

Grundzüge und Tendenzen der südkoreanischen Außenpolitik 1997/98¹

Guido Kemmerling²

Das Jahr 1997 stand in Südkorea im Zeichen der Innenpolitik. Dafür sorgten die erheblichen innenpolitischen Probleme des Präsidenten Kim Young-sam und seiner Regierung. Vor allem im zweiten Halbjahr band der Präsidentschaftswahlkampf die Energien der südkoreanischen Politiker, bis schließlich Ende 1997 die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise die gesamte Aufmerksamkeit der südkoreanischen Öffentlichkeit auf sich zog. Abgesehen von außenwirtschaftlichen Fragen, die nicht Thema dieses Aufsatzes sind, trat die Außenpolitik in den Hintergrund des politischen Geschehens in Südkorea.

Diese gewisse Nachrangigkeit der Außenpolitik in der südkoreanischen Politik der vergangenen zwölf Monate wird symbolisiert durch die Absage zweier Auslandsreisen des Präsidenten Kim Young-sam. Im März 1997 verzichtete er wegen der Hanbo-Krise - mit dem Stahlkonzern Hanbo war seit langer Zeit das erste südkoreanische Großunternehmen unter dubiosen Umständen zusammengebrochen - auf eine fest terminierte Reise in mehrere osteuropäische Länder. Und im Dezember verhinderten die katastrophalen Devisenprobleme Südkoreas seine Reise zum Gipfeltreffen der ASEAN-Staaten mit China, Japan und Südkorea. Es hätte seine letzte Auslandsreise als Präsident sein sollen.

Auch wenn die inneren Probleme Südkoreas den größten Teil der Energien der politischen Akteure und Beobachter absorbierten, sollte daraus nicht der falsche Schluß gezogen werden, daß auf der außenpolitischen Bühne Langeweile und Stillstand eingetreten seien. Vor allem die Politik Nordkoreas bedarf angesichts der Labilität des nordkoreanischen Systems steter Beobachtung. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden koreanischen Staaten war auch 1997/98 von einem ständigen Auf und Ab auf sehr niedrigem Niveau charakterisiert. Diesem Thema ist der erste Abschnitt gewidmet. Im zweiten Teil wird versucht, die bilaterale Außenpolitik der südkoreanischen Regierung nachzuzeichnen. Dabei stehen die Beziehungen zu den USA, zu China, Japan und Rußland im Vordergrund. Diese vier Staaten sind die einflußreichsten Mächte in der Region Nordostasien, deren Außenpolitik Südkorea besondere Beachtung schenken muß. In diesem Abschnitt wird auch kurz auf die außenpolitischen Beziehungen zwischen Südkorea und Europa eingegangen. Daran schließt sich ein Kapitel über die Haltung der südkoreanischen Regierung zur multilateralen Sicherheitspolitik an. Den Abschluß dieses Beitrags bildet ein Aus-

¹ Von April 1997 bis März 1998.

² Der Verfasser gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

blick auf die Außenpolitik - insbesondere die Koreapolitik - des neuen südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-jung.

1 Die südkoreanische Nordkoreapolitik

Die Beziehungen zwischen beiden koreanischen Staaten blieben im gesamten Berichtszeitraum gespannt. Eine wirkliche Entspannung der Lage auf der koreanischen Halbinsel ist nach wie vor nicht in Sichtweite gerückt. Zwischen dem Norden und dem Süden gibt es weiterhin keinen Postverkehr und keine für die Bevölkerung zugänglichen Telefonverbindungen.³ Größere Krisen, wie sie etwa 1996 durch die Landung eines nordkoreanischen U-Bootes an der südkoreanischen Küste ausgelöst wurden, blieben 1997/98 glücklicherweise aus. Angesichts der katastrophalen Wirtschaftslage war die nordkoreanische Regierung zu gewissen Kontakten mit der südkoreanischen Seite bereit. Sie beschränkte solche Kontakte jedoch auf das Minimum, das unvermeidbar schien, um weiterhin Hilfe und Devisen von der internationalen Gebergemeinschaft zu erhalten.

Die lange erwartete offizielle Ernennung von Kim Jong-il zum Generalsekretär der Kommunistischen Partei Nordkoreas hat sich bisher nicht auf die innerkoreanischen Beziehungen ausgewirkt. Zwar ist der merkwürdige Mangel an einer offiziellen Führungspersonlichkeit in Nordkorea nun teilweise behoben,⁴ jedoch konnte nach seinem Amtsantritt als Generalsekretär keine wichtige Verhaltensänderung Kim Jong-ils registriert werden. Immer noch tritt er kaum in der Öffentlichkeit auf.⁵ Er hat sein neues Amt bisher nicht zu spektakulären politischen Initiativen genutzt.

1.1 Vierergespräche

Direkte bilaterale Kontakte zwischen den beiden koreanischen Regierungen kamen im Berichtszeitraum fast gar nicht zustande.⁶ Es gab jedoch multilaterale Gespräche,

³ Es gibt mindestens zwei Telefonverbindungen zwischen dem Norden und dem Süden über das Waffenstillstandsdorf Panmunjom: Eine verbindet die in Panmunjom stationierten UN-Streitkräfte und Nordkorea, die andere die beiden koreanischen Rotkreuzgesellschaften. Im Sommer wurden Telefonverbindungen über Satellit zwischen Simpo, dem Bauplatz der beiden KEDO-Kernkraftwerke (s.u. Abschnitt 1.2), und Südkorea eingerichtet. Sie dienen der Kommunikation der südkoreanischen Bauarbeiter und Ingenieure mit ihren Angehörigen.

⁴ Kim Jong-il hat jedoch das Amt des Staatsoberhauptes noch immer nicht übernommen.

⁵ So trat er bei den für ihn aufwendig organisierten Geburtstagsfeiern im Februar 1998 nicht öffentlich auf.

⁶ Es soll im multilateralen Rahmen einige bilaterale Regierungskontakte zwischen nord- und südkoreanischen Regierungsvertretern gegeben haben. So soll gelegentlich ein Vertreter der südkoreanischen Botschaft in Washington wegen der Vierparteiengespräche mit einem

an denen beide koreanischen Staaten teilnahmen. An erster Stelle zu nennen sind hier die Vierparteiengespräche. Bereits im April 1996 schlugen Präsident Kim Youngsam und der amerikanische Präsident Clinton gemeinsam vor, daß sich die beiden koreanischen Staaten sowie die USA und China an einen Tisch setzen sollten, um über die Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel zu sprechen. Während China diesem Vorschlags recht bald zustimmte, ließ Nordkorea eine ablehnende Haltung erkennen. Pyonyang knüpfte zahlreiche Bedingungen - manchmal in offener, manchmal in verhüllter Form - an seine Gesprächsteilnahme. Zu größeren Hürden für die Eröffnung der Gespräche entwickelten sich die Fragen der Nahrungsmittelhilfe und der Tagesordnung.

Von allen Seiten wurde betont, daß Nahrungsmittelhilfe nicht zur Geisel politischer Forderungen gemacht werden sollte. Dies gelte auch für die Forderung nach Teilnahme Nordkoreas an den Vierergesprächen. Dennoch sahen Pyonyang wie Seoul de facto ein Junktim zwischen Hilfe und Gesprächen. Die nordkoreanische Regierung unterstellte immer wieder, daß die USA und Südkorea die Notlage Nordkoreas ausnützen wollten, um Verhandlungen zu erzwingen. Als Beweis für diesen Vorwurf galt der nordkoreanischen Seite die Weigerung vor allem der südkoreanischen Regierung, substantielle bilaterale staatliche Hilfe an Nordkorea zu leisten, es sei denn, Pyonyang sei zu einer ernsthaften Teilnahme an den Vierergesprächen bereit. Daher forderte Nordkorea vor einem Gesprächsbeginn zusätzliche internationale Nahrungsmittelhilfe in erheblicher Menge.⁷

Hierzu waren vor allem Südkorea, aber auch die USA nicht bereit. In Seoul hatte man in der Tat den Verdacht, daß sich Pyonyang lediglich Hilfe errotzen wolle und nach deren Erhalt an spannungsmindernden Gesprächen kein Interesse mehr zeigen werde. Daher versuchte die südkoreanische Regierung, auf eine sorgfältige Dosierung der Hilfe hinzuwirken. Hilfe für die Linderung der größten Not sollte zur Verfügung gestellt werden. Allerdings glaubte man in Seoul, daß zuviel Hilfe negative Wirkungen haben könnte. Man fürchtete neben der abnehmenden Gesprächsbereitschaft auch eine Aufstockung der Reisvorräte des nordkoreanischen Militärs. Erst

Vertreter der nordkoreanischen UN-Vertretung in New York direkt telefoniert haben. Außerdem kam es zu Gesprächen zwischen der süd- und der nordkoreanischen Rotkreuzgesellschaft, die quasioffiziellen Charakter aufwiesen.

⁷ Die äußerst schlechte Nahrungsmittelversorgung der nordkoreanischen Bevölkerung wurde zeitweise zu einem auch in den westlichen Medien aufgegriffenen Thema. Allerdings gibt es stark abweichende Meldungen über die Schwere dieser Versorgungskrise. Auf der einen Seite verbreiteten Journalisten Berichte, nach denen Tausende von Menschen verhungert seien und es sogar Fälle von Kannibalismus gegeben habe. Auf der anderen Seite sprachen manche Beobachter von einer schweren Mangelsituation, die noch nicht das Ausmaß einer Hungersnot erreicht habe. Da die nordkoreanische Regierung einen freien Journalismus im eigenen Land nicht zuläßt und auch Vertretern von Hilfsorganisationen nur beschränkten Zugang erlaubt, ist immer noch nicht eindeutig klar, wie schwer die nordkoreanische Bevölkerung zu leiden hat.

nach der Aufnahme ernsthafter Gespräche im Viererrahmen stellte die südkoreanische Regierung jedoch großzügige staatliche Hilfe in Aussicht.

Die südkoreanische Haltung war auch motiviert durch schlechte Erfahrungen mit Hilfslieferungen an Nordkorea. In Seoul befürchtete man, daß es wie im Sommer 1995 wiederum zu Zwischenfällen bei der Umsetzung der südkoreanischen Hilfszusagen kommen könnte. Damals war ein südkoreanischer Frachter, der Reis in einem nordkoreanischen Hafen entlud, entgegen fester Absprachen gezwungen worden, die nordkoreanische Fahne zu hissen. Ein südkoreanischer Seemann wurde für kurze Zeit festgehalten, weil man ihm von nordkoreanischer Seite Spionage vorwarf. Die südkoreanische Öffentlichkeit reagierte sehr negativ auf diese Zwischenfälle. Die südkoreanische Hilfe erschien vielen Südkoreanern nunmehr als ein Beispiel für unangebrachte Nachgiebigkeit seitens ihrer eigenen Regierung. Die Popularität des südkoreanischen Präsidenten Kim Young-sam sank deutlich ab. Seit diesem Zeitpunkt zögerte die Regierung von Kim Young-sam, dem Gedanken an eine großangelegte staatliche Hilfe für Nordkorea näherzutreten.

Sehr wohl beteiligte sich Seoul jedoch an multilateralen Hilfsmaßnahmen. So stellte die südkoreanische Regierung 1997 insgesamt 26 Mio. US\$ als Reaktion auf die Aufrufe des World Food Program zur Verfügung. Im März 1998 kündigte sie nochmals Lieferungen von 50.000 t Getreide (Wert ca. 10 Mio. US\$) an. Darüber hinaus gestattete die südkoreanische Regierung privaten südkoreanischen Organisationen, über das südkoreanische Rote Kreuz Hilfe zu leisten. Allerdings beobachtete die Regierung sehr genau das Spendenverhalten. Weil sie einen Spendenboom nicht ausschließen konnte, der ihrem Konzept einer vorsichtig dosierten Hilfe widersprochen hätte, genehmigte sie keine Großveranstaltungen zur Spendensammlung.

Das südkoreanische Rote Kreuz sagte 1997 zu, 100.000 t Mais an Nordkorea zu liefern. Zwecks Abwicklung dieser privaten Nahrungsmittelhilfe kam es zu mehreren Gesprächsrunden zwischen den beiden koreanischen Rotkreuzgesellschaften.⁸ Nur sehr mühsam konnte man sich darauf einigen, daß ein paar Südkoreaner die Hilfslieferungen zu einigen zentralen Vorratslagern in Nordkorea begleiten durften. Der nordkoreanische Widerstand gegen eine Herkunftsbezeichnung auf den von Südkorea finanzierten Getreidesäcken konnte überwunden werden. Die südkoreanische Seite versuchte immer wieder, im Rahmen dieser Gespräche auch andere humanitäre

⁸ Die fünfte Gesprächsrunde wird voraussichtlich am 25. März 1998 in Peking stattfinden. Das südkoreanische Rote Kreuz hatte, wie bereits mehrfach vorher, Panmunjom als Tagungsort vorgeschlagen. Dies hat das nordkoreanische Rote Kreuz bisher stets abgelehnt. Nordkorea scheint jede symbolische Aufwertung der Kontakte vermeiden zu wollen. Sie sollen sich aus nordkoreanischer Sicht wohl mit rein technischen Details der Hilfsabwicklung beschäftigen und keinen ersten vertrauensbildenden Schritt darstellen, auf den politisch bedeutsamere Gespräche folgen könnten. Auch wenn diese Gespräche von Nichtregierungsorganisationen geführt wurden, haben sie doch wegen des dominierenden Einflusses der jeweiligen koreanischen Regierung auf die Verhandlungsführung einen quasi-offiziellen Charakter.

Probleme, insbesondere Fragen der Familienzusammenführung, zum Thema zu machen.⁹ Bisher konnten aber in diesem Bereich keine Fortschritte erzielt werden.

Zur zweiten wichtigen Hürde für die Vierergespräche wurde die Frage der Tagesordnung. Pyongyang will vor allem über einen bilateralen Friedensvertrag mit den USA sowie über den Abzug der amerikanischen Truppen aus Südkorea sprechen. Diese Forderungen sind aus Sicht Südkoreas und der USA unerfüllbar. Nach deren Auffassung handelt es sich um Forderungen, die Gespräche von vornherein verhindern und unmöglich machen sollen. Seoul kann bilaterale Friedensgespräche zwischen Nordkorea und den USA nicht akzeptieren, da sie die südkoreanische Souveränität massiv und direkt betreffen würden. Fragen des Friedens auf der koreanischen Halbinsel muß Nordkorea aus Seouler wie aus amerikanischer Sicht in erster Linie mit Südkorea verhandeln. Ein Eingehen auf die nordkoreanische Forderung würde der nordkoreanischen Propaganda recht geben. Die von der nordkoreanischen Regierung kontrollierten Medien behaupten immer wieder, daß die südkoreanische Regierung lediglich eine Marionette der Amerikaner sei.

Auch der Abzug der amerikanischen Truppen kann nach Meinung Südkoreas und der USA kein Thema der Gespräche sein. Zu wichtig ist der Beitrag der amerikanischen Truppen zur Sicherheit Südkoreas. Mit ungefähr 37.000 Mann sind sie zahlenmäßig relativ gering und dürften von daher eine recht geringe Bedrohung für Nordkorea darstellen. Sie sind jedoch eine Art Stolperdraht, der bei einem nordkoreanischen Angriff sofort die Beteiligung der Großmacht USA an dem Konflikt garantieren würde.

Nach südkoreanischen und amerikanischen Vorstellungen sollten alle Beteiligten bei den Vierergesprächen vor allem über vertrauensbildende und spannungsmindernde Maßnahmen sprechen. Als Ergebnis der Gespräche könnte man sich z.B. eine Minderung der starken Truppenkonzentrationen entlang der Waffenstillstandslinie oder eine Verpflichtung zur gegenseitigen Information über größere Manöver vorstellen. Wünschenswert wäre sicherlich die Einrichtung von Kommunikationskanälen, mit deren Hilfe man bei Grenzzwischenfällen eine Eskalation verhindern könnte.

Um den Gesprächen eine Chance zu geben, traten Südkorea und die USA für eine vage Tagesordnung ohne die Nennung spezifischer Gesprächsthemen ein. Sie wurden darin auch von China unterstützt.

Im Laufe des Jahres 1997 kam es häufiger zu wenig publizierten Begegnungen zwischen den vier Staaten auf Arbeitsebene. Hier wurden wichtige Vorentscheidungen getroffen. Gelegentlich soll es sogar in diesem Kreis direkte Unterhaltungen in koreanischer Sprache zwischen den beiden koreanischen Vertretern gegeben haben. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, daß über die Vierergespräche doch noch ein direkter Dialog zwischen Nord- und Südkorea möglich werden könnte.

⁹ Über solche Fragen war in den 70er und 80er Jahren zwischen den Rotkreuzgesellschaften verhandelt worden.

Im November 1997 gelang es schließlich, die nordkoreanische Regierung dazu zu bewegen, der Eröffnung der Vierergepräche zuzustimmen. Das Problem der Tagesordnung blieb jedoch noch immer ungelöst.

Am 9. Dezember 1997 fand die erste Runde der Vierergespräche in Genf statt. Substantielle Ergebnisse wurden nicht erwartet und auch nicht erzielt. Die Tatsache allein, daß die Gespräche stattfinden konnten, galt als Erfolg. Soweit bekannt, war die Atmosphäre bei diesem ersten Treffen positiv. Man einigte sich darauf, daß die zweite Runde Mitte März 1998 ebenfalls in Genf stattfinden sollte. Mitte Februar sollte ein Treffen auf niedrigerer Ebene in Peking organisiert werden, um möglichst eine Einigung in Sachen Tagesordnung herbeizuführen. Dieses Treffen ist allerdings mittlerweile auf nordkoreanischen Wunsch auf Mitte März, unmittelbar vor der regulären zweiten Gesprächsrunde, verschoben worden. Pyonyang gab als Begründung an, daß ein Treffen noch während der Amtszeit der aus dem Amt ausscheidenden Regierung von Kim Young-sam¹⁰ nicht mehr sinnvoll sei.

Es ist unwahrscheinlich, daß die Vierergespräche zu einem schnellen Erfolg führen. Ein Durchbruch bei den Gesprächen würde vor allem eine fundamentale Neuorientierung der nordkoreanischen Politik voraussetzen. Bisher gibt es dafür keine Anzeichen. Die Skepsis im Hinblick auf den Verlauf der Gespräche nährt sich aus der Befürchtung, daß die nordkoreanische Regierung in erfolgreichen Verhandlungen eher Risiken als Chancen erblicken könnte. Vermutlich benötigt das labile nordkoreanische Regime zu seinem eigenen Überleben einen erheblichen Außendruck. Mit Verweis auf einen äußeren Feind - und sei er auch eingebildet - können die Machthaber in Pyonyang sich und der Bevölkerung die massiven wirtschaftlichen Probleme erklären. Mit Hilfe einer selbstgeschaffenen kriegsähnlichen Stimmung kann die Regierung besondere Anstrengungen von den Menschen in Nordkorea verlangen. Schließlich rechtfertigt die Bedrohung von außen die Politik der Isolation gegenüber dem Ausland. Erfolgreiche Vierergespräche, die zu einer Entspannung der politischen Lage auf der koreanischen Halbinsel führen, würden aus diesen innenpolitischen Gründen die Basis des nordkoreanischen Systems gefährden. Daher dürfte für die Regierung in Pyonyang die Teilnahme an diesen Gesprächen ein Wagnis darstellen.

Die Chancen der Vierergespräche liegen für Nordkorea wohl vor allem in zusätzlicher internationaler Hilfe. Es ist schon heute abzusehen, daß Nordkorea über viele Jahre hinweg auf umfangreiche Nahrungsmittellieferungen angewiesen sein wird. Ein gewisses Maß an Gesprächsbereitschaft muß die nordkoreanische Führung zeigen, um vor aller Augen ihren guten Willen zu dokumentieren. Wenn Pyonyang sich zu kraß als „böser Bube“ geriert, könnte die Bereitschaft zur Hilfe nachlassen. Gelingt es hingegen der nordkoreanischen Regierung, den „Schwarzen Peter“ weiterzugeben und die Schuld an den Spannungen zwischen den beiden koreanischen Staaten zumindest teilweise Südkorea oder den USA aufzubürden, kann sie wahrscheinlich auf eine großzügigere Haltung der Geber hoffen.

¹⁰ Der neue Präsident Kim Dae-jung hat sein Amt am 25. Februar 1998 angetreten.

Sollten diese Überlegungen zu den mit den Vierergesprächen aus nordkoreanischer Sicht verbundenen Risiken und Chancen zutreffen, dann wäre wohl zu erwarten, daß Nordkorea weiterhin an den Gesprächen teilnimmt, aber immer wieder Vorwände sucht, um sie zu verzögern und um einen Durchbruch zu verhindern. Vermutlich wäre es aus nordkoreanischer Sicht ideal, wenn sich Südkorea und die USA auseinander dividieren ließen. Dies würde den Druck auf Pyonyang deutlich vermindern. Sollte Südkorea als die Gesprächspartei erscheinen, die einen Erfolg verhindert, hätte das nordkoreanische Regime sicherlich einen Erfolg erzielt. Eine (Teil-)Verständigung mit den USA, die von Südkorea blockiert wird, wäre aus nordkoreanischer Perspektive wahrscheinlich die beste anzustrebende Lösung. Dann bliebe es bei den für Pyonyang wichtigen Spannungen auf der koreanischen Halbinsel, aber die Schuld dafür könnte an Seoul weitergereicht werden.

Für die südkoreanische Regierung wird es im Gegenzug darauf ankommen, eine solche Entwicklung zu verhindern. Dazu ist es notwendig, daß sich Seoul und Washington eng abstimmen und mit einer gemeinsamen Verhandlungsstrategie vorgehen. Im Vorfeld der Vierergespräche und bei der ersten Gesprächsrunde war die südkoreanisch-amerikanische Zusammenarbeit sehr eng.

Die Erfolgchancen der Vierergespräche dürften wesentlich von der Entwicklung des Verhältnisses zwischen den USA und China beeinflußt werden. Viel wird davon abhängen, ob die amerikanische Regierung gegenüber China eine Strategie des „engagement“ verfolgt (bzw. aufgrund geschickter, auf Kooperation ausgerichteter chinesischer Politik verfolgen kann) oder aber ein „containment“ Chinas anstrebt. Im Falle eines von Kooperationsbereitschaft gekennzeichneten Verhältnisses zwischen beiden Staaten dürfte die Bereitwilligkeit sowohl der USA wie auch Chinas groß sein, vertrauensbildende Maßnahmen auf der koreanischen Halbinsel zu unterstützen. Eine Entspannung auf der koreanischen Halbinsel liegt im Grunde im Interesse beider Großmächte. Die USA wollen nicht ein zweites Mal in einen Koreakrieg verwickelt werden. China fürchtet sicherlich eine Destabilisierung durch große Flüchtlingsströme. Die Vierergespräche könnten sogar zu einer Art Testfeld für eine amerikanisch-chinesische Zusammenarbeit werden. Korea, wo vor fast 50 Jahren amerikanische und chinesische Soldaten gegeneinander gekämpft haben, könnte zu einem Beispiel erfolgreicher Kooperation zwischen den beiden Großmächten werden. Sollte hingegen das amerikanisch-chinesische Verhältnis in erster Linie durch Versuche gekennzeichnet sein, den politischen Einfluß des jeweils anderen so weit wie möglich zu begrenzen, dann dürfte eine Entspannung auf der koreanischen Halbinsel eher als Gewinn für die Gegenseite gewertet werden und schon aus diesem Grund unterbleiben. In einem solchen Fall würde wahrscheinlich China eine grundlegende Verbesserung des Verhältnisses zwischen Nordkorea und den USA als eine Bedrohung empfinden, wie umgekehrt die USA eine Annäherung zwischen Südkorea und China.

Wenn man sich auch auf langwierige Verhandlungen mit unsicherem Ergebnis einstellen muß, so sind doch die Vierergespräche z.Zt. der einzig nennenswerte Versuch, die Verhältnisse auf der koreanischen Halbinsel zum Besseren zu wenden.

Zwar scheinen wegen der nordkoreanischen Haltung die Erfolgsaussichten nicht sehr groß zu sein, aber die Verhältnisse können sich sehr schnell ändern. Das nordkoreanische System ist starr und diktatorisch. Gerade deshalb können überraschende Änderungen eintreten - sei es ein Kollaps oder eine Neuorientierung der nordkoreanischen Außen- und Koreapolitik. Es ist auch nicht ganz ausgeschlossen, daß sich die nordkoreanischen Politiker in einem schrittweisen Prozeß von den Vorteilen einer Entspannungspolitik und der Unumgänglichkeit tiefgreifender innerer Reformen überzeugen lassen. In all diesen Fällen ist es nützlich, ein Gesprächsforum zu haben. Daher sind die Vierergespräche positiv zu bewerten, selbst wenn sie über längere Zeit zu keinen Ergebnissen führen sollten.

1.2 Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO)

Der von der KEDO betriebene Bau zweier Leichtwasserreaktoren in Nordkorea¹¹ ist im August 1997 von der reinen Planungs- und Vorbereitungsphase in die Bauphase übergegangen. Auf dem Baugelände bei Simpo an der nordkoreanischen Ostküste begannen die Bauarbeiten. Der Baubeginn wurde mit einer kleinen Veranstaltung gefeiert, an der Vertreter Nordkoreas und der an der KEDO beteiligten Staaten¹² teilnahmen.

Seit dem Sommer arbeiten einige Dutzend südkoreanischer Bauarbeiter auf dem Gelände bei Simpo. Das Gelände ist von der nordkoreanischen Umgebung abgeriegelt. Die südkoreanischen Bauarbeiter wohnen dort in Übergangsbaracken. Sie kommen Pressemeldungen zufolge täglich in Kontakt mit nordkoreanischen Kollegen. Dies scheint in der Regel keine besonderen Probleme zu bereiten. Es gab allerdings einen kleineren Zwischenfall, als auf dem Gelände oder in einer der Baracken ein zerknülltes Zeitungsbild des nordkoreanischen Führers Kim Jong-il gefunden

¹¹ Die USA und Nordkorea vereinbarten u.a. im sogenannten „Agreed Framework“ im Oktober 1994, daß Nordkorea die Fortführung eines Atomwaffenprogramms unterläßt, zu diesem Zweck einen Forschungsreaktor stilllegt sowie Pläne für den Bau eines weiteren Reaktors stoppt. Die amerikanische Regierung hatte den Verdacht, daß diese Reaktoren der Produktion von Kernsprengstoff dienen könnten. Im Gegenzug wurde Nordkorea der Bau von zwei Leichtwasserreaktoren und, bis zu deren Fertigstellung, die Lieferung von jährlich 500.000 t Schweröl versprochen. Leichtwasserreaktoren eignen sich weniger gut als die alten nordkoreanischen Reaktoren sowjetischer Bauart zur Herstellung von Kernsprengstoff. Mit der Einigung auf das Agreed Framework ging die schwere Krise wegen des vermuteten nordkoreanischen Atomwaffenprogramms zu Ende.

¹² Die Gründungsmitglieder der KEDO sind die USA, Südkorea und Japan. Finanzierungsbeiträge haben außerdem eine Reihe weiterer Staaten zur Verfügung gestellt, u.a. Deutschland, Australien, Kanada und Neuseeland. Genaue Angaben hierzu sind dem *Annual Report 1996/1997* der KEDO zu entnehmen. Seit Ende 1997 ist die EURATOM Mitglied der KEDO. Die EURATOM stellt zunächst fünf Jahre lang jährlich 15 Mio. ECU zur Verfügung.

wurde. Dies wurde zunächst von nordkoreanischer Seite als bewußte Provokation interpretiert. Nach einer kurzen Phase der Aufregung hat dann die nordkoreanische Seite beschlossen, die Angelegenheit auf sich beruhen zu lassen. Nordkorea protestierte ein weiteres Mal heftig, als die südkoreanische Regierung es den in Nordkorea arbeitenden südkoreanischen Bauarbeitern ermöglichen wollte, per Briefwahl an den südkoreanischen Präsidentschaftswahlen am 18. Dezember 1997 teilzunehmen. Die nordkoreanische Seite sah in diesem Ansinnen einen Versuch, die nordkoreanische Souveränität anzutasten.

Diese Episoden zeigen, daß Nordkorea, wenn es nur will, leicht Vorwände finden kann, das KEDO-Projekt aus politischen Gründen zu stoppen oder zu verzögern. Schwierigkeiten sind daher auch in Zukunft nicht auszuschließen. Allerdings hat das KEDO-Projekt für Nordkorea eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung. Dies gilt noch nicht so sehr für das Bauvorhaben, dafür aber um so mehr für die 500.000 t Schweröl, die Nordkorea jährlich von den KEDO-Staaten bekommt. Ohne diese Öllieferungen wäre die ohnehin bereits äußerst prekäre Energiesituation Nordkoreas noch weit schlechter. Daher wird die nordkoreanische Regierung wahrscheinlich dem KEDO-Projekt nur dann ernsthafte Probleme bereiten, wenn ihr aus ihrer Sicht keine andere Wahl bleibt.

Bei der Krise wegen des an der südkoreanischen Küste angelandeten nordkoreanischen U-Boots (September 1996) war es die südkoreanische Regierung, die den Fortgang des KEDO-Projekts verzögerte. Gerade weil Südkorea eine zentrale, unersetzbare Rolle bei der Durchführung und Planung des KEDO-Projekts spielt, kann die südkoreanische Regierung das KEDO-Projekt als einem Hebel nutzen, um politische Forderungen durchzusetzen.

Die Finanzierung des KEDO-Projekts ist noch nicht abschließend geklärt. Die USA haben deutlich gemacht, daß sie zu den eigentlichen Baukosten keinen Finanzierungsbeitrag leisten wollen.¹³ Die Hauptlast sollen Südkorea und Japan tragen. Japan hat erklärt, daß es bereit ist, bis zu 1 Milliarde US\$ beizusteuern. Da die Kosten nach derzeitigen Schätzungen über 5 Milliarden US\$ betragen werden, bleibt Südkorea auf dem Löwenanteil sitzen. Laut koreanischen Pressemeldungen hat Präsident Kim Young-sam in einem Brief an Präsident Clinton im Jahre 1994 oder 1995 eine Übernahme von 70% der Kosten durch Südkorea zugesagt.¹⁴ Vor allem nach dem Beginn der Wirtschaftskrise im November 1997 hat die südkoreanische Regie-

¹³ Die USA finanzieren jedoch einen erheblichen Teil der Schweröllieferungen. Da diese Lieferungen bisher die größten Kosten verursacht haben, haben die USA nach Angaben der KEDO bis heute die größte Summe für das KEDO-Projekt für das KEDO-Projekt bereitgestellt.

¹⁴ Dieser Brief wurde nicht veröffentlicht. Er spielte jedoch im koreanischen Präsidentschaftswahlkampf eine gewisse Rolle. Die Regierung von Präsident Kim Young-sam vermied es, den Inhalt des Briefes zu bestätigen. Dies hätte wahrscheinlich die für die Regierung sehr ungünstige Stimmung der Bevölkerung weiter verschlechtert. Viele Südkoreaner halten es für skandalös, daß Südkorea so viel für ein Projekt zahlen soll, daß die USA und Nordkorea ausgehandelt haben.

rung jedoch eine Neuverteilung der Lasten gefordert. Sie wünscht, daß sich die USA stärker beteiligen und daß der südkoreanische Anteil zurückgeführt wird. Die USA haben dies zurückgewiesen. Eine Einigung über die Aufteilung der Lasten ist recht dringlich. Wenn das Bauprojekt zügig fortgesetzt werden soll, werden noch in diesem Jahr erhebliche Bauaktivitäten entfaltet. Deren Finanzierung ist nur gesichert, wenn zumindest eine vorläufige Einigung erzielt werden kann.

Neben der Einigung über die Aufteilung der Finanzierungslasten müssen sich die KEDO-Länder auch über die Verteilung der Aufträge einigen. Es ist zu erwarten, daß die Auftragsverteilung in engem Zusammenhang mit der Lastenteilung stehen wird. Wer zahlt, schafft an. Nur Unternehmen aus Staaten, die selbst Kostenbeiträge leisten, können mit nennenswerten Aufträgen rechnen.¹⁵ So wurde festgelegt, daß das südkoreanische Unternehmen KEPCO Generalunternehmer wird. Viele Einzelfragen sind hingegen noch nicht entschieden. Es ist damit zu rechnen, daß erst nach komplizierten Verhandlungen die Aufträge vergeben werden können.

1.3 Nord-Süd-Kooperation in anderen Bereichen

Trotz der politischen Eiszeit, die nach wie vor den Beziehungen zwischen beiden koreanischen Staaten den Stempel aufdrückt, gibt es auf niedrigem Niveau eine Zusammenarbeit im Wirtschaftsbereich. Südkorea ist zu einem der wichtigsten Handelspartner Nordkoreas geworden. Während das Gesamtvolumen des nordkoreanischen Außenhandels in den vergangenen Jahren stark geschrumpft ist, konnte das Volumen des innerkoreanischen Handels in etwa gehalten werden. Es lag 1997 bei ungefähr 308 Mio. US\$ (südkoreanische Exporte: 115 Mio. US\$, südkoreanische Importe: 193 Mio. US\$). Damit ist Südkorea nach China und Japan der drittgrößte Handelspartner Nordkoreas geworden.

Die südkoreanischen Unternehmen zeigen ein gewisses Interesse an Investitionen in Nordkorea. Mehrere koreanische Spitzenmanager sind im Herbst 1997 nach Nordkorea gereist, um Gespräche über eine mögliche Kooperation zu führen. Das politische Klima ist für größere südkoreanische Investitionen im Norden noch nicht reif. Jedoch stehen einige südkoreanische Unternehmen in den Startlöchern. Dies dürfte sich auch durch die derzeitige Wirtschaftskrise nicht grundlegend geändert haben.

¹⁵ Einzige Ausnahme könnten die USA sein. Im Agreed Framework wurde festgelegt, daß die zu bauenden Reaktoren amerikanischen Typs sein müssen. Dies bedeutet zwar nicht, daß ein amerikanisches Unternehmen der Lieferant sein wird. Hingegen ist damit zu rechnen, daß die USA Know-how zur Verfügung stellen müssen bzw. dürfen. Da die EU über die EURATOM bereits 75 Mio. ECU zugesagt hat, besteht Aussicht, daß auch EU-Unternehmen sich erfolgreich an den Ausschreibungen beteiligen können. Der EU-Beitrag ist jedoch im Vergleich zur Gesamtsumme relativ gering, so daß EU-Unternehmen wohl keine Großaufträge erhalten dürften.

Die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit weckten Gespräche mit der nordkoreanischen Regierung im Rahmen der ICAO (International Civil Aviation Organization). Nach schwierigen Verhandlungen einigte man sich auf eine Teilöffnung der von Nordkorea kontrollierten Flugzone für ausländische Flugzeuge. Die entsprechende Übereinkunft wurde am 27. Oktober 1997 in New Delhi unterzeichnet. Auch südkoreanische Flugzeuge können nun auf bestimmten Routen diese Zone durchfliegen, um nach Südkorea zu kommen. Diese Routen liegen vor der Ostküste Nordkoreas, die innerkoreanische Landgrenze wird nicht überflogen. Diese Regelung ermöglicht nennenswerte Zeitverkürzungen für Flüge zwischen Nordamerika und Südkorea. Sie setzt die Zusammenarbeit zwischen nord- und südkoreanischen Flugkontrollbehörden voraus. Zu diesem Zweck wurde eine neue direkte Kommunikationsverbindung zwischen Taegu (Südkorea) und Pyongyang via Panmunjom geschaffen. Nordkorea kassiert für jeden Flug, der seine Flugkontrollzone berührt, dringend benötigte Devisen.

2 Bilaterale Beziehungen Südkoreas zu anderen Staaten

2.1 Beziehungen zu den USA

Die USA bleiben für Südkorea der einflußreichste ausländische Staat. Dies hat das Jahr 1997 wiederum gezeigt. Ohne den diplomatischen Einsatz der USA wären die Vierergespräche und damit die für Südkorea wichtigste Initiative im sicherheits- und koreapolitischen Bereich wohl nicht zustande gekommen. Den USA wuchs eine Vermittlerrolle zwischen beiden koreanischen Staaten zu. Da die nordkoreanische Seite zunächst nur mit der amerikanischen Regierung und nicht mit Südkorea verhandeln wollte, sprachen amerikanische Diplomaten getrennt mit der nord- und der südkoreanischen Seite. Die Kommunikationsbahnen zwischen den koreanischen Staaten verliefen also nicht direkt, sondern häufig über die amerikanische Regierung. Deren Verhalten war ganz entscheidend für den Fortgang der Verhandlungen.

Diese zentrale Stellung der USA im Vorfeld der Vierergespräche war durchaus im Sinne der nordkoreanischen Regierung. Sie wollte die von ihr als Marionettenregime bezeichnete südkoreanische Regierung brüskieren. Immer wieder erklärte sie, daß sie im Grunde nur mit den USA sprechen wollte, und Kontakte mit Südkorea kaum zumutbar und schon gar nicht sinnvoll seien. Die südkoreanische Regierung und Öffentlichkeit beäugte hingegen die bilateralen Kontakte zwischen den USA und Nordkorea¹⁶ mit einer gehörigen Portion Mißtrauen. Man befürchtete, daß Nordko-

¹⁶ Neben den bilateralen Kontakten zwischen den USA und Nordkorea zur Einleitung der Vierergespräche gab es weitere Gespräche zwischen diesen beiden Staaten über die Bergung von im Koreakrieg gefallen amerikanischen Soldaten und über das Problem der nordkoreanischen Raketenexporte. Auch wurde gelegentlich (bisher ohne durchgreifenden

rea und die USA eine Einigung ohne südkoreanische Einflußnahme unter sich auszuhandeln könnten und Seoul im Anschluß daran faktisch zur Absegnung dieser Einigung gezwungen wäre. Der amerikanischen Regierung traut man durchaus zu, aus Eigeninteresse wichtige südkoreanische Anliegen in den Kontakten mit Nordkorea zu übergehen.¹⁷ Die bilateralen Kontakte zwischen den USA und Nordkorea - z.B. über die Bergung und Überführung im Koreakrieg gefallener amerikanischer Soldaten oder über die Frage nordkoreanischer Exporte von Raketen - nährten dieses südkoreanische Mißtrauen. Die Tatsache, daß die in Aussicht genommene Einrichtung von Verbindungsbüros in Pyongyang bzw. in Washington bisher an Einzelfragen gescheitert ist, wird in Südkorea nicht besonders bedauert.

Die USA haben versucht, dieses südkoreanische Mißtrauen zu mildern, indem sie ihr Vorgehen eng mit der südkoreanischen Seite abstimmten. Zahlreiche amerikanische Politiker und Regierungsmitglieder besuchten Seoul, unter ihnen Ende März 1997 der amerikanische Vizepräsident Al Gore. Die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright besuchte auf ihrer weltumspannenden Amtsantrittsreise auch einen Tag lang die südkoreanische Hauptstadt. Dem Geschehen auf der koreanischen Halbinsel wird in Washington erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt. Hauptgrund dafür sind die 37.000 amerikanischen Soldaten, die in Südkorea stationiert sind, um Nordkorea von einem Angriff abzuschrecken.

Mit dem Beginn der schweren Wirtschaftskrise in Südkorea im November 1997 rückten wirtschaftliche Fragen ins Zentrum des koreanisch-amerikanischen Verhältnisses. Angesichts einer akut drohenden Zahlungsunfähigkeit südkoreanischer Banken und Unternehmen und unter dem Eindruck eines rapide verfallenden Wechselkurses des koreanischen Won wandte sich die südkoreanische Regierung zunächst an Washington und Tokyo um Hilfe. Die amerikanische Regierung verwies jedoch (genauso wie die japanische) auf den Internationalen Währungsfonds und war nicht bereit, Seoul bilateral Milliardenkredite einzuräumen. Es ist ein offenes Geheimnis, daß bei den folgenden Verhandlungen zwischen dem IWF und Südkorea der Stimme der amerikanischen Regierung erhebliches Gewicht zukam. So wurde zunächst in einigen Presseartikeln südkoreanischer Zeitungen die Verantwortung für einige besonders unbequeme, mit dem IWF ausgehandelte Kreditbedingungen den USA zugewiesen. Es wurde der Verdacht geäußert, die USA nützten die Schwäche Südkoreas aus, um amerikanische Geschäftsinteressen durchzusetzen. Nach dem Kurssturz der koreanischen Währung und nach dem zunehmenden Abbau von Investitionsbe-

Erfolg) über die Errichtung von Verbindungsbüros in Pyongyang bzw. Washington gesprochen.

¹⁷ Diese südkoreanische Haltung des Mißtrauens gegenüber den USA wurde vor allem durch die Art und Weise genährt, wie sich die USA und Nordkorea auf die Beendigung der Krise wegen des nordkoreanischen Nuklearprogramms im Sommer und Herbst 1994 einigten. Zwar war Südkorea bei den Verhandlungen über das Agreed Framework nicht direkt beteiligt, dennoch wurde von Seoul erwartet, den größten Teil der Kosten für die in Nordkorea zu bauenden beiden Leichtwasserreaktoren zu übernehmen.

schränkungen für Ausländer könnten, so wurde befürchtet, vor allem amerikanische Konzerne südkoreanische Unternehmen zu Billigpreisen aufzukaufen.

Bilaterale Wirtschaftsprobleme werden auch in Zukunft in den Beziehungen zwischen den USA und Südkorea eine wichtige Rolle spielen. Nach wie vor drängt die amerikanische Regierung auf einen Abbau von Handelshemmnissen. 1998 stehen Verhandlungen über eine stärkere Öffnung des südkoreanischen Automarktes an. Der Anteil ausländischer Fabrikate an den in Südkorea gefahrenen Autos ist mit nur ca. 1% außerordentlich niedrig. Die USA drohen mit Gegenmaßnahmen und fordern u.a. Änderungen bei der südkoreanischen Kfz-Besteuerung, die aus ihrer Sicht amerikanische Autos benachteiligt. Die bilateralen Handelsprobleme könnten sich noch verschärfen, wenn die koreanischen Exporte in die USA in der Folge der billiger gewordenen koreanischen Währung erheblich zunehmen sollten.

Viele Südkoreaner haben ein zwiespältiges Verhältnis zu den USA. Auf der einen Seite wird Amerika bewundert und auch nachgeahmt. Der Einfluß der amerikanischen Kultur gerade auf die jüngere südkoreanische Generation ist unverkennbar. Ein Studium in den USA ist für die Karriere nützlich. Gute Englischkenntnisse können das Fortkommen erheblich fördern. Die Südkoreaner wissen, daß ihre Sicherheit von den USA abhängt. Kein ernstzunehmender Politiker wünscht eine Reduzierung der Zahl der in Südkorea stationierten amerikanischen Soldaten. Nach Japan sind die USA der größte Handelspartner Südkoreas.

Andererseits fühlen sich viele Südkoreaner von den USA zu stark dominiert. Die Abhängigkeit von den USA wird deutlich empfunden. Gelegentlich ist man versucht, diesem amerikanischen Einfluß zu trotzen und sich demonstrativ selbst zu behaupten. Auf Gleichberechtigung und faire Behandlung wird selbstverständlich großer Wert gelegt. Die südkoreanische Regierung versucht seit langem, eine Änderung des Status of Forces Agreement (SOFA), das die Rechtsstellung der amerikanischen Soldaten in Korea regelt, zu erreichen. Insbesondere sollen die Befugnisse der südkoreanischen Polizei und Ermittlungsbehörden gegenüber amerikanischen Soldaten, die man eines Verbrechens verdächtigt, erweitert werden. Bisher war die amerikanische Regierung jedoch noch nicht bereit, eine wesentliche Änderung des SOFA zu akzeptieren.

In der sich rasch wandelnden südkoreanischen Gesellschaft sind viele Menschen verunsichert. Oft schauen sie zurück auf der Suche nach einer festen Orientierung. Von einem solchen konservativen Standpunkt aus erscheinen die USA als eine Quelle weiterer ständiger Veränderungen, deren Konsequenzen nicht absehbar sind. Sicher ist nur, daß sie vom Korea der Vergangenheit immer weiter wegführen. Insofern geht von den USA für manche Südkoreaner durchaus eine nicht so sehr politische als eher kulturelle Bedrohung aus.

2.2 Beziehungen zu Japan

Das südkoreanische Verhältnis zu Japan bleibt kompliziert. Die südkoreanische Bevölkerung reagiert heftig und mit großer Empfindlichkeit auf Schwierigkeiten mit Japan. Die harte Zeit der Kolonisierung Koreas durch Japan ist unvergessen. Solange sich Japan nicht zu einer echten Entschuldigung durchringt, wird diese Epoche eine Belastung für das bilaterale Verhältnis bleiben. Seit vielen Jahren gibt es immer wieder Gelegenheiten, die Geschichte zum Anlaß erhitzter Debatten zu machen. So ist die Frage einer angemessenen Entschädigung für die „comfort women“ - vom japanischen Militär im Zweiten Weltkrieg zur Prostitution gezwungene junge Frauen aus zahlreichen asiatischen Ländern - zu einem Dauerthema geworden. Die südkoreanische Regierung hat bereits im Normalisierungsvertrag mit Japan im Jahre 1965 auf weitere staatliche japanische Reparationen verzichtet. Damals war das schwere Schicksal der „comfort women“ längst noch nicht öffentlich diskutiert worden. Nun werden von den betroffenen Frauen und von Bürgerinitiativen immer wieder Forderungen an die japanische Seite gerichtet.

Beide Regierungen haben beschlossen, eine Historikerkommission einzuberufen, die sich mit der gemeinsamen Geschichte des letzten Jahrhunderts befassen soll. Allerdings gab es große Schwierigkeiten, geeignete Persönlichkeiten für diese Kommission zu finden. Nur wenige Historiker scheinen bereit zu sein, sich dieser komplizierten Aufgabe zu stellen. Unvoreingenommene Forschung dürfte in Korea wie in Japan oft genug als Parteinahme für die Gegenseite mißverstanden werden.

Die südkoreanische Regierung ist an guten Beziehungen zu Japan interessiert. Allerdings muß sie sehr vorsichtig vorgehen und auf Sensibilitäten der Bevölkerung Rücksicht nehmen. Auf keinen Fall darf sie den Eindruck erwecken, japanischen Forderungen über die Maßen nachgegeben zu haben. Eine kompromißlose Politik findet hingegen bei der südkoreanischen Bevölkerung in der Regel viel Verständnis.

Gelegentlich führt dies dazu, daß die südkoreanische Regierung auf der einen Seite vernünftige Lösungen mit Japan anstrebt, auf der anderen Seite aber aus innenpolitischen Gründen zu Gesten der Unnachgiebigkeit gezwungen ist. Ein Beispiel dafür waren die Diskussionen um die Neufassung der japanisch-amerikanischen Richtlinien zur Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich. Für Südkorea besonders sensibel war der Teil der Richtlinien, die sich mit der Zusammenarbeit im Falle von Sicherheitsproblemen in der Nachbarschaft Japans befassen. Hier wurden sehr vorsichtig begrenzte Formen der Zusammenarbeit, wie z.B. die Minenräumung, ins Auge gefaßt. Einerseits weiß die südkoreanische Regierung, daß im Falle eines neuen Koreakriegs nicht nur die amerikanische, sondern auch die japanische Hilfe von außerordentlich großem Nutzen wäre. Andererseits ist allein die Vorstellung, japanisches Militär könnte wieder außerhalb Japans tätig werden, in Korea ein politisches Tabu. Daher äußerte die südkoreanische Regierung Besorgnis über einige Punkte der neuen Richtlinien, verlangte die strenge Respektierung der koreanischen Souveränität und versuchte im übrigen, keinen Anlaß für eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit zu bieten.

Diese Strategie konnte bei der Frage der Fischereiverhandlungen nicht gelingen. Das spektakuläre Aufbringen südkoreanischer Fischerboote durch japanische Behörden garantierte öffentliche Aufmerksamkeit und entsprechende Empörung auf südkoreanischer Seite. Hintergrund des Streits ist das Verlangen der japanischen Regierung, den Fischereivertrag zwischen Südkorea und Japan aus dem Jahre 1965 zu ändern. Seinerzeit war die japanische Fischereiflotte der südkoreanischen weit überlegen. Die japanische Regierung hatte durchsetzen können, daß sich die einer Seite allein vorbehaltenen Fischereigründe nur auf eine relativ schmale Meereszone entlang beider Küsten beschränkten. Mittlerweile hatte sich jedoch die Interessenlage grundlegend verändert. Heutzutage sind es die koreanischen Fischer, die nahe der japanischen Küste fischen. Aus japanischer Sicht vereiteln sie immer wieder Bemühungen, die Fischbestände direkt vor der eigenen Haustür zu schützen. Der innenpolitische Druck auf die japanische Regierung in dieser Frage ist recht hoch.

Das japanische Drängen auf eine Änderung des Fischereivertrages war lange Zeit erfolglos. Die südkoreanische Regierung sah anscheinend keinen Grund zur Eile. Zunächst wollte sie diese Frage mit einer Lösung des Streits über die zwischen beiden Staaten umstrittene kleine Felseninsel Tokdo (japanisch: Takeshima) verbinden. Dies hätte jedoch eine Lösung der Fischereifrage von vornherein unmöglich gemacht. Schließlich erklärte sich Seoul doch noch zu substantiellen Verhandlungen bereit. Nach vielen Verhandlungsrunden schien Anfang Dezember 1997 eine Einigung in Aussicht zu sein. Ein bereits ins Auge gefaßter Kompromiß schien dann jedoch der japanischen Seite aus innenpolitischen Gründen zu heikel, so daß die schon zum Greifen nahe Lösung wiederum verpaßt wurde. Im Januar 1998 kündigte Japan schließlich offiziell das alte Fischereiabkommen. Die Kündigung wurde auf koreanischer Seite als unfreundlicher Akt empfunden. Nicht wenige südkoreanische Zeitungen empfahlen harsche Gegenreaktionen. Die südkoreanische Regierung vermied jedoch eine Eskalation. Dennoch bleibt das Problem zunächst noch ungelöst. Nachdem durch die Kündigung erneut Emotionen ausgelöst wurden, sind die Verhandlungen für beide Seiten nicht leichter geworden. Wenn nicht innerhalb eines Jahres nach der Kündigung eine Einigung gefunden wird, entsteht ein unklarer Rechtszustand in bezug auf die Fischerei im Seegebiet zwischen Japan und Korea.

Präsident Kim Dae-jung hat seit seinem Wahlsieg mehrfach erklärt, daß er den japanisch-koreanischen Beziehungen besondere Aufmerksamkeit widmen wolle. Die südkoreanische Regierung ist sich bewußt, daß gute Beziehungen zum japanischen Nachbarn für Südkorea von großem Wert sind. Japan ist der größte Handelspartner Südkoreas, wobei die südkoreanische Seite allerdings ein hohes Handelsdefizit in Kauf nehmen muß. Japanische Banken sind die größten Kreditgeber Südkoreas. Wenn sie ihre Gelder noch stärker als zur Jahreswende 1997/98 zurückziehen, dürfte die südkoreanische Wirtschaftskrise noch erheblich schwieriger zu bewältigen sein.

Präsident Kim Dae-jung hat längere Zeit in Japan im Exil gelebt und spricht recht gut japanisch. Ein Gespräch mit dem japanischen Außenminister Obuchi im Dezember 1997 hat er teilweise in japanischer Sprache geführt. Präsident Kim Dae-jung scheint das Verhalten der japanischen Regierung im Anschluß an seine Entführung

aus Tokyo durch den südkoreanischen Geheimdienst Anfang der 70er Jahre nicht zu einem Thema der bilateralen Beziehungen machen zu wollen. Damals hatte die japanische Regierung trotz der klaren Verletzung der Souveränität von der südkoreanischen Regierung keine Aufklärung verlangt, sondern im wesentlichen Stillschweigen bewahrt.

2.3 Beziehungen zu China

Seit der Flucht des nordkoreanischen Politikers Hwang Jang-yop in die südkoreanische Botschaft in Peking und seiner von den chinesischer Behörden gebilligten Weiterreise nach Seoul im Frühjahr 1997 sind spektakuläre Entwicklungen im Verhältnis Chinas zu den beiden koreanischen Staaten ausgeblieben. Besuche hochrangiger chinesischer Politiker in Südkorea waren seither nicht zu verzeichnen. Auch ohne öffentlichkeitswirksame Höhepunkte entwickeln sich die südkoreanisch-chinesischen Beziehungen auf einem recht soliden Fundament weiter. Der wirtschaftliche Austausch ist eng; es gibt einen regen Reiseverkehr zwischen beiden Staaten.¹⁸

Auf politischem Gebiet ist für Südkorea die Teilnahme Chinas an den Vierergesprächen besonders wichtig. Dies bietet der südkoreanischen Regierung eine Gelegenheit, den Druck auf Nordkorea zu verstärken. China verfolgt z.Zt. eine Art Äquidistanzpolitik gegenüber den beiden Korea. Die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Südkorea und China sind sehr viel dichter als die zwischen Nordkorea und China. Nordkorea ist für China eher eine wirtschaftliche Bürde. Interessiert vor allem an Stabilität in der Region, versucht Peking, einen riskanten Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes möglichst zu verhindern, und sendet daher Hilfsgüter nach Nordkorea. Auf politischem Gebiet hat es Peking stets vermieden, sich von dem früheren ideologischen Partner Nordkorea deutlich abzugrenzen. Für Nordkorea ist China ohne Zweifel der bei weitem wichtigste Partner. Auch wenn Pyonyang Peking gegenüber stets seine Unabhängigkeit hervorkehrt und der chinesische Einfluß auf die nordkoreanische Regierung begrenzt sein dürfte, ist die chinesische Haltung für Nordkorea von großer Bedeutung. Daher dürfte die Teilnahme Chinas an den Vierergesprächen für Nordkorea von höchst zweifelhaftem Wert sein. Falls sich China in den Verhandlungen auf die Seite Südkoreas und der USA stellt, dürfte dies die nordkoreanische Verhandlungsposition deutlich verschlechtern. Dies könnte dazu führen, daß Pyonyang eindeutig als Gegner entspannungsorientierter Lösungen zu identifizieren ist. Überdies wäre eventuell sogar eine Annäherung zwischen Peking und Seoul auch auf politischem Gebiet nicht auszuschließen.

¹⁸ Zwischen Südkorea und China gibt es über 40 Flugverbindungen pro Woche, während es zwischen Nordkorea und China lediglich zwei bis drei Flüge in der Woche geben soll. Die Eisenbahn zwischen Peking und Pyonyang verkehrt nach hiesigen Informationen auch nur zwei Mal wöchentlich.

Die Absicht der Regierung Taiwans, radioaktiv belastete Abfälle in Nordkorea zu lagern, hat bis zum Herbst 1997 das Verhältnis zwischen Südkorea und Taiwan ernsthaft belastet. Die südkoreanische Regierung suchte internationale Unterstützung bei der Ablehnung dieses Geschäfts. Bei Begegnungen mit seinen Kollegen machte Außenminister Yoo Chong-ha dieses Problem stets zu einem wichtigen Thema. Mittlerweile ist jedoch die taiwanesisische Regierung von dem Projekt abgerückt. Damit ist der Weg zu einer vorsichtigen Verbesserung der südkoreanisch-taiwanesischen Beziehungen wieder frei.

2.4 Beziehungen zu Rußland

Wegen seiner ernsten wirtschaftlichen Probleme hat Rußland in Nordostasien noch nicht das politische Gewicht der früheren Sowjetunion wieder erreicht. Dennoch ist sich die südkoreanische Regierung bewußt, daß Rußland in politischer wie in wirtschaftlicher Hinsicht einen erheblichen Einfluß auf die Lage auf der koreanischen Halbinsel ausüben kann. Die südkoreanische Regierung strebt daher gute Beziehungen zu Moskau an. Darüber hinaus beobachtet man in Seoul genau die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Rußland und Nordkorea.

Der Besuch des russischen Außenministers Primakov in Seoul im Juli 1997 verlief positiv, aber recht unspektakulär. Die Irritationen, die das südkoreanisch-russische Verhältnis getrübt hatten, waren kaum noch spürbar. Die russische Regierung war zunächst wenig glücklich mit dem Vorschlag der Vierergespräche gewesen. Sie hatte sich von diesen Gesprächen, die aus ihrer Sicht wichtige russische Interessen berühren, ausgeschlossen gefühlt. Mittlerweile scheint sie sich weitgehend mit der Tatsache abgefunden zu haben, daß sie zunächst nicht am Verhandlungstisch sitzen wird. Von südkoreanischer Seite wird versichert, daß man im Grundsatz unabhängig von den Vierergesprächen einen breiteren sicherheitspolitischen Dialog unter Einfluß von Rußland wünscht.

Das Potential der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Südkorea und Rußland ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Rußland erhofft sich in erster Linie südkoreanische Investitionen im russischen Fernen Osten. Die Erschließung der riesigen Rohstoffvorkommen in Sibirien wäre aus südkoreanischer Sicht durchaus verlockend. Allerdings sind bedeutendere Investitionsprojekte wegen der problematischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Rußland bisher weitgehend ausgeblieben. Nach dem Beginn der Wirtschaftskrise in Südkorea sind neue große Auslandsinvestitionen seitens südkoreanischer Konzerne noch unwahrscheinlicher geworden.

2.5 Beziehungen zu Europa

Die europäischen Staaten stehen sicherlich nicht im Zentrum der Außenpolitik Südkoreas. Jedoch haben sie vor allem im Wirtschaftsbereich für Südkorea erhebliche

Bedeutung. Handels- und Investitionsbeziehungen mit Europa mildern die Abhängigkeit Südkoreas von seinen wichtigsten Handelspartnern USA und Japan. Durch die südkoreanische Wirtschafts- und Finanzkrise wurde einer breiteren Öffentlichkeit in Korea (und auch in Europa) bekannt, daß europäische Banken zu den wichtigsten Kreditgebern Südkoreas gehören.

Im politischen Bereich ist die Haltung der europäischen Staaten für Südkorea vor allem in multilateralen Organisationen (z.B. in den Vereinten Nationen) wichtig. Außerdem dient Europa in mancher Hinsicht als mögliches Leitbild. Die wichtige Rolle der KSZE bei der Überwindung des Kalten Krieges hat in Südkorea das Interesse an multilateraler Sicherheitspolitik wachsen lassen. Die Wiedervereinigung Deutschlands wird in Südkorea natürlich mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet.

In Südkorea schätzt man den europäischen Beitrag zur KEDO sehr.¹⁹ Darüber hinaus hat man in Seoul mit einem gewissen Erstaunen bemerkt, daß die Europäische Union 1997 der größte Geber von Hilfe an Nordkorea geworden ist. Das Volumen des europäischen Hilfsbeitrags hat die südkoreanische Regierung überrascht. Damit hat die Europäische Union ihr Interesse an der Lage auf der koreanischen Halbinsel unterstrichen.

Es gibt keine nennenswerten politischen Probleme zwischen Deutschland und Korea. Dies hat der Besuch von Außenminister Kinkel in Seoul (21.-23. Oktober, 1997) wiederum dokumentiert. Er verlief in guter Atmosphäre, und entsprach damit der guten Qualität der deutsch-koreanischen Beziehungen. Außenminister Kinkel besuchte das Waffenstillstandsdorf Panmunjom direkt an der Grenze zu Nordkorea und forderte die nordkoreanische Regierung nachdrücklich auf, an den Vierergesprächen in konstruktiver Weise teilzunehmen.

Finanzminister Waigel reiste am 17./18. Februar 1998 nach Südkorea, um sich über die südkoreanischen Reformanstrengungen zur Überwindung der Wirtschaftskrise zu informieren und um deutlich zu machen, daß Deutschland Südkorea in einer schweren Krise nicht allein läßt. Die deutsche Regierung hatte sich bereit erklärt, das IWF-Unterstützungsprogramm für Südkorea mit einem Kredit von bis zu 1,25 Mrd. US\$ zu unterstützen. Dieser Kredit steht zur Verfügung, falls die vom IWF und anderen multilateralen Organisationen bereitgestellten Mittel nicht ausreichen sollten. Darüber hinaus haben sich deutsche Banken besonders stark in Südkorea engagiert. Sie sind nach den japanischen Banken die zweitgrößten Kreditgeber unter den ausländischen Banken. Bei den Umschuldungsverhandlungen zwischen ausländischen und koreanischen Banken im Februar 1998 in New York haben sich die deutschen und andere europäische Bankenvertreter für besonders günstige Umschuldungskonditionen eingesetzt und damit erheblich zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen beigetragen. Dies ist von den maßgeblichen südkoreanischen Politikern bemerkt worden und hilft, das wirtschaftliche und politische Gewicht Europas in Südkorea zu vergrößern.

¹⁹ Siehe hierzu Abschnitt 1.2.

3 Multilaterale Sicherheitspolitik

Die Sicherheit in Nordostasien basiert vor allem auf bilateralen Verträgen und Absprachen. Es hat bisher wenig erfolgversprechende multilaterale Bemühungen in diesem Bereich - wie etwa in Europa - gegeben. Südkorea ist an einer stärkeren Entwicklung solcher multilateralen Arrangements interessiert. Diese sollen den wichtigsten Pfeiler der südkoreanischen Sicherheit - den bilateralen Sicherheitsvertrag zwischen den USA und Südkorea - nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen.

Im Vergleich zu bilateralen Verträgen haben aus südkoreanischer Perspektive multilaterale Verträge den Vorteil, daß sie die mächtigen Staaten der Region einbinden, ohne daß die weniger mächtigen Staaten in ihrer Sicherheit von einem dieser Staaten abhängig werden. Südkorea sieht sich als relativ schwacher Staat mit China, den USA, Japan und Rußland gleich vier erheblich stärkeren Staaten gegenüber. In seiner Geschichte war für Korea die Anlehnung in Sicherheitsfragen an eine stärkere Macht nicht selten mit Dominierung und Unfreiheit verbunden. Die Wiederholung einer solchen Situation wollen koreanische Politiker auf jeden Fall vermeiden. Multilaterale Absprachen könnten dazu einen gewissen Beitrag leisten.

Das einzige multilaterale Forum, bei dem Sicherheitsfragen in Süd- und Nordostasien diskutiert werden, ist das ASEAN Regional Forum.²⁰ Verbindliche Beschlüsse werden nicht gefaßt. Das Forum ist als erster Schritt anzusehen, bei dem die beteiligten Staaten erproben wollen, ob weitergehende Schritte mit Aussicht auf Erfolg getan werden können. Südkorea ist an einer Intensivierung der Arbeit des ARF interessiert.

Bereits auf der ersten Sitzung des ARF im Sommer 1994 hat die südkoreanische Regierung einen gesonderten Sicherheitsdialog für Nordostasien vorgeschlagen. An diesem Northeast Asia Security Dialogue sollten die beiden koreanischen Staaten, die USA, China, Rußland und Japan teilnehmen. Bisher ist dieser Dialog wegen Nordkoreas Widerstand nicht zustande gekommen. Auch die USA und China verhielten sich eher abwartend als unterstützend. Vor allem von der chinesischen Regierung ist bekannt, daß sie sich nur sehr zögernd auf eine multilaterale Einbindung einlassen will.

Der Vorstoß des designierten Ministerpräsidenten und Koalitionspartners von Kim Dae-jung, Kim Jong-pil, bei einem Besuch in China im Februar 1998, eine Sechsstaatenskonferenz einzuberufen, erinnerte stark an das Konzept des Northeast Asia Security Dialogue. Nach dem Vorbild der KSZE sollte diese Konferenz eine Erklärung über Sicherheitsfragen erarbeiten und auf diese Weise die Stabilität in Nordostasien fördern. Während sich die chinesische Regierung im Grundsatz einer solchen Konferenz gegenüber aufgeschlossen zu zeigen schien, erklärte die amerikanische Regierung ihre Überraschung über den Vorschlag. Sie war vorher offensichtlich nicht konsultiert worden. Vor allem bestand Unsicherheit, wie diese Sechstaa-

²⁰ Neben den ASEAN-Mitgliedstaaten nehmen daran u.a. Südkorea, China, die USA und die EU teil. Nordkorea ist bisher nicht Mitglied dieses Forums.

tenkonferenz und die Vierergespräche zusammenpassen sollten. Nachdem Nordkorea wie schon beim Northeast Asia Security Dialogue eine klare Ablehnung signalisierte, hat diese Idee wohl keine Realisierungschancen.

4 Ausblick

Nach dem Sieg von Kim Dae-jung bei den Präsidentschaftswahlen am 18. Dezember 1997 stellt sich die Frage, inwieweit mit einer Änderung der südkoreanischen Außenpolitik zu rechnen ist. Kim Dae-jung hatte im Wahlkampf seinem Vorgänger Konzeptionsmangel und Sprunghaftigkeit in der Nordkoreapolitik vorgeworfen. Darüber hinaus sah er die Beziehungen zu den USA und zu Japan durch die Regierung von Präsident Kim Young-sam vernachlässigt.

Präsident Kim Dae-jung sieht sich als Experte für innerkoreanische Angelegenheiten. Bereits zu Beginn der 70er Jahre hat er eigene Vorstellungen entwickelt, wie eine friedliche Wiedervereinigung erreicht werden könnte. Von seinen Gegnern wurde er hingegen immer wieder der ideologischen Nähe zum nordkoreanischen System geziehen. Solche Verdächtigungen spielten auch noch im Wahlkampf 1997 eine gewisse Rolle.

Wenige Wochen nach seinem Amtsantritt hat die Nordkoreapolitik von Präsident Kim Dae-jung noch kein eindeutiges Profil gewinnen können. Dies schafft Raum für Spekulationen, ob die Regierung Kim Dae-jung etwa eine stärker auf Entspannung hin orientierte Nordkoreapolitik versuchen will. Es gibt einige Hinweise auf neue Elemente in der südkoreanischen Koreapolitik. So kündigten einflußreiche Mitarbeiter Kim Dae-jungs im Februar 1998 an, daß es der südkoreanischen Bevölkerung in Zukunft erlaubt werden solle, nordkoreanischen Rundfunk und später auch nordkoreanisches Fernsehen zu verfolgen. Auch hat Präsident Kim Dae-jung im Rahmen der traditionellen Amnestie nach der Amtsübernahme eines neuen südkoreanischen Präsidenten viele Gefangene freigelassen, die wegen ungenehmigter Reisen nach Nordkorea oder Sympathieäußerungen über das nordkoreanische System im Gefängnis saßen. Hier deutet sich an, daß sich in Zukunft die verkrampfte Haltung vieler südkoreanischer Regierungen gegenüber dem Norden lockern könnte, die sich u.a. in einem sehr harten und manchmal gegen Menschenrechte verstoßenden Umgang mit echten oder angeblichen kommunistischen Sympathisanten ausdrückte.

Allerdings werden zumindest vorläufig die Änderungen in der Koreapolitik voraussichtlich recht begrenzt bleiben. Folgende Gründe sprechen für lediglich kleinere Änderungen:

- Als verantwortungsbewußter Präsident ist es für Kim Dae-jung eine Selbstverständlichkeit, daß eine starke Landesverteidigung dringend erforderlich bleibt und daß Südkorea auf die Sicherheitsbeziehungen zu den USA auch in Zukunft großen Wert legen muß. Eine andere Haltung wäre äußerst leichtsinnig und entspräche nicht den Interessen Südkoreas.

- Die wichtigsten Erklärungen Kim Dae-jungs blieben im allgemeinen im Rahmen dessen, was auch eine Regierung seines Vorgängers hätte erklären können. Der Aufruf an die nordkoreanische Adresse, den Grundlagenvertrag von 1991 zwischen den beiden Korea endlich zu implementieren, ist seit langem eines der wichtigsten Anliegen der koreanischen Regierung. Die von Kim Dae-jung angeordnete Bereitschaft zu einem Gipfeltreffen mit dem nordkoreanischen Führer Kim Jong-il, falls die Initiative dazu aus dem Norden komme, stellt ebenfalls nichts grundsätzlich Neues dar.
- Präsident Kim Dae-jung hat hervorgehoben, daß er die Vierparteiengespräche, die auf eine Initiative seines Vorgängers und Präsident Clintons zurückgehen, weiterhin als das zentrale Gesprächsforum für die Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel ansieht.
- Der Präsident wird sich in den nächsten Monaten vor allem um dringliche Wirtschaftsfragen kümmern müssen. Er wird sich der Koreapolitik wahrscheinlich erst dann stärker widmen können, wenn die wichtigsten Reformmaßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise durchgesetzt sind.

Die personellen Entscheidungen von Präsident Kim Dae-jung geben ebenfalls keinen Hinweis auf einen bevorstehenden Paradigmenwechsel in der südkoreanischen Ko-reapolitik. Der neue Außenminister Dr. Park Chung-soo begann seine politische Karriere in den 60er Jahren unter dem Militärdiktator Park Chung-hee (die Namens-ähnlichkeit bedeutet keine Verwandtschaft). Bis 1996 war er Mitglied der damaligen Regierungspartei und für diese Partei mehrfach Mitglied des südkoreanischen Par-laments (u.a. von 1990 bis 1992 als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses). Dann trat er zur Partei von Kim Dae-jung über und wurde im Frühjahr 1996 wieder-um ins Parlament gewählt. Außenminister Park verfügt über beachtliche internatio-nale Erfahrung - nicht nur, weil er in den USA studiert hat, sondern auch, weil er sich als altgedienter Parlamentarier besonders um internationale Kontakte im parla-mentarischen Bereich gekümmert hat. So war er Mitglied des Exekutivkomitees der International Parliamentary Union. In seiner Amtsantrittsrede vor den Angehörigen seines Ministeriums am 4. März 1998 behandelte er die Koreapolitik relativ kurz und erst an zweiter Stelle, nach der Unterstützung der koreanischen Außenwirtschaft. Er bekennt sich klar zu den Vierparteiengesprächen und kündigte keine größeren Initia-tiven an.

Der neue Minister für Wiedervereinigung, Kang In-dok, gilt als eher konservativ. Er war lange Zeit im südkoreanischen Geheimdienst tätig und leitete seit den 80er Jahren das eher konservativ ausgerichtete Institute for East Asian Studies. Seine Ernennung kam für die meisten Beobachter überraschend. Sie gilt als Hinweis auf eine eher konventionelle Nordkoreapolitik.

Die Entwicklung der innerkoreanischen Beziehungen wird entscheidend von Nordkorea abhängen. Die Wahl von Kim Dae-jung zum Präsidenten könnte für Pyonyang ein Anlaß sein, seine bisherige harte Haltung gegenüber dem Süden zu revidieren. In den 70er und 80er Jahren hatte die nordkoreanische Regierung häufig

ihre Solidarität mit dem damaligen Dissidenten Kim Dae-jung erklärt. 1973 hatte sie sogar innerkoreanische Kontakte mit der Begründung abgebrochen, die Regierung von Park Chung-hee habe Kim Dae-jung aus Japan entführt. Daß dieser Oppositionelle nun zum Präsidenten gewählt wurde, gibt der nordkoreanischen Regierung eine Gelegenheit, einen neuen Anfang zu wagen. Darüber hinaus hatte es die nordkoreanische Seite dem ehemaligen Präsidenten Kim Young-sam übel genommen, daß er nicht zum Tode des jahrzehntelangen nordkoreanischen Staatsoberhauptes Kim Il-sung im Juli 1994 kondoliert hatte. Dies war für Pyongyang gut genug als Begründung, die Kontakte zur Regierung Kim Young-sam weitgehend zu vermeiden. Dieses Hindernis ist mit der Wahl von Kim Dae-jung nun entfallen.

Allerdings hat die nordkoreanische Regierung bisher sehr verhalten auf den Wahlsieg Kim Dae-jungs reagiert. Zwar wurde der neue Präsident in den nordkoreanischen Medien bisher nicht ganz so hart angegangen, wie es mit seinem Vorgänger geschah. Jedoch berichteten die nordkoreanischen Medien dem Vernehmen nach wochenlang nicht über den Ausgang der südkoreanischen Präsidentenwahlen. Pyongyang hat sich nicht zu einem noch so vorsichtigen und indirekt ausgesprochenen Glückwunsch durchgerungen. Statt dessen hieß es im Januar 1998, daß es weniger auf die Person des Präsidenten als vielmehr auf die Politik ankomme, die er verfolge. Dies stimmt skeptisch im Hinblick auf eine durchgreifende Verbesserung der innerkoreanischen Beziehungen. Allzu schnell könnte sich Präsident Kim Dae-jung in einer Lage wiederfinden, in der etwaige südkoreanische Schritte auf Nordkorea zu lediglich mit brüskten Zurückweisungen beantwortet werden.