

Refereed article

Über die Herausforderung(en) des Dialogs mit Nordkorea

Eric J. Ballbach

Summary

Finding a diplomatic solution to the nuclear crisis on the Korean peninsula is among the most pressing challenges that the international community currently faces. Given that any diplomatic solution to the crises necessitates direct dialogue with the Democratic People's Republic of Korea (DPRK, or North Korea), this study analyzes past dialogue initiatives of the international community with that country — thereby aiming to scrutinize the multiple challenges associated with such endeavors. Among the lessons that can be learned from the failure of past diplomatic initiatives to solve the nuclear crisis is the acknowledgment of the fact that such non-military solutions will constitute a long-term and gradual process, whose continued maintenance requires a tremendous amount of sustained political will. Moreover, North Korea's transition to a de facto nuclear power has dramatically changed the baseline for dialogue with it.

Keywords: North Korea, nuclear crisis, diplomacy, foreign policy, Track-II

Eric J. Ballbach is a postdoctoral researcher at the Institute of Korean Studies, Freie Universität Berlin, and a Visiting Researcher at the German Institute for International and Security Affairs (Stiftung Wissenschaft und Politik). His research focuses on North and South Korean foreign and security policies, multilateralism in East Asia and identity politics on the Korean peninsula.

Einführung

Die jüngste Eskalation der Auseinandersetzung zwischen Nordkorea und der internationalen Gemeinschaft – allen voran den USA – hat erneut verdeutlicht, dass eine friedliche Beilegung der Nuklearkrise Nordkoreas zweifelsohne zu den drängendsten Herausforderungen der internationalen Politik zu zählen ist. Nach einer kontinuierlichen Zuspitzung der Beziehungen der internationalen Gemeinschaft zu Nordkorea und der Sicherheitssituation auf der koreanischen Halbinsel seit dem Scheitern der bisweilen letzten Dialoginitiative zur Beilegung der Nuklearkrise im Jahr 2008 weckte die jüngste Wiederaufnahme des innerkoreanischen Dialogs auch die Hoffnung auf eine erneute diplomatische Initiative zur friedlichen Lösung der Nuklearfrage. Zwar macht eine solche friedliche Konfliktlösung nicht zuletzt aufgrund eines Mangels an realistischen Optionen zum Umgang mit der Herausforderung eines nuklearen Nordkoreas letztlich zwingend auch einen Dialog mit Nordkorea erforderlich. Doch hat die Geschichte des Dialogs der internationalen Gemeinschaft zur Lösung der Nuklearkrise wiederholt gezeigt, dass auch ein solcher Dialog mit Nordkorea eine enorme Herausforderung für die involvierten Mächte darstellt. So haben alle bisherigen (bilateralen und multilateralen) Dialoginitiativen nicht zu dem von der internationalen Gemeinschaft angestrebten Ziel der vollständigen Denuklearisierung Nordkoreas geführt, und die langfristige Institutionalisierung sicherheitspolitischer Dialoge zur Beilegung der Nuklearfrage stellte sich als eine außerordentlich schwierige Herausforderung heraus. Gleichwohl greift es zu kurz, die bisherigen Verhandlungsinitiativen mit Nordkorea per se als gescheitert zu bezeichnen. Vielmehr lassen sich aus diesen Dialoginitiativen sowie insbesondere aus den vielfältigen Gründen für deren Abbruch wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Chancen, Grenzen und Risiken der Einbindung Nordkoreas in zukünftige Dialoginitiativen zur diplomatischen Lösung der Nuklearfrage gewinnen. Vor diesem Hintergrund versucht der vorliegende Beitrag, die mannigfaltigen Herausforderungen des Dialogs mit Nordkorea zu analysieren. Basierend auf einer kurzen Darstellung der verschiedenen in der Forschung wie auch im politischen Diskurs erwogenen Optionen im Umgang mit Nordkorea beleuchtet der Beitrag zunächst die Historie des Nuklearkonflikts im Kontext der bisherigen bilateralen und multilateralen Verhandlungsinitiativen. In Anbetracht der Notwendigkeit eines multidimensionalen Dialogs mit Nordkorea werden darauf aufbauend zentrale bestehende Interaktionskanäle mit Nordkorea beleuchtet sowie abschließend einige zentrale Herausforderungen für einen zukünftigen Dialog mit Nordkorea diskutiert.

Das Dilemma der internationalen Gemeinschaft zum geeigneten Umgang mit Nordkorea: Dialog als einzig realistische Option?

Hinsichtlich der Frage des geeigneten Umgangs mit Nordkorea zur Beilegung der Nuklearkrise sieht sich die internationale Gemeinschaft mit einem bedeutenden Dilemma konfrontiert, das sich primär aus der limitierten Anzahl realistischer Optionen ergibt. In der Vergangenheit wurden insbesondere vier Möglichkeiten zum Umgang mit der Herausforderung Nordkorea diskutiert, die sich auf einem Kontinuum zwischen Resignation und Passivität auf der einen Seite und einer militärischen Intervention auf der anderen Seite verorten lassen: Militärschlag, Aussitzen, Sanktionen und Verhandlungen.

Option I: Militärische Lösung

Zwar sind sich sowohl Beobachter wie auch involvierte Politiker darin einig, dass eine militärische Intervention gegen Nordkorea keine attraktive Strategie darstellt, doch bleibt eine etwaige militärische Lösung noch immer ein fester Bestandteil des politischen und medialen Diskurses zur Beilegung der Nuklearfrage. Bereits im Rahmen der ersten Nuklearkrise wurde in den USA eine militärische Lösung erwogen, was die koreanische Halbinsel 1994 in der Tat an den Rand eines neuerlichen Krieges führte. Insbesondere seit dem Amtsantritt von Donald Trump haben die USA wiederholt damit gedroht, militärische Optionen gegen Nordkorea zur Beilegung der Nuklearkrise nicht auszuschließen. Doch trotz aller martialischer Rhetorik sind sich Beobachter weitestgehend einig in der Feststellung, dass eine solche Option sowohl politisch wie auch militärisch höchst problematisch ist. Aus politischer Perspektive birgt ein militärisches Vorgehen gegen Nordkorea nicht zuletzt die Gefahr eines unkalkulierbaren Flächenbrandes in einer der wirtschaftlich dynamischsten Regionen der Welt. Dazu kommt, dass keine der regionalen Mächte – inklusive Nordkorea – eine militärische Lösung des Konflikts unterstützt. Insbesondere in China und Russland – aber auch in Südkorea – stößt die Option einer militärischen Lösung des Konflikts auf heftigen Widerstand. Im Falle Pekings und Moskaus wird in diesem Zusammenhang insbesondere die realistische Möglichkeit einer Truppenpräsenz der USA an den eigenen Außengrenzen strikt abgelehnt. Hinzu kommt, dass auch im Falle begrenzter militärischer Operationen entsprechende Vergeltungsmaßnahmen durch Nordkorea wahrscheinlich sind. Nicht zuletzt angesichts der Nähe der südkoreanischen Hauptstadt Seoul könnte Nordkorea bereits mittels konventioneller Artillerie und gezielter Kommandooperationen Südkorea massiven Schaden zufügen, so dass die Folgen einer militärischen Eskalation verheerend wären. Zuletzt wäre eine militärische Lösung jedoch auch deshalb problematisch, da die Existenz unbekannter Anlagen und Komponenten des Nuklearprogramms mehr als wahrscheinlich ist, wie nicht zuletzt auch vom Außenministerium der USA selbst eingestanden (U.S. State Department, 2015).

Option II: Warten auf den Kollaps

Es mag befremdlich klingen, das schlichte Aussitzen der Krise als eine realistische Maßnahme zur Beilegung der Nuklearkrise auf der koreanischen Halbinsel zu begreifen, doch hat(te) auch diese Strategie prominente Befürworter. Der Kerngedanke dieser „Strategie“ besteht in der noch immer weit verbreiteten Annahme, dass das Regime in P'yöngyang mittel- bis langfristig nicht selbständig überlebensfähig sei und dass außenpolitische Druckmaßnahmen wie etwa Sanktionen früher oder später zum Kollaps des nordkoreanischen Regimes führen werden. Bereits Mitte der 1990er Jahre wurde diese These von vielen Beobachtern in den USA nach einem wegweisenden Treffen der CIA mit führenden Nordkoreaexperten des Landes vertreten. Das Gremium vertrat in weiten Teilen die Meinung, dass Nordkorea bis spätestens 1997 kollabieren werde. Auch Barack Obamas „strategische Geduld“ setzte letztlich auf die Hoffnung, dass Nordkorea insbesondere angesichts kontinuierlich verschärfter Sanktionen der internationalen Gemeinschaft einlenken werde. Doch wie bekannt ist, haben sich diese Hoffnungen bis dato nicht erfüllt. Mehr noch, eine solch passive Strategie unterminiert letztlich auch den Anspruch der involvierten Großmächte, als zuverlässige Garantinnen regionaler Sicherheit zu fungieren. Dies ist aus mehreren Gründen risikoreich: zum einen sendet eine solche Passivität ein mehr als risikoreiches Signal an andere, potentiell oder de facto nach Nuklearwaffen strebende Staaten. Zum anderen könnte eine zu passive Haltung der Großmächte im Hinblick auf Nordkoreas Streben nach Nuklearwaffen die Rüstungsdynamik der nordostasiatischen Region durchaus verändern, da in einem solchen Fall sowohl Südkorea wie auch Japan die Entwicklung eigener Nuklearprogramme forcieren könnten. Beides trägt zu einer weiteren Schwächung der Legitimation des Nichtweiterverbreitungsregimes bei.

Option III: Sanktionen

Sanktionen gegen Nordkorea gehören bereits seit den 1950er Jahren zum Arsenal der internationalen Gemeinschaft zum Umgang mit Nordkorea. Auch und gerade das Streben Nordkoreas nach Nuklearwaffen wurde seit den 1990er Jahren von der internationalen Gemeinschaft immer wieder mit Sanktionen beantwortet – sowohl unilateralen wie auch multilateralen. Doch auch die Option der Sanktionen birgt einige grundlegende Probleme, welche die Vermutung nahelegen, dass diese Strategie alleine nicht zu dem von der internationalen Gemeinschaft angestrebten Ziel der vollständigen Denuklearisierung Nordkoreas führen wird. Zum einen legt dies die essenzielle Bedeutung von Nuklearwaffen für das Regime in P'yöngyang nahe. Wie weiter unten näher ausgeführt wird, nimmt Nordkorea hierfür auch die Kosten von Sanktionen auf sich, zumal die Militär-zuerst-Politik sowie die Existenz eines unabhängigen militärischen Wirtschaftskreislaufs eine präferierte Versorgung des Militärs sicherstellt. Neben der generellen Herausforderung der Sanktionierbarkeit

illegitimer Einnahmequellen stellen in diesem Zusammenhang insbesondere die Politik und die zugrundeliegenden Motive Chinas zentrale Einflussfaktoren dar. Zweifelsohne ist ein nuklear bewaffnetes Nordkorea nicht im Interesse Pekings, nicht zuletzt da die zu erwartenden und z. T. bereits zu beobachtenden Folgen – etwa eine Stärkung der Allianz zwischen Washington, Seoul und Tokyo sowie die größere militärische Präsenz der USA in der Region – als negativ für die eigenen Interessen in der Region erachtet werden. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass China in der jüngeren Vergangenheit wiederholt multilaterale Sanktionen gegen Nordkorea unterstützte und darüber hinaus auch eine Reihe unilateraler Strafmaßnahmen umgesetzt hat. Gleichwohl ist China nach wie vor nicht an einem Kollaps Nordkoreas interessiert, was zum einen erklärt, warum Peking seinen wirtschaftlichen Einfluss auf Nordkorea bis dato noch nicht vollends politisch eingesetzt hat, und zum anderen erhebliche Zweifel hinsichtlich der Frage aufkommen lässt, ob Peking in der Tat dazu bereit sein wird, Sanktionen gegen Nordkorea zu unterstützen, die direkt die Stabilität des dortigen Regimes bedrohen. Um wirksam zu sein, müssen Sanktionen daher in eine umfassendere Strategie eingebettet werden und von weiteren politischen Schritten begleitet werden. Sanktionen und sonstige „Strafmaßnahmen“ dienen dem Zweck, Nordkorea unter politischen Druck setzen, doch es bedarf eines begleitenden Dialoges, um dann einen Weg aus der Ecke aufzeigen, in die Nordkorea durch politischen Druck gedrängt wird. Wie Mangott und Senn (2017: 21) zutreffend ausführen, kann „[m]it [...] Sanktionen [...] zwar die *Bestrafung* Nordkoreas für unerwünschtes Verhalten erreicht werden, aber aus der gelungenen Bestrafung erwächst keine erfolgreiche Denuklearisierung.“

Option IV: Verhandlungen

Zweifelsohne stellt die Einbindung Nordkoreas in stabile Dialog- und Kooperationsstrukturen eine der drängendsten und zugleich schwierigsten Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft dar. Die Vergangenheit jedoch hat wiederholt gezeigt, wie schwierig die Institutionalisierung von sicherheitspolitischen Dialogansätzen zur Beilegung der Nuklearkrise mit Nordkorea zu realisieren ist. Kritiker eines umfassenden Dialogansatzes zur diplomatischen Beilegung der Nuklearkrise mit Nordkorea verweisen entsprechend darauf, dass alle bisherigen Dialogansätze mit dem Norden nicht zum (von der internationalen Gemeinschaft) gewünschten Ziel – der vollständigen Denuklearisierung Nordkoreas – geführt haben. Weder der bilaterale Ansatz der Clinton-Administration, noch der multilaterale Ansatz im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche haben dieses Ziel erreicht. Warum sollte also dennoch mit Nordkorea verhandelt werden? Zum einen ergibt sich diese Verpflichtung schlicht aus dem Mangel an realistischen Alternativen, der den Dialog mit Nordkorea als die beste von einer Reihe imperfekter Optionen herausstellt. Entgegen dem weit verbreiteten Attribut des „hermit kingdom“ (z. B. Hassig und Oh 2009) existieren darüber hinaus durchaus sicherheitspolitische Initiativen, an denen ein Dialog mit Nordkorea

ansetzen könnte. So partizipiert Nordkorea seit dem Ende des Kalten Krieges in einer Reihe von internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen, sowohl auf Track I wie auch auf Track II-Ebene.¹ Wie unten näher ausgeführt wird, lässt sich ferner ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Dialogphasen und abnehmenden Provokationen feststellen. Mit anderen Worten: Fortschritte in den Bemühungen zur Beilegung der Krise – wie etwa das Raketenmoratorium – wurden ausnahmslos in Zeiten des Dialogs erwirkt. Andererseits hat sich die sicherheitspolitische Situation oftmals dann verschlechtert, wenn kein formeller Dialog mit Nordkorea existierte, was insbesondere nach dem Kollaps der Sechs-Parteien-Gespräche zu einem kontinuierlichen und unkontrollierten Ausbau der nordkoreanischen Raketen- und Nukleararsenale führte. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, Dialog nur des Dialoges wegen und um jeden Preis zu führen. Wie die historischen Erfahrungen gezeigt haben, müssen Verhandlungen mit Nordkorea vielmehr in eine umfassende und langfristige Strategie eingebunden sein.

Eine Genese des Nuklearkonflikts im Kontext der bisherigen Dialoginitiativen

Während die Wurzeln des nordkoreanischen Nuklearprogramms bis in die 1950er Jahre zurückreichen, wurde das Streben der DVRK nach Nuklearwaffen erst zu Beginn der 1990er Jahre zu einem konkreten Problem der internationalen Politik. Die erste Nuklearkrise brach zu Beginn der 1990er Jahre aus, nachdem Inspektoren der internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) Unregelmäßigkeiten zwischen den erzielten Inspektionsergebnissen und dem zuvor von Nordkorea bei der Behörde eingereichten Initialreport feststellten. Die nachfolgende Verschärfung der Auseinandersetzung mit dem nordkoreanischen Regime führte die koreanische Halbinsel 1994 an den Rand eines neuerlichen Krieges, der letztlich nur im Zuge einer informellen Dialoginitiative von Jimmy Charter mit Kim Il Sung verhindert wurde (Wit, Poneman, Gallucci 2004: 200-204). Trotz des plötzlichen Ablebens Kim Il Sungs im Juni 1994 führten die anschließenden bilateralen Verhandlungen zwischen Nordkorea und den USA im Oktober 1994 zur Unterzeichnung des sogenannten Genfer Rahmenabkommens (*Agreed Framework*),² sowie nachfolgend zur

-
- 1 Besonders bedeutsam in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass Nordkorea seit dem Ende des Kalten Krieges wiederholt auch in auf sicherheitspolitische Fragen ausgerichteten Formaten (wie etwa dem ASEAN Regional Forum, den Vier-Parteien-Gesprächen, den Sechs-Parteien-Gesprächen, dem Northeast Asia Cooperation Dialogue, dem Council on Security Cooperation in the Asia-Pacific oder dem Ulaanbaatar Northeast Asia Security Dialogue partizipierte. Nicht nur diese Beispiele zeigen, dass Multilateralismus heute de facto eine Rolle im außenpolitischen Kalkül Nordkoreas spielt – wenngleich dieses Ordnungsprinzip in (Nord-)Ostasien nach wie vor dem Bilateralismus untergeordnet bleibt.
 - 2 Mit dem Abkommen erklärte sich Nordkorea u. a. dazu bereit, seine bisherigen Nuklearaktivitäten einzufrieren, die bestehenden Nuklearanlagen abzubauen und diesen Prozess durch die IAEO überwachen zu lassen. Im Gegenzug verpflichteten sich die USA neben dem Verzicht auf einen nuklearen

Etablierung der ersten multilateralen Sicherheitsinstitution in Nordostasien: der Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO). 1995 von den USA, Südkorea und Japan gegründet, wurde die als „internationales Konsortium“ (Harnisch, Wager 2010: 134) organisierte KEDO mit der zentralen Aufgabe betraut, die im Rahmenabkommen festgelegten Maßnahmen umzusetzen. Die KEDO kann als eine der wenigen multilateralen Sicherheitsorganisationen in Nordostasien gelten, die zeitweise das militärische Sicherheitsdilemma zwischen Nordkorea und den Staaten Südkorea, Japan und den USA verminderte (Harnisch, Wager 2010: 134). Insbesondere in den ersten Projektjahren konnte der KEDO-Prozess dabei durchaus einige Erfolge und Fortschritte verzeichnen. So hielt sich Nordkorea an die Stilllegungsvereinbarung und gewährte den IAEA-Inspektoren Zugang zur nuklearen Infrastruktur. Ferner verhandelte die KEDO mehrere Zusatzprotokolle, die u. a. die wichtige Frage der Modernisierung des nordkoreanischen Stromnetzes regelten und den südkoreanischen Energiekonzern Korea Electric Power Corporation (KEPCO) mit dem Bau der Reaktoren an der Ostküste Nordkoreas beauftragten. Im Herbst 1997 wurde feierlich mit den Aushebungsarbeiten begonnen. Nach längeren Verhandlungen erhielt das Konsortium Anfang September 2001 die Baugenehmigung von den nordkoreanischen Behörden, so dass die Bauarbeiten an den Reaktorgebäuden beginnen und im Wert von ca. 1 Mrd. USD auch ausgeführt werden konnten. Dass die geplante Wiedereingliederung Nordkoreas in die internationale Staatengemeinschaft scheiterte und die KEDO ihren Hauptauftrag, die Lieferung von zwei Leichtwasserreaktoren (LWR) an Nordkorea im Tausch für die Beendigung und den Abbau des nordkoreanischen Plutonium(waffen)programms, dennoch nicht erfüllen konnte, lag letztlich insbesondere am mangelnden Vertrauen zwischen den beiden Hauptakteuren, Nordkorea und den USA, in die Vertragstreue des anderen. Nach durchaus beachtlichen anfänglichen Fortschritten gestaltete sich insbesondere die Finanzierung der Schweröllieferungen zunehmend als schwierig – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass diese wiederholt zum Spielball innenpolitischer Auseinandersetzungen in Washington, aber auch in Seoul und Tokyo wurden. Am 12. Oktober 1999 legte der ehemalige Verteidigungsminister William Perry dem US-Kongress einen Bericht über die bisherige Nordkoreapolitik der Clinton-Regierung vor, der im Kern „einen umfassenden und integrierten Ansatz“ zu Verhandlungen mit Nordkorea – also eine Einbindungsstrategie gegenüber Nordkorea – als realistischste Maßnahme zur Beilegung des Konflikts empfahl.³ In der Tat führte der nachfolgende bilaterale Dialogprozess zwischen Nordkorea und den USA zu einigen positiven

Angriff unter anderem zur Lieferung von zwei modernen, aber weitestgehend proliferationsresistenten Leichtwasserreaktoren an P'yongyang, das bis zu deren geplanter Fertigstellung im Jahr 2003 entsprechende Ausgleichslieferungen von Schweröl erhalten sollte.

3 Als potentielle Einbindungsmechanismen wurden die Normalisierung diplomatischer Beziehungen und die Lockerung von Handelssanktionen angeführt.

Entwicklungen, die nach dem Besuch von Außenministerin Madeleine K. Albright im Oktober 2000 in P'yöngyang auch fast zu einem Durchbruch geführt hätten.

Trotz anfänglich anders lautender Rhetorik deutete sich nach dem Amtsantritt von George W. Bush rasch eine Abkehr von der (bilateralen) Engagement-Politik Clintons gegenüber Nordkorea an. Unter dem Eindruck der zweiten Nuklearkrise brachen nicht nur die Vierparteiengespräche endgültig zusammen, sondern in der Folge wurden auch die Schweröllieferungen und der Bau der LWR durch die KEDO eingestellt. Angesichts der rapiden Verschärfung der Beziehungen zwischen Washington und P'yöngyang versuchte China, mittels aktiver Pendeldiplomatie eine diplomatische Lösung sicherzustellen.⁴ 2003 verständigten sich Nordkorea, die USA, China, Südkorea, Japan und Russland auf die Etablierung der sogenannten Sechs-Parteien-Gespräche und damit auf eine multilaterale Beilegung des Konflikts. Von August 2003 bis Dezember 2008 fanden daraufhin insgesamt sechs Gesprächsrunden statt. Dabei zeigte sich immer wieder, dass die Konsensfindung durch unterschiedliche Interessenlagen der sechs Parteien erschwert wurde. Die nachfolgenden Darlegungen könnten allerdings auch eine andere Interpretation zulassen: Einige der zentralen Interessen Chinas, Russlands, Japans, Südkoreas und der USA ähneln sich, sie befinden sich jedoch nicht in der gleichen Rangordnung, so dass sich Meinungsverschiedenheiten bei der Wahl der Vorgehensweisen und Instrumente zur Denuklearisierung Nordkoreas ergeben.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten wurden im Zuge der vierten Verhandlungsrunde (2005) erste vorsichtige und ab der fünften Verhandlungsrunde auch konkretere Ergebnisse erzielt, die in den Abkommen vom Februar 2007 und Oktober 2007 festgeschrieben wurden.⁵ Obgleich insbesondere das Februar-Abkommen zu substanziellen Fortschritten auf dem Weg zur Denuklearisierung Nordkoreas führte, blieben einige zentrale Fragen unbeantwortet. Insbesondere betraf dies die unterschiedlichen Auffassungen zur Etablierung eines Verifikationsmechanismus,

4 Insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wandten sich die USA primär der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der aktiven Proliferationsverhinderung zu – und durch die Brandmarkung Nordkoreas als einem den Terrorismus unterstützenden Staat wurde die DVRK unmittelbar in diese politische Problemlage einbezogen. P'yöngyang reagierte darauf mit der Anschuldigung, dass die USA Nordkorea machtpolitisch erdrücken und zum Ziel präventiver Angriffe machen würden. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Lektionen aus dem Schicksal des Irak, so nordkoreanische Offizielle, habe man keine andere Möglichkeit, als sich „mit mächtigen Angriffs- und Verteidigungswaffen“ auszurüsten.

5 Im Juli 2007 versicherte Nordkorea, eine vollständige Erklärung über „alle Nuklearanlagen, Materialien und Programme“ an die USA zu übergeben und diese bis Ende des Jahres 2007 untauglich zu machen. Nordkorea lud ein Expertenteam aus den USA, China und Russland zur Visite der Yöngbyön-Anlage ein, um spezifische Schritte zu dessen Abschaltung zu diskutieren. Im November 2007 begann P'yöngyang mit der Unbrauchbarmachung zentraler Einrichtungen der Yöngbyön-Anlage und handigte im Mai 2008 ein ca. 18.000 Seiten umfassendes Dokumentenpaket mit Informationen zum eigenen Nuklearprogramm an die USA aus. Im Juni 2008 folgte die medienwirksame Sprengung eines Kühlturms in der Yöngbyön-Anlage. Die USA nahmen Nordkorea daraufhin im Oktober 2008 von der Liste der den Terrorismus unterstützenden Staaten.

wodurch der Dialogprozess ab Ende 2008 erneut ins Stocken geriet und letztlich vollends kollabierte. Erneut stellte sich das mangelnde Vertrauen als eine unüberbrückbare Hürde in der langfristigen Institutionalisierung des Dialogs mit Nordkorea heraus.

Der Kollaps des Sechs-Parteien-Prozesses veränderte die Situation maßgeblich, wobei zwei parallele Entscheidungen zusammentrafen: zum einen Obamas Kalkül der „strategischen Geduld“, das besagte, dass die USA nicht mehr zu Verhandlungen mit Nordkorea bereit seien, solange P’yöngyang keinen ernsthaften Willen zur Denuklearisierung demonstrierte. Diese abwartende und defensive Politik traf andererseits auf die strategische Entscheidung Nordkoreas, nach dem Scheitern der Sechs-Parteien-Gespräche die Entwicklung von Nuklearwaffen zu forcieren – eine Strategie, die nach der Amtsübernahme von Kim Jong Un unvermittelt und gegen alle internationalen Widerstände durchgesetzt wurde. Ein letzter Versuch der Obama-Regierung, über ein „leap day agreement“ mit Nordkorea dessen Nuklearprogramm einzufrieren, scheiterte, nachdem Nordkorea im April 2012 eine Taepodong 2 (Unha-3) testete. Seit März 2012 gab es keinen formellen Dialog zwischen den USA und Nordkorea, wobei hier informelle oder geheime Treffen ebenso unberücksichtigt bleiben wie informelle *sideline talks* am Rande multilateraler Versammlungen.

In jener Zeitspanne unternahm Nordkorea in dichter Abfolge eine Reihe von Maßnahmen zur Institutionalisierung seines Nuklearmachtstatus (vgl. Ballbach 2016). In der überarbeiteten Verfassung von 2012 bezeichnete sich das Land etwa erstmals als Nuklearstaat und scheint damit (vorerst) alle Zweifel am eigenen Streben nach Nuklearwaffen ausgeräumt zu haben. Ferner stieg die Anzahl nordkoreanischer Raketen- und Nukleartests seit Kim Jong Uns Amtsübernahme im Vergleich zur 18-jährigen Herrschaft seines Vaters Kim Jong Il massiv an. Kim Jong Un zeichnet sich in seiner bis dato fünfjährigen Amtszeit nicht nur für vier der bisher sechs Nukleartests des Landes verantwortlich, sondern führte zwischen Januar 2012 und September 2017 über 90 Rakentests durch. Diese Politik führte nicht nur zu schärferen Sanktionen gegen P’yöngyang, sondern zog einen erneuten Stillstand in den Verhandlungen um das Nuklearprogramm nach sich.

Nach dem Amtsantritt von Donald Trump in den USA hat sich die Situation weiter zugespitzt. Der Ankündigung vom „Ende der strategischen Geduld“ (NPR 2017) ließ die neue US-Regierung eine „Strategie des maximalen Drucks“ folgen, die charakterisiert wird durch eine dramatische Forcierung internationaler Sanktionen gegen Nordkorea, aber auch einer Zuspitzung der rhetorischen Eskalation zwischen Nordkorea und den USA sowie Demonstrationen militärischer Stärke, etwa durch die Verlegung des Flugzeugträgers USS Vinson in koreanische Gewässer. Explizit verwiesen Donald Trump sowie dessen Berater wiederholt darauf, dass auch militärische Optionen zur Beendigung der Nuklearfrage nicht ausgeschlossen seien.

Bestehende Interaktionskanäle mit Nordkorea

Bevor auf die konkreten Herausforderungen im Hinblick auf den Dialog mit Nordkorea eingegangen wird, muss zuvorderst ein Blick auf das bestehende Interaktionsnetz zwischen Nordkorea und der internationalen Gemeinschaft geworfen werden. Trotz des weit verbreiteten und immer wieder bedienten Images eines nach außen geradezu vollständig isolierten Staates, ausgedrückt durch Zuschreibungen wie etwa dem „hermit kingdom“, ist Nordkorea nichtsdestotrotz ein Mitglied und Akteur eben dieser internationalen Gemeinschaft und als solcher eingebunden in ein vielschichtiges bilaterales und multilaterales Interaktionsnetz. Insbesondere angesichts der Abwesenheit eines offiziellen Dialogs der internationalen Gemeinschaft mit Nordkorea über die Beilegung der Nuklearfrage seit 2008 spielen diese bestehenden Kanäle eine zentrale Rolle. Dieses Interaktionsnetz umfasst Dialogkanäle auf unterschiedlichsten Ebenen, mit verschiedenen Akteuren bzw. Institutionen, Organisationsformen und Reichweiten – von Hilfsorganisationen und anderen NGOs über politische Stiftungen bis hin formellen diplomatischen Beziehungen und internationalen Organisationen. Zu komplex ist dieses Interaktionsnetz, um es vollumfänglich an dieser Stelle darzulegen. Beispielhaft werden im Folgenden daher drei besonders bedeutende Interaktionskanäle diskutiert: internationale Organisationen, Track-II-Prozesse sowie die Botschaftskanäle.

Nordkoreas Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Nordkoreas Mitgliedschaft in internationalen bzw. regionalen Organisationen und Institutionen ist ein zentraler Baustein des institutionalisierten Interaktionsnetzwerks zwischen der internationalen Gemeinschaft und Nordkorea. Offenbarte Nordkorea bis in die frühen 1970er Jahren eine eher skeptische bzw. gar ablehnende Haltung gegenüber internationalen Organisationen, so führten Änderungen im regionalen und internationalen Kontext zu einer nachhaltigen Veränderung der außenpolitischen Strategie P'yöngyangs. Im Kontext des wachsenden Einflusses der *Newly Independent States* (NICs) Afrikas und Asiens auf der Weltbühne, zu denen Nordkorea in den 1960er Jahren aktiv Kontakte aufbaute (Kihl 1998: 261-262), veränderte sich mit deren Beitritt zu den Vereinten Nationen auch die Machtbalance innerhalb der UNO (Armstrong 2013: 143; Paik 2015: 497-502). Eingebettet in eine umfassendere Modifikation der außenpolitischen Strategie in den 1970er Jahren⁶ wurde die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, insbesondere der UNO und ihren Sonderorganisationen, zu einem zunehmend bedeutenden Element der außenpolitischen

6 Im Allgemeinen waren die 1970er Jahre eine Dekade präzedenzloser Ausweitung der Außenbeziehungen und einer neuen globalen Präsenz Nordkoreas. Ein zentraler Aspekt dieser Strategie war die Aufnahme von Kontakten mit dem Westen, zuvorderst aus wirtschaftlichen Gründen. Alleine zwischen 1970 und 1980 nahm Nordkorea diplomatische Beziehungen zu 68 Staaten auf.

Gesamtkonzeption bzw. -strategie Nordkoreas, was nicht zuletzt durch den sukzessiven Anstieg der Anzahl von Mitgliedschaften Nordkoreas in jenen Organisationen und Institutionen seit den frühen 1970er Jahren belegt wird. Gegenwärtig (Stand Dezember 2017) ist Nordkorea Mitglied in 63 IGOs (*international governmental organizations*)⁷ und Signatar von 94 multilateralen Abkommen, Verträgen und Konventionen.⁸ Kritiker mögen argumentieren, dass letztlich die Qualität der Interaktionen, nicht die Quantität der Mitgliedschaften bedeutend ist. Ohne Zweifel hat Nordkorea die wiederholten Versuche der internationalen Gemeinschaft, P'yöngyang in stabile Strukturen der internationalen Kooperation einzubinden, boykottiert. So hat sich Nordkorea wiederholt aus gültigen internationalen Abkommen und Verträgen zurückgezogen (wie etwa im Falle des Nonproliferation Treaties) oder seine Partizipation in regionalen Institutionen aufgekündigt (wie etwa im Falle der Sechs-Parteien-Gespräche). Gleichwohl ist Nordkoreas Engagement mit der internationalen Gemeinschaft durch internationale und regionale Institutionen und Organisationen weitaus komplexer als gemeinhin angenommen und P'yöngyang zeigt in der Tat eine große Varianz in seinem Verhalten gegenüber internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen, die von Verweigerung bis zu einem erstaunlichen Grad an Kooperation reicht (Ballbach 2017b). Besonders bedeutsam in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass die gemeinsame Mitgliedschaft in internationalen bzw. regionalen Organisationen einen regelmäßigen Ort zum direkten, oft auch informellen Gespräch auf verschiedenen Ebenen bietet. Dies ist gerade dann so bedeutsam, wenn keine formellen diplomatischen Beziehungen bestehen bzw. anderweitige Interaktionskanäle blockiert sind, wie etwa zwischen Nordkorea und den USA. Die Mitgliedschaft in verschiedenen regionalen bzw. internationalen Organisationen und Institutionen hat dabei wiederholt als Brücke gedient, um fehlende diplomatische Beziehungen zu überbrücken. Ein besonders anschauliches Beispiel in diesem Zusammenhang ist der „New York channel“. Die nordkoreanische Mission bei den Vereinten Nationen, eröffnet, nachdem Nordkorea 1973 einen Beobachterstatus bei der U.N. erhielt, diente in der Vergangenheit immer wieder als wichtiger informeller Kommunikationspunkt zwischen den USA und Nordkorea. Eröffnet während der Amtsperiode von Bill Clinton, fungierte der New York channel zu jener Zeit als quasi diplomatische Vertretung Nordkoreas in den USA (Huffington Post 2017), wobei es den nordkoreanischen Verhandlungsteilnehmern des New-York-Kanals vor allem darum gehe, Möglichkeiten des Engagements mit den USA zu diskutieren. Die gemeinsame Mitgliedschaft in internationalen sowie regionalen Organisationen und Institutionen bietet auf der grundlegendsten Ebene also die

7 Diese Angabe schließt jene Fälle aus, in denen Nordkorea seine Mitgliedschaft aufkündigte (wie etwa im Falle der Internationalen Atomenergiebehörde), Institutionen, die nicht mehr existieren (wie etwa die Sechs-Parteien-Gespräche oder die KEDO) sowie Track-II-Prozesse (wie etwa der Northeast Asia Cooperation Dialogue oder das Council on Security Cooperation in the Asia Pacific).

8 Diese Angabe schließt obsoletere Abkommen (wie etwa COMECON), duplikative Abkommen (wie etwa Änderungen oder Ergänzungen zu bestehenden Abkommen) oder Aufnahmeabkommen aus.

Möglichkeit zu formellen und informellen Konsultationen auf verschiedenen Ebenen. Diese zentrale Funktion solcher Organisationen und Institutionen wird auch und gerade am Beispiel des ASEAN Regional Forum (ARF) deutlich, das seit der Aufnahme Nordkoreas als Vollmitglied im Juni 2000 wiederholt einen Rahmen für informelle Konsultationen mit Nordkorea geboten hat. So kam es etwa am Rande der jährlich stattfindenden Außenministertreffen wiederholt zu hochrangigen, informellen Konsultationen zwischen dem Außenminister Nordkoreas mit seinen AmtskollegInnen aus Japan, der USA und Südkorea. Die Zusammenkunft zwischen Madelaine Albright und Paek Nam Sun im Jahr 2000 stellte nicht nur den bis dato hochrangigsten Kontakt der beiden Länder dar, sondern ebnete ferner auch den Weg für den sich anschließenden bilateralen Dialog zwischen Washington und P'yongyang, der letztlich in einem Besuch Albrights in Nordkorea gipfelte. Nach den ersten direkten Konsultationen zwischen Paek Nam Sun und dem japanischen Außenminister Kono Yohei ebenfalls im Rahmen des ARF-Außenministertreffens im Juli 2000, das zur Wiederaufnahme der zuvor suspendierten Normalisierungsgespräche zwischen den beiden Ländern führte, vermeldete ein japanischer Gesprächsteilnehmer, dass es höchst unwahrscheinlich sei, dass dieses Gespräch ohne die Existenz des ARF zustande gekommen sei (Takeshi 2005: 477). Ähnlich bezeichnet auch Strothmann (2012: 104) die Verwirklichung solcher Gespräche als ein zentrales Leistungsmerkmal des ARF, dessen multilaterales Setting wiederholt direkte Kontakte ermöglichte, die auf formell bilateraler Ebene kaum realisierbar gewesen wären (Ballbach 2017b: 57-60).

Nordkoreas Partizipation in Track-II-Prozessen

Ein weiterer regelmäßig bedienter Interaktionskanal mit Nordkorea sind die verschiedenen Track-II-Prozesse, in die Nordkorea eingebunden ist. Während sich die Bezeichnung „Track-I“ auf Kontakte zwischen Drähten auf Regierungsebenen bezieht, beschreibt Track-II-Diplomatie gewöhnlich inoffizielle Zusammenkünfte von nichtstaatlichen Repräsentanten (oftmals antagonistischer Nationen), um Wege der Konfliktbeilegung in einem informellen Setting zu diskutieren. Insbesondere in spezifischen Konfliktsituationen und Prozessen der Vertrauensbildung können diese Dialoge einen wichtigen Beitrag leisten und eine Brücke für die direkte Kommunikation zwischen Staaten bieten, die keine formellen diplomatischen Beziehungen zueinander unterhalten. Im Falle Nordkoreas und anderer autoritär verfasster Staaten wird in der Regel der Begriff „Track 1.5“ benutzt, da die teilnehmenden Repräsentanten dieser Länder in solch informellen Treffen zumeist an den jeweiligen Außenministerien angebunden sind. Trotz der grundlegenden Herausforderung der Institutionalisierung von sicherheitspolitischen Multilateralismen in der nordostasiatischen Region (vgl. etwa Taylor und Tow 2009) ist die Bedeutung von informellen Track-II-Dialogen auch in dieser Region sukzessive gestiegen. Dies

liegt zum einen daran, dass das Track-II bzw. Track-1.5-Format den TeilnehmerInnen eine größere Freiheit bietet, um sensible Themen und neue Ideen zu diskutieren, als dies oftmals in formellen Track-I-Verhandlungen möglich ist. Dabei stellen solche informellen Dialoge selbstredend keinen Ersatz für einen offiziellen Regierungsdialog dar und es können von diesen Dialogen als solchen auch keine direkten Lösungen erwartet werden. Wie Wertz (2017) zutreffend ausdrückt: „While any individual Track II meeting may fail to produce immediate and tangible results, the process of ongoing dialogue builds a foundation upon which successful initiatives can be built.“ Track-II-Prozesse spielen also vielmehr eine ergänzende Rolle zu einem offiziellen Regierungsdialog bzw. erlangen auch und gerade dann besondere Bedeutung, wenn formelle Kontakte auf Track-I-Ebene nicht zu verwirklichen sind. Track-II- bzw. Track-1.5-Dialoge bieten den jeweiligen Regierungen in solchen Situationen ein Forum, um auf inoffiziellm Weg Informationen und Botschaften auszutauschen (*back-channel-messaging*) oder sog. „*trial balloons*“ zu lancieren. Nicht zu unterschätzen ist ferner die soziale Komponente solcher Treffen, da sie auch dazu beitragen können, Arbeitsbeziehungen und Vertrauen zwischen den TeilnehmerInnen aufzubauen bzw. zu vertiefen – ein Faktor, der gerade deshalb so bedeutsam ist, da solche Dialoge neben einschlägigen Akademikern häufig auch ehemalige hochrangige Regierungsbeamte umfassen, die oftmals noch immer über direkte Beziehungen zu den jeweiligen Regierungen bzw. Ministerien verfügen. Über solche etablierten Kanäle werden die Resultate der Dialoge dann zumeist auch unmittelbar in die jeweiligen Regierungen getragen. Auf der grundlegendsten Ebene tragen solche direkten Kontakte unterhalb der Regierungsebene also zu einem mehr an Informationen über Nordkorea bei und helfen, nicht nur Nordkoreas Positionen, sondern auch die zugrunde liegenden institutionellen und politischen Dynamiken des Landes besser zu verstehen. Im besten Falle können sie konkrete Ergebnisse erzielen oder zumindest den Weg zu solchen ebnen. Dabei unterscheiden sich die diversen Track-II-Dialoge, in die Nordkorea eingebunden ist, im Hinblick auf deren Institutionalisierung, Organisation, Themen, Rollen, Ziele und personeller Zusammensetzung (mitunter maßgeblich) voneinander.

CSCAP

Im Hinblick auf die Organisation dieser Prozesse lassen sich konferenzähnlich organisierte Dialoge von (kleineren) Ad-hoc-Dialogen unterscheiden. Zu ersteren zählen etwa das Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP) oder der Ulaanbaatar Dialogue on Northeast Asian Security. Das CSCAP spielt eine besondere Rolle im institutionellen Gefüge Ostasiens, da es einen Supplementärprozess des ARF auf Track-II-Ebene darstellt. Obwohl CSCAP nicht offiziell als ein Hilfsorgan des ARF fungiert, müssen die in CSCAP stattfindenden Sicherheitsdiskussionen dennoch im Zusammenhang mit den Aktivitäten des ARF gesehen werden. 1993 mit dem Ziel der Initiierung eines multilateralen Prozesses der Sicherheitskooperation unterhalb der Regierungsebene gegründet, sollte CSCAP einen direkten Beitrag

zur Vertrauensbildung durch die Verstärkung des sicherheitspolitischen Dialogs, der Konsultationen und Kooperation leisten. Zu den sieben 1993 in der Gründungscharta von Kuala Lumpur formulierten Funktionen des CSCAP zählen u. a. die Bereitstellung eines informellen Mechanismus zur Diskussion von politischen und Sicherheitsherausforderungen von Experten, Offiziellen und Anderen in privater Kapazität sowie die Formulierung von Politikempfehlungen für verschiedene internationale und regionale Organisationen und Institutionen. Die Mitgliedschaft im CSCAP basiert dabei vor allem auf der Teilnahme von Experten aus bekannten Forschungsinstitutionen und besteht aus Mitgliedskomitees, die sich aus VertreterInnen einzelner Länder oder Regionen zusammensetzen. Die Kontakte, die die nationalen Komitees in der Regel zu ihren Regierungen unterhalten, machen das CSCAP de facto zu einer „semi-staatlichen Institution“ (Strothmann 2012: 137), deren Ziel zwar die Verbreitung des kooperativen Sicherheitsansatzes und innovativer Ideen ist, in der aber weiterhin mitunter große Differenzen im Hinblick auf die jeweiligen Interessen, Normen und Weltanschauungen zwischen den nationalen Komitees existieren. Mit einer dezidierten Organisationsstruktur aus einem Lenkungsausschuss, der die Aktivitäten des CSCAP koordiniert, spezifischen Subkomitees zu Fragen der Planung und Finanzierung, einem zuarbeitenden Sekretariat, den Mitgliedskomitees sowie mehreren Arbeits- bzw. Studiengruppen ist das CSCAP der am dichtesten institutionalisierte Track-II-Prozess in der Region. Die konkrete Arbeit des CSCAP lässt sich nach Strothmann (2012: 138) in zwei zeitliche Abschnitte gliedern: bis zur Revision des CSCAP 2005 berieten die Arbeitsgruppen des CSCAP den ARF zu speziellen Sicherheitsfragen, wobei policy-orientierte Studien zu politischen und sicherheitspolitischen Problemen durchgeführt und konkrete Empfehlungen erarbeitet wurden. Seit 2005 untersuchen sogenannte Studiengruppen (*study groups*) zielgerichteter die sicherheitspolitischen Kooperationsmöglichkeiten. Die Bedeutung des Sicherheitsdialogs innerhalb des CSCAP ergibt sich dabei in erster Linie über den Erlass konkreter vertrauensbildender Maßnahmen wie etwa der Publikation von jährlichen Ausblicken zur nationalen Sicherheitspolitik oder der Verabschiedung von konkreten Empfehlungen und Kooperationsrichtlinien. Doch CSCAP ist auch ein anschauliches Beispiel für die Bildung von „epistemic communities,“ also Netzwerken von anerkannten Fachleuten in einem bestimmten Gebiet, denen eine Deutungsmacht über politisch relevantes Wissen in diesem Bereich beigemessen wird (Haas 1992: 3).

Nordkorea partizipiert seit 1994 mit dem CSCAP, wo es über das Institute for Disarmament and Peace vertreten ist. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den zweijährlich stattfindenden und etwa 250 Personen umfassenden Generalkonferenzen, die ein internationales Forum zum Austausch zwischen hochrangigen Offiziellen und Sicherheitsexperten aus der Asien-Pazifikregion über relevante Sicherheitsthemen darstellen und neue Ideen entwickeln sollen. Im Rahmen der Generalkonferenz partizipieren nordkoreanische Vertreter regelmäßig sowohl in formellen wie auch

informellen Treffen und nutzen so die Gelegenheit, die eigene Sicht der Entwicklungen in Nordostasien nach außen zu vermitteln. So nutzte der nordkoreanische Repräsentant 2003 eine der wenigen Gelegenheiten, um P'yöngyangs Standpunkt im sich verschärfenden Atomstreit den anderen Teilnehmern zu vermitteln. Andererseits ist der staatliche Einfluss auf die nationalen Mitgliederkomitees offensichtlich, da die Delegierten ausschließlich offizielle Positionen im Atomstreit austauschten und auch keine neuen Vorschläge unterbreiteten. Substantielle Ergebnisse für eine Verbesserung der Gesamtsituation in Nordostasien blieben deshalb aufgrund der unüberbrückbaren Differenzen aus. In diesem Zusammenhang nutzt Nordkorea in unregelmäßigen Abständen auch die Gelegenheit, eigene Beiträge zum „Annual Security Outlook“ beizusteuern. Neben der Generalkonferenz partizipiert Nordkorea in unregelmäßigen Abständen punktuell auch im Rahmen der Arbeits- bzw. Studiengruppen. So partizipieren nordkoreanische Vertreter zuletzt etwa in den Study Groups „Preventive Diplomacy“ (2013), „Regional Security Architecture“ (2013-2014), „Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Asia-Pacific“ (2005-2014) und „Nonproliferation and Disarmament in the Asia-Pacific“ (2014-2017).

Ulaanbaatar Dialogue on Northeast Asian Security

Erste Vorschläge seitens der Mongolei zur Etablierung eines regionalen Sicherheitsdialogs in Nordostasien lassen sich bis in die frühen 1980er Jahre zurückverfolgen. In den 2000er Jahren forcierte die Mongolei diese Idee eines neuen, offiziellen Dialogs in der Region, was 2008 letztlich in der Konferenz über “Security Perspectives of Central and Northeast Asia: Ulaanbaatar as a New Helsinki” seinen ersten konkreten Niederschlag fand. Federführend war bereits zu dieser Zeit das dem Außenministerium angegliederte Institute for Strategic Studies. Aus dieser Konferenz erwuchs 2013 letztlich der „Ulaanbaatar Dialogue on Northeast Asian Security“ (UBD). Der Dialog, der erstmals 2014 stattfand, verfolgt drei aufeinander aufbauende Ziele. Im Vordergrund steht die Etablierung eines institutionellen Dialogmechanismus in Nordostasien als Baustein des langfristigen Ziels des regionalen Friedens. Zweitens versucht der UBD das wechselseitige Verständnis und regionale Kooperation zu fördern. Über die jährliche Konferenz hinaus fördert der UBD in diesem Zusammenhang auch weitere Initiativen und interkulturelle Events wie etwa das „NEA Mayors Forum“ oder das „NEA Youth Symposium.“ Zum dritten soll der UBD einen unmittelbaren Beitrag zur Vertrauensbildung in der Region leisten, insbesondere im Hinblick auf den Abbau militärischer Spannungen zwischen den Staaten der Region. Um diese Ziele zu erreichen, fokussiert der UBD Themen von gemeinsamem regionalem Interesse und stützt sich in seiner Verfahrensweise auf die Prinzipien von wechselseitigem Respekt, Vertrauen, Multilateralismus, Offenheit und Transparenz. Zusätzlich zu den sieben Kernstaaten der Region nehmen auch Teilnehmer aus anderen Weltregionen bzw. Organisationen und Institutionen an den Konferenzen teil. Grundsätzlich stellt auch der UBD eher einen Track 1,5-Prozess

dar, in dem sowohl Offizielle und Funktionäre wie auch Akademiker mit dem Ziel der formalen und praktischen Sicherheitskooperation und –Konsultation in den folgenden Bereichen zusammenkommen: *Traditional Security Issues*, *Non-Traditional Security Issues*, *Energy Connectivity*, *Infrastructural Development* und *Environmental Protection*. Während der Fokus auf der jährlichen Generalkonferenz liegt, wird diese punktuell von zusätzlichen Sonderkonferenzen ergänzt. Nordkorea partizipiert seit 2014 jährlich an den Dialogen in Ulaanbaatar und nutzt das Format in erster Linie für formelle Statements und Präsentationen insbesondere im Bereich der traditionellen Sicherheit. Am Rande dieser Veranstaltung bietet sich darüber hinaus immer wieder die Gelegenheit zu informellen Kontakten, die auch von nordkoreanischen TeilnehmerInnen aktiv wahrgenommen werden.

Informelle Ad-hoc-Dialoge

Neben solchen konferenzzähnlichen Track-II-Dialogen kommt es immer wieder auch zu informellen, nicht institutionalisierten Dialogen in kleinerem Rahmen. Auch solche Dialoge unterscheiden sich mitunter maßgeblich voneinander, wobei eine grundlegende Unterscheidung darin besteht, ob der Dialog bilateral oder multilateral organisiert ist. Bilaterale Konsultationen zwischen Nordkorea und den USA unterhalb der Regierungsebene fanden zuletzt etwa in Kuala Lumpur (Oktober 2016), Genf (November 2016) und P'yöngyang (Februar 2017) statt. Multilaterale Ad-hoc-Dialoge hingegen haben zumeist einen etwas breiteren, aber immer noch vergleichsweise kleinen Kreis von TeilnehmerInnen (ca. 15-20 Personen) aus verschiedenen Ländern. So partizipieren neben den USA und Nordkorea auch TeilnehmerInnen aus Europa oder VertreterInnen von internationalen Organisationen wie etwa der UNO. Zumeist organisiert von *think tanks* oder privaten Institutionen bzw. Stiftungen, fanden solche multilateralen Ad-hoc-Dialoge zuletzt u. a. in Oslo (Mai 2017), Ulaanbaatar (Juni 2017), Madrid (Juli 2017), Moskau (Oktober 2017) und Stockholm (Mai und November 2017) statt. Diese Gespräche sind in der Regel informell und ihre Ergebnisse werden nicht zuletzt aufgrund geltender *Chatham House Rules* zumeist nicht öffentlich gemacht. Auch hinsichtlich der Themen und Ziele der jeweiligen Dialoge gibt es maßgebliche Unterschiede: Sind die Ziele der konferenzzähnlich organisierten Track-II-Prozesse oft weitaus breiter ausgelegt und umfassen neben der koreanischen Halbinsel thematisch auch andere Herausforderungen in der ostasiatischen Region, so haben die informellen Ad-hoc-Dialoge zumeist einen weitaus engeren bzw. spezifischeren thematischen Fokus, wobei die konkreten Ziele solcher informeller Dialoge in der Regel nicht festgelegt sind. Vielmehr geht es zumeist um einen offenen, aber intensiven Austausch zu ganz bestimmten Sachlagen und Themenbereichen wie etwa der Diskussion dezidiert Schritte zur Vertrauensbildung. Entscheidend für die Intensität wie auch das Resultat solcher Gespräche ist dabei insbesondere der diplomatische Rang der nordkoreanischen TeilnehmerInnen. Solche Track-II Gespräche erheben nicht den Anspruch, einen offiziellen Dialog auf

Regierungsebene zu ersetzen, insbesondere wenn es dabei um ein so sensibles Gebiet wie die Nuklearfrage geht. Nichtsdestotrotz können informelle Ad-hoc-Dialoge in mehrerlei Hinsicht eine wichtige Rolle spielen. Ähnlich wie im Falle internationaler Organisationen können Track-1.5- bzw. Track-II-Prozesse dazu beitragen, eine Brücke für die direkte Kommunikation zwischen Ländern herzustellen, die keine formellen Beziehungen auf Regierungsebene zueinander unterhalten. Insbesondere in solchen Situationen, in denen ein formeller Dialog politisch schwer realisierbar ist, können Track-II-Dialoge dazu dienen, im direkten und informellen Austausch mit Nordkorea Ideen zu diskutieren, *red lines* zu bestimmen und mögliche Lösungswege bzw. erste Schritte in eine solche Richtung zu erörtern. Bei einem informellen Track-II-Prozess in Stockholm im November 2017 wurde beispielsweise erstmals von nordkoreanischer Seite die Möglichkeit der Errichtung eines direkten militärischen Kommunikationskanals (*military-to-military dialogue channel*) zwischen Nordkorea und den USA diskutiert. Solche Ideen und Ansätze werden dann an die jeweiligen Regierungen herangetragen. Wiederholt boten Track-II-Prozesse mit Nordkorea jedoch auch einen informellen Rahmen für halbformelle Kontakte auf Track-I-Ebene. Ein Track-II-Dialog in Oslo im Mai 2017 eröffnete etwa die Möglichkeit für zwei informelle Treffen zwischen Joseph Yun, dem Sondergesandten für Nordkorea im US-Außenministerium, mit Choi Sun Hee, der Vorsitzenden des einflussreichen Amerikabüros im nordkoreanischen Außenministerium. Es waren diese informellen Gespräche, welche die sich im Juni anschließenden Kontakte über den *New York channel* erst ermöglichten und die schlussendlich zu den Konsultationen über die Freilassung des US-Studenten Otto Warmbier führten.

Die Botschaftskanäle

Die Interaktionen zwischen Nordkorea und der internationalen Gemeinschaft werden auf formeller Ebene zuvorderst über die regulären diplomatischen Kanäle abgewickelt. Dieses diplomatische Netzwerk ist weitaus größer als gemeinhin angenommen. Seit der Etablierung der Demokratischen Volksrepublik Korea 1948 hat das Land formelle diplomatische Beziehungen zu über 160 Staaten aufgenommen und unterhält 55 Botschaften und Konsulate in 48 Nationen. 25 Staaten, darunter etwa Deutschland, Schweden, das Vereinigte Königreich, aber auch China und Russland haben ihrerseits diplomatische Vertretungen in Nordkorea. Zwar besitzen westliche Botschaften in der Regel keinen direkten Zugang zum innersten Machtzirkel, doch übernehmen sie nichtsdestotrotz mehrere zentrale Funktionen, auch und gerade in der Informationsbeschaffung. So etablieren die Botschaften zentrale Netzwerke und Kontakte zu wichtigen Repräsentanten der verschiedenen Machtzentren Nordkoreas wie etwa Vertretern des Außenministeriums, der Partei und des Parlaments. Regelmäßige Konsultationen mit diesen Vertretern sind ebenso essenziell wie der Kontakt zu Personen und Institutionen außerhalb dieser Machtzentren, etwa

zu (Vertretern von) Bildungseinrichtungen wie Universitäten oder landwirtschaftlichen Betrieben. Darüber hinaus sind in der Regel auch in Nordkorea ansässige ausländische Organisationen wie etwa verschiedene NGOs oder das UNO Country Office Teil dieses Netzwerkes. Innerhalb dieser Netzwerke fungieren die Botschaften selbst oft als Schnittstelle bzw. Scharniere zwischen den Netzwerkpartnern und auswärtigen Akteuren und Institutionen (wie etwa politischen Stiftungen), die in Nordkorea tätig sind, aber über keine permanente Präsenz im Land verfügen. Die dauerhafte Präsenz im Land erlaubt den in Nordkorea tätigen DiplomatenInnen ferner auch einen regelmäßigen Zugang zu verschiedenen Landesteilen, die zur langfristigen Beobachtung der Entwicklung abseits der Hauptstadt P'yŏngyang unabdingbar sind. Im Kontext einer stetig verschärften Druckpolitik gegen Nordkorea weiteten zuletzt jedoch insbesondere die USA ihre Bemühungen aus, das diplomatische Netzwerk Nordkoreas einzuhegen, was in dem an die UNO-Mitglieder gerichteten Aufruf Nikki Haleys mündete, jegliche formellen und informellen Beziehungen zu Nordkorea zu beenden. In der Tat haben u. a. Spanien, Kuwait, Peru, Italien und Myanmar die Botschafter Nordkoreas des Landes verwiesen. Portugal, Uganda, Singapur, die VAE und die Philippinen haben ihre Beziehungen zu Nordkorea eingeschränkt oder gestoppt. Dies ist eine äußerst bedenkliche Entwicklung, insbesondere angesichts der Tatsache, dass zentrale Akteure der Region, wie etwa die USA, Südkorea und Japan, keine diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea besitzen, was zu einer Informationsabhängigkeit von anderen Staaten führt. Diese Informationen werden derzeit nicht zuletzt von engen Verbündeten dieser Staaten wie zum Beispiel Deutschland, dem Vereinigten Königreich oder eben Schweden bedient, wie nicht zuletzt durch regelmäßige Besuche dieser Botschafter in den Außenministerien in Washington, Seoul und Tokio belegt wird. Länder wie Deutschland, das das eigene diplomatische Personal in Nordkorea zwar einschränkte, und insbesondere Schweden, scheinen bis dato nicht dazu bereit, ihre diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea aufzugeben, und betonen vielmehr den vielschichtigen Wert dieser offenen Kommunikationskanäle – insbesondere, da in Europa weitestgehende Einigkeit darin besteht, dass die nordkoreanische Nuklearkrise letztlich ausschließlich über Dialog und Diplomatie zu lösen ist. Darüber hinaus leisten sie konkrete und unverzichtbare Dienste etwa im Falle von Verhaftungen ausländischer Staatsbürger in Nordkorea. Ein ehemaliger Botschafter des Vereinigten Königreichs in Nordkorea stellte folglich fest, dass es sich sehr wohl lohne, Botschaften in Nordkorea zu unterhalten, da das relativ kostengünstig sei und sie dabei als die Augen und Ohren der internationalen Gemeinschaft in einer potenziell volatilen Situation fungieren könnten (BBC 2017). Umgekehrt bietet selbstverständlich die diplomatische Präsenz Nordkoreas in verschiedenen Ländern auch dort die Möglichkeit zum informellen Dialog.

Die Herausforderung des Dialogs mit Nordkorea: Zentrale Lektionen aus einer Geschichte der verpassten Gelegenheiten

Zweifelsohne stellt die Einbindung Nordkoreas in stabile Dialog- und Kooperationsstrukturen eine der drängendsten Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft dar. Wie aus dem historischen Überblick hervorgeht, ist jedoch insbesondere die Institutionalisierung von sicherheitspolitischen Dialogansätzen zur Beilegung der Nuklearkrise mit Nordkorea nur überaus schwierig zu realisieren. Gleichwohl greift es zu kurz, die bisherigen Verhandlungsinitiativen mit Nordkorea per se als gescheitert zu bezeichnen. Vielmehr lassen sich aus den bisherigen Dialoginitiativen – und insbesondere aus den vielfältigen Gründen für deren Abbruch – wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Chancen, Grenzen und Risiken der Einbindung Nordkoreas in zukünftige Dialoginitiativen gewinnen.

Die Veränderung der Gesprächsgrundlage durch Nordkoreas „Nuclear Breakout“

Wie aus dem historischen Überblick hervorgeht, strebte die internationale Gemeinschaft seit den 1990er Jahren wiederholt danach, das nordkoreanische Nuklearprogramm auf dem Verhandlungsweg einzudämmen. Gleichwohl unterscheidet sich die gegenwärtige Situation maßgeblich. Waren alle bisherigen Dialoginitiativen auf das konkrete Ziel ausgerichtet, Nordkorea von seinem Weg zur Nuklearmacht abzubringen, hat sich die Grundlage für den Dialog mit Nordkorea aufgrund von dessen faktischem Übergang zur Nuklearmacht grundlegend gewandelt. Seit dem Scheitern des Sechs-Parteien-Prozesses (2003-2008) und insbesondere nach dem Amtsantritt von Kim Jong Un (2011) hat Nordkorea sein nukleares Arsenal konstant ausgebaut, die Trägertechnologien sukzessive weiterentwickelt, die Testaktivitäten drastisch erhöht, die Sprengkraft seiner Nuklearwaffen kontinuierlich ausgeweitet sowie offensichtliche Fortschritte in der Diversifizierung seiner Raketensysteme gemacht. Politisch erschwerend kommt hinzu, dass sich die Bedeutung des Nuklearmachtstatus innenpolitisch maßgeblich veränderte und heute weit über sicherheitspolitische und militärische Aspekte hinausreicht. So verbindet die nordkoreanische Führung mit dem Besitz einer nuklearen Abschreckungskraft nicht nur die zentrale Garantie für die eigene staatliche Souveränität im Angesicht der militärischen Überlegenheit Washingtons und dessen regionalen Verbündeten, sondern sieht in dem Nuklearprogramm mittlerweile auch ein gewichtiges und zur Legitimierung des Regimes eingesetztes identitätsstiftendes Projekt (Ballbach 2016; 2017). Sowohl im Rahmen offizieller Verlautbarungen wie auch in informellen Dialogen hat die nordkoreanische Führung vor diesem Hintergrund in der jüngeren Vergangenheit immer wieder betont, dass das eigene Nuklearprogramm unter den gegebenen Bedingungen nicht mehr verhandelbar sei. Auch wenn die vollständige Denuklearisierung Nordkoreas nach wie vor das langfristige Ziel der internationalen Gemeinschaft bleibt, so stellt

sich für diese kurz- bis mittelfristig die Herausforderung, mit dieser neuen Realität umzugehen. Kurz- bis mittelfristig werden Verhandlungen mit Nordkorea also auf ein anderes Ergebnis als die vollständige Denuklearisierung Nordkoreas abzielen, etwa die Einhegung des nuklearen Arsenal Nordkoreas und die Unterbindung einer Proliferation von Nukleartechnologie bzw. technologischem *know how*. Dies stellt eine realistische Auseinandersetzung mit den gegenwärtigen Realitäten auf der koreanischen Halbinsel dar, deren Herausforderung auch kurzfristig über einen Prozess der kleineren Schritte begegnet werden muss.

(Un-)Vereinbarkeit von Einbindungspolitik mit einer Strategie des „maximalen Drucks“?

Die Debatten um die Wiederaufnahme eines Dialogs mit Nordkorea sind mit der grundlegenden Herausforderung konfrontiert, dass zwischen den involvierten Akteuren mitunter erhebliche Unterschiede in der Einschätzung bestehen, welche Strategie zu einer solchen Wiedereinbindung P'yongyangs führen kann. So besteht zwar einerseits weitgehende Übereinstimmung innerhalb der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf die Zweckdienlichkeit von Sanktionen gegen Nordkorea. Unstimmigkeit besteht hingegen in der Frage der Notwendigkeit eines diese Sanktionspolitik begleitenden Dialogs. Während insbesondere für die USA und Japan der Weg zu einem neuerlichen Dialog über eine maximale Ausweitung einer Sanktions- und Isolationspolitik gegenüber Nordkorea führt, geht etwa die südkoreanische Regierung Moon Jae-ins davon aus, dass ein Dialog mit und eine Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea essenziell sind, um den Frieden auf der koreanischen Halbinsel aufrechtzuerhalten. Dies verweist auf die generelle Notwendigkeit der engen Koordination der Nordkoreapolitiken zwischen den involvierten Staaten und wirft speziell die Frage nach der Vereinbarkeit der südkoreanischen Einbindungspolitik und der von den USA vertretenen Politik des „maximalen Drucks“ auf. Ohne eine enge Koordination birgt die Einbindungspolitik Südkoreas gegenüber Nordkorea ein unmittelbares Konfliktpotential für die Beziehungen Seouls zur Schutzmacht USA. Kritische Stimmen in Südkorea, den USA und Japan warnen etwa davor, dass hinter Kim Jong Uns Annäherung an den Süden das Ziel stehe, einen Keil zwischen die USA und Südkorea zu treiben, zumindest jedoch die einheitliche Front der Druckpolitik gegenüber Nordkorea aufzuweichen. Zwar verwarf Moon Jae-in öffentlich die Möglichkeit, unilateral Sanktionen aufzuheben und betonte wiederholt, dass sowohl die USA wie auch Südkorea dem Ziel der Denuklearisierung Nordkoreas verpflichtet blieben. Doch können die mitunter gänzlich verschiedenen Vorstellungen vom geeigneten Weg zu diesem Ziel zu Spannungen und Konflikten führen. Kurzfristiges Konfliktpotential birgt etwa die Frage, wie Seoul und Washington im Hinblick auf die Wiederaufnahme der gemeinsamen Militärübung im Anschluss an die Olympischen Spiele verfahren werden. So ist davon

auszugehen, dass eine (in Dauer, Ausrichtung und Umfang) unveränderte Fortführung der gemeinsamen Militärmanöver die Fortsetzung des innerkoreanischen Dialogs negativ beeinflussen wird, was wiederum einen herben Rückschlag für die weitere Entwicklung von Moon Jae-ins Nordkoreapolitik bedeuten würde. Auf der praktischen Ebene kommt hinzu, dass Südkoreas Einbindungspolitik gegenüber Nordkorea im direkten Spannungsfeld eines immer breiteren Sanktionskatalogs operieren muss. Inwiefern unter geltenden Rahmenbedingungen beispielsweise die Wiederaufnahme größerer innerkoreanischer Kooperationsprojekte realisiert werden kann, ist angesichts der ausgeweiteten Sanktionen mehr als fraglich.

Partielle Entkopplung der Nuklearfrage von weiteren Politikbereichen?

Strategisch unterscheiden sich die in die Lösung der Nuklearfrage involvierten Mächte im Hinblick auf ihre jeweiligen Nordkoreapolitiken insbesondere in der Frage, ob die (vollständige) Lösung der Nuklearfrage als Vorbedingung für eine Entwicklung der Beziehungen zu Nordkorea in anderen Bereichen wie etwa dem Handel, dem Zugang zu internationalem Kapital oder humanitärer Hilfe gestellt wird, oder ob bestimmte Bereiche der komplexen und vielschichtigen Beziehungen zu P'yöngyang von den sicherheitspolitischen Entwicklungen um die Nuklearfrage (zumindest partiell) entkoppelt werden. Mit dem Verweis auf die mit Nordkoreas nuklearem Streben einhergehenden enormen Gefahren und Herausforderungen betrachtet die eine Seite konkrete Fortschritte bzw. eine vollständige Lösung der Nuklearfrage als unabdingbare Voraussetzungen für Fortschritte in weiteren Politikbereichen. Die andere betont hingegen, dass auch und gerade im Falle sicherheitspolitischer und militärischer Spannungen bestimmte Bereiche der Beziehungen zu Nordkorea einer andauernden Regelung bedürfen und daher letztlich nur eine (zumindest partielle) Entkopplung einiger sensibler Bereiche wie insbesondere humanitärer Fragen den Raum für eine kontinuierlichere Vertrauensbildung zwischen den regionalen Mächten öffne. In der Tat ist es aufgrund der vielschichtigen historischen Animositäten und Antagonismen nur schwer vorstellbar, dass eine solch sensible Krise wie die Auseinandersetzung um das nordkoreanische Nuklearprogramm ohne eine vorausgehende sowie begleitende Vertrauensbildung und entsprechende Versuche zur Normalisierung der Beziehungen diplomatisch gelöst werden kann. Als eine multidimensionale Herausforderung, die sowohl (sicherheits-)politische und militärische wie auch energiepolitische, kulturelle und wirtschaftliche Dimensionen umfasst, ist eine friedliche Lösung der Nuklearfrage ohne einen dauerhaften Dialog kaum realistisch. Denn nur durch eine solche Entkopplung ist es vorstellbar, den Prozess der Vertrauensbildung zwischen den involvierten Mächten auch dann fortzusetzen, wenn die Verhandlungen über das nordkoreanische Nuklearprogramm ins Stocken geraten. Dieser Punkt ist jedoch unmittelbar mit einer weiteren Herausforderung verbunden: den für einen derart langfristigen Verhandlungsprozess notwendigen politischen Willen aufzubringen und aufrechtzuerhalten.

Ein Prozess der kleinen Schritte und die Notwendigkeit politischen Willens

Die Komplexität der Nuklearfrage, die neben sicherheitspolitischen und militärischen auch wirtschaftliche und soziokulturelle Implikationen besitzt, lässt erhebliche Zweifel im Hinblick auf die Chancen aufkommen, die Nuklearkrise mit Nordkorea in Form eines *grand bargains* zu lösen. Neben der unmittelbaren Verknüpfung des Nuklearprogramms mit der staatlichen Souveränität Nordkoreas und der Legitimität seiner Führung stehen einem solchen Lösungsansatz insbesondere die sich diametral entgegenstehenden Interessen der zentralen Akteure sowie ein ausgeprägtes wechselseitiges Misstrauen entgegen. Mit anderen Worten: Die diplomatische Lösung der Nuklearfrage macht einen langfristigen Verhandlungsprozess notwendig, der aller Wahrscheinlichkeit nach über die gegenwärtig regierenden Administrationen hinaus aufrecht erhalten werden muss. Genau dies war jedoch ein zentrales Problem in vorausgegangenen diplomatischen Initiativen zur Lösung des Nuklearkonflikts auf der koreanischen Halbinsel. So haben etwa Machtwechsel in den USA, Südkorea oder Japan wiederholt zu einer vollständigen Abkehr der Nordkoreapolitiken der Vorgängerregierungen geführt, was einer langfristigen Konsistenz dieser Politiken oftmals diametral entgegenstand. Ein besonders anschauliches Beispiel für dieses Problem stellt der Politikwechsel der US-Regierung nach der Wahl von George W. Bush dar, dessen Nordkoreapolitik wiederholt mit der Formel „ABC“ – *Anything But Clinton* – beschrieben wurde. Mit dem Vorwurf des Appeasements, nach dem quasi jeglicher Dialog mit Nordkorea als Schwäche und Anbiederung definiert wurde, wurde die Nordkoreapolitik der USA einer grundlegenden Prüfung unterzogen, bestehende Dialogstrukturen mit Nordkorea wurden stillgelegt und im Rahmen des Genfer Rahmenabkommens geleistete Zusagen der USA revidiert. Solche Brüche in der Nordkoreapolitik vertiefen ebenso wie das unbeständige und wiederholt provokative Verhalten Nordkoreas das wechselseitige Misstrauen und erschweren eine politische Lösung des Konflikts.

Multidimensionalität des Dialogs

Aufgrund der Komplexität der Beziehungen zwischen Nordkorea und den involvierten Mächten sowie vor dem Hintergrund des geringen Interaktionsgrades bei einem zeitgleich hohen Grad an Misstrauen muss jeglicher mit der Beilegung der Nuklearkrise betraute Dialog dieser Komplexität gerecht werden. Angesichts dieser Multidimensionalität der Nuklearkrise ist zur diplomatischen Lösung des Konflikts ein Dialog auf mehreren Ebenen und in mehreren Formaten notwendig. Hierin bestand eine zentrale Schwachstelle sowohl im KEDO- wie auch im Sechs-Parteien-Prozess, die – ohne entsprechende begleitende vertrauensbildende Maßnahmen – als singuläre Prozesse mit der Lösung der höchst komplexen und sensiblen Nuklearfrage betraut wurden. So überrascht es kaum, dass der Sechs-Parteien-Prozess schlussendlich auch an der sensiblen und ein hohes Maß an Vertrauen voraussetzenden Frage eines für alle Seiten akzeptierbaren Verifikationsmechanismus scheiterte.

Zwar wurde im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche versucht, der Multidimensionalität der Nuklearkrise und dem Mangel an Vertrauen zwischen den involvierten Mächten mit der Etablierung von fünf spezifischen Arbeitsgruppen Rechnung zu tragen,⁹ doch eigneten sich diese niedrig institutionalisierten Arbeitsgruppen nicht zur Aufarbeitung der komplexen und sensiblen historischen wie auch politischen Animositäten in der nordostasiatischen Region. Herausforderungen wie die Etablierung eines permanenten Friedensmechanismus auf der koreanischen Halbinsel sowie die institutionalisierte Sicherheitskooperation in Nordostasien oder die Aufarbeitung historischer Konflikte und Animositäten machen unterschiedlich verfasste Dialogprozesse auf verschiedenen diplomatischen Ebenen notwendig. Während solch sensible bilaterale Angelegenheiten (wie etwa die Entführtenfrage mit Japan oder die Normalisierung der Beziehungen zwischen Washington und P'yöngyang) entsprechend über institutionalisierte bilaterale Kanäle vorangetrieben werden müssen, macht etwa die Debatte um die Etablierung eines Friedensregimes auf der koreanischen Halbinsel sowie eines regionalen Sicherheitsmechanismus zwingend auch einen multilateralen Dialog notwendig. Verhandlungen auf Regierungsebene können dann zielgerichtet von Track-II- beziehungsweise Track-1.5-Prozessen unterfüttert werden.

Fazit

Das Nordkoreaproblem ist eine hoch komplexe Herausforderung, dessen Entflechtung einer langfristigen Koordinierung der involvierten Mächte bedarf – und eine solche Koordination setzt Dialog voraus. Angesichts des Mangels an realistischen Alternativen sind Verhandlungen nicht als Zeichen der Schwäche oder des Appeasements zu betrachten, sondern stellen vielmehr eine Form der Staatskunst dar. Ein kritischer Blick auf vergangene Dialoginitiativen zur Beilegung des Nuklearkonflikts offenbart dabei einige zentrale Lektionen für eine erfolgversprechendere Einbindung Nordkoreas in zukünftig zu gestaltenden regionalen Dialogprozessen und -strukturen. Zuvorderst setzt dies eine Anerkennung der unliebsamen Tatsache voraus, dass Nordkoreas De-facto-Übergang zur Nuklearmacht die Bedingungen für einen Dialog mit dem Land maßgeblich verändert hat. Auch wenn ein zukünftiger Dialog dem Ziel der Denuklearisierung Nordkoreas weiterhin verpflichtet bleibt, so erscheint eine Verhandlungslösung im Sinne eines *grand bargain* aufgrund drastisch divergierender Interessen, der Komplexität des Verhandlungsgegenstands sowie eines ausgeprägten Grades an wechselseitigem Misstrauen kaum realistisch. Vielmehr bedarf die diplomatische Lösung eines langfristigen Schritt-für-Schritt-Prozesses; eines multidimensionalen und multithematischen Ansatzes, der bi- und multilaterale

9 Die eingerichteten Arbeitsgruppen befassten sich mit der Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel, der Normalisierung der Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea sowie zwischen Japan und Nordkorea, der wirtschaftlichen und Energiekooperation sowie der Etablierung eines nordostasiatischen Friedens- und Sicherheitsmechanismus.

sowie formelle und informelle Dialogstrukturen zwischen der internationalen Gemeinschaft und Nordkorea sinnvoll verknüpft, dessen Aufrechterhaltung von allen involvierten Parteien jedoch ein hohes Maß an politischem Willen voraussetzt.

Literatur

- Armstrong, Charles (2013): *Tyranny of the Weak: North Korea and the World, 1950–1992*, New York: Cornell University Press
- Ballbach, Eric J. (2015): „Identität/Macht/Politik: Die Nuklearkrise und Nordkoreas Außenpolitik“, in: Lee, Eun-Jeung; Mosler, Hannes B. (Hgg.): *Länderbericht Korea*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung: 508–523
- (2016): „North Korea’s Emerging Nuclear State Identity: Discursive Construction and Performative Enactment“, in: *The Korean Journal for International Studies*, 14.3: 241–264
- (2017a): „Nordkorea und die Bombe“, in: *WeltTrends. Zeitschrift für Internationale Politik*, 134: 48–53
- (2017b): „North Korea’s Engagement in International Institutions: The Case of the ASEAN Regional Forum“, in: *International Journal of Korean Unification Studies*, 26.2: 35–65
- BBC (2017): „Which are the countries still talking to North Korea?“, 19. Dezember, <https://www.bbc.com/news/world-asia-42351336> (Aufruf: 2017-12-22)
- Cho, Han-seung (2014): „Yuen’giguü taebukhan chöpkünü sisajöm: UNDPwa FAO/WFPrül chungsimüro“ [Die Beziehungen zwischen UN-Agenturen und Nordkorea: Implikationen der Fälle des UNDP und des FAO/WFP], in: *T’ongilmunjejön ’gu*, 26.1: 35–64
- CSIS (2017): „Beyond Parallel“, <https://beyondparallel.csis.org>
- Haas, Peter M. (1992): „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“, in: *International Organization (Knowledge, Power, and International Policy Coordination)*, 46.1: 1–35
- Harnisch, Sebastian; Wagener, Martin (2010): „Die Sechsparteiengespräche auf der koreanischen Halbinsel: Hintergründe – Ergebnisse – Perspektiven“, in: Nabers, Dirk (Hg.): *Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 133–179
- Hassig, Ralph; Oh, Kongdan (2009): *The Hidden People of North Korea: Everyday Life in the Hermit Kingdom*, Lanham: Rowman & Littlefield
- Huffington Post (2017): „A Secretive NYC Backchannel May Be The Best Hope For Avoiding War With North Korea“, 14. Oktober, https://www.huffingtonpost.com/entry/north-korea-new-york-channel_us_59de4babe4b0eb18af05877d (Aufruf: 2017-12-14)
- Kihl, Young Whan (1998): „North Korea and the United Nations“, in: Kim, Samuel S. (Hg.): *North Korean Foreign Relations in the Post-Cold War Era*. Oxford: Oxford University Press, 258–279
- Mangott, Gerhard; Senn, Martin (2017): „Boycotts, Bombs, or Bargains? Eine Analyse von Strategien im Umgang mit Nordkoreas Nuklearwaffenprogramm“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 10: 13–27
- New York Times (2016): „North Korea Tells China of ‘Permanent’ Nuclear Policy“, https://www.nytimes.com/2016/06/01/world/asia/china-north-korea-ri-su-yong.html?_r=0 (Aufruf: 2017-12-12)
- NPR (2017): „Pence Tells North Korea: ‘The Era Of Strategic Patience Is Over’“, 14. April, <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/04/17/524316419/pence-tells-north-korea-the-era-of-strategic-patience-is-over> (Aufruf: 2017-05-02)
- Paik, Hak-soon (2015): „Die Außenpolitik Nordkoreas: Autonomie oder Annäherung“, in: Lee, Eun-Jeung; Mosler, Hannes B. (Hgg.): *Länderbericht Korea*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung: 495–505

-
- Strothmann, Dirk (2012): *Das ASEAN Regional Forum: Chancen und Grenzen regionaler Sicherheitskooperation in Ostasien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Takeshi Yuzawa (2005): „Japan’s Changing Conception of the ASEAN Regional Forum: From an Optimistic Liberal to a Pessimistic Realist Perspective“, in: *The Pacific Review*, 18.4: 463–497
- Taylor, Brendan; Tow, William T. (2009): Challenges to Building an Effective Asia-Pacific Security Architecture, in: Green, Michael J.; Gill, Bates (Hgg.): *Asia’s New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*. New York: Columbia University Press: 329–349
- Wertz, Daniel (2017): „Track II Diplomacy with Iran and North Korea: Lessons Learned from Unofficial Talks with Nuclear Outliers“, The National Committee on North Korea, https://www.ncnk.org/resources/publications/ncnk_track_ii_conference_report.pdf/file_view (Aufruf: 2018-02-02)
- Wit, Joel S.; Poneman, Daniel B.; Gallucci, Robert L. (2004): *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington: Brookings Institution Press