SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Entspannung in Korea? Zur jüngsten Annäherung zwischen Seoul and Pjöngjang

Ballbach, Eric J.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ballbach, E. J. (2018). *Entspannung in Korea? Zur jüngsten Annäherung zwischen Seoul and Pjöngjang.* (SWP-Aktuell, 14/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56695-4

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Entspannung in Korea?

Zur jüngsten Annäherung zwischen Seoul und Pjöngjang

Eric J. Ballbach

Die jüngsten Annäherungsversuche zwischen Nord- und Südkorea sind ein wichtiger erster Schritt, um die Lage auf der Halbinsel zu entspannen. Monatelang hatte sich die Konfrontation zwischen Pjöngjang und der internationalen Gemeinschaft über das nordkoreanische Nuklear- und Raketenprogramm verschärft. Nun kam es zum ersten innerkoreanischen Dialogprozess seit Ende 2015. Er ist das Resultat einer partiellen, kurz- bis mittelfristigen Interessenkonvergenz von Nord- und Südkorea. Die größte Herausforderung für Seoul wird darin bestehen, den Gesprächskontakt mit Pjöngjang – im Spannungsfeld der Auseinandersetzungen um Nordkoreas Nuklearprogramm – über das Ende der Olympischen Spiele hinaus zu verstetigen. Dabei liegt es im unmittelbaren Interesse Deutschlands und der EU, das gegenwärtige Momentum von Dialog und Deeskalation in Korea zu unterstützen. Die deutsche und europäische Politik sollte daher in Washington und Pjöngjang aktiv für einen kreativen, flexiblen und realistischen Diplomatie-Ansatz werben.

Ihren sichtbaren Anfang nahm die innerkoreanische Annäherung mit der Neujahrsansprache Kim Jong Uns am 1. Januar 2018. Erstmals seit Moon Jae-in im Mai 2017 das Amt des südkoreanischen Präsidenten übernommen hatte, reagierte Nordkoreas Staats- und Parteichef positiv auf die wiederholten Angebote aus Seoul, einen innerkoreanischen Dialog aufzunehmen. Bis dahin war Moon vom nordkoreanischen Regime weitgehend ignoriert und in den Medien des Landes mehrmals als Lakai der USA verunglimpft worden. Doch nun schlug Kim Jong Un einen direkten Austausch mit der südkoreanischen Regierung vor, der sich zwei konkreten Themenfeldern widmen sollte: einer möglichen Teilnahme Nordkoreas an den Olympischen Winterspielen im südkoreanischen Pyeongchang (9. bis 25. Februar 2018) sowie etwaigen Maßnahmen zum Abbau militärischer Spannungen auf der Halbinsel. Die Neujahrsansprache setzte eine beachtliche Abfolge von Entwicklungen in Gang.

Die Administration Moon Jae-ins reagierte umgehend auf das Signal aus dem Norden. Südkoreas Wiedervereinigungsminister Cho Myoung-gyon schlug vor, am 9. Januar 2018 erste Gespräche abzuhalten, und nannte den Grenzort Panmunjom als möglichen Tagungsort. Zugleich bot er an, die wiederholt stillgelegte Telefonhotline

Dr. Eric J. Ballbach ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

zwischen Nord- und Südkorea zu reaktivieren – nur einen Tag später wurde sie von Pjöngjang wieder in Betrieb genommen. Am 4. Januar gab Moon Jae-in bekannt, er habe sich mit US-Präsident Donald Trump darauf verständigt, die für Februar geplanten gemeinsamen Militärübungen auf die Zeit nach den Olympischen Spielen zu verlegen. Einen Tag später stimmte Nordkorea der Wiederaufnahme des bilateralen Dialogs zu.

Die ersten innerkoreanischen Gespräche seit Dezember 2015 fanden dann tatsächlich am 9. Januar 2018 in Panmunjom statt. Angeführt wurden sie von zwei erfahrenen Diplomaten der beiderseitigen Beziehungen: Südkoreas Wiedervereinigungsminister Cho Myoung-gyon und dem nordkoreanischen Vertreter Ri Son Gwon, Vorsitzender des einflussreichen Komitees für die Friedliche Vereinigung des Vaterlandes. In den zwölfstündigen Gesprächen einigte man sich auf drei zentrale Punkte:

1. *Olympia-Teilnahme Nordkoreas.* Pjöngjang und Seoul vereinbarten, dass Nordkorea eine »hochrangige Delegation« zu den Olympischen Spielen in Pyeongchang entsenden würde. Diese sollte neben Funktionären auch Athleten, Performance-Gruppen, »cheering squads« und Pressevertreter umfassen. Wie Anfang Februar verlautbarte, sollte die Delegation von Kim Yong Nam angeführt werden, dem Parlamentspräsidenten und nominellen Staatsoberhaupt Nordkoreas.

2. *Militärgespräche.* Beide Seiten verständigten sich darauf, Militärgespräche durchzuführen, die dem Abbau militärischer Spannungen auf der koreanischen Halbinsel dienen sollen. Die Gespräche sollen zeitnah und ohne Einbindung von Drittstaaten realisiert werden.

3. *Fortgesetzter Dialog.* Seoul und Pjöngjang wollen den innerkoreanischen Dialog in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen weiterführen.

Keine Übereinkunft wurde in der Frage der Familienzusammenführung gefunden, ganz zu schweigen von der immensen Herausforderung des nordkoreanischen Nuklearprogramms. Dennoch gelang es, das Momentum des Dialogs auf innerkoreanischer Ebene aufrechtzuerhalten. So kam es am 17. Januar zu einem Treffen auf Ebene der Vize-Vereinigungsminister und drei Tage später zu einem gemeinsamen Dialog der beiden Koreas mit dem Internationalen Olympischen Komitee. Bei dem zweiten Termin ging es vor allem darum, die vielfältigen organisatorischen Details zu Nordkoreas Teilnahme an den Olympischen Spielen vorzubereiten. Am 21. Januar besuchte ein nordkoreanisches Funktionärsteam den Süden zu Vor-Ort-Besichtigungen; am 9. Februar traf die nordkoreanische Delegation ein, angeführt von Parlamentspräsident Kim Yong Nam sowie Kim Jong Uns Schwester Kim Yo Jong – sie ist alternierendes Mitglied des Politbüros und Vizedirektorin des Zentralkomitees der Arbeiterpartei. Die nordkoreanische Delegation traf im Rahmen ihres mehrtägigen Aufenthalts wiederholt auch mit südkoreanischen Regierungsvertretern zu formellen und informellen Gesprächen zusammen.

Partielle Interessenkonvergenz zwischen Seoul und Pjöngjang

Die Annäherung zwischen Nord- und Südkorea, die gegenwärtig zu beobachten ist, läuft den Tendenzen der vergangenen Jahre zuwider. Sie ist die Folge einer partiellen Interessenkonvergenz zwischen beiden Staaten, die zumindest kurz- bis mittelfristig bestehen dürfte. Um die Motive Seouls und Pjöngjangs zu verstehen, ist es unerlässlich, die jüngsten Entwicklungen sowohl vor einem regionalen Hintergrund zu sehen als auch im jeweiligen innenpolitischen Kontext Nord- und Südkoreas.

Südkoreas Ziel: Entspannung und friedliche Spiele

Die Motive Seouls für den Annäherungskurs sind von kurz- und mittelfristigen, aber ebenso von längerfristigen Interessen bestimmt. Kurzfristig war der Wunsch nach

einer friedlichen Olympiade zweifellos ein zentraler Beweggrund dafür, dass die Administration Moon Jae-ins rasch auf das Dialogangebot des Nordens einging. Auf viele Beobachter wirkte die Offerte Kim Jong Uns wie eine List. Tatsächlich hatte die Moon-Administration jedoch bereits seit Monaten über öffentliche wie auch informell-diplomatische Initiativen auf dieses »opening« hingearbeitet. Die Einbindung Nordkoreas in die Olympischen Spiele bildete einen zentralen Aspekt dieser Bemühungen. So betonte Moon Jae-in nach seinem Amtsantritt immer wieder, eine Teilnahme des Nordens an den Spielen böte die Chance, in direkten Dialog zu treten und so die Spannungen auf der Halbinsel zu reduzieren. Die Beteiligung Nordkoreas steigerte aus südkoreanischer Perspektive nicht nur die symbolische Bedeutung der Spiele, sondern verringerte auch die Gefahr von Provokationen. Bislang kam es während Großsportereignissen in Südkorea nie zu nordkoreanischen Störmanövern, wenn der Norden selbst am jeweiligen Wettbewerb teilnahm.

Der Wiederaufnahme des bilateralen Dialogs ging auch eine Reihe informeller Kontakte zwischen offiziellen Vertretern beider Seiten voraus. Im Dezember 2017 etwa trafen sich Abgeordnete der »Gemeinsamen Demokratischen Partei« und Mitglieder des Nationalen Olympischen Komitees Südkoreas in China mit nordkoreanischen (Sport-) Funktionären. Dabei wurden erneut persönliche Einladungen zur Teilnahme an den Winterspielen übermittelt.

Die innerkoreanische Initiative ist jedoch auch deshalb so bemerkenswert, weil die Bemühungen beider Staaten über die Olympischen Spiele hinausgehen und darauf zielen, mittelfristig die militärischen Spannungen abzubauen. Ob dies gelingen wird, ist offen. Doch bildet die jüngste Entwicklung den ersten konkreten Erfolg der auf Engagement basierenden Nordkorea-Strategie von Moon Jae-ins Administration.

In vielen, wenn auch nicht allen Aspekten folgt dieser Kurs der Nordkorea-Politik der früheren Präsidenten Kim Dae-jung (1998–2003) und Roh Moo-hyun (2003–2008). Kerngedanke Moon Jae-ins ist die strategische Annahme, dass Kooperation mit Pjöngjang langfristig die Wahrscheinlichkeit militärischer Konfrontation reduziert. Die Grundzüge seiner Politik stellte der Präsident in seiner Berliner Rede am 6. Juli 2017 vor. Dabei betonte er, an den beiden Grundprinzipien der Denuklearisierung Nordkoreas und der Vermeidung eines militärischen Konflikts auf der Halbinsel festhalten zu wollen. Gleichzeitig verband er diese Prinzipien mit vier strategischen Zielen: Wiederaufnahme von Verhandlungen und Dialog mit Nordkorea; fortgesetzte Sanktionen, solange Pjöngjang keine konkreten Schritte zur Denuklearisierung unternimmt; Verteidigung und Abschreckung; eine proaktivere Rolle Seouls bei dem Bemühen, die Nuklearfrage zu lösen – zu diesem Zweck sollen die innerkoreanischen Beziehungen gefördert und enge Konsultationen mit China und Russland angestrebt werden.

Die Wiederaufnahme von Verhandlungen und der Dialog mit Nordkorea sind das wichtigste strategische Ziel Moon Jae-ins. Dabei setzt er darauf, dass parallel Dialoge zwischen Seoul und Pjöngjang (zur Lösung innerkoreanischer Probleme) sowie zwischen Washington und Pjöngjang (zur Lösung der Nuklearfrage) stattfinden. So vertritt der Präsident zwar durchaus einige zentrale Elemente der Einbindungspolitik, die bereits Kim Dae-jung und Roh Moo-hyun gegenüber Nordkorea betrieben. Allerdings lassen sich auch wesentliche Unterschiede erkennen. So stellt Moon etwa weitaus stärker die Bedeutung von Seouls Allianz mit Washington heraus. Auch fordert er – anders als die beiden Vorgänger –, das Sanktionsregime gegen Nordkorea kontinuierlich auszuweiten, sollte das Regime seine nuklearen Provokationen fortsetzen. Wiederholt bezeichnete Moon das Atomprogramm Pjöngjangs als größte Herausforderung, vor der Korea stehe – sollte es fortgeführt werden, seien der Friede auf der Halbinsel und die Sicherheit Nordkoreas

nicht zu garantieren. Anders als seine konservativen Amtsvorgänger Lee Myung-bak (2008–2013) und Park Geun-hye (2013–2017) betont Moon jedoch explizit, dass die innerkoreanischen Beziehungen federführend von den beiden Landesteilen selbst zu gestalten seien. Er zielt darauf, die dyadische Entwicklungsdynamik zwischen den beiden Koreas zu stärken.

Für die südkoreanische Administration war es damit ein wichtiger erster Schritt zur Umsetzung ihrer Nordkorea-Strategie, dass wieder ein Kommunikationsdraht nach Pjöngjang entstand, der direkte Dialog reaktiviert wurde und Nordkorea an den Olympischen Spielen teilnahm. Inwiefern es Seoul gelingen wird, die eigene Strategie im Spannungsfeld der Nuklearkrise weiter zu entfalten, ist aber nicht zuletzt von der Motivlage Pjöngjangs sowie der Bereitschaft Washingtons zum Dialog mit Nordkorea abhängig.

Nordkoreas Ziel: Wirtschaftsentwicklung im Kontext der Sanktionen

Bislang hat Nordkorea nicht artikuliert, welche Motive hinter seiner jüngsten Annäherung an Südkorea stehen. Doch deutet der innenpolitische Diskurs darauf hin, dass sich die nordkoreanische Führung zunehmend auf das zweite Element der nationalen »byungjin«-Strategie konzentriert. Diese sieht neben der Entwicklung von Nuklearwaffen den simultanen Aufbau der eigenen Wirtschaft vor. So haben seit November 2017 die Verweise schlagartig zugenommen, wonach es notwendig sei, ökonomischen Fortschritt zu erreichen und die Lebenssituation der Bevölkerung zu verbessern. In jenem Monat führte Nordkorea den bislang letzten Test einer Interkontinentalrakete durch; damit einhergehend verkündete das Regime, der Aufbau seiner nuklearen Verteidigungskraft sei nunmehr erfolgreich abgeschlossen.

Ohne Zweifel wird die Sicherheit des Regimes auch weiterhin oberste strategische Priorität besitzen; doch dürfte Pjöngjang der wirtschaftlichen Entwicklung auf absehbare Zeit einen weit höheren Stellenwert einräumen als bisher. Dafür spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass entsprechende Inhalte den größten Raum in Kim Jong Uns Neujahrsansprache einnahmen. So erwähnte er etwa eine Reihe geplanter Initiativen, mit denen die nationale Ökonomie vorangebracht werden solle, und ebenso den Ausbau des Tourismus. Seither verwies Kim mehrfach auf die Bedeutung der 2018 anstehenden Feierlichkeiten zum 70-jährigen Jubiläum der Staatsgründung (offiziell am 9. September). In diesem Rahmen hat Nordkoreas Führung eine Direktive zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung ausgegeben.

Dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung steht jedoch ein zunehmend wirkungsmächtiges Sanktionsregime entgegen, das Nordkorea faktisch vom internationalen Handel abschneidet. Vor diesem Hintergrund strebt die Führung in Pjöngjang offenbar danach, die Folgen der Druckpolitik beherrschbar (oder zumindest beherrschbarer) zu machen, indem sie die Beziehungen zu Seoul verbessert. Besonders symbolträchtig ist dabei die Entsendung von Kim Yo Jong, die als erstes Mitglied der nordkoreanischen Herrscherfamilie seit 1953 den Süden der Halbinsel besuchte. Gerade dieser Schritt deutet darauf hin, dass Pjöngjang versucht, durch eine erfolgreiche Olympiade das Image Nordkoreas – zumindest auch in Teilen Südkoreas – und damit den internationalen Umgang mit dem Land zu verändern. Spezifische Adressaten der neuen Politik Nordkoreas könnten insbesondere China und Russland sein, die als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates über die Zukunft der Sanktionen mitentscheiden werden.

Verstetigung des innerkoreanischen Dialogs

Die Annäherung zwischen Nord- und Südkorea ist gewiss ein wichtiger Schritt zum Abbau politischer und militärischer Spannungen, doch sie bedeutet noch keinen Durchbruch. Es gibt es viele potentielle Fall-

stricke, an denen der fragile Prozess innerkoreanischer Aussöhnung noch scheitern könnte. Vor diesem Hintergrund besteht die zentrale Aufgabe für Seoul darin, den begonnenen Dialog mit Pjöngjang im Spannungsfeld der Nuklearfrage über die Olympiade hinaus zu verstetigen. Dabei sieht sich Südkorea – und die gesamte internationale Gemeinschaft – mit einer Reihe handfester Herausforderungen konfrontiert, was Chancen, Grenzen und Risiken der Einbindung Nordkoreas in künftige Dialoginitiativen angeht.

Veränderte Gesprächsbasis nach Nordkoreas »breakout«

Seit Nordkoreas atomare Bestrebungen zu einem Problem der internationalen Politik geworden sind, beeinflusst die Nuklearfrage direkt und indirekt auch die innerkoreanischen Beziehungen. Doch hat die gegenwärtige Situation eine neue Qualität, weil das Land faktisch zur Nuklearmacht aufgestiegen ist. So hat Nordkorea seit dem Scheitern des Sechs-Parteien-Prozesses (2003–2008) und insbesondere seit Amtsantritt Kim Jong Uns (2011) sein nukleares Arsenal konstant ausgebaut, die Trägertechnologien weiterentwickelt, die Sprengkraft seiner Nuklearwaffen vergrößert und nach eigenen Angaben maßgebliche Fortschritte bei der Diversifizierung der Waffensysteme gemacht.

Wichtig ist dabei, dass die Bedeutung des Atomwaffenstatus für Nordkorea weit über sicherheitspolitische und militärische Aspekte hinausgeht. Der Besitz eines nuklearen Abschreckungspotentials gilt nicht nur als zentraler Garant für die eigene staatliche Souveränität in Anbetracht der militärischen Überlegenheit Amerikas und seiner regionalen Verbündeten. Vielmehr sieht Pjöngjang im Nuklearprogramm mittlerweile auch ein identitätsstiftendes Projekt. Durch offizielle Verlautbarungen wie auch in informellen Dialogen hat die nordkoreanische Führung zuletzt wiederholt geltend gemacht, dass das Programm angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen in Ostasien nicht mehr verhandelbar sei.

Mit Nordkoreas De-facto-Nuklearisierung hat sich die Gesprächsgrundlage dramatisch verändert. Die Einbindungspolitik gegenüber Pjöngjang wird dadurch unmittelbar herausgefordert. Es bleibt das langfristige Ziel der südkoreanischen Administration, dass der Norden vollständig denuklearisiert wird. Dessen ungeachtet steht Seoul kurz- bis mittelfristig vor dem Problem, wie mit der neuen Realität umzugehen ist. Dies wirft zum einen die Frage auf, inwiefern sich Moons Nordkorea-Politik mit jener der USA vereinbaren lässt. Zum anderen gilt es, den strategischen Kern von Seouls Einbindungspolitik zu überprüfen – Südkorea muss für sich klären, ob es bereit ist, die Nuklearfrage partiell von weiteren Bereichen der innerkoreanischen Beziehungen zu entkoppeln.

Zur Vereinbarkeit von Einbindungs- und Druckpolitik

Angesichts der Herausforderung, die innerkoreanischen Beziehungen im Spannungsfeld der Nuklearkrise voranzubringen, stellt sich die Frage, inwiefern Südkoreas Einbindungskurs und die von Washington vertretene Politik des »maximalen Drucks« miteinander kompatibel sind. Tatsächlich birgt eine umfassende Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea ein Konfliktpotential für Seouls Beziehungen zur Schutzmacht Amerika. So warnen kritische Stimmen in Südkorea, den USA und Japan, hinter Kim Jong Uns Annäherungskurs stehe das Ziel, einen Keil zwischen Washington und Seoul zu treiben, zumindest aber die einheitliche Front der Druckpolitik gegenüber Nordkorea aufzuweichen. Zwar verwarf Moon Jae-in öffentlich die Möglichkeit, unilateral Sanktionen aufzuheben; zudem betonte er wiederholt, sowohl die USA als auch Südkorea blieben dem Ziel von Nordkoreas Denuklearisierung verpflichtet. Doch weil die Vorstellungen mitunter weit auseinandergehen, wie dieses Ziel am besten zu

erreichen ist, könnte es trotzdem zu Spannungen kommen.

Kurzfristiges Konfliktpotential zwischen Seoul und Washington enthält etwa die Frage, in welcher Weise die gemeinsamen Militärübungen nach dem Ende der Olympischen Spielen wiederaufzunehmen sind. Sollten die amerikanisch-südkoreanischen Manöver – in Dauer, Ausrichtung und Umfang – unverändert fortgesetzt werden, dürfte dies den innerkoreanischen Dialog negativ beeinflussen. Dies wiederum würde einen herben Rückschlag für Moons Nordkorea-Politik bedeuten. Auf praktischer Ebene kommt hinzu, dass Seouls Einbindungspolitik im Spannungsfeld eines immer breiteren Sanktionskatalogs operieren muss. Unter diesen Rahmenbedingungen ist mehr als fraglich, ob sich größere innerkoreanische Kooperationsprojekte überhaupt wiederaufnehmen ließen.

Entkopplung der Nuklearfrage von anderen Politikbereichen?

Die verschiedenen Administrationen der (1987 begründeten) Sechsten Republik Südkoreas unterscheiden sich hinsichtlich ihrer jeweiligen Nordkorea-Politik vor allem in einem Punkt. Dabei ging und geht es um die Frage, ob eine Lösung des Nuklearstreits als Vorbedingung dafür gelten soll, die innerkoreanischen Beziehungen zu entwickeln, oder ob sich bestimmte Bereiche des vielschichtigen Verhältnisses von den sicherheitspolitischen Aspekten des Atomkonflikts entkoppeln lassen.

Präsident Moon Jae-in lehnt es ab, dass die innerkoreanischen Beziehungen vollständig durch die Nuklearfrage bestimmt werden. Nach seiner Überzeugung müssen bestimmte Felder der bilateralen Beziehungen dauerhaft geregelt werden – auch und gerade im Fall sicherheitspolitischer und militärischer Spannungen. Dieser Ansatz unterscheidet sich maßgeblich von jenem seiner beiden direkten Amtsvorgänger. Sowohl Lee Myung-bak als auch Park Geunhye machten geltend, dass mit Nordkoreas Streben nach Atomwaffen enorme Gefahren einhergingen. Fortschritte in der Nuklearfrage bzw. deren vollständige Lösung sahen sie als unabdingbare Voraussetzung dafür, dass es zu positiven Entwicklungen in anderen Politikbereichen kommt – wie etwa im innerkoreanischen Handel, beim Zugang Nordkoreas zu internationalem Kapital oder bei humanitärer Hilfe für das Land. Im Gegensatz dazu entkoppelten die Präsidenten Kim Dae-jung und Roh Moohyun sicherheitspolitische Fragen fast völlig von anderen Bereichen der innerkoreanischen Beziehungen.

Moon Jae-in wiederum setzt eher auf eine partielle Entkopplung, die auf weniger sensible Bereiche und insbesondere humanitäre Fragen zielt. Damit soll es möglich werden, Raum für eine stetige Vertrauensbildung zwischen den beiden Koreas zu schaffen und mittelfristig auch Militärgespräche zu führen. Der Präsident ist überzeugt, dass eine so sensible Krise wie die um Nordkoreas Nuklearprogramm nur dann diplomatisch überwunden werden kann, wenn Vertrauen zwischen den Akteuren aufgebaut wird. Nötig sind demnach Versuche, die Beziehungen mit Nordkorea zu normalisieren – sowohl diejenigen Südkoreas als auch jene der USA.

Ein Prozess der kleinen Schritte

In den vergangenen Jahren haben sich die Auseinandersetzungen um Pjöngjangs Nuklearprogramm zugespitzt und die Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea kontinuierlich verschlechtert. Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Zweifel, ob es tatsächlich Chancen gibt, die mannigfaltigen Herausforderungen im Verhältnis zu Nordkorea durch einen »grand bargain« zu lösen. Zu weit liegen die Interessen der involvierten Mächte auseinander, zu groß ist das wechselseitige Misstrauen, als dass ein umfassender Verhandlungserfolg derzeit realistisch erscheint.

Dies wird auch von Vertretern der US-Administration anerkannt. So betonte etwa Nikki Haley, die amerikanische Botschafterin bei den Vereinten Nationen, dass sich

die Lösung der Nuklearfrage »in Phasen« vollziehen müsse. Umgekehrt setzt ein prozessuales Vorgehen aber voraus, dass alle beteiligten Akteure den politischen Willen dafür aufbringen und auch dauerhaft aufrechterhalten. In der Vergangenheit führten Regierungswechsel in Südkorea, den USA oder Japan wiederholt zu einer Abkehr von der bisherigen Nordkorea-Politik des betreffenden Landes, was einen konsistenten Kurs verhinderte. Ob es nun aber darum geht, die innerkoreanischen Beziehungen zu normalisieren oder die Nuklearfrage diplomatisch zu lösen – dafür sind jeweils langfristige Prozesse notwendig, die ein hohes Maß an politischer Entschlossenheit in Washington, Seoul und Pjöngjang voraussetzen. Die entsprechende Beharrlichkeit unter Umständen auch über mehrere Administrationen hinweg aufzubringen stellt in beiden Fällen eine große Herausforderung dar. Sowohl Südkorea als auch die USA sind innenpolitisch gespalten, was die Frage der richtigen Strategie gegenüber Nordkorea angeht. Dabei scheinen die jeweiligen Positionen unvereinbar. Unter diesen Bedingungen ist nur schwer vorstellbar, dass der politische Wille vorhanden sein wird, der zur diplomatischen Beilegung der Nordkorea-Krise erforderlich wäre.

Implikationen für Deutschland und Europa

Während sich die Verhältnisse auf der Halbinsel in den vergangenen Monaten besorgniserregend zugespitzt haben, kam auch die Debatte wieder in Gang, wie Europa zu Frieden und Stabilität in Korea beitragen könnte. Angefacht wurde diese Diskussion nicht zuletzt durch Äußerungen von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Sigmar Gabriel. Beide sprachen von der Möglichkeit, dass Deutschland und Europa sich verstärkt dafür engagieren, die Krise diplomatisch beizulegen. Formell vollzieht sich die EU-Politik gegenüber Nordkorea gemäß dem Ansatz eines »critical engagement«. Er zielt darauf, Spannungen auf der Halbinsel abzubauen, das internationale Nichtverbreitungsregime aufrechtzuerhalten und die Menschenrechtslage in Nordkorea zu verbessern.

An sich umfasst die EU-Strategie gegenüber Pjöngjang sowohl Strafmaßnahmen als auch Einbindungsinitiativen. Seit jedoch 2002/2003 die zweite Nuklearkrise ausbrach, hat die EU eigenständige Initiativen politischer und diplomatischer Art – wie etwa den von 1998 bis 2005 insgesamt 14 Mal abgehaltenen politischen Dialog – sukzessive verringert bzw. gestoppt. Dagegen unterstützt die EU aktiv die Ausweitung des Sanktionsregimes gegen Pjöngjang. Eine darüber hinausreichende, langfristige Nordkorea-Strategie der EU ist nicht erkennbar. Vielmehr scheint in Europa weitgehend Konsens zu bestehen, dass die Möglichkeiten der EU eher begrenzt sind, die Sicherheitssituation auf der koreanischen Halbinsel direkt zu beeinflussen.

Die Europäer sind jedoch nicht zu vollständiger Passivität verdammt. Zu viel steht auch für sie auf dem Spiel. Dies gilt vor allem für ihre ökonomischen Interessen in der nordostasiatischen Region, mit der Europa wirtschaftlich eng verflochten ist. Ein militärischer Konflikt in Korea hätte für die europäische Wirtschaft fatale Folgen – nicht zuletzt da unmittelbare Auswirkungen auf Handels- und Investitionsströme zu erwarten wären. Doch Europas Politik gegenüber der Region ist nicht nur wirtschaftlich motiviert. Berührt sind Kerninteressen der EU auch durch das Risiko, dass Pjöngjang nukleare Proliferation betreibt, durch die anhaltende Aushöhlung des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) und die desolate Menschenrechtslage in Nordkorea. Zugleich ist es ein Anliegen der EU, dass Multilateralismus und Diplomatie in Nordostasien gestärkt werden.

Angesichts dieser Interessen muss die EU auf die Entwicklungen in Korea reagieren – und sie kann das auch. So besitzt die EU auf diplomatischer Ebene mehrere aktive Kanäle nach Nordkorea, und sie unterhält gute Beziehungen zu allen anderen Staaten der Region. Zunächst einmal sollten die

betreffenden Mitgliedsländer der EU die bestehenden diplomatischen Drähte nutzen, um aktiv für eine deeskalierende Politik und einen kreativen, flexiblen und realistischen Diplomatie-Ansatz in Washington und Pjöngjang zu werben. Damit ließe sich das gegenwärtige Momentum des Dialogs direkt befördern.

Dabei geht es auch und gerade darum, kurzfristige Maßnahmen zu unterstützen. Betreffen könnte dies etwa eine Variante des als »double-freeze« bezeichneten Vorschlags, den China und Russland unterbreitet haben. Er sieht vor, die nordkoreanischen Testaktivitäten einerseits und die gemeinsamen Militärübungen Südkoreas und der USA andererseits parallel zu stoppen. Durch einen diplomatischen Prozess, der notwendigerweise auch einen direkten Dialog zwischen Pjöngjang und Washington umfassen muss, wird sich das Ziel der Denuklearisierung Nordkoreas zwar nicht kurzfristig erreichen lassen. Doch letztlich kann nur über Diplomatie – verstanden im Sinne von Staatskunst – das Worst-Case-Szenario einer militärischen Konfrontation in Korea verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund ist ebenfalls denkbar, im Verhältnis zu Nordkorea gezielt Track-II-Prozesse (nichtstaatlicher Akteure) bzw. Track-1,5-Prozesse (staatlicher und nichtstaatlicher Akteure) zu stärken. Gefragt sind dabei einzelne europäische Staaten, wie vor allem Schweden, aber auch Deutschland. Im Rahmen solcher Dialoge finden wichtige Vorverhandlungen bzw. begleitende Verhandlungen statt, die sich etwa konkreten Schritten der Vertrauensbildung widmen oder in denen »rote Linien« definiert werden. Einbringen ließen sich hier europäische Erfahrungen zu Themen wie Abrüstung, Vertrauensbildung, Multilateralismus oder Vergangenheitsaufarbeitung.

Ein multidimensionaler Dialog mit Pjöngjang wird essentiell sein, um die sicherheitspolitischen Herausforderungen auf der koreanischen Halbinsel langfristig zu bewältigen. Einen solchen Dialog zu verwirklichen bedeutet nicht, das bestehende Sanktionsregime aufzugeben – es bleibt ein zentrales Element des Gesamtansatzes gegenüber Nordkorea. Wohl aber würden die Sanktionen auf diese Weise in eine umfassendere und langfristig zielführendere Strategie eingebettet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

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 1611-6364