

## Diskussionspapier

Forschungsgruppe Asien  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Johannes Gerschewski*

# Von der „Sonnenscheinpolitik“ zur „Politik für Frieden und Wohlstand“

Wandel durch Annäherung auf der  
Koreanischen Halbinsel?

### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Diskussionspapiere sind  
Arbeiten im Feld der  
Forschungsgruppe, die nicht als  
SWP-Papiere herausgegeben  
werden. Dabei kann es sich um  
Vorstudien zu späteren SWP-  
Arbeiten handeln oder um  
Arbeiten, die woanders  
veröffentlicht werden. Kritische  
Kommentare sind den  
AutorInnen in jedem Fall  
willkommen.

Diskussionspapier FG7, 2007/02, Oktober 2007  
SWP Berlin

# Inhalt

Problemstellung und Ergebnisse 3

## **1. Die innerkoreanische Annäherung bis 1998 4**

1.1 Erste Annäherungen 4

1.2 Die Wiedervereinigungsmodelle 6

## **2. Von der „Sonnenscheinpolitik“ zur „Politik für Frieden und Wohlstand“ 7**

2.1 Wirtschaftliche Kooperation 9

2.2 Gesellschaftliche Kontakte 13

2.3 Sicherheitspolitische Zusammenarbeit 15

## **3. Die südkoreanische Annäherungspolitik im innen- und außenpolitischen Spannungsfeld 17**

3.1 Innenpolitische Polarisierung in Südkorea 17

3.2 Nordkorea: Politische Grenzen eines Reformprozesses 18

3.3 Außenpolitisches Setting 21

## **4. Wandel durch Annäherung auf der koreanischen Halbinsel? 24**

Abkürzungsverzeichnis 26

## Problemstellung und Ergebnisse<sup>1</sup>

Südkoreas (Republik Korea, RK) Entspannungspolitik gegenüber Nordkorea (Demokratische Volksrepublik Korea, DVRK) steht an einem Scheideweg. Mit der „Sonnenscheinpolitik“ hatte der damalige südkoreanische Präsident Kim Dae-chung 1998 einen paradigmatischen Wechsel in der Nordkoreapolitik eingeläutet, der von der Nachfolgeregierung unter Roh Moo-hyun weitgehend fortgesetzt wurde. Jüngst konnte Roh Anfang Oktober 2007 mit der Realisierung des zweiten innerkoreanischen Gipfels, der an das erste spektakuläre Treffen dieser Art vom Juni 2000 anknüpfte, einen diplomatischen Erfolg feiern. In der Abschlusserklärung des Gipfels verständigten sich die beiden Staatsoberhäupter neben weit reichenden ökonomischen Kooperationsprojekten unter anderem auf die prinzipielle Überführung des existierenden Waffenstillstandsvertrags zwischen Nord- und Südkorea in ein permanentes Friedensregime unter multilateraler Beteiligung Chinas und der USA.<sup>2</sup> Zuvor war bereits mit dem Abkommen vom Februar 2007 innerhalb der Pekingener Sechs-Parteien-Gespräche<sup>3</sup> Bewegung in die Frage der Denuklearisierung Nordkoreas gekommen, und zeitgleich mit dem zweiten Gipfeltreffen wurde eine Vereinbarung veröffentlicht, nach der sich Nordkorea bereit erklärte, bis zum Ende des Jahres 2007 sein Nuklearprogramm nicht nur einzufrieren, sondern auch die umstrittenen Anlagen in Yongbyon untauglich zu machen.<sup>4</sup> Im Gegenzug soll Nordkorea von den anderen fünf Parteien eine Million Tonnen Schweröl als Energiehilfe erhalten.<sup>5</sup>

Angesichts dieser diplomatischen Erfolge rückte die Tatsache in den Hintergrund, dass auf der anderen Seite dem Gipfeltreffen von 2000 eine Phase kleinerer Fortschritte und größerer Enttäuschungen gefolgt war, die in Pyöngyangs Raketentests über dem Japanischen Meer vom 4. Juli 2006 und dem Kernwaffentest vom 9. Oktober 2006 ihren international Besorgnis erregenden Kulminationspunkt fanden. Generell kann die südkoreanische Entspannungspolitik zudem nicht nur als eine Nagelprobe für die Beziehungen zu Nordkorea sondern auch zu den USA gesehen werden. Hier widerspricht der graduell-evolutive Ansatz Südkoreas konzeptionell der härteren Linie der US-Regierung unter Bush, wodurch die Beziehungen Südkoreas zum Stabilitätsgaranten USA einer schwerwiegenden Belastungsprobe ausgesetzt sind. Neben diesen Irritationen hat die Neukonzeption der Nordkoreapolitik seit 1998 jedoch ebenso zu einer innenpolitischen Polarisierung über den weiteren politischen Kurs gegenüber dem Norden der Halbinsel geführt, die die Handlungsfähigkeit der südkoreanischen Regierung einengt. Nordkorea ist nach wie vor ein post-totalitärer Staat, der sich bislang wenig reformbereit gezeigt hat. In diesem Spannungsfeld bewegt sich die südkoreanische Annäherungspolitik, und mit den kommenden Präsidentschaftswahlen im Dezember 2007 und dem Ende der Amtszeit Rohs im Februar 2008 stellt sich die Frage nach einer kritischen Evaluierung der Entspannungspolitik.

Die Arbeit kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Südkorea ist es nicht gelungen, Nordkorea durch die Aktivierung von wirtschaftlicher Abhängigkeit und sozialer Kontakte zu weiter gehenden und nachhaltigen politischen Zugeständnissen zu bewegen. Von einem Wandel durch Annäherung auf der koreanischen Halbinsel zu sprechen, wäre somit verfrüht. Die Raketenabschüsse vom Juli 2006 und der Nukleartest vom Oktober 2006 haben zudem die inhärenten Defizite dieser Entspannungspolitik deutlich werden lassen: Südkorea fehlen zum einen Kriterien für die

---

1 Das vorliegende Diskussionspapier baut grundlegend auf Recherchen und Arbeiten auf, die der Autor im Sommer 2006 an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) erstellte. Für die Unterstützung bedankt sich der Autor vor allem bei Kay Möller und Hanns Günther Hilpert.

2 Der Originaltext des Abkommens ist abzurufen unter: „The Declaration on the Advancement of South-North Korean Relations, Peace and Prosperity“; <<http://www.unikorea.go.kr/en/>>

3 An den Sechs-Parteien-Gesprächen nehmen neben den beiden Koreas, die USA, China, Japan und Russland teil.

4 Dabei muss jedoch einschränkend berücksichtigt werden, dass das versprochene Unbrauchbarmachen (disablement) der Anlagen von Yongbyon nicht gleichgesetzt werden kann mit einer nuklearen Entwaffnung (disarmament) Nordkoreas.

5 Vgl. Helene Cooper, „North Koreans Agree to Disable Nuclear Facilities“, in: The New York Times, 04.10.2007; <<http://www.nytimes.com>>

Bewertung der bisherigen Annäherungspolitik, und zum anderen mangelt es Südkorea an einem Instrumentarium, um Pyöngyang im Falle der Nichteinhaltung von Vereinbarungen oder von Provokationen unter Druck zu setzen.

- Südkoreas Nordpolitik kann auf dem Gebiet der staatlich geförderten wirtschaftlichen Zusammenarbeit Erfolge vorweisen. So ist das Handelsvolumen zwischen beiden Koreas seit 1998 stetig angewachsen. Die gemeinsam mit der DVRK in Kaesong nahe der Entmilitarisierten Zone (EMZ) betriebene Wirtschaftszone könnte Vorbildcharakter für ähnliche Projekte haben.
- Auf den Gebieten der gesellschaftlichen Kontakte und militärischen Zusammenarbeit sind die Ergebnisse dürftiger. Erstere beschränken sich weitgehend auf vorübergehende Familienzusammenführungen und ein Tourismusprojekt in Nordkoreas grenznahem Keumgang-Gebirge. Die Militärgespräche auf Ministerial- und Generalstabsebene stecken nach einem hoffnungsvollen Auftakt in der Sackgasse.
- Gleichzeitig wird die Formulierung einer kohärenten Annäherungspolitik auf Seiten Südkoreas durch eine gesellschaftliche Polarisierung in der Nordkoreafrage erschwert. Durch einen mit dieser Polarisierung einhergehenden, weit verbreiteten Anti-Amerikanismus findet sich die südkoreanische Regierung in einer doppelten Konfliktsituation wieder.
- Auf nordkoreanischer Seite werden hingegen die politischen Grenzen des 2002 eingeläuteten Reformprozesses deutlich. Ein ernsthafter politischer Reformwille, der eine destabilisierende Wirkung auf das Pyöngyanger Regime mit sich bringen würde, ist nur schwer erkennbar. Dem autokratischen Regime in Pyöngyang ist es bisher gelungen, sowohl die der Entspannungspolitik zugrunde liegende Quidproquo-Strategie (Wirtschaftshilfen gegen militärische Vertrauensbildung) als auch deren grundsätzlich subversiven Charakter (Beeinflussung der DVRK-Politik durch wirtschaftliche Öffnung) mit einer Mischung aus Entgegenkommen und Provokation zu durchkreuzen.
- Die Beziehungen Südkoreas zu den USA werden mit der in den Augen der USA unkonditionierten und die Verhandlungen der Sechs-Parteien-Gespräche unterminierenden Vorgehensweise der „Sonnenscheinpolitik“ und der „Politik für Frieden und Wohlstand“ zunehmend strapaziert. Auf südkoreanischer Seite ist man nicht bereit, die mühsam erarbeiteten Verhandlungs- und Kommunikationskanäle mit dem Norden aufs Spiel setzen.
- China besäße aufgrund der wirtschaftlichen Abhängigkeit Nordkoreas ebenso wie Südkorea einen Hebel, um innenpolitische Reformen des Pyöngyanger Regimes zu forcieren. China präferiert jedoch ein Status-quo-plus-Szenario, in dem es gute nachbarschaftlichen Beziehungen zu den beiden Koreas pflegen möchte, gleichzeitig aber einer zu schnellen und zu erfolgreichen Rapprochement-Politik Südkoreas ablehnend gegenüber steht.

## **1. Die innerkoreanische Annäherung bis 1998**

### **1.1 Erste Annäherungen**

Die beiden Seiten der Entmilitarisierte Zone (EMZ), die die Koreanische Halbinsel entlang des 38. Breitengrades teilt, bilden die am stärksten befestigte Grenze der Welt. Trotz des Wegfalls seines sowjetischen Verbündeten und wachsenden Drucks aus den Nachbarstaaten und den USA hat die DVRK den Kalten Krieg als stalinistisches Regime überlebt und sich seit mehreren Jahren der Drohung mit einer Atomwaffe bedient, bis es im Oktober 2006 diese schließlich erstmals getestet hat. Während ein solches Instrument sinnvoll nur zu Abschreckungszwecken genutzt werden kann, könnte Nordkorea die nur fünfzig Kilometer von der EMZ entfernte südkoreanische Hauptstadt Seoul im Falle eines neuen Koreakriegs

in ein „Flammenmeer“ verwandeln.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund, aber auch angesichts einer durch die koreanische Teilung eingeschränkten regionalen und internationalen Manövrieremarge, entschied sich die Republik Korea 1998 für eine Entspannungspolitik („Sonnenscheinpolitik“) in Anlehnung an die deutsche Ostpolitik.<sup>7</sup> Zehn Jahre zuvor hatte der damalige Präsident Roh Tae-woo (1988-1993) mit einer Demokratisierung des südkoreanischen Militärregimes begonnen und gleichzeitig unter dem Motto „Nordpolitik“ versucht, Kanäle nach Pyöngyang zu öffnen.<sup>8</sup> Im Oktober 1991 traten beide Koreas den Vereinten Nationen bei. Zwei Monate später unterzeichneten sie ein Abkommen über Versöhnung, Nichtaggression, Austausch und Zusammenarbeit, das im Folgejahr um eine Gemeinsame Erklärung über die Entnuklearisierung der Koreanischen Halbinsel erweitert wurde, mit der man sich auch gegenseitige Inspektionen zugestand.<sup>9</sup> Diese Dokumente bleiben bis heute die weitestgehenden Vereinbarungen zwischen Nord und Süd. Sie wurden allerdings durch die folgende Entwicklung überholt.

Im Januar 1992 schloss Nordkorea ein Inspektionsabkommen mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), das nach dem Beitritt der DVRK zum Atomwaffensperrvertrag 1985 überfällig war. Als die IAEO kurz darauf sechs Inspektionen durchführte, entdeckte sie Anzeichen für die erfolgte Wiederaufbereitung von Plutonium. Damit begann die erste nordkoreanische Atomkrise. 1993 erklärte Pyöngyang vorübergehend seinen Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag. Dieser Schritt wurde nach Unterzeichnung eines so genannten Rahmenabkommens mit den USA über den Abbau des Plutoniumprogramms im Oktober 1994 wieder rückgängig gemacht. Damit stand das Nuklearproblem vorläufig nicht mehr auf der innerkoreanischen Agenda.

Spätestens Mitte der 1990er Jahre war offenkundig geworden, dass Nordkorea wirtschaftlich am Abgrund stand.<sup>10</sup> Darüber hinaus war das Land ab 1994 alljährlich von Missernten und Hungersnöten betroffen, die in den folgenden fünf Jahren zwei-drei Millionen Menschen das Leben gekostet haben könnten.<sup>11</sup> In Erwartung eines baldigen Zusammenbruchs der DVRK entschied sich Roh Tae-woos Nachfolger Kim Young-sam (1993-1998) wieder für eine härtere Gangart, wobei ihm der neue nordkoreanische Führer Kim Chung-il (1994-) mit nuklearen und militärischen Provokationen entgegenkam. Deshalb blieben 1996/97 geführte Vierergespräche zwischen beiden Koreas, den USA und China um ein Friedensregime für die Koreanische Halbinsel ergebnislos. In der jungen südkoreanischen Demokratie hatte man zwischenzeitlich die Kosten der deutschen Einheit gegen gerechnet und jene in einem breiten innergesellschaftlichen Konsens für inakzeptabel hoch befunden.<sup>12</sup> Vor diesem Hintergrund, angesichts einer unerwarteten Langlebigkeit des Kim Chung-il-Regimes und angesichts von Spannungen mit der Clinton-Regierung über den

---

6 Die DVRK besitzt über 800 Raketen, davon 600 vom Scud-Typ und 200 No-dong-Raketen. Zudem verfügt sie über Hwasong-, Paektusan- sowie Taepodong-X-Raketen, über deren Zahl und Qualität jedoch wenig bekannt ist. Aufgrund der Mobilität, Quantität und kurzer Vorwarnzeiten vor einem Abschuss wäre es für die USA und Südkorea äußerst schwierig, diese Raketen zu bekämpfen. Vgl. CNS Special Report on North Korean Ballistic Missiles Capabilities, Monterey: Centre for Nonproliferation Studies, 22.03.2006; <<http://www.cns.miis.edu>>

7 Die Lehren der Ostpolitik Brandts für die südkoreanische „Sonnenscheinpolitik“ macht Kim Dae-chung vor allem in seiner Berliner Erklärung explizit deutlich: Der deutsche Fall demonstrierte die Möglichkeit einer Wiedervereinigung zweier antagonistischer Systeme aufgrund von Dialog und Diplomatie. Den graduellen Charakter sieht Kim für die koreanische Halbinsel als vorbildlich an (vgl. Kim Dae-chung, Address by President Kim Dae-jung of the Republic of Korea at the Free University of Berlin (9.3.2000); <<http://www.unikorea.go.kr>>

8 Bereits 1972 hatte Präsident Park Chung-hee Verhandlungen mit dem Norden aufgenommen und ein gemeinsames Bekenntnis zu einer friedlichen Wiedervereinigung erzielt. Eine Umsetzung war aber an der internationalen Großwetterlage gescheitert.

9 Die wichtigsten Dokumente zur Geschichte des innerkoreanischen Dialogs finden sich auf der Website des südkoreanischen Verteidigungsministeriums: <<http://www.unikorea.kr/index.jsp>>.

10 Nordkoreas Brutto-Inlandsprodukt (BIP) fiel von 1995 223 Mrd. US\$ 1998 126 Mrd. US\$, und die Wirtschaftskraft der DVRK hat sich bis heute nicht wieder erholt. 2005 betrug das BIP 208 Mrd. US-Dollar. Vgl. Major National Index; <<http://www.unikorea.go.kr>>

11 Vgl. Andrew Natsios, The Politics of Famine in North Korea, Washington, DC: US Institute of Peace, 2.8.1999; <<http://www.usip.org>>

12 Vgl. Kong Il Sa (Hg.), Policy Priorities for the Unified Korean Economy, Seoul: Institute for Global Economics, 1998.

koreapolitischen Kurs<sup>13</sup> machte Kim Young-sam eine neue Kehrtwende.

Gleichzeitig wuchs in Südkorea eine nationalistische Generation heran, die 1998 den ehemaligen politischen Gefangenen Kim Dae-chung (1998-2002) zum Präsidenten wählte, der im Wahlkampf für eine konsequente Entspannungspolitik eingetreten war.

## 1.2 Die Wiedervereinigungsmodelle

Seit 1960 werden zwischen beiden Koreas Wiedervereinigungsmodelle diskutiert,<sup>14</sup> die bis zum Ende des Kalten Krieges vornehmlich innenpolitische Funktionen erfüllten. 1960 sprach der damalige nordkoreanische Präsident Kim Il-sung erstmals von einer Konföderation mit gemeinsamen Zuständigkeiten für Außen-, Finanz- und Kulturpolitik. 1972 kam es vor dem Hintergrund der amerikanisch-chinesischen Annäherung zu einer kurzen Tauwetterphase, wobei sich beide Seiten grundsätzlich zu einer friedlichen Wiedervereinigung bekannten. Ansonsten machte Pyöngyang einen Abzug amerikanischer Truppen aus dem Süden zur Vorbedingung und verlangte darüber hinaus die Abschaffung des Nationalen Sicherheitsgesetzes der Republik Korea, das Nordkontakte seit 1948 als „staatsfeindliche Aktivitäten“ definierte und dafür drakonische Strafen vorsah.

Während Nordkoreas industrielle Basis nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend zerfiel und die Landwirtschaft die Bevölkerung nicht mehr ernähren konnte, stützte sich Kim Il-sungs Sohn und Nachfolger Kim Chung-il zunehmend auf das Militär. Gleichzeitig sah sich die Führung der DVRK von der deutschen Vereinigung indirekt unter Druck gesetzt und bekannte sich nunmehr zu einer graduell zu etablierenden losen Föderation.

In Seoul war man Ende der 1980er Jahre von einem Föderations- zu einem „Commonwealth“-Modell mit gemeinsamem Präsidialrat, Ministerrat und Parlament übergegangen. Solange auch im Süden das Misstrauen überwog, sah man sich allerdings nicht genötigt, die amtliche Wiedervereinigungs-Rhetorik in die Tat umzusetzen.

Anlässlich des Nord-Süd-Gipfels vom 15. Juni 2000 versuchten beide Seiten, Ähnlichkeiten zwischen ihren jeweiligen Ansätzen zu identifizieren und im Abschlusskommuniqué festzuhalten. Dabei bekannte sich Pyöngyang nunmehr zu einer „Föderation auf niedrigem Niveau“, die bei näherer Betrachtung jedoch dem Konföderationsmodell ähnelte, mit dem Kim Dae-chung bereits zu Oppositionszeiten geliebäugelt hatte und das mit seinem Amtsantritt in das Regierungsprogramm übernommen wurde.<sup>15</sup> Kim Dae-chung hatte einen Dreistufenvorschlag erarbeitet, der nach einer solchen Konföderationsphase, eine föderative Ordnung vorsah, die dann wiederum in einen Einheitsstaat münden sollte. Der nordkoreanische Vorschlag entsprach damit der ersten Stufe des südkoreanischen Vorschlags. Anders als Nordkorea hatte Kim Dae-chung dabei jedoch den Verbleib amerikanischer Truppen auf der Koreanischen Halbinsel verlangt, die er als Garant für den Frieden verstand.

Die wichtigste Übereinstimmung zwischen diesen Ansätzen besteht jedoch im graduellen Charakter eines Vereinigungsprozesses, mit dem Kim Dae-chung dem Norden Kollaps- und Absorptionsszenarien ersparen wollte. Hatte Kim Young-sam noch versucht, die DVRK vor dem Hintergrund von Misswirtschaft und Hungersnot unter Druck zu setzen, so bekannte sich sein Nachfolger nunmehr zur gegenseitigen Vertrauensbildung.

---

13 Vgl. Joel S. Wit, „North Korea: The Leader of the Pack“, in: The Washington Quarterly, 24 (2001) 1, S.81.

14 Ein guter Überblick über die Wiedervereinigungsmodelle findet sich in Kim Hakjoon, „North Korea’s ‚Federation at the Low Stage’ and South Korea’s ‚Confederation’“, in: Korea and World Affairs, 27(2003) 1, S. 67-107.

15 Vgl. Kim Dae-chung, Kim Dae-jung’s ‚Three Stage Approach’ to Korean Unification, Los Angeles: Centre for Multiethnic and Transnational Studies, 1997.

## 2. Von der „Sonnenscheinpolitik“ zur „Politik für Frieden und Wohlstand“

Kim Dae-chungs 1998 initiierte „Sonnenscheinpolitik“<sup>16</sup> zielte grundsätzlich auf die Anerkennung des Status quo auf der koreanischen Halbinsel und wandte sich damit von der früheren südkoreanischen Destabilisierungspolitik gegenüber dem Norden ab. Seoul war bereit, auf eigene militärische Provokationen zu verzichten und Pyöngyang ein breites Spektrum der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und sicherheitspolitischen Kooperation anzubieten. Konkret schlug die südkoreanische Seite vor, den Nichtangriffs- und Versöhnungspakt von 1991 zu implementieren, durch den Koreakrieg (1950-1953) getrennte Familien zusammenzuführen und den Norden mit Lebensmitteln und Energie zu versorgen. In der Frage der staatlichen Einheit erneuerte Kim Dae-chung seinen graduellen Dreistufenvorschlag. Eine Trennung zwischen dem wirtschaftlichen und politischen Bereich sollte Fortschritte der Annäherungspolitik in den jeweiligen Sektoren voneinander entkoppeln, was in wirtschaftlicher Hinsicht zu erhöhten südkoreanischen Investitionen in Nordkorea führte, sich in politischer Hinsicht jedoch problematisch gestaltete. Seoul machte klar, dass es (nukleare) Provokationen nicht dulden werde und es so ein generelles quid pro quo zwischen südlichen Hilfsleistungen und nördlichen Konzessionen in Fragen der Sicherheitspolitik geben sollte. Für die südkoreanische Garantie der nationalen Sicherheit Nordkoreas und für dessen Hilfen im wirtschaftlichen Aufbau sowie bei der Aufnahme weiterer diplomatischer Beziehungen Nordkoreas erwartete man im Gegenzug die Aufgabe militärischer Provokationen, insbesondere in Form der Entwicklung von Langstreckenraketen und Nuklearwaffen.<sup>17</sup>

Der Nord-Süd-Gipfel von Pyöngyang vom Juni 2000 lieferte das erste Beispiel für eine Annäherung, die nicht von externen Faktoren - wie Richard Nixons Chinabesuch 1972 oder dem Ende des Kalten Krieges - bedingt war. Beide Seiten unterzeichneten auf diesem Gipfel ein vage formuliertes Kommuniqué, in dem sie sich grundsätzlich zu einer Wiedervereinigung ohne Einmischung Dritter bekannten, sowie zeitlich begrenzte Familienzusammenführungen und eine Intensivierung ihres wirtschaftlichen und kulturellen Austauschs vereinbarten. Kim Chung-il stellte einen Gegenbesuch in Seoul in Aussicht, der bis heute nicht stattgefunden hat.<sup>18</sup> Bereits ein Jahr später stellte sich in der südkoreanischen Bevölkerung nach einem euphorischen Beginn Ernüchterung über die Stagnation des Annäherungsprozesses ein, die ihren Höhepunkt in der erzwungenen Ablösung des damaligen südkoreanischen Vereinigungsministers Lim Dong-won fand. Nordkorea hatte sich bereits kurz nach dem Gipfeltreffen wenig verhandlungsbereit gezeigt und sah Kim Dae-chung nunmehr nach offizieller Lesart nur noch als Befehlsempfänger der USA an, der keine eigenständige außenpolitische Linie verfolge. Durch die erbrachten einseitigen Vorleistungen Südkoreas wurde dessen Annäherungspolitik zunehmend in einem Licht des zu nachsichtigen Umgangs

---

16 Der Begriff „Sonnenscheinpolitik“ leitet sich aus einer Fabel Äsops her, in der Sonne und Wind darüber streiten, wer von ihnen einen Wanderer schneller dazu bringt, seinen Mantel abzulegen. Dabei wickelte der Wanderer diesen bei zunehmendem Wind nur noch enger um sich, während ihn die Wärme der Sonne zum Ausziehen des Mantels bewog.

17 Vgl. Kim Dae-chung, Let Us Open A New Era. Inaugural Address by Kim Dae-jung, the 15th Term President of the Republic of Korea (25.2.1998). Siehe auch Kims so genannte „Berliner Erklärung“, in der er eine Garantie der nationalen Sicherheit Nordkoreas aussprach und Pyöngyang Hilfe beim Ausbau seiner internationalen Beziehungen anbot. Vgl. Kim Dae-chung, Address by President Kim Dae-jung of the Republic of Korea at the Free University of Berlin (9.3.2000); <<http://www.unikorea.go.kr>>. Vgl. auch Hanns W. Maull, „Der Prozess der Entspannung auf der koreanischen Halbinsel“, in: Patrick Köllner (Hg.), Korea 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg: Institut für Asienkunde, 2001, S.214-234.

18 Vgl. North-South –Declaration (15.6.2000); <<http://www.unikorea.go.kr>> An diesem Punkt sollte sich auch die Kritik der konservativen südkoreanischen Opposition entzünden, als bekannt wurde, dass Präsident Roh im August 2007 wiederum Kim Chung-il in Nordkorea besuchen wolle und es zu keinem Gegenbesuch Kims in Südkorea kommen sollte (vgl. für eine konzise Gegenüberstellung der Argumente. Rüdiger Frank, „The Second Inter-Korean Summit: Four Arguments Against and Why They Could be Wrong“, in: Nautilus Policy Forum Online, 14.08.2007; <<http://www.nautilus.org/fora/security/07060Frank.html>>

und der Erpressbarkeit gegenüber Nordkorea gesehen.<sup>19</sup>

Damit hatte die DVRK Kim Dae-chungs sicherheitspolitische Quidproquo-Strategie erfolgreich durchkreuzt. Als wenig später auch noch bekannt wurde, dass der südkoreanische Mischkonzern Hyundai und die Regierung der Republik Korea den Gipfel mit Zahlungen von 500 Millionen US-Dollar an Pyöngyang überhaupt erst ermöglicht hatten, beförderte die „Sonnenscheinpolitik“ die innergesellschaftliche Polarisierung mehr, als dass sie zu deren Überwindung beigetragen hätte. So warf die konservative Opposition Präsident Kim vor, aus persönlicher Profilierungssucht einen Alleingang gemacht zu haben.<sup>20</sup>

Ende 2002 wurden die Grenzen der „Sonnenscheinpolitik“ kurz nach Veröffentlichung einer neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie mit stark intrusiven Elementen („Präemptions-Doktrin“) deutlich. Die Bush-Regierung hatte die DVRK zuvor mit einer Mischung aus Polemik und Desinteresse herausgefordert, woraufhin Pyöngyang vorübergehend die Existenz eines zweiten Atomwaffenprogramms auf Uranbasis einräumte.<sup>21</sup> Im Januar 2003 erklärte Nordkorea seinen endgültigen Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag, verwies alle internationalen Inspektoren des Landes und entsiegelte 8017 Plutonium-Brennstäbe. Damit war das Rahmenabkommen von 1994 faktisch hinfällig.

Kim Dae-chungs Parteifreund und Nachfolger Roh Moo-hyun bekannte sich in seiner Antrittsrede zur Fortsetzung der „Sonnenscheinpolitik“, kündigte jedoch unter der neuen Bezeichnung „Politik für Frieden und Wohlstand“ eine Reihe von Modifikationen an.<sup>22</sup> Insbesondere sollte der Konnex zwischen (wirtschaftlicher) Leistung und (sicherheitspolitischer) Gegenleistung deutlicher akzentuiert werden. Darüber hinaus versprach Roh, die Opposition besser einzubinden und den Entspannungsprozess regional einzubetten. Als Endziel wurde nunmehr ein Friedensvertrag zwischen Seoul und Pyöngyang in Aussicht gestellt, wofür der Präsident die Lösung des Atomkonflikts zur unabdingbaren Voraussetzung machte. Seoul betonte erneut, dass der Besitz von Atomwaffen durch Nordkorea unter keinen Umständen tragbar sei. Wie schon sein Vorgänger erklärte sich auch Roh Moo-hyun überzeugt, dass Frieden und Wohlstand zwei parallel zu verfolgende Ziele waren.<sup>23</sup> Beide Regierungen spielten nordkoreanische Menschenrechtsverletzungen herunter, um die Verfolgung dieser Ziele nicht zu gefährden.

Auch Rohs Ansatz wurde von Nordkorea durchkreuzt, das seine Mitwirkung an den Sechsparteien-Gesprächen nach zahlreichen Unterbrechungen im Februar 2006 vorübergehend aufkündigte, ohne das Nuklearthema deshalb mit dem Süden zu thematisieren. Im Gefolge der Raketentests vom Juli und des Kernwaffentests vom Oktober 2006 geriet der südkoreanische Präsident unter erheblichen amerikanischen<sup>24</sup> und innenpolitischen Druck, seine Nordkoreapolitik zu revidieren, während Nordkorea seine Atomwaffe testete, gleichzeitig sich jedoch größerem externen Druck gegenüber sah.<sup>25</sup>

---

19 Vgl. für jeweils zeitnahe Einschätzungen: Joachim Bertele, „Grundzüge und Tendenzen der südkoreanischen Außenpolitik 2001/2002“, in: Patrick Köllner (Hg.), Korea 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg: Institut für Asienkunde, 2002, S.39-53 und im darauf folgenden Jahr Joachim Bertele, „Grundzüge und Tendenzen der südkoreanischen Außenpolitik 2002/2003“, in: Patrick Köllner (Hg.), Korea 2003. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg: Institut für Asienkunde, 2003, S.40-54.

20 Vgl. Lee Hong Yung, „The Domestic Determinants of South Korea’s Policy toward North Korea“, in: Korea and World Affairs, 26( 2002) 3, S. 325-326.

21 Vgl. Frank Umbach, „Atommacht Nordkorea – was tun?“, in: Internationale Politik, 58(2003) 11, S.65.

22 Vgl. Roh Moo-hyun, „A New Takeoff toward an Age of Peace and Prosperity“, 25.02.2003; <<http://www.unikorea.go.kr>>

23 Vgl. Park Heong Jung, „First Year of the Roh Moo-hyun Administration“, in: Korea and World Affairs, 28(2004) 1, S. 9-22 und vgl. Koh Yu-hwan, „Roh Moo-hyun Administration’s North Korea Policy and Nuclear Crisis Management“, in: Korea and World Affairs, 30(2006) 1, S.5-30.

24 Im Oktober 2006 drängten die USA ihren Verbündeten, zwei innerkoreanische Großprojekte einzustellen bzw. herunterzufahren. Gleichzeitig warf die konservative Opposition in Seoul der Regierung vor, Pyöngyangs Atomtests mit ihrer Förderung der beiden Projekte indirekt finanziert zu haben. Vgl. „Government Not Budgeting on Inter-Korean Projects“, in: The Korea Herald, 19.10.2006; <<http://www.koreaherald.co.kr>>.

25 Vgl. Johannes Gerschewski/ Patrick Köllner, „Nach dem Atomtest: Der externe Druck auf Nordkorea nimmt zu“, GIGA Focus Asien Nr.11/2006; <[http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_asien\\_0611.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_asien_0611.pdf)>

Als im Februar 2007 vor allem aufgrund der sich drastisch veränderten Haltung der USA<sup>26</sup> ein Durchbruch im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche gefeiert werden konnte, in dessen Folge Nordkorea seine Atomanlagen in Yongbyon herunterfuhr und Beobachter der IAEO zuließ, ergriff Präsident Roh wenige Monate vor dem Ende seiner Amtszeit die Gelegenheit für den Vorschlag eines zweiten innerkoreanischen Gipfeltreffens. Dabei wurde die Terminierung des Gipfels zwei Monate vor den Präsidentschaftswahlen vor allem von Seiten der Opposition als wahltaktisches Manöver heftig kritisiert, während die Regierung emphatisch darauf verwies, man sei nicht gewillt, den Friedensprozess zu verschieben.<sup>27</sup> In der Abschlusserklärung des zweiten Gipfeltreffens vom 2.-4. Oktober einigten sich die beiden Staatsoberhäupter schließlich prinzipiell auf die Etablierung eines permanenten Friedensregimes, das den derzeit gültigen Waffenstillstandsvertrag von 1953 ablösen und unter entsprechender Einbindung der USA und China umgesetzt werden soll. Die konkretesten Ergebnisse erzielte der Gipfel jedoch in weit reichenden wirtschaftlichen Kooperationsvereinbarungen. Auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Kooperation wird im Folgenden genauer eingegangen, bevor anschließend die gesellschaftlichen Kontakte und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit thematisiert wird.

## 2.1 Wirtschaftliche Kooperation

Die beiden Koreas hatten 1989 Handelsbeziehungen aufgenommen, wobei sich der Austausch weitgehend auf wenige Exporte Nordkoreas beschränkte. Fast eine Dekade später setzte infolge der „Sonnenscheinpolitik“ eine stetige Zunahme des Handelsvolumens ein, das mit einem wachsenden Handelsdefizit des Nordens einherging.<sup>28</sup> Während Pyöngyang in erster Linie Landwirtschafts- und Fischereiprodukte sowie Stahl, Metalle und Mineralien ausfuhrte, exportierte der Süden vornehmlich elektronische Geräte, Maschinen und Agrarprodukte. Die folgende Tabelle zeigt den deutlichen Anstieg des innerkoreanischen Handelsverkehrs seit Ende der 1990er Jahre bis 2005.<sup>29</sup>

---

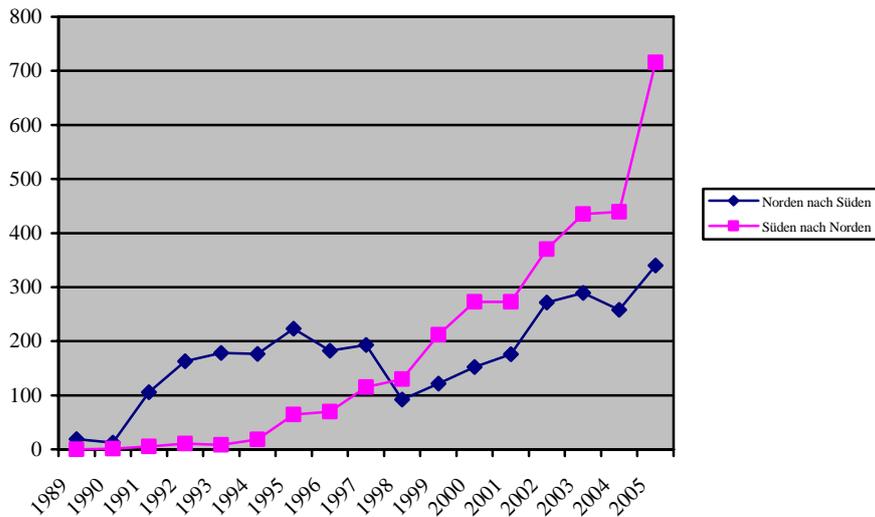
26 Der Kurswechsel bestand hauptsächlich darin, dass die USA nun bereit war, die Frage der aufgrund illegaler Aktivitäten eingefrorenen Konten Nordkoreas auf die Tagesordnung der Sechs-Parteien-Gespräche zu setzen und dafür im Gegenzug ein Herunterfahren des Nuklearprogramms zu fordern. Für die Gründe des Kurswechsels der US-Regierung vgl. Don Oberdorfer, „So far, so fast: What’s really behind the Bush Administration’s Course reversal on North Korea – and can the Negotiations Succeed?“, in: Nautilus Policy Forum Online, 20.03.2007; <<http://www.nautilus.org/fora/security/07024Oberdorfer.html>>

27 Vgl. „GNP Neglected Over S-N Summit“, in: The Korea Times, 20.8.2007; <<http://www.koreatimes.co.kr>>

28 Seouls Handel mit Nordkorea umfasst laut amtlicher Statistik einen kommerziellen und einen nichtkommerziellen Teil. Legt man lediglich Ersteren zugrunde, so hat die DVRK im innerkoreanischen Handel Überschüsse erwirtschaftet. Bei Einbeziehung des nichtkommerziellen Handels dreht sich die Relation um. Nordkorea verzeichnet folglich ein „strukturelles“ Handelsdefizit, das mit der (politisch motivierten) Bereitschaft Südkoreas, wie im übrigen auch Chinas, zu einseitigen Hilfsleistungen erklärt werden kann. Zum Ausgleich dieses Defizits hat Pyöngyang u.a. versucht, illegale Einnahmequellen zu aktivieren. Vgl. David L. Asher, „The North Korean Criminal State, Its Ties to Organised Crime, and the Possibility of WMD Proliferation“, in: Nautilus Policy Forum Online (15.11.2005); <<http://www.nautilus.org/fora/security/0592Asher.html>>.

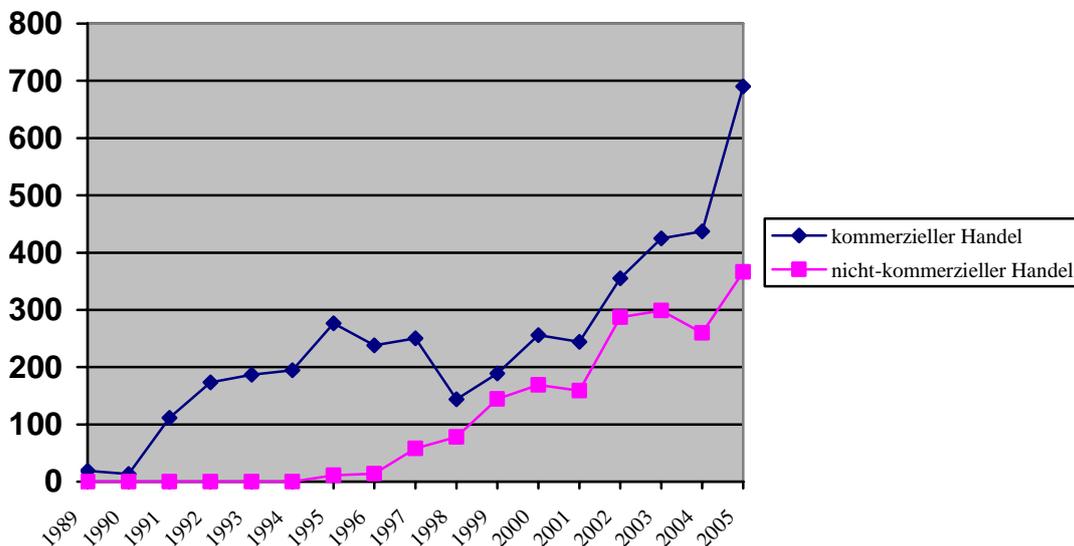
29 Neuere Daten sind derzeit noch nicht verfügbar.

*Innerkoreanischer Handelsverkehr (1998-2005, Mill. US-Dollar)*



Quelle: 1989-2000: Samuel S. Kim/ Matthew S. Winters, „Inter-Korean Economic Relations“, in: Samuel S. Kim., *Inter-Korean Relations, Prospects and Problems*, New York NY: Palgrave, 2004, S.64-66; 2000-2005: *Inter-Korean Trade Volume from 2000-2005 (as of Jan.23, 2006)*, Seoul: Ministry of Unification; <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

*Kommerzieller und nichtkommerzieller Handel zwischen Nord- und Südkorea (1998-2005, Mill. US-Dollar)*



Quelle: Ebd.

Dieser – aus einem subventionierten „nichtkommerziellen“ und einem kommerziellen Teil bestehende – Handel belief sich 2005 auf ein Volumen von 1,06 Mrd. US-Dollar, was etwa 23 Prozent am Gesamthandel der DVRK, aber nur 0,12 Prozent am Gesamthandel der Republik Korea entsprach. 2003 überholte die

Volksrepublik China Südkorea beim kommerziellen Handel<sup>30</sup> mit Pyöngyang. Zusammengenommen entfallen auf China und die Republik Korea etwa zwei Drittel des nordkoreanischen Außenhandels.<sup>31</sup> Damit war Nordkorea einerseits in eine grundsätzliche Abhängigkeit geraten, wurde aber auch andererseits in die Lage versetzt, die beiden Partner gegebenenfalls gegeneinander auszuspielen.<sup>32</sup>

Etwa 40 Prozent des innerkoreanischen Handels bestehen derzeit aus einseitigen Hilfen der südkoreanischen Regierung bzw. von gesellschaftlichen Organisationen<sup>33</sup> in Gestalt von Lebens- und Düngemitteln. Hinzu kommen Exporte im Zusammenhang mit einem Tourismusprojekt im Keumgang-Gebirge nördlich der EMZ oder bis vor kurzem der Korea Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), die nach Maßgabe des Rahmenabkommens von 1994 im Norden zwei Leichtwasserreaktoren bauen sollte.<sup>34</sup>

Die Lebensmittelhilfen der Republik Korea hatten sich zwischen 1998 und 2005 verfünffacht und beliefen sich in letzter Zeit auf über 200 Millionen US-Dollar im Jahr. Damit war Südkorea der wichtigste Einzelgeber.<sup>35</sup> Die südkoreanischen Leistungen wurden insbesondere von der Bush-Regierung kritisiert, nachdem Pyöngyang 2005 seine Zusammenarbeit mit dem Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) der Vereinten Nationen eingeschränkt hatte, das auf einer besseren Kontrolle der Verteilung der Hilfen insistiert hatte.<sup>36</sup>

Seoul hatte jedoch an den eigenen Lebensmittelhilfen festgehalten und diese auch nahezu unverändert fortgeführt, als Pyöngyang sich im Oktober 2002 vorübergehend zur Existenz eines zweiten Atomwaffenprogramms bekannte.<sup>37</sup> Damit wurde deutlich, dass die Kim Dae-chung-Regierung ihr ursprüngliches sicherheitspolitisches *quid pro quo* einem „pragmatischen“ Ansatz geopfert hatte. Den ursprünglichen Beteuerungen, nukleare Provokationen nicht tolerieren zu können und als Konsequenz die Hilfen für Nordkorea zumindest zu reduzieren, wurde nicht gefolgt. Eine ähnliche Tendenz kündigte sich auch unter der Präsidentschaft Rohs wenige Wochen nach Nordkoreas Raketentests vom Juli 2006 an, als

---

30 Die Volksrepublik China hat ihre erheblichen nichtkommerziellen Hilfen bisher nicht offen gelegt. Energie dominiert den kommerziellen Handel. Nordkorea ist Netto-Importeur von chinesischem Rohöl und anderen Ölprodukten und Netto-Exporteur von Kohle und Elektrizität. Dabei werden die nordkoreanischen Exporte zu „Freundschaftspreisen“ verkauft, während Chinas Preise für den kommerziellen Handel sich am Markt orientieren. Vgl. Nathaniel Aden, „North Korean Trade with China as Reported in Chinese Customs Statistics: Recent Energy Trends and Implications“, in: Nautilus Policy Forum Online, 26.09.2006; <<http://www.nautilus.org/fora/security/0679Aden.pdf>>.

31 So eine Studie des Institute for Monetary and Economic Research in Seoul: Vgl. Lee Young-Hoon, „An Analysis of the Effect of North Korea’s International and Inter-Korean Trade on Its Economic Growth“, in: Economic Papers, 8(2005) 1, S. 183-185.

32 Vgl. Lim Kang-Taeg/Kim Kyo-Hoon, „North Korean Economic Reform and Inter-Korean Economic Cooperation“, in: Korea and World Affairs, 30(2006) 1, S. 41-43.

Nordkorea konnte bereits seit den 1960er Jahren erfolgreich die ehemalige Sowjetunion und die VR China zu seinen Gunsten ausspielen und von beiden Seiten größtmögliche Unterstützung erhalten. Einem solchen Verhaltensmuster könnte heute ein koordiniertes Verhalten zwischen Südkorea und China entgegenstehen, die aufgrund ihrer Wirtschaftsbeziehungen bei einem abgestimmten Vorgehen den Hebel gegenüber Nordkorea besäßen, um das Pyöngyanger Regime zu innenpolitischen Reformen zu drängen. Dies ist bislang ausgeblieben, stattdessen hat es Nordkorea bislang geschafft, von beiden Seiten enorme Hilfslieferungen zu erhalten.

33 Erst Präsident Kim Dae-chung gestattete südkoreanischen Nichtregierungsorganisationen direkte Kontakte nach Nordkorea. Diese Organisationen haben vielfach einen christlichen oder buddhistischen Hintergrund.

34 Die KEDO stellte ihre Tätigkeit 2006 ein, nachdem das zugrunde liegende „Rahmenabkommen“ zwischen Washington und Pyöngyang vier Jahre zuvor gegenstandslos geworden war

35 Vgl. Lee, 2005, S. 191 [wie FN 31]. Vermutlich hat China vergleichbare, wenn nicht umfangreichere Hilfen zur Verfügung gestellt, für die allerdings die Datenbasis fehlt.

36 Dabei hatte Nordkorea weitere Lebensmittelhilfen angesichts einer Reihe guter Ernten zunächst für verzichtbar erklärt und deren Umwandlung in Entwicklungshilfen verlangt. Pyöngyang lenkte im Mai 2006 wieder ein und akzeptierte weitere WFP-Hilfen unter Einschränkungen. Die ethischen und praktischen Dilemmata, mit denen die Hilfsorganisationen im Allgemeinen konfrontiert sind, analysiert Michael Schloms, North Korea and the Timeless Dilemma of Aid. A Study of Humanitarian Action in Famines, Münster: LIT, 2004.

37 Vgl. Samuel S. Kim/Matthew S. Winters, „Inter-Korean Economic Relations“, in: Samuel S. Kim, Inter-Korean Relations, Prospects and Problems, New York NY: Palgrave, 2004, S. 57-80 (57-9).

Seoul eine Flutkatastrophe in der DVRK zum Anlass nahm, seine Lebensmittelhilfen wieder aufzunehmen.<sup>38</sup> Erst nach dem Atomtest Nordkoreas im Oktober 2006 fasste man kurzfristig eine Aussetzung der Hilfslieferungen ins Auge,<sup>39</sup> entschied sich jedoch wenige Monate später, trotz des devianten und international Besorgnis erregenden Verhaltens Nordkoreas die Hilfen für 2007 sogar zu erhöhen.<sup>40</sup> Damit wurde das sicherheitspolitische Reziprozitätsprinzip ad absurdum geführt. Während der Amtszeit Rohs wurden nach Medienberichten bislang insgesamt knapp 5 Milliarden US-Dollar zur externen Stützung Nordkoreas ausgegeben, womit sich die nordkoreabezogenen Ausgaben trotz des Ausbrechens der zweiten Nuklearkrise, eines Raketen- und eines Atomwaffentests im Vergleich zu seinem Vorgänger Kim Dae-chung beinahe verdoppelt haben.<sup>41</sup>

Bei dem zweiten Gipfeltreffen vom Oktober 2007 wurden überdies weitgehende wirtschaftliche Kooperationsvereinbarungen getroffen, für dessen Implementierung das südkoreanische Hyundai Research Institute Kosten von 11 Mrd. US-Dollar veranschlagt hat.<sup>42</sup> Unter anderem wurde vereinbart, die südkoreanischen Investitionen in die nordkoreanische Infrastruktur zu erhöhen, in der Haeju-Region eine gemeinsame Fischereizone zu etablieren, Highway- und Eisenbahntransportverbindungen sowie im nordkoreanischen Nampo und Anbyun gemeinsame Schiffswerften aufzubauen.

Mit den gemeinsamen Schiffswerften versucht man an das derzeitige Vorzeigeprojekt<sup>43</sup> der innerkoreanischen Zusammenarbeit anzuknüpfen, die Wirtschaftssonderzone Kaesong im Norden der EMZ. Seit ihrer Eröffnung 2004 hat der Süd-Nord-Handel einen weiteren Aufschwung erlebt. Im Jahr 2006 investierten südkoreanische Firmen in Kaesong 42 Millionen US-Dollar, 2005 waren es 117 Millionen US-Dollar gewesen. Seit 2004 beschäftigen 41 dieser Firmen dort etwa 6000 nordkoreanische Arbeiter. 2005 wurden Waren mit einem Gesamtwert von 739 Millionen US-Dollar von Kaesong nach Südkorea bzw. über Südkorea in Drittstaaten exportiert.<sup>44</sup> Aufgrund des niedrigen Bruttolohns für nordkoreanische Arbeiter ist Kaesong vor allem für arbeitsintensive Sparten attraktiv.<sup>45</sup> Die Regierung in Seoul fördert die Wirtschaftssonderzone mit günstigen Krediten und ist bemüht, hier marktwirtschaftliche Prinzipien und internationale Arbeitsstandards durchzusetzen.

Die Zukunft von Kaesong und anderer südkoreanischer Wirtschaftsprojekte im Norden war schon vor Pyöngyangs Atomwaffentest umstritten. So veranlasste die Bush-Regierung Seoul 2001 zum Abbruch von innerkoreanischen Gesprächen über südliche Stromlieferungen.<sup>46</sup> Mitte 2006 warf Washington den Betreibern von Kaesong vor, durch die indirekte Auszahlung von Löhnen über staatliche Instanzen Pyöngyang zu Deviseneinnahmen zu verhelfen.<sup>47</sup> Darüber hinaus bemühten sich die USA, den Export sensibler Technologien in die Wirtschaftssonderzone zu verhindern.<sup>48</sup> Die einhergehenden Friktionen hatten auch die Verhandlungen um ein amerikanisch-südkoreanisches Freihandelsabkommen belastet<sup>49</sup> und im Gefolge der nordkoreanischen Raketentests vom Juli 2006 setzte die Regierung in Seoul die

---

38 Vgl. Associated Press, 11.8.2006, zitiert in: Napsnet Daily Report, 14.8.2006; <<http://www.nautilus.org>>.

39 Vgl. „S Korea rethinking spending plan on North“, in: BBC News, 12.10.2006; <<http://news.bbc.co.uk>>.

40 Vgl. „South Korea reportedly plans to give more aid to North in 2007“, in: BBC News, 08.12.2006; <<http://news.bbc.co.uk>>.

41 Vgl. „N.K. spending doubled under Roh“, in: The Korea Herald, 10.10.2007; <<http://www.koreaherald.co.kr>>

42 Vgl. „Inter-Korean Projects to Cost Over \$11 Bil.: Report“, in: The Korea Times, 05.10.2007; <<http://www.koreatimes.co.kr>>

43 Anders als Kaesong waren ältere Wirtschaftssonderzonen wie Rajin-Sunbong und Shinuju an der chinesischen Grenze wenig erfolgreich.

44 Vgl. The Statistics on the Gaesong Industrial Complex (as of Jan.31, 2006); <<http://www.unikorea.go.kr>>.

45 In Kaesong werden südkoreanische Rohstoffe und Halbfertigwaren für den Export weiterverarbeitet. Die Produktion besteht zu über 80% aus Textilien.

46 Vgl. „US Pressure Stalls Inter-Korean Energy Talks“, The Korea Herald, 1.8.2001, zitiert in: Canada-DPRK E-Clipping Service, 3.8.2001; <<http://www.cankor.ca>>.

47 Vgl. „US Questions Legitimacy of Kaesong Wage System“, in: The Korea Times, 6.6.2006; <<http://www.koreatimes.co.kr>>

48 Vgl. Kevin Shepard, Kaesong Industrial Complex and the US Commerce Department, Masan: Kyungnam University, 30.12.2005; <<http://ifes.kyungnam.ac.kr>>.

49 Vgl. „Firms to Seek US Recognition of Kaesong Goods as S. Korean Made“, in: Yonhap, 23.5.2006.

Genehmigung weiterer Investitionen in der Sonderzone schließlich aus.<sup>50</sup> Auf dem jüngsten Gipfeltreffen zwischen den nord- und südkoreanischen Staatsoberhäuptern bekannte man sich wiederum zum innerkoreanischen Prestigeprojekt und strebt nun eine weitere Förderung an. Zuvor hatte Nordkorea sein Unbehagen über die ausbleibenden Fortschritte bezüglich des Kaesong-Komplexes ausgedrückt.<sup>51</sup>

Neben Kaesong stehen zwei geplante Eisenbahnverbindungen durch die EMZ (symbolisch) für die Süd-Nord-Entspannung. Langfristig sollen beide Strecken mit der Transsibirischen und Transmongolischen Eisenbahn verbunden werden, um die beiden Koreas wirtschaftlich an Nordasien und Europa anzubinden und vor allem die Republik Korea in die Lage zu versetzen, eigene Exporte über Land zu tätigen. Die Einrichtung von Straßen- und Bahnverbindungen hatte 2000 zu den wichtigsten Ergebnissen des innerkoreanischen Gipfels gezählt und deren Einrichtung wurde beim zweiten Gipfeltreffen sieben Jahre später erneut betont.

## 2.2 Gesellschaftliche Kontakte

Anlässlich ihres Gipfeltreffens im Juni 2000 hatten Kim Dae-chung und Kim Chung-il die Zusammenführung von durch den Koreakrieg getrennten Familien vereinbart. Seither ist es jährlich zu ca. 400 derartigen Begegnungen in der DVRK gekommen. Diese emotionalen Anlässe werden in der südkoreanischen Bevölkerung oftmals als wichtigste Errungenschaft der Entspannungspolitik angesehen.<sup>52</sup>

Quantitativ viel bedeutsamer sind allerdings Kontakte in touristischen und allgemeinwirtschaftlichen Kontexten. So hatte man in Seoul erwartet, dass die Zahl der südkoreanischen Besucher des seit 1998 von der Hyundai-Asan-Gruppe touristisch erschlossenen Keumgang-Gebirges 2006 die 1,5 Millionen-Marke übersteigen würde. Der Veranstalter hatte allerdings regelmäßig erhebliche Verluste verzeichnet<sup>53</sup> und wurde seit 2001 vom nationalen Tourismusbüro der Regierung in großem Umfang finanziell unterstützt. Die touristische Erschließung des in Nordkorea liegenden Paektu-Gebirges wurde beim zweiten Gipfeltreffen im Oktober 2007 vereinbart und die zukünftige Entwicklung dürfte nach dem Muster des Keumgang-Gebirges verlaufen.

---

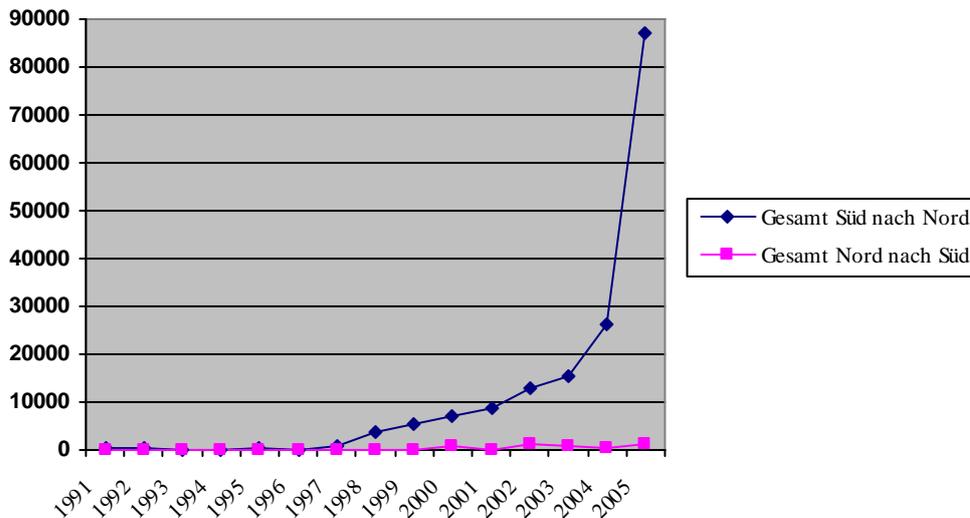
50 Vgl. Associated Press, 21.9.2006, zitiert in: Napsnet Daily Report, 21.9.2006. Der Gesamtumfang aller privaten südkoreanischen Investitionen in Nordkorea belief sich 2005 auf nur 61,5 Millionen US\$, und er hat deutlich langsamer zugenommen als das Volumen der öffentlichen Investitionen. Vgl. Lim/Kim, „North Korean Economic Reform“, S. 39.

51 Vgl. Norimitsu Onishi, „Korean Leader Reach Economic Deal“, in: The New York Times, 04.10.2007; <<http://www.nytimes.com>>

52 Vgl. International Crisis Group, Korea Backgrounder. How the South Views Its Brother from Another Planet, Seoul/Brüssel: International Crisis Group, 2004, S. 3.

53 Das Hyundai-Engagement geht auf eine Initiative des in Nordkorea geborenen Firmengründers Chung Ju-Yung zurück.

### Anzahl der innerkoreanischen Besucher (1991-2005)



Quelle: *Updated Statistics on Inter-Korean Contacts, Reunion of Separated Families, Humanitarian Assistance, and North Korean Defectors* (as of end of December 2005), Seoul: Ministry of Unification; <<http://www.unikorea.go.kr>>

Als weiteres Ergebnis des innerkoreanischen Gipfels vom Juni 2000 hatten beide Koreas einen sozialen und kulturellen Austausch und eine engere Kooperation auf den Gebieten der Umwelt und des Sports vorgesehen. Allerdings bleibt dieser Bereich anders als die wirtschaftliche Zusammenarbeit überwiegend von Privatinitiativen abhängig.<sup>54</sup>

2006 wurden erstmals bedeutende Kunstschätze aus der DVRK im Süden ausgestellt und ein gemischtes Archäologenteam begann mit der Erfassung von Grabanlagen des historischen Königreichs Koguryo an der chinesischen Grenze (Koguryo hatte 2004 einen Disput zwischen Seoul und Peking ausgelöst, die das Königreich jeweils als historisches Erbe beanspruchten).

Auf dem Gebiet des Sports hatte das Internationale Olympische Komitee (IOK) erstmals 1963 die Bildung eines gemeinsamen Teams für die Sommerspiele von Tokyo vorgeschlagen. 37 Jahre mussten vergehen, bevor die Mannschaften beider Koreas erstmals unter einer „Wiedervereinigungsflagge“ ins Stadium von Sydney einmarschierten. 1990 kündigte sich mit einem ersten innerkoreanischen Fußballspiel eine Wende an. 1991 traten Nord- und Südkorea mit einer gemeinsamen Mannschaft zu den Tischtennisweltmeisterschaften in Tokyo an. Allerdings hatten sich zu diesen Erfolgen immer wieder auch Rückschläge gesellt, so etwa das Scheitern einer gemeinsamen Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft 2002. Bei der (erfolglosen) Bewerbung des in der Nähe der EMZ gelegenen südkoreanischen Pyeongchang als Austragungsort für die Winterolympiade 2014 wäre die nordkoreanische Nachbarregion beteiligt gewesen.<sup>55</sup>

Generell war die kulturelle, sportliche und wissenschaftliche<sup>56</sup> Zusammenarbeit bisher sporadisch und wenig kohärent. Anders als im Falle der von beiden Seiten bevorzugten Wirtschaftskooperation fehlt ihr die institutionelle Basis. Das wiederum hat es Pyöngyang erleichtert, gesellschaftliche Kontakte im eigenen

54 Vgl. White Paper on Korean Unification 2005, Seoul: Ministry of Unification, 2005, S. 85-89.

55 Vgl. „Inter-Korean Sports Programmes Boost Pyeongchangs Olympic Bid“, in: The Korea Times, 5.4.2006; <<http://www.koreatimes.co.kr>>.

56 2006 prüfte die südkoreanische Regierung die Perspektiven einer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Nano- und Biotechnologie. Vgl. „S. Korean Scientists Attend Inter-Korean Meeting in North“, Yonhap, 4.4.2006, zitiert in: Napsnet Daily Report, 4.4.2006; „Biotech Sector Ripe for Inter-Korean Cooperation“, Yonhap, 1.5.2006, zitiert ebd., 1.5.2006.

Land auf ein Minimum begrenzen zu können.

## 2.3 Sicherheitspolitische Zusammenarbeit

Seouls Vorschläge für Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen sind seit 1988 im Kern unverändert. Ausgehend von einem beidseitigen Aggressionsverzicht sollen solche Maßnahmen institutionalisiert und letztlich von einem „Nordostasiatischen Friedensforum“ kontrolliert werden, dem die heutigen „Sechs Parteien“ angehören. Demgegenüber hat Pyöngyang seit 1945 zahlreiche Abrüstungsvorschläge gemacht, die aber jeweils den Abzug amerikanischer Truppen oder andere politische Forderungen zur Vorbedingung gemacht hatten. Erst nach solchen Schritten sollte es zu einem Truppenabbau und vertrauensbildenden Maßnahmen kommen, womit der südliche Zeitplan umgedreht worden wäre.<sup>57</sup>

Die bis heute weitreichendste Übereinkunft auf dem sicherheitspolitischen Gebiet ist das Abkommen über Versöhnung, Nichtaggression, Austausch und Zusammenarbeit von 1991, das in den Artikeln 12 und 13 eine Kooperation beim Abbau von Massenvernichtungswaffen vorsieht. Dieses Abkommen kann grundsätzlich als Äquivalent zur Schlussakte von Helsinki verstanden werden, wobei seine Implementierung an Pyöngyangs Verweigerung und dann am Ausbruch der ersten nordkoreanischen Atomkrise gescheitert war.

Während das Nuklearthema erst 2006 wieder Eingang in die bilaterale Agenda fand, als Pyöngyang die Sechsparteiengespräche in Reaktion auf amerikanische Finanzsanktionen<sup>58</sup> boykottierte, hatte Seoul in den Jahren zuvor versucht, auf konventionellem Gebiet Grundlagen für Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu legen. Obwohl das Gipfelkommuniqué vom Juni 2000 sicherheitspolitische Themen zunächst ausgeklammert hatte, trafen sich die Verteidigungsminister beider Seiten erstmals im September 2006 und vereinbarten Militärkontakte auf Arbeitsebene. 2002 bekannten sich beide Koreas zu „gemeinsamen Anstrengungen zur Aufrechterhaltung des Friedens auf der Koreanischen Halbinsel“.<sup>59</sup> 2004 begannen Militärgespräche auf Generalstabsebene, die zu einer Vereinbarung über die Einstellung von Propagandasendungen an der EMZ und die Vermeidung von Zwischenfällen zur See führte. Die innerkoreanische Seegrenze im Gelben Meer ist bisher nicht einvernehmlich demarkiert, und alljährlich hatten nordkoreanische Fischerboote zur Krabbenfangsaison die von den USA in Vertretung der Vereinten Nationen nach dem Koreakrieg 1953 einseitig festgelegte so genannte Northern Limit Line (NLL) verletzt. Dabei war es wiederholt zu Schusswechseln zwischen den Seestreitkräften beider Seiten gekommen. 2004 verständigte man sich auf die Installierung eines „heißen Drahtes“ und Signalverfahren zwischen beiden Marinen. Auf der vierten Generalstabsrunde im Mai 2006 scheiterte der Versuch, Sicherheitsvorkehrungen für die Öffnung von Bahn- und Straßenverbindungen durch die EMZ zu vereinbaren. Die Gespräche befanden sich nach den Raketentests vom Juli 2006 in der Sackgasse und wurden vorerst ausgesetzt. Die bislang letzte Runde fand im Mai 2007 statt, kam jedoch zu wenig neuen konkreten Ergebnissen.

Pyöngyang ist es bisher leicht gefallen, weiterreichende Vereinbarungen mit Seoul auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik unter Verweis auf den amerikanisch-südkoreanischen Beistandspakt und jährliche Manöver zwischen den Streitkräften der USA und der Republik Korea abzulehnen. Gleichzeitig ließ sich Nordkorea auf die von Seoul erstmals Anfang 2003 und erneut 2004 angesichts eines drohenden Scheiterns der Sechsergespräche ins Gespräch gebrachte südkoreanische Vermittlerrolle ebenso wenig ein, wie vor Beginn des multilateralen Prozesses. Diese Vermittlungsperspektive verbesserte sich im folgenden Jahr nur scheinbar. So verlangte der stellvertretende

---

57 Vgl. Lee Chol-ki, „Two Korea's Agreement on Confidence Building Regarding Military Affairs and Their Arms Reduction Policies“, in: Vantage Point, 28(2005) 11, S. 44-56.

58 Ende 2005 verhängten die USA Sanktionen gegen eine Bank in Macau, die sie der Beteiligung am Vertrieb gefälschter Dollarnoten durch Nordkorea beschuldigt hatten. Im Oktober fror die Bush-Regierung die Konten von acht nordkoreanischen Firmen ein, die angeblich Massenvernichtungswaffen ins Ausland exportiert hatten. Die USA haben zwar einen Zusammenhang mit den Sechsparteiengesprächen bestritten, gleichzeitig aber bilaterale Verhandlungen zu diesem Thema abgelehnt. Vgl. Hanns Günther Hilpert/ Kay Möller, Falschgeld, Drogen, Menschenrechte: Sechs Parteien in der Sackgasse?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2005 (SWP-Aktuell 5/05)

59 Vgl. „Joint Press Release of the Eighth Inter-Korean Ministerial Talks“, 24.10.2002; <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>

südkoreanische Vereinigungsminister im Mai 2005 den Abschluss eines innerkoreanischen Friedensvertrages inklusive einer Lösung des Atomproblems, nachdem die konservative Opposition ihm im März mit einem Entwurf für einen solchen Vertrag zuvorgekommen war.<sup>60</sup> Im Juni desselben Jahres unterzeichneten beide Seiten anlässlich des fünften Jahrestages des Gipfels von Pyöngyang eine Gemeinsame Erklärung über ihre „Koexistenz und gemeinsame Prosperität“ inklusive des Bekenntnisses zur „regionalen Kooperation zur Eliminierung nuklearer Risiken“.<sup>61</sup> Im September 2005 erklärte der südkoreanische Vereinigungsminister, eine Gemeinsame Grundsatzerklärung der Sechs Parteien mit einer Zusage über Stromlieferungen „wesentlich“ befördert zu haben, die noch vor Beginn der eigentlichen atomaren Abrüstung einsetzen sollten.<sup>62</sup> Pyöngyang und Seoul verständigten sich ebenfalls im September 2005 auf Verhandlungen über ein neues Friedensregime im Rahmen ihrer regulären Ministerkontakte.<sup>63</sup> Hier bot Südkorea dem Norden einen „Friedensrahmen“ an (die Gemeinsame Erklärung der Sechs enthielt ein Bekenntnis zu separaten Friedensverhandlungen unter den „direkt betroffenen Parteien“<sup>64</sup>), und Seouls Chefunterhändler bei den Sechsergesprächen erklärte solche Verhandlungen gar zur „Sache beider Koreas“.<sup>65</sup>

Pyöngyang lehnte es allerdings weiterhin ab, das Nuklearthema auf die Agenda der innerkoreanischen Ministerialgespräche zu setzen.<sup>66</sup> Tatsächlich ging es der DVRK um weitere südliche Hilfen und die Erwartung, zur Vertiefung der Kluft zwischen Seoul und Washington beizutragen. Diese Rechnung schien aufzugehen, als die Regierung der Republik Korea im November 2005 zusätzliche langfristige Wirtschafts- und Infrastrukturhilfen in Höhe von 5,25 Mrd. US-Dollar einplante, davon allein 3,32 Mrd. US-Dollar für Stromlieferungen an den Norden.<sup>67</sup> Im Oktober hatte sich Roh Moo-hyun zu einem zweiten Gipfeltreffen „jederzeit und an jedem Ort“ bereiterklärt,<sup>68</sup> das laut einer früheren Äußerung auch zur Lösung des Atomproblems beitragen sollte.<sup>69</sup>

Anfang 2006 sah sich Seoul zu einer schrittweisen Kurskorrektur genötigt, weil Nordkorea die Verhängung von Finanzsanktionen durch die USA zum Anlass genommen hatte, die multilateralen Verhandlungen zu boykottieren. So erklärte Südkoreas Vertreter bei den Sechsparteiengesprächen die Allianz mit den USA im März 2006 zu einer „Konstante auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden“ und definierte das Ziel der südkoreanischen Nordpolitik nurmehr vorrangig als Errichtung einer gemeinsamen Kontrolle über die EMZ. Kurz zuvor hatte Premierministerin Han Meldungen dementiert, der geplante Nordkoreabesuch von Ex-Präsident Kim Dae-chung solle Sondierungen über Konföderationsverhandlungen dienen.<sup>70</sup> Konsequenterweise forderte Pyöngyang nun einmal mehr die USA zu direkten Friedensverhandlungen auf, und in der Bush-Regierung wurden erste Überlegungen über einen adäquaten Verhandlungsrahmen angestellt.<sup>71</sup>

Zwei Monate nach den nordkoreanischen Raketentests vom Juli 2006 vereinbarten die Präsidenten Roh und Bush einen „gemeinsamen und umfassenden“ Ansatz zur Lösung des nordkoreanischen Atomproblems. Roh akzeptierte den Vorschlag der Bush-Regierung für Fünfer-Konsultationen unter Ausschluss

---

60 Vgl. „Nuke Resolution Crucial for Future Peace Treaty“, in: The Korea Times, 03.05.2005; <<http://www.koreatimes.co.kr>>.

61 Vgl. Chosun Ilbo, 15.6.2005, zitiert in: Canada- DPRK E-Clippings (Cankor), 20.6.2005; <<http://www.cankor.ca>>.

62 Vgl. „South Korean Energy Aid May Top \$12 bln“, in: Chosun Ilbo, 22.09.2005; <<http://english.chosun.com>>. Südkorea hatte einen entsprechenden Plan bereits im Februar 2004 formuliert (vgl. „N.Korea Nuclear Talks Edge forward“ in: BBC News, 26.02.2004; <<http://news.bbc.co.uk>>).

63 Vgl. Joint Press Statement of the 16th Inter-Korean Ministerial Talks, 16.09.2006; <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>

64 Vgl. Joint Statement of the 4th Round of the Six Party Talks, Beijing, 19 September 2005, Washington DC: State Department; <<http://www.state.gov>>

65 Yonhap, 13.9.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 14.9.2005.

66 Vgl. „North’s Stalling Tactics“, in: The Korea Times, 18.05.2005; <<http://www.koreatimes.co.kr>>

67 Vgl. „N.Korea Gains Aid Despite Arms Standoff“, in: The Washington Post, 16.11.2005, S.15.

68 Vgl. „South Korea Leader Ready to Meet Kim ‚Anytime, Anywhere‘“, in: The International Herald Tribune, 05.10.2005; <<http://www.iht.com>>.

69 Vgl. „Few Signs for Second Inter-Korean Summit“, in: The Korea Times, 7.7.2005; <<http://www.koreatimes.co.kr>>.

70 Vgl. „Kim Dae-jung’s Visit Likely to Be Individual“, The Korea Times, 22.02.2006; <<http://www.koreatimes.co.kr>>

71 Vgl. Associated Press, 18.8.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 20.8.2005.

Pyöngyangs.<sup>72</sup> Nach dem erfolgreichen Atomwaffentest Nordkoreas im Oktober 2006 besaß Pyöngyang jedoch verbesserte Verhandlungshebel und statt eines befürchteten Endes der Sechs-Parteien-Gespräche konnte aufgrund der folgenden Kursänderung der USA ein Durchbruch in der Nuklearfrage erzielt werden, den südkoreanische Beobachter zum Anlass nahmen, darüber zu spekulieren, inwiefern die Sechs-Parteien-Gespräche nun institutionalisiert werden und so zu einer veränderten nordostasiatischen Sicherheitsarchitektur beitragen könnten.<sup>73</sup> Welche Rolle Südkorea in einem solchen regionalen institutionellen Arrangement spielen würde, bleibt von der Lösung der Nuklearfrage abhängig. Derzeit scheint die Nuklearfrage jedoch auch auf der südkoreanischen Agenda trotz gegenteiliger Beteuerungen zum Amtsantritt von Kim Dae-chung 1998 als auch Roh Moo-hyuns fünf Jahre später nicht Priorität zu genießen. Stattdessen konzentrierte sich die Roh-Regierung vorrangig auf nicht-militärische Kooperationen und hat es auch in der Abschlusserklärung des zweiten Gipfels versäumt, der Nuklearfrage größeres Gewicht einzuräumen. Mit dem Vorschlag der Etablierung eines permanenten Friedensregimes auf der koreanischen Halbinsel ohne zuvor die Nuklearfrage hinreichend gelöst zu haben, stellt die ursprünglich von Südkorea intendierte Reihenfolge auf den Kopf. Man hatte zuvor stets betont, die Lösung der Nuklearfrage sei die notwendige Bedingung für weitere Friedensverhandlungen. Auch im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit wurden die ursprünglichen Prinzipien der südkoreanischen Annäherungspolitik einem pragmatischeren Vorgehen geopfert.<sup>74</sup>

### 3. Die südkoreanische Annäherungspolitik im innen- und außenpolitischen Spannungsfeld

#### 3.1 Innenpolitische Polarisierung in Südkorea

Wie bereits erwähnt, war Präsident Kim Dae-chung bei dem Versuch gescheitert, die südkoreanische Bevölkerung mittels der „Sonnenscheinpolitik“ längerfristig hinter sich zu bringen. Deren Polarisierung hat sich unter seinem Nachfolger Roh Moo-hyun weiter verschärft, und vermittelnde Positionen haben stetig an Einfluss verloren.<sup>75</sup> Der latente Nord-Süd-Konflikt hat einen parallelen „Süd-Süd-Konflikt“ ausgelöst.

Dieser in Südkoreas Medien schon seit dem Gipfel vom Juni 2000 verwandte Begriff impliziert einen einfachen Rechts-Links-Dissens, der einer komplexen Realität wenig gerecht wird. Während jüngere, besser gebildete und reichere Bevölkerungsschichten die Süd-Nord-Entspannung im Allgemeinen befürworten,<sup>76</sup> sind eine überwiegend konservative Presselandschaft und eine ausgeprägte regionale Verankerung der Parteien für anhaltende Kritik verantwortlich.<sup>77</sup>

Auch betrifft der „Süd-Süd-Konflikt“ bei genauerem Hinsehen nicht nur die Nordkoreafrage, sondern wird vielfach als Fokus konservativer Regierungskritik im Allgemeinen genutzt. Zentrale Themen sind hierbei die im liberalen Lager geforderte Abschaffung des Nationalen Sicherheitsgesetzes, aber auch die dort

---

72 Vgl. „S.Korean, US Nuclear Envoys Discuss N.Korea“, in: Chosun Ilbo, 21.09.2006; <<http://english.chosun.com>>.

73 Vgl. Kim Keun-sik, „The Prospects for Institutionalizing the Six-Party-Talks“, in: Nautilus Policy Forum Online, 12.06.2007; <[http://www.nautilus.org/for\\_a/security/07051Kim.html](http://www.nautilus.org/for_a/security/07051Kim.html)>

74 Selbst Kim Dae-chung, der ehemalige Parteifreund Rohs, hat im Vorfeld des Gipfels, die Umkehrung der Reihenfolge in eindeutigen Worten gerügt: „If the heads of state of the two Koreas wants to discuss peace, they should start with the complete dismantlement of North Korean nuclear facilities and weapons. A peace accord or declaration comes next.“ (Kim Dae-chung, „Taking the Roh Moo-hyun Show to Pyöngyang“, in: The Chosun Ilbo, 21.09.2007; <<http://english.chosun.com>>).

75 Vgl. Shin Eui Hang (2004), „Correlates of the 2002 Presidential Election in South Korea: Regionalism, the Generation Gap, Anti-Americanism, and the North Korea Factor“, in: East Asia, 21(2004) 2, S. 28-35.

76 Vgl. International Crisis Group, 2004, S. 6-18 [wie FN 52]

77 Dabei stammt die traditionelle politische Elite aus der südöstlichen Kyongsang-Region, während die regierende Uri-Partei vor allem in der südwestlichen Cholla-Region über Rückhalt verfügt.

eingeleitete Reform der großen Mischkonzerne (*chaebols*), sowie der Abbau sozialer und regionaler Gegensätze. Während sich Liberale und Konservative mittlerweile hinsichtlich der Notwendigkeit einer schrittweisen Öffnung Nordkoreas einig sind, differieren sie in der Frage der Mittel bzw. des hierzu notwendigen Drucks. Diese Frage wiederum wird von der Grundsatzdebatte um die Zukunft der Allianz mit den USA und wachsenden Antiamerikanismus in der südkoreanischen Gesellschaft überlagert.

Während der Antiamerikanismus noch Anfang der 1990er Jahre die Domäne einer Minderheit aus linken Akademikern, Studenten und Gewerkschaftlern war, kann er mittlerweile als gemeinsamer „kultureller Code der strukturell Marginalisierten“<sup>78</sup> verstanden werden.<sup>79</sup> Dabei hat die harte Nordkoreapolitik der Bush-Regierung als Katalysator gewirkt.<sup>80</sup> Es war eine Generation der etwa Dreißigjährigen, die ihre politische Sozialisierung im Kampf gegen die Militärdiktatur durchlebt hatten und heute zunehmend zentrale Positionen in Politik und Wirtschaft besetzen, die Roh Moo-hyun im Dezember 2002 gemeinsam mit der nachfolgenden Generation zu seinem Wahlerfolg verholpen hatte.<sup>81</sup> Roh hatte im Wahlkampf an anti-amerikanische Ressentiments appelliert; eine Taktik, die sich in den folgenden Jahren in dem Maße abnutzte, in dem Pyöngyang sich der Entspannungsofferte verweigerte, Südkorea sich an der amerikanischen Koalition im Irak beteiligte und die Japankritik wieder in das Zentrum des südkoreanischen Nationalismus rückte.<sup>82</sup> Dieser wachsende südkoreanische Nationalismus setzt sich aus einem gesteigerten Selbstbewusstsein – nicht zuletzt infolge des rasanten wirtschaftlichen Aufstieges und der Demokratisierung des Landes – und der historisch gewachsenen Skepsis gegenüber den Nachbarn zusammen, die sich wiederum aus der Wahrnehmung als stetes Opfer von Großmachtstreben – eine „Garnele zwischen Walen“, wie es in Korea häufig beschrieben wird – speist.

Damit wird auch die Wahrnehmung der gemeinsamen Opferrolle Nord- und Südkoreas in der Geschichte weiter verstärkt und ein grenzüberschreitender, pan-koreanischer Nationalismus heraufbeschworen, der die kulturelle Einheit der koreanischen Halbinsel betont und einen eigenen koreanischen Weg ohne Eingreifen externer Akteure fordert.<sup>83</sup> Dieser sich verstärkende gesellschaftliche Trend erschwert das ohnehin heikle Wahlversprechen der Roh-Regierung, einen ausbalancierten Konsens zwischen den gesellschaftlichen Gruppierungen herzustellen. Dabei kämpft der Präsident mit fallenden Zustimmungsraten.<sup>84</sup>

### 3.2 Nordkorea: Politische Grenzen eines Reformprozesses<sup>85</sup>

Es zählt zu den „regionalen Ironien“ in Nordostasien,<sup>86</sup> dass der schwächste Akteur DVRK die Zukunft des ansonsten prosperierenden Umfelds entscheidend beeinflussen kann. Entsprechendes gilt für die innerkoreanischen Beziehungen. Die grundlegende Frage im Rahmen der innerkoreanischen Annäherung

---

78 Vgl. Thomas Kern, „Anti-Americanism in South Korea: From Structural Cleavage to Protest“, in: Korea Journal, 45(2005) 1, S. 268.

79 Vgl. hierzu auch Hahn Chaibong, „The two South Koreas: A House Divided, in: The Washington Quarterly, 28(2005) 3, S.62-63. Hahn argumentiert hier, dass der Anstieg des Anti-Amerikanismus in Südkorea eng mit der Finanzkrise 1997 zusammenhängt, in der solche Ressentiments „salonfähig“ wurden.

80 Vgl. Kern, 2005, S.285 [wie FN 78]

81 Vgl. Lee Sook-Jong, The Transformation of South Korean Politics: Implications for US-Korea Relations, Washington DC: Brookings Institution, September 2004, S. 15-18; <<http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/lee2004.htm>>

82 Laut einer Umfrage der Zeitung Joongang Ilbo ist der südkoreanische Enthusiasmus für eine Wiedervereinigung seit 2005 wieder rückläufig. 2006 hat die DVRK die USA als Nr. Zwei der meistgehassten Staaten hinter Japan abgelöst. Zitiert in: Napsnet Daily Report, 25.9.2006.

83 Vgl. Kim Jiyul, „Pan-Korean Nationalism, Anti-Great-Powerism and U.S.-South Korean relations“, in: Nautilus Policy Forum Online, 04.01.2006; <http://www.nautilus.org/fora/security/0601Kim.html>.

84 Zwischen 2004 und 2006 fiel diese angesichts wirtschaftlicher Probleme und einem Koalitionsangebot an die konservative Opposition von ca. 50 Prozent auf nur noch ca. 20 Prozent Vgl. „The Presidents Popularity trends“ in: Gallup Korea; <<http://www.gallup.co.kr/english/social.asp>>

85 Das folgende Kapitel steht unter dem methodischen Vorbehalt, dass innere Entwicklungen in Nordkorea schwer durchschaubar sind.

86 Samuel S. Kim, „Inter-Korean Relations in Northeast Asian Geopolitics“, in: Charles K. Armstrong et al. (Hg.), Korea at the Centre. Dynamics of Regionalism in Northeast Asia, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2006, S. 167.

ist die nach der Vereinbarkeit von zwei einander diametral entgegengesetzten Systeme. Unterstellt, dass Nordkorea auf absehbare Zeit nicht „implodiert“ wie die DDR 1989, wäre eine schrittweise Wiedervereinigung nur unter der Prämisse politischer, sozioökonomischer und gesellschaftlicher Konvergenz möglich.<sup>87</sup> Im koreanischen Fall setzt eine erfolgreiche Entspannungspolitik Reformfähigkeit und –bereitschaft in Pyöngyang voraus, für die es derzeit wenig Anzeichen gibt.

Nordkorea gehört zu den am meisten isolierten Staaten der Welt und seine Wirtschaftsentwicklung wird auch heute noch weitgehend zentral geplant. Auch nachdem Pyöngyang 1998 angesichts einer verschärften Wirtschaftskrise das Recht auf „Privatbesitz“ (Art.24) und die Instrumente „Kosten, Preise und Profit“ (Art.31) in der Verfassung verankert hatte, bekannte man sich weiter zu einem sozialistischen Wirtschaftssystem und der traditionellen Juche-Ideologie<sup>88</sup>, die die politische, wirtschaftliche und militärische Unabhängigkeit der DVRK fordert. Eine graduelle Erosion der ideologischen Legitimationsbasis seit dem Tod des langjährigen Führers und Ideologiegründers Kim Il Sung im Jahr 1994, die charismatischen Legitimationsdefizite des Nachfolgers Kim Chung-il und dessen Furcht vor einem Staatsstreich durch das Militär sowie die ausgesprochen schlechte wirtschaftliche Lage haben zu einer Neuformulierung der politischen Richtlinien geführt, die in Nordkorea unter dem Schlagwort der Songun-Politik<sup>89</sup> firmieren.<sup>90</sup> Diese betont vor allem die Rolle des Militärs sowohl in der Landesverteidigung als auch in der Innenpolitik und soll *das* Instrument darstellen, Nordkorea zu einem „starken und prosperierenden Staat“<sup>91</sup> zu machen. Die vorrangig auf die innenpolitische Stabilisierung gerichtete Songun-Politik hat ihren national und international am stärksten beachteten Ausdruck im Atomwaffentest 2006 gefunden. In diesem Kontext wird häufig vernachlässigt, dass der Test innenpolitische Legitimation für den „größten, mit eisernem Willen ausgestatteten Kommandanten“<sup>92</sup> Kim Chung-il, einen militärisch bislang unerfahrenen Führer, erzeugt. Dass mit einem Atomwaffentest „die rote Linie“ überschritten und der externe Druck auf das Pyöngyanger Regime steigen musste, muss in die Kalkulation Nordkoreas eingeflossen sein. Neben der Verbesserung der Verhandlungshebel muss somit der interne Nutzen eines solchen Vorgehens die externen Kosten überwogen haben.

In der Frage der innerkoreanischen Annäherung muss daher die innenpolitische Dimension des Atomwaffentests mitberücksichtigt werden. Die südkoreanische „Sonnenscheinpolitik“ und die folgende „Politik für Frieden und Wohlstand“ verfolgten beide die Prämisse einer nuklearwaffenfreien koreanischen Halbinsel, auf der aufbauend sich die Beziehungen verbessern sollten. Spätestens nach dem 9.10.2006 ist

---

87 Vgl. Hans Maretzki, „Reconciliation and Normalization in Korea“, in: International Journal of Korean Unification Studies, 11(2002) 2, S.221-251.

88 Juche wird in der englischsprachigen Literatur meist mit self-reliance übersetzt. Eine genauere Übersetzung bieten Oh und Hassig an: ju bedeutet hauptsächlich, wesentlich, che bedeutet der Körper, das Selbst, der Ursprung (vgl. Oh Kongdan/ Ralph C. Hassig, North Korea through the Looking Glass, Washington D.C.: Brookings Institutions Press, 2000, S.17).

89 Es ist bemerkenswert, dass der Terminus songun nicht in einem koreanischen Wörterbuch auftaucht, sondern eine neue Begriffsprägung darstellt. Meist wird die Songun-Politik mit Militär-zuerst-Politik übersetzt. In Nordkorea wird zudem zunehmend nicht mehr nur von einer Songun-Politik, sondern auch von einer Songun-Ideologie gesprochen, vgl. Kim Kap-shik, „Globalization and the State Identity of North Korea. Continuity and Change of Juche ‚socialism‘“, in: Vantage Point, 28(2005) 6, S.49.

90 Kim hat den Vorsitz der Nationalen Verteidigungskommission inne und somit den Oberbefehl über das Militär. Gleichzeitig ist er Generalsekretär der Koreanischen Arbeiterpartei. Die Partei, das traditionelle Machtzentrum, hat unter Kim Chung-il zu Gunsten des Militärs an Einfluss verloren, vgl. Kim Ilpyong, „Kim Jong IIs Military-First Politics“, in: Kihl Young Whan / Kim Hong Nack (Hg.), North Korea. The Politics of Regime Survival, Armonk, NY: Sharpe, 2005, S.72; vgl. ebenso Jeon, Mi-young, „Structure of the Kim Jong-Il Regime’s Political Discourse for Military-First Politics“, in: Vantage Point, 29(2007) 3, S.46-57.

91 Im Koreanischen heißt dieses omniprésente Schlagwort: kangsong taeguk. Vgl. Koh Byung-Chul, „Military-First-Politics’ and ‚Building a Strong and Prosperous Nation’ in North Korea“, in: Nautilus Policy Forum Online, 14.05.2005; <<http://www.nautilus.org/fora/security/0532Akoh.html>>

92 So Kim Myong-Chol, der in England lebt und als das inoffizielle nordkoreanische Sprachrohr im Ausland gilt. Vgl. Kim Myong-Chol, „Kims message: War is coming to US soil“, in: Asia Times, 06.10.2006; <<http://www.atimes.com>>

diese Prämisse zunächst hinfällig. Eine Entnuklearisierung Nordkoreas, die der CVID-Formel<sup>93</sup> folgen soll, ist auch nach den jüngsten diplomatischen Erfolgen vom Februar 2007 noch in weiter Ferne. Vor dem oben geschilderten Hintergrund erscheint es fraglich, ob Kim Chung-il auf die Atomwaffe aus legitimatorischen Gründen verzichten kann. Diese allgemeine Skepsis wird durch die katastrophale wirtschaftliche Lage, d.h. den de facto Wegfall materieller, an ökonomischer Performanz orientierter Legitimation, noch verstärkt.

Obgleich die wirtschaftliche Abwärtsspirale, die in den Hungersnöten Mitte der 1990er Jahre ihren Tiefpunkt fand,<sup>94</sup> in den letzten Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau aufgehalten werden konnte, betrug das nordkoreanische Brutto-Inlandsprodukt (BIP) 2004 nach südkoreanischen Schätzungen lediglich etwa 20,8 Milliarden US-Dollar; und damit weniger als ein Dreißigstel des BIP der Republik Korea. Der südkoreanische Außenhandel war 167mal so groß wie der Handel Nordkoreas.<sup>95</sup> Nordkoreas Volkseinkommen war zwischen 1990 und 2002 pro Kopf um etwa 25 Prozent rückläufig.<sup>96</sup> Das Land ist weiterhin nicht in der Lage, die eigene Bevölkerung zu ernähren und bleibt auf internationale Hilfen angewiesen. Die industrielle und landwirtschaftliche Infrastruktur ist unterentwickelt, es gibt eine hohe verdeckte Arbeitslosigkeit, und der Staatshaushalt wird zu etwa einem Viertel mit Militärausgaben belastet. Managementfähigkeiten und Humankapital sind defizitär. Angesichts dieser Gesamtlage halten sich ausländische Investoren zurück. Ausnahmen sind, wie oben bereits ausgeführt, vielfach politisch motivierte Investitionen der Volksrepublik China und Südkoreas. Diese beiden benachbarten Staaten stellen derzeit mit ihren gemeinsamen Investitionen und Hilfslieferungen die für das Überleben des Pyöngyanger Regimes wichtigsten externen Stützen dar, ohne die eine weitere Existenz des post-totalitären Nordkoreas zumindest fraglich wäre. Zweifellos besitzen sie jedoch in wirtschaftlicher Hinsicht das größte Potential für einen effektiven externen Druck.

Die nordkoreanische Führung versucht vor diesem Hintergrund, zusätzliche internationale Hilfen, Kapital und Know-how einzuwerben, den Faktor Arbeit mittels Massenmobilisierung insbesondere in der Landwirtschaft weiter auszubeuten und den Binnenmarkt vorsichtig zu liberalisieren. Die letztgenannte Strategie erreichte ihren bisherigen Höhepunkt im Juli 2002, als freie Bauernmärkte legalisiert, die staatliche Zuweisung von Lebensmitteln, Wohnraum etc. beendet und Staatsbetriebe verpflichtet wurden, künftig auf eigenes Risiko zu wirtschaften. Weil ausländische Direktinvestitionen aber weiterhin ausblieben, konnte die binnenwirtschaftliche Wertschöpfung nicht Schritt halten, und es kam zu Hyperinflation. Gleichzeitig blieb das tatsächliche Ausmaß der erwähnten Reformen bei Beobachtern umstritten.<sup>97</sup>

Das oftmals zitierte vietnamesische oder chinesische Vorbild – d.h. die Beibehaltung politischer Kontrolle bei gleichzeitiger gradueller Liberalisierung der Märkte – kann dabei schlechterdings nicht als Referenz für eine wirtschaftspolitische Entwicklungsstrategie Nordkoreas dienen.<sup>98</sup> Dessen Wirtschaftsstruktur mit dem bereits hohen Anteil an Beschäftigten im sekundären und tertiären Sektor ähnelt nicht dem agrarisch geprägten China oder Vietnam 1979 bzw. 1989.<sup>99</sup> Eine Entbürokratisierung in der Landwirtschaft erlaubte

---

93 CVID: complete, verifiable, irreversible dismantling

94 Vgl. Marcus Noland, *Famine and Reform in North Korea*, Washington, DC: Institute for International Economics, 2003. Noland zeigt insbesondere die katastrophalen Fehler der nordkoreanischen Führung auf und kommt zu dem Schluss, dass die Hungersnot zurückzuführen sei auf zwei Generationen von ökonomischem Missmanagement und somit zu großen Teilen selbst verschuldet sei.

95 Vgl. *Comparison of National Indexes between South and North Korea* (Seoul: Ministry of Unification, 2006; <http://www.unikorea.kr>, abgerufen am 13.6.23006).

96 Vgl. Marcus Noland, *Korea after Kim Jong-il*, Washington, DC: Institute for International Economics, 2004, S. 22.

97 Vgl. z.B. Rüdiger Frank, „Economic Reforms in North Korea (1998-2004): Systemic Restrictions, Quantitative Analysis, Ideological Background“, in: *Journal of the Asia-Pacific Economy*, 10(2005) 3, S. 278-311.

98 Interessant ist dabei aber, dass die Reformen in China und Vietnam von noch funktionierenden Systemen ausgingen. Vgl. hierfür: Rüdiger Frank, *Economic and Ideological Transition in North Korea: Universal principles and specific features*, Seoul: Korea National Strategy Institute; <[http://knsi.org/knsi/admin/work/works/eng\\_iss7\\_fr\\_050518.pdf](http://knsi.org/knsi/admin/work/works/eng_iss7_fr_050518.pdf)>

99 Nordkoreas Verteilung des Faktors Arbeit teilt sich heute etwa gleichmäßig zu jeweils einem Drittel auf alle drei Sektoren auf, China besaß hingegen 1979 ebenso wie Vietnam 1989 einen Bevölkerungsanteil von 71%, der in der Landwirtschaft tätig war. Vgl. Noland, 2003, S.27. [wie FN 94]

in diesen Ländern bereits in kurzer Frist hohe Produktivitätsgewinne, die dazu führten, dass es wenig „Verlierer“ der Wirtschaftstransformation im absoluten Sinne gab.<sup>100</sup> Im nordkoreanischen Fall ist der hohe Anteil an Beschäftigten im Primärsektor nicht gegeben, was eine der robusten erklärenden Variablen für den erfolgreichen Übergang von plan- zu marktwirtschaftlichen Strukturen darstellt. Damit nimmt die Zahl von „Transformationsverlierern“ erheblich zu. Da dies konsequenter Weise zu erheblichen sozialen Protesten führen müsste, ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Kim-Regime bewusst dieses Stabilitätsrisiko eingeht, sehr gering. Es würde der Funktionslogik des Pyöngyanger Regimes widersprechen.<sup>101</sup>

Andererseits stützen sich Südkoreas Erwartungen auf Entspannung und Vertrauensbildung wesentlich auf ein solches Szenario der wirtschaftlichen Liberalisierung. Die Tatsache, dass das Kim Chung-il-Regime trotz massiver wirtschaftlicher Probleme seit 1994 mit einer Kombination aus Kontrolle der Gesellschaft, nuklearer Drohung nach außen, Einwerbung internationaler Hilfen und der „Geiselnahme“ der eigenen, zu großen Teilen hungernden Bevölkerung überlebt und die übrigen Teilnehmer an den Sechsparteiengesprächen erfolgreich in zwei Lager gespalten hat, ist ein Indiz für die inhärenten Probleme dieses Ansatzes.

### 3.3 Außenpolitisches Setting

Die südkoreanische Entspannungspolitik gegenüber Nordkorea muss neben den innenpolitischen Determinanten ebenso im regionalen und internationalen Kontext gesehen werden. Das Verhalten der benachbarten und einflussreichen Staaten, die ihre eigenen Interessen in der Region verfolgen, ist von zentraler Bedeutung für die Zukunft der innerkoreanischen Annäherung. Dabei sind die ursprünglich klaren Konstellationen zwischen der US-südkoreanischen Allianz und Nordkorea, das wechselseitig von China und der Sowjetunion unterstützt wurde, komplexer geworden. Die derzeit in Beijing stattfindenden Sechsergespräche können dabei als Spiegelbild der jeweiligen nationalen Interessen gesehen werden.

Die USA und China besitzen heute ein gemeinsames Grundsatzinteresse an einer Bewahrung des koreanischen Status quo. Die Halbinsel fungiert derzeit noch als geostrategischer „Puffer“. Dieses Interesse reflektiert dabei ihre Furcht vor einem potentiellen Nebenkriegsschauplatz, der eine unmittelbare Konfrontation zwischen der Supermacht und der „aufsteigenden“ Macht nach sich ziehen würde.<sup>102</sup> Die Gemeinsamkeit ist allerdings instabil, weil Washington unter Hinweis auf das nordkoreanische Restrisiko seine regionale Militärpräsenz ausbaut (durch Stärkung der Allianz mit Japan und den Aufbau eines nordostasiatischen Raketenschirms) und seine regionale Führungsrolle zu stabilisieren versucht (durch ad-hoc-Koalitionen wie die Proliferation Security Initiative<sup>103</sup> oder die beabsichtigte Umorientierung und Vernetzung der Allianzen mit Südkorea, Australien und Dritten vor dem Hintergrund von Nordostasien-Szenarien).

Dabei sind weder die Bewahrung des koreanischen Status quo noch das Taktieren mit Koreakriegs-Szenarien mit der außen- und koreapolitischen Ratio der südkoreanischen Regierungen seit 1998 vereinbar. Diese zielt laut Präsident Roh Moo-hyun auf die Vermeidung von Konflikten auf der Koreanischen Halbinsel und in ganz Nordostasien, sowie die Etablierung einer gesamt-koreanischen und gesamtregionalen Friedens- und Wohlstandsordnung.<sup>104</sup> Seoul will anders als das Königreich Korea zu Beginn des 20. Jahrhunderts oder die Republik während des Kalten Krieges nicht mehr zum Spielball auswärtiger Mächte und der internationalen Großwetterlage werden.

Auf der regionalen Ebene hat die Volksrepublik China Seouls Nordpolitik rhetorisch unterstützt und sich

---

100 Damit soll nicht gesagt werden, dass es keine „Verlierer“ der Transformationen in der VR China oder in Vietnam gab. Besonders die VR China muss mit den sozialen Problemen kämpfen, die jedoch aus den großen relativen Einkommensunterschieden resultieren.

101 Vgl. für eine detailliertere Analyse Noland (2004), S.43-56 [wie FN 96]

102 Vgl. David Shambaugh, „China and the Korean Peninsula: Playing for the Long-Term“, in: *The Washington Quarterly*, 26(2003) 2, S.45.

103 Vgl. Mark J. Valencia, „The Proliferation Security Initiative in Perspective“, in: *Nautilus Policy Forum Online*, 25.05.2006; <<http://www.nautilus.org/fora/security/0641Valencia.html>>.

104 Vgl. „Seoul Seeks ‚Balanced Pragmatic‘ Diplomacy“, in: *The Korea Times*, 30.03.2005; <<http://www.koreatimes.co.kr>>.

ähnlich wie Südkorea (und Russland) bis zum Atomwaffentest im Oktober 2006 gegen Sanktionen ausgesprochen; chinesischer Druck auf die DVRK hat sich allerdings, soweit erkennbar, trotz der Unterstützung der UN-Sanktionen Ende 2006 auf die Forderung nach einer Rückkehr an den Sechsparteientisch und den Verzicht auf Provokationen beschränkt. Wenn Peking darüber hinaus in Pyöngyang das eigene Modell der wirtschaftlichen Öffnung bei anhaltender politischer Abschottung propagierte und diese Kampagne zunehmend durch Investitionen chinesischer Firmen in Nordkorea unterstützte, dann eher zur Stärkung als zur Schwächung des Kim Chung-il-Regimes und tendenziell auf Kosten des südkoreanischen Einflusses.

Man kann das von China präferierte Resultat einer innerkoreanischen Annäherung als „status quo plus“<sup>105</sup> charakterisieren. Auf der einen Seite ist man bemüht, die aufkommenden Spannungen zu mildern und gute nachbarschaftliche Beziehungen zu beiden Koreas zu pflegen, wobei damit aber auf der anderen Seite klar gemacht wird, dass man einer Wiedervereinigung, die wahrscheinlich unter südkoreanischen Vorzeichen stattfinden wird, eher ablehnend gegenübersteht. Ein sich durch vergrößertes Handelsvolumen und innere Reformen wirtschaftlich verbesserndes Nordkorea, das von China abhinge und stabil wäre, wäre die Idealvorstellung Beijings. China würde gegen eine zu schnelle und zu erfolgreiche Rapprochement-Politik der beiden Koreas, die in eine Wiedervereinigung münden würde, opponieren.

Noch viel deutlicher als im Verhältnis zu China haben sich Widersprüche der südkoreanischen Strategie in den Beziehungen zum amerikanischen Alliierten ausgedrückt. Roh Moo-hyun hatte sich dabei noch kurz nach seinem Wahlsieg und Nordkoreas Kündigung des Atomwaffensperrvertrags im Januar 2003 gegen Sanktionen und für einen zweiten innerkoreanischen Gipfel ausgesprochen.<sup>106</sup> Dieses Angebot wurde sogar im Oktober 2005 erneuert, als die Sechs-Parteien-Verhandlungen auf eine Sackgasse zusteuerten und der Präsident erheblich an Popularität eingebüßt hatte. Sein Vereinigungsminister dementierte wenig später Pläne für einen solchen Gipfel oder eine Verfassungsänderung zur Förderung der Wiedervereinigung,<sup>107</sup> und das Thema verschwand nach den nordkoreanischen Raketentests vom Juli 2006 zunächst von der Tagesordnung. Rohs antiamerikanische und tendenziell pro-nordkoreanische Äußerungen an die Adresse des heimischen Publikums<sup>108</sup> standen in jeweils deutlichem Kontrast zu nach Treffen mit seinem amerikanischen Kollegen abgegebenen Erklärungen. Besonders deutlich wurden die Rückzieher in der Allianzpolitik: Der südkoreanische Präsident sprach im März 2005 einerseits davon, sich ein Veto auf amerikanische Militäreinsätze in der weiteren Region von südkoreanischem Boden aus vorzubehalten.<sup>109</sup> Andererseits stimmte er der von der Bush-Regierung verlangten „strategischen Flexibilität“ aber im Januar 2006 grundsätzlich zu, obwohl Washington im Gegenzug nur „Respekt für die Position der Republik Korea“ bekundet hatte, „dass diese nicht gegen den Willen des koreanischen Volkes in einen regionalen Konflikt in Nordostasien involviert wird“.<sup>110</sup> Gleichzeitig kam es in Südkorea zu einer Kontroverse über die von Roh Moo-hyun ursprünglich für 2012 angestrebte Übernahme des Kriegskommandos über die eigenen Truppen. Während die konservative Opposition diesen Termin für verfrüht hielt, schlug das Pentagon eine Vorziehung auf 2009 vor und setzte Seoul damit unter zusätzlichen Druck, seine Streitkräfte materiell und organisatorisch auf diese Aufgabe vorzubereiten.<sup>111</sup> Während die amerikanisch-japanische Allianz zum

---

105 Vgl. Andrew Scobell, „China and Inter-Korean Relations: Beijing as Balancer“, in: Samuel S. Kim (Hg.), *Inter-Korean Relations: Problems and Prospects*, New York, NY.: Palgrave, 2004, S.90.

106 Vgl. „Inter-Korean Ties Develop Despite Nuclear Dispute“, in: *People's Daily Online*, 26.1.2003; <<http://english.peopledaily.com.cn/>>.

107 Vgl. „South Korea in Favour of Phased Unification“, in: *BBC News*, 26.10.2005; <<http://news.bbc.co.uk>>.

108 So erklärte der Präsident nach den nordkoreanischen Raketentests vom Juli 2006, diese hätten weder die Republik Korea noch ein anderes Land bedroht, vgl. „On the Seventh Day, Roh Finally Speaks about Missile Crisis“, in: *Joongang Ilbo*, 12.7.2006; <http://joongangdaily.joins.com/>.

109 Vgl. „South Korean President Rejects Regional Expansion of US Military Role“, in: *BBC News*, 09.03.2005.

110 Vgl. „Korea, US Set Strategic Agenda“, in: *The Korea Times*, 20.01.2006; <<http://www.koreatimes.co.kr>>

111 Vgl. Carin Zissis, *The Fragile US-South Korea Alliance*, Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 14.9.2006. Das Pentagon will seine in Südkorea stationierten Truppen nach dem 2004 erfolgten Abzug von 4000 Mann zum Einsatz im Irak von derzeit noch ca. 30 000 auf 25 000 im Jahr 2008 reduzieren. Gleichzeitig ist die Stärkung der amerikanischen

Dreh- und Angelpunkt der asiatisch-pazifischen Militärstrategie ausgebaut wurde, hat man eine Erweiterung des Auftrages der USA-RK-Allianz bislang verpasst.<sup>112</sup>

Die Änderungen der Bush-Regierung zu Südkoreas Entspannungspolitik klingen in ihrer Gesamtheit hohl, seit der amerikanische Präsident Nordkorea persönlich im März 2001 als „nicht vertrauenswürdig“ bezeichnete<sup>113</sup> und damit Kim Dae-chung gleich bei dessen Antrittsbesuch in den Rücken fiel. Die USA stehen seitdem der zunehmenden innerkoreanischen Annäherung zurückhaltend gegenüber.<sup>114</sup> Sie bemängeln am südkoreanischen Vorgehen, dass deren unkonditionierten Hilfslieferungen die Anstrengungen zur Beendigung der Atomkrise unterminieren würden.<sup>115</sup> Dadurch findet sich Südkorea in einem offensichtlichen Dilemma wieder.<sup>116</sup> Der kompromisslosen Haltung Washingtons steht das Kim Chong-il-Regime gegenüber, das seine Nuklearambitionen nicht verhehlt und sich nicht reformbereit zeigt. Dennoch ist man auf Seiten Südkoreas nicht willens, die durch die Engagement-Politik mühsam erarbeiteten Kanäle zum Norden für eine Verbesserung der Beziehungen zu den USA zu opfern.

Nach Nordkoreas Kernwaffentest vom 9. Oktober 2006 war das amerikanische Interesse an den Sechsparteiengesprächen zunächst rückläufig gewesen und die USA hatten bereits ein mögliches Alternativforum unter Ausschluss der DVRK initiiert. Zu Beginn des Jahres 2007 schienen drei weitere Verläufe möglich: Zum einen ein Zusammenbruch der Sechs-Parteien-Gespräche mit weiteren Raketen- und Atomwaffentests, zum anderen ein Muddling-through-Szenario, in dem Nordkorea zwar auf weitere Provokationen verzichtet, aber dennoch mehr waffenfähiges Plutonium produziert und schließlich ein (beschränkter) Fortschritt im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche.<sup>117</sup> Dass letzteres realisiert werden konnte, ging auf amerikanischer Seite zum einen auf die Realisierung der sich nach dem Atomwaffentest veränderten nordostasiatischen Sicherheitsarchitektur zurück. Zudem wuchs aufgrund der wechselnden innenpolitischen Mehrheiten im amerikanischen Kongress der Druck für weitere Entspannungsbemühungen der Regierung.<sup>118</sup> Auf nordkoreanischer Seite zeigte man sich im Gegenzug überraschenderweise bereit, das Nuklearprogramm einzufrieren und hat dies Ende September 2007 nochmals bekräftigt. Pyöngyang ist jetzt bereit, die umstrittenen Anlagen von Yongbyon sogar untauglich zu machen. Inwieweit dieser Weg weiter gegangen werden kann, ist derzeit noch offen. Die Tatsache, dass nach dem Atomtest die Sechs-Parteien-Gespräche nicht zusammengebrochen sind, scheint jedoch das Diktum von Downs Ende der 1990er Jahre zu bewahrheiten, nach dem Nordkorea nicht Verhandlungen führt, um zu Übereinkünften zu kommen, sondern um Konzessionen der Verhandlungspartner herauszupressen.<sup>119</sup> Ein Ende des Verhandlungsprozesses wäre somit ebenfalls nicht im Interesse Nordkoreas.

Vor dem Hintergrund des beim Februarabkommens 2007 erzielten Durchbruchs wäre das realistische,

---

Luftwaffenpräsenz in Korea auf Kosten von Bodentruppen vorgesehen. Vgl. Donga Ilbo, 27.9.2006, zitiert in: Napsnet Daily Report, 27.9.2006.

112 Vgl. Samuel S. Kim, „Inter Korean Relations in Northeast Asian Geopolitics“, in: Charles K. Armstrong et al. (Hg.), Korea at the Center. Dynamics of Regionalism in Northeast Asia, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2006, S.178-179.

113 Vgl. „Bush Remains Sceptical about Kim Jong Il“, in: The Korea Times, 8.3.2001; <http://www.koreatimes.co.kr>.

114 Die Bush-Regierung nahm Abstand von der Herangehensweise ihrer Vorgängerregierung. Während Bill Clintons Außenministerin Albright dem nordkoreanischen Führer Kim Chong-il noch einen offiziellen Besuch abstattete und Clinton selbst am Ende seiner Amtszeit eine Reise nach Pyöngyang ins Auge fasste, der jedoch am Widerstand des republikanisch dominierten US-Kongresses scheiterte, war nun ein solcher diplomatischer Akt in weite Ferne gerückt. Man sprach von einer ABC (Anything-But-Clinton)-Strategie.

115 Vgl. Selig S. Harrison, „South Korea-U.S. Alliance under the Roh Government“, in: Nautilus Policy Forum Online, 11.04.2006; <<http://www.nautilus.org/fora/security/0628Harrison.html>>

116 Gilbert Rozman, „Regionalism in Northeast Asia: Korea's Return to Center Stage“, in: Charles K. Armstrong et al. (Hg.), Korea at the Center. Dynamics of Regionalism in Northeast Asia, Armonk, NY: Sharpe, S.160-161.

117 Vgl. Joel S. Wit, „Enhancing U.S. Engagement with North Korea“, in: The Washington Quarterly, 30(2007), Nr.2, S.54-56.

118 Vgl. Oberdorfer, 2007 [wie FN 26]

119 „North Korea enters into negotiations for its own reasons. It does not generally participate in negotiations because it seeks an agreement. Its objective is to gain concessions“ (Chuck Downs, Over the line. North Korea's Negotiating Strategy, Washington, DC: AEI Press, 1999, S.10)

bestmögliche Ergebnis eine Rückkehr zum Status quo ante, d.h. vor 2002, jedoch mit dem Unterschied, in Zukunft dennoch mit einem Nordkorea konfrontiert zu sein, das einen erfolgreichen Atomwaffentest vorzuweisen hat. Bei all diesen Bemühungen genießt die Frage der Denuklearisierung und der Non-Proliferation für die USA Priorität und eine innerkoreanische Annäherung kann dabei lediglich als eine nicht einmal unbedingt intendierte Begleiterscheinung betrachtet werden.

Die Nordkoreapolitik der südkoreanischen Regierung, die trotz des jüngsten Kurswechsels der Bush-Regierung im Februar 2007 dem Ansatz der USA konzeptionell widerspricht, wird zukünftig auf der anderen Seite der Lackmустest für eine sich von den USA emanzipierende Außenpolitik Südkoreas sein. Inwiefern dies gelingen wird, muss offen bleiben. Der derzeitige Spagat zwischen innerkoreanischer, relativ unkonditionierter Annäherung und der Aufrechterhaltung der traditionell sehr guten Beziehungen zu Washington ist nicht mehr lange durchzuhalten, gleichwohl die Präsidentschaftswahlen in Südkorea und in den USA 2007 und 2008 neue Konstellationen hervorbringen kann.

#### **4. Wandel durch Annäherung auf der koreanischen Halbinsel?**

Kim Dae-chungs Versuch, Nordkorea mittels wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kontakte zur sukzessiven Öffnung und Vertrauensbildung zu bewegen, sind weitgehend erfolglos geblieben, weil Pyöngyang sich weder innen- noch außenpolitisch genötigt sah, die erhofften Gegenleistungen zu erbringen. Gleichzeitig war der Enthusiasmus für Kims „Sonnenscheinpolitik“ in Südkorea selbst schon kurz nach dem Gipfel von 2000 wieder rückläufig. Sein Nachfolger Roh Moo-hyun hat sich zu einer größeren Reziprozität bekannt, ein Vorhaben, das seinerseits an Seouls mangelnden Instrumenten scheiterte. Die wenigen Fälle, in denen Pyöngyang Bereitschaft signalisierte, den Süden in seinem Atomkonflikt mit den USA als Vermittler ernst zu nehmen, sind folgenlos geblieben. Demgegenüber beschränkt sich die innerkoreanische Sicherheitspolitik auf die Vermeidung von Zwischenfällen im Gelben Meer.

Lediglich auf dem Gebiet der von Staatsseite geförderten wirtschaftlichen Kooperation kam es seit 1998 zu einer beträchtlichen Zunahme des Handelsvolumens. Die gemeinsam mit der DVRK betriebene Wirtschaftszone in Kaesong kann Vorbildcharakter für ähnliche Projekte haben und gibt nach den weitgehend erfolglosen früheren Anläufen Anlass zur Hoffnung. So scheint der Aufbau eines gemeinsamen Schiffbaukomplexes in Anbyun und Nanpo, der auf dem zweiten Gipfeltreffen vereinbart wurde, dem Beispiel Kaesong zu folgen. Die nordkoreabezogenen Ausgaben Südkoreas sind seit 1998 in starkem Maße angestiegen und werden, wenn man die Verhandlungsergebnisse des zweiten innerkoreanischen Gipfels zu Grunde legt, weiter ansteigen. Auch die humanitären Hilfen haben sich seit 1998 vervielfacht. Dass dabei das eigens formulierte sicherheitspolitische Reziprozitätsprinzip, nach dem vor allem eine nukleare Drohhäube seitens Nordkorea nicht zu tolerieren sei, sogar nach dem nordkoreanischen Atomtest durch anhaltende Hilfslieferungen selbst unterminiert und einem „pragmatischeren“ Ansatz geopfert wurde, hat den inhärenten Mangel der südkoreanischen Annäherungspolitik evident werden lassen. Es fehlt an klaren Kriterien zur Bewertung der Entspannungspolitik und es fehlt vor allem an Instrumenten gegenüber einem Nordkorea, das sich wenig reformbereit zeigt und Vereinbarungen nicht einhält. Die südkoreanische Annäherungspolitik kann Nordkorea in einem solchen Fall devianten Verhaltens nicht unter Druck setzen.

Von einem Wandel durch Annäherung auf der koreanischen Halbinsel kann aus heutiger Sicht (vorerst) nicht gesprochen werden. Nordkoreas politischer Reformwille ist trotz der Wirtschaftsreformen von 2002 aus Gründen der innenpolitischen Stabilisierung eng begrenzt. Südkoreas Erwartungen auf Entspannung stützen sich jedoch wesentlich auf eine solche wirtschaftliche Liberalisierung nach chinesischem Vorbild. Dies ist jedoch angesichts der nordkoreanischen Wirtschaftsstruktur und des destabilisierenden Momentums, das eine solche Öffnung mit sich brächte, derzeit nur schwer erkennbar und widerspräche überdies der *raison, d'état* der DVRK. Die intensiviertere wirtschaftliche Kooperation zwischen den beiden

Koreas und das politisch motivierte Festhalten an Hilfslieferungen trotz nordkoreanischer Provokationen hat negative Folgen mit sich gebracht, indem sie nicht unwesentlich zur Überlebensstrategie des Pyöngyanger Regimes beigetragen haben. Die DVRK sieht sich solange nicht zu einer wirtschaftlichen Öffnung *à la chinoise* genötigt, als ausländische Gelder weiter fließen und die Volksrepublik China ähnlich wie Südkorea davor zurückscheut, ihre Hilfen als Druckmittel zu nutzen. Gleichzeitig hat China seine Investitionstätigkeit in Nordkorea seit 2003 so deutlich verstärkt, dass Seoul hier relativ an Einfluss verliert.

Seit Pyöngyangs Kernwaffentest vom Oktober 2006 und der Verabschiedung von Sicherheitsratsresolution 1718 hat sich Seouls durch die Atomkontroverse ohnehin stark eingeschränkte koreapolitische Manövriermarge weiter verringert. Ähnliches gilt auch für Moskau und Tokio, so dass die Koreafrage zunächst wieder an Washington, Peking und Pyöngyang zurück überwiesen wurde, das heißt, an die Signatarstaaten des Waffenstillstandsabkommens vom 27. Juli 1953. China und die USA präferieren jedoch einen Status-quo-Ansatz und sehen eine innerkoreanische Annäherung eher als Begleitphänomen an, dem keine Priorität eingeräumt wird. Gerade im Verhältnis zum traditionellen Bündnispartner USA werden die strategischen Widersprüche evident. Der graduell-evolutive Ansatz der Kim- und Roh-Regierungen steht der härteren Gangart der Bush-Regierung konzeptionell gegenüber, was auf beiden Seiten zu zunehmenden Irritationen geführt hat. Der Lackmустest für eine angestrebte außenpolitische Emanzipierung Südkoreas von den USA wird dabei die Nordkoreapolitik und die Lösung des Nuklearkonflikt darstellen. Gleichwohl muss sich Südkorea der Unterstützung der USA und auch Chinas versichern, da ein innerkoreanischer Alleingang für eine nachhaltige Entspannung auf der koreanischen Halbinsel sich als eher kontraproduktiv herausstellen würde.

Die Grundsätze der „Sonnenscheinpolitik“ sind das Herzstück der Programmatik der liberalen Regierungspartei Uri und haben dieser und bzw. ihrer Vorgängerorganisation in einer ansonsten fluktuierenden Parteienlandschaft zweimal zur Macht verholfen. Auch ist die Notwendigkeit zu einem Dialog mit dem Norden trotz Testschock anscheinend zumindest in den jüngeren Wählerschichten so tief verankert, dass eine Rückkehr zum Antikommunismus der 1980er Jahre einfach nicht mehr vorstellbar ist. Dieser Perspektiven- und Mentalitätswechsel dahingehend, Nordkorea nicht mehr als Bedrohung sondern als Partner wahrzunehmen, ist wahrscheinlich der nachhaltigste Beitrag der innerkoreanischen Annäherungspolitik, der sich auch oppositionelle Präsidentschaftskandidaten im Grundsatz nicht verschließen können.<sup>120</sup> Über die Frage der Ausgestaltung der Engagement-Politik gegenüber Nordkorea muss jedoch neu nachgedacht werden.

---

120 Es existiert ein breiter gesellschaftlicher Konsens in der südkoreanischen Bevölkerung, dass es eine Notwendigkeit für eine Engagement-Politik gegenüber Nordkorea gebe. Auch der jüngst zum aussichtsreichen Präsidentschaftskandidaten der oppositionellen Grand National Party gewählte Lee Myung-bak hat angekündigt, Wirtschaftsaufbauhilfe für Nordkorea zu leisten, vgl. Scott Bruce/ Timothy Savage, „Ain't no sunshine when he's gone? The Future of Engagement after the ROK Presidential Election“, in: Nautilus Policy Forum Online, 26.07.2007; <<http://www.nautilus.org/fora/security/07055SavageBruce.html>>

## Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CVID	Complete, Verifiable, Irreversible Dismantling
DVRK	Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea)
EMZ	Entmilitarisierte Zone
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
KEDO	Korea Peninsula Energy Development Organisation
NLL	Northern Limit Line
PSI	Proliferation Security Initiative
RK	Republik Korea (Südkorea)
UN	United Nations
USA	United States of America