

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hanns Günther Hilpert

Nordkorea vor dem ökonomischen Zusammenbruch?

S 14
April 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einleitung: Das Sicherheitsrisiko Nordkorea 7

Überlebensstrategien des nordkoreanischen Stalinismus 11

Totalitäres Machtsystem 11

Staatliches Informationsmonopol und massive Propaganda 12

Militärische Bedrohung nach außen 13

Diplomatie der Bedrohung und Erpressung 14

Nordkoreas Wirtschaft: Katastrophale Lage – Noch schlechtere Aussichten 17

Bittere Niederlage im Wettkampf der Systeme 17

Die große Hungersnot 20

Das Flüchtlingsproblem 22

Schwer überwindbare politische Reformbarrieren 23

Ungünstige Perspektiven für eine graduelle Reformstrategie 24

Zögerliche binnenwirtschaftliche Reformen 25

Außenwirtschaftsbeziehungen unter Quarantänebedingungen 25

Nordkoreas Handels- und Leistungsbilanz 26

Direktinvestitionen in Nordkorea 28

Innerkoreanische Wirtschaftsbeziehungen:

Annäherung durch Handel? 29

Nordkoreas Beziehungen zu seinen

wichtigsten Partnerländern 29

Preis- und Strukturreformen ohne Konzept:

Der Anfang vom Ende? 32

Entwicklungsszenarien 35

Ökonomische Stagnation –

Außenpolitische Konfrontation 35

Erfolgreiche wirtschaftliche Reformen und politische Stabilisierung 36

Zusammenbruch und Wiedervereinigung mit dem Süden 36

Schlußfolgerungen 38

Abkürzungen 38

Nordkorea vor dem ökonomischen Zusammenbruch?

Fünfundzwanzig Jahre nach dem Ende des Koreakrieges steht das außenpolitisch isolierte Nordkorea auch wirtschaftlich vor einem Scherbenhaufen. Industrie und Infrastruktur des Landes sind verfallen. Das Pro-Kopf-Einkommen ist eines der niedrigsten in ganz Asien. Seit Anfang der 90er Jahre ist das Land nicht mehr in der Lage, die eigene Bevölkerung zu ernähren, und zwischen 1995 und 1999 ist vermutlich jeder zehnte Nordkoreaner an den Folgen der Hungersnot gestorben. Dem ökonomischen Zusammenbruch ist aber kein politischer Zusammenbruch gefolgt. Vielmehr ist es dem Regime gelungen, durch eine strategische Schwerpunktsetzung auf das Militär, gestützt auf einen effektiven Sicherheits- und Propagandaapparat und dank humanitärer und wirtschaftlicher Hilfsleistungen des Auslandes die prekäre und zugleich dramatische Situation bis heute zu überstehen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der ökonomischen und politischen Überlebensfähigkeit des nordkoreanischen Systems angesichts der jüngsten Ereignisse, die auf gravierende innere Probleme hinweisen:

- ▶ der Wiederaufnahme der nuklearen Erpressungsversuche gegenüber den USA;
- ▶ der vorangegangenen diplomatischen Offensiven gegenüber seinen unmittelbaren Nachbarn (Rußland, Japan, Südkorea);
- ▶ der Flüchtlingsströme nach China;
- ▶ der dauerhaften Abhängigkeit von externen Hilfslieferungen und der aktuellen Zuspitzung der Krise in der Nahrungsmittelversorgung;
- ▶ der systemwidrigen Preis- und Strukturreformen im Juli 2002, die die allgemeine ökonomische Situation eher verschärft haben dürften.

Sollten die jüngsten nuklearen Erpressungsversuche Pjöngjangs auch das Resultat der desaströsen Situation in Nordkoreas Binnenwirtschaft sein, ergäben sich weitreichende Konsequenzen für die weiteren Verhandlungen mit den USA und für die aktuelle Einschätzung der Situation. Ziel der Untersuchung ist es deshalb, die Innenverhältnisse dieses von Außeninflüssen weitgehend abgeschirmten und ausländischen Beobachtern so ungern Einblick gewährenden Landes etwas näher zu beleuchten.

Welche Schlußfolgerungen ergeben sich für die internationale Politik und Sicherheitspolitik? Sie müßte in bezug auf Nordkorea zwei – zuweilen widersprüchliche – Ziele verfolgen. Erstens sind die von Nordkorea ausgehenden Risiken für die regionale und internationale Sicherheit wirksam zu begrenzen, das heißt, es ist der Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen »made in North Korea« und dem Risiko einer kriegerischen Eskalation auf der koreanischen Halbinsel wirksam zu begegnen. Zweitens ist das Leid der nordkoreanischen Menschen, die Hunger, Not und systematischer Unterdrückung durch ein totalitäres Regime ausgesetzt sind, durch humanitäre Hilfen zu mindern. Aus diesen beiden Zielen leiten sich folgende Empfehlungen an die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik ab:

- ▶ Nordkoreas Nuklearrüstung ist nicht, wie Pjöngjang unterstellt, ein bilaterales Problem zwischen der DVRK und der USA, sondern ein ernstes Problem der internationalen Sicherheit. Deshalb sollte erstens die Position der USA gegenüber Nordkorea bedingungslos unterstützt werden, und zweitens sollte auch eine Multilateralisierung der Nuklearkrise in den Vereinten Nationen und der Korean Energy Development Organization (KEDO) erwogen werden. So wäre über eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen die Haltung der Weltgemeinschaft klar dokumentiert. Die KEDO, in der die EU neben den USA, Südkorea und Japan exekutives Vollmitglied ist, sollte zum nordkoreanischen Nuklearprogramm Stellung nehmen und damit die gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessen hervorheben.
- ▶ Das deutsche und europäische Interesse an Non-Proliferation sowie an Frieden und Stabilität in Nordostasien erfordert die Bereitschaft zur Übernahme von Finanzierungslasten. Sollte es zu einer neuen nordkoreanisch-amerikanischen Vereinbarung kommen, müßte sich die EU an den zwangsläufig entstehenden Lasten finanziell beteiligen. Dann sollte sie aber auch auf die inhaltliche Ausgestaltung der Hilfslieferungen Einfluß nehmen. Statt einer Lieferung von hochmodernen Leichtwasserreaktoren – wie im Rahmenabkommen von 1994 vorgesehen – wäre es angesichts der desolaten Situation in Nordkorea adäquater, die Überlandleitungen zu erneuern und Heizkraftwerke zu errichten. Eine andere Möglichkeit wäre der Bau einer Erdgaspipeline von Sibirien nach Nordkorea, mit potentieller Weiterführung nach Süden. In diesem Fall müßte Rußland der KEDO beitreten.

Mit beiden genannten Alternativen ließen sich die Energieprobleme Nordkoreas besser bewältigen.

- ▶ Andererseits sollten Deutschland und Europa Pjöngjang auch signalisieren, daß sie nicht bereit sind, einen dauerhaften Bruch des Nichtverbreitungsvertrages (durch ein Mitgliedsland) zu tolerieren. Die Einstellung der (nicht-humanitären) Entwicklungshilfe der EU, eventuell sogar der Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch die Mitgliedsländer, wären mögliche Sanktionsinstrumente.
- ▶ Im europäischen Interesse liegt nicht nur die Minderung der von Nordkorea ausgehenden sicherheitspolitischen Gefahr, sondern auch die Wiederaufnahme bzw. die Fortsetzung des ökonomischen Transformationsprozesses sowie eine verstärkte Integration der nordkoreanischen Wirtschaft in die regionale und internationale Arbeitsteilung. Hier können Europa und Deutschland ökonomische Anreize geben, etwa durch bilaterale Entwicklungshilfe zum Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen und im Ausbildungsbereich oder durch Unterstützung der innerkoreanischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Wirtschaftliche Hilfe müßte allerdings an sicherheitspolitische Bedingungen geknüpft werden.
- ▶ Die EU hat mit der DVRK einen bilateralen Dialog über Menschenrechte vereinbart. Dieser Dialog sollte aktiv und öffentlichkeitswirksam geführt werden. Pjöngjang ist an seine aus dem UN-Beitritt resultierenden Verpflichtungen aus der Menschenrechtskonvention der UN zu erinnern.
- ▶ Deutsche und europäische Außenpolitik sollte darauf hinwirken, daß nordkoreanische Flüchtlinge in China und Rußland Anerkennung und Schutz gemäß UN-Flüchtlingskonvention erhalten. Die staatliche Unterdrückung und zwangsweise Abschiebung der nordkoreanischen Flüchtlinge aus China sollte international zum Thema gemacht werden. Andererseits sollten der chinesischen Regierung Finanzierungshilfen zur Bewältigung der Lasten des Flüchtlingsproblems in Aussicht gestellt werden. Ein wirksames Druckmittel gegenüber China wäre die Intervention des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen. Nach einem Abkommen zwischen China und dem UNHCR vom 1. Dezember 1995 haben die UNHCR-Mitarbeiter das Recht auf ungehinderten Zugang zu Flüchtlingen auf dem Territorium Chinas, und in einem Streitfall müßte sich China einem bindenden Schlichtungsverfahren unterwerfen.

Einleitung: Das Sicherheitsrisiko Nordkorea

Von der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) geht unmittelbar ein dreifaches Sicherheitsrisiko aus:

- ▶ Auf nationaler Ebene bedrohen der stalinistische Unterdrückungsapparat und die krude staatssozialistische Wirtschaftspolitik das nackte Überleben eines beträchtlichen Teils der Bewohner des Landes.
- ▶ Auf regionaler Ebene sind die Sicherheit und die Stabilität Nordostasiens bedroht von Nordkoreas militärischen Offensivkapazitäten (Artillerie, Kurz- und Mittelstreckenraketen).
- ▶ Auf internationaler Ebene bildet die Verfügungsgewalt Nordkoreas über eine unbekannte Menge von atomwaffenfähigem Material, über Kurz- und Mittelstreckenraketen sowie über biologische und chemische Waffen ein schwerwiegendes Proliferationsproblem.

Offenkundig als zentrales Sicherheitsrisiko für die internationale Politik steht das nukleare Rüstungsprogramm Nordkoreas im Brennpunkt des Interesses. Wie am 16. Oktober 2002 über Presseberichte bekannt wurde, hatte bereits am 4. Oktober der nordkoreanische Vizeaußenminister Kang Sok-Ju – konfrontiert mit Erkenntnissen des amerikanischen Geheimdienstes – dem amerikanischen Asienbeauftragten James Kelly gegenüber eingestanden, daß Nordkorea an einem geheimen Programm zur Urananreicherung arbeite.¹ Demnach hätte Pjôngjang also gleichzeitig gegen drei internationale Abkommen verstoßen:

- ▶ gegen das innerkoreanische Abkommen von 1991, in dem sich Süd- und Nordkorea zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel verpflichteten und das auch zum Abzug der taktischen Atomwaffen der USA aus Südkorea führte;
- ▶ gegen das Rahmenabkommen mit den USA von 1994 (Agreed Framework), in dem sich Nordkorea mit der Einstellung seiner Plutoniumwirtschaft und der Aufnahme von Kontrollen durch Inspektionen der Internationalen Atomenergiebehörde

¹ Verlautbarungen Pjôngjangs von Dezember 2002 zufolge hat es am 4.10.2002 ein derartiges Eingeständnis Nordkoreas nicht gegeben. Nach dieser Lesart ist es auch nicht zu den genannten Verstößen gekommen. Die juristische Bewertung des Vorgehens Nordkoreas hängt wesentlich davon ab, ob Nuklearanlagen in Betrieb sind. Ohne internationale Inspektionen besteht hier keine eindeutige Klarheit.

- (IAEO) einverstanden erklärte und die USA im Gegenzug die jährliche Lieferung von 500 000 Tonnen Heizöl und den Bau von zwei Leichtwasserreaktoren bis zum Jahre 2003 zusagten; zu diesem Zweck sollte später ein internationales Konsortium, die Korean Energy Development Organization (KEDO), gegründet werden;
- ▶ gegen den Atomwaffensperrvertrag, wobei der Verstoß durch ein Mitgliedsland ein Novum darstellte. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, daß Nordkorea über einen flagranten Verstoß des Atomwaffensperrvertrages zu einer neuen Atommacht wird. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, aber auch um eine militärische Konfrontation in Nordostasien aufgrund dieses Konflikts zu vermeiden, hatte das offizielle Eingeständnis Nordkoreas intensive diplomatische Aktivitäten zur Folge, die aber eine Eskalation in dem nordkoreanisch-amerikanischen Konflikt nicht vermeiden konnten:
 - ▶ Die nordkoreanische Nuklearpolitik wurde nahezu einhellig verurteilt, auch von Rußland und China.
 - ▶ Eine schnelle diplomatische Lösung durch bilaterale Verhandlungen war zunächst aufgrund der unterschiedlichen Positionen nicht möglich: Während Nordkorea rasch in direkte Gespräche eintreten wollte und von den USA den Abschluß eines Nichtangriffspaktes verlangte, lehnten es die USA ab, den Vertragsbruch Nordkoreas zu belohnen, und forderten als Vorbedingung für Gespräche die Einstellung aller Nuklearprogramme.
 - ▶ Am 25. Oktober 2002 erklärte Nordkorea in einem offiziellen Regierungskommuniqué, daß es grundsätzlich zum Besitz von Nuklearwaffen berechtigt sei, diese zur Aufrechterhaltung seiner militärischen Abschreckung benötige und eine Offenlegung ablehne.
 - ▶ Nachdem Nordkorea auf die Einladung der IAEO zu Gesprächen nicht reagiert hatte, forderte diese am 29. November in einer Resolution Nordkorea auf, die geltenden Verpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag einzuhalten. Am 4. Dezember wies Nordkorea die Resolution zurück und beschuldigte die IAEO einer unfairen Allianz mit den USA.
 - ▶ Die KEDO stellte daraufhin, einem entsprechenden Beschluß vom 14. November folgend, im Dezember

2002 ihre Lieferungen schweren Heizöls an Nordkorea ein.

- ▶ Ende Dezember 2002 kündigte Nordkorea an, die 1994 eingestellte Plutoniumwirtschaft reaktivieren und die ausgeschalteten Atomanlagen wieder anfahren zu wollen. Die von der IAEO installierten Videokameras wurden entfernt (21.12.), die beiden IAEO-Inspektoren des Landes verwiesen (27.12.).
- ▶ Auf diesen Bruch des Nichtverbreitungsvertrages hin stellte die IAEO Nordkorea am 6. Januar 2003 ein Ultimatum: Pjöngjang müsse seine Verpflichtungen einhalten und die Präsenz von Inspektoren in Yongbyon wieder zulassen. Andernfalls werde die IAEO die Angelegenheit dem Weltsicherheitsrat übergeben.
- ▶ Daraufhin trat Nordkorea am 10. Januar mit sofortiger Wirkung aus dem Atomwaffensperrvertrag aus.²
- ▶ Dennoch vertritt die IAEO den Standpunkt, daß Nordkorea weiterhin zur Einhaltung des Atomwaffensperrvertrages verpflichtet ist, und rief aufgrund fortgesetzter Dialog- und Kooperationsunwilligkeit Nordkoreas am 12. Februar den Sicherheitsrat an.
- ▶ Am 18. Februar drohte Nordkorea, das Waffenstillstandsabkommen von 1953 zu verlassen.
- ▶ Am 19. nahm der Sicherheitsrat den Konflikt zwischen der IAEO und Nordkorea offiziell zur Kenntnis, verwies das Problem aber zunächst an ein Expertengremium.
- ▶ Ende Februar 2003 war Presseberichten zu entnehmen, daß Nordkorea den Graphitreaktor (sowjetischen Typs) in Yongbyon wieder angefahren habe.
- ▶ Im März 2003 sorgten mehrere Raketentests Nordkoreas auf der einen Seite, gemeinsame amerikanisch-südkoreanische Militärmanöver auf der anderen Seite dafür, daß die Lage gespannt blieb.

Der weitere Verlauf der Entwicklung ist zum aktuellen Zeitpunkt (Anfang April 2003) noch offen. Angesichts der unterschiedlichen Positionen Nordkoreas und der USA sollte man eine rasche diplomatische Lösung nicht erwarten. Anscheinend ist die DVRK fest entschlossen, eigene Nuklearwaffen zu entwickeln. Möglicherweise verfügt Nordkorea bereits jetzt über mindestens eine, höchstens über drei Atombomben. Durch Wiederaufbereitung könnte das Land im Laufe

² Die Kündigungsfrist für einen Austritt beträgt allerdings drei Monate. Nach nordkoreanischer Interpretation wurde diese Frist mit der Aussetzung des Austritts vom 11.6.1993 (damals einen Tag vor Ablauf der Kündigungsfrist) eingehalten. Nach entgegenstehender Rechtsauffassung beginnt die Kündigungsfrist jetzt wieder neu.

des Jahres 2003 waffenfähiges Material in einer Menge produzieren, die für vier bis fünf weitere Atombomben ausreichen würde.³ Für Nordkorea würde die Bombe zweierlei Zwecke erfüllen. Erstens wäre sie aufgrund ihrer abschreckenden Wirkung eine Rückversicherung gegen den eigenen Untergang. Nordkoreas Existenzängste haben sich im Laufe des Jahres 2002 zweifellos verstärkt. Dazu beigetragen haben sowohl die Brandmarkung Nordkoreas als Mitglied der Achse des Bösen, die grundsätzliche Freigabe Nordkoreas für einen atomaren Erstschlag der USA, die Verkündung der neuen amerikanischen militärischen Präventionsdoktrin und die erwiesene Entschlossenheit der Bush-Administration gegenüber den Taliban (Afghanistan) und Saddam Hussein (Irak). Zweitens wäre eine nordkoreanische Bombe wertvolle Verhandlungsmasse im Verhältnis zu den USA und den Nachbarstaaten Nordkoreas. Die unausgesprochene Drohung, Nuklearwaffen in einem regionalen Konflikt einzusetzen oder nukleares Material »made in North Korea« an interessierte Abnehmer in Drittstaaten zu liefern, soll die USA an den Verhandlungstisch zwingen. Nordkorea fordert glaubhafte Sicherheitsgarantien, die Lieferung von Nahrungsmitteln und Energie sowie die Leistung von Wirtschaftshilfe.

Die USA wiederum haben ausdrücklich erklärt, eine diplomatische Lösung des Konflikts anzustreben, und üben sich in betonter Zurückhaltung gegenüber den Provokationen Pjöngjangs. Zu riskant oder zu wirkungslos wären gegenwärtig die Alternativen eines militärischen Präventivschlages bzw. eines Wirtschaftsembargos (tailored containment): Militärische Auseinandersetzungen ließen sich kaum auf das Territorium Nordkoreas beschränken. Nordkoreas Armee könnte mit den an der Demarkationslinie stationierten Raketenwerfern und den für Sabotageakte ausgebildeten Sondereinsatzkräften immense Schäden in Südkorea, möglicherweise auch anderswo anrichten. Ein von den USA angezettelter Krieg hätte vermutlich den nachhaltigen Bruch zwischen Amerika und seinen Verbündeten Südkorea und eventuell auch Japan zur Folge. Zudem käme den USA ein Waffengang gegen Nordkorea vor einer Lösung der Irak-Krise höchst ungelegen. Ein Embargo wiederum hätte nur dann Erfolgchancen, wenn die unmittelbaren Anrainerstaaten Nordkoreas zuverlässig kooperieren würden. Dies

³ Siehe hierzu Larry A. Niksch, North Korea's Nuclear Weapons Program, Issue Brief for Congress, Washington: The Library of Congress, 22.1.2003.

dürfte im Falle Chinas ausgeschlossen sein und im Falle Südkoreas zumindest fraglich.

Vor diesem Hintergrund wäre eine denkbare Lösung der Krise ein neues, nun viel umfassenderes Abkommen zwischen Nordkorea und den USA. Darin müsste sich Pjöngjang verpflichten, auf Nuklearrüstung jeglicher Art zu verzichten, den Inspektoren der IAEO ungehindert Zutritt zu gewähren, das Raketenmoratorium aufrechtzuerhalten, den Export seiner Kurz- und Mittelstreckenraketen einzustellen, auf biologische und chemische Waffen zu verzichten, konventionell abzurüsten und möglicherweise auch einem Dialog über die Gewährleistung der Menschenrechte zuzustimmen. Es erhielte dafür Sicherheitsgarantien, Verpflichtungen der Gegenseite zu konventioneller Abrüstung, Wirtschaftshilfe und diplomatische Anerkennung (entweder sofort oder perspektivisch). Ein solches Abkommen (Framework Plus) hätte den Vorteil, daß die potentiell proliferationsfähige Plutoniumproduktion in Yongbyon wieder eingefroren und unter Kontrolle der IAEO gestellt würde, auch wenn das im Falle einer zwischenzeitlichen Wiederaufbereitung technisch erheblich schwieriger zu bewerkstelligen wäre als 1994. Außerdem ließen sich mit einem derartigen neuen und umfassenden Lösungsansatz die Widersprüche und Probleme des alten Rahmenabkommens vermeiden und damit Frieden und Stabilität auf der koreanischen Halbinsel sicherer machen. Über die ausdrückliche Berücksichtigung der ökonomischen Anliegen Nordkoreas könnte sogar dem Prozeß der innerkoreanischen wirtschaftlichen Integration ein wesentlicher Anstoß gegeben werden.

Ein derartiges Abkommen hätte aber auch gravierende Nachteile: Erstens ist nämlich zweifelhaft, ob das nordkoreanische Urananreicherungsprogramm wirksam zu kontrollieren wäre. Zwar stellt Urananreicherung sehr hohe technologische Anforderungen, und es ist durchaus ungewiß, ob Nordkorea jemals über die erforderlichen technischen Fähigkeiten verfügen wird, aber die Verfahrenstechnologie selbst ist potentiell mobil. Da Nordkorea über zahlreiche unterirdische Hallen verfügt und für seine notorischen Vertragsbrüche bekannt ist, wären Kontrolle und Verifizierung einer Einstellung der nuklearen Entwicklung Nordkoreas mit hohen Unsicherheiten und Risiken belastet.⁴ Zweitens würde ein amerikanisches Einlenken gegenüber Nordkorea als Eingeständ-

nis amerikanischer Schwäche angesehen und hätte unangenehme Signalwirkungen für das globale Proliferationsregime. Vor den Augen der Weltöffentlichkeit müßten die USA nämlich in einem erfahrungsgemäß unerquicklichen Verhandlungsprozeß dem »Schurkenstaat« Nordkorea nolens volens Sicherheitsgarantien und diverse Hilfsleistungen zugestehen. Drittens brächte keine Verhandlungslösung, wie umfassend auch immer konzipiert, eine dauerhafte, nachhaltige Lösung der Nordkorea-Frage. Denn Nordkoreas Volkswirtschaft ist ohne ständige, in der Tendenz wachsende Zufuhr von Ressourcen aus dem Ausland wirtschaftlich nicht überlebensfähig (siehe hierzu das Kapitel »Nordkoreas Wirtschaft: Katastrophale Lage – Noch schlechtere Aussichten«, S. 17ff). Selbst wenn es also gelingen sollte, mit einem neuen Abkommen die Befürchtungen Nordkoreas vor einem Militärschlag der USA zu zerstreuen, ist zu erwarten, daß Nordkorea auch in Zukunft aus ökonomischen Gründen Massenvernichtungswaffen an Drittstaaten verkaufen und Sicherheitskrisen inszenieren wird.

Trotz dieser Nachteile bleibt die Diplomatie die von allen Seiten angestrebte Lösungsstrategie. Aber auch ein Scheitern der Verhandlungen ist denkbar. Denn einerseits bleibt abzuwarten, ob Pjöngjang ernsthaft willens sein wird, auf die nukleare Option zu verzichten. Noch arbeitet die Zeit für Nordkorea: Bei einmal angefahrener Wiederaufbereitungsanlage könnten, wie gesagt, im Laufe des Jahres 2003 vermutlich insgesamt fünf Plutoniumbomben hergestellt werden. Andererseits werden sich die USA aus den oben genannten Gründen zu einem neuen Abkommen mit Nordkorea, das wieder wichtige Fragen offenläßt, nicht bereitfinden. Die betonte Zurückhaltung, fast schon Nonchalance, mit der Washington auf die Provokationen Nordkoreas bislang reagierte, ist sicherlich der aktuell dringenderen Irak-Krise geschuldet. Sie könnte aber auch auf eine alternative amerikanische Krisenstrategie hinweisen, die auf Isolation und Eindämmung setzt und auf einen ökonomischen oder politischen Kollaps des Regimes spekuliert.⁵

In beiden Fällen – bei Diplomatie und bei Eindämmung – sind die binnenwirtschaftliche und die innere Situation Nordkoreas zentrale Bestimmungsfaktoren sowohl für Nordkoreas nach außen so aggressives Verhalten als auch für das Kalkül der USA. Leider ist

⁴ Siehe Henry Sokolski, *Contending with a Nuclear North Korea*, Washington: The Nautilus Institute, 2002, www.nautilus.org/fora/security/0228A_Sokolski.html.

⁵ Für eine solche Strategie siehe Alexandre Y. Mansourov, *The Reagan Solution to the North Korean Puzzle: Strategic Benign Neglect and Back-breaking Arms Race*, Washington: The Nautilus Institute, 2002, www.nautilus.org/fora/security/0315A_%20Mansourov.html.

über die inneren Verhältnisse des Landes nur wenig bekannt. Hier setzt die Untersuchung an. Sie wirft Licht auf die politischen Überlebensstrategien des Regimes, die Binnenwirtschaft Nordkoreas und zeigt die denkbaren Entwicklungsszenarien auf.

Überlebensstrategien des nordkoreanischen Stalinismus

Nordkorea hat sowohl den Zusammenbruch der Sowjetunion als auch den »schweren Marsch« des Landes durch die 90er Jahre überstanden. Auch ohne Rückendeckung durch mächtige Verbündete vermochte die DVRK ihr gegen Südkorea, Japan und die USA gerichtetes massives militärisches Droh- und Zerstörungspotential aufrechtzuerhalten und sogar noch zu verstärken. Weder die offensichtliche Niederlage des sozialistischen Nordkoreas im ökonomischen Wettstreit der Systeme mit dem kapitalistischen Süden noch der Hungertod von vermutlich einem Zehntel der eigenen Bevölkerung haben intern einen Umsturz ausgelöst. Auch die Übernahme von Amt und Macht durch Kim Jong-Il nach dem Tod des Staatsgründers Kim Il-Sung am 8. Juli 1994 verlief – soweit dies von außen zu beurteilen ist – reibungslos. Selbst den bis an die Schwelle zur militärischen Gewaltanwendung geführten Konflikt mit den USA im Jahre 1994 um die eigene Nuklearrüstung stand das Land ohne sichtliche Blessuren durch. Im Gegenteil: Nordkorea konnte im Ergebnis der Krise (von 1994) seine angesichts dramatischer innerer und äußerer Probleme gefährdete Existenz festigen.

Die offensichtlich robuste Existenz des nordkoreanischen Staates beruht auf vier Säulen: einer totalitären Machtausübung im Inneren, dem lückenlosen Informationsmonopol des Staates, den massiven militärischen Erstschlagskapazitäten der Armee sowie einer geschickten Verhandlungs- und Erpressungstaktik der Diplomatie. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes oder gar das materielle Wohlergehen der Bevölkerung spielt gegenüber diesen für Überleben und Machterhalt des Regimes vorrangigen Zielen nur eine untergeordnete Rolle.

Totalitäres Machtsystem

In keinem anderen Land der Welt ist gegenwärtig totalitäre Machtausübung so absolut und allgegenwärtig wie in Nordkorea.⁶ Der Geltungsanspruch der

⁶ Zu Politik, Staat und Gesellschaft Nordkoreas siehe insbesondere Helen-Louise Hunter, *Kim Il-Song's North Korea*, Westport 1999, sowie die Länderinformation Nordkorea auf der

herrschenden sozialistischen Ideologie erstreckt sich nicht nur auf Partei und Staat, sondern reicht ganz unmittelbar auch auf die Ebene von Individuum, Familie und Gesellschaft. Allgegenwärtig ist die seit 1970 gültige Staatsdoktrin, die auf nationale Unabhängigkeit zielende Juche-Ideologie. Diese Doktrin hat zwar ihre theoretische Basis im Marxismus-Leninismus, argumentiert aber vor allem nationalistisch und postuliert, daß die nationale Befreiung und Wiedervereinigung Koreas, die Emanzipation der Arbeiter- und Bauernklasse und der Aufbau von Sozialismus und Kommunismus in Korea nur durch staatliche wirtschaftliche Autarkie und militärische Unabhängigkeit erreicht werden können. In dem politischen System der DVRK geht prinzipiell alle Macht von der Koreanischen Arbeiterpartei aus, und das Politbüro der Partei hat Weisungsbefugnis über sämtliche Staatsorgane auf allen Ebenen. Allerdings hat die Koreanische Arbeiterpartei seit dem Tode Kim Il-Sungs gegenüber dem Militär beträchtlich an Macht eingebüßt. Partei und Staat werden personifiziert durch den »Geliebten Führer« Kim Jong-Il. Es gilt nicht nur das System der Einparteienherrschaft, sondern auch das der Einpersonenherrschaft. Kim Jong-Il ist Generalsekretär der koreanischen Arbeiterpartei und als Vorsitzender der zentralen Militärkommission faktisch auch der Inhaber des höchsten Staatsamtes der DVRK.⁷ Es wird kolportiert, daß er nicht nur die großen politischen Entscheidungen trifft, sondern sich selbst um Routineangelegenheiten auf der unteren und lokalen Ebene kümmert. Staat, Partei, Massenorganisationen und Polizei kontrollieren und überwachen die Bevölkerung in praktisch allen Lebensbereichen. Zuständig für die innere Sicherheit sind Polizei, Geheimdienst und spezielle Parteikader mit einer Mannschafftsstärke von insgesamt etwa 144 000 Mann sowie verschiedene paramilitärische Organisationen, zu denen auch die Grenzschutztruppen zählen (ca. 115 000 Mann).⁸

Website des U.S. Department of State, www.state.gov/p/eap/ci/kn.

⁷ Nominell nimmt der am 8.7.1994 verstorbene Kim Il-Sung in »ewig wählender Präsidentschaft« das höchste Staatsamt in der DVRK ein.

⁸ Angaben nach: *U.S. Department of State*, Korea, Democratic People's Republic of, Country Reports on Human Rights

Aufgabe dieser Organe ist nicht allein die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, sondern in erster Linie die Sicherung des Machtmonopols der Partei und die Durchsetzung der staatlichen ideologischen und politischen Ziele. Die Bevölkerung wird in drei Klassen eingeteilt: Den zuverlässigen Kern der Gesellschaft und die Stütze des Systems bildet die »zentrale Klasse« (etwa 25%). Als unzuverlässig dagegen gelten die »unentschiedene Klasse« (etwa 50%) und vor allem die »feindliche Klasse« (ca. 25%).⁹ Zur letzten Gruppe zählen automatisch all die Personen, die Verwandte in Südkorea haben oder mit Republikflüchtlingen verwandt sind. Die Klassenzugehörigkeit entscheidet über die Lebens- und Aufstiegschancen innerhalb des Systems und über das Strafmaß bei Verfehlungen und Verbrechen. Ein Rationierungssystem teilt der Bevölkerung Wohnungen, Konsumwaren und Beschäftigung zu und berücksichtigt dabei ausdrücklich auch die Klassenzugehörigkeit. Kontrolle, Überwachung und Unterdrückung der Bevölkerung sind intensiv und weitreichend. So bedürfen Reisen innerhalb des Landes der ausdrücklichen staatlichen Genehmigung, die in der Regel nur bei offiziellen Anlässen und bei Familienfeierlichkeiten erteilt wird. Der Zugang nach Pjöngjang und zu anderen größeren Städten ist streng militärisch überwacht. Die Wohnbevölkerung wird über ein System von Nachbarschaftseinheiten kontrolliert. Besitz von reaktionärem Material, Hören von ausländischem Rundfunk, Verleumdungen der offiziellen Politik und Republikflucht gelten als Verbrechen gegen die Revolution und können mit dem Tode bestraft werden. Streng überwacht wird auch die ordnungsgemäße Pflege des Porträts von Kim Jong-Il an einem herausgehobenen Platz in den Wohnungen. Individuelle Menschenrechte, die den kollektiven Zielen von Partei und Staat entgegenstehen, wie zum Beispiel Glaubens- und Gewissensfreiheit, Versammlungsfreiheit, Freizügigkeit, Pressefreiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung, gelten im totalitären System Nordkoreas als subversiv. Politische Straftäter werden in speziellen Straflagern in der Regel auf Dauer und ohne Chance einer Rückkehr ins zivile Leben interniert. Das gleiche Schicksal trifft auch die Familienangehörigen. Die Haft- und Arbeitsbedingungen in diesen Lagern sind extrem hart. Berichtet wird von Willkür der Aufseher, Exekutionen, Folter und sogar von Experimenten an Menschen mit chemischen und

Practises, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8330.htm.

⁹ Schätzungen von Überläufern und Flüchtlingen nach Informationen des Department of State; ebd.

biologischen Waffen.¹⁰ Die Überlebenschancen der Internierten in den vermutlich zehn Konzentrationslagern Nordkoreas sind deshalb nur gering. Nach Schätzungen gibt es 150 000 bis 200 000 politische Gefangene.¹¹ Daneben existierten zeitweise Internierungslager für Personen, die gegen das allgemeine Reise- und Bewegungsverbot verstoßen haben (sogenannte »9/27 camps«).

Staatliches Informationsmonopol und massive Propaganda

Eine wichtige politische Prämisse des Regimes ist offensichtlich die Überzeugung, daß die Durchsetzung der staatlichen Doktrin im Inneren und die glaubwürdige Wahrung des Wiedervereinigungsanspruches nach außen die unbedingte politische und ideologische Einheit der Gesellschaft erfordern.¹² Es dürfte wohl keine Übertreibung sein festzustellen, daß in keinem anderen Land der Welt staatliche Propaganda so intensiv ist wie in Nordkorea.¹³ In wöchentlichem Rhythmus erfahren die Menschen ideologische Unterweisungen. Hinzu kommen periodische Schulungen, laufende Kampagnen und sporadische Massenkundgebungen von Armee, Schulen, Universitäten und Betrieben. Auch der obligatorische mittägliche Kantinenbesuch dient der Indoktrination und Überwachung. Eine gemeinschaftliche Kinderbetreuung sorgt für die frühzeitige ideologische Schulung und Sozialisation. In der staatlichen Propaganda spielen die Massenmedien Nordkoreas die tragende Rolle. Sie bestimmen und verbreiten die Juche-Staatsdoktrin, sie legen die jeweils »korrekte« politische Linie fest und sind die Träger offizieller Mobili-

¹⁰ Siehe www.chosunjournal.com/shininterview.html; www.nkhumanrights.or.kr.

¹¹ Siehe *Far Eastern Economic Review*, 165 (12.12.2002) 50.

¹² So ist ein geflügeltes Wort in Nordkorea: »Denkt, spricht und handelt wie Kim Il-Sung und Kim Jong-Il.« In einer Radioansprache wurde gefordert: »Die gesamte Gesellschaft muß fest zu einer geeinten politischen Kraft geformt werden, die im Einklang atmet und voranschreitet, mit nur einem Gedanken und nur einem Willen, unter der Leitung des obersten Führers.« Die Zitate sind entnommen aus Pierre Rigoulot, *Nordkorea, Vietnam, Laos: Die Saat des Drachen*, in: Stéphane Courtois u.a., *Das Schwarzbuch des Kommunismus*, München/Zürich 1998, S. 622f.

¹³ Zur Rolle von Propaganda und Massenmedien in Nordkorea: ebd., S. 623–625; siehe auch die Länderinformation Nordkorea auf der Homepage des State Department, www.state.gov/p/eap/ci/kn.

sierungskampagnen. Im Mittelpunkt der staatlichen Propaganda steht die offizielle Lehre des Gründervaters Nordkoreas Kim Il-Sung, die Juche-Ideologie, welche die nationale Unabhängigkeit und Selbstbestimmung Koreas, frei von jeglicher ausländischer Einmischung, betont. Als Generallinie der Partei zielt Juche auf die ideologische Geschlossenheit der Bevölkerung und die Verbesserung der Motivation von Armeeinghörigen und Arbeitern. Aufgrund der intensiven propagandistischen Durchdringung der Gesellschaft mit den Ideen und Lehren Kim Il-Sungs, dem erschöpfenden Persönlichkeitskult und der mythologischen Erhöhung der Herrscherfamilie Kim in offiziellen Verlautbarungen kommt Juche die Rolle einer Quasi-Staatsreligion zu.¹⁴ Zu den offiziellen staatlichen Medien existiert in Nordkorea keine Alternative. Ausländische Presse ist im Lande nicht verfügbar. Die Senderwahl der allgemein gebräuchlichen Radiogeräte ist mechanisch fixiert, so daß Rundfunksendungen aus Südkorea, China oder Japan faktisch nicht empfangen werden können.¹⁵ Telefonverbindungen mit dem Ausland sind wenigen staatlichen Organen vorbehalten. Internet ist noch unbekannt. Weil das Regime die eigene Bevölkerung so erfolgreich vor Nachrichten und Informationen aus dem Ausland abschirmt, fehlt den Menschen in Nordkorea eine konkrete Vorstellung von der Lebenswelt außerhalb der Landesgrenzen. Deshalb gilt allein die offizielle Sicht der Dinge, nämlich daß der revolutionäre sozialistische Staat seinen glückseligen Bewohnern die beste erdenkliche Lebensweise bietet, im kapitalistischen Süden des Vaterlandes dagegen Chaos, Elend und Unterdrückung herrschen. Wie effektiv die Menschen in Nordkorea von der Außenwelt abgeschirmt werden, verdeutlicht die Tatsache, daß in den 90er Jahren einigen Flüchtlingen nicht bekannt war, daß im südkoreanischen Seoul 1988 olympische Spiele

stattgefunden hatten. Die Aufrechterhaltung des staatlichen Informationsmonopols scheint auch in der Sichtweise des Regimes ganz wesentlich für den eigenen Machterhalt zu sein. So wird in den offiziellen politischen Analysen Nordkoreas der Zusammenbruch des Sozialismus in der Sowjetunion und in Osteuropa auf die vorausgehende ideologische und kulturelle Infiltration aus dem imperialistischen Ausland zurückgeführt.¹⁶ Für das Regime ist die informative Abschirmung der eigenen Bevölkerung anscheinend sogar so wichtig, daß die Pflicht zur Abwehr kultureller Infiltration Verfassungsrang einnimmt.¹⁷

Militärische Bedrohung nach außen

Die DVRK unterhält die fünftgrößte Armee der Welt, konzentriert ist sie entlang der Demarkationslinie. Die Nordkoreanische Volksarmee ist im konventionellen Bereich aufgrund ihrer Mannschaftsstärke und Ausrüstung ihren Gegnern im Süden der koreanischen Halbinsel quantitativ überlegen und dürfte deshalb im Kriegsfall in der Lage sein, zumindest anfangs eine erfolgreiche Offensive zu führen.¹⁸ Schätzungsweise 1,1 Millionen Mann stehen in Nordkorea unter Waffen. Hinzu kommen etwa 700 000 bis 800 000 Reservisten und 3 bis 4 Millionen Mann paramilitärischer Einheiten. Angesichts von Treibstoff- und Munitionsmangel sowie fehlenden Übungsmöglichkeiten des militärischen Personals ist allerdings fraglich, ob und inwieweit Nordkoreas militärische Ausrüstung (etwa 4000 Panzer, 730 Jagdflugzeuge, 300 Transportflugzeuge, 300 Hubschrauber) einsatzfähig ist. Ein Fragezeichen ist auch in bezug auf die Moral der Truppen zu setzen. Gleichwohl existieren

14 In Nordkoreas Propaganda wurde Kim Jong-Il schon dargestellt als »a contemporary god, superior to Christ in love, superior to Buddha in benevolence, superior to Confucius in virtue, superior to Mohammed in justice« (Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas*, Washington: Institute for International Economics, 2000, S. 62). Juche erfüllt indes nicht nur Propagandazwecke; es wurde immer auch als Machtinstrument der Kim-Dynastie im Inneren oder als zweckmäßige Begründung für die Zurückweisung der unterstellten Einmischung fremder Mächte (Sowjetunion, China, USA) instrumentalisiert.

15 Ganz unmöglich dürfte der Empfang von Auslandsendern aber nicht sein. Radio Free Asia kündigte am 15.1.2003 an, seine Rundfunksendungen nach Nordkorea künftig zu verstärken.

16 Siehe hierzu Nodong Simmun, 6.2.2001: »The former East European socialist countries opened their door to the imperialists' ideological and cultural infiltration [...]. As a result [...] they were ruined after all [...]. The fact that these countries collapsed without firing a single shot clearly exhibits how dangerous the imperialists' ideological and cultural infiltration is« (zit. bei Nicholas Eberstadt, *If North Korea Were Really »Reforming«, How Could We Tell – And What Would We Be Able to See?*, in: *Korea and World Affairs*, 26 [Frühjahr 2002] 1, S. 27).

17 Siehe Eberstadt, *If North Korea Were Really »Reforming«, S. 30.*

18 Für eine Übersicht über Nordkoreas militärische Kapazitäten siehe die Zusammenstellung der *Defense Intelligence Agency* der USA, www.fas.org/irp/dia/product/knfm95/1510-101_toc.html; sowie die Zusammenstellung in: *Department of Defense, North Korea Handbook*, Quantico, Va. 1997, S. 33–44.

nach südkoreanischen Einschätzungen drei ernstzunehmende Bedrohungen:

- ▶ Die an der Demarkationslinie stationierten Artilleriewaffen und Raketenwerfer bedrohen die nur 40 Kilometer südlich gelegene südkoreanische Hauptstadt Seoul. Sie würden nicht nur beträchtliche materielle Zerstörungen anrichten. Vor allem ist der potentielle Verlust an Menschenleben angesichts der Bevölkerungskonzentration im Großraum Seoul (ca. 14 Millionen Menschen) unermesslich. Denkbar wäre auch der Einsatz von chemischen Kampfstoffen.¹⁹
- ▶ Eine herausragende strategische Bedeutung besitzen die etwa 18 000 Mann Sondereinsatzkräfte, die in einem potentiellen Kriegsfall mit niedrig fliegenden Flugzeugen, Schiffen oder U-Booten in den Süden verbracht werden könnten, um dort eine zweite Front aufzubauen oder Sabotageakte durchzuführen. Potentiell könnten diese Einheiten auch in Japan oder sogar in den USA eingesetzt werden.
- ▶ Eine weitere Bedrohung bilden die Verfügungsgewalt Nordkoreas über einsatzfähige Kurz- und Mittelstreckenraketen und die Beherrschung leistungsfähiger Raketentechnologie. Neben russischen Scud-B- und Scud-C-Kurzstreckenraketen mit einer Reichweite von 550 Kilometern hat Nordkorea auch (Japan bedrohende) Nodong-Kurzstreckenraketen mit einer Reichweite von bis zu 1300 Kilometern entwickelt. Unbekannt ist die tatsächliche Leistungs- und Einsatzfähigkeit der ebenfalls von Nordkorea entwickelten Taepodong-Mittelstreckenraketen.²⁰ Wahrscheinlich verfügt Nordkorea über Nuklearwaffen.²¹ Es ist weiterhin sehr wahrschein-

¹⁹ Angeblich verfügt Nordkorea über das nach den USA und Rußland weltweit drittgrößte Arsenal an Nervengas; Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea*, Washington: American Enterprise Institute, 1999, S. 123.

²⁰ Taepodong I stürzte bei ihrem bisher einzigen Testflug im August 1998 nach dem Flug über die japanische Hauptinsel Honshu ins Meer. Ihre theoretische Reichweite beträgt 2000 Kilometer. Die bislang ungetestete und vermutlich noch im Entwicklungsstadium befindliche Taepodong II hat eine theoretische Reichweite von 6000 Kilometern und könnte somit US-Territorium erreichen.

²¹ Es ist aufgrund von Inspektionen der Internationalen Atomenergiebehörde gesichertes Wissen, daß der Fünf-Megawatt-Graphitreaktor sowjetischen Typs Yongbyon im Zeitraum 1989 bis 1991 dreimal abgeschaltet wurde. Bei jeder Abschaltung hätte der Kern entladen werden können, so daß anschließend durch Wiederaufbereitung 6 bis 8 Kilogramm waffenfähiges Plutonium hätten gewonnen werden können, möglicherweise auch etwas mehr. Aus einem kleineren Forschungsreaktor hätten außerdem weitere 2 bis 4 Kilogramm

lich und auch sehr plausibel, daß das Regime Massenvernichtungswaffen als unerlässlich für das eigene politische Überleben ansieht.²² Nicht die humanitäre Not sichert Nordkorea die Aufmerksamkeit und das Interesse seiner Nachbarn und der Großmächte, sondern die Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen und die glaubhafte Drohung, sie notfalls auch einzusetzen.

Diplomatie der Bedrohung und Erpressung

Die berüchtigten Verhandlungs- und Erpressungsstrategien der nordkoreanischen Diplomatie bilden die vierte Säule der Machterhaltung der DVRK. Bei der diplomatischen Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Ziele in Verhandlungen mit Verbündeten und Gegnern im Ausland bewies das Regime seit jeher ein hohes Maß an taktischem Geschick und Durchsetzungsfähigkeit. Bereits in der Zeit des Kalten Krieges vermied es Pjöngjang, im sowjetisch-chinesischen Konflikt eindeutig Stellung zu beziehen, und erhielt aus China, aus der Sowjetunion und aus Osteuropa gleichermaßen großzügige Wirtschafts- und Militärhilfe. Nachdem die Sowjetunion ihre Hilfslieferungen an Nordkorea 1990 eingestellt hatte und für all ihre Exporte Bezahlung in harten Devisen forderte, rückten neben dem sich konsolidierenden chinesisch-nordkoreanischen Verhältnis die Beziehungen Nordkoreas zu den USA, zu Südkorea und zu Japan in den Mittelpunkt. Gegenüber diesen Staaten agiert Nordkorea aufgrund seiner bedrohlichen konventionellen Erstschlagskapazitäten aus einer tatsächlichen oder vermeintlichen Position der Stärke heraus. Im Laufe der 90er Jahre gewann es zusätzliches Erpressungspotential und Verhandlungsmacht durch die im Nuklearbereich und in der Raketentechnologie erzielten Fortschritte. Damit erreichte das »Nordkorea-Risiko« nicht nur auf der regionalen Ebene eine neue

hergestellt werden können. Das gesamte Material wäre ausreichend für die Produktion von höchstwahrscheinlich 1 bis 2, maximal 3 Plutoniumbomben.

²² Allein der Besitz von Atomwaffen garantiert aus der Sicht Pjöngjangs eine wirksame Abschreckung militärischer Attacken der USA. Nur unter dieser Annahme sind die bis in die 70er Jahre zurückreichenden hartnäckigen, kostenträchtigen Bemühungen Nordkoreas erklärbar, Nuklearwaffen zu entwickeln; Eberstadt, *If North Korea Were Really »Reforming«* [wie Fn. 16], S. 27; David S. Maxwell, *Is the Axis of Evil Synchronizing Its Asymmetric Offensive?*, Washington: The Nautilus Institute, Dezember 2002, www.nautilus.org/fora/security/0225A_Maxwell.html.

Qualität, sondern es entstand auch international eine zusätzliche Proliferationsgefahr. Nordkorea bedroht indes die regionale Sicherheit nicht nur militärisch. Südkorea und China fürchten die sozialen, wirtschaftlichen und (innen)politischen Konsequenzen eines inneren Zusammenbruchs ihres Nachbarn. Die erpresserische Vorgehensweise Nordkoreas, zunächst Sicherheitsrisiken zu schaffen und sich dann Wohlverhalten abkaufen zu lassen, hat dem Land den kostenfreien oder zumindest kostengünstigen Bezug von Energie, Nahrungsmitteln und Wirtschaftshilfe sowie temporär eine gewisse politische Aufwertung verschafft. Wäre Nordkorea nur ein armes Land, würden ihm wohl kaum im bisherigen Maße Ressourcen aus dem Ausland zufließen und internationale Anerkennung zuteil. Da das Regime zudem die Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen als einzige wirklich verlässliche Rückversicherung gegen die Überlegenheit der USA ansieht, dürfte sich die aggressive militärische Strategie aus der Sicht des Regimes in der Tat auszahlen. Es ist allerdings zu bezweifeln, daß sie auf Dauer tragfähig bleibt. Nordkorea mag mit seinem Vorgehen wichtige Zeitvorteile gewinnen, aber wohl kaum das Überleben des Regimes nachhaltig sichern oder gar befähigt werden, die Wiedervereinigung mit Südkorea unter eigener Regie durchzuführen. Gleichwohl zwingt das massive Drohpotential in Händen der nordkoreanischen Militärs seine Nachbarn und mit ihnen die USA, immer wieder auf die Forderungen des Regimes einzugehen und einen irgendwie gearteten Ausgleich zu suchen. Verhandlungen mit Nordkorea sind in der gegebenen Konstellation nicht nur unvermeidbar, sie sind für die Gegenseite in aller Regel auch unangenehm, mühsam, langwierig und unalkulierbar – und reichen im nachhinein zumeist zum Schaden:

- ▶ Zwischenstaatliche Verhandlungen und Vereinbarungen betrachtet Nordkorea offensichtlich als ein Nullsummenspiel, bei dem es aus einer Position der Stärke heraus zu obsiegen hat.²³
- ▶ Betroffene Vereinbarungen hält Nordkorea nicht zwangsläufig auch ein. Die DVRK war in vielen Fällen nicht vertragstreu. Vereinbarungen mit Nordkorea machen deshalb nur dann Sinn, wenn sie überprüf-

bar sind und Nordkorea gegebenenfalls Rechenschaft für Fehlverhalten ablegen muß.²⁴

- ▶ In gleichem Maß wie das Regime die eigene Bevölkerung über die Fakten außerhalb der Landesgrenzen falsch informiert, führt es auch das Ausland durch Desinformation und strategische Täuschung über die tatsächliche Situation in Nordkorea in die Irre und läßt die Gegenseite über die eigenen Fähigkeiten und Motive im unklaren. Gerade aus seiner Undurchschaubarkeit und Unberechenbarkeit erwachsen dem nordkoreanischen Regime taktische Vorteile in Verhandlungen.²⁵
- ▶ Die Nordkoreaner sind geschickte und entschlossene Verhandlungspartner. Zu den von ihnen erfolgreich erprobten operativen Taktiken zählen unter anderem:²⁶ (1) Kriseninszenierungen zu einem für Nordkorea günstigen, für die Gegenseite ungünstigen Zeitpunkt, um diese zu Konzessionen zu bewegen; (2) Einnahme riskanter Verhandlungspositionen unter der Annahme, daß die Gegenseite risikoscheu agiert; (3) Ermüdung der Gegenseite

24 Jüngstes prominentes Beispiel ist das im Oktober 2002 von der Nummer 2 des Regimes, Kang Suk-Cho, gegenüber dem amerikanischen Asienbeauftragten James Kelly (angeblich) offengelegte, an der Anreicherung von Uran ausgerichtete Atomwaffenprogramm Nordkoreas. Im Falle einer Operationalisierung würde Nordkorea mit diesem Programm gleichzeitig gegen den Atomwaffensperrvertrag, gegen das Rahmenabkommen mit den USA von 1994 und gegen die 1992 gemeinsam mit Südkorea abgegebene Erklärung zur Errichtung einer atomwaffenfreien Zone auf der koreanischen Halbinsel verstoßen. Bereits in weiter zurückliegender Vergangenheit mußte Südkorea die leidvolle Erfahrung machen, daß die bilateralen Nord-Süd-Vereinbarungen zur Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen, zur Familienzusammenführung oder zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit (1972, 1985, 1991, 2000) von nordkoreanischer Seite in der Folgezeit gar nicht, nur teilweise oder nur schleppend implementiert wurden.

25 In bezug auf Nordkorea überwiegen die Ungewißeiten: Über welche nuklearen Kapazitäten verfügt die DVRK? Sind die militärischen Trägersysteme atomwaffenfähig? Wenn ja, bis zu welcher Reichweite? Was sind überhaupt die wirklichen politischen Ziele Nordkoreas? Wie sehen die inneren Machtverhältnisse aus? Ist die führende Position Kim Jong-Ils im nordkoreanischen Machtapparat unangefochten oder bildet das Militär ein effektives Gegengewicht? Steht das Land möglicherweise vor einem ökonomischen Zusammenbruch und benötigt deshalb dringend Wirtschaftshilfe? Handeln Kim Jong-Il und Nordkoreas Führung überhaupt rational oder ist Kim Jong-Il möglicherweise nicht ganz bei Sinnen?

26 Für eine Analyse der nordkoreanischen Verhandlungstaktik siehe Scott *Snyder*, *Negotiating on the Edge*, North Korean Negotiating Behavior, Washington: United States Institute of Peace, 1999.

23 Eberstadt geht in diesem Zusammenhang so weit, von einer tributfordernden nordkoreanischen Diplomatie zu sprechen, und verweist auf offizielle Verlautbarungen (»the nation can become prosperous only when the gun barrel is strong«); Eberstadt, *The End of North Korea* [wie Fn. 19], S. 19.

durch zusätzliche Belastung der Agenda, Verschleppung des Prozesses und Inszenierung von Zwischenfällen; (4) Ausnutzung der innenpolitischen Situation in Südkorea und Versuche, die Gegenseite (die USA, Südkorea und Japan) auseinanderzudividieren; (5) ein Verhandlungsmanagement, das mit ermutigenden Gesten und grundsätzlichen Zugeständnissen beginnt und auf diese Weise große Hoffnungen erweckt, das aber anschließend über die Eigeninterpretation der Vorvereinbarung und Schuldzuweisungen an die Gegenseite die Gespräche scheitern lässt.²⁷

Aufgrund seiner internationalen Isolation, seiner inneren Verfassung, seiner ideologischen Ausrichtung und seines aggressiven Verhaltens wirkt die Existenz Nordkoreas im 21. Jahrhundert wie ein anachronistisches Überbleibsel aus einer anderen Welt. Offensichtlich bleibt die Führungselite um Kim Jong-Il fixiert auf die dramatischen historischen Erfahrungen (Nord-)Koreas im 20. Jahrhundert: die brutale Besatzung und Kolonialisierung durch Japan (1905/1910–1945), die enormen Zerstörungen im Koreakrieg (1951–1953), die Behauptung gegenüber dem Machtanspruch Stalins und Maos, die atomare Bedrohung durch die USA. Gegen derartige politische und militärische Bedrohungen scheint die DVRK gut gewappnet zu sein. Die entscheidenden Herausforderungen, vor denen Nordkorea nun aber steht, sind ökonomischer und innenpolitischer Art.

²⁷ Zu letzterem Punkt ausführlich Chuck Downs, *Discerning North Korea's Intentions*, in: Nicholas Eberstadt/Richard J. Ellings (Hg.), *Korea's Future and the Great Powers*, Seattle/London 2001, S. 92–97.

Nordkoreas Wirtschaft: Katastrophale Lage – Noch schlechtere Aussichten

Nordkoreas Wirtschaft befindet sich in einer dramatischen Situation. Nicht nur hat Nordkorea ganz offensichtlich den ökonomischen Wettbewerb mit Südkorea verloren und ist zu einem der ärmsten Länder Asiens abgestiegen. Schlimmer noch: Nordkorea hat in den 90er Jahren eine verheerende Hungersnot durchlitten, der vermutlich ein Zehntel der Bevölkerung zum Opfer gefallen ist. Heute, im »Juche-Jahr 92«,²⁸ ist angesichts der weiträumigen Verbreitung von Schatten- und Subsistenzwirtschaft die Autorität der zentralen planwirtschaftlichen Instanzen zerbrochen. Das Land ist von internationaler Nahrungsmittel- und Energiehilfe strukturell abhängig. Die tatsächliche wirtschaftliche Situation befindet sich im krassen Widerspruch zu den Verlautbarungen und Visionen der eine starke autarke Wirtschaft propagierenden Juche-Propaganda. Wie kam es zu dem ökonomischen Verfall der nordkoreanischen Wirtschaft, die immerhin bis in die 70er Jahre dem Konkurrenten im Süden der Halbinsel an Wirtschaftskraft deutlich überlegen war? Bestehen Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Erholung durch interne Wirtschaftsreformen oder durch außenwirtschaftliche Öffnung?

Bittere Niederlage im Wettkampf der Systeme

Das sozialistische Nordkorea hat ganz offensichtlich den ökonomischen Wettbewerb mit dem kapitalistischen Südkorea verloren. Wie der statistische Vergleich der beiden Länder in Tabelle 1 (S. 19) zeigt, erwirtschaftete der Süden Koreas im Jahre 2001 ein um den Faktor 26,8 höheres Bruttosozialprodukt als der Norden des Landes, obwohl der Süden nur um eine gut doppelt so große Bevölkerung verfügt. Dementsprechend fiel 2001 das Pro-Kopf-Einkommen Südkoreas um den Faktor 12,6 höher aus als dasjenige Nordkoreas. Jahr für Jahr wächst der Vorsprung an wirtschaftlicher Leistungskraft und Wohlstand Südkoreas weiter an: Während dessen Wirtschaft in den

90er Jahren um durchschnittlich 6,1% wuchs, ist die Wirtschaft Nordkoreas im gleichen Zeitraum um 2,4% pro Jahr geschrumpft. Den genannten Zahlen ließen sich zu Recht die Dürftigkeit und Fragwürdigkeit aller aus Nordkorea stammenden ökonomischen Informationen und die generelle Problematik von Systemvergleichen entgegenhalten (siehe Kasten zur Verlässlichkeit ökonomischer Daten zu Korea, S. 18).

Diese Vorbehalte dürften aber die genannten Größenrelationen nicht grundsätzlich in Frage stellen. Dafür ist der gewaltige Abstand zwischen dem entwickelten Industrieland Südkorea und dem verarmten Nordkorea zu augenfällig. So exportiert Nordkorea jährlich gerade einmal soviel wie Südkorea an zwei Tagen. Je nach Ernteaufkommen fehlen Nordkorea jedes Jahr 2 bis 2,5 Millionen Tonnen Getreide zur Ernährung der Bevölkerung. Die heimische Industrie arbeitet mit hoffnungslos veralteten Maschinen und Anlagen, die erforderlichen Devisen für Ersatzbeschaffungen fehlen. Infolge von Kapitalverzehr und Energiemangel dürfte inzwischen die Kapazitätsauslastung der industriellen Produktion auf vermutlich weniger als 10% gesunken sein. Das Straßenverkehrsnetz Nordkoreas ist unterentwickelt, nicht zuletzt um aus Sicherheitsgründen die interne Mobilität der Bevölkerung zu erschweren. Das einst gut ausgebaute Eisenbahnnetz des Landes ist nur noch bedingt funktionsfähig, ebenso die Ladekapazitäten der Seehäfen. Die Generatoren und Anlagen der Energieerzeugung und die Überlandleitungen für die Energieübertragung befinden sich in einem desolaten Zustand. Offensichtlich ist ein guter Teil von Nordkoreas Energiemangel auf die niedrigen Laufzeiten der Generatoren in den Kraftwerken und die Transportverluste zurückzuführen.²⁹

Die desaströse wirtschaftliche Lage heute kontrastiert in auffälligem Maße mit der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung Nordkoreas bis in die 70er Jahre. So erzielte Nordkorea aufgrund einer extensiven Wachstumsstrategie mit Schwerpunkt auf der

²⁸ Nordkoreas offizielle Zeitrechnung beginnt mit der Geburt Kim Il-Sungs am 16.2.1912, dem Juche-Jahr 1. Das gegenwärtige Jahr 2003 entspricht dem Juche-Jahr 92.

²⁹ Für eine Einschätzung der Infrastruktur Nordkoreas siehe die Berichte der Korean Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA, www.kotra.or.kr).

Verlässlichkeit ökonomischer Daten zu Nordkorea

Generell ist es außerordentlich schwierig zu er-messen, was überhaupt (wirtschaftlich) in der DVRK vor sich geht. Prinzipiell ist gegenüber allen offiziellen Verlautbarungen und Informationen aus Nordkorea Skepsis angebracht, da es das vorrangige Interesse des Regimes sein dürfte, das Ausland über die eigenen Stärken und Schwächen im unklaren zu lassen. Dies gilt gerade auch in bezug auf ökonomische Daten. Eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wird von nordkoreanischen Behörden nicht erstellt, und die Außenhandelsbeziehungen des Landes unterliegen der Geheimhaltungspflicht. Seit 1965 veröffentlicht Nordkorea kein statistisches Jahrbuch mehr, lediglich der Berichtspflicht an UN-Institutionen kommt es unregelmäßig nach. 45 Verwaltungsbezirke, in denen etwa 18% der Bevölkerung leben, sind Ausländern nicht zugänglich. Statistische Informationen zum militärischen Sektor Nordkoreas, der nach CIA-Schätzungen immerhin einen Anteil von 25 bis 33% am gesamten BSP Nordkoreas einnehmen dürfte, fehlen gänzlich. Es ist lediglich bekannt, daß die Armee auch eigene Industrie- und Agrarbetriebe unterhält und einen autonomen Außenhandel betreibt. Es dürfte sich also um ein System der Autarkie innerhalb der Autarkie handeln.

Neben den grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber wirtschaftlichen Informationen aus und über Nordkorea sind die in dieser Studie zitierten Schätzungen der wirtschaftlichen Leistungskraft Nordkoreas durch die (südkoreanische) Zentralbank mit erheblichen zusätzlichen Unsicherheiten behaftet. Die veröffentlichten BSP-Werte beruhen nämlich auf Geheimdienstschätzungen des gesamtwirtschaftlichen Volumen-Outputs Nordkoreas, die mit süd-koreanischen Wertschöpfungskennziffern

bewertet werden. Die auf der Grundlage dieser Berechnungsmethode ermittelten Werte sind zwangsläufig höchst ungenau. Abweichungen der tatsächlichen von den veröffentlichten Werten in zweistelligen Prozentrelationen können als wahrscheinlich angenommen werden. Der Vorteil der Schätzungen der Zentralbank Koreas liegt indes in der Bereitstellung von langen konsistenten Datenreihen mit halboffiziellem Charakter. Etwas zufriedenstellender ist die Situation bei den Außenhandelsdaten. Obwohl Nordkorea keine Außenhandelsdaten und auch keine offizielle Zahlungsbilanz veröffentlicht, kann die Handelsbilanz über die Außenhandelsstatistiken der Partnerländer rekonstruiert werden. Deshalb dürften die an anderer Stelle genannten Angaben im großen und ganzen relativ exakt sein. Nicht enthalten sind dort allerdings der innerkoreanische Handel, der (aus südkoreanischer Sicht) statistisch nicht als Außenhandel gilt, sowie der statistisch nicht erfaßte Tauschhandel Nordkoreas. Problematisch ist auch, daß einige Länder mit möglicherweise bedeutenden Handelsbeziehungen zu Nordkorea ihren bilateralen Außenhandel mit Nordkorea statistisch nicht offenlegen, so der Irak, Iran, Kasachstan, Taiwan und die Ukraine.

Zur Schätzung des nordkoreanischen BSP und Außenhandels siehe Heather *Smith*, *The North Korean Economy: Collapse, Stasis or Reform?*, Canberra: Australian National University, 1997, S. 15–20; Marcus *Noland*, *Economic Strategies for Reunification*, in: Nicholas *Eberstadt*/Richard J. *Ellings* (Hg.), *Korea's Future and the Great Powers*, Seattle/London 2001, S. 199–202; Marcus *Noland*, *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas*, Washington: Institute for International Economics, 2000, S. 87–90.

Schwerindustrie und dank großzügiger Entwicklungshilfe der sozialistischen Bruderländer in den ersten 20 Jahren nach dem Koreakrieg zunächst hohe wirtschaftliche Wachstumsraten. Doch dann setzte wahrscheinlich bereits gegen Ende der 70er Jahre eine allgemeine wirtschaftliche Stagnation ein, die spätestens ab Beginn der 90er Jahre in einen wirtschaftlichen Verfall überging. Mitte der 90er Jahre brach die nordkoreanische Wirtschaft regelrecht zusammen: Kon-

sum und Investition gingen dauerhaft zurück. Die industriellen Produktionsanlagen und die Infrastruktur verfielen. Die Selbstversorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln war nicht mehr gewährleistet. Der ökonomische Zusammenbruch Nordkoreas geht weit über das aus der früheren Sowjetunion und aus Osteuropa bekannte Maß hinaus. Das Ausmaß ökonomischen Scheiterns in Nordkorea ist einzigartig.

Tabelle 1
Südkorea und Nordkorea im Vergleich (2001)

	Maßeinheit	Südkorea	Nordkorea	Relation
Bevölkerung	Mio. Menschen	47,4	22,2	2,1
Fläche	qkm	99 173	120 540	0,82
<i>Makroökonomie</i>				
Bruttosozialprodukt	Mrd. US-Dollar	543,9	20,3	26,8
Pro-Kopf-Einkommen	US-Dollar	11 488	912	12,6
Wachstum des BIP seit 1990	Prozent	6,1	-2,4	n.a.
Außenhandelsvolumen	Mrd. US-Dollar	291,5	2,3	128,4
Auslandsschulden	Mrd. US-Dollar	120	12,5	10
Haushaltsbudget	Mrd. US-Dollar	76,8	9,8	7,8
<i>Energie</i>				
Kohleförderung	Mio. Tonnen	3,8	23,1	0,2
Energieerzeugung	Mrd. kWh	285	20	14,1
Ölimport	Mio. Tonnen	117	0,6	202
<i>Agrarwirtschaft</i>				
Getreideerzeugung	Mio. Tonnen	6,2	3,95	1,6
Fischerei	Mio. Tonnen	2,7	0,75	3,6
<i>Bergbau und Industrie</i>				
Eisenerze	Mio. Tonnen	0,23	4,2	0,05
Stahl	Mio. Tonnen	43,8	1,1	41,3
Zement	Mio. Tonnen	52	5,2	10,1
Dünger	Mio. Tonnen	3,5	0,5	6,4
<i>Transportinfrastruktur</i>				
Schienenstreckennetz	km	3 125	5 224	0,6
Autoverkehrsnetz	km	91 396	23 963	3,8
Ladepkapazität Seehäfen	Tonnen	469 600	35 500	13,2

Quelle: *Bank of Korea (South)*.

Sicherlich haben in Nordkorea, ähnlich wie in Osteuropa, die bekannten systemischen Defizite von zentralen Planwirtschaften zum ökonomischen Zusammenbruch des Landes beigetragen. Es existieren darüber hinaus aber auch zwei ganz spezifische, allein Nordkorea betreffende Ursachen:

- ▶ Nordkorea erlebte durch das abrupte Ende des Sozialismus in Osteuropa und der Sowjetunion sowie aufgrund des Zusammenbruchs des RGW-Außenhandels nach 1990 einen starken und nachhaltigen Außenwirtschaftsschock. Bereits Mitte der 80er Jahre mußte es mehr Waren in die Sowjetunion exportieren, als es von dort an Öl, industriellen Vorleistungen, Maschinen und Rüstungsgütern erhielt. Moskau forderte die Rückzahlung nordkoreanischer Altschulden ein. Im Jahre 1987 stellte die Sowjetunion zudem ihre Entwicklungshilfe an Nordkorea ein. Und von 1991 an forderte sie für ihre Lieferungen harte Devisen. Daraufhin stürzte

das bilaterale Handelsvolumen von 2223 Mio. US-Dollar (1990) auf nur noch 365 Mio. (1991) ab. Bis in die Gegenwart liegt das Außenhandelsvolumen Nordkoreas deutlich unter den Spitzenwerten der 80er Jahre. Der plötzliche Ausfall der billigen Energieimporte und von Maschinen und Ersatzteilen aus der Sowjetunion führte zu einem gewaltigen Einbruch der Industrieproduktion, mittelfristig zu einem Verfall von Kapital und Infrastruktur.

- ▶ Da alljährlich 25 bis 33% des nordkoreanischen Sozialprodukts für den Unterhalt der weltweit fünfgrößten stehenden Armee und für die laufende militärische Rüstung aufgewendet werden, ist Nordkoreas Volkswirtschaft im Kern eine Kriegswirtschaft.³⁰ Zurück geht diese strategische Schwer-

³⁰ Einen Vergleich mit anderen historischen Kriegswirtschaften bietet *Eberstadt*, *The End of North Korea* [wie Fn. 19], S. 47–50.

punktsetzung auf eine entsprechende politische Weichenstellung in den 60er Jahren. Seit dieser Zeit ist die relative Bedeutung von Armee und Rüstung in der nordkoreanischen Wirtschaft kontinuierlich angewachsen. Zwangsläufig geht der alljährliche unproduktive Einsatz von einem Viertel bis zu einem Drittel der nationalen Bruttowertschöpfung für militärische Zwecke zu Lasten des zivilen Sektors. Angesichts dieses Ressourcenzuges über die Dauer von mehr als 30 Jahren kann der von Nordkorea erlebte ökonomische Verfall und Zusammenbruch eigentlich nicht überraschen. Die dauerhaft einseitige Schwerpunktsetzung im Rahmen des laufenden Systems der »Military First Policy« hat Nordkorea der ökonomischen Grundlagen seiner Existenz beraubt. Es ist somit eine Ironie des Schicksals, daß die strategisch motivierte Politik der militärischen Überlegenheit mittelbar die faktische Niederlage im Kampf der Systeme herbeiführte.

Die große Hungersnot

Die erschütterndste Konsequenz des ökonomischen Scheiterns der DVRK ist zweifellos die Hungersnot, die im Zeitraum 1995 bis 1998 aufgrund von Unter- und Fehlernährung und den damit verbundenen Krankheiten (bei unzureichender medizinischer Versorgung) mindestens 1,6 – möglicherweise sogar 3,5 – Millionen Menschen in Nordkorea das Leben kostete. Die exakte Zahl der Todesopfer läßt sich bis heute nicht angeben, da den internationalen Hilfsorganisationen der Zugang zu den am stärksten betroffenen Gebieten nur partiell oder nur unter staatlicher Kontrolle gewährt wurde und deshalb keine gesicherten Erkenntnisse zu tatsächlichem Ausmaß und Verbreitung der Hungersnot vorliegen.³¹

³¹ Alle Angaben beruhen auf Hochrechnungen auf der Grundlage partieller Erhebungen vor Ort durch ausländische Hilfsorganisationen oder Befragungen nordkoreanischer Flüchtlinge in China und sind deshalb zwangsläufig ungenau. Der Überläufer und frühere Chefideologe Nordkoreas, Hwang Jong Yop, berichtete, daß das Regime intern für das Jahr 1995 von 500 000 Toten, für das Jahr 1996 von 1 Million Toten ausging; für das Jahr 1997 rechnete er mit einer weiteren Million Toten. Die Gesamtzahl von mindestens 2,5 Millionen Menschenleben wird gestützt durch die umfangreichen empirischen Schätzungen des Korean Buddhist Sharing Movement und der Johns-Hopkins-Universität. Für eine Zusammenstellung verschiedener Schätzungen siehe Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics and Foreign Policy*, Washington: United States Institute of Peace, 2002;

Bereits seit Mitte der 80er Jahre ist die Nahrungsmittelproduktion Nordkoreas rückläufig, und seit 1989 ist das Land nicht mehr in der Lage, sich aus eigenen Ernteerträgen selbst zu ernähren.³² Ursachen für den Produktionsrückgang waren Bodenerosionen (infolge massiver Abholzung in den Hochregionen), die Erschöpfung der Böden (infolge Überdüngung) sowie das zunehmende Auftreten von Nahrungsmittelverderb (infolge schlechter Lagerung, Transportproblemen). Die rückläufigen Erträge waren und sind also zunächst eine normale Konsequenz der üblichen Defizite von kollektiven und zentral verwalteten Agrarwirtschaften. Der wirklich dramatische Einbruch der Produktion erfolgte allerdings erst nach 1990, als die sowjetischen Lieferungen von Energie, Grundstoffen für die Düngemittelproduktion und kritischen mechanischen Ersatzteilen ausfielen. Aufgrund von Energiemangel stockten die Bewässerung der Felder und der Maschineneinsatz in der stark mechanisierten Agrarwirtschaft. Außerdem kam es zu Unterbrechungen in der Düngemittelproduktion und zu erheblichen Transportverlusten. In dieser bereits kritischen Situation wurde Nordkorea noch zusätzlich von folgenschweren Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Hagelschlag, Orkanen, Trockenheit) heimgesucht, die infolge von Bodenerosion und Vernachlässigung des Hochwasserschutzes immense Schäden anrichteten und die Nahrungsmittelproduktion noch weiter einbrechen ließen. Es tat sich eine enorme Nahrungsmittellücke von vermutlich 2 Millionen Tonnen Reis auf, möglicherweise sogar 3 Millionen Tonnen.³³

Den Erkenntnissen des indischen Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften, Amartya Sen, zufolge, beruhen Hungersnöte nicht allein auf einer Verknapp-

Noland, Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas [wie Fn. 14], S. 191f.

³² Zu Ursachen und Verlauf der nordkoreanischen Hungersnot siehe Natsios, *The Great North Korean Famine* [wie Fn. 31]; *Noland, Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas* [wie Fn. 14], S. 171–194; Heather Smith, *The North Korean Economy: Collapse, Stasis or Reform?*, Canberra: Australian National University, 1997, S. 22–39.

³³ Auch der exakte Umfang der Nahrungsmittellücke in dem kritischen Zeitraum 1995 bis 1998 ist nicht genau zu ermitteln. Es existieren keine Kenntnisse zur exakten Größe der Bevölkerung, zu ihrem tatsächlichen Nahrungsmittelkonsum, zu den in Nordkorea vorhandenen Anbauflächen, zur Höhe der Bodenerträge, zur Lagerwirtschaft, zum Verbrauch an Dünger, Samen, Tierfutter etc. Die Importe Nordkoreas aus China sind ebenfalls nur Schätzwerte. Die Spannbreite der geschätzten Nahrungsmittellücke ist deshalb beträchtlich; *Noland, Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas* [wie Fn. 14], S. 173f.

pung des Nahrungsmittelangebots, sondern auch und vor allem darauf, wie der Zugang der Menschen zu den Nahrungsmitteln organisiert ist.³⁴ In Nordkorea regelt diesen Zugang das öffentliche Verteilungssystem. Dieses ist verantwortlich dafür, daß von der Hungersnot nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichmäßig betroffen wurden. Während das Militär und einige andere privilegierte Gruppen bei der öffentlichen Nahrungsmittelrationierung bevorzugt wurden, waren die von Überschwemmungen betroffenen ländlichen Gebiete praktisch auf sich allein gestellt. Die meisten Opfer forderte die Hungersnot aber unter der städtischen Bevölkerung im Osten und Nordosten des Landes, die – anders als die Landbevölkerung – nicht die Möglichkeit hatte, in ihrer Nahrungsbeschaffung auf private Gärten und eigene Kleintiere zurückzugreifen. Erst 1998 begann die internationale Nahrungsmittelhilfe flächendeckend zu greifen. Seither entspannt sich die Versorgungslage tendenziell wieder.³⁵ Jedoch bleibt die medizinische Behandlung der unter- oder fehlernährten Menschen aufgrund des katastrophalen Zustandes des staatlichen Gesundheitssystems ein schwerwiegendes Problem. Und das grundsätzliche Nahrungsmittelproblem Nordkoreas besteht fort: Alljährlich fehlen Nordkorea 2 bis 2,5 Millionen Tonnen Reis – je nach Ernteaufkommen –, so daß etwa ein Drittel der Bevölkerung des Landes von ausländischen Nahrungsmittelhilfslieferungen dauerhaft abhängig bleibt.³⁶ Im laufenden Jahr 2003 ist die Versorgungssituation offensichtlich wieder deutlich kritischer, so daß

vermutlich 6 Millionen Menschen in Nordkorea erneut eine Hungersnot droht.

Augenzeugenberichte nordkoreanischer Flüchtlinge in China schildern, welche einschneidenden Folgen die Hungersnot für das Funktionieren der zentralplanwirtschaftlichen Agrarwirtschaft und für das öffentliche Verteilungssystem hatte.³⁷ So sind die Arbeiter und Angestellten der landwirtschaftlichen Staatsbetriebe und ländlichen Kooperativen, die keine ausreichenden Nahrungsmittelrationen mehr vom Staat erhalten, ihrerseits nicht mehr oder nur noch eingeschränkt bereit, für den Staat zu arbeiten. Um das eigene Überleben sicherzustellen, begannen sie deshalb, ihre »privaten Gärten« zu kultivieren oder Felder in abgelegenen Regionen, abseits der polizeilichen Kontrolle, zu bestellen. Außerdem bedienten sich die Menschen jeweils vor Beginn der offiziellen Haupternte privat von den staatlichen Feldern und lagerten die Vorräte in ihren Wohnungen ein. Im Zuge dieses Umbruchs entstanden private Bauernmärkte, die für die Versorgung der Bevölkerung außerhalb von Pjöngjang eine zunehmende Bedeutung gewannen. Das südkoreanische Wiedervereinigungsministerium veranschlagt, daß inzwischen 60 bis 70% der Nahrungsmittelversorgung Nordkoreas über private Bauernmärkte abgewickelt werden.

Die Hungersnot und der darauf folgende Zusammenbruch der alten sozialistischen Ordnung dürften der Glaubwürdigkeit und Legitimation des Regimes irreparablen Schaden zugefügt haben. Im Zuge des beschriebenen Übergangs zu einer agrarischen Subsistenz- und Schattenwirtschaft haben vermutlich nicht nur die vom Hunger betroffenen Menschen ihr ökonomisches Verhalten geändert. Auch die (ebenfalls Hunger leidenden) Sicherheitsorgane und Parteikader dürften sich der neuen Situation angepaßt haben und beteiligen sich an Korruption und Schwarzmarktaktivitäten oder bemächtigen sich sogar der vorhandenen Vorräte oder der ausländischen Hilfslieferungen. Aufgrund derartiger Vorkommnisse ist eine große Kluft zwischen Volk und Volksarmee entstanden. Allerdings wären ohne ein Eigeninteresse der Sicherheitskräfte an Nahrungsmitteln und den damit verbundenen Schwarzmarktgeschäften die spontane Privatisierung der Nahrungsmittelproduktion und das Entstehen der freien Märkte in Nordkorea kaum möglich gewesen. Es darf deshalb nicht überraschen, daß aufgrund von Kor-

³⁴ Amartya Sen, *Famines*, in: *World Development*, 8 (1980) 9, S. 613–621.

³⁵ Laut Augenzeugenberichten erreicht die internationale Nahrungsmittelhilfe die abgelegenen Landesteile bis heute noch nicht; siehe hierzu den Bericht der internationalen Hilfsorganisation Médecins Sans Frontières im Internet: www.doctorswithoutborders.org/publications/speeches/2002/sd_nkorea.shtml.

³⁶ Die Schätzung von 2 bis 2,5 Millionen Tonnen Reis nannte Marcus Noland in seiner Aussage vor dem Menschenrechtsausschuß im Kongreß am 17.4.2002 (Marcus Noland, *Human Rights in North Korea, Testimony to the Congressional Human Rights Caucus*, 17.4.2002, www.iie.com/papers/noland0402-2.htm). Das Wiedervereinigungsministerium Südkoreas schätzte im Januar 2003 die Nahrungsmittellücke für das laufende Jahr auf zwei Millionen Tonnen. Nach Verlautbarungen des UN World Food Programme (UNWFP) von Dezember 2002 sei aber für 2003 bislang erst für einen Monat die Lieferung von Nahrungsmittelhilfe sichergestellt, www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/s/1773490562F5C853C1256CA800537355.

³⁷ Zu den Auswirkungen der Hungersnot auf die inneren Verhältnisse Nordkoreas siehe insbesondere *Natsios, The Great North Korean Famine* [wie Fn. 31].

ruption ein guter Teil der internationalen Nahrungsmittelhilfslieferungen auf den privaten Bauernmärkten verkauft wurde. Diese Entwicklung sollte man nicht nur negativ sehen. Denn sie hatte für die allgemeine Versorgung durchaus auch positive Effekte, da die Reispreise fielen und mehr Menschen sich Nahrung leisten konnten.

Das Flüchtlingsproblem

Ähnlich wie bei anderen historischen Hungersnöten löste auch die große Hungersnot in Nordkorea massive interne Wanderungsbewegungen aus. Die Wanderungen erfolgten, obwohl die geltenden polizeilichen Mobilitätsbeschränkungen ein Verlassen der Heimatkommune grundsätzlich verbieten und aufgegriffene Hungerflüchtlinge zeitweise in speziellen Internierungslagern³⁸ festgehalten wurden. Die Flucht vor Hunger, Armut und Verfolgung trieb zunehmend die Menschen auch zum Überschreiten der Landesgrenzen. Da der direkte Weg nach Südkorea über die Demarkationslinie am 38. Breitengrad verschlossen und auch der Seeweg gut bewacht ist, bleibt vor allem der Landweg nach China. Trotz der erheblichen Risiken einer Republikflucht³⁹ sollen sich inoffiziellen nordkoreanischen Quellen zufolge ca. 200 000 Flüchtlinge in China aufhalten. Schätzungen von in Nordostchina tätigen südkoreanischen und amerikanischen NGOs sprechen von bis zu 300 000 Flüchtlingen.⁴⁰ Das wären immerhin etwa 1,5% der gesamten Bevölkerung.

38 Sogenannte 9/27-Lager. Ihre Einrichtung geht auf ein entsprechendes Dekret Kim Jong-Ils vom 27.9.1995 zurück. Sie wurden aber 1999 wieder geschlossen.

39 Früher stand auf Republikflucht die Todesstrafe. Heute werden an der Grenze aufgegriffene oder aus China deportierte Flüchtlinge »nur noch« mit Lagerhaft und Beschlagnahme des persönlichen Besitzes bestraft. Strafen drohen auch der Familie des Flüchtlings. Einem Bericht der südkoreanischen Tageszeitung Chosun Ilbo zufolge haben sich im Zuge der diplomatischen Zuspitzung um das nordkoreanische Atomprogramm die Strafen für aufgegriffene oder deportierte Flüchtlinge wieder drastisch verschärft. Flüchtlinge müssen mit Gefängnis rechnen, und diejenigen unter ihnen, die versucht haben, eine diplomatische Vertretung zu erreichen, oder die in Kontakt mit christlichen NGOs standen, werden dauerhaft in den Straflagern für politische Gefangene interniert. Auch die Todesstrafe wird wieder vollzogen; siehe: Penalties Stiffen for North Korean Defectors, in: Chosun Ilbo, 8.1.2003.

40 Siehe Brad Glosserman/Scott Snyder, Borders and Boundaries: The North Korean Refugee Crisis, in: PacNet Newsletter, 21.5.2002.

Außerdem lebt in Rußland eine kleinere Zahl nordkoreanischer Flüchtlinge, die entweder direkt über die Grenze geflohen oder aus einem (der von Nordkorea betriebenen) Arbeitslager in Sibirien entkommen sind.⁴¹

China gewährt den Nordkoreanern keinen offiziellen Flüchtlingsstatus, aber die Präsenz der Flüchtlinge sowie die Arbeit der internationalen Hilfsorganisationen wurden von den Behörden lange Zeit stillschweigend geduldet. Viele Flüchtlinge arbeiten zu Niedriglöhnen in der chinesischen Industrie. Frauen werden zur Prostitution gezwungen. Die Deportation aufgegriffener Flüchtlinge zurück nach Nordkorea war bis zum Sommer 2002 eher die Ausnahme. Im Nordosten Chinas leben etwa 2 Millionen ethnische Koreaner, konzentriert vor allem in dem autonomen Distrikt Yanbian. Diese Minderheit unterstützt ihre aus Nordkorea entflohenen Landsleute bzw. bietet ihnen ein Lebensumfeld. So sind beispielsweise vor dem Hintergrund des allgemeinen Frauenmangels in China Nordkoreanerinnen als potentielle Ehefrauen heiratswilliger Bauern willkommen. Viele Flüchtlinge kehren aus China nach Nordkorea zurück, um mit dem in China erworbenen Einkommen ihre Angehörigen zu Hause zu unterstützen.

Nur einem kleinen Teil der Flüchtlinge gelingt es, über ein Drittland (meist die Mongolei oder Südostasien) Südkorea zu erreichen. Im Jahr 2002 überschritt ihre Zahl erstmals die 1000er-Marke. Nach den von NGOs geplanten und organisierten spektakulären Fluchten in die ausländischen Konsulate und Botschaften im Frühjahr und Sommer 2002 verschärften die chinesischen Behörden allerdings ihre Gangart. Die Grenzkontrollen wurden verstärkt. Für die Beherbergung und Verpflegung von Flüchtlingen wurden hohe Geldstrafen, für die Auslieferung von Flüchtlingen Kopfgelder ausgesetzt. Mit Razzien wird nach Flüchtlingen gefahndet. Aufgegriffene Flüchtlinge werden abgeschoben.⁴²

41 Die Zahl der Flüchtlinge aus Nordkorea ist absolut und relativ höher als die Zahl der Flüchtlinge bzw. Übersiedler aus der DDR in den späten 80er Jahren vor dem Fall der Mauer. So verließen im Jahre 1988 39 000 Menschen die DDR, nachdem in den drei vorangegangenen Jahren durchschnittlich 22 000 Menschen geflohen oder ausgereist waren.

42 Siehe Hwang Jang-jin, A Grim Life for N.K. Refugees in China, in: Korea Herald, 22.7.2002; China and North Korea. Report from the Icy Frontier, in: The Economist, 5.12.2002; Médecins sans Frontières, Urgent Appeal for the Protection of North Korean Refugees in China, www.msf.org.

Die anhaltenden Flüchtlingsströme nach Nordostchina untergraben die Legitimität des nordkoreanischen Regimes nach innen und nach außen. Wenngleich der Exodus von tatsächlichen und potentiellen Opponenten die innenpolitische Stabilität eher fördert und die bestehenden Versorgungsengepässe stückweise mildert, so unterlaufen doch die zunehmenden grenzüberschreitenden Kontakte von Nordkoreanern von und nach China das bislang lückenlos funktionierende Informationsmonopol des Staatsapparates. Dadurch daß ein Teil der Flüchtlinge bzw. Migranten entweder gezwungenermaßen oder freiwillig zur Unterstützung der in Nordkorea verbliebenen Familienangehörigen ins Land zurückkehrt, wird es dem Regime immer weniger gelingen, die befürchtete »ideologische und kulturelle Infiltration« zu unterbinden und die eigene Sicht der Dinge in der Bevölkerung durchzusetzen.

Schwer überwindbare politische Reformbarrieren

Zweifellos hatte die nordkoreanische Wirtschaft mit dem Ende der Sowjetunion und des RGW-Handels Anfang der 90er Jahre und den Naturkatastrophen Mitte des Jahrzehnts zwei schwere externe Schocks zu verkraften. Der veritable ökonomische Zusammenbruch des Landes ist aber nicht ihnen geschuldet, sondern dürfte allein auf das systembedingte Scheitern des staatskapitalistischen Wirtschaftsmodells und die wirtschaftlichen Lasten aus der ständigen Kriegsbereitschaft zurückzuführen sein. Dennoch bleibt Nordkorea trotz ökonomischem Kollaps und Hungersnot nach wie vor weltweit das (nebst Kuba) einzige Land, das grundsätzlich am sozialistischen Wirtschaftsmodell festhält. Einer ökonomischen Transformation stehen in Nordkorea sehr viel größere politische Reformbarrieren entgegen als in den anderen (früheren) sozialistischen Volkswirtschaften.⁴³

- ▶ Die erfolgreiche Systemalternative der »Republik Korea« im Süden der koreanischen Halbinsel ist eine ständige existentielle Herausforderung für den gescheiterten real existierenden Sozialismus der DVRK im Norden. Im Laufe einer Systemtransformation würde aller Wahrscheinlichkeit nach die Bevölkerung Nordkoreas sehr bald erkennen,

daß das kapitalistische Original ihnen eine bessere Überlebens- und Lebensperspektive bietet als seine unvollständige Kopie. Ökonomische Reformen, die das System der staatssozialistischen Zentralplanwirtschaft im Kern umgestalten, würden deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit auch dem politischen Regime der DVRK und der Herrschaft Kim Jong-Ils ein Ende bereiten. Die deutsche Wiedervereinigung vor Augen, scheint die politische Führung Nordkoreas diese Gefahr sehr gut erkannt zu haben.

- ▶ Das unmittelbare und konkrete Ziel der nordkoreanischen Reformpolitik ist der effektive Zugang zu Kapital, Technologie und Märkten im Ausland. Gerade aber die für einen derartigen Zugang relevanten Partner Nordkoreas, nämlich Südkorea, Japan und die USA, sind zugleich seine Feindstaaten. Insofern wären eine friedliche Koexistenz mit Südkorea, der politische Ausgleich und Friedensvertrag mit Japan und eine Beendigung der US-Sanktionen die unverzichtbare Voraussetzung für jede ökonomische Transformation Nordkoreas. Die Außen- und Sicherheitspolitik müßte also die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Reformpolitik erst schaffen.
- ▶ Die ungemein starke Bevorzugung von Militär und Partei im bestehenden System der nordkoreanischen Kriegswirtschaft hat machtvolle Besitzstandsinteressen entstehen lassen, deren Verfechter sich jeder Systemänderung vehement widersetzen.
- ▶ In der Innensicht nordkoreanischer Politik ist der ökonomische Reformprozeß nicht alternativlos. Wie die 90er Jahre gezeigt haben, kann auch unter widrigen Bedingungen mit innenpolitischer Restriktion, ideologischer Geschlossenheit und militärischer Macht das Überleben gesichert werden. Mit dem mehrfach erfolgreich eingesetzten Instrument der sicherheitspolitischen Erpressung lassen sich notfalls die erforderlichen Realtransfers (Nahrungsmittel, Energie, Wirtschaftshilfe) aus dem Ausland beschaffen, läßt sich so die ökonomische Basis der laufenden Kriegswirtschaft absichern. Die entschlossene Fortsetzung der erprobten »Military First Policy« und damit auch die sporadische Inszenierung von sicherheitspolitischen Krisen erscheint insofern als gangbare Reformalternative. Aus der Sicht Kim Jong-Ils, der in erster Linie an der Erhaltung der eigenen Macht und des politischen Systems Nordkoreas interessiert ist, sollte dies die Alternative mit dem geringeren Risiko darstellen.

⁴³ Siehe hierzu: Marcus Noland, *Economic Strategies for Reunification*, in: Nicholas Eberstadt/Richard J. Ellings (Hg.), *Korea's Future and the Great Powers*, Seattle/London 2001, S. 193–196.

Tabelle 2
Prozentuale Verteilung der Beschäftigung in den Wirtschaftssektoren von Zentralverwaltungswirtschaften vor Beginn der Reformen

Land	Jahr	Landwirtschaft	Industrie und Bauwirtschaft	Dienstleistungen
<i>Asien</i>				
Nordkorea	2001	30	38	32
China	1978	71	15	14
Vietnam	1989	71	12	17
<i>Europa</i>				
Bulgarien	1989	19	47	34
DDR	1989	11	71	18
Polen	1989	7	37	56
Rumänien	1990	28	38	34
Slowakei	1989	15	34	51
Sowjetunion	1987	19	38	43
Tschechien	1989	11	39	50
Ungarn	1990	15	36	49

Quelle: Für Nordkorea: *Bank of Korea*; für die DDR: Statistisches Jahrbuch der DDR 1990 (Prozentangaben beziehen sich auf Anteile am Nettosozialprodukt); für die übrigen Länder Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas*, Washington: Institute for International Economics, 2000, S. 76.

Ungünstige Perspektiven für eine graduelle Reformstrategie

Unglücklicherweise stehen nicht nur politische Barrieren einem wirtschaftlichen Reformprozeß in Nordkorea entgegen. Auch die wirtschaftlichen Perspektiven einer graduellen Reform nach chinesischem Muster sind für Nordkorea eher ungünstig. Sicherlich könnte es bei einem nachhaltigen Reformprozeß aus einer exportgeleiteten Wachstumsstrategie langfristig großen Nutzen ziehen. Der einzuleitende ökonomische Transformationsprozeß selbst wäre aber zunächst schwierig. Erstaunlicherweise ist Nordkorea nämlich in seiner Wirtschaftsstruktur eher mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas vergleichbar als mit China und Vietnam. Deshalb dürfte es kaum imstande sein, ähnlich wie die beiden letztgenannten asiatischen Länder einen Weg gradueller Transformation zu beschreiten, der Systemtransformation und extensives Wirtschaftswachstum miteinander verknüpft.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, waren im Jahre 2001 30% der Arbeitskräfte Nordkoreas in der Landwirtschaft, 38% in Industrie und Bauwirtschaft und 32% im Dienstleistungsbereich beschäftigt.⁴⁴ Mit diesen

Anteilen ähnelt Nordkoreas sektorale Wirtschaftsstruktur der Osteuropas vor Beginn der Wirtschaftsreformen. Hingegen waren China Ende der 70er Jahre und Vietnam Ende der 80er Jahre noch überwiegend Agrarstaaten mit einem nur relativ kleinen staatlichen Industriesektor. Die erfolgreiche Reformstrategie beider Länder bestand darin, einerseits Effizienzgewinne in der Landwirtschaft durch Liberalisierung der Agrarmärkte und private Verpachtung von Land zu realisieren, andererseits die Industrialisierung über extensives, faktorgetriebenes Wachstum voranzutreiben. Dieser Weg steht Nordkorea heute so wenig offen, wie er den Ländern Mittel- und Osteuropas zu Beginn der 90er Jahre möglich war. Für Nordkorea hätten auf der wirtschaftspolitischen Agenda nicht die Industrialisierung, sondern die Umstrukturierung bestehender (teilweise verfallener) industrieller Kapazitäten und die Modernisierung der agrarischen Produktion zu stehen. Darüber hinaus gibt es aber noch drei weitere Gründe, warum Nordkorea heute ungünstigere Startbedingungen für eine ökonomische Reform hat als China vor 25 Jahren: Erstens fehlen Nordkorea heute die finanziellen Mittel, um eine erfolgreiche Agrarreform durchzuführen. Anders als die chinesischen Kommunen zu Beginn der Reformperiode können die

⁴⁴ Zu den eher ungünstigen Ausgangsbedingungen für eine wirtschaftliche Transformation Nordkoreas Noland, *Avoiding*

the Apocalypse. The Future of the Two Koreas [wie Fn. 14], S. 257–260.

nordkoreanischen Behörden heute weder den Bauern attraktive Abnahmepreise für Agrargüter anbieten, noch können sie ihnen das erforderliche Saatgut, den Dünger oder gar landwirtschaftliche Werkzeuge bereitstellen.⁴⁵ Zweitens ist die staatliche Autorität laut Augenzeugenberichten aus den Provinzen bereits im Zerfall begriffen. In Nordkorea ist deshalb nicht der in China gelungene geordnete Transformationsprozeß zu erwarten, in dem Staat und Partei für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sorgen und Reformen notfalls auch gegen innere Widerstände durchsetzen, sondern eher rechtlose Zustände, in denen sich zuweilen alte oder neue Eliten unter Einsatz von Gewalt die Verfügung über Produktionsmittel oder ökonomische Renten sichern. Drittens dürfte es Nordkorea wohl kaum gelingen, angesichts seiner zerrütteten Staatsfinanzen und geringen Devisenreserven die makroökonomische Stabilität in einem potentiellen Umbruchprozeß aufrechtzuerhalten.

Zögerliche binnenwirtschaftliche Reformen

Angesicht der beträchtlichen politischen Reformbarrieren und der ungünstigen Ausgangsbedingungen für eine ökonomische Transformation kann es nicht überraschen, daß die unter Kim Jong-Il verfolgte Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre nicht auf einen grundsätzlichen Systemwandel zielte. Das zentrale Motiv der Reform war die Verbesserung der ökonomischen Effizienz des sozialistischen Wirtschaftssystems. Die wichtigsten Reformmaßnahmen:⁴⁶

- ▶ Eine Verfassungsänderung im Jahre 1998 gestattete die Privatbewirtschaftung von Gärten und führte ein neues System der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung ein.
- ▶ Im Rahmen organisatorischer Änderungen erhielten die unteren Verwaltungseinheiten die Verantwortung für die Leichtindustrien und die Landwirtschaft, während die Zuständigkeit für die Schlüsselindustrien bei den Ministerien verblieb. Die Betriebe

⁴⁵ Zu diesem Punkt Oh Seung-ryol, *Changes in Economic Policies of Kim Jong-Il's Regime*, in: *Vantage Point*, 25 (2002) 5, S. 50f.

⁴⁶ Zu dieser Einschätzung und zum folgenden siehe *United Nations. Department of Economic and Social Affairs, World Economic and Social Survey 2001. Trends and Policies in the World Economy*, New York: United Nations, 2001, S. 101–103; Oh, *Changes in Economic Policies of Kim Jong-Il's Regime* [wie Fn. 45], S. 45–51.

erhielten zusätzliche Entscheidungsautonomie und Verantwortung.

- ▶ Durch ökonomische Anreize für die Bauernbrigaden sollte der Produktionsausstoß in der Landwirtschaft gesteigert werden.

Keine dieser Maßnahmen konnte eine Trendwende bewirken und den ökonomischen Niedergang Nordkoreas aufhalten. Hunger, Armut und Zerfall setzen sich in der Binnenwirtschaft Nordkoreas bis in die Gegenwart fort. Es ist schwer vorstellbar, wie angesichts des desolaten Zustandes des real existierenden Juche-Sozialismus eine tatsächliche Besserung der Situation ohne radikale Reformmaßnahmen möglich sein könnte.

Außenwirtschaftsbeziehungen unter Quarantänebedingungen

Wie bereits dargelegt, ist es Nordkorea seit dem Ausbleiben der Alimentierung durch sowjetische Hilfslieferungen Ende der 80er Jahre nicht mehr möglich, seinen Importbedarf aus laufenden Exporterlösen zu finanzieren. Zwar erhält es weiterhin Unterstützung aus China und zunehmend auch von der internationalen Gemeinschaft in Form verbilligter oder kostenloser Lieferungen von Energie, Nahrungsmitteln und humanitärer Hilfe (siehe unten). Damit konnten aber die Versorgungsengpässe nicht beseitigt und der ökonomische Verfall des Landes nicht gestoppt werden. Um seine außenwirtschaftliche Position zu verbessern, versucht das Regime deshalb seit Beginn der 90er Jahre, Nordkorea den Zugang zu ausländischem Kapital und ausländischer Technologie zu ebnet und die staatlichen Deviseneinnahmen zu steigern. Zu diesem Zweck wurde bereits 1991 eine Freihandelszone in Rajiv-Sonbong am Dreiländereck mit Rußland und China am Tumen-Delta errichtet. Neue Gesetze ermöglichten erstmals Lohnfertigungen für ausländische Abnehmer und die Errichtung von Joint-ventures. Außerdem wurde der staatliche Außenhandelssektor umstrukturiert. Trotz all dieser Maßnahmen bleibt Nordkoreas Außenhandelsvolumen bis heute verschwindend gering und konnte selbst das Niveau des Jahres 1990 nicht wieder erreichen. Ausländische Direktinvestitionen fanden nur ganz vereinzelt den Weg nach Nordkorea. Zu keinem der potentiellen Wirtschaftspartner – Südkorea, China, Japan, Rußland, USA oder EU – konnte bislang eine substantielle Handelsbeziehung aufgebaut werden.

Einer intensiven Einbindung Nordkoreas in die Weltwirtschaft stehen objektive Hindernisse und politische Vorbehalte in Nordkorea entgegen. So bietet das Land aus der Sicht von Auslandsinvestoren wegen seiner maroden Infrastruktur und der unberechenbaren staatlichen Bürokratie nicht gerade attraktive Standortbedingungen. Der Zahlungsverkehr mit Nordkorea ist zudem durch das seit 1986 ungelöste Altschuldenproblem belastet. Nordkorea dürfte mittelfristig kaum in der Lage sein, seine Altschulden in Höhe von etwa 12,5 Mrd. US-Dollar aus eigener Kraft zurückzuzahlen.⁴⁷ Entscheidender als diese objektiven Handels- und Investitionsbarrieren dürfte aber sein, daß die politische Führung Nordkoreas nach wie vor grundsätzlich ideologische Vorbehalte gegen ausländische Direktinvestitionen und eine kommerzielle Einbindung in die kapitalistische internationale Arbeitsteilung hegt.⁴⁸ Ausländische Geschäftsleute und Investoren gelten als Agenten der »kulturellen und ideologischen Infiltration« und somit als außerordentliche Risiken für das bestehende politische System. Es wird befürchtet, daß der Kontakt mit Ausländern und der ungefilterte Zustrom von Informationen aus dem Ausland die eigene Bevölkerung korrumpiert und daß aus dem Handel mit dem kapitalistischen Ausland gefährliche politische Abhängigkeiten entstehen. Außenwirtschaftliche Kontakte mit dem Ausland finden deshalb quasi unter Quarantäne statt, so daß der kapitalistische Bazillus sich möglichst nicht ausbreiten kann.⁴⁹

Trotz der realen Handels- und Investitionshemmnisse und der aus Sicht des Regimes bestehenden Vorbehalte ist aber nicht auszuschließen, daß aus Nordkoreas Außenwirtschaftsbeziehungen günstige Perspektiven für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau und eine Modernisierung des Landes sowie für eine

⁴⁷ Die Summe von 12,5 Mrd. US-Dollar beruht auf südkoreanischen Schätzungen. Marcus Noland nennt mit 7,6 Mrd. Dollar (für das Jahr 1994) einen deutlich niedrigeren Wert (Noland, *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas* [wie Fn. 14], S. 93). Als sicher darf gelten, daß der überwiegende Teil von Nordkoreas Altschulden aus dem RGW-Handel herrührt und gegenüber Rußland und China besteht.

⁴⁸ Für entsprechende offizielle Verlautbarungen siehe Eberstadt, *The End of North Korea* [wie Fn. 19], S. 83–85; Lee Young-hoon, *North Korea's Economic Development Strategy and Possible Changes in the Economic System*, in: *Vantage Point*, 25 (2002) 1, S. 49.

⁴⁹ Die Metapher einer außenwirtschaftlichen Öffnung Nordkoreas unter Quarantänebedingungen verwendet Marcus Noland; *ders.*, *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas* [wie Fn. 14], 10. Kapitel, S. 2.

Linderung der humanitären Not erwachsen könnten. Der potentielle Nutzen intensiverer außenwirtschaftlicher Beziehungen mit dem Ausland wird von der politischen Führung ausdrücklich anerkannt.⁵⁰ Die aktiven Bemühungen der nordkoreanischen Diplomatie um kommerzielle Kontakte mit dem Ausland und um eine Entspannung der politischen Beziehungen zu Südkorea, Japan, Europa und Rußland könnten einen politischen Richtungswechsel andeuten, der vielleicht nicht unbedingt innerer Einsicht geschuldet, aber aus der Not geboren ist und pragmatisch verfolgt wird.

Die Abschätzung möglicher Entwicklungen erfordert eine Bestandsaufnahme und Analyse der Außenwirtschaftsbeziehungen Nordkoreas sowohl in ihrer Gesamtsicht als auch in bezug auf die wichtigsten Partnerländer. Dazu ist es notwendig, das politische und strategische Verhältnis Nordkoreas zu seinen wichtigsten Handelspartnern zu skizzieren, denn die Außenpolitik ist der wesentliche Bestimmungsfaktor der Außenwirtschaftsbeziehungen Nordkoreas. Die folgende Zusammenstellung zeigt, daß Nordkorea in den vergangenen fünf Jahren durchaus Fortschritte in seinen Außenwirtschaftsbeziehungen erzielt hat. Das Gesamtniveau des Handels bleibt indes erschreckend gering, und sowohl die Exporte als auch die empfangenen Direktinvestitionen nehmen nur äußerst langsam zu. Die politischen und wirtschaftlichen Hemmnisse einer stärkeren außenwirtschaftlichen Einbindung Nordkoreas unter dem Regime Kim Jong-Ils bleiben unüberwindbar. Perspektivisch von Bedeutung sind indes der geplante Industriepark in Kaesong, nahe der Demarkationslinie, und die potentiellen Real- und Finanztransfers aus Japan oder von internationalen Finanzinstitutionen. Eine nachhaltige Besserung der wirtschaftlichen Lage aufgrund außenwirtschaftlicher Impulse kann Nordkorea realistischlicherweise aber nicht erwarten, zumindest so lange nicht, wie keine grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems erfolgt.

Nordkoreas Handels- und Leistungsbilanz

Die von der südkoreanischen staatlichen Außenhandelsorganisation KOTRA erstellte Außenhandelsbilanz Nordkoreas⁵¹ weist für das letzte Berichtsjahr 2001

⁵⁰ Siehe Lim Kang-Taeg, *A Remedy for Survival: The Future of Foreign Economic Cooperation for North Korea*, in: *East Asian Review*, 14 (2002) 1, S. 89–91.

⁵¹ Zur Validität nordkoreanischer Außenhandelsdaten siehe den Kasten auf S. 18.

nordkoreanische Exporte in Höhe von 650 Mio. Dollar und Importe in Höhe von 1620 Mio. Dollar aus. Damit hat sich das Außenhandelsvolumen zwar nach dem Tiefpunkt im Jahre 1998 (Exporte: 559 Mio., Importe: 883 Mio.) wieder leicht erholt, es bleibt aber nach wie vor deutlich hinter den Werten von 1990 (Exporte: 1333 Mio., Importe: 2437 Mio.) zurück. Auffällig ist das insgesamt niedrige Niveau des Außenhandels. Innerhalb Asiens fällt lediglich der internationale Handel der Länder Afghanistan, Bhutan, Mongolei und Osttimor niedriger aus als der von Nordkorea. Sieht man vom innerkoreanischen Handel ab, so waren im Jahr 2001 China, Japan und die EU Nordkoreas wichtigste Handelspartner, mit Anteilen von jeweils rund 33%, 21% und 14% am gesamten Außenhandel. In diesen Anteilen sind allerdings der Tauschhandel, der kleine Grenzverkehr und die unentgeltlichen Hilfslieferungen von Nahrungsmitteln und Energie nicht berücksichtigt. Bei deren Einbeziehung fiel die Dominanz Chinas in Nordkoreas Außenhandel wohl noch deutlicher aus. Die wichtigsten Exportprodukte Nordkoreas sind landwirtschaftliche Produkte, Metalle (Gold, Magnesium), Zement, Stahl und Textilien, die wichtigsten Importprodukte sind wiederum landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Öl und Industriegüter.

Nordkorea wies nicht nur 2001 ein Handelsbilanzdefizit auf, sondern bereits über die gesamten 90er Jahre. Dieses strukturelle Handelsbilanzdefizit ist aus zwei Gründen dauerhaft möglich. Erstens scheint China bereit zu sein, jedes Jahr im bilateralen Handelsverkehr mit Nordkorea ein bilaterales Defizit von 300 bis 500 Mio. Dollar zu tolerieren. Zweitens erzielt Nordkorea weitere Erlöse aus dem Export von Waren und Dienstleistungen, die nicht in offiziellen Statistiken erkennbar sind. Die von der KOTRA erstellte Außenhandelsbilanz ist nämlich in einem wichtigen Punkt unvollständig. Sie gibt keinen Einblick in Nordkoreas Waffenhandel, und es ist auch nicht ganz klar, inwieweit seine Waffenexporte und -importe in der Bilanz enthalten sind. Aufgrund von Geheimdienstinformationen und durch Medienberichte ist bekannt, daß Nordkorea insbesondere durch den Verkauf von Kurz- und Mittelstreckenraketen, vornehmlich an Abnehmer im Nahen und Mittleren Osten, beträchtliche Exporterlöse erzielt.⁵² Zu den weiteren erfolg-

reichen militärischen Exportprodukten zählen Handwaffen, Chemiewaffen, Know-how und Beratung in der Raketentechnik, der Chemiewaffenproduktion oder in der Anlage von unterirdischen Kammern und Stollen, militärische Ausbildung und Beratung, Leibwächterdienste. Nicht berücksichtigt sind in Nordkoreas Außenhandels- und Dienstleistungsbilanz ferner die Einnahmen aus Drogenhandel, Alkohol- und Zigarettschmuggel sowie anderen illegalen Aktivitäten (Falschgeld, Waffenschmuggel, Elfenbeinhandel)⁵³ und die Yen-Überweisungen der Vereinigung der Nordkoreaner in Japan (Chosen Soren), die 100 000 bis 250 000 Mitglieder hat.⁵⁴ Alles in allem dürften Nordkoreas verdeckte Exporterlöse die von der KOTRA offengelegten Erlöse deutlich übersteigen.

Neben seinem Handel mit Waren und Dienstleistungen ist Nordkorea auch Empfänger bi- und multilateraler Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe, die sich jedes Jahr auf dreistellige Millionen-Dollar-Beträge belaufen.⁵⁵ Die wichtigsten Geberländer sind Nordkoreas unmittelbare Nachbarn Südkorea, China, Japan sowie die USA und die EU. Grob unterteilt sind drei Bereiche zu unterscheiden: Erstens lieferte das internationale KEDO-Konsortium gegen Nordkoreas Versprechen, seine Plutoniumwirtschaft stillzulegen und den Atomwaffensperrvertrag einzuhalten, von 1994 bis Ende 2002 jedes Jahr 500 000 Tonnen schweres Heizöl. Vorgesehen war ursprünglich auch die Lieferung von zwei Leichtwasserreaktoren.

Dollar für das Jahr 2001. Es gibt aber auch niedrigere Schätzungen; siehe *Noland, Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas* [wie Fn. 14], S. 118.

⁵³ Für eine Dokumentation siehe *Noland, ebd.*, S. 119–121. *Noland* nennt Schätzungen von Nordkoreas Einnahmen aus dem Drogenhandel (71 Mio. Dollar) und dem Falschgeldgeschäft (15 Mio. Dollar).

⁵⁴ *Eberstadt* schätzt das jährliche Volumen dieser Überweisungen deutlich niedriger ein als die oft in Presseveröffentlichungen genannten 650 bis 850 Mio. Dollar. Er vermutet jährliche Überweisungen von weniger als 400 Mio. Dollar und tendenziell fallende Beträge; *Nicholas Eberstadt, Financial Transfers from Japan to North Korea. Estimating the Unreported Flows*, in: *Asian Survey*, 36 (1996) 5, S. 523–542.

⁵⁵ Für eine Zusammenstellung der bilateralen und multilateralen Hilfsleistungen in den Jahren 1995 bis 1999 siehe *Noland, Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas* [wie Fn. 14], S. 122–128. Nach Angaben des südkoreanischen Wiedervereinigungsministeriums hat Nordkorea von 1995 bis 2002 insgesamt humanitäre Hilfe im Wert von 2,4 Mrd. Dollar erhalten, wobei die Lieferungen von KEDO nicht einbezogen sind; siehe: N.K. Received \$2.4 Bil. in Humanitarian Aid since 1995, *Yonhap*, 7.11.2002.

⁵² Wie hoch die jährlichen Einnahmen Nordkoreas aus dem Verkauf von Kurz- und Mittelstreckenraketen wirklich sind, ist allerdings offen. Jüngere Presseberichte sprechen von 50 bis 100 Mio. Dollar pro Jahr (*International Herald Tribune*, 12.12.2002, S. 11). Südkoreanische Schätzungen veranschlagen Nordkoreas diesbezügliche Exporterlöse gar auf 560 Mio.

Wegen des Konflikts um das nordkoreanische Programm zur Urananreicherung wurden die Lieferungen aber im Dezember 2002 suspendiert. Zweitens erhält Nordkorea Nahrungsmittelhilfe vom Welt-ernährungsprogramm der Vereinten Nationen. Drittens empfängt Nordkorea von den Nachbarländern und den meisten OECD-Ländern bilateral Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe. Spektakulär ist die auf Veranlassung von Südkoreas Präsident Kim Dae-Jung veranlaßte Einmalzahlung von 400 Millionen Dollar unmittelbar vor dem Gipfeltreffen mit Kim Jong-Il im Juni 2000 in Pjöngjang.

Die unentgeltlichen Übertragungen des Auslandes an Nordkorea helfen dem Land zwar nicht beim Ausgleich seines strukturellen Handelsbilanzdefizits. Nordkorea ist durch sie aber von der Notwendigkeit befreit, die empfangenen Leistungen (vor allem Nahrungsmittel und Energie) unter Einsatz eigener Devisenerlöse zu beschaffen. Statt dessen kann Nordkorea andere Waren importieren, einschließlich Waffen und Nukleartechnologie. Entwicklungs- und humanitäre Hilfe an Nordkorea wirken also wie eine mittelbare Zahlungsbilanzhilfe des Auslands.

Direktinvestitionen in Nordkorea

Der Gesamtbestand ausländischer Direktinvestitionen in Nordkorea dürfte sich Ende 2002 kumuliert auf nicht mehr als 200 Mio. Dollar belaufen haben.⁵⁶ Die meisten Investitionen erfolgten in die verarbeitende Industrie Nordkoreas. Nordkorea erhofft sich von den Investitionen steigende Exporterlöse und mittelbare Deviseneinnahmen. Der wichtigste Investor ist China, gefolgt von Südkorea und den Auslandskoreanern aus Japan. Die Erfahrungen der ausländischen Investoren am Standort Nordkorea sind bislang überwiegend negativ. Aufgrund des desolaten Zustandes der Infrastruktur, der Unberechenbarkeit der Bürokratie und der vergleichsweise hohen Löhne sind die Fertigungskosten zu hoch, nur wenige Betriebe produzieren mit Gewinn. Die Situation in Nordkorea dürfte der in China zu Beginn der 80er Jahre vergleichbar sein. Prinzipiell sind heute Direktinvestitionen in allen Wirtschaftszentren des Landes zulässig. Es wurden aber drei Regionen speziell für ausländische Investoren ausgewiesen.

⁵⁶ Eigene Schätzung aufgrund verschiedener partieller Angaben der KOTRA zur Höhe chinesischer, japanischer und südkoreanischer Direktinvestitionen in Nordkorea.

- ▶ Bereits 1991 wurde im äußersten Nordosten Nordkoreas die Sonderwirtschaftszone Rajiv-Sonbong ins Leben gerufen. Gemeinsam mit ähnlichen Förderregionen, die China und Rußland in Grenznähe parallel eingerichtet hatten, wurde die Entwicklung eines Wachstumsdreiecks am Tumen-Delta unter Förderung der UN-Entwicklungsbehörde UNDP avisiert. Sowohl das Projekt eines Wachstumsdreiecks als auch Rajiv-Sonbong selbst müssen heute als gescheitert angesehen werden. Als abschreckend erwiesen sich die fehlende Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und speziell auf nordkoreanischer Seite die wenig attraktiven Standortbedingungen. Nur einige wenige chinesische Unternehmen investierten, um via Rajiv-Sonbong eine Anbindung zur Küste zu erhalten. Das größte Investitionsprojekt ist ein Hotelkomplex mit angeschlossenem Spielkasino.⁵⁷
- ▶ Größeres Potential besitzt der geplante Industriepark Kaesong im Südwesten Nordkoreas, unweit der Demarkationslinie, gerade einmal 72 Kilometer nördlich von Seoul, der auf einen entsprechenden Vertrag zwischen Nordkorea und der südkoreanischen Hyundai-Gruppe zurückgeht. Das Management des Industrieparks soll in südkoreanischer Hand liegen. Über eine Eisenbahn- und Straßenverbindung und Elektrizitätsüberlandleitungen soll die Anbindung an die südkoreanische Infrastruktur gewährleistet sein. Zielgruppe sind kleine und mittlere Unternehmen Südkoreas.
- ▶ Geplant ist ferner eine zweite Sonderwirtschaftszone in Sinuju im Nordwesten unmittelbar an der chinesischen Grenze. Laut der offiziellen Ankündigung vom 12. September 2002 sollte die Region Sinuju durch eine Mauer vom Umland abgetrennt werden und alle legislativen, exekutiven und judikativen Hoheitsrechte erhalten. Die Zuständigkeit für die Sonderwirtschaftszone wurde dem chinesisch-niederländischen Unternehmer Yan Bin übertragen, der allerdings kurz nach der Vorstellung des Projekts von chinesischen Behörden wegen Steuerhinterziehung verhaftet wurde. Offensichtlich ist China mit der Errichtung einer Sonderwirtschaftszone unweit der chinesischen Stadt Dandong nicht einverstanden. Angesichts dieses Hintergrundes ist die Zukunft des Sinuju-Projekts heute wieder offen.

⁵⁷ KOTRA, Current Status of Economic Exchange between North Korea and China and Prospects for Exchange, Seoul: KOTRA, 2002.

Innerkoreanische Wirtschaftsbeziehungen: Annäherung durch Handel?

Wenn auch auf der koreanischen Halbinsel der Kalte Krieg noch nicht zu Ende ist und der grundsätzliche politische Gegensatz zwischen Nord- und Südkorea fortbesteht, begannen in den 90er Jahren immerhin zögernd die ersten wirtschaftlichen Kontakte. Die ökonomischen Voraussetzungen für eine zügige Entwicklung der innerkoreanischen Wirtschaftsbeziehungen sind prinzipiell günstig: Nordkorea benötigt dringend Devisen, Kapital und Technologie. Südkoreas Industrie ist stark interessiert an industriellen Fertigungsstandorten mit niedrigen Löhnen und Umweltstandards. Außerdem erhofft sich Südkoreas Politik von der innerkoreanischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit die Pazifizierung und Mäßigung des nordkoreanischen Regimes. Deshalb sah die Sonnenscheinpolitik Kim Dae-Jungs konsequent vor, Politik und Wirtschaft zu trennen. Gegen engere wirtschaftliche Kontakte sprechen allerdings die Angst Nordkoreas vor einer Destabilisierung durch »Infizierung« mit dem kapitalistischen Bazillus sowie die bislang geringe Rentabilität industrieller Produktion in Nordkorea.

In den vergangenen Jahren konnten aber durchaus substantielle Fortschritte in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erzielt werden. Es kam zu ersten Investitionsprojekten:⁵⁸

- ▶ Südkoreanische Unternehmen errichteten bereits erste Fertigungsstätten im nordkoreanischen Pjöngjang und in Nampo; vorgesehen ist der Bau eines Industrieparks in Kaeson (siehe oben).
- ▶ Die Hyundai-Unternehmensgruppe pachtete das landschaftlich reizvolle Kumgang-Gebirge für eine touristische Erschließung und Nutzung. Nordkorea erhält als Pachtgebühr 150 bis 450 Mio. Dollar pro Jahr, abhängig von der jeweiligen Zahl der Besucher.
- ▶ Bilaterale Verträge regelten im Jahre 2000 Fragen des Zahlungsverkehrs, der Besteuerung, des Investi-

tionsschutzes und der Schlichtung bei kommerziellen Streitigkeiten. Institutionelle Kontakte für eine technokratische Zusammenarbeit wurden aufgenommen.

- ▶ Geplant ist der Bau einer Eisenbahntransitstrecke durch Nordkorea.

Bereits heute ist Südkorea mit einem Handelsvolumen von 403 Mio. Dollar Nordkoreas drittgrößter Handelspartner, mit Importen in Höhe von 227 Mio. Nordkoreas zweitgrößter Exportmarkt (nach Japan) und nebst China der wichtigste Investor.⁵⁹ Der bilaterale Handel besteht vor allem in Lohnveredelungsverkehr (processing trade).

Nordkoreas Beziehungen zu seinen wichtigsten Partnerländern

China

Auch China ist ein Gegner der Nuklearrüstung Nordkoreas und seiner stalinistischen Wirtschaftspolitik. Doch hat Nordkorea zu China gegenwärtig noch die vergleichsweise besten Außenbeziehungen – politisch und wirtschaftlich. Nordkorea verdankt seine Fortexistenz als unabhängiger Staat der militärischen Intervention der Volksbefreiungsarmee im Koreakrieg und unterhält bis heute einen Bündnisvertrag mit China. Als verlässlich erwies sich China auch in jüngerer Zeit: Es unterstützt den »Pufferstaat« Nordkorea seit Beginn der 90er Jahre mit Lieferungen von Nahrungsmitteln (Reis, Mais, Mehl, Sojabohnen) und Energie (Öl, Koks). Und seit dem Sommer 2002 gehen chinesische Sicherheitskräfte verstärkt gegen nordkoreanische Flüchtlinge in Nordostchina vor und stabilisieren damit das Regime in Pjöngjang. China ist nicht nur Nordkoreas wichtigster Handelspartner und Lieferant von humanitärer und wirtschaftlicher Hilfe, sondern auch der größte Investor in Nordkorea. Offensichtlich käme der VR China jede Änderung des Status quo auf der koreanischen Halbinsel ungelegen, erfolge sie nun in Form eines militärischen Konflikts, an dessen Ende womöglich amerikanische Truppen an der chinesischen Grenze stehen, oder durch den inneren Zusammenbruch Nordkoreas, der dann unkontrollierbare Flüchtlingsströme nach China, möglicherweise sogar Unruhen unter den ethnischen Koreanern in Nordostchina nach sich zöge. China muß auch damit rechnen, daß eine Vereinigung beider Koreas im bilateralen koreanisch-chinesischen Verhältnis un-

⁵⁸ Zu den innerkoreanischen Wirtschaftsbeziehungen siehe Bradley O. Babson, *Inter-Korean Economic Relations in a Regional Context*, in: *The Korea Economic Institute* (Hg.), *Cooperation and Reform on the Korean Peninsula*, Washington 2002, S. 12–20; Joseph A. B. Winder, *Promoting Cooperation on the Korean Peninsula*, ebd., S. 1–11; Yoon Deok-Ryong, *North-South Economic Cooperation: The Role of Economic Cooperation in Rapprochement on the Korean Peninsula*, Conference Report, *Inter-Korean Reconciliation, Economic Cooperation and the Role of the Major Powers*, Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences, 2001, S. 45–50.

⁵⁹ Angaben der KOTRA für das Jahr 2001.

gelöste Grenzstreitigkeiten aufwerfen würde. Es macht deshalb für China Sinn, auf Zeit zu spielen. Bei Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums in China wird nicht nur Nordkoreas ökonomische Abhängigkeit von China zunehmen, sondern auch jene Südkoreas. China – und nicht die USA oder Japan – ist inzwischen Südkoreas wichtigster Handelspartner und wichtigstes Zielland für Direktinvestitionen. Nicht nur Nordkorea, sondern auch Südkorea gerät zunehmend in das politische und ökonomische Gravitationsfeld des »Reichs der Mitte«. China kann deshalb davon ausgehen, die auf Dauer unvermeidlichen Umwälzungen an seinen östlichen Grenzen zu einem späteren Zeitpunkt, dann aus einer Position der Stärke heraus, besser bewältigen zu können.⁶⁰

Rußland

Aus nordkoreanischer Sicht ist Rußland im Vergleich zu China der politisch schwächere und wirtschaftlich unattraktivere Partner. Nicht nur wird Rußlands »Vertrag« bis heute für den ökonomischen Kollaps Nordkoreas in den 90er Jahren verantwortlich gemacht; vor allem verspricht sich Nordkorea von Rußland keine verlässlichen Sicherheitsgarantien, und auch als Wirtschaftspartner ist Rußland nur bedingt interessant. Allerdings bleibt das Interesse an russischen Rüstungsgütern und militärischer Technologie ungebrochen. Die grundsätzliche Skepsis in bezug auf Rußland dürfte Nordkorea aber wohl kaum davon abhalten, in der Außenpolitik gelegentlich die russische Karte zu spielen, wie auch Rußland die Nordkorea-Frage vor allem als Chance für die eigene diplomatische Aufwertung in Nordostasien ansehen dürfte.⁶¹ Vor diesem strategischen Hintergrund und angesichts der wirtschaftlichen Stagnation und der institutionellen Defizite sowohl in Nordkorea als auch im Fernen Osten Rußlands sind die bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern wenig ent-

⁶⁰ Zu den nordkoreanisch-chinesischen Außenwirtschaftsbeziehungen und zu Chinas Koreapolitik siehe *Chang S.-H.*, *Current Status of Economic Exchange between North Korea and China and Prospects for Exchange*, Seoul: KOTRA, 2001; *Robert A. Scalapino*, *China and Korean Reunification – A Neighbor's Concerns*, in: *Nicholas Eberstadt/Richard J. Ellings* (Hg.), *Korea's Future and the Great Powers*, The National Bureau of Asian Research and University of Washington Press, 2001, S. 107–124; *David Shambaugh*, *China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (2003) 2, S. 43–56.

⁶¹ Vgl. *Richard J. Ellings*, *Russia, Korea and Northeast Asia*, in: *Eberstadt/Ellings*, *Korea's Future and the Great Powers* [wie Fn. 60], S. 164–187.

wickelt.⁶² Belastend ist das ungelöste Problem der nordkoreanischen Altschulden in Höhe von 13,8 Mrd. Rubel. Im Jahre 2001 entsprach das gerade einmal 68 Mio. Dollar große bilaterale Handelsvolumen nur 3% des gesamten nordkoreanischen Handels. Einträglicher als die Handelsbeziehung dürfte deshalb aus nordkoreanischer Sicht der Einsatz von ca. 30 000 (nordkoreanischen) Arbeitskräften in der sibirischen Land- und Forstwirtschaft, in der Bauwirtschaft und im Bergbau sein, der von Rußland mit jährlich 45 Mio. Dollar entgolten wird. Perspektivisch bedeutsam sind die Vereinbarungen, die anlässlich des Besuchs von Kim Jong-Il in Moskau im August 2001 getroffen wurden: Erstens soll Rußland vier Wärmekraftwerke Nordkoreas und das Kimchaek-Stahlwerk modernisieren. Zweitens sind die Anbindung Nordkoreas an das russische Eisenbahnnetz und der Bau einer Transitstrecke nach Südkorea geplant. Zwar ist die Finanzierung des Vorhabens nicht gesichert – hauptsächlich Südkorea müßte wohl dafür aufkommen –, es verspricht aber für alle Beteiligten lukrativ zu werden: Nordkorea darf mit jährlichen Transiteinnahmen rechnen, ohne über Gebühr gefährlichen Kontakten mit dem kapitalistischen Ausland ausgesetzt zu werden. Rußland erhielt Exportmöglichkeiten nach Südkorea und erhofft sich Impulse für die wirtschaftliche Erschließung Sibiriens. Südkorea erhielt einen alternativen Transportweg in den Fernen Osten Rußlands und nach Europa. Nach einer Kalkulation der KOTRA bliebe zwar der Schiffscontainertransport nach Westeuropa deutlich günstiger, aber der Bahntransport wäre für den Warenabsatz im europäischen Rußland und in Finnland durchaus wettbewerbsfähig.

Japan

Japan ist in seiner Nordkoreapolitik zahlreichen Beschränkungen ausgesetzt: Es muß sicherheitspolitisch auf seine Bündnisverpflichtungen im Rahmen des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrages, innenpolitisch auf die koreanische Minderheit in Japan, außenpolitisch auf das durch die Kolonial- und Kriegsschuld Japans belastete Verhältnis zu Südkorea und China Rücksicht nehmen und besitzt aufgrund dieser Restriktionen nur einen vergleichsweise geringen Spielraum für eine autonome Außenpolitik. Aus diesen Gründen sieht Nordkorea Japan –

⁶² Zu den nordkoreanisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen siehe *Lim In-Taeg*, *Current Status and Prospect of Economic Exchanges between North Korea and Russia*, Seoul: KOTRA, 2001.

wohl zu Recht – nicht als den entscheidenden Akteur in seinen Außenbeziehungen an und agiert Japan gegenüber vor allem mit Blick auf die eigenen ökonomischen Interessen. Aufgrund der genannten außenpolitischen Restriktionen Japans bleibt der politische Ausgleich zwischen Nordkorea und Japan abhängig von einer grundsätzlichen Lösung des internationalen Konflikts um Nordkoreas Nuklearforschung. Bei Abschluß eines Friedensvertrages erhofft sich Pjôngjang japanische Wirtschaftshilfe, die mit den im Jahre 1965 geleisteten Zahlungen Japans an Südkorea, damals in Höhe von 800 000 Dollar, vergleichbar wären.⁶³ Nordkoreas Forderung nach Wirtschaftshilfe in Höhe von 10 Mrd. Dollar, zuletzt dem japanischen Ministerpräsidenten im September 2002 anlässlich seines Besuches in Nordkorea präsentiert, wird Japan wahrscheinlich mit dem Verweis auf die nordkoreanischen Altschulden gegenüber japanischen Unternehmen (ca. 800 Mio. Dollar), auf seine Beiträge für KEDO und auf seine Nahrungsmittelhilfe begegnen. Es dürfte als Sachleistung einen eigenen Beitrag zum Wiederaufbau und zur Modernisierung von Nordkoreas Infrastruktur anbieten – eine Maßnahme, die sicherlich auch Japans Bauwirtschaft zugute käme. Ob ein nordkoreanisch-japanischer Ausgleich zustande kommt, bleibt angesichts der von Nordkorea ausgehenden Sicherheitsrisiken ungewiß. Gleichwohl nimmt Japan heute bereits aufgrund der Aktivitäten von (nordkoreafreundlichen) koreanstämmigen Unternehmern und Geschäftsleuten in Japan einen herausragenden Stellenwert in Nordkoreas Außenwirtschaftsbeziehungen ein. Die von ihnen aufgebauten Joint-ventures exportieren Elektroartikel, Textilien und landwirtschaftliche Produkte nach Japan und sind dafür verantwortlich, daß Japan Nordkoreas wichtigster Exportmarkt und zweitgrößter Investor ist.

USA

Nordkorea und die USA haben zwar 1953 ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen, der Kriegszustand dauert aber formell an. Wegen des Handels- und Wirtschaftsembargos der USA findet keinerlei Handels- und Investitionsverkehr zwischen beiden Ländern

statt.⁶⁴ Andererseits sind die USA aufgrund ihrer staatlichen Entwicklungshilfeleistungen im Rahmen ihrer Beiträge für KEDO und die von den Vereinten Nationen organisierte internationale Nahrungsmittelhilfe sowie aufgrund verschiedener humanitärer Hilfsleistungen inzwischen ein führender Entwicklungshilfegeber Nordkoreas. Für dessen Außenpolitik nehmen die bilateralen Beziehungen zu den USA die allerhöchste Priorität ein. Von einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen erhofft sich Nordkorea die Lösung der eigenen Sicherheitsprobleme und eine amerikanische Zustimmung zu den Alimentierungsleistungen anderer Länder. Es steht allerdings nicht zu erwarten, daß die von Nordkorea geforderte Aufhebung des Embargos zu einer wesentlichen Steigerung nordkoreanischer Exporte oder zufließender Direktinvestitionen führen würde. Wohl könnte Nordkorea aber damit rechnen, daß nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den USA auch der Abschluß eines Friedensvertrages mit Japan und der Zugang zu Krediten der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank möglich würden.

Europäische Union

Nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa sind Nordkoreas politische Beziehungen zu allen europäischen Staaten vergleichsweise unbelastet. Aus europäischer Sicht war die Beteiligung an Finanzierung und Organisation des KEDO-Prozesses eine willkommene Chance für eine aktivere Rolle Europas und der EU in Nordostasien. In einem nächsten Schritt führte die durch die Sonnenscheinpolitik Südkoreas begründete innerkoreanische Entspannungphase in den Jahren 2000 und 2001 zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten mit Nordkorea. Die EU in ihrer Gesamtheit ist gegenwärtig Nordkoreas drittgrößter Handelspartner. Bislang sind Unternehmen aus Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden am aktivsten auf der Suche nach Investitionsmöglichkeiten in Nordkorea. Die wesentlichen Beiträge Europas in Nordkorea liegen aber vor allem in dem öffentlichen und privaten Engagement von EU, Mitgliedsländern und Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe.⁶⁵

⁶³ Zu den nordkoreanisch-japanischen Wirtschaftsbeziehungen siehe *Kim Sung-Han, Present Status of Economic Relations between North Korea and Japan and Its Prospect*, Seoul: KOTRA, 2000; *Nam Woo-Suk, Anticipated Economic Effects of Normalized North Korean-Japan Relations*, Seoul: KOTRA, 2002.

⁶⁴ Zu den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nordkorea und den USA siehe *Eberstadt, The End of North Korea* [wie Fn. 19], S. 86–114; *Kim Jang-Han, Present Status of Economic Relations between North Korea and the U.S. and Its Prospects*, Seoul: KOTRA, 2001.

⁶⁵ Zu den bilateralen Beziehungen zwischen Europa und

Preis- und Strukturreformen ohne Konzept: Der Anfang vom Ende?

Wie bereits erwähnt, standen grundlegenden binnenwirtschaftlichen Reformen über die gesamten 90er Jahre starke ideologische Vorbehalte des Regimes entgegen, gegründet auf der Angst vor einer Erosion der bestehenden Machtverhältnisse. Aber zur großen Überraschung aller auswärtigen Beobachter kündigte Pjöngjang zum 1. Juli 2002 weitreichende ökonomische Reformen an, nämlich die Liberalisierung der Märkte für Konsumgüter des Grundbedarfs, eine Unternehmensreform, drastische Preis- und Lohn erhöhungen sowie eine massive Abwertung des Won. Daher liegt angesichts der vorliegenden Defizite Nordkoreas in der industriellen und agrarischen Produktion sowie bei der Versorgung der Bevölkerung die Vermutung nahe, daß das Regime die Reformen unter starkem äußerem Handlungszwang vornahm. Auf jeden Fall sind die getroffenen Maßnahmen beispiellos in der Wirtschaftsgeschichte Nordkoreas, sie laufen konträr zur bisherigen Theorie und Praxis des Juche-Sozialismus und dürften auch folgenschwere Konsequenzen haben. Angesichts des fortgeschrittenen Verfalls der staatlichen Autorität in der Binnenwirtschaft Nordkoreas ist die Annahme plausibel, daß die beschlossenen marktwirtschaftlichen Reformen das unwiderrufliche Ende der staatssozialistischen Juche-Zentralplanwirtschaft eingeläutet haben.

Viele inhaltliche Details der Reformpolitik sind bis heute unbekannt, und es fehlen auch Informationen darüber, wie die beschlossenen Struktur- und Preisreformen in der Praxis tatsächlich umgesetzt werden. Aber offizielle Verlautbarungen, Pressemeldungen, Berichte von Beobachtungen vor Ort und erste Untersuchungen⁶⁶ zeichnen bereits ein relativ klares und

Nordkorea siehe *European Commission. External Relations Directorate-General, The EC–Democratic People’s Republic of Korea (DPRC), Country Strategy Paper 2001–2004*, Brüssel 2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/csp/index.htm; *Kim Sam-Sik, Current Status and Prospects of Economic Exchanges between North Korea and the EU*, Seoul: KOTRA, 2001.

⁶⁶ Zu den Struktur- und Preisreformen Nordkoreas im Sommer 2002 siehe Mariko *Fukumura*, *The Change of the Economic Policy and the Current North Korean Economy*, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002; *Lee Jung-Chul*, *The Implications of North Korea’s Reform Program and Its Effects on State Capacity*, in: *Korea and World Affairs*, 26 (2002) 3, S. 357–364; *Kim Sam-Sik*, *North Korea Measures on Wages and Prices: Evaluation & Prospects*, Seoul: KOTRA, 2002; *Marcus Noland*, *West-Bound*

anschauliches Bild, wenn auch noch zahlreiche Fragen offenbleiben. Demnach umfaßt die Reform drei zentrale Punkte:

1. Das bestehende System der Mengenerationierung und Preisregulierung auf den Märkten für Konsumgüter des Grundbedarfs wird abgeschafft bzw. stark modifiziert. Für die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung ist nicht mehr das öffentliche Verteilungssystem zuständig, sondern die privaten Bauernmärkte. Infolge dieser Änderung wurden auch die Preise für Nahrungsmittel drastisch heraufgesetzt (siehe unten). Eine entsprechende Marktliberalisierung (und Preiserhöhung) erfolgte außerdem im Wohnungsmarkt, in der Energieversorgung sowie im Nah- und Fernverkehr.
2. Eine Unternehmensreform sieht eine partielle Lockerung der Planwirtschaft vor. Industrie- und Agrarbetriebe sind künftig nur noch zur Erfüllung des Plansolls verpflichtet. Darüber hinaus können sie für den Markt produzieren. Andererseits müssen die Betriebe künftig ihre laufenden Kosten eigenverantwortlich aus ihren Erlösen decken. Sie erhalten hierfür keine Subventionen mehr.
3. Sowohl die Preise für Konsumgüter des Grundbedarfs als auch die Löhne werden drastisch angehoben. Beispielsweise steigen die Preise für ein Kilo Reis von 13 Jun auf 44 Won,⁶⁷ für ein Kilo Mais von 6 Jun auf 44 Won, für Nahverkehr in Pjöngjang von 10 Jun auf 1 bis 2 Won, für eine Eisenbahnfahrt von Pjöngjang nach Namyang von 50 auf 3000 Won. Mietwohnraum, früher kostenlos, kostet nun in Pjöngjang 2 Won pro Quadratmeter. Die Lohnsteigerungen erfolgten nicht ganz gleichmäßig: Während die Grundlöhne für Arbeiter und Angestellte von 110 auf 2000 Won anstiegen, erhielten Wissenschaftler, privilegierte Arbeiter und Funktionäre prozentual höhere Anpassungen und beziehen nunmehr Löhne zwischen 3000 und 6000 Won. Angepaßt wurde auch der Wechselkurs des Won durch eine Abwertung von früher 2 Won/Dollar auf nunmehr 230 Won/Dollar.

Es stellt sich die entscheidende Frage, welche ökonomischen Konsequenzen die vorgenommenen Struktur- und Preisreformen auf Produktion, Einkommen und Versorgung haben. Zwar lassen sich Entwicklung und effektive Auswirkungen der Reform kaum mit der

Train Leaving the Station: Pyongyang on the Reform Track, Washington: Institute for International Economics, 2002, www.iie.com/papers/noland1002.htm.

⁶⁷ 100 Jun entsprechen einem Won.

gebotenen Sicherheit vorhersehen, weil ungewiß ist, wie schnell und wie umfassend die Reformmaßnahmen implementiert werden und wie die staatlichen Instanzen den jetzt angestoßenen Prozeß gesetzgeberisch und institutionell gestalten.⁶⁸ Aus den analogen Erfahrungen mit ökonomischen Transformationsprozessen in Asien und Osteuropa können aber durchaus plausible Prognosen für den weiteren Verlauf abgeleitet werden:

- ▶ Die Erhöhung der Marktpreise für Grundnahrungsmittel gibt wirksame ökonomische Anreize für eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion. Den nordkoreanischen Agrarreformen dürfte aber dennoch – anders als den früheren Reformen in China und Vietnam – kein großer Erfolg beschieden sein. Nicht nur stehen die strukturellen Probleme der nordkoreanischen Agrarwirtschaft, wie fehlender Treibstoff zum Betrieb der Bewässerungsanlagen und der verfallene Maschinenpark, einem Aufschwung entgegen, sondern man hat auch in Nordkorea bislang keine Modifizierung der Eigentumsverhältnisse vorgenommen.
- ▶ Sicherlich hat die Legalisierung von Bauernmärkten und der dort geltenden Marktpreise für Lebensmittel die bereits bestehende Praxis nur nachvollzogen. Gestiegen sind aber auch zahlreiche andere administrierte Preise mit Raten von 1000 bis 4000%. Die drastischen Preis- und Lohnsteigerungen auf breiter Front lassen sich nur über die Notenpresse finanzieren. Deshalb dürfte in der nordkoreanischen Wirtschaft nicht nur aufgrund des entstandenen Lohn- und Preisdrucks, sondern vor allem auch aufgrund der überschüssigen Kassenhaltung ein starker Inflationsdruck erzeugt werden, der

68 Unklar bleibt: (1) Werden die Reformmaßnahmen zügig umgesetzt oder von den unteren Instanzen verschleppt? (2) Wie frei sind die Bauernmärkte wirklich? Werden die staatlich festgesetzten Preise auf den Bauernmärkten effektiv kontrolliert und durchgesetzt? Oder bestimmen sich die Preise künftig allein durch die bestehenden Knappheiten? Kommt es zu Kündigungen, wenn die Menschen ihre Mieten und Elektrizitätsrechnungen nicht mehr bezahlen (können)? (3) Werden die Betriebe auch in die Lage versetzt, auf ihre Kosten Einfluß zu nehmen, zum Beispiel über den Wechsel ihrer Bezugsquellen oder über Lohnanpassungen oder Entlassungen? Was passiert, wenn Betriebe Verluste erwirtschaften? Werden Konkurse zugelassen? Gibt es für die betroffenen Arbeitnehmer ein soziales Sicherungsnetz? (4) Gelten die Reformen nur für den zivilen Teil der nordkoreanischen Wirtschaft oder auch für Unternehmen im militärischen Komplex? (5) Kommt es zu einer Liberalisierung und zu Preis- anpassungen auf den Märkten für andere Konsumgüter und für Industriegüter, die bislang staatlich reguliert bleiben?

mittelfristig in eine allgemeine Hyperinflation mündet. Ein Verfall des Won-Umtauschkurses auf den Devisen-Schwarzmärkten und eine Flucht der Menschen in Devisen und Sachwerte (Schmuck, lagerfähige Nahrungsmittel) dürften die Folgen sein.

- ▶ Bei den Preis- und Strukturreformen handelt es sich nur um partielle Marktrefor-men, denn die Industrie- und Konsumgüter außerhalb des Grundbedarfs sind davon ausgenommen. In Ermangelung von Preisanpassungen bestehen für die zuletzt genannten Sektoren nunmehr praktisch keine Produktionsanreize mehr. Demnach ist zu erwarten, daß die Industrieproduktion weitgehend zum Stillstand kommt – es sei denn, es wird für das Ausland (Export) oder für den Schwarzmarkt im Inland gefertigt.
- ▶ Von der Liberalisierung der Lebensmittelmärkte und den dadurch angestoßenen Produktionssteigerungen könnten die privaten Erzeuger und die Angestellten der ländlichen Kooperativen durchaus profitieren. Der überwiegende Teil der nordkoreanischen Beschäftigten ist aber in der Industrie tätig und wird infolge der allgemeinen Inflation mittelfristig wohl reale Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Im Gesamtergebnis dürfte deshalb die Zahl der Reformverlierer durchaus die Zahl der Reformgewinner übersteigen.
- ▶ Die beschriebene Kombination aus Inflation, stagnierender Industrieproduktion und realen Einkommenseinbußen breiter Bevölkerungsschichten dürfte deshalb Ausweichreaktionen der betroffenen Menschen zur Folge haben, ähnlich denen, die aus dem realsozialistischen Alltag Osteuropas bekannt sind, wie beispielsweise passive Arbeitsverweigerung, Unterschlagung betrieblicher Ressourcen, Diebstahl.⁶⁹ Die Schattenwirtschaft dürfte daher in Nordkorea weiter expandieren. Nordkoreas Binnenwirtschaft wird zunehmend zur informellen Wirtschaft. Die staatlichen Organe werden an Gestaltungsmacht einbüßen, Korruption in Wirtschaft, Verwaltung, Polizei und Armee dürfte weiter um sich greifen.

69 Zu den Erscheinungsformen und Wirkungen der Schattenwirtschaft in sozialistischen Wirtschaftssystemen siehe Dieter Cassel, Schattenwirtschaft in kapitalistischen und sozialistischen Wirtschaftssystemen, in: *ders. u.a.* (Hg.), Inflation und Schattenwirtschaft im Sozialismus. Bestandsaufnahme, Erklärungsansätze und Reformvorschläge für die Volksrepublik Polen, Hamburg 1987 (Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 5), S. 48–57.

Es ist also zu erwarten, daß die partiellen Wirtschaftsreformen die ökonomischen Probleme des Landes kurz- bis mittelfristig voraussichtlich noch verschärfen, nicht aber – wie wahrscheinlich intendiert – ihnen entgegenwirken. In dem entstehenden Mischsystem aus staatlicher Planwirtschaft und marktwirtschaftlicher Teilautonomie der landwirtschaftlichen Erzeuger, vieler Industrieunternehmen und der Konsumenten werden sich Subsistenzwirtschaft und schattenwirtschaftliche Aktivitäten vermehrt ausbreiten. Bei dem maroden Zustand von Industrie und Landwirtschaft und der fortgeschrittenen Verarmung auf dem Lande kann eine regulative Rückkehr zum alten System der Zentralplanwirtschaft als ausgeschlossen gelten.

Über die Motive für die Preis- und Strukturreformen kann man nur spekulieren. Sicherlich beabsichtigte man eine Steigerung der Agrarproduktion und die ansatzweise Schließung der Nahrungsmittellücke, möglicherweise auch die Wiedererlangung der staatlichen Kontrolle über die freien Bauernmärkte und die Schattenwirtschaft, vielleicht sogar die Belohnung der Nomenklatura mit hohen Lohnerhöhungen und Bestrafung der Bargeldbesitzer durch Inflation.⁷⁰ Nicht unwahrscheinlich ist aber auch, daß das Regime nicht alle Konsequenzen der Reformmaßnahmen klar vorausgesehen hat. Hingegen greifen die Preis- und Strukturreformen – anders als die Nukleardiplomatie – tief in das Leben der nordkoreanischen Bevölkerung ein. Die steigende Inflation und die um sich greifende Schattenwirtschaft dürften Nordkorea im Innern tiefgreifend verändern. Im Ergebnis der Preis- und Strukturreformen und der Expansion der informellen Wirtschaft haben sich Planungsautorität und Regelungskompetenz des Staates im wirtschaftlichen Bereich selbst überflüssig gemacht. Wahrscheinlich ist auch die zentrale staatliche Autorität im Bereich der inneren Sicherheit beschädigt. Welche innenpolitischen Konsequenzen diese Veränderungen haben werden, bleibt vorläufig offen.

⁷⁰ Zu den Spekulationen siehe *Lee*, *The Implications of North Korea's Reform Program and Its Effects on State Capacity* [wie Fn. 66], S. 362; *Noland*, *West-Bound Train Leaving the Station* [wie Fn. 66], S. 3.

Entwicklungsszenarien

Angesichts der düsteren ökonomischen Perspektiven stellt sich die Frage nach der ökonomischen und politischen Zukunft Nordkoreas. Grundsätzlich lassen sich mittelfristig drei Szenarien unterscheiden:

1. Fortdauer der wirtschaftlichen Stagnation,
2. erfolgreiche wirtschaftliche Reform und politische Stabilisierung,
3. ökonomischer und politischer Zusammenbruch.

Wie im folgenden auszuführen ist, handelt es sich nicht unbedingt um Alternativen. Bei längerem Zeit-horizont bilden die Szenarien mögliche Etappen auf dem Weg zu einer koreanischen Wiedervereinigung.

Ökonomische Stagnation – Außenpolitische Konfrontation

Der DVRK ist es trotz ökonomischem Verfall und großer Hungersnot in den 90er Jahren gelungen, den vielfach erwarteten wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruch abzuwenden und die eigene politische Existenz sogar zu festigen. Angesichts der erwiesenen Robustheit des Systems sollten deshalb die Chancen des Regimes, seine anachronistische Existenz geraume Zeit fortzusetzen, so schlecht nicht sein. Für diesen Fall ist auch die Fortdauer der gegenwärtigen binnenwirtschaftlichen Stagnation und konfrontativen Außenpolitik Nordkoreas zu erwarten. Gegen das Stagnationsszenario spricht allerdings, daß dies langfristig kein stabiler Zustand ist. In ökonomischer Perspektive arbeitet die Zeit definitiv gegen das Regime. Das Ende Nordkoreas dürfte deshalb grundsätzlich keine Frage des »Ob«, sondern nur eine Frage des »Wann« sein. Wie lange die DVRK noch überleben kann, wird sich aus dem Zusammenwirken mehrerer stabilisierender und destabilisierender Einfluß-faktoren bestimmen.

Stabilisierende Einflußfaktoren

- ▶ Die in den 90er Jahren erfolgreich eingesetzten Überlebensstrategien – totalitäre Machtausübung im Inneren, lückenloses Informationsmonopol des Staates, massive Erstschlagskapazitäten der Armee und geschickte Diplomatie – sind im Kern intakt

und dürften dem Regime weiterhin zur Verfügung stehen.

- ▶ Die nordkoreanische Bevölkerung dürfte mit ihrer erwiesenen Widerstandskraft und Leidensfähigkeit auch künftig die ihr von der politischen Führung auferlegte Armut erdulden und neue Hungersnöte überstehen. Das Aufbegehren einer breiten Massenbewegung ist angesichts des konfuzianischen Erbes, der allumfassenden Propagandatätigkeit des Regimes und des gewalttätigen Vorgehens der Sicherheitskräfte eher unwahrscheinlich.
- ▶ Südkorea, China und Japan unterstützen aus Eigeninteresse die staatliche Existenz der DVRK durch Wirtschafts- und Nahrungsmittelhilfe. Angesichts der unkalkulierbaren militärischen Sicherheitsrisiken bei einem Zusammenbruch Nordkoreas, der bei einem Kollaps zu erwartenden Flüchtlingsströme und wegen der voraussichtlich hohen Kosten einer koreanischen Wiedervereinigung wird die staatliche Kontinuität Nordkoreas von seinen unmittelbaren Nachbarn temporär als das kleinere Übel angesehen. Die Anrainerländer dürften sich auch in Zukunft in der nordkoreanischen Frage eher risikoscheu verhalten und werden in erster Linie versuchen, Zeit zu gewinnen. Nordkorea muß daher nicht wirklich befürchten, daß vom Territorium der Nachbarländer (staatlicherseits unterstützte) subversive Gefährdungen ausgehen. Aus den gleichen Gründen dürfte auch ein funktionierendes Wirtschaftsembargo unwahrscheinlich sein. Nordkorea darf vielmehr erwarten, in wachsendem Maße von ausländischer Hilfe profitieren zu können.

Destabilisierende Einflußfaktoren

- ▶ Im Falle der Beibehaltung des Juche-Wirtschafts-systems setzt sich der Verfall von Kapitalstock und Infrastruktur unweigerlich fort. Die offizielle Planwirtschaft wird zunehmend von spontaner Subsistenz- und Schattenwirtschaft abgelöst. Die Lebensverhältnisse der überwiegend in Städten wohnenden Menschen verschlechtern sich. Auch die innere Ordnung des Landes dürfte zunehmend zerfallen. Die 2002 vorgenommenen Preis- und

Strukturreformen dürften diese Verfallstendenzen weiter verstärken.

- ▶ In der gegebenen Konstellation nimmt Nordkoreas Abhängigkeit vom Ausland weiter zu. Andererseits steigen für Südkorea, Japan, die USA und die internationale Gemeinschaft die Kosten der Aufrechterhaltung des Status quo auf der koreanischen Halbinsel. Zu den laufenden Kosten für die konventionelle und nukleare Abschreckung treten die wachsenden Aufwendungen zur Versorgung der nordkoreanischen Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, Medizin und Energie. Realistischerweise sollte man davon ausgehen, daß das um das eigene Überleben kämpfende nordkoreanische Regime auch in Zukunft immer wieder versuchen wird, vom Ausland durch die Inszenierung internationaler Sicherheitskrisen Ressourcen zu erpressen. Das regionale und internationale Sicherheitsproblem Nordkorea dürfte also dauerhaft bestehen bleiben. Die Anrainerstaaten und Großmächte der nordostasiatischen Region werden sich dann immer genauer die Frage stellen müssen, was ihnen denn die Existenz des Pufferstaates Nordkorea wert ist.
- ▶ Das Flüchtlingsproblem stellt das Regime vor eine doppelte Herausforderung: Einerseits unterlaufen die nach Nordkorea zurückkehrenden Menschen das Informationsmonopol des Staatsapparates und untergraben mit den in China gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen die Legitimität der Herrschaft Kim Jong-Ils. Andererseits wird für Nordkoreas Verbündeten China die Unterdrückung und Abschiebung der Flüchtlinge aus innenpolitischen und außenpolitischen Gründen immer problematischer. Auch für China steigen die politischen Kosten der Alimentierung Nordkoreas.

Erfolgreiche wirtschaftliche Reformen und politische Stabilisierung

Wirtschaftspolitische Reformen nach chinesischem Vorbild, die zu einer raschen Besserung der ökonomischen Situation führen, die graduelle Minderung der repressiven Natur des Regimes und mittelfristig auch ein Abbau der außenpolitischen und militärischen Spannungen: So wünschenswert ein solches Szenario aus Sicht der Nachbarn Nordkoreas wäre, so unwahrscheinlich ist es auch. Zu ungünstig sind die Ausgangsbedingungen für erfolgversprechende wirtschaftliche Reformen nach chinesischem Muster. Zu groß sind die Befürchtungen des Regimes, durch

Reformen den eigenen Untergang herbeizuführen. Zu groß sind die Widerstände der betroffenen Interessengruppen. Es darf ferner bezweifelt werden, daß ökonomische Transformation für Nordkorea überhaupt ein stabiler Prozeß wäre. Denn ein konsequenter marktwirtschaftlicher Reformprozeß, der zwangsläufig die Gewährung von minimalen wirtschaftlichen und politischen Freiheiten bedingt, wäre ein Katalysator für den Zusammenbruch des politischen Regimes und die Wiedervereinigung mit dem Süden (Szenario 3). Wäre durch Reformen ein solcher Entwicklungsprozeß einmal angestoßen, ließe sich der ökonomische und politische Zusammenbruch nur noch abwenden, wenn das Regime entschlossen gegensteuerte, also die Reformen wieder aufheben und eine eisige politische und wirtschaftliche Restauration verfügen würde (also Rückkehr zu Szenario 1). Damit reduzieren sich die möglichen Zukunftsszenarien auf die verbleibenden zwei Konstellationen, nämlich entweder eine Fortdauer der wirtschaftlichen Stagnation, was auch eine Fortsetzung der konfrontativen Außenpolitik implizieren würde, oder der wirtschaftliche und politische Zusammenbruch des Landes.

Zusammenbruch und Wiedervereinigung mit dem Süden

Wenn Szenario 1 – Fortdauer von wirtschaftlicher Stagnation und Fortsetzung konfrontativer Außenpolitik – mittelfristig kaum tragfähig ist und wenn Szenario 2 – erfolgreiche ökonomische Transformation und politische Stabilisierung – unrealistisch und deshalb unwahrscheinlich ist, dann bleibt als langfristig wahrscheinliches Szenario das unvermeidliche Ende der staatlichen Existenz der DVRK. Verwegen wäre es allerdings, die äußeren Umstände des Endes der Staatlichkeit Nordkoreas vorherzusagen. Theoretisch besteht keine zwingende Konsequenz zwischen ökonomischem Niedergang und daraus resultierenden politischen Ereignissen. Sehr unterschiedliche Entwicklungsverläufe erscheinen möglich. Denkbare Ereignisse wären etwa:

1. eine Verschärfung der ökonomischen Notlagen, gefolgt von einem Militärputsch oder einem Volksaufstand gegen Kim Jong-Il, der im günstigsten Fall ökonomische und politische Reformen nach sich zöge, in einem ungünstigen Fall einen Bürgerkrieg zur Folge hätte; der politische Prozeß dürfte kurz- oder mittelfristig eine koreanische Wiedervereinigung bewirken;

2. eine militärische Eskalation, die zu einer militärischen Niederlage und zum Ende der staatlichen Existenz Nordkoreas führen dürfte;
3. eine graduelle Annäherung beider koreanischer Staaten, die schließlich in eine friedliche Wiedervereinigung auf der Grundlage bilateraler Verhandlungen münden würde – dies ist die von Südkorea angestrebte Lösung,
4. eine Kombination der vorgenannten Szenarien.

Die politischen und sicherheitspolitischen Konsequenzen dieser Eventualfälle sind vielfältig und komplex. Als sicher darf gelten, daß für die Sicherung bzw. die Schaffung von Frieden und Stabilität auf der koreanischen Halbinsel und in Nordostasien die beiden Schutzmächte des geteilten Korea, die USA und China, in dem Übergangsprozeß tragende Rollen übernehmen werden (müssen). Sicherheitspolitische Fragen werden zunächst Priorität haben. Sehr bald wird sich aber auch die Frage nach den ökonomischen Konsequenzen einer Implosion Nordkoreas und der dann folgenden Wiedervereinigung von Nord und Süd stellen.

Wirtschaftlich stünde Nordkorea dann vor der Aufgabe, die Produktionsprozesse in Industrie und Landwirtschaft umzustrukturieren und zu modernisieren, die physische Infrastruktur wieder aufzubauen, rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Institutionen zu installieren und die Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung zu integrieren. Südkorea würde und müßte in diesem Prozeß die bestimmende Rolle einnehmen. Die koreanische Wiedervereinigung nähme ihren Anfang. Mehr noch als im Falle Deutschlands wäre die koreanische Wiedervereinigung ein Absorptionsprozeß.⁷¹

⁷¹ Die Ausgangsbedingungen sind im Falle Koreas ungünstiger, als sie es im Falle Deutschlands waren: Nordkorea verfügt in Relation zu Südkorea über eine relativ größere Einwohnerzahl als die frühere DDR in Relation zur Altbundesrepublik. Auch ist der Einkommens- und Produktivitätsabstand Nordkoreas gegenüber Südkorea relativ größer (siehe Tabelle 1, S. 19). Die Trennung zwischen den Systemen war und ist im Falle Koreas absoluter und die gesellschaftliche und soziale Auseinanderentwicklung sehr viel weitreichender. Koreas Vorteil besteht allerdings darin, daß die Bevölkerung in beiden Landesteilen demographisch jünger ist (und deshalb den Verlust von Besitzständen möglicherweise eher hinnimmt und auf Änderungen im wirtschaftlichen Umfeld schneller und entschlossener reagiert) und daß Korea von Fehlern im deutschen Vereinigungsprozeß lernen kann. Für einen Vergleich zwischen Deutschland und Korea siehe *Noland*, *Economic Strategies for Reunification* [wie Fn. 43].

Sie hätte vier wesentliche vorhersehbare wirtschaftliche Konsequenzen:⁷²

1. Eine Massenwanderung von Nord nach Süd. Laut Verfassung steht jedem Koreaner die Staatsbürgerschaft der Republik (Süd)Korea zu, unabhängig davon, ob er im Süden oder im Norden geboren ist. Da die Metropole Seoul nur wenige Kilometer von der Demarkationslinie entfernt ist, sind schnelle und umfangreiche Wanderungen in das politische und wirtschaftliche Zentrum Koreas zu erwarten.
2. Eine schnelle Verbesserung der Versorgung Nordkoreas mit Nahrungsmitteln und anderen Konsumgütern durch Lieferungen aus Südkorea, damit aber auch die Verdrängung des nordkoreanischen Angebots von den Gütermärkten.
3. Umfangreiche Kapitaltransfers von Süd nach Nord, vermutlich ergänzt um Entwicklungshilfeleistungen multilateraler und nationaler Institutionen sowie um private Investitionen aus Drittländern.
4. Umverteilungswirkungen im Süden. In Südkorea käme es zu einem Anstieg der langfristigen Zinsen, von dem an erster Stelle die Besitzer von Kapital profitieren würden. Die Löhne für einfache Arbeiten würden fallen, da die plötzlich hereinbrechende nordkoreanische Reservearmee für Lohndruck sorgen würde. Wie stark die Löhne fallen, wird allerdings davon abhängen, wie flexibel die Arbeitsmärkte Koreas reagieren und eine wie hohe Arbeitslosigkeit die koreanische Gesellschaft zu akzeptieren (und zu finanzieren) bereit sein wird. Anders als die Anbieter einfacher Arbeit könnten die Anbieter von Arbeit mit hoher Wertschöpfung (Ingenieure, Manager etc.) von dem Umbruch profitieren.

Ob der Wiedervereinigungsprozeß – wie von den staatlichen Instanzen der Republik Korea angestrebt – kontrolliert ablaufen kann oder aber ein spontaner, ein chaotischer, eventuell gar ein gewaltsamer Prozeß sein wird, wird in entscheidendem Maße auch von fundamentalen politischen Weichenstellungen in Südkorea abhängen: Wie schnell und wie umfassend erhalten die Menschen Nordkoreas die politischen Rechte (Bewegungsfreiheit, Wahlrecht, Staatsbürgerschaft), die jedem Koreaner laut Verfassung zustehen? Werden Wanderungsbewegungen, notfalls unter Anwendung von Gewalt verhindert?

⁷² Für eine Modellsimulation der koreanischen Wiedervereinigung siehe *Marcus Noland/Sherman Robinson/Liu Li-Gang*, *The Economics of Korean Unification*, Washington: Institute for International Economics, 1997 (Working Paper 97-5).

Schlußfolgerungen

Sowohl Nordkoreas Nuklearrüstung als auch seine gravierenden ökonomischen Probleme sind für Europa und Deutschland von großem Belang. Von Nordkorea gehen weltweite Proliferationsrisiken aus. Es bedroht die militärische und die sozioökonomische Stabilität der Region Nordostasien, der nebst Nordamerika und Westeuropa immerhin dritten großen weltwirtschaftlichen Kernregion. Und im Falle Nordkoreas zeigt sich abermals, daß die inneren politischen und ökonomischen Verhältnisse eines Landes unangenehme Rückwirkungen auf die Wirtschaft und die Sicherheit der wohlhabenden Industrieländer haben können. Europäische Wirtschafts- und Sicherheitspolitik müßte daher in bezug auf Nordkorea zwei – zuweilen widersprüchliche – Ziele verfolgen. Erstens sind die von Nordkorea ausgehenden Risiken für die regionale und internationale Sicherheit wirksam zu begrenzen, das heißt, es ist der Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen »made in North Korea« und dem Risiko einer kriegerischen Eskalation auf der koreanischen Halbinsel wirksam zu begegnen. Zweitens ist das Leid der nordkoreanischen Menschen, die Hunger, Not und systematischer Unterdrückung durch ein totalitäres Regime ausgesetzt sind, durch humanitäre Hilfe und wirtschaftliche Kooperation zu mindern.

Aus dieser Sicht wäre zweifellos Szenario 2 anzustreben, also eine erfolgreiche wirtschaftliche Reform und politische Stabilisierung, auch wenn die Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Szenarios als gering einzuschätzen ist bzw. die Nachhaltigkeit nicht gegeben wäre. Dennoch: Im Zuge von Reformen ließe sich der anzustrebende friedliche Übergang in einem koreanischen Vereinigungsprozeß am ehesten realisieren. Von wirtschaftlichen Reformen in Nordkorea, dem damit einhergehenden Transformationsprozeß und der dadurch ausgelösten stärkeren Einbindung des Landes in den regionalen Wirtschaftszusammenhang wären auch am ehesten eine Minderung der konfrontativen Außenpolitik und eine Lösung der Nuklearkrise zu erwarten. Zudem dürfte sich die humanitäre Situation am ehesten über wirtschaftliche Reformen verbessern lassen. Möglicherweise könnten diese Reformen auch innenpolitische Änderungen auslösen. Internationale Wirtschafts- und Sicherheitspolitik sollte also die nordkoreanische Führung ermutigen, den im vergangenen Jahr eingeleiteten Reformprozeß wieder aufzunehmen und fortzusetzen. Europa kann hier mit Entwicklungshilfe und wirtschaftlicher Ko-

operation wirksame Anreize geben. Angesichts der von Nordkorea ausgehenden Proliferationsrisiken und der Bedrohungen für Frieden und Stabilität in Nordostasien muß allerdings die Sicherheitspolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik Vorrang haben.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CIA	Central Intelligence Agency
DVRK	Demokratische Volkrepublik (Nord)Korea
IAEO	International Atomic Energy Organization
KEDO	Korean Energy Development Organization
KOTRA	Korean Trade-Investment Promotion Agency
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNWFP	United Nations World Food Programme