

## Der Prozess der Entspannung auf der koreanischen Halbinsel

### Einleitung

Als sich der südkoreanische Staatspräsident Kim Dae-jung und der Generalsekretär der nordkoreanischen Arbeiterpartei und Vorsitzende der Nationalen Verteidigungskommission, Kim Jong-il, vom 13. bis zum 15. Juni 2000 in Pjöngjang zu einem beispiellosen Gipfeltreffen zusammenfanden, eröffnete dies völlig neue Perspektiven für einen der gefährlichsten Krisenherde der Weltpolitik. Zu Zeiten des Kalten Krieges war die koreanische Halbinsel einer der Brennpunkte des Ost-West-Gegensatzes gewesen; wie in China und Vietnam, rangen auch in Korea nach dem Ende des Pazifikkrieges pro-westliche und pro-kommunistische Kräfte in einem erbitterten Bürgerkrieg um die Macht. Unter dem Einfluss der globalpolitischen Rivalitäten zwischen den USA und der Sowjetunion verfestigten sich diese Gegensätze und führten schließlich zur Teilung der Halbinsel. Der Versuch Nordkoreas, die Wiedervereinigung gewaltsam zu erzwingen, scheiterte im Koreakrieg 1950 bis 1953 ebenso wie die Gegenoffensive der USA und Südkoreas mit demselben Ziel.<sup>1</sup>

Seit 1953 beruht die Teilung der Halbinsel auf einem prekären Waffenstillstand und einer ebenso prekären gegenseitigen Abschreckung durch die weit nach vorne, auf die Demarkationslinie entlang des 38. Breitengrades hin orientierten Militärpotenziale der beiden koreanischen Staaten und der amerikanischen Streitkräfte in Südkorea. Das Ergebnis war eine weltweit einmalige Konzentration von Soldaten und Waffen. Auch das Ende des Ost-West-Gegensatzes änderte an dieser Situation zunächst wenig: Noch im vergangenen Jahr standen sich auf der Halbinsel insgesamt 1,7 Millionen Mann unter Waffen gegenüber.<sup>2</sup>

1994 eskalierten die Gegensätze auf der Halbinsel dann zu einer weltpolitischen Krise, als Nordkorea – konfrontiert mit eindeutigen Hinweisen auf ein angesichts der nordkoreanischen Unterschrift unter dem Atomwaffensperrvertrag klar illegales Nuklearwaffenprogramm – den Vertrag kündigte und sich anschickte, die Entwicklung von Kernwaffen voranzutreiben. Die Krise führte die koreanische Halbinsel hart an den Rand eines neuen Krieges, konnte dann jedoch durch die Bemühungen des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter mittels eines amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenvertrages (des „Genfer Rahmenabkommens“) beigelegt werden, der den Abbau des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms im Austausch gegen die Lieferung von zivilen Kernkraftwerken und Schweröl als Ersatzenergien vorsah.<sup>3</sup>

Die innerkoreanischen Beziehungen blieben freilich auch nach den Vereinbarungen von Genf sehr gespannt, und es hatte zunächst den Anschein, als würden diese von Nordkorea bewusst hintangestellt. Das Gipfeltreffen in Pjöngjang im Jahr 2000 signalisierte nun eine abermalige Kurskorrektur des Regimes in Nordkorea. Die unmittelbaren Ergebnisse des Gipfeltreffens in Pjöngjang wirkten zunächst allerdings eher bescheiden: In einem erkennbar hastig verfassten Kommuniqué verpflichteten sich die beiden Staatshäupter, Gefangene

---

1 Zur Geschichte Koreas seit der japanischen Kolonialzeit vgl. Gottfried-Karl Kindermann: Der Aufstieg Koreas in der Weltpolitik. München 1994. Don Oberdorfer: The Two Koreas. A Contemporary History. Reading, Mass. 1997

2 Vgl. David Reese: The Prospects for North Korea's Survival. Oxford 1998 (=Adelphi Paper Nr.323), S. 62ff. The Military Balance 2000/2001. Hg. vom IISS. London, Oxford 2000, S. 202ff

3 Vgl. Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull: Kernwaffen in Nordkorea. Regionales Krisenmanagement und Stabilität durch das Genfer Rahmenabkommen. Bonn 2000

auszutauschen, durch den Koreakrieg getrennte Familien zusammenzuführen sowie die vor allem wirtschaftliche Zusammenarbeit zu intensivieren. Zugleich stellten beide Seiten diese Zusagen in den Zusammenhang einer schrittweisen Wiedervereinigung der beiden Koreas auf der Grundlage der entsprechenden Vorschläge der beiden Seiten.<sup>4</sup>

Bedeutsam an diesem Gipfeltreffen waren allerdings weniger die unmittelbaren Ergebnisse als der spektakuläre Publicity-Erfolg Kim Jong-ils, der damit die Öffnungspolitik der nordkoreanischen Diplomatie dramatisch beschleunigt und so das Gesetz des Handelns an sich gerissen hatte. Für Kim Jong-il stellte der Gipfel einen bemerkenswerten Erfolg dar: Der nordkoreanische Parteichef konnte seine Gäste und die Weltöffentlichkeit durch seinen durchaus gewandten Umgang mit den Medien beeindrucken und damit einen Wettlauf um die Normalisierung der Beziehungen mit der Democratic People's Republik of Korea (DPRK) einläuten, der Nordkorea – neben erweiterten diplomatischen Handlungsmöglichkeiten – weitere materielle Vorleistungen und damit lebenswichtige externe Unterstützung für das marode Wirtschafts- und Herrschaftssystem einbrachte.

Allerdings: So spektakulär das Gipfeltreffen im Juni 2000 insgesamt die Lage auf der koreanischen Halbinsel verändert hatte, so unsicher waren zunächst noch die Zukunftsperspektiven. Denn schon wiederholt waren in der Vergangenheit auf der koreanischen Halbinsel von den beiden koreanischen Staaten Entspannungsphasen eingeleitet worden, die allerdings stets schon nach kurzer Zeit in eine erneute Verhärtung der Fronten umgeschlagen waren. So verständigten sich Unterhändler der beiden Seiten am 13. Dezember 1991 auf ein Übereinkommen über Aussöhnung, Gewaltverzicht, Austausch und Zusammenarbeit zwischen Süden und Norden, das die Grundlagen einer „temporären Sonderbeziehung auf dem Weg zur Vereinigung“ definierte. Zu den Grundprinzipien der Vereinbarung zählte die gegenseitige Anerkennung der Systeme, der Gewaltverzicht, die Überführung des Waffenstillstandes in einen dauerhaften Frieden, die Aufnahme zwischenmenschlicher Kontakte und die Öffnung der Grenzen für Handel und Austausch jeglicher Art. Am 31. Dezember folgte eine separate Vereinbarung über die Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel, ein Versuch der beiden koreanischen Staaten, die Problematik des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms aufzulösen.<sup>5</sup>

Parallel zu dieser Verbesserung der interkoreanischen Beziehungen hatten auch Nordkorea und die USA sowie Nordkorea und Japan Gespräche über eine Normalisierung ihrer Beziehungen aufgenommen. Wären die Vereinbarungen zwischen den beiden Koreas damals umgesetzt worden, so hätte dies die Lage auf der koreanischen Halbinsel völlig verändert. Die Fortschritte verkehrten sich allerdings abrupt in einen neuen kalten Krieg, als ein Team von Inspektoren der International Atomic Energy Agency (IAEA) bei einem Inspektionsbesuch im Mai 1992 feststellte, dass Nordkorea offenbar heimlich versucht hatte, spaltbares Material aus seinen Kernkraftwerken abzuzweigen – vermutlich, um daraus Atomwaffen zu fabrizieren – und dies der IAEA gegenüber zu verschleiern. Innerhalb weniger Monate geriet Korea erneut an den Rand eines Krieges.<sup>6</sup> Als es schließlich den Vermittlungsbemühungen des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter gelang, die Krise zu entschärfen und die Voraussetzungen für einen amerikanisch-nordkoreanischen Ausgleich in der Frage des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms zu schaffen, tauchte erneut die Idee eines interkoreanischen Gipfeltreffens auf: Auf eine entsprechende Frage Carters erklärte sich Kim

---

4 Vgl. International Herald Tribune, June 15, 2000. Der Text des Kommunikués findet sich in: An analysis of the outcome of the inter-Korea summit talks. Seoul 2000 <<http://www.korea.net/kw/government/president/2000/s-n/index.html>>

5 Vgl. Don Oberdorfer: a.a.O., S. 186–264. Gottfried-Karl Kindermann: a.a.O., S. 174–187

6 Vgl. Don Oberdorfer: a.a.O., S. 249–358. Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull: a.a.O., S. 2ff

Il-sung bereit, sein südkoreanisches Gegenüber Kim Young-sam „ohne Vorbedingungen“ zu treffen. Dieser erneute Anlauf zu einem Gipfeltreffen wurde jedoch nach dem überraschenden Tod Kim Il-sungs von Nordkorea ein weiteres Mal abgebrochen.<sup>7</sup>

### **Ursachen und Motive der nordkoreanischen Entspannungsinitiative**

Dass die Initiative zu einem Gipfeltreffen auf der koreanischen Halbinsel von Nordkorea ausgeht, ist also keineswegs neu: Kim Jong-il konnte sich auf das Beispiel seines Vaters berufen. Das Motiv dieser seiner neuerlichen Initiative dürfte sich allerdings im Vergleich zu dem seines Vaters deutlich verschoben haben: Nordkorea geriet seit Mitte der achtziger Jahre in eine immer schwerer werdende Systemkrise, in einen Überlebenskampf, der für das Regime – und dies entbehrt angesichts der nordkoreanischen Staatsideologie der „Dschudsche“ („Selbstgenügsamkeit“) nicht der Ironie – nur noch mittels massiver Mobilisierung externer Unterstützung zu bestehen war.

### **DIE SYSTEMKRISE NORDKOREAS**

Symptome dieser Krise des nordkoreanischen Systems waren vor allem der rapide Verfall der Wirtschaftsaktivität in den neunziger Jahren sowie die schwere Hungersnot, die inzwischen Hunderttausende Nordkoreaner das Leben gekostet haben dürfte. Präzise Aussagen über die nordkoreanische Wirtschaftsentwicklung sind zwar aufgrund der unvollständigen Datenlage nicht möglich, doch sprechen auch nordkoreanische Angaben von einer Schrumpfung der Wirtschaftsaktivitäten um bis zu 50 Prozent im Verlauf der Jahre von 1992 bis 1996; südkoreanische Schätzungen gehen von einem Rückgang des BSP um 30 Prozent zwischen 1991 und 1996 aus. Der Schrumpfungsprozess hat sich seither fortgesetzt. Erst seit 1999 hat der Verfall die Talsohle durchschritten, und es zeichnen sich Erholungen ab, die allerdings noch keinesfalls als Trendwende zu interpretieren sind.<sup>8</sup> Das drastischste Symptom des Kollapses der nordkoreanischen Wirtschaft ist jedoch die Ernährungskrise des Landes: Das System ist nicht mehr in der Lage, seine Bevölkerung zu ernähren. Die Schätzungen über die Zahl der Hungertoten in den Jahren von 1995 bis 1997 reichen von knapp einer bis zu drei Millionen Menschen.<sup>9</sup>

Die Ursachen dieser Systemkrise liegen vordergründig im Zusammenbruch der Sowjetunion und damit dem Wegfall einer wichtigen Quelle wirtschaftlicher Unterstützung und eines zentralen Handelspartners. Entscheidend aber ist letztlich, dass das nordkoreanische System aufgrund verfehlter Politik und ideologischer Verhärtung nicht in der Lage war, auf diesen externen Schock angemessen zu reagieren. Die völlig gescheiterte Agrarpolitik, die unter anderem einen massiven Raubbau an den für die Landwirtschaft wichtigsten ökologischen Ressourcen (Boden, Wald, angemessene Wasserversorgung) nach sich zog, illustriert dies anschaulich: Die Überschwemmungen, die Nordkorea in den vergangenen Jahren immer wieder heimsuchten, waren zum Großteil keine Naturkatastrophen, sondern durch Abholzungen der Wälder in ökologisch sensiblen Zonen verursacht.<sup>10</sup> Zu dieser verfehlten Politik kam die enorme Belastung der Volkswirtschaft durch die nordkoreanische Kriegsmaschinerie, die etwa ein Viertel des Bruttosozialproduktes verschlingt.

---

7 Vgl. Don Oberdorfer: a.a.O., S. 326ff

8 Vgl. Marcus Noland: *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas.* Washington, D.C. 2000, S. 76ff. Nicolas Eberstadt: *The End of North Korea.* Washington, D.C. 1999, S. 45ff. David Reese: a.a.O., S. 24. Deutsche Bank Research, *Economic and Financial Outlook, Special: North Korea.* April 2001

9 Vgl. Marcus Noland: *Avoiding the Apocalypse.* S.191f. Nicolas Eberstadt: a.a.O., S. 61ff

10 Vgl. David Reese: a.a.O., S.28 ff. Marcus Noland: *Avoiding the Apocalypse,* S. 171ff. Nicolas Eberstadt: a.a.O., S. 61ff

Das nordkoreanische Regime reagierte auf diese Systemkrise mit unbeholfenen und wenig durchschlagenden internen Reformen, vor allem aber mit einer Strategie der Mobilisierung externer Hilfsmaßnahmen mit allen Mitteln, Erpressung eingeschlossen.<sup>11</sup> Als Geisel dieser Politik diente dabei zum einen die eigene Bevölkerung: Wollte die internationale Gemeinschaft sie nicht dem Hungertod überlassen, so musste sie Nahrungsmittelhilfe leisten – und sie tat dies auch in einem Umfang, der inzwischen 80 Prozent der Nahrungsmittelimporte Nordkoreas umfasst und damit eine angemessene Versorgung Nordkoreas sicherstellt. Dadurch werden zugleich Deviseneinnahmen freigesetzt, die bis dahin auf Lebensmittelimporte verwendet werden mussten.<sup>12</sup> Zum anderen bedrohte Nordkorea mit seiner Militärmaschinerie den Süden des Landes und insbesondere die in Artilleriereichweite liegende Hauptstadt Seoul, in der sich etwa ein Viertel der südkoreanischen Bevölkerung konzentriert, aber auch – mit seinen 1998 getesteten Mittelstreckenraketen größerer Reichweite und seinen nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen – Japan.<sup>13</sup> Diese Bedrohungspotenziale versuchte Nordkorea nun zu nutzen, um Deviseneinnahmen zu mobilisieren. Es tat dies zum einen durch den Export von Raketen und Technologie für Massenvernichtungswaffen, vor allem aber durch mehr oder minder direkte Erpressung, indem es sich jede Entspannungsgeste abkaufen ließ.

Eine derartige Erpressungsstrategie riskiert allerdings, den Bogen zu überspannen; sie ist deshalb auf eine geschickte Mischung aus Drohungen und Versprechungen angewiesen, um optimale Wirkung zu entfalten. Die Charmeoffensive Nordkoreas entspricht dieser Logik: Sie soll demonstrieren, dass Nordkorea durchaus willens und in der Lage ist, Konzessionen zu machen, wenn seinen erpresserischen Forderungen nachgegeben wird. Der Haken bei dieser Logik ist allerdings, dass Konzessionen stets nur beschränkt sein können: Die Waffe kann der Erpresser nicht aus der Hand geben, weil er damit jede Macht über sein Opfer und über Dritte verlöre.

#### DIE NORDPOLITIK SÜDKOREAS

Die Entspannungsprozesse auf der koreanischen Halbinsel profitierten aber nicht nur von der maroden Verfassung Nordkoreas und der Neuorientierung seines Regimes, sondern auch und vor allem von der veränderten Politik Südkoreas gegenüber dem Norden. Mit der Wahl Kim Dae-jungs zum Staatspräsidenten im Krisenjahr 1997 fiel die Macht in Südkorea in die Hände eines ehemaligen Dissidenten, der sich zu Zeiten der südkoreanischen Militärdiktaturen nicht nur durch sein Engagement für demokratische Reformen, sondern auch durch seine Unterstützung einer flexibleren Politik gegenüber dem Norden hervorgetan hatte. Aufbauend auf der „Nordpolitik“ seiner Vorgänger, die Nordkorea durch die Normalisierung der Beziehungen des Südens zur Sowjetunion/Russland und zu China diplomatisch erfolgreich in die Defensive gedrängt hatte, setzte Kim Dae-jung nunmehr auf eine direkte Entspannung zwischen den beiden koreanischen Staaten nach dem Modell der deutschen Ostpolitik unter Willy Brandt.<sup>14</sup> Durch eine Vielzahl von Kontakten und Austauschprozessen sollte Nordkorea eingebunden, von seiner aggressiven Politik abgebracht

---

11 Vgl. Nicolas Eberstadt: a.a.O., S. 18ff. Marcus Noland: Avoiding the Apocalypse, S. 82ff. Victor D. Cha: The Continuity Behind the Change in Korea. In: Orbis, 44, 4, Herbst 2000, S. 585–598

12 Vgl. Marcus Noland: The Economics of Korean National Reconciliation. In: The Journal of East Asian Affairs, 14, 2, Herbst/Winter 2000, S. 216–241, hier S. 233

13 Vgl. Dirk Nabers: Kollektive Selbstverteidigung in Japans Sicherheitsstrategie. Hamburg 2000 (= Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 326), S. 166ff

14 Vgl. zur Konzeption und Umsetzung der sunshine policy David Reese: a.a.O., S. 60ff. Gerrit W. Gong: Remembering and forgetting. Sunshine policy and regional strategic alignment. In: Korea and World Affairs (Seoul), 24/4, Winter 2000, S. 573–589

und von innen heraus verändert werden. Zu den wesentlichen Elementen der neuen „sunshine policy“, die später in „constructive engagement policy“ umbenannt wurde, gehörte zunächst – neben der ausdrücklichen Absage an eine Politik der Destabilisierung des Nordens und der Warnung an den Norden, dass Provokationen auf entschlossene Gegenreaktionen stoßen würden – die Trennung von Politik und Wirtschaft.<sup>15</sup>

Bereits unter Kims Vorgänger Kim Young-sam waren 1994 die Restriktionen für südkoreanische Unternehmen bei wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Norden deutlich gelockert worden. Die Folge waren eine erste Welle von direkten Gesprächskontakten zwischen südkoreanischen Unternehmen und dem Regime im Norden sowie eine Reihe von Investitions- und Kooperationsvorhaben. Das bekannteste und umfangreichste dieser Projekte ist das 1998 vereinbarte Hyundai-Tourismusprojekt zum Berg Kumgang, das Nordkorea jährliche Mindesteinnahmen von 150 Millionen US-Dollar garantiert, sich allerdings – wie bislang im Übrigen alle südkoreanischen Investitionsprojekte im Norden – eher als betriebswirtschaftliche Pleite erwies.<sup>16</sup> Kim Dae-jungs neue Nordpolitik brachte weitere Erleichterungen und Hilfestellungen für den innerkoreanischen Wirtschaftsverkehr und löste damit eine zweite Welle von Investitionsprojekten im Norden aus. Das wichtigste Vorhaben in diesem Zusammenhang wurde erneut mit Hyundai vereinbart: Der Aufbau einer Sonderwirtschaftszone bei Kaesöng, in der Nähe der Demarkationslinie.<sup>17</sup>

#### GÜNSTIGE INTERNATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN

Es erscheint plausibel, dass Nordkoreas lukrative Erfahrungen aus den intensivierten Wirtschaftsbeziehungen mit dem Süden den Kurswechsel des Regimes in Richtung auf einen politischen Entspannungsprozess begünstigten. Hinzu kam das Angebot Kim Dae-jungs in seiner Berliner Rede, die Sanierung der nordkoreanischen Wirtschaft und Infrastruktur materiell zu unterstützen, was Nordkorea nunmehr eine wirtschaftlich interessante Alternative zur Öffnung in Richtung USA bot.<sup>18</sup> Zudem ermutigte Südkoreas neue Nordpolitik ausdrücklich auch andere Staaten, ihre Beziehungen zur Nordkorea zu normalisieren: So entschlossen sich etliche EU-Mitgliedsländer offenbar nicht zuletzt unter dem Eindruck entsprechender Bitten des Gastgebers auf dem Asia-Europe Meeting (ASEM) in Seoul im November 2000, volle diplomatische Beziehungen zu Nordkorea aufzunehmen.<sup>19</sup>

Aber auch die USA und China begrüßten und unterstützen die Entspannungsbemühungen auf der koreanischen Halbinsel. Beide Staaten hatten großes Interesse daran, eine Verschärfung der Spannungen oder gar eine krisenhafte Zuspitzung der Lage zu vermeiden: Dies hätte nicht zuletzt auch die ohnehin schwierigen amerikanisch-chinesischen Beziehungen massiv belasten und damit für beide Seiten unkalkulierbare Nachteile entstehen lassen können. Washington und Beijing waren sich zudem auch in dem Ziel einig, eine von

---

15 Vgl. Marcus Noland: *Avoiding the Apocalypse*, S. 113

16 Zum Stand des Mount Kumgang-Projektes vgl. etwa *Far Eastern Economic Review*, 1.2.2001, S. 21f. *International Herald Tribune*, 17.1.2001. Generell hielten sich die Unternehmen bei der Implementierung gemeinsamer Projekte mit Nordkorea zunächst deutlich zurück. Immerhin stieg in der Folge der wirtschaftlichen Entspannungspolitik der innerkoreanische Handel seit Mitte der neunziger Jahre deutlich an; seit 1997 nahm auch die Zahl der südkoreanischen Besucher im Norden drastisch zu (sie übertraf 1997 erstmals 1 000 und lag 1999 bereits bei über 6 000). Vgl. auch Marcus Noland: *Avoiding the Apocalypse*, S. 116. Diese Zahlen schließen das Tourismusprojekt am Berg Kumgang nicht ein.

17 Vgl. Marcus Noland: *Avoiding the Apocalypse*, S. 133ff

18 Vgl. Kim Dae-jung: *Lehren aus der deutschen Wiedervereinigung und Fragen auf der koreanischen Halbinsel*. MS, 9.3.2000

19 Vgl. *International Herald Tribune*, 28.3.2001

Nordkorea ausgehende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägersystemen einzudämmen.

Die USA hatten sich bereits seit der nordkoreanischen Kernwaffenkrise 1994 auf eine Politik der konstruktiven Einbindung Nordkoreas festgelegt, in die Südkorea und Japan vor allem über die Trilateral Coordination and Oversight Group (eine regelmäßig tagende Runde von Diplomaten der drei Staaten) zur Koordinierung der Nordkoreapolitik und die Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO) zur Abwicklung der Versorgung Nordkoreas mit Ersatzenergien im Gegenzug zum Abbau des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms eingebunden waren. Allerdings stießen die amerikanischen Normalisierungsbemühungen immer wieder auf politische Hindernisse, nicht zuletzt im amerikanischen Kongress. Dennoch war der Administration an einer Entspannung der Lage auf der koreanischen Halbinsel durch direkte Gespräche zwischen Nord und Süd grundsätzlich gelegen.<sup>20</sup>

Dies galt ebenso für China. Beijing hatte sich, wie bereits erwähnt, seit längerer Zeit darum bemüht, Nordkorea zu Wirtschaftsreformen nach chinesischem Vorbild zu drängen, und es hatte sich auch zu vierseitigen Gesprächen mit den beiden Koreas und den USA bereit gefunden. Für China ging es dabei nicht zuletzt darum, tatsächliche und mögliche Belastungen für das amerikanisch-chinesische Verhältnis durch Nordkorea aus dem Weg zu schaffen.<sup>21</sup>

### **Der Verlauf des Entspannungsprozesses**

Der durch das Gipfeltreffen im Juni 2000 so dramatisch angestoßene Entspannungsprozess auf der Halbinsel bewegte sich im Wesentlichen auf vier parallelen Gleisen: den diplomatisch-politischen Gesprächen, der Wirtschaftskooperation, der Zusammenarbeit bei humanitären und kulturellen Problemen und schließlich der Sicherheitspolitik. In allen Bereichen lassen sich (wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung) das Überwiegen der Prozesse der Kooperation über ihre Substanz, die Neigung zur Ausklammerung der schwerwiegenden Konflikte, ausgeprägte Asymmetrien in materiellen Fragen (der Norden trat immer wieder als Demandeur auf, der Süden als Zahlmeister des Entspannungsprozesses) und schließlich eine deutlich unterschiedliche Einstellung zur Dynamik des Entspannungsprozesses feststellen: Während der Süden drängte, zögerte und bremste der Norden. Dabei dürften auf Seiten des Nordens neben den Befürchtungen über eine mögliche Destabilisierung des Systems durch allzu rasche Öffnung auch Kapazitätsprobleme und bürokratische beziehungsweise mentale Widerstände gegen den neuen Kurs eine Rolle gespielt haben.

- *Diplomatisch-politischer Dialog*: Das wichtigste Ergebnis des ersten und bislang einzigen Gipfeltreffens vom 13. bis 15. Juni 2000 in Pjöngjang bestand in der Einleitung eines bis dahin einzigartig breiten Dialogprozesses zwischen Nord und Süd mit dem langfristigen Ziel einer Vereinigung; in diesem Zusammenhang sahen die beiden Staatsführer auch ausdrücklich ein weiteres Gipfeltreffen in Seoul vor, das allerdings bislang trotz südkoreanischen Drängens nicht zustande gekommen ist. Vereinbart wurden außerdem Familienzusammenführungen und eine Intensivierung der Wirtschaftskooperation. Zur Fortführung des Entspannungsprozesses fanden mehrmals Gespräche auf Ministerebene

---

20 Vgl. zur US-Politik Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull: a.a.O. David B.H. Denoon: Intertwined Destinies. Economic and Security Policy in the Korean-United States Relationship. In: Jae-Kap Ryoo, Tae-Hoon Kang, Sung-Joo Kim (Hg.): Bilateralism, Multilateralism and Geopolitics in International Relations. Theory and Practice. Seoul 1999, S. 149–167

21 Vgl. Quansheng Zhao: The Chinese Position on the Korea Four-Party-Talks. In: Jae-Kap Ryoo, Tae-Hoon Kang, Sung-Joo Kim (Hg.): a.a.O., S. 25–58. Vgl. auch David Reese: a.a.O., S. 75ff

statt, in denen unter anderem die Reaktivierung der Liaison-Büros in Panmunjom, die Regelung rechtlicher Probleme der Wirtschaftszusammenarbeit sowie die Wiederherstellung von Straßen- und Eisenbahnverbindungen zwischen Nord und Süd vereinbart wurden.

- *Wirtschaftliche Zusammenarbeit:* Im Rahmen der Wirtschaftskooperation ging es Nordkorea angesichts seiner prekären Wirtschaftslage natürlich vor allem um unmittelbare Hilfsmaßnahmen des Südens in der Nahrungsmittelversorgung sowie um möglichst umfangreiche und rasche Unterstützung bei der Rehabilitierung des maroden Wirtschaftssystems. Der Süden war dazu grundsätzlich bereit, drängte aber darauf, rasch die für eine intensive Wirtschaftskooperation erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu wurden Vereinbarungen über Investitionsschutz, intellektuelles Eigentum, Besteuerung und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs ausgehandelt und damit die rechtlichen Voraussetzungen für eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen geschaffen. Im Rahmen mehrerer Soforthilfeprogramme offerierte der Süden Nordkorea insgesamt 600 000 Tonnen Getreide und 300 000 Tonnen Düngemittel (200 000 Tonnen davon wurden bereits im Vorfeld des Gipfels – als Vorleistung? – bereitgestellt).<sup>22</sup> Zwar akzeptierte der Norden grundsätzlich Inspektionen des Südens zur Überwachung der Vergabe der Nahrungsmittelhilfe und legte detaillierte Rechenschaftsberichte vor.<sup>23</sup> Dennoch darf bezweifelt werden, dass dadurch eine – wenn auch nur indirekte – militärische Stärkung des Nordens durch die Umleitung der verfügbaren Nahrungsmittelressourcen verhindert werden konnte.

Ein weiterer wichtiger Bereich der Wirtschaftszusammenarbeit war der Auf- und Ausbau der Infrastruktur im Norden und zwischen Nord- und Südkorea. Die hierfür erforderlichen Minenräumungen in der entmilitarisierten Zone wurden im September 2000 eingeleitet; die Bauarbeiten selbst sollten im März 2001 beginnen und im Herbst dieses Jahres abgeschlossen werden.

Entscheidend für die längerfristigen Perspektiven der Wirtschaftskooperation war die Reformwilligkeit und Reformfähigkeit des Nordens. Im Verlauf des Jahres 2000 verdichteten sich die Anzeichen dafür, dass Nordkoreas Führung in der Tat versuchen würde, Wirtschaftsreformen nach chinesischem Vorbild einzuleiten. Dazu zählte insbesondere die Bereitschaft des Nordens, die rechtlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit zu verbessern, sowie der Beschluss, in Kaesöng nahe der Demarkationslinie in Zusammenarbeit mit Hyundai eine neue Wirtschaftszone für Industrie und Tourismusprojekte einzurichten; weitere Sonderzonen sind angeblich an der Grenze zu China und an der Gegenküste zu Japan im Norden geplant.<sup>24</sup>

- *Humanitäre Fortschritte, kulturelle Zusammenarbeit:* Für die innenpolitische Unterstützung der südkoreanischen Gesellschaft für die Entspannungspolitik Kim Dae-jungs waren Fortschritte im humanitären Bereich unabdingbar. Nach südkoreanischen Schätzungen hatten rund 7,6 Millionen Südkoreaner Verwandte im Norden, über eine Million sogar Verwandte ersten Grades. Am 15. August 2000 kam es zu einer ersten Zusammenführung von jeweils 100 Familien in Pjöngjang und Seoul; ein zweites Treffen fand Anfang Dezember statt, eine dritte Runde Ende Februar 2001. Dabei überquerten

---

22 Vgl. Korea Now, 13.1.2001, S.13. Die Nahrungsmittel mussten von Südkorea über Importe beschafft werden und wurden über langfristige Darlehen zu „weichen“ Konditionen vergeben. Der Gesamtumfang der südkoreanischen Hilfeleistungen für den Norden beliefen sich im Jahr 2000 auf ca. 144 Millionen US-Dollar, das entsprach etwa der Hälfte der gesamten Hilfe, die Nordkorea von der Staatengemeinschaft erhielt. Seit 1995 belief sich der Gesamtumfang der Hilfeleistungen auf 1,66 Milliarden US-Dollar von denen auf Südkorea 476 Millionen (gleich 29 Prozent) entfielen.

23 Vgl. The Washington Post, 13.11.2000

24 Vgl. Newsweek, 29.1.2001, S. 59

jeweils 100 zumeist ältere Nord- beziehungsweise Südkoreaner in beiden Richtungen die Demarkationslinie, um sich im jeweils anderen Land mit ihren Verwandten zu treffen. Die südkoreanischen Teilnehmer wurden dabei unter Hunderttausenden von Bewerbern per Losverfahren ermittelt, während die Nordkoreaner offensichtlich nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt wurden. Im März 2001 wurde erstmals auch Briefverkehr zwischen getrennten Familienangehörigen zugelassen; auch dieses Zugeständnis an die Leiden der Menschen im geteilten Korea wurde freilich vom Norden strikt kontingiert (nur 300 Briefe durften in beiden Richtungen gewechselt werden) und kontrolliert (die Briefe durften nicht unmittelbar beantwortet werden).<sup>25</sup> Angesichts der Zahl der Koreaner, die im jeweils anderen Landesteil Verwandte hatten, und mit Blick auf das fortgeschrittene Alter vieler der Betroffenen mutete der Umfang der Familienzusammenführung geradezu zynisch an: Es musste in diesem Tempo über tausend Jahre dauern, um alle Besuchswünsche zu berücksichtigen.<sup>26</sup> Neben der Familienzusammenführung kam es im Rahmen der humanitären Zusammenarbeit auch zur Rückführung von 63 nordkoreanischen Agenten, die im Süden inhaftiert worden waren, und zur Freilassung von vier südkoreanischen Kriegsgefangenen durch Nordkorea.<sup>27</sup>

- *Sicherheitspolitische Zusammenarbeit:* Besonders ausgeprägt war das Missverhältnis von Prozess und Substanz im Nord-Süd-Dialog im Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik. Zwar kam es schon im September 2000 zu einem ersten (und bislang einzigen) Spitzengespräch der Verteidigungsminister und Militärs, bei dem ein kontinuierlicher Dialog auf der Arbeitsebene vereinbart wurde. In diesem Rahmen wurden noch im November und Dezember Vereinbarungen zur Einrichtung eines „heißen Drahtes“ zwischen den beiden Seiten sowie zur Öffnung der entmilitarisierten Zone entlang der Demarkationslinie für die Minenräumarbeiten und zur Vorbereitung der Eisenbahn- und Straßenverbindungen getroffen.<sup>28</sup> Im Rahmen der Verhandlungen gab es keinerlei konkrete Maßnahmen zur Entflechtung und Reduzierung der Militärpotenziale. Im Gegenteil konstatierten sowohl südkoreanische wie amerikanische Militärs und unabhängige Beobachter eher eine Zunahme der militärischen Bedrohung durch den Norden.<sup>29</sup> Zudem blieben die beiden wichtigsten Aspekte der nordkoreanischen Bedrohung mit regionaler und globaler Bedeutung, nämlich die nordkoreanischen Massenvernichtungswaffen und seine Entwicklungsprogramme für weit reichende Trägersysteme, bei den Gesprächen offenbar weitgehend ausgespart. Auch die ursprünglich bereits für November 2000 ins Auge gefasste Fortsetzung der Gespräche auf Ministerebene war bislang noch nicht zustande gekommen. All dies deutete darauf hin, dass der Norden entweder konkrete sicherheitspolitische Zugeständnisse so lange wie möglich aufschieben wollte oder dass Kim Jong-il hier Rücksicht auf das nordkoreanische Militär nehmen musste.

---

25 Vgl. Korea Now, 30.12.2000, S. 10f

26 Vgl. Frank Ching: Korean Peninsula. Separate Agendas. In: Far Eastern Economic Review, 19.10.2000, S. 36. Danach verlangte Nordkorea vom Süden 1000 PCs, um die im Norden lebenden Verwandten von Südkoreanern ermitteln zu können.

27 Vgl. International Herald Tribune, 30.8.2000. Chosun Ilbo, 2.9.2000. Südkorea verlangte darüber hinaus – bislang erfolglos – die Rückkehr von etwa 360 weiteren Kriegsgefangenen und mehreren hundert von Nordkorea entführten Südkoreanern.

28 Vgl. Korea Now, 13.1.2001, S.10f. The Economist, 30.9.2000, S. 75f

29 Vgl. Korea Now, 16.12.2000 (unter Bezug auf das südkoreanische Verteidigungsweißbuch 2000). International Herald Tribune, 8.9.2000. The Military Balance 2000/2001, S. 202ff



## Die Haltung der Mächte

Mit dem Gipfeltreffen zwischen Nord und Süd hatten die beiden Koreas – und insbesondere der Norden – das Heft des Handelns auf der Halbinsel an sich gezogen. Die großen Mächte konnten auf diese Entwicklung zunächst nur reagieren.

### USA

Die USA zögerten zunächst, den Entspannungsprozess ihrerseits zu beschleunigen, versuchten dann jedoch, die Initiative zurückzugewinnen. Ohnehin lag die Politik des Südens ja grundsätzlich auf der Linie der amerikanischen Einbindungspolitik, mit der die Clinton-Regierung seit 1994 versucht hatte, die von Nordkorea ausgehenden Gefährdungen durch eine Politik des Dialogs und der sorgfältig kalibrierten Zugeständnisse an den Norden zu entschärfen.<sup>30</sup> Der Bericht des Korea-Sonderbeauftragten, des ehemaligen Verteidigungsministers William Perry, bestätigte diese Linie.<sup>31</sup> Die wichtigsten Probleme für die USA stellten sich hinsichtlich der im Rahmen des Entspannungsprozesses vernachlässigten nordkoreanischen Nuklear- und Raketenrüstung sowie der auf Nordkoreas Exporte zurückgehenden Probleme einer Weiterverbreitung dieser Systeme im globalen Rahmen. Ein weiteres Thema waren die nordkoreanische Unterstützung für den internationalen Terrorismus und die damit begründeten Wirtschaftssanktionen der USA. Schließlich ging es für Washington um die Auswirkungen des Entspannungsprozesses auf die amerikanische Militärpräsenz auf der Halbinsel und in der gesamten Region Ostasien.

Die Clinton-Regierung bemühte sich dementsprechend zunächst vor allem um die Fortführung der Verhandlungen mit Nordkorea zur Begrenzung der nordkoreanischen Raketentechnologie. Dabei konnten die USA durchaus Ergebnisse verzeichnen: So vereinbarten die beiden Seiten bei einem Spitzengespräch im Weißen Haus zwischen Präsident Clinton und Vize-Marshall Jo Myong-Rok, dem ranghöchsten Militär Nordkoreas, ein Moratorium für weitere Raketentests und einen Besuch von Außenministerin Madeleine Albright in Pjöngjang, der Ende Oktober 2000 auch tatsächlich zustande kam, aber keine greifbaren Ergebnisse brachte. Immerhin verliefen die Verhandlungen über eine Lösung des Raketenproblems so erfolgreich, dass ein Besuch des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton in Nordkorea kurz vor Ablauf seiner Amtszeit ernsthaft erwogen wurde. Die Vereinbarung und damit der Staatsbesuch scheiterten schließlich kurz vor dem Ziel an der Wahlniederlage der Demokraten bei den Präsidentschaftswahlen und an einigen wichtigen ungelösten Fragen, insbesondere bei der Verifizierung des vereinbarten Verzichts Nordkoreas auf die Herstellung und den Export weit reichender Trägersysteme in Nordkorea selbst.<sup>32</sup>

Die neue Regierung Bush, die sich unter Druck aus den konservativen Kreisen der Republikaner im Kongress fand, kündigte eine grundlegende Überprüfung der amerikanischen Nordkoreapolitik an. Als der neue amerikanische Präsident während eines ersten Gesprächs mit Kim Dae-jung Nordkorea als Bedrohung bezeichnete und sich damit von der Politik Südkoreas distanzierte, löste dies in Südkorea erhebliche Sorgen aus: Die bis dahin gut funktionierende Abstimmung der Nordkoreapolitik der beiden Verbündeten schien nun gefährdet.<sup>33</sup>

---

30 Vgl. Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull: a.a.O. David B.H. Denoon: a.a.O.

31 Vgl. Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State. Washington, DC, 12.10.1999

32 Vgl. Far Eastern Economic Review, 2.11.2000, S.16ff. New York Times, 6.3.2001

33 Vgl. International Herald Tribune, 20.2.2001. Jim Hoagland: Briefed on the Korean Long Shot. In: IJT, 15.3.2001

## JAPAN

Japan hatte sich bereits seit längerer Zeit um eine Normalisierung der Beziehungen zu Nordkorea bemüht, war dabei aber zunächst am Widerstand seiner Verbündeten und dann am Desinteresse Pjöngjangs und seinen exorbitanten Entschädigungsforderungen gescheitert.<sup>34</sup> Hinzu kam das japanische Drängen auf Aufklärung des Schicksals japanischer Staatsbürger, die offenbar von nordkoreanischen Agenten entführt worden waren, dem sich Pjöngjang aber verweigerte.

Auch Japan hatte – im Gegensatz zu Südkorea – ein ausgeprägtes sicherheitspolitisches Interesse daran, die nordkoreanische Raketenrüstung einzudämmen. Für Japan waren allerdings vor allem nordkoreanische Raketen mittlerer Reichweite von Bedeutung, die japanisches Territorium unmittelbar bedrohen konnten, während die USA daneben auch nordkoreanische Raketenexporte und die Entwicklungsprogramme für Raketen mit interkontinentaler Reichweite berücksichtigen mussten. Daneben war Japan bestrebt, die koreanische Halbinsel als kernwaffenfreie Pufferzone zwischen China und Japan zu erhalten und die Grundlagen seiner Außenpolitik (enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA, amerikanische Militärpräsenz in Japan, kooperative, aber vorsichtige Gestaltung des Verhältnisses zu China) über die Veränderungen auf der Halbinsel hinaus zu bewahren.<sup>35</sup>

## CHINA

Die chinesische Außenpolitik hatte sich um den Entspannungsprozess auf der Halbinsel am intensivsten bemüht und diesen – durch den Einfluss Chinas in Pjöngjang – wohl auch erheblich gefördert. Im chinesischen Interesse war es vor allem, die Situation auf der Halbinsel unter Kontrolle zu halten und sie zu nutzen, um Chinas Einfluss gegenüber den USA, Südkorea und Japan zu maximieren. Dazu schien eine Entwicklung am besten geeignet, die den Norden stabilisierte und zugleich die Risiken einer Konfrontation entschärfte. Dabei konnte China seinen Einfluss am nachhaltigsten geltend machen, solange der Entspannungsprozess andauerte, ohne jedoch in eine Vereinigung zu münden. Aus chinesischer Sicht war deshalb ein in der Substanz langsamer, in der Form aber dramatischer Entspannungsprozess besonders erstrebenswert, weil er die chinesischen Einflussmöglichkeiten optimierte und zugleich die amerikanische Militärpräsenz in Ostasien und ihre Pläne zur Raketenverteidigung mindestens tendenziell entlegitimierte.<sup>36</sup>

## RUSSLAND

Die russische Außenpolitik auf der koreanischen Halbinsel war vor allem bestrebt, Russlands Status als Großmacht zu verteidigen, der dem tatsächlichen Gewicht des Landes in Ostasien allerdings kaum noch entsprach. Dementsprechend machte sich Moskau vor allem für eine multilaterale Einbettung der Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel stark – wobei Russland selbstverständlich erwartete, einbezogen zu werden. Geschickt nutzte die russische Diplomatie ihre traditionellen Beziehungen zu Pjöngjang und die neuen Kontakte zu Seoul, um sich als Vermittler ins Gespräch zu bringen. So war es etwa der russische Staatspräsident Putin, der im Zusammenhang mit einem Besuch in Nordkorea die Idee eines Ersatzprogramms für die nordkoreanischen Raketenprogramme lancierte, das Nordkoreas

---

34 Vgl. Michael J. Green: Japan and the Future of the Korean Peninsula. In: Korea and World Affairs, 22, 1/1998, S. 199–221

35 Vgl. ebd. Vgl. auch Sung-Joo Han: The Koreas New Century. In: Survival, 42,2, Winter 2000/2001, S. 85–96, hier S. 94f

36 Vgl. ebd., S. 93f. Vgl. auch Quansheng Zhao: a.a.O. David Reese: a.a.O., S. 75ff. Far Eastern Economic Review, 15.6.2000, S.16ff

Satelliten mit nichtkoreanischen (am besten natürlich russischen) Raketen in den Weltraum transportieren und so Nordkoreas vorgeblichen Raketenbedarf befriedigen sollte. Darüber hinaus war Russland bestrebt, seine Wirtschafts- und Rüstungsbeziehungen zum Süden wie zum Norden zu erhalten und auszubauen.<sup>37</sup>

### **Der Entspannungsprozess auf der koreanischen Halbinsel: regionale und internationale Implikationen**

Parallel zu den seit Anfang der neunziger Jahre einsetzenden Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel und in ihrem regionalen Umfeld lässt sich auch eine bemerkenswerte Multilateralisierung der sicherheitsbezogenen Politikprozesse in der Region feststellen. Sie reichten von der informellen Politikkoordination zwischen den USA, Südkorea und Japan bis zu einer neuen internationalen Organisation, der Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), und von regionaler Kooperation in Nordostasien (wie etwa in den Vier-Parteien-Gesprächen zwischen den beiden Koreas, den USA und China) bis hin zum ASEAN Regional Forum, an dem inzwischen neben den meisten asiatisch-pazifischen Staaten auch Indien und die EU mitwirken.

#### DIE MULTILATERALE EINBETTUNG DES ENTSPANNUNGSPROZESSES

Die gestiegene Bedeutung multilateraler Politikprozesse ergibt sich aus neuen Problemlagen und Problemstellungen in unterschiedlichen, klar unterscheidbaren Zusammenhängen:

- *Multilaterale Koordination gemeinsamer Sicherheitspolitik zwischen Verbündeten.* Mit den von Nordkorea in mehrfacher Hinsicht (neue militärische Massenvernichtungspotenziale, erhöhte Reichweite der Trägersysteme, Gefahren einer implosions- oder explosionsartig ablaufenden Systemkrise) ausgehenden neuen Stabilitätsrisiken entstand für die Gegner Nordkoreas zusätzlicher Koordinations- und Abstimmungsbedarf. Um diesen Bedarf zu decken, entwickelte sich im Verlauf der neunziger Jahre eine zunehmend enge Abstimmung der Nordkorea- und Sicherheitspolitik zwischen den USA, Südkorea und Japan, der schließlich in der Trilateral Control and Oversight Group (TCOG), einem Koordinationsverbund der drei Außenministerien, locker institutionalisiert wurde.<sup>38</sup> Ein anderes Beispiel hierfür ist die KEDO, in der neben den drei genannten Staaten auch noch die EU sowie weitere Verbündete der USA mitwirken, um das bilaterale Genfer Rahmenabkommen zwischen den USA und Nordkorea umsetzen zu helfen.<sup>39</sup>
- *Subregionale und regionale Sicherheitsdialoge und -institutionen.* Diese Formen des Multilateralismus sind bündnisübergreifend organisiert und zielen grundsätzlich auf die Einbeziehung aller relevanten Staaten in dem jeweiligen geographischen Zusammenhang. Beispiele hierfür sind – für den asiatisch-pazifischen Raum – das ARF, für Nordostasien die Vier-Parteien-Gespräche und auch das von Japan immer wieder angeregte, bislang aber offiziell noch nicht realisierte sicherheitspolitische Dialogforum in und für Nordostasien. Auch die Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), die über die jährlich stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten zumindest indirekt auch sicherheitspolitische Relevanz hat, könnte in diesem Zusammenhang genannt

---

37 Vgl. Chikahito Harada: *Russia and North-East Asia*. Oxford 1999 (= Adelphi Paper Nr. 310), S. 61ff. David Reese: a.a.O., S. 77f. Neue Zürcher Zeitung, 28.2.2001

38 Vgl. Sebastian Harnisch, Hanns W. Maull: a.a.O., S. 177ff. David B.H. Denoon: a.a.O.

39 Vgl. Sebastian Harnisch: *Die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO). Genese, Struktur und Perspektiven für 1999*. In: Patrick Köllner (Hg.): *Korea 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Hamburg 1999, S. 205–245. Haksoon Paik: *The Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO). Interests, Institutions, and Outcomes*. In: Jae-Kap Ryoo, Tae-Hoon Kang, Sung-Joo Kim (Hg.): a.a.O., S. 101–147

werden.<sup>40</sup> Bezeichnenderweise wurde Nordkorea im vergangenen Jahr in das ARF aufgenommen und soll in Zukunft auch in der APEC mitwirken können; in einem wichtigen sicherheitspolitischen Dialogforum des (inoffiziellen) „Track Two“, dem Council for Security Cooperation in Asia Pacific (CSCAP), ist Nordkorea bereits seit längerem vertreten.<sup>41</sup> Somit ist das Land inzwischen in diese multilateralen Dialogstrukturen gut einbezogen.

- *Globale Kooperationszusammenhänge und internationale Regime.* Schließlich spielt Nordostasien auch in globalen Kooperationszusammenhängen wie dem NV-Regime, dem Missile Technology Control Regime und anderen internationalen Regelwerken mit globalem Zuschnitt eine zunehmend gewichtige Rolle.

Welches sind nun die Probleme, auf die sich der neue Multilateralismus in Ostasien bezieht? Grundsätzlich lassen sich drei zentrale Funktionen unterscheiden: Die Effektivierung von kollektiver Verteidigung und kollektiver Abschreckung, die Überwindung des Sicherheitsdilemmas als strukturierendem Faktor der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Entwicklung regionaler und globaler Ordnungspolitik.

- *Effektivierung von kollektiver Verteidigung und kollektiver Abschreckung.* Angesichts der Zerstörungspotenziale und Reichweiten moderner Waffensysteme sowie der zunehmenden Verbreitung derartiger Systeme wird die Gewährleistung effektiver Abschreckung und Verteidigung politisch, technologisch und finanziell zunehmend anspruchsvoll. Die Logik der zwischenstaatlichen Bündelung von Ressourcen für gemeinsame Zielsetzungen macht sich deshalb sicherheitspolitisch verstärkt bemerkbar. Erkennbar wird dies im Umfeld Nordkoreas etwa daran, dass Nordkorea inzwischen nicht nur den Süden, sondern auch Japan unmittelbar bedroht und auch die USA perspektivisch in den Einzugsbereich nordkoreanischer Massenvernichtungswaffen geraten. Die Antwort darauf besteht unter anderem in einer besseren und intensiveren Abstimmung der Politik zwischen Washington, Seoul und Tokio, in einer Umorientierung der japanischen Sicherheitspolitik, die tendenziell auf eine Strategie der kollektiven Verteidigung und damit auf eine stärkere regionale Orientierung abzielt, sowie in der gemeinsamen Entwicklung und möglicherweise auch der gemeinsamen Stationierung von Raketenabwehrsystemen.<sup>42</sup>
- *Die Überwindung des Sicherheitsdilemmas als strukturbildendem Element der zwischenstaatlichen Beziehungen.* Hierzu sind – neben möglichen einseitigen, aber aufeinander abgestimmten und aufbauenden Schritten – allianzübergreifende sicherheitspolitische Dialog- und Kooperationsprozesse sinnvoll. Ziel muss es sein, gegenseitige Bedrohungsvorstellungen abzubauen, durch Transparenz und entsprechende konkrete Maßnahmen zwischenstaatliches Vertrauen zu entwickeln und schließlich Erwartungssicherheit über gemeinsam definierte und umgesetzte Verhaltensregeln zu entwickeln. Beispiele wären in diesem Zusammenhang Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen, Vertrauensbildende und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und präventive Diplomatie. War im ersteren Falle die kollektive Verteidigung das Leitmotiv, so ist es nunmehr die kooperative und kollektive Sicherheitspolitik.

---

40 Vgl. Guido Eilenberger, Manfred Mols, Jürgen Rüländ (Hg.): Kooperation, Regionalismus und Integration im asiatisch-pazifischen Raum. Hamburg 1996 (= Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg Nr. 266). Jorn Dosch, Manfred Mols (Hg.): International Relations in the Asia-Pacific. Münster, New York 2000. Hanns W. Maull, Dirk Nabers, (Hg.): Multilateralismus in Ostasien-Pazifik. Probleme und Herausforderungen im neuen Jahrhundert. Hamburg 2001 (= Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 340)

41 Vgl. International Herald Tribune, 17.11.2000

42 Vgl. Martin Wagener: Raketenabwehrpläne der USA im Lichte der strategischen Rolle Japans. In: Manfred Pohl (Hg.): Japan 1999/2000. Hamburg 2000, S. 92–138

- *Die Entwicklung regionaler und globaler ordnungspolitischer Handlungsfähigkeit.* Effektive kooperative und kollektive Sicherheitspolitik stellt bereits einen wichtigen Schritt in Richtung regionale und globale Ordnungspolitik dar. In ihr geht es darum, über die Bewältigung konkreter Sicherheitsprobleme hinaus Fähigkeiten zur kollektiven Problemlösung und zur Realisierung gemeinsamer Wohlfahrtseffekte aufzubauen. Regionale Kooperation ist in diesem Zusammenhang als Bindeglied zwischen nationalen und globalen ordnungspolitischen Aktivitäten wohl unverzichtbar. Für Nordostasien ist dies noch weitgehend Zukunftsmusik. Voraussetzung hierfür wäre eine wesentliche Verdichtung der zwischenstaatlichen und transnationalen Politikkooperation. Ansätze zu einer solchen regionalen Ordnungspolitik lassen sich im ökonomischen Bereich – etwa bei den Bemühungen um handels- und währungspolitische Zusammenarbeit in Ostasien – aber immerhin bereits erkennen.

#### DIE REGIONALE UND GLOBALE BEDEUTUNG DES ENTSPANNUNGSPROZESSES

Noch sind die Perspektiven der Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel völlig offen. Die Prozesse des Wandels, die durch die mehrdimensionale Systemkrise Nordkoreas ausgelöst wurden, sind unumkehrbar, aber keineswegs determiniert: Sie könnten in absehbarer Zeit grundsätzlich ebenso zu einer Implosion der Demokratischen Volksrepublik Korea, zu einem Krieg oder zu einer friedlichen Koexistenz zweier gefestigter Staaten mit unterschiedlichen Systemen führen.

Wie immer der zukünftige Entwicklungspfad Nordkoreas aussehen mag: Erkennbar ist schon heute, dass diese Veränderungen für ganz Ostasien und darüber hinaus erhebliche katalytische Wirkungen für die internationalen Beziehungen entfalten. So hat der Wandel der Lage auf der koreanischen Halbinsel bereits eine Reihe von multilateralen Politikprozessen bis hin zu globalen Bemühungen um eine verstärkte Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber eben auch eine entsprechende Ausbreitung dieser Gefahren angestoßen. Weitere katalytische Wirkungen lassen sich im amerikanisch-japanischen Verhältnis, in den Beziehungen zwischen Südkorea und Japan und vor allem im amerikanisch-chinesischen Verhältnis feststellen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber auch, dass diese katalytische Wirkung ambivalent ist: Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel wirken sowohl problem- und konfliktverschärfend wie auch – eben deshalb – kooperationsfördernd. Sie können bestehende Gegensätze – wie die zwischen den USA und China – zuspitzen oder dazu führen, diese Risiken durch verstärkte Zusammenarbeit beherrschbar zu machen und Vertrauen aufzubauen. Dies dürfte auch in Zukunft gelten. Die Veränderungen auf der Halbinsel könnten somit sowohl die regionale Zusammenarbeit zwischen den zentralen Akteuren Süd- und Nordkorea (oder einem vereinten Korea), USA, China und Japan dramatisch verdichten wie auch zu einer Polarisierung, ja Konfrontation zwischen zwei Blöcken, einem amerikanischen und einem chinesischen, führen. Auslöser für beide Entwicklungen könnte etwa der umfangreiche Regelungsbedarf im Zusammenhang mit einer Vereinigung der beiden Koreas sein, der sich durchaus mit den internationalen Problemen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung vergleichen ließe. In jedem Falle aber ist zu vermuten, dass der Zukunft des amerikanisch-chinesischen Verhältnisses hierbei zentrale Bedeutung zukommen wird: Die Zukunft der Konflikte um die koreanische Halbinsel wird diese Beziehung in den kommenden Jahren vielleicht entscheidend, sicherlich aber gewichtig formen und beeinflussen. Damit jedoch drückt Korea auf den wohl wichtigsten neuralgischen Punkt der Weltpolitik im 21. Jahrhundert.

Prof. Dr. Hanns W. Maull

Professor für Außenpolitik und Internationale Beziehungen, Universität Trier