

Grundzüge und Tendenzen der südkoreanischen Außenpolitik 2000/2001¹

Oliver Schramm²

1 Einleitung

Die südkoreanische Außenpolitik wurde in den zurückliegenden 12 Monaten beherrscht durch den Kanon innerkoreanischer Verhandlungen und Begegnungen, der sich vor den Augen der staunenden Weltöffentlichkeit in der zweiten Jahreshälfte 2000 entfaltete. Andere Schwerpunkte wie etwa die Fortentwicklung der bilateral ausgerichteten „Vier-Mächte-Diplomatie“ zur Vertiefung der Beziehungen zu den großen Nachbarn und Partnern in der Region blieben dahinter zurück. Auch der von Südkorea in Seoul im Herbst 2000 ausgerichtete dritte ASEM-Gipfel stand zumindest in der Wahrnehmung der öffentlichen Meinung fast völlig unter dem Eindruck der Ankündigung einiger EU-Mitgliedstaaten, diplomatische Beziehungen zu Nordkorea aufnehmen zu wollen.

Neben den innerkoreanischen Entwicklungen fand zudem die sich parallel dazu bewegende hochrangige Besuchsdiplomatie zwischen den USA und Nordkorea ihren deutlichen Niederschlag in der südkoreanischen außenpolitischen Perzeption: Die Bäume schienen noch zu Beginn 2001 in Bezug auf Entspannung und Annäherung auf der koreanischen Halbinsel in den Himmel zu wachsen. Trotz wiederholter warnender, zur Vorsicht mahnender Worte von Staatspräsident Kim Dae-jung wurde sogar bereits breit über mögliche Wiedervereinigungsszenarien diskutiert – eine Hoffnung, die vor allem durch die Aufnahme eines solchen Passus in die Gemeinsame Erklärung von Pyongyang genährt wurde.

Umso größer war die Enttäuschung, als die einen Monat nach der Amtsübernahme von US-Präsident Bush im März 2001 verkündete „policy review“ zu Nordkorea zu einem einseitigen Abbruch sämtlicher offiziellen und innerkoreanischen Kontakte (u.a. Ministerkonsultationen, Familienbegegnungen) seitens Pyongyang führte, die bis heute nicht wieder aufgenommen wurden. Dieser Zustand hält trotz erster Signale zur Wiederaufnahme des US-nordkoreanischen Dialogs weiter an: Nordkorea weicht, ähnlich wie in den beiden ersten Jahren der Regierung Kim Dae-jung, einem innerkoreanischen Dialog bis auf weiteres aus.

Zweites großes außenpolitisches Thema der südkoreanischen Außenpolitik in der ersten Hälfte 2001 war und ist die Kontroverse mit Japan über die Veröffentlichung japanischer Geschichtsschulbücher, die aus südkoreanischer Sicht die japanische Aggressionspolitik und die Kriegsgreuel vor allem des letzten Jahrhunderts verhamlosend oder schlicht falsch darstellen bzw. wichtige Themenbereiche (Beispiel

¹ Von August 2000 bis Juni 2001.

² Der Verfasser gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

„Trostrfrauen“) einfach ausklammern. Ein Jahr vor der gemeinsamen Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft durch beide Länder ist die Stimmung derzeit denkbar schlecht. Nach dem bahnbrechenden Staatsbesuch von Kim Dae-jung 1998 und der Gemeinsamen Erklärung Obuchi-Kim ist dies ein Rückschlag für die Aussöhnungspolitik zwischen beiden Ländern.

In diesem Artikel werden die wichtigsten Entwicklungen der südkoreanischen Außenpolitik von Juli 2000 bis Juni 2001 nachgezeichnet. Im ersten Abschnitt werden die innerkoreanischen Dialogstränge dargestellt, die sich bis zum vorläufigen Stillstand in den beiderseitigen Beziehungen entwickelt haben. Im zweiten Teil wird die Entwicklung bilateraler Beziehungen zu den wichtigsten außenpolitischen Partnern Südkoreas skizziert. Auch dabei stehen deren Verhältnis zu Nordkorea und die Situation auf der und rund um die koreanische Halbinsel im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund wird auch die gestiegene Bedeutung der Europäischen Union als einflussreicher Partner kritisch gewürdigt. Der dritte Abschnitt schließlich ist der multilateralen und regionalen Außenpolitik Südkoreas gewidmet, die sich im Berichtszeitraum vor allem in der Koordinierungs- und Gastgeberfunktion Südkoreas für den dritten ASEM-Gipfel herausarbeiten lässt. Der letzte Abschnitt wagt einen kleinen Ausblick auf die Chancen und Möglichkeiten der innerkoreanischen Annäherung.

2 Die südkoreanische Nordkoreapolitik

Nach dem historischen Gipfeltreffen in Pyongyang und der Gemeinsamen Erklärung beider koreanischer Staaten vom 15. Juni 2000 begann für die südkoreanische Nordkoreapolitik zu nächst eine ereignisreiche, fast hektische Zeit in der zweiten Jahreshälfte 2000: drei mit großem Aufwand inszenierte Familienbegegnungen in beiden koreanischen Hauptstädten, insgesamt vier Regierungskonsultationen auf Ministerebene im Wechsel in Seoul und Pyongyang, das erste Treffen der Verteidigungsminister beider Länder auf der Insel Cheju, Wirtschaftsgespräche und nicht zuletzt das Projekt der Wiederherstellung einer Eisenbahnverbindung durch die entmilitarisierte Zone (DMZ).

Zunächst begann der Reigen offizieller innerkoreanischer Kontakte mit der Veranstaltung beiderseitiger Ministerkonsultationen, die in der Folge im Wechsel in beiden Hauptstädten nahezu auf monatlicher Basis abgehalten wurden. Die dabei verabredeten Projekte und weiteren Dialoggremien wiesen, obwohl im Wesentlichen von südkoreanischer Seite initiiert, weit in die Zukunft: Der Bau gemeinsamer Autobahn- und Eisenbahnverbindungen, die Intensivierung wirtschaftlicher Zusammenarbeit durch gemeinsame Wirtschaftsberatungen und nicht zuletzt auch die ersten Verteidigungsministertgespräche auf der Insel Cheju. Zum emotionalen und sichtbarsten Höhepunkt des neuen Tauwetters zwischen Nord und Süd wurden aber die insgesamt drei Familienbegegnungen, die parallel in Seoul und Pyongyang jeweils einhundert Personen die Begegnung mit ihren Familienangehörigen ermöglichten. Nicht zuletzt diese Fernsehbilder, wie auch die vom historischen Gipfeltref-

fen beider Kims in Pyongyang, mögen vermutlich auch den Ausschlag dafür gegeben haben, dass Staatspräsident Kim Dae-jung im Dezember 2000 in Oslo den Friedensnobelpreis für sein „politisches Lebenswerk“ überreicht bekam.

Mit dem Besuch von US-Außenministerin Albright im Oktober 2000 in Pyongyang und nicht zuletzt dem einsetzenden internationalen „Wettlauf“ um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Nordkorea schienen die Bäume für die südkoreanische Regierung im Oktober/November 2000 in den Himmel zu wachsen. Mit dem Wechsel der US-Regierung und deren Neujustierung ihrer Nordkoreapolitik, zuletzt sichtbar am aus südkoreanischer Sicht missglückten Besuch von Präsident Kim Dae-jung in Washington Anfang März 2001, hat sich die Grundstimmung deutlich gewandelt. Sah zunächst mit einer weiteren Runde der Familienbegegnungen Ende Februar 2001 alles noch nach einem programmgemäßen Fortgang der innerkoreanischen Annäherung aus, scheint dies derzeit ungewiss: Die fünfte Runde der Ministerkonsultationen, die für den 17. März in Seoul geplant war, wurde ohne Angabe von Gründen vom Norden abgesagt. Eine vom Kultur- und Tourismusminister Kim Han-gill in Pyongyang ausgehandelte Vereinbarung, ein gemeinsames Tischtennisteam zu den Weltmeisterschaften im April zu entsenden, wurde wenig später aufgekündigt.

Wiewohl sich bereits zum Jahresende 2000 abzeichnete, dass die nordkoreanische Seite in einer Vielzahl von Verhandlungsrunden zwar zum Reden, aber nicht zum Verhandeln, mithin kaum zu wirklichen Konzessionen bereit war, traf es die südkoreanische Seite relativ unvorbereitet, als die Nordkoreaner die für März 2001 angesetzte fünfte Runde der Ministerkonsultationen ohne nähere Angabe von Gründen unbefristet absagten. Immerhin hatte es doch einige Fortschritte gegeben, die eigentlich nur noch einer offiziellen Absegnung bedurften:

- Für den Bau der Eisenbahntrasse durch die DMZ war eine vom United Nations Command gebilligte Vereinbarung ausgehandelt worden, die bis ins Detail regeln sollte, wie im Einzelfall technisch vorgegangen und wie auch bei Unstimmigkeiten Einvernehmen erzielt werden sollte.
- Zudem war es Wirtschaftsexperten und Beamten beider Seiten gelungen, ein Rahmenabkommen zu entwerfen, das künftige wirtschaftliche Vorhaben südkoreanischer und ausländischer Firmen in Nordkorea absichern sollte (u.a. Vermeidung von Doppelbesteuerung, Investitionsschutz).
- Zusätzlich sollten auch die von südkoreanischer Seite bei den Gesprächen der Verteidigungsminister vorgeschlagenen vertrauensbildenden Maßnahmen (Einrichtung von Hotlines, Notifizierung von Manövern) weiter konkretisiert werden.

Seitdem hat es kaum noch Fortschritte in den beiderseitigen Beziehungen gegeben. Einzige Ausnahme ist zum wiederholten Male das von Hyundai ins Leben gerufene Tourismusprojekt im Kumgang-Gebirge. Aufgrund stetig sinkender Besucherzahlen war Hyundai nicht in der Lage, die mit Nordkorea ursprünglich vereinbarten (erfolgsunabhängigen!) monatlichen Zahlungen von „Gebühren“ fortzusetzen. Nach Aussetzung der Zahlungen und längeren Verhandlungen zwischen Hyundai und dem nordkoreanischen Asia-Pacific Peace Committee ist Anfang Juni 2001 vereinbart

worden, die ausstehenden Zahlungen an Nordkorea zu halbieren und künftig auf erfolgsabhängiger Basis zu leisten. Zudem kam man überein, zusätzlich eine Landverbindung von Südkorea ins Kumgang-Gebirge einzurichten, um mit Bus und Auto einer größeren Zahl von Touristen schnelleren und vor allem billigeren Zugang zu verschaffen, als dies bisher per Kreuzfahrtschiff möglich ist. Die südkoreanische nationale Tourismusbehörde hat sich hinter dieses neue Projekt gestellt und erklärt, sich auch finanziell daran beteiligen zu wollen – eine Erklärung, die der seit langem kritisch erwarteten „bail-out“-Erklärung der südkoreanischen Regierung gleichkommt, die Nordkorea-Aktivitäten der Hyundai-Tochter Asan „koste es, was es wolle“ zu unterstützen.

2.1 Innerkoreanische Ministerkonsultationen

Die ersten Ministerkonsultationen in Seoul vom 29. bis 31. Juli 2000 setzten die Dynamik des Gipfeltreffens vom Juni fort und leiteten erste Schritte zur Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung ein. Es wurde vereinbart, künftig regelmäßige Konsultationen durchzuführen. Beide Seiten einigten sich zudem, die seit Jahren geschlossenen ehemaligen Verbindungsbüros in Panmunjom wieder zu eröffnen. Die Woche um den 15. August 2000 (gemeinsamer Nationalfeiertag, Befreiung von japanischer Kolonialherrschaft) wurde zur Woche der „nationalen Versöhnung“ erklärt, innerhalb der neben der für den 15. August geplanten Familienbegegnungen in Seoul und Pyongyang eine Reihe anderer interkoreanischer Feierlichkeiten abgehalten werden soll. Die 25-köpfige nordkoreanische Delegation wurde von An Kun-jin geleitet, einem Kabinettsberater von Machthaber Kim Jong-il. Leiter der südkoreanischen Delegation war Vereinigungsminister Park Jae-kyu. Die Gesprächsatmosphäre soll herzlich und betont freundschaftlich gewesen sein. Staatspräsident Kim empfing Vertreter beider Delegationen zu einem Gespräch. Beide Seiten erzielten Einigkeit in drei Punkten:

- Die seit 1996 geschlossenen Verbindungsbüros am Waffenstillstandsort Panmunjom sollten wieder eröffnet werden. Die Büros waren auf der Basis des koreanischen Grundlagenabkommens von 1991 im Jahr 1992 eingerichtet worden und sollten den im Abkommen vereinbarten breiten Dialog erleichtern. Mit der Abkühlung der bilateralen Beziehungen nach dem Tode von Machthaber Kim Il-sung schlossen die Nordkoreaner 1996 ihr Büro.
- Beide Seiten kamen überein, künftig regelmäßig hochrangige Konsultationen durchzuführen. Bisher hatte es lediglich 1992 ein Treffen der Ministerpräsidenten gegeben, aus dem das Grundlagenabkommen hervorging.
- Die Woche um den 15. August wurde zur „Woche der nationalen Versöhnung“ erklärt. Kernstück soll dabei die in Seoul und Pyongyang geplante Begegnung von je 100 Personen sein, deren Familien seit dem Koreakrieg getrennt sind. Damit würde dies nach 1985 die zweite solche Begegnung sein.

Mit einiger Enttäuschung wurde auf südkoreanischer Seite registriert, dass die Absicht Seouls, den Norden zu engerer Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und anderen Bereichen zu bewegen, vorerst nicht auf fruchtbaren Boden fiel. Dies betraf beispielsweise die Einrichtung militärischer „Hotlines“ oder den Austausch von Militärpersonal. Im Anschluss an die Konsultationen gaben beide Seiten aber ihre Absicht bekannt, eine transkoreanische Eisenbahnverbindung (Seoul – Shinuiju) wiederherstellen zu wollen. Die südkoreanische Regierung gab ergänzend bekannt, man werde künftig Besuchergruppen einer pronordkoreanischen Vereinigung von in Japan lebenden Koreanern die Einreise nach Südkorea zum Besuch ihrer Heimatorte gestatten.

Die zweite Runde der Ministerkonsultationen vom 27. August bis 1. September in Pyongyang ging mit einem Tag Verzögerung zu Ende, weil sich Differenzen in Bezug auf Fortschritte bei den von Seoul beabsichtigten hochrangigen Gesprächen zwischen Militärvertretern beider koreanischer Staaten gezeigt hatten. Diese ließen sich letztlich nicht ausräumen. Ergebnis der Gespräche war eine Erklärung, die die Fortsetzung der Familienbegegnungen und der Ministerkonsultationen festschreibt. Außerdem wurden Fragen einer gemeinsamen Wirtschaftskooperation (Verkehrsverbindungen, Abkommen u.a. über Investitionsschutz und Doppelbesteuerung) und des Tourismus konkret genannt. Erstmals wurden auch in einem offiziellen Dokument zwischen beiden Seiten Militärgespräche erwähnt. Eine fünfköpfige Delegation unter Leitung von Vereinigungsminister Park war auf dem direkten Luftweg von Seoul nach Pyongyang geflogen. Minister Park wurde am 1. September von Machthaber Kim Jong-il zu einem Gespräch empfangen. Die Vereinbarungen der Konsultationen sahen im Einzelnen folgende wesentlichen Punkte vor:

- Beide Seiten wollen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ihre Konsultationen darüber fortsetzen, Gespräche zwischen Militärvertretern beider Länder ins Leben zu rufen.
- Zwei weitere Runden für Familienbegegnungen sollen noch im Jahr 2000 stattfinden. Dabei soll erstmals auch die Möglichkeit des Briefaustausches zwischen Angehörigen getrennter Familien in Betracht gezogen werden.
- Die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen wie Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen soll dazu beitragen, die wirtschaftlichen Beziehungen beider Staaten zu intensivieren und Lebensmittelhilfe (!) an den Norden zu fördern.
- Noch im September soll auf Arbeitsebene über die geplanten Eisenbahn- und Autobahnverbindungen zwischen Nord und Süd diskutiert werden.
- Gemeinsam will man künftig beiderseits der Demarkationslinie Vorsorgemaßnahmen gegen durch den jährlichen Monsunregen ausgelöste Flutkatastrophen im Bereich des Imjin-Flusses im Grenzgebiet bei Panmunjom vereinbaren (Frühwarnsystem, Uferbefestigungen).

- Zwischen Mitte September und Anfang Oktober sollen je 100 Touristen aus beiden Ländern den Paektu-Berg im Norden bzw. den Halla-Berg im Süden besuchen können.³

Die Vereinbarungen waren dem Vernehmen nach erst nach einem überraschend angesetzten dreistündigen Gespräch zwischen Minister Park und Kim Jong-il zustande gekommen. Dabei soll Kim auch den Besuch einer 15-köpfigen Wirtschaftsdelegation in Südkorea angekündigt haben, die dort u.a. Industrieanlagen besichtigen soll. Größter Diskussionspunkt der Konsultationen war die Frage engerer Kontakte zwischen den Militärstrukturen beider Länder. Seoul hatte von Beginn an die Einrichtung einer telefonischen Hotline und die Veranstaltung regelmäßiger hochrangiger Gespräche der Militärvertreter beider Länder vorgeschlagen. Pyongyang konzidierte lediglich, Gespräche hierüber fortsetzen zu wollen.

Einen Tag nach den Konsultationen hat die Regierung in Seoul als Geste des guten Willens 63 pronordkoreanische ehemalige Langzeithäftlinge auf deren eigenen Wunsch nach Nordkorea ausreisen lassen. Die Bitte, auch deren südkoreanischen Familienangehörigen die Ausreise in den Norden zu gestatten, wurde abgelehnt. Die Geste Seouls führte zu vereinzelt Protesten von Familienangehörigen noch in Nordkorea vermuteter südkoreanischer Kriegsgefangener. Die Ministerkonsultationen von Pyongyang hinterließen insgesamt einen zwiespältigen Eindruck: Zunächst einmal manifestierte sich die Absicht Nordkoreas, mit Seoul im Gespräch zu bleiben. Die freundliche Atmosphäre vorangegangener Begegnungen setzte sich fort. Kim Jong-il hat sich persönlich in die Verhandlungen eingeschaltet. Selbst die Möglichkeit von Militärgesprächen wurde von Pyongyang offengehalten. Andererseits haben die Konsultationen weiterhin keine echten Konzessionen des Nordens gebracht. Das Interesse an wirtschaftlicher Kooperation und Wohltaten des Südens (Lebensmittelhilfe) hat sich überdeutlich manifestiert.

Die dritte Runde der Ministerkonsultationen fand vom 27. bis 30. September auf der Insel Cheju in Südkorea statt. Substanzuelle Ergebnisse dieser Begegnung waren kaum zu verzeichnen. So hielt auch das Gemeinsame Kommuniqué vom 30. September lediglich eine erneute Bekräftigung des Willens beider Seiten, die Gemeinsame Erklärung von Pyongyang umzusetzen, fest. Einziger neuer Punkt war die Einrichtung eines interkoreanischen Ausschusses zur Umsetzung und Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Die südkoreanische Regierung schlug zusätzlich vor, regelmäßigen Austausch in den Bereichen Sport und Kultur vorzusehen. Erneut wurde von beiden Seiten bekräftigt, an weiteren Familienbegegnungen und einem Briefaustausch zu arbeiten sowie die Verhandlungen über wirtschaftliche Rahmenabkommen fortzusetzen.

Die vierte Runde der innerkoreanischen Ministerkonsultationen vom 12. bis 16. Dezember in Pyongyang ging aus südkoreanischer Sicht mit gemischtem Erfolg zu Ende. Die skeptischen Voraussagen, das Treffen werde vor allem nur eine Bestandsaufnahme der bisherigen Verhandlungen beinhalten und Befürchtungen allzu

³ Paektu und Halla sind die beiden höchsten Berge der koreanischen Halbinsel.

kritische Töne seitens des Südens (z.B. Forderung nach Freilassung südkoreanischer Kriegsgefangener und entführter Personen) könnten zu einem Scheitern führen, haben sich nicht bewahrheitet. Allerdings wurde erneut klar, dass der Weg der Annäherung politisch (erneute nordkoreanische Angriffe wegen des südkoreanischen Weißbuchs zur Verteidigung⁴) und wirtschaftlich (Forderung nach kostenloser Energieversorgung durch den Süden⁵) lang und steinig sein wird. Dennoch gab es auch konkrete Vereinbarungen: Die Familienbegegnungen sollen weitergehen, ein erster Briefaustausch wurde vereinbart, über eine Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen (Fischerei, Sport) soll verhandelt werden, vier auf Arbeitsebene ausgehandelte Wirtschaftsabkommen sind paraphiert worden, für den 26. Dezember wurde ein erster Verhandlungstermin für eine hochrangige Wirtschaftsdelegation vereinbart. Im Einzelnen wurden folgende Punkte vereinbart:

- Bildung eines Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit unter Leitung eines Staatssekretärs. Themen: Stromversorgung Nordkorea, Schienen- und Straßenverbindung zwischen Nord und Süd, Bau eines Industriekomplexes in Kaesong, Zusammenarbeit zur Verhinderung von Überschwemmungskatastrophen am Imjin-Fluss.
- Zusammenarbeit im Fischereibereich. Dabei geht es um die Möglichkeit für südkoreanische Fischer, in nordkoreanischen Fanggründen zu fischen, bei Gewinnbeteiligung des Nordens.
- Austausch im Bereich des Taekwondo-Sports.
- Fortsetzung der Familienbegegnungen. Zusätzlich wurde erstmals für März 2001 ein Briefaustausch für bis zu 300 Personen aus Nord und Süd in Aussicht gestellt.
- Nordkorea will im März 2001 eine Touristengruppe auf die südkoreanische Insel Cheju zum Besuch des Halla-Berges fahren lassen und in der ersten Jahreshälfte 2001 eine Wirtschaftsdelegation zur Besichtigung südkoreanischer Unternehmen und für einen Erfahrungsaustausch nach Süden entsenden.
- Die unterzeichneten Vereinbarungen über Investitionsschutz, zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, zur Begleichung anfallender Forderungen und zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten sollen in Kraft treten. Beide Seiten werden sich über den Fortgang der Ratifizierung unterrichten.

In den atmosphärisch zum Teil stark belasteten Verhandlungen wurde vor allem das Bemühen des Nordens deutlich, den gesamten Prozess zu verlangsamen. Dabei zeigte sich auch, dass die Verhandlungsführung des Nordens weniger auf langfristige Entwicklung abgestellt ist, sondern auf schnelle materielle Vorteile erpicht war. Fragen der Vertrauensbildung im militärischen Bereich wurden diesmal nicht besprochen. Die von Minister Park übergebene Parlamentsresolution zur Frage nach

⁴ Darin war Nordkorea, wenn auch deutlich weniger häufig als zuvor, so doch als Hauptbedrohung der südkoreanischen Sicherheit genannt worden.

⁵ Nordkorea hatte zunächst um Lieferung von 2 Millionen, später dann 500.000 kW Strom gebeten.

dem Verbleib der südkoreanischen Kriegsgefangenen wurde von der nordkoreanischen Seite als unannehmbar zurückgewiesen.

Die vom 13. bis 16. März geplante fünfte Runde der innerkoreanischen Ministerkonsultationen wurde am 13. März 2001 von nordkoreanischer Seite kurzfristig abgesagt. Die nordkoreanische Seite hat damit offenbar auf die während der Begegnung von Staatspräsident Kim Dae-jung mit US-Präsident Bush am 7. März von letzterem angekündigte „policy review“ zu Nordkorea reagiert. Ein Folgetermin wurde nicht genannt. Die nordkoreanische Seite, so ihre Erklärung, „müsse verschiedene Umstände berücksichtigen und überdenken“. Ob tatsächliche Verärgerung oder Verunsicherung über die Absichten der neuen US-Regierung im Spiel waren oder dies dem Regime in Pyongyang gerade recht kam, um für einige Zeit mit dem Süden nicht über Substantielles verhandeln zu müssen, vielleicht stattdessen „Geschenke“ von anderen, internationalen Partnern zu ergattern, ist spekulativ. Tatsache bleibt: Seit Mitte März ist der innerkoreanische Dialog zum Erliegen gekommen.

2.2 Familienbegegnungen

Unter großer Anteilnahme der südkoreanischen und internationalen Öffentlichkeit sind in der ersten Begegnungsrunde vom 15. bis 18. August 2000 in Seoul und Pyongyang (Direktberichterstattung) je 100 Personen aus beiden Landesteilen mit ihren Familienangehörigen zusammengekommen. Zum ersten Mal seit der Teilung Koreas landete ein nordkoreanisches Zivilflugzeug in Seoul. Die Berichterstattung der Medien war enorm, flächendeckende Übertragung vom Begegnungsort aus Seoul, häufige Bildausschnitte aus Pyongyang. Schon einmal, 1985, hatte es Familienbegegnungen gegeben. Wie damals war die Atmosphäre, auch wegen der hermetischen Teilung beider Länder, besonders emotional und tränenreich. Die Besucherprogramme für beide Delegationen sind nahezu deckungsgleich zusammengestellt worden. Sie beinhalteten Gruppenzusammenkünfte und individuelle Begegnungen, mehrere Sightseeing-Fahrten und offizielle Essen. Jeder Besucher durfte mit bis zu fünf Verwandten zusammenkommen. Die Zusammensetzung der Besuchergruppen zeigte deutliche Unterschiede auf: Die nordkoreanische Delegation war im Schnitt jünger als die südkoreanische. Ihre Teilnehmer waren zudem erkennbar selektiert worden. Sie gehörten vor allem der mittleren und oberen Schicht Nordkoreas an – zum Teil fanden sich prominente Persönlichkeiten darunter. Die südkoreanische Delegation hingegen umfasste alle Einkommensschichten bis hin zur Straßenverkäuferin. Die südkoreanischen Behörden hatten einzig das Alter der Bewerber als Auswahlkriterium vorgegeben und entsprechend den älteren der insgesamt 75.000 Bewerber prioritären Status eingeräumt. Die Teilnahme selbst wurde dann noch unter diesem engeren Kreis ausgelost. Die offiziellen Begleittöne beider Seiten waren überaus freundschaftlich. So sprach die nordkoreanische Delegationsleiterin von einem beginnenden Zusammenbruch der Mauer (!) aus Konfrontation und Teilung auf der koreanischen Halbinsel. Ihr südkoreanischer Amtskollege äußerte die Hoffnung auf eine Fortsetzung der Begegnungen. Er wies dabei darauf hin, dass insge-

samt zehn Millionen Personen in beiden Teilen Koreas von Trennungen betroffen seien, für viele von ihnen gehe es aus Altersgründen um einen Wettlauf gegen die Zeit.

Die zweite Runde der Familienbegegnungen in Seoul und Pyongyang vom 30. November bis 2. Dezember 2000 verlief weitgehend störungsfrei, aber in weitaus gedämpfterer Atmosphäre als noch das erste Treffen im August. Programm, Unterbringung und Medienberichterstattung waren heruntergeschraubt worden, nachdem Kritik an dem allzu kostspieligen und ausufernden Besuchsprogramm geäußert worden war. Schwierigkeiten begleiteten das Treffen von Anfang an: Negative Äußerungen des südkoreanischen Rotkreuzpräsidenten vor den Begegnungen hätten diese fast zum Scheitern gebracht. Südkoreanische Klagen über die ideologische Indoktrination der nordkoreanischen Besucher sorgten für einen kleineren Eklat im Norden. Weiterhin gab es keine Fortschritte in der Frage der Institutionalisierung der Begegnungen beispielsweise durch die Einrichtung von Begegnungszentren etwa in Panmunjom. In Seoul selbst gab es einige deutliche Modifikationen zum vorigen Programmablauf: Es wurde ein weniger aufwendiges Hotel für die Unterbringung ausgewählt. Mit insgesamt fünf Begegnungsrunden wurde die Dauer der von den Familienangehörigen gemeinsam verbrachten Zeit ausgeweitet. Die Medien durften nur noch punktuell ähnlich zudringlich berichten und filmen wie im August. Auch die Zahl der Familienangehörigen, die mit ihrem besuchenden Familienangehörigen zusammenkommen konnten, wurde erhöht (Rotationsverfahren). Nur ein touristischer Programmpunkt wurde in den Besuch eingebaut. Das Interesse der südkoreanischen Öffentlichkeit war hoch, aber nicht mehr von dem Sensationalismus geprägt, der naturgemäß noch das erste Treffen bestimmt hatte. Obwohl das Interesse vor allem an den zwischenmenschlichen Schicksalen und Tragödien der Familien nach wie vor vorhanden war und auch erneut ergreifende Bilder sich in die Arme fallender, zumeist alter Menschen gezeigt wurden, gab es durchaus kritische Töne hinsichtlich Sinn und Zweck dieser Begegnungen. So wurde beispielsweise bemängelt, die südkoreanische Regierung kümmere sich nicht nachdrücklich genug um das Schicksal der von Nordkorea entführten Südkoreaner und das der noch in Nordkorea vermuteten ehemaligen südkoreanischen Kriegsgefangenen.

Die dritte Runde der Familienbegegnungen in Seoul und Pyongyang vom 26. bis 28. Februar 2001 lief nach ähnlichem Muster wie die beiden ersten Runden im August und November 2000 ab. Vier Aspekte traten in der Berichterstattung und Wahrnehmung der Begegnungen deutlich hervor:

- Bereits zum zweiten Mal nach der Runde im November kam es zu Begegnungen mit in Nordkorea verbliebenen südkoreanischen Kriegsgefangenen und von Nordkorea entführten Personen. Darin glaubten viele im Süden bereits eine implizite Anerkennung des Faktums an sich durch den Norden zu erkennen.⁶

⁶ Nach Informationen des südkoreanischen Vereinigungsministeriums sind von den ursprünglich 19.000 südkoreanischen Kriegsgefangenen in Nordkorea noch 343 Personen am Leben. Weitere 487 entführte Personen, deren Existenz belegt ist, kommen hinzu.

- Die allgemeine Kritik am finanziellen und zeitlichen Aufwand dieser Veranstaltungen verstärkte sich. Er wurde in Verbindung mit der relativ geringen Personenzahl als wenig ertragreich kritisiert, und stattdessen wurde erneut die Einrichtung von Zentren für regelmäßige Besuche an der Grenze gefordert.
- Die ideologische Distanz in den Köpfen der Teilnehmer beider Seiten wurde wiederholt an Streitigkeiten deutlich, die sich während des Treffens entluden und zusätzliche Fragen zur Selektionsmethode des Nordens aufwarfen (vorwiegend linientreue Personen, Zugehörigkeit zur Nomenklatur).
- Nicht zuletzt hat sich auch das Interesse der Medien an den Begegnungen drastisch verringert.

Nach der dritten Runde der Familienbegegnungen hatte sich gezeigt, dass Form und Umfang der Treffen auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten sein dürften und keinen wirklichen Fortschritt in den beiderseitigen Beziehungen bedeuten. Das nur ein Jahr zuvor noch undenkbares Wiedersehen von Menschen aus beiden koreanischen Staaten wirkte binnen kurzer Zeit paradoxerweise anachronistisch und weckte nur noch wenig Interesse. Auch der vereinbarte und im März 2001 tatsächlich durchgeführte Briefaustausch wirkte letztlich nur wie der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein. Zu wenige Familien können tatsächlich hiervon profitieren, und zu sehr drängt aus biologischen Gründen die Zeit.

2.3 Weitere innerkoreanische Verhandlungen und Vereinbarungen

Am 25. und 26. September 2000 fanden auf der Insel Cheju die ersten Verteidigungsministergespräche in der Geschichte des geteilten Korea statt. Der südkoreanische Verteidigungsminister Cho Song-tae traf mit seinem nordkoreanischen Amtskollegen Kim Il-chol zusammen. Dabei kamen beide Seiten in Bezug auf Folgendes überein:

- Beide Seiten bekräftigten ihre Absicht, die Gemeinsame Erklärung von Pjöngjang umzusetzen und dabei insbesondere „militärische Hindernisse“ zu beseitigen, um Reisen, Austausch und Kooperation zwischen Zivilpersonen beider Länder zu gewährleisten.
- Die Gefahr eines Krieges soll durch Schaffung eines dauerhaften und stabilen Friedens, dem sich beide Seiten verpflichtet fühlen, gebannt werden.
- Beide Seiten werden alle gegenseitigen Bewegungen von Personen, Fahrzeugen und Material, die in Zusammenhang mit dem Bau von Eisenbahn- und Auto-bahnverbindungen stehen, gestatten. Hierzu sollen sich auf Arbeitsebene Experten beider Länder treffen und Näheres aushandeln.
- Grundlage hierfür wird das Waffenstillstandsabkommen sein.

Eine für Mitte November 2000 ebenfalls vereinbarte zweite Runde der Verteidigungsministergespräche kam bis heute nicht zustande.

Nach insgesamt fünf Gesprächsrunden von Militärexperten auf Arbeitsebene einigten sich beide Seiten am 8. Februar 2001 auf eine aus 41 Punkten bestehende Vereinbarung zur Regelung sämtlicher technischer und organisatorischer Fragen im Zusammenhang mit dem Bau der Eisenbahn- und Autobahnverbindung durch die DMZ. Bereits am 17. November 2000 hatten Nordkorea und das United Nations Command vereinbart, die verwaltungstechnischen Rechte für den südlichen Teil der DMZ für die Baumaßnahmen auf das südkoreanische Militär zu übertragen. Zuvor hatte Südkorea bereits u.a. mit Hilfe deutscher Minenräumgeräte das Gebiet südlich der DMZ gänzlich von Minen geräumt. Auf nordkoreanischer Seite war außer der Verbringung von Arbeitsmaterial und der zeitweiligen Verlegung von Soldaten Ähnliches nicht zu erkennen.

Wirtschaftsexperten beider Seiten vereinbarten nach mehreren Gesprächsrunden am 26. September 2000 auf Arbeitsebene erste Entwürfe von Abkommen zur Regelung wirtschaftlicher Zusammenarbeit in vier Bereichen:

- Zahlungsregelung (Clearing Settlement),
- Investitionsschutz,
- Streitbeilegung (Resolution of Commercial Disputes),
- Vermeidung von Doppelbesteuerung.

Am 3. Februar 2001 unterzeichneten beide Seiten eine Vereinbarung zur Bildung eines Interkoreanischen Komitees zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Vom 7. bis 10. Februar fanden die ersten Gespräche auf Arbeitsebene zur Frage der elektrischen Energieversorgung Nordkoreas statt. Vom 21. bis 24. Februar 2001 fand das erste Treffen auf Arbeitsebene statt, um Fragen der Vorbeugung vor Überschwemmungen im Bereich des Imjin-Flusses zu besprechen.

2.4 Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO)

Das 1994 vereinbarte Genfer Rahmenabkommen mit Nordkorea, in dem sich ein internationales Konsortium unter amerikanischer Führung und im Wesentlichen südkoreanischer und japanischer Finanzierung bildete, tritt weiter auf der Stelle. Das so genannte KEDO-Projekt zum Bau von zwei Leichtwasserreaktoren hat trotz begonnener Bautätigkeit, Klärung der Finanzierungsfragen und Abschluss des Konstruktionshauptvertrages mit immensen Schwierigkeiten zu kämpfen: Die nordkoreanische Seite hatte vergangenes Jahr die bereits vereinbarten Lohnbedingungen einseitig abgelehnt und sehr viel höhere Entlohnung gefordert. Die zwischenzeitliche Beschäftigung usbekischer Lohnarbeiter hat in dieser Frage zumindest im baulichen Bereich etwas Abhilfe geschaffen. Die Frage der künftigen Einspeisung der hergestellten Energie in das nordkoreanische Stromnetz bleibt ungelöst. Die nach südkoreanischem System gebauten Kraftwerke sind mit nordkoreanischen Standards nicht kompatibel. Derzeit ist unklar, wie hier ein Ausgleich gefunden werden kann und wer ihn bezahlen soll.

Mit der Amtsübernahme der neuen US-Administration und ersten Gedankenspielen in Washington möglicherweise auf die im Hinblick auf die Verwendung von Nuklearmaterial unverdächtige thermale Technologie (Kohlekraftwerke) umzusteigen, ist das KEDO-Projekt im Frühjahr dieses Jahres in seine erste größere Krise gerutscht. Ohnedies weit hinter seinem eigentlichen Zeitplan zurück, hätte diese Entscheidung eine Verschiebung der Fertigstellung auf unbestimmte Zeit bedeutet. Da das eigentlich im Genfer Rahmenabkommen festgelegte Datum der Fertigstellung 2003 immer näher heranrückt, eine Beendigung des Projekts vor 2008 aber nicht zu erwarten ist, spitzen sich die bereits bekannten Probleme weiter zu: Nordkorea wird weiterhin und mit einigem Recht darauf hinweisen, dass es seinen Teil der Vereinbarung, nämlich die Einfrierung seines Nuklearprogramms, eingehalten hat. Auf der anderen Seite ist die Frage einer Inspektion der nordkoreanischen Anlagen vor Fertigstellung der Leichtwasserreaktoren durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) mit Nordkorea nicht geklärt. Die kürzlich erfolgte Ankündigung der USA, an der ursprünglich vorgesehenen Technologie festzuhalten und auch die regulären Schweröllieferungen fortsetzen zu wollen, ist darum im Kreise der KEDO-Unterstützer mit einiger Erleichterung zur Kenntnis genommen worden.

Immer noch sind allerdings technische Fragen wie etwa die nach der Aufnahme-fähigkeit und damit der Rehabilitierung des nordkoreanischen Stromnetzes noch nicht beantwortet. Immerhin ist der Fortgang der Bauarbeiten insofern jetzt deutlich gesicherter als zuvor, als Anfang 2001 mehrere Hundert usbekische Arbeitskräfte nach Nampo gebracht wurden und somit die Erpressbarkeit des KEDO-Konsortiums zumindest in dieser Frage reduziert wurde. Aus ganz grundsätzlichen Erwägungen wird der Fortgang des KEDO-Prozess von vielen Beobachtern als unabdingbar erachtet: KEDO ist nach wie vor das einzige halbwegs funktionierende Instrument, um mit der nordkoreanischen Seite auf multilateraler Ebene regelmäßig zumindest über das nordkoreanische Nuklearprogramm und Energiefragen zu verhandeln. Solange eine in jüngster Zeit häufig ventilierte Aufgabenteilung gegenüber Nordkorea etwa nach dem Muster

- Raketenfragen USA,
- Nuklearprogramm IAEO,
- konventionelle Streitkräfte Südkorea

noch nicht zustande gekommen ist, ist und bleibt KEDO die einzige echte Option, um mit den Nordkoreanern im Gespräch zu bleiben, und damit unverzichtbarer Kernbestand der bisherigen Rüstungskontrollpolitik in Nordostasien.

3 Wichtige bilaterale Beziehungen Südkoreas

Die bilateralen Beziehungen Südkoreas zu seinen wichtigsten Nachbarn und Partnern standen im Berichtszeitraum aufgrund des innerkoreanischen Tauwetters bis Anfang 2001 im Schatten der Nord-Süd-Gespräche. Einzige nennenswerte Ausnahme bildete die so genannte Schulbuchkontroverse mit Japan, die dem Auf-

schwung, der durch den historischen Besuch von Präsident Kim Dae-jung 1998 in Japan gewonnenen wurde, viel genommen hat.

Die US-amerikanische Besuchsoffensive gegenüber Nordkorea (Besuch von Außenministerin Albright in Pyongyang und Besuch von Vizemarschall Jo in Washington) und die Gerüchte um eine kurz vor dem Abschluss stehende Vereinbarung zur Beseitigung des Raketenproblems, ja sogar um einen möglichen Besuch von US-Präsident Clinton in Nordkorea haben die Beziehungen beider Seiten im Wesentlichen dominiert, nachdem mit dem Abschluss der Verhandlungen über ein neues Truppenstatut der US-Truppen in Südkorea im Sommer 2000 wieder Ruhe in die angespannten Beziehungen⁷ gekommen war.

Ein zweiter Höhepunkt war der Besuch des russischen Staatspräsidenten Putin in Seoul und seine Ankündigung, sich als guter Makler für die innerkoreanische Annäherung verwenden zu wollen, und seine Zusage, die Rehabilitierung des nordkoreanischen Schienennetzes finanziell zu unterstützen, vorausgesetzt beide koreanischen Staaten seien bereit dazu, die Wiederanbindung der Wonsan-Linie voranzubringen, die eine Verbindung zwischen Seoul und Wladiwostok ermöglichen würde.

3.1 Beziehungen zu den USA

Die amerikanische Nordkoreapolitik konzentriert sich auf zwei Themen: die Nuklearrüstung und die Raketentechnologie Nordkoreas. Die USA sehen in den Aktivitäten Nordkoreas in diesen beiden strategischen Bereichen erstens eine Bedrohung der regionalen Stabilität in Nordostasien, zweitens ein erhebliches globales Proliferationsrisiko und drittens in der Kombination beider Gefahrenquellen eine schon kurzfristig wirksam werdende, unmittelbare Bedrohung US-amerikanischen Territoriums. Alle anderen Aspekte nordkoreanischer Realität, wie die desolate Wirtschaftslage oder die Menschenrechte, sind ausdrücklich nicht Gegenstand US-amerikanischen Interesses. Washington will sich nicht auf die Eventualitäten einer innerkoreanischen Annäherung verlassen. Die Regierung Clinton begrüßte Zustandekommen und Verlauf des innerkoreanischen Gipfels in Pyongyang. Gleichzeitig reagierte sie auf seine Ergebnisse nur verhalten, da die eigentlich strategischen Themen darin nicht berührt worden waren.

Die Beziehungen zu den USA bleiben weiter trotz gelegentlicher antiamerikanischer Ressentiments hierzulande der Grundpfeiler der südkoreanischen Sicherheitsarchitektur. Dies hat Präsident Kim erneut bei seinem ersten Gipfelgespräch mit Präsident George W. Bush am 7. März 2001 in Washington unterstrichen. Dennoch: Gerade in Bezug auf die südkoreanische Sunshine Policy gibt es regelmäßig offenen Dissens zwischen beiden Ländern. In der öffentlich verkündeten Skepsis der Ameri-

⁷ Siehe dazu meinen Beitrag im letzten Jahrbuch, *Korea 2000 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*.

kaner gegenüber Nordkorea⁸ und der daraus resultierenden, im Vergleich zur Regierung Clinton zurückhaltenden Haltung der neuen US-Administration scheint die Hauptursache für den Stillstand im Nord-Süd-Dialog auszumachen zu sein. Dies mag zwar auch vielerlei in Nordkorea selbst begründete Ursachen haben, aber der Qualitätsunterschied in den südkoreanisch-amerikanischen Beziehungen ist dennoch deutlich: Hatte der parallele Wettlauf beider Länder um die Gunst des Nordens diesen immerhin an den Verhandlungstisch gebracht, scheint die sich jetzt abzeichnende Rückkehr zur früheren Strategie des „good cop – bad cop (Südkorea – USA)“ aber gegenteilige Wirkung zu entfalten. Mit der Erklärung von Präsident Bush vom 13. Juni 2001 wurde die „policy review“ offiziell für beendet erklärt. Erste Dialogansätze mit Nordkorea zeichnen sich ab.

3.2 Beziehungen zu Japan

Die Beziehungen zu Japan entwickelten sich im Berichtszeitraum zunächst weiter positiv. In Vorbereitung auf die gemeinsam von beiden Ländern auszurichtende Fußball-Weltmeisterschaft 2002 fanden eine Reihe von Begegnungen statt, u.a. zwischen Vertretern der jeweiligen Austragungsorte. Auch Erleichterungen im gegenseitigen Luftreiseverkehr wurden zwischen beiden Seiten vereinbart. Allerdings zeigt die jüngste Kontroverse um die Veröffentlichung japanischer Geschichtsschulbücher,⁹ dass die südkoreanische Öffentlichkeit und entsprechend vorsichtig auch die Regierung auf nationalistischere Töne aus Japan immer noch mit feinem Ohr und teilweise großer Empörung reagiert. Fragen der Vergangenheitsbewältigung standen und stehen auch nach wie vor einem Besuch des japanischen Kaisers in Südkorea im Wege. Nicht die erwartete negative Reaktion Nordkoreas, sondern vor allem befürchtete antijapanische Demonstrationen im Süden haben den eigentlich von beiden Seiten für 2002 gewünschten Besuch immer noch nicht möglich gemacht. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Nordkorea und die Verbreiterung der bilateralen Beziehungen standen auch thematisch im Vordergrund der Gespräche von Präsident Kim Dae-jung bei seinem Besuch in Japan vom 22. bis 24. September 2000. Weiteres bilaterales Dauerthema, das bei dem Besuch angespro-

⁸ So sprach US-Präsident Bush von „Skepsis“ gegenüber dem nordkoreanischen Machthaber Kim Jong-il und nannte „komplette Verifikation“, „Reziprozität“ und „Abrüstung im konventionellen Bereich“ als neue Schlüsselbegriffe seiner Nordkoreapolitik.

⁹ In der zugespitzten Kontroverse, in die sich auch China und Nordkorea eingeschaltet haben, hatte Südkorea u.a. mehrfach den japanischen Botschafter in Seoul einbestellt und vorübergehend seinen eigenen Botschafter in Tokyo zurückgerufen. Zudem hat die Seouler Regierung die Sache bei den Vereinten Nationen anhängig gemacht. Auf beiden Seiten zeichnet sich noch kein Einlenken ab, obwohl die neue japanische Regierung Koizumi deutlich gemacht hat, dass ihr an einer schnellen Beilegung der Kontroverse gelegen ist. Mit der Überreichung eines Katalogs von Änderungsforderungen durch die südkoreanische Regierung stehen beide Seiten zur Zeit unter großem Druck, ihr Gesicht zu verlieren.

chen wurde, ist das koreanische Drängen auf ein kommunales Wahlrecht für die koreanische Minderheit in Japan (ca. 700.000 Personen). Im wirtschaftspolitischen Bereich steht vor allem die Fortsetzung der Öffnung des koreanischen Marktes für japanische Produkte an. Der Abschluss eines Freihandelsabkommens wurde als langfristiges Ziel in die Agenda beider Länder aufgenommen.

3.3 Beziehungen zur VR China

Chinas Rolle und Bedeutung für die südkoreanische Außenpolitik beweist sich nach wie vor hauptsächlich an dem hier wahrgenommenen Einfluss der chinesischen Führung auf das Regime in Pyongyang. Aufmerksam wurden die Besuche von Machthaber Kim Jong-il in Beijing kurz vor dem historischen Gipfeltreffen mit Kim Dae-jung in Pyongyang und im Januar 2001 in Shanghai beobachtet. Vor allem letzterer Besuch, bei dem der nordkoreanische Diktator moderne chinesische Unternehmen besichtigt hatte und darauffolgende Äußerungen über einen „neuen Weg“ für Nordkorea hatten hierzulande die Hoffnung geweckt, China könne Nordkorea als Modell für erste wichtige Wirtschaftsreformen dienen, Hoffnungen, die sich in der Folge als verfrüht herausstellten.

Außenpolitisch war das innerkoreanische Gipfeltreffen von Pyongyang für China, das stark in der Vorbereitung involviert war, ein großer Erfolg. Innenpolitisch erhoffte man sich zugleich eine Signalwirkung im Hinblick auf die Gespräche zwischen Taiwan und Festlandchina. Sicherheitspolitisch erwartete man wohl durch den Beginn eines Entspannungsprozesses auf der koreanischen Halbinsel zugleich eine Schwächung der Position des geplanten US-amerikanischen Raketenabwehrsystems TMD/NMD.

Weiteres, wenn auch von Seiten der südkoreanischen Regierung möglichst heruntergespieltes bilaterales Thema von Belang ist die Frage der nordkoreanischen Flüchtlinge in Nordostchina. Über ihre Zahl und Situation wird immer wieder spekuliert, die Rolle der chinesischen Behörden scheint zwischen Duldung und gewaltsamer Rückführung zu schwanken. Menschenhandel und Sklavenarbeit blühen offenbar. Beiden Seiten ist aber daran gelegen, das Thema, beispielsweise durch Einschaltung des UNHCR, nach Möglichkeit nicht zu internationalisieren.

3.4 Beziehungen zu Russland

Der Staatsbesuch des russischen Präsidenten Vladimir Putin vom 26. bis 28. Februar 2001 in Seoul zeigte das Bemühen Russlands um mehr Einfluss auf der koreanischen Halbinsel. Geopolitisch bzw. finanziell der deutlich schwächste Mitspieler unter den vier großen Nachbarn versuchte man nun, mittels Nordkorea eine prominentere Rolle auch im Rahmen des innerkoreanischen Annäherungsprozesses zu spielen. So wurde die Werbeveranstaltung der Transsibirischen Eisenbahngesellschaft in Seoul und die kurz darauf erfolgte Erklärung des russischen Präsidenten,

im Falle eines Ausbaus einer innerkoreanischen Bahnverbindung bis nach Wladivostok die erforderliche Modernisierung des nordkoreanischen Streckennetzes finanziell zu unterstützen, hier mit großer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen. Die jüngste koreanisch-russische Gemeinsame Erklärung hingegen, in der sich ein klares Bekenntnis zum Erhalt und zur Stärkung des ABM-Vertrags findet, führte wegen der nahe liegenden Interpretation, sie sei gegen das von den US-Amerikanern geplante Raketenabwehrsystem NMD gerichtet, zu viel Unruhe und letztlich zur Ablösung des südkoreanischen Außenministers Lee Joungeun.

Gemeinsame Energieprojekte (Erschließung von Gasfeldern bei Irkutsk, Pipeline nach Südkorea) und Wirtschaftsvorhaben (Sonderwirtschaftszone Nakhodka) werden von beiden Seiten begrüßt, befinden sich aber bis auf weiteres immer noch im Planungsstadium.

3.5 Beziehungen zu Staaten der Europäischen Union

Mit dem ASEM-III-Gipfel vom 20. bis 21. Oktober 2000 in Seoul haben die Beziehungen Südkoreas zur EU weiter deutlich an Profil gewonnen. Als Gastgeber und Mitkoordinator der Gespräche hat sich Südkorea in der Perzeption seiner EU-Partner als leistungsfähiger, einflussreicher Partner in Ostasien präsentiert. Erstmals ist es zudem gelungen, den politischen Dialog, über manche regionalen Hindernisse hinweg, in den Vordergrund der Gespräche zu stellen. Dominiert werden die Beziehungen jedoch – neben handelspolitischen Fragen – vor allem vom Umgang der EU mit Nordkorea. Die südkoreanische Regierung hatte hier regelmäßig gedrängt, engere Beziehungen als bisher anzustreben. Der „Wettlauf“ einer Vielzahl von EU-Mitgliedstaaten mit dem Norden, der beim ASEM-Gipfel einsetzte, ist in Seoul gerne gesehen worden.

Die Visite der EU-Troika in Pyongyang vom 2. bis 3. Mai 2001 kam der Regierung in Seoul angesichts der fehlenden Impulse in den eigenen Beziehungen und wegen der damals andauernden US-amerikanischen Neuorientierung der Nordkoreapolitik sehr gelegen. Dabei lassen sich folgende wesentliche Ergebnisse festhalten:

- Nordkorea hat die Einhaltung seines Raketenmoratoriums zumindest bis zum Jahr 2003 erneut bekräftigt.
- Erstmals hat Machthaber Kim Jong-il selbst mit einem ausländischen Staatsgast über die Frage der Menschenrechte in Nordkorea gesprochen oder zumindest den Ausführungen seines Besuchers hierüber zugehört.
- Mit etwa 80 Pressevertretern, die die EU-Delegation nach Nordkorea begleiten durften, und deren relativ flexibler Behandlung durch die nordkoreanischen Behörden während dieser Zeit hat Nordkorea ein für seine Verhältnisse bis dahin beispielloses Maß an Offenheit gezeigt.

- Festzuhalten ist auch, dass es erstmals gelungen zu sein scheint, nämlich in Form öffentlich gemachter Vorbedingungen, ein Treffen mit Kim Jong-il vorab festzulegen.

Präsident Kim Dae-jung begrüßte den geplanten Menschenrechtsdialog der EU mit Nordkorea und äußerte die Hoffnung auf europäische Wirtschaftshilfe gegenüber dem Norden und die Erwartung einer engen Kooperation der Europäer mit Südkorea in diesem Bereich.

4 Multilaterale und regionale Außenpolitik

Im Berichtszeitraum war die südkoreanische Außenpolitik – bedingt durch die intensive Nordkorea-Agenda – weniger multilateral involviert als in den vorangegangenen beiden Jahren. Die Ausnahme bildet hier die Koordination (gemeinsam mit Thailand), Organisation und Veranstaltung des dritten ASEM-Gipfels in Seoul im Oktober 2000. Obwohl stark durch die Nordkorea-Entwicklungen überschattet, ließen sich dennoch Fortschritte im Bereich des politischen Dialogs feststellen, immerhin in einem Bereich, in dem es zuvor Widerstand von einer Zahl asiatischer Partnerstaaten gegeben hatte. Zusätzlich gab es am Rande der ASEM-Begegnung in Seoul, die im übrigen anders als ähnliche Großveranstaltungen anderswo friedlich verlief, eine große Konferenz von Nichtregierungsorganisationen – auch dies ein Novum in der Geschichte von ASEM.

4.1 ASEM III

Das dritte Gipfeltreffen des Asia-Europe Meeting (ASEM) fand unter koreanischem Vorsitz am 20. und 21. Oktober 2000 in Seoul statt. Der Gipfel, an dem Staats- und Regierungschefs aus zehn asiatischen und fünfzehn europäischen Staaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission teilnahmen, stellte das bislang größte diplomatische Ereignis in der Geschichte Südkoreas dar. Für die koreanische Regierung besaß der Gipfel in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht außergewöhnlich große Bedeutung, die jene des innerkoreanischen Gipfeltreffens im Juni 2000 noch übertraf. Vorgewarnt durch die gewaltsamen Demonstrationen während des WTO-Gipfels in Seattle bzw. der IWF-Tagung in Prag waren die Sicherheitsvorkehrungen enorm: 30.000 Polizisten bzw. Sicherheitskräfte wurden für den Gipfel zusammengezogen, das Konferenzzentrum wurde weiträumig abgesperrt. Dank des massiven Sicherheitsaufgebotes verlief der Gipfel störungsfrei: Von den Demonstrationen, zu denen Globalisierungsgegner aufgerufen hatten und in deren Verlauf es nur vereinzelt zu Zusammenstößen mit der Polizei kam, war am Tagungsort nichts zu hören und zu sehen.

Politisch kann sich das Ergebnis von ASEM III durchaus sehen lassen. Die Staats- und Regierungschefs der teilnehmenden Staaten verabschiedeten drei Dokumente:

- Erklärung von Seoul für Frieden auf der koreanischen Halbinsel,
- Europäisch-Asiatischer Kooperationsrahmen 2000,
- Erklärung des Vorsitzenden von ASEM III.

Die Erklärung von Seoul für Frieden auf der koreanischen Halbinsel beinhaltet im Wesentlichen eine starke Unterstützungsaussage für den koreanischen Annäherungsprozess. Darin wird u.a. festgehalten, dass „Frieden und Stabilität auf der koreanischen Halbinsel aufs Engste mit Frieden und Stabilität sowohl in der asiatisch-pazifischen Region als auch weltweit verknüpft sind“. Das innerkoreanische Gipfeltreffen in Pyongyang wird begrüßt und die Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung im Hinblick auf humanitäre Fragen, insbesondere Familienbegegnungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Dialog über militärische Fragen anerkannt. Dabei wird auch die Intensivierung des nordkoreanisch-amerikanischen Dialogs gewürdigt. Die ASEM-Partner bekunden zudem ihre Bereitschaft, Maßnahmen zur Förderung von Vertrauensbildung und Frieden in diesem Prozess zu leisten, sowie ihre Unterstützung für den KEDO-Prozess und eine stärkere Einbeziehung Nordkoreas in einen multilateralen Dialog. Die Erklärung kam auf Betreiben der südkoreanischen Regierung zustande, dabei machte sich diese das Gunst der Stunde und die Tatsache zunutze, dass bereits bei der einen Monat zuvor stattgefundenen VN-Generalversammlung eine ähnliche Erklärung verabschiedet worden war.

Der Europäisch-Asiatische Kooperationsrahmen 2000 beschreibt Asien und Europa als Raum des Friedens und der gemeinsamen Entwicklung und legt einen gemeinsamen Katalog von Grundwerten fest wie etwa die Aufrechterhaltung der Ziele und Grundsätze der VN-Charta, die Achtung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit, Gerechtigkeit und der Menschenrechte, die Sorge für die Umwelt, die Bekämpfung von Armut, die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, von Wissenschaft und Technologie, Handel, Investitionen und Unternehmen. Hierfür wird eine umfassende, gleichberechtigte Partnerschaft eingefordert, die u.a. die neuen Herausforderungen der Globalisierung, der Informationstechnologie und der Neuen Wirtschaft bewältigen soll. Als prioritäre Aufgaben werden genannt:

- Intensivierung des politischen Dialogs bei Achtung der Grundrechte, aber unter Vermeidung der Einmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen (!) und dennoch unter Einhaltung der Verpflichtungen des Völkerrechts (also die Quadratur des Kreises), darunter: Treffen hoher Beamter, Dialog zu Fragen von gemeinsamem Interesse einschließlich VN-Reform, Erweiterung des informellen Dialogs über regionale und internationale Fragen von „gemeinsamen Interesse“.
- Gemeinsame Diskussion sog. globaler Fragen, darunter: Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung, Waffenhandel, Frauen- und Familienförderung, Entwicklung menschlicher Ressourcen, Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung, Bewältigung von Umweltproblemen, Migrationsströme, Bekämpfung des internationalen Verbrechens (darunter Menschenhandel, Terrorismus, Piraterie, Drogenhandel), Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.
- Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft, darunter: Stärkung eines offenen, regelgestützten multilateralen Handelssystems (WTO), Stärkung der Handels- und In-

vestitionsströme zwischen Europa und Asien, Förderung des Europäischen-Asiatischen Wirtschaftsforums, Zusammenarbeit in prioritären Industriebereichen (Agrotechnologie, Biotechnologie, Informatik und Telekommunikation, Verkehr, Energie, Umwelttechnologie).

- Zusammenarbeit im Bereich Finanzen, darunter: Dialog über internationale Finanzarchitektur, Finanzaufsicht und -kontrolle, Geldwäsche, zollbehördliche Zusammenarbeit.
- Kultur und Bildung: weitere Unterstützung des ASEF, Erweiterung des Austauschs von Studenten, Akademikern und Informationen, Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, gegenseitige Anerkennung von Schulabschlüssen, Schutz und Förderung des kulturellen Erbes.

Abschließend wird darin festgehalten, dass eine künftige ASEM-Erweiterung durch neue Mitglieder in einem so genannten Zwei-Stufen-Ansatz zu erfolgen hat und sich evolutionär sowie auf Grundlage einer Einzelfallprüfung vollziehen soll: Eine endgültige Entscheidung über neue Mitglieder wird erst dann einvernehmlich von allen Partnern gefällt, wenn ein Bewerber bereits die Unterstützung der Partner in seiner Region genießt. Entscheidungen über die Aufnahme werden von den Staats- und Regierungschefs einvernehmlich getroffen. Hier hatte sich insbesondere im Vorfeld des Treffens eine Diskussion über neue Kandidaten ergeben. Russlands Präsident Putin hatte am Vorabend von ASEM III in einer Grußbotschaft vom 18. Oktober 2000 den Wunsch seines Landes zum Beitritt zu ASEM bekundet. Myanmar war von einigen Mitgliedstaaten genannt worden, und selbst die hypothetische Frage, weil ohne Erklärung seitens des betroffenen Staates, einer Teilnahme, ja eines Beitrittes Nordkoreas war zeitweise ventiliert worden.

4.2 ASEAN Regional Forum (ARF)

Dem erheblichen Krisen- und Konfliktpotenzial in Asien (koreanische Halbinsel, Indien – Pakistan, Taiwan, Südchinesisches Meer, Instabilitäten in Indonesien) steht im ARF ein noch embryonales sicherheitspolitisches Instrument gegenüber, das sich seit 1994 mit begrenztem Erfolg um regionale Vertrauensbildung bemüht und sich künftig verstärkt den Bereichen präventiver Diplomatie und Konfliktverhütung zuwenden soll. Alternativen zum ARF zeichnen sich nicht ab. Stärkung und systematischer Ausbau des ARF gehören daher zu den ersten Prioritäten einer auf Dauer angelegten, wirksamen Konfliktprävention in Asien.

Einen für die südkoreanische Außenpolitik wichtigen Schritt bedeutete es, dass Nordkorea anlässlich des Außenministertreffens des ARF am 27. Juli 2000 in Bangkok seinen Beitritt zu diesem Gremium erklärt hat. Mit diesem Beitritt ist eine weitere Begegnungsmöglichkeit institutionalisiert, die der südkoreanischen Diplomatie Gelegenheit zu offiziellen Gesprächen und Kontakten zu geben vermag, auch wenn der innerkoreanische Dialog zu einem Stillstand kommen sollte.

5 Ausblick

Nach der Euphorie des vergangenen Sommers ist die südkoreanische Außenpolitik in Bezug auf ihre Nordkoreapolitik wieder auf dem Boden der Tatsachen gelandet. Man muss erkennen, dass andere Partner wie etwa die USA Rhythmus und Entwicklung des innerkoreanischen Dialogs vorzugeben vermögen und Südkorea offenbar aus Pyongyanger Perzeption bestenfalls nur die zweite Geige spielen kann. Dennoch: Bei genauer Betrachtung lässt sich die Behauptung mancher südkoreanischer Kritiker nicht halten, die „Sunshine Policy“ habe nichts oder nur wenig bewirkt und man sei wieder ganz am Anfang: Das Gipfeltreffen von Pyonyang dürfte auch im kollektiven Bewusstsein der nordkoreanischen Nomenklatur nicht so einfach beiseite zu wischen sein, der Ton des Nordens gegenüber dem Süden ist insgesamt deutlich freundlicher geworden, und gerade die Entwicklungen um das Hyundai-Tourismusprojekt zeigen deutlich, dass Geld – auch im Norden – Abhängigkeiten schaffen kann.

Klar scheint auch zu sein: Bei aller Festtagsrhetorik des Nordens zur Wiedervereinigung als erklärtem Staatsziel (anders als einst die DDR) ist das überaus erfolgreiche Gesellschaftsmodell Südkoreas, noch vor wirtschaftlichem Niedergang und angeblicher Bedrohung von außen, die größte Gefahr für den Erhalt des Regimes im Norden. Abschottung und die Zulassung so wenig kontrollierter Kontakte von Süd mit Nordkoreanern wie möglich werden also auch weiterhin eine Grundmaxime nordkoreanischer Südkoreapolitik sein müssen. Dennoch gibt es wirtschaftliche Notwendigkeiten, die das Regime in Pyonyang dazu zwingen könnten, Konzessionen zu machen. Zudem besteht die berechtigte Hoffnung, dass mit dem regelmäßigen Zufluss von Geld an das Regime wie im Hyundai-Projekt auch Abhängigkeiten entstehen können, Bedürfnisse geweckt werden, deren Befriedigung zu neuen Konzessionen führen könnte.

Sollten sich nicht unvorhersehbare Änderungen innerhalb der nordkoreanischen Führung ergeben, so gilt wie schon seit Beginn der „Sunshine Policy“, dass absehbar ein langwieriger Prozess der Annäherung mit mancherlei Rückschlägen bevorzustehen scheint. Zugleich gilt aber auch: Die Annäherungspolitik Südkoreas an den Norden ist ohne Alternative. Eine Rückkehr zur sterilen Konfrontationslinie früherer Jahre fordert auch die Opposition nicht. Mit der oben skizzierten zunehmenden Internationalisierung der Koreafrage und der Einbindung Nordkoreas in ein Geflecht bilateraler und erster multilateraler Beziehungen gibt es drei Jahre nach Beginn der „Sunshine Policy“ durchaus Grund für die südkoreanische Außenpolitik, optimistisch in die Zukunft zu sehen.

Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

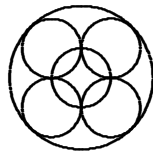
Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

**POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT**

mit
Beiträgen
von

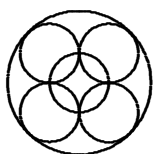
Rüdiger Frank
Sebastian Harnisch
Heiner Heseler
Patrick Köllner
Heinrich Kreft
Hanns W. Maull
Peter Mayer
Dirk Nabers
Manfred Pohl
Michael Schloms
Oliver Schramm
Günter Schucher
Bernhard Seliger



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-264-6
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 – Fax: (040) 42834 512 – E-Mail: duei-dok@uni-hamburg.de).