuklearwaffen gelangen. Gleichzeitig meldeten US-Geheimdienste, Pjöngjang verfüge jedoch bereits über ein bis zwei Nuklearwaffen. Die Administration geriet daher unter immensen Druck, gegen diese Waffen (notfalls) auch militärisch vorzugehen.

Im Mai 1994 eskalierte die Krise vollends. Nordkorea entlud einen seiner Reaktoren und erhielt dadurch Nuklearmaterial für fünf bis sechs weitere Sprengköpfe. Die Clinton-Administration begann mit der Verlegung von zusätzlichen US-Truppen. Diese sollten die im UN-Sicherheitsrat angestrebte Sanktionspolitik durchsetzen helfen. Militärische Präemptivschläge gegen nordkoreanische Ziele wurden ernsthaft erwogen. Das Regime Kim Il-Sungs ließ wissen, dass es Sanktionen als offene Kriegserklärung ansehen würde.

Erst im letzten Moment konnte die Krise überraschend durch die „private Vermittlungsmission“ des ehemaligen US-Präsidenten Carter entschärft werden. Carter gründete seine Verhandlungen auf die Überzeugung, dass Nordkorea sich bereit finden werde, auf sein Nuklearwaffenprogramm zu verzichten, wenn es die „richtigen Anreize“ erhalte. Damit wies er die von Sicherheitsberater Anthony Lake formulierte Schurkenstaatendoktrin zurück. Dieser hatte argumentiert, dass Schurkenstaaten ein Streben nach Massenvernichtungswaffen inhärent sei. Diese benutzen Massenvernichtungswaffen, um ihre Gewaltherrschaft nach außen zu sichern.

Carters Sicht setzte sich durch. Nordkorea akzeptierte die Einfrierung und Beendigung seines Nuklearwaffenprogramms, weil es im Gegenzug neben wirtschaftlicher und finanzieller Unterstützung auch eine Normalisierung der Beziehungen mit den USA bekommen würde. Die Administration akzeptierte die konditionierte Hilfe für das nordkoreanische Regime, weil so ein exportfähiges nordkoreanisches Nuklearprogramm verhindert werden konnte.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

in der Junikrise 1994 haben die USA gelernt, dass ein Schurkenstaat sein Verhalten mäßigen und auch verändern kann, wenn er im Gegenzug Vorteile erhält. Diese Lehre wurde im Genfer Rahmenabkommen vom Oktober 1994 festgeschrieben. Es wurde eigens eine internationale Organisation gegründet, die Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), die dieses Abkommen und die damit verbundenen Lehren umsetzt. Damit ist zwar nicht sichergestellt, dass sich das Regime in Pjöngjang in Zukunft normkonform verhalten wird. Im Gegenteil: Nordkoreas Verhalten ist an die Anreize der westlichen Staatenwelt gebunden, welche Nordkorea zur Systemstabilisierung benötigt. Doch erhält der Westen auch einen Hebel gegenüber Pjöngjang. Er kann diese Anreize ausweiten oder entziehen.

Mit der Amtsübernahme durch die Bush-Administration, verstärkt durch die Anschläge des 11. September, haben sich nun jene Stimmen in den USA vermehrt, die die Lehren der Junikrise von 1994 ablehnen. Für sie ist angestrebte Wiedereingliederung des Schurkenstaates Nordkorea in die internationale Staatengemeinschaft eine Illusion. Sie fordern eine koerzive Politik, die den Einsatz militärischer Gewalt einschließt, weil sich Schurkenstaaten aus ihrer Sicht nicht ändern.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

natürlich gibt es sehr viele gute Gründe das menschenverachtende nordkoreanische Regime abzulehnen und eine Kooperation zu verweigern. Aber auch nach dem 11. September müssen die Kosten einer koerziven militärischen Politik kühl gegen den Nutzen der Einbindungspolitik abgewogen werden. Bisher aber sind die Chancen auf einen friedlichen Wandel durch Annäherung nicht vollständig ausgelotet worden. Aus diesem Grund sollten die Staaten der Europäischen Union ihren Einfluss innerhalb und außerhalb der KEDO nutzen. Sie sollten jene in der Bush-Administration und im Kongress unterstützen, die eine politische Lösung noch für möglich halten. Zu diesem Zweck sollte sich die Union darauf vorbereiten, einen größeren Anteil an dem noch zu schnürenden Verhandlungspaket zwischen Washington und Pjöngjang zu übernehmen, bspw. im völlig maroden nordkoreanischen Energiesektor oder im Trägersystembereich. Schließlich sollte dies sofort passieren. Heute tagt das Koordinierungsgremium der USA für die gemeinsame Nordkoreapolitik mit ihren Verbündeten Südkorea und Japan. Hier wird über eines der letzten Verhandlungsangebote Washingtons an Pjöngjang diskutiert, bevor die Bush-Administration auf eine aktive militärische Eindämmungspolitik umschwenken wird.

In den Worten des ehemaligen israelischen Außenministers Abba Eban: „You can't make peace if you only talk with your friends.“

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!