

Michael Staack (Hrsg.)

Der Nordkorea-Konflikt

Interessenlagen, Konflikt-
dimensionen, Lösungswege



Verlag Barbara Budrich

Schriftenreihe des Wissenschaftlichen
Forums für Internationale Sicherheit e.V.
(WIFIS)

herausgegeben von Prof. Dr. Michael Staack

Band 35

Michael Staack (Hrsg.)

Der Nordkorea-Konflikt

Interessenlagen, Konfliktdimensionen,
Lösungswege

Verlag Barbara Budrich,
Opladen • Berlin • Toronto 2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2020 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISSN 1864-6131

ISBN 978-3-8474-2339-3 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-1540-4 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln

Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de

Druck: paper & tinta, Warschau

Printed in Europe

Inhalt

Kann der neue Entspannungsprozess auf der koreanischen Halbinsel erfolgreich sein?.....	7
<i>Michael Staack</i>	
Begrenztes Wissen, alternative Einschätzungen, offene Fragen: Anmerkungen zum Nuklear- und Raketenpotenzial Nordkoreas.....	23
<i>Götz Neuneck</i>	
Synchronisiert zum Erfolg? Die Verhandlungsprozesse zwischen Nord- und Südkorea sowie zwischen den USA und Nordkorea	41
<i>Eric J. Ballbach</i>	
Die Nordkoreapolitik Moon Jae-ins und seine Bemühungen um Vermittlung – Fürsprecher Pjōngjangs und doch abhängig von Washington?	67
<i>Elisabeth I-Mi Suh</i>	
Die Rolle Deutschlands und der Europäischen Union im Prozess der Annäherung auf der koreanischen Halbinsel	101
<i>Hartmut Koschyk</i>	
Eindämmung Nordkoreas, Konfrontation mit dem Iran. Die Geo-Ökonomie der USA und die Nukleare Nichtverbreitung	125
<i>Josef Braml</i>	
Ordnungs- oder Garantiemacht? Chinas Rolle im Nordkorea-Konflikt.....	139
<i>Sven Bernhard Gareis</i>	
The challenges of denuclearizing North Korea: a perspective from Russia	155
<i>Artyom Lukin</i>	

Dokumentation.....	165
Panmunjom Declaration on Peace, Prosperity and Reunification of the Korean Peninsula	
Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong-un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit	
Agreement on the Implementation of the Historic Panmunjom Declaration in the Military Domain	
Pyongyang Joint Declaration of September 2018	
Toward Peaceful Unification of Korea. Final Report of Korean-German Advisory Group on Unification Foreign Policy	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	195

Kann der neue Entspannungsprozess auf der koreanischen Halbinsel erfolgreich sein?

Michael Staack

1. Vom Risiko der militärischen Eskalation zum ernsthaften Dialog

Die Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel seit Anfang 2018 gehören zu den wenigen positiven Ereignissen der derzeitigen internationalen Politik. Während 2017 zwischen den USA und Nordkorea eine militärische Auseinandersetzung unter Einschluss von Atomwaffen denkbar erschien, hat sich zwischenzeitlich, vorerst, ein Prozess von Dialog und Entspannung durchgesetzt (vgl. Hilpert/Meier 2018). Die drei Gipfeltreffen zwischen US-Präsident Donald Trump und Nordkoreas Machthaber Kim Jong Un öffneten (ungeachtet des Rückschlags beim zweiten Gipfeltreffen Ende Februar 2019 in Hanoi) das Fenster zu einer Verhandlungslösung zwischen den seit fast sieben Jahrzehnten verfeindeten Staaten, welche die vollständige Denuklearisierung Nordkoreas ebenso enthalten soll wie Sicherheitsgarantien für das Regime in Pjöngjang. Eine entscheidende Rolle beim Zustandekommen und bei der Aufrechterhaltung des Dialogs spielt die Regierung der Republik Korea unter Präsident Moon Jae-in, der Nordkorea bereits in seiner Berliner Rede vom 6. Juli 2017 eine umfassende Annäherung angeboten hatte (vgl. Moon 2017).

Seit einem Vierteljahrhundert hat es diplomatische Anstrengungen in unterschiedlichen Formaten gegeben, um Denuklearisierung, institutionalisierten Dialog und Entspannung auf der koreanischen Halbinsel herbeizuführen. Zwar erbrachte insbesondere die von Südkorea nach dem Vorbild der bundesdeutschen *Ostpolitik* initiierte, bilaterale *Sonnenscheinpolitik* mit Nordkorea (1998-2008) sowie die multilateralen *Sechs-Parteien-Gespräche* unter Beteiligung der beiden koreanischen Staaten, Chinas, Japans, Russlands und der USA (2003-2009) Vereinbarungen und Annäherungen, aber ein wirklicher inhaltlicher Durchbruch konnte nie erzielt werden (vgl. Moon 2012). Hauptursächlich dafür war, dass zwischen Pjöngjang und Washington zu keinem Zeitpunkt eine Einigung über die Definition und Ausgestaltung des Endziels der Denuklearisierung zustande kam und dementsprechend auch keine *Road Map* für den Weg zu diesem Ziel vereinbart werden konnte. Zwischen beiden Seiten fehlte es außerdem am Vorhandensein eines minimalen wechselseitigen Vertrauens. Regelmäßig reagierte Nordkorea mit einer Abkehr von den Teillösungen und der Verstärkung seiner Anstrengungen, eine

Nuklearwaffenmacht zu werden (vgl. Naß 2017). Angesichts dieser Konstellation war die von Südkorea betriebene innerkoreanische Kooperation nicht in der Lage, einen stabilisierenden Beitrag jenseits der Konfrontation Nordkorea-USA zu leisten. Unter den konservativen Präsidenten Lee Myung-bak (2008-2013) und Park Geun-hye (2013-2017) wurde ein solcher Versuch auch gar nicht mehr unternommen.

Für den Anfang 2018 begonnenen Dialog- und Entspannungsprozess sind *drei Ursachen* entscheidend: *An erster Stelle* der unkonventionelle Politikstil von Donald Trump, der das Nordkorea-Problem zur Chefsache machte und bereit war, als erster Präsident der USA direkte Gespräche mit Nordkoreas Machthaber Kim Jong Un zu führen – und diesen dadurch international enorm aufzuwerten. *Zweitens* hat Nordkorea sein Ziel erreicht, zur Nuklearwaffenmacht aufzusteigen. Es verfügt sowohl über ein regional wie auch interkontinental einsetzbares Raketendispositiv – Letzteres allerdings nur in sehr begrenztem Rahmen. Auf der Grundlage dieser *Existenzgarantie* strebt das nordkoreanische Regime nun nach wirtschaftlicher Öffnung, was einen Abbau der Sanktionen voraussetzt. *Drittens* schließlich verfolgt Südkoreas Präsident Moon Jae-in seit seinem Amtsantritt im Mai 2017 eine ambitionierte Verständigungsoffensive, um die sicherheitspolitische Lage auf der koreanischen Halbinsel dauerhaft zu entspannen und mittel- bis längerfristig eine Normalisierung zwischen den beiden koreanischen Staaten herbeizuführen. Seine entsprechende Politik will einen zweiten Krieg auf der koreanischen Halbinsel unbedingt verhindern, die seit 2016 vollständig abgebrochenen Verbindungen zu Pjöngjang wiederaufbauen, die Gespräche zwischen den USA und Nordkorea, wenn nötig, durch diplomatische Dolmetscherdienste voranbringen und sich um eine konstruktive Rolle Chinas in diesem Prozess bemühen.

2. Die vier Dimensionen des Nordkorea-Konflikts

Der Konflikt über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm ist schon aufgrund seiner Komplexität nur äußerst schwer regelbar. *Vier Dimensionen* kennzeichnen die Konfliktkonstellation:

- Der Nordkorea-Konflikt ist ein Problem der *internationalen Ordnungspolitik*. Dem Vertrag über Nukleare Nichtverbreitung (NVV) entsprechend, steht nur den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen der Besitz von Atomwaffen rechtmäßig zu. Jeder Nuklearwaffenerwerb durch weitere Staaten stellt insofern eine Herausforderung für die globale nukleare Ordnung dar, die eine solche Proliferation verhindern soll. Andere Staaten in der Region und weltweit könn-

ten sich durch die Tolerierung neuer Atomwaffenbesitzer ermutigt fühlen und ebenfalls nach Nuklearwaffen zu streben – entweder als Folge eines von ihnen so perzipierten *Sicherheitsdilemmas* oder als *Statussymbol* bzw. zur *Existenzsicherung*.

- Eine zentrale Grundlage des Nordkorea-Konflikts ist die seit dem Korea-Krieg (1950-1953) bestehende Konfrontation zwischen den USA und, so der offizielle Staatsname, der *Demokratischen Volksrepublik Korea*. Bis heute steht eine *Beendigung des Kriegszustands* aus; ganz zu schweigen von einer *friedensvertraglichen Regelung*. Stattdessen besteht seit 66 Jahren lediglich ein *Waffenstillstandsregime*. Die militärische Präsenz der USA (und anderer Staaten) an der Demarkationslinie beruht auf einem seinerzeit, in Abwesenheit der Sowjetunion, beschlossenen Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Sowohl in den USA als auch in Nordkorea ist das jeweils andere Land als *Feindbild* fest verankert. Für Nordkorea hat diese Feindbildkonstruktion sogar eine *legitimitätsstiftende Funktion* und wird dementsprechend auch fast sieben Jahrzehnte nach dem Krieg in der Propaganda äußerst lebendig gehalten. Ohne Regelung dieses bilateralen Konflikts ist jede Lösung im Konflikt über das nordkoreanische Atomwaffenprogramm ausgeschlossen.
- Der Nordkorea-Konflikt wird seit einigen Jahren zunehmend überlagert und kompliziert durch den *Hegemonialkonflikt zwischen den USA und der Volksrepublik China*. Die Vereinigten Staaten sind fest entschlossen, ihre Machtstellung als regionaler Hegemon in Ostasien zu behaupten. Zu diesem Zweck müssen sie, z.B. durch ihre erweiterte nukleare Abschreckung (*extended nuclear deterrence*), Sicherheitsgarantien für ihre regionalen Verbündeten wie Südkorea und Japan glaubwürdig aufrechterhalten können und die Fähigkeit unter Beweis stellen, Nordkorea entweder militärisch abzuschrecken und einzudämmen bzw. den Konflikt über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm einer Regelung unter ihrer maßgeblichen Führung bzw. zu ihren Bedingungen zuzuführen. Ein anhaltender Status Nordkoreas als Atomwaffenstaat ist mit der Aufrechterhaltung der regionalen Hegemonie der USA dauerhaft kaum vereinbar. China strebt danach, die USA sukzessive aus der Region zu verdrängen und ökonomisch, politisch sowie letztendlich auch militärisch als regionaler Hegemon zu ersetzen. Auch für China kommt dem Management des Nordkorea-Konflikts deshalb eine herausragende Bedeutung bei. Es muss einen *Krieg vor der Haustür* unbedingt verhindern, seinen Einfluss auf den schwierigen Akteur Nordkorea (formell ein Verbündeter) wirksam demonstrieren und zeigen, dass eine Verhandlungslösung ohne Peking nicht möglich ist. Die seit dem Herbst 2018 eskalierten Spannungen zwischen den USA und China, insbesondere der *Handelskrieg* Washingtons, erschwert eine Konfliktregelung. Gleichwohl haben beide Seiten

ein übereinstimmendes Interesse an einer Situation, die unter (ihrer) Kontrolle ist.

- Die vierte Dimension des Konflikts stellt die *Konfrontation zwischen den beiden koreanischen Staaten* dar.¹ Nach wie vor bestehen zwischen beiden Koreas nicht einmal solche minimalen, z.B. menschlichen und ökonomischen Verbindungen, wie sie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR selbst in den angespanntesten Zeiten des *Kalten Krieges* nie in Frage gestellt worden sind. Allerdings haben West- und Ostdeutschland auch nie einen Bürgerkrieg gegeneinander geführt, der in Korea zur Zerstörung großer Teile der Halbinsel führte (vgl. Stöver 2015). Dieser *Bürgerkrieg* zwischen dem kommunistischen Norden und der damaligen pro-westlichen Militärdiktatur im Süden ist bis heute auch in der seit Ende der 1980er Jahre demokratisch verfassten Republik Korea erst ansatzweise zu einem Thema der *historischen Aufarbeitung* geworden. Gleiches gilt für die Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen der bis 1988 andauernden *Militärherrschaft*. Nordkorea beansprucht unverändert eine Wiedervereinigung des ganzen Landes unter seiner Führung. Südkorea ist in Bezug auf die *Nordpolitik* tief gespalten. Während das *progressive Lager* auf Verständigung und Kooperation setzt, auf *Wandel durch Annäherung* nach deutschem Vorbild, wünscht sich der größte Teil des *konservativen Lagers* einen *Zusammenbruch* des Nordens (*Kollaps*) oder sogar einen geheimdienstlich oder militärisch (*Enthauptungsschlag*) herbeigeführten *Regimewechsel*. Die Gräben zwischen beiden Staaten sind viel tiefer als sie es zwischen der Bundesrepublik und der DDR je gewesen waren.

1 Vgl. für einen Überblick zur Entwicklung der beiden koreanischen Staaten von 1945 bis zur Gegenwart: Lee/Mosler 2015.

3. Kooperative Sicherheitsstrukturen in Nordostasien – eine Utopie?

Ein regionales Umfeld mit Strukturen der Kooperation und Sicherheit würde denkbare Regelungen des Nordkorea-Konflikts zweifellos unterstützen. Derzeit sind entsprechende Rahmenbedingungen im *regionalen Sicherheitskomplex Nordostasien*² aber nicht gegeben:

- In dieser Region besteht außer bilateralen Bündnisbeziehungen (USA-Südkorea, USA-Japan, China-Nordkorea) *keine institutionalisierte und regional inklusive Kooperationsarchitektur* des Staatensystems. Während die *wirtschaftliche Verflechtung* (exklusive Nordkoreas) weit vorangeschritten ist, fehlt es insbesondere in der Sicherheitspolitik an kooperativen Strukturen.
- Außerdem existieren in der Region außer dem Nordkorea-Konflikt verschiedene andere, ungelöste Sicherheitsprobleme mit Eskalationspotenzial, z.B. *Territorialstreitigkeiten* zwischen China und Japan, Japan und Russland, aber auch Japan und Südkorea. Als *Schatten der Vergangenheit* liegen nicht aufgearbeitete geschichtliche Ereignisse, insbesondere der Zweite Weltkrieg, über den heutigen Staatenbeziehungen.
- Hinzu kommt, wie schon dargestellt, dass in dieser Region die Interessen Chinas und der USA direkt aufeinandertreffen. Mit Russland beansprucht eine weitere Großmacht eine herausgehobene Rolle in Nordostasien.

Die Sicherheitsprobleme in Nordostasien – und in ganz Ostasien als der politisch und ökonomisch wichtigsten und dynamischsten Weltregion – haben sich in den letzten Jahren nochmals verstärkt. China modernisiert sein *militärisches Potenzial* und erweitert damit seine Projektionsfähigkeit, ohne dadurch den technologisch führenden USA Konkurrenz machen zu können oder zu wollen. Wohl aber ist die Volksrepublik bestrebt, den bisher im Pazifischen Raum (bis unmittelbar vor den Küsten Chinas) übermächtigen Vereinigten Staaten militärische Optionen zu verweigern oder deren Wahrnehmung kostspielig werden zu lassen. Auch die USA, ebenso wie ihre regionalen Verbündeten Japan und Südkorea, rüsten auf und verstärken ihre bilateralen Allianzen. Die aggressive Politik des *spoilers* Nordkorea, insbesondere

2 Die Region Nordostasien umfasst die folgenden Staaten: Nord- und Südkorea, Japan, China und Russland sowie die USA als externe, durch Allianzbeziehungen in der Region verankerte Macht. Damit sind drei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in dieser Region präsent. Zu Nordostasien gehört außerdem die Mongolei, die sich als regionaler Vermittler durch Formate unterhalb der Regierungsebene – z.B. der *Ulan Batar Dialogue* – für eine Regelung des Nordkorea-Konflikts engagiert und Gastgeber für Gespräche zwischen Vertretern Nord- und Südkoreas war und ist.

seine Raketen- und Nukleartests, hat die fragile Sicherheitskonstellation noch zusätzlich destabilisiert.

Alle regionalen Nachbarn Chinas teilen grundsätzlich den Wunsch nach einer *rückversichernden, balancierenden Rolle* der USA. Gleichwohl streben die Staaten der Region auch eine Fortsetzung bzw. Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit China an. Sie wollen beides: Kooperation mit der Volksrepublik *und* mit den USA. Der Politikstil von Präsident Trump und Inhalte seiner Politik, so die Infragestellung von Allianzverpflichtungen ebenso wie der Handelskrieg gegen China, stellen die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der USA in Frage. Für ähnliche Irritationen sorgen die forcierten Weltmachtambitionen von Chinas Präsident Xi Jinping. Die grundsätzlichen Interessenlagen der Staaten in Nordostasien haben sich durch diese neuen Trends nicht verändert.

Die Region befindet sich – wiederum wie das größere Ostasien insgesamt – in einem Zustand des nicht oder nur ungenügend eingehetzten *Sicherheitsdilemmas*, das durch den zunehmenden Grad *ökonomischer Interdependenz* offenkundig nicht wirksam reduziert werden kann (*Asian Paradox*). Deshalb erscheint es sinnvoll und notwendig, kooperative sicherheitspolitische Lösungsansätze auszuloten. Eine schrittweise Regelung des Nordkorea-Konflikts könnte einen solchen Prozess befördern.

Gegenwärtig sind die Aussichten für die Herausbildung kooperativer Sicherheitsstrukturen im multilateralen Rahmen skeptisch zu beurteilen:

- Die großen Mächte USA und China sowie die Regionalmacht Japan sind an solchen Schritten (noch) nicht interessiert, obwohl ein solcher Prozess Sicherheitsgewinne für alle Beteiligten zur Folge haben könnte. Insbesondere zwischen den USA und China fehlt es an einer *vereinbarten politischen Geschäftsgrundlage* zur Einhegung ihrer Hegemonialkonkurrenz in Bezug auf die Abgrenzung von Interessen; auf Felder der Kooperation, des Wettbewerbs und der Nichtübereinstimmung. Ebenso fehlt es an Vertrauen; insbesondere zwischen den politischen Führungen beider Länder. Beide Staaten setzen auf den *Vorrang militärischer Stärke* und bilateraler Beziehungen vor *multilateraler Sicherheitsvorsorge*.
- Die kleineren Staaten in der Region sind nicht einflussreich genug, um multilaterale Konzepte auf der Agenda durchzusetzen. Die Republik Korea hat dies seit den 1990er Jahren mit bescheidenem Erfolg immer wieder versucht; ebenso die Mongolei und auch Japan. Entsprechende Hoffnungen wurden auch in die *Sechs-Parteien-Gespräche* gesetzt. Ein neuer Regelungsprozess des Nordkorea-Konflikts könnte diesmal zu nachhaltigeren Impulsen führen.

Kein Staat in Nordostasien ist an einer militärischen Konfrontation interessiert. Die Art und Weise der Zusammenarbeit in der Region funktioniert anders – informeller, dialogischer, regierungszentrierter – als in Europa oder

im transatlantischen Raum. Diese anders gestalteten Formen müssen in ihrer Funktionsweise nicht schlechter sein. Auf ihrer Grundlage könnte durchaus eine den nordostasiatischen Rahmenbedingungen angepasste *Politik der kleinen Schritte* eingeleitet werden.

4. Erfahrungen der Ost- und Entspannungspolitik: *Masterplan oder Toolbox?*

Besonders in Südkorea wird immer wieder Bezug genommen auf die deutsche und europäische Ost- und Entspannungspolitik als ein geeignetes *Modell*, um den Konflikt auf der koreanischen Halbinsel zu überwinden und längerfristig sogar eine Wiedervereinigung des geteilten Landes zu ermöglichen. Ist ein solcher Modellcharakter tatsächlich gegeben?

Die *westliche Entspannungspolitik* in den 1960er Jahren wurde möglich (und zwingend), nachdem beide Parteien des Ost-West-Konflikts ihre *Herrschaftsbereiche in Europa* gesichert und eine *glaubwürdige Abschreckung durch Nuklearwaffen* (unter Einschluss der Zweitschlagsfähigkeit) erreicht hatten. Keine Seite konnte der anderen unter diesen Bedingungen ihren Willen aufzwingen. Der *Mauerbau* zwischen beiden Teilen Berlins (1961), der Ost und West in Deutschland und Europa endgültig voneinander abschottete, und die *Kuba-Krise* (1962) als Grenzerfahrung am Rande eines Nuklearkrieges waren die entscheidenden Zäsuren auf dem Weg zu einer veränderten Politik. Der Westen war nunmehr bereit, auf der Grundlage gesicherter Verteidigungsfähigkeit in einen umfassenden Dialog mit der Sowjetunion und ihrem Bündnis einzutreten (*Harmel-Bericht* der NATO 1967). Vordringlichstes Ziel war es, die beidseitigen Rüstungsentwicklung vor allem im Bereich der Nuklearwaffen vertraglich zu regeln und damit berechenbarer, transparenter und krisenstabiler werden zu lassen (*Rüstungskontrolle* bzw. *kooperative Rüstungssteuerung*).

Die *deutsche Ostpolitik*, zögerlich begonnen unter der ersten Großen Koalition (1966-1969) und dann energisch vorangetrieben durch die sozialliberale Bundesregierung (1969-1974) unter Bundeskanzler Willy Brandt, Außenminister Walter Scheel und Brandts engsten Berater Egon Bahr, ordnete sich in das Konzept der gesamtwestlichen Entspannungspolitik ein, wurde dann aber schnell zu deren Motor (vgl. Bahr 1996; Bender 1995; Staack 1997). Angesichts der Teilung Deutschlands und der weitgehenden Abschottung zwischen Bundesrepublik und DDR kam es den Architekten der Ostpolitik darauf an, diese Zustände durch *kleine Schritte* zu verändern und mittels eines langfristigen Prozesses letztendlich zu überwinden. Um dieses Ziel zu erreichen, waren sie bereit, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen *Realitäten* anzuerkennen; insbesondere die *Grenzziehungen*. Ein *Gewaltver-*

nicht sollte garantieren, dass eine Veränderung dieser Grenzen künftig nur auf friedlichem Wege vorgenommen würde. Auf dieser Basis sollte eine *Normalisierung* der bundesdeutschen Beziehungen zum Ostblock stattfinden und weitgehende politische, wirtschaftliche und kulturelle Kooperation ermöglichen (*Wandel durch Annäherung*). Besonders wichtig für die Bundesregierung war die Verstärkung der menschlichen Kontakte und menschlichen Erleichterungen zwischen beiden deutschen Staaten, um auf diese Weise den Zusammenhalt der Nation zu sichern. Dagegen erfolgte *keine völkerrechtliche Anerkennung* der DDR; die Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin sollte *von besonderer Art* sein, so dass auch *Ständige Vertretungen* und keine *Botschaften* eingerichtet wurden.

Dem zentralen *Moskauer Vertrag* mit der Sowjetunion (1970) folgte noch im selben Jahr der *Warschauer Vertrag* mit der Volksrepublik Polen; 1972 dann der *Grundlagenvertrag* zwischen der Bundesrepublik und der DDR und 1973 der *Prager Vertrag* mit der Tschechoslowakei. Bereits 1971 hatten sich die vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges auf das *Berlin-Abkommen* geeinigt, das den Status Berlins und die Bindungen West-Berlins zum Bund bis 1989 erfolgreich gewährleistete und Krisen verhinderte. Weil bestimmte Rechtsstandpunkte zwischen den vertragschließenden Parteien nicht regelungsfähig waren, verständigte man sich auf eine *Politik des Modus vivendi*, mit der ungeachtet dieser fortbestehenden unterschiedlichen Auffassungen praktische Lösungen möglich wurden. 1973 traten beide deutsche Staaten den Vereinten Nationen bei. Mit der Unterzeichnung der *Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE), der ersten gesamteuropäischen Staatenkonferenz seit dem Wiener Kongress 1815, erfolgte schließlich die multilaterale Vollendung der ostpolitischen Vertragsarchitektur. Dem Wunsch der Sowjetunion folgend, wurde das Prinzip des Gewaltverzichts auch für Gesamteuropa proklamiert und die bestehenden Grenzen damit anerkannt. Außerdem etablierte die umfangreiche Schlussakte einen Prozess von *Folgekonferenzen* und definierte drei große Bereiche (*Körbe*) der angestrebten Zusammenarbeit: Sicherheit, Vertrauensbildung und Abrüstung (Korb 1), Kooperation auf wirtschaftlichem, umweltpolitischem, kulturellem und anderen Gebieten (Korb 2), Menschliche Erleichterungen und Menschenrechte (Korb 3).

Die aktive deutsche Ostpolitik wurde ermöglicht durch einen *grundsätzlichen inhaltlichen Konsens* mit der westlichen Führungsmacht USA und eine *enge Abstimmung* nicht nur mit dieser, sondern auch mit den beiden westeuropäischen Siegermächten Frankreich und Großbritannien. Auf dieser Basis entwickelten die Bundesregierungen seit Kanzler Brandt ein beachtliches Maß an *eigenständigem Handeln*. Die *sicherheitspolitische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten*, die fortbestehenden *Rechte der vier Siegermächte für Deutschland als Ganzes und Berlin* und die *Abhängigkeit West-Berlins* von den drei Schutzmächten steckten den Rahmen für ein solches eigenstän-

diges Handeln ab.³ Auch Brandts Nachfolger Helmut Schmidt (1974-1982) und Helmut Kohl (1982-1998) waren immer wieder bestrebt, den außenpolitischen Handlungsspielraum Bonn auszuschoöpfen. Als damalige Opposition hatte die CDU/CSU die Ostverträge bekämpft und sogar die KSZE-Schlussakte abgelehnt. Nachdem die Verträge in Kraft getreten waren, wurden sie auch von den Unionsparteien respektiert und schließlich, mehrheitlich, aus Überzeugung mitgetragen.

Auf der Grundlage der ostpolitischen Vereinbarungen entwickelte sich in Europa, besonders aber zwischen den beiden deutschen Staaten, ein von Rückschlägen nicht freier, aber immer wieder fortgesetzter Prozess von Spannungsabbau und begrenzter Kooperation. Besonders erfolgreich war – aus bundesdeutscher Sicht – der *Ausbau der menschlichen Erleichterungen*; z.B. der stetigen Erweiterung von Reisemöglichkeiten.⁴ Diese Erfolge führten dazu, dass die beiden deutschen Staaten und die Mehrheit der europäischen Staaten insgesamt die Entspannungspolitik aufgrund gemeinsamer Interessen nachhaltig verteidigten, als sich die Beziehungen zwischen USA und Sowjetunion seit Ende der 1970er Jahre wieder deutlich verschlechterten. In den 1970er und 1980er Jahren wurde die KSZE nach der NATO und der Europäischen Gemeinschaft zur wichtigsten Arena bundesdeutscher Außenpolitik und erweiterte damit den außenpolitischen Handlungsspielraum Westdeutschlands. Die gesamteuropäische Kooperation in diesem Rahmen trug, nicht zuletzt, zur *politischen Vertrauensbildung* zwischen dem Führungspersonal der Staaten bei und schuf damit eine der zentralen Voraussetzungen für die Gestaltung des friedlichen Umbruchs 1989/90.

Die meisten Architekten der bundesdeutschen Ostpolitik wie Willy Brandt und Egon Bahr hatten eine Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas in der von ihnen angestrebten *gesamteuropäischen Friedensordnung* nicht mehr zu ihren Lebzeiten erwartet. Als dieses Ergebnis als Folge der Politik des sowjetischen Staats- und Parteichefs Michail Gorbatschow (1985-1991) und des schnellen ökonomischen und politischen Zerfalls der Sowjetunion und ihres Blocks näher rückte, bot die seit den frühen 1970er Jahren gewachsene Kooperationsarchitektur einen wichtigen Rahmen für die weitere Einbettung des Prozesses. In den Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten und den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs wurde eine friedensvertragliche Regelung (*2+4-Vertrag*) vereinbart, die die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ermöglichte und dabei den außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Nachbarn Rech-

3 So beruhte die Präsenz der drei Westalliierten in der Bundesrepublik bis 1989 auf dem *doppelten Stationierungsrecht*: ihren Truppenverträgen mit der Bundesrepublik und ihrem davon unabhängigen fortbestehenden Stationierungsrecht als Siegermächte des Zweiten Weltkrieges.

4 Im Jahr 1989 erfüllte ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger der DDR die Voraussetzungen, um einen Besuch in der Bundesrepublik bzw. in West-Berlin zu beantragen.

nung trug. Entstehen sollte, so der damalige Außenminister Hans-Dietrich Genscher in Anlehnung an ein Zitat von Thomas Mann, *ein europäisches Deutschland, kein deutsches Europa*. Damit einher ging ein *beispielloser Abrüstungsprozess* in Deutschland und ganz Europa. Die *Grundsätze für eine gesamteuropäische Friedensordnung* wurden in der *Charta von Paris für ein Neues Europa* noch 1990 definiert. Die institutionelle Ausgestaltung einer solchen Ordnung unter Einschluss der Sowjetunion – und später Russlands und der anderen europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion – wurde zwar in einigen Ansätzen bearbeitet (z.B. Institutionalisierung der KSZE, Partnerschaftsbeziehung NATO-Sowjetunion), blieb aber im Wesentlichen als Gestaltungsaufgabe für die Zukunft bestehen (vgl. Staack 1992).

Die politische *Ausgangslage auf der koreanischen Halbinsel* unterscheidet sich signifikant von der Lage in Deutschland und Europa zur Zeit des Ost-West-Konflikts. Der wesentlichste, *prinzipielle Unterschied* liegt darin, dass Nordkorea zu einer *Nuklearwaffenmacht* aufgestiegen ist, während Südkorea nicht über solche Waffen verfügt und angewiesen ist auf die nukleare Schutzgarantie der USA. Beide deutsche Staaten waren zwar Stationierungsgebiet für Atomwaffen und potenzielles nukleares Schlachtfeld, aber keine Nuklearwaffenmächte.

Auch darüber hinaus sind wichtige Unterschiede hervorzuheben:

- Deutschland wurde geteilt als Ergebnis eines vom Deutschen Reich unter der Nazi-Herrschaft Hitlers herbeigeführten verbrecherischen Krieges; Korea wurde *ohne eigene Schuld* geteilt als Folge der Ablösung der japanischen Kolonialherrschaft durch eine neue Besatzungsherrschaft von Seiten der Sowjetunion und der USA (1945);
- Korea war Schauplatz eines außerordentlich grausamen, zerstörerischen und verlustreichen *Bürgerkrieges* (1950-1953);
- Das geteilte Deutschland lag geographisch und politisch im *Zentrum des Ost-West-Gegensatzes*. Auch wenn der Nordkorea-Konflikt mittlerweile *auch, aber eben nicht ausschließlich* in den Kontext der Hegemonialkonkurrenz zwischen den USA und China einzuordnen ist, kommt der koreanischen Halbinsel keine vergleichbare *geopolitische Zentralität* zu.
- Beide koreanischen Staaten sind, im Gegensatz zu den beiden deutschen Staaten bis 1990, *voll souverän*. Völkerrechtlich betrachtet, könnten sie ihre Beziehungen bis hin zu einer Vereinigung völlig autonom gestalten. Faktisch ist das durch den Konflikt Nordkorea-USA und den nordkoreanischen Atomwaffenbesitz derzeit ausgeschlossen.
- Beide koreanischen Staaten haben sich in jeder Hinsicht viel weiter voneinander entfernt als dies bei der Bundesrepublik und der DDR jemals der Fall war. Die für den Zusammenhalt der Nation so wichtigen *menschlichen Kontakte* sind nicht existent; ebenso fehlen *wirtschaftliche*

Verbindungen. Unter diesen Vorzeichen und angesichts der sieben Jahrzehnte andauernden Teilung könnte man statt von der Perspektive einer *Wieder-* auch von einer *Neuvereinigung* sprechen, die sich komplexer und umfassender gestalten dürfte als die nach 45 Jahren vollzogene deutsche Vereinigung.

- Nordkorea und Südkorea sind durch *bilaterale Allianzen* (völlig unterschiedlicher Qualität) mit China und den USA verbunden. Auch wenn die Demokratische Volksrepublik in Pjöngjang China immer wieder durch ihre konfrontative Politik herausgefordert, bleibt sie existenziell abhängig von Beijing. Ähnliches gilt für die Republik Korea in ihrem Bündnis mit den USA; zumal die US-amerikanischen Truppen aufgrund eines VN-Mandats stationiert sind und der Oberbefehl über die südkoreanischen Streitkräfte im Kriegsfall auf die USA übergeht. Durch ihre Einbindung in NATO und EG hatte die alte Bundesrepublik viel mehr Möglichkeiten, ihren Handlungsspielraum durch Abstimmung mit anderen Partnern zu erweitern. Aufgrund des schon erwähnten, in die Gegenwart hineinragenden *Schattens der Vergangenheit* kommt auch der direkte Nachbar Japan als ein solcher Partner für Südkorea nur sehr eingeschränkt in Frage.
- Ein *multilateraler Kooperationsrahmen* in Nordostasien ist nicht vorhanden.

Der Blick auf die erfolgreiche Ost- und Entspannungspolitik der 1970er und 1980er Jahre sowie auf die gravierenden Unterschiede der seinerzeitigen Ausgangslage in Deutschland zu der gegenwärtigen Konstellation auf der koreanischen Halbinsel macht deutlich, dass die deutschen und europäischen Erfahrungen keinen *Masterplan* für Korea darstellen. Diese Erfahrungen – und die damals verwendeten politischen Instrumente – stellen aber eine überaus wichtige und ertragreiche *Toolbox* dar, deren Inhalte für einen weiteren Dialog- und Entspannungsprozess unbedingt nutzbar gemacht werden sollten.⁵ Das gilt besonders für die folgenden Instrumente:

- *Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen*, z.B. die frühzeitige Ankündigung und zahlenmäßige Begrenzung von Manövern, eine allseitige Transparenz in Bezug auf den Stand und die Entwicklung militärischer Potenziale oder *heiße Drähte* zur Kommunikation in Krisensituationen;

5 Deshalb war die Initiative des damaligen deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier im Jahr 2014, seinem südkoreanischen Amtskollegen Yun Byung-se die Einsetzung einer Hochrangigen Beratergruppe zu den außenpolitischen Fragen der Wiedervereinigung Koreas vorzuschlagen, konzeptionell wohl begründet. Vgl. dazu den Beitrag von Hartmut Koschyk, dem deutschen Ko-Vorsitzenden der bilateralen Beratergruppe, in diesem Band; ebenso die Dokumentation.

- Schritte zur *politischen Vertrauensbildung*, z.B. durch hochrangige Diplomatie;
- Auslotung von Handlungsspielräumen und inhaltlichen Initiativen durch vertrauliche *Track 1.5- oder Track 2.0-Formate*;
- Verbindliche Maßnahmen zur quantitativen und qualitativen *Rüstungskontrolle* konventioneller und nuklearer Bewaffnung – im nuklearen Bereich bis hin zu einer vollständig atomwaffenfreien koreanischen Halbinsel;
- Formalisierung bzw. Institutionalisierung wirtschaftlicher, politischer und speziell sicherheitspolitischer *Zusammenarbeit in Nordostasien*;
- Entwicklung der *wirtschaftlichen Zusammenarbeit*;
- Kontakte zwischen Wissenschaftler/innen und allen anderen gesellschaftlichen Gruppen.

Die Europäische Union und besonders Deutschland sind prädestiniert für die konstruktive Einbringung entsprechender Ideen und Instrumente. Solche gedanklichen Bezüge – und Erwartungen – waren auch ausschlaggebend für die Entscheidung von Präsident Moon Jae-in, zu Beginn seiner Amtszeit 2017 nicht nur Sonderbotschafter für die USA, China und Russland, sondern auch für die Europäische Union *und* Deutschland zu ernennen. Bedauerlicherweise hat sich die Europäische Union bisher nicht zu einer aktiven Rolle entscheiden können. Ursächlich dafür dürfte die Präokkupation mit ihren multidimensionalen Krisen sein; ebenso die Einschätzung, dass ein weiterer möglicher Konflikt mit den USA in einer Frage, bei der der Einfluss der EU ohnehin begrenzt ist, angesichts gewichtigerer Herausforderungen vermieden werden sollte. Gelegentlich erscheint es so, als ob die Erinnerung an die Ost- und Entspannungspolitik sowie ihre Strategien und Instrumente, immerhin eine der erfolgreichsten Zeit europäischer und deutscher Außenpolitik, im institutionellen Gedächtnis der EU und Deutschlands in den Hintergrund getreten ist.

5. Welche Bedingungen müssen gegeben sein, um den begonnenen Prozess von Dialog und Entspannung erfolgreich fortzusetzen?

Die Chancen für eine Fortsetzung des 2018 eingeleiteten Prozesses sind durchaus gegeben, weil – und solange – die politischen Führungen in Washington, Pjöngjang, Seoul und Beijing grundsätzlich von dessen inhaltli-

cher Zweckmäßigkeit überzeugt bleiben. Dass bisherige Rückschläge und Kommunikationsprobleme nicht zuletzt durch Südkoreas Vermittlerdienste zwischen Nordkorea und den USA überwunden werden konnten, kann ebenfalls positiv bewertet werden. In Umkehrung der allermeisten vergleichbaren Prozesse erfolgte der Einstieg in die Verhandlungen zwischen Washington und Pjöngjang nach relativ kurzer Vorbereitung durch Gipfeldiplomatie, jedoch ohne substanzielles Ergebnis. Es kommt darauf an, die positiven Impulse der Gipfel durch Gespräche auf hochrangiger Arbeits- und Expert/innen-Ebene voranzutreiben. Das dafür zur Verfügung stehende Fenster wird begrenzt sein. Ein erneutes Scheitern eines nicht ausreichend vorbereiteten Gipfeltreffens wie in Hanoi Ende Februar 2019 sollte unbedingt vermieden werden. Die bisherigen Erfahrungen analysierend, müssen *fünf Bedingungen* erfüllt sein, damit der eingeschlagene Weg erfolgreich fortgesetzt werden kann:

- Alle Beteiligten, insbesondere die USA und Nordkorea, sollten in ihren Verhandlungsstrategien vom Konzept eines *Prozesses* ausgehen, der schrittweise Annäherungen und Lösungen erbringen wird, aber *mittel- bis längerfristig* angelegt sein muss. Ein singulärer *großer Durchbruch* ist politisch ebenso unwahrscheinlich wie es unmöglich ist, kontrollierte nukleare Abrüstung innerhalb kurzer Fristen durchzuführen.⁶
- Innerhalb der US-Administration muss die Festlegung auf einen *inhaltlich stimmigen diplomatischen Ansatz* vorgenommen werden. Bisher stimmten die Präferenzen von Präsident Trump, seines Außenministers Mike Pompeo und des bis Anfang September 2019 amtierenden Nationalen Sicherheitsberaters John Bolton nur begrenzt überein. Der *unkonventionelle Politikstil* des Präsidenten, der sich nicht eingehend in die Sachfragen einarbeitet und auch deshalb nur eingeschränkt in der Lage ist, eine *klare Richtung* für die Politik seiner Administration festzulegen, stellt ein beträchtliches Risiko dar. Der Wille des Präsidenten zu Erfolg und Verständigung ist aber unverzichtbar auf dem Weg zu signifikanten Verhandlungsergebnissen.
- Nordkorea ist auf die *wirtschaftliche Öffnung* des Landes und den Abbau der Sanktionen angewiesen. Wenn die Führung in Pjöngjang in dieser Hinsicht keine greifbaren Erfolge als erreichbar ansieht, könnte sie ihren kooperativen Kurs zeitweise unterbrechen. Im Gegenzug für *verbindliche Zusagen Nordkoreas* z.B. in Bezug auf Moratorien für Raketentests, internationale Inspektionen von Nuklearanlagen und anderen Maßnahmen

6 Experten gehen davon aus, dass eine vollständige und verifizierbare Abrüstung von Nuklearwaffen sowie der dazugehörigen Forschungs- und Produktionskapazitäten mindestens 15 und bis zu 20 oder 25 Jahren in Anspruch nimmt. Vgl. dazu den Aufsatz von Götz Neuneck in diesem Buch.

der Rüstungskontrolle sollten die internationalen *Sanktionen* nach dem *Grundsatz Leistung und Gegenleistung schrittweise aufgehoben* werden. Auf diese Weise könnte auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den beiden koreanischen Staaten wieder ermöglicht werden und neu beginnen.

- Ohne die *Einbeziehung Chinas* wird sich keine Lösung erreichen lassen. China verfügt über die Möglichkeiten, die Sanktionen gegen Nordkorea im Falle einer erneuten, von den USA ausgehenden Eskalation zu unterlaufen. Ein *funktionierender Gesprächskanal* zwischen den Regierungen in Beijing und Washington ist unverzichtbar, um Interessen und Strategien abzustimmen. Eine *eskalierende Hegemonialkonkurrenz* und eine Fortsetzung des Handelskrieges der Trump-Administration dürften direkte, negative Konsequenzen für die weitere Behandlung der Nordkorea-Frage zur Folge haben.
- Der *Einfluss externer, extraregionaler Akteure* auf die Konfliktregelung ist begrenzt. Gleichwohl sollten solche Akteure – z.B. die Vereinten Nationen, die Europäische Union, Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftliche Expert/innen – ihre Möglichkeiten nutzen, um die friedliche Lösung des Konflikts zu unterstützen, dazu Vorschläge zu präsentieren und ihre *guten Dienste* anzubieten.

6. Zum Inhalt dieses Buches

Mit diesem Buch werden zwei Ziele verfolgt. Erstens soll der Anfang 2018 begonnene Dialog- und Entspannungsprozess im Nordkorea-Konflikt in Bezug auf Verlauf, Konfliktdimensionen und Problemstellungen *empirisch nachgezeichnet* und *analytisch eingeordnet* werden. Zweitens geht es um eine vorläufige Antwort auf die Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen Rüstungskontrolle in einer neuen Ära des globalen Wettrüstens (*Arms Control in an Era of Arms Race*) überhaupt möglich ist.

Götz Neuneck stellt den Wissensstand über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm vor und analysiert bisherige Verhandlungsbemühungen sowie die denkbare Gestaltung eines Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozesses. Eric J. Ballbach zeichnet die Gespräche 2018/19 zwischen Süd- und Nordkorea einerseits und Nordkorea und den USA andererseits nach, bewertet den Verlauf und diskutiert die schwierige Synchronisation zwischen den beiden miteinander verknüpften Prozessen. Elisabeth I-Mi Suh analysiert die Nordkorea-Politik der Regierung Moon Jae-in, erläutert die konträren Auffassungen zur Nordkorea-Frage innerhalb der südkoreanischen Politik und Gesellschaft und arbeitet die Dilemmata heraus, mit denen sich Südkorea

angesichts begrenzter Handlungsspielräume konfrontiert sieht. Hartmut Koschyk bewertet den neuen Dialog- und Entspannungsprozess aus einer deutschen Perspektive und macht Vorschläge, wie Deutschland und die Europäische Union diese Entwicklung unterstützen könnten. Außerdem diskutiert er, über die Regelung der Nuklearfrage hinaus und angelehnt an die Erfahrungen des Prozesses zur deutschen Einheit 1989/90, mögliche Schritte auf dem Weg zu einer Wiedervereinigung der beiden koreanischen Staaten. Josef Braml ordnet die Nordkorea-Politik Präsident Trumps in die geoökonomisch bestimmte Globalstrategie der USA ein und analysiert, warum die Trump-Administration in Bezug auf den Iran-Konflikt und ihre völkerrechtswidrige Kündigung des 2015 vereinbarten *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPoA) einen völlig anderen Weg verfolgen als gegenüber Nordkorea. Sven B. Gareis beleuchtet das sehr ambivalente Beziehungsmuster zwischen China und Nordkorea. Er umreißt die grundlegenden chinesischen Interessenlagen in der Region Nordostasien und diskutiert die verschiedenen Handlungsoptionen, die China zur Verfügung stehen, um die Entwicklungen in seinem Sinne zu beeinflussen. Ebenso wie Russland lehnt China den Nuklearwaffenstatus Nordkoreas ab, sieht diesen aber im Vergleich zu einer militärischen Eskalation als das *kleinere Übel* an. Artyom Lukin stellt die Position der russischen Regierung zum Nordkorea-Konflikt dar. Er macht deutlich, dass sich Russland als wichtige Regionalmacht in Nordostasien versteht, deren Interessen nicht übergangen werden dürften.

Die Beiträge dieses Bandes arbeiten aus unterschiedlichen Perspektiven den Konflikt über das Nuklearwaffenprogramm Nordkoreas auf. Dieses Buch fokussiert nicht auf die innenpolitischen Entwicklungen in Nordkorea (vgl. Frank 2014; Frank 2018) sowie, insbesondere, die *verheerende Menschenrechtslage* in diesem Land. Im Verlauf des Prozesses gehört auch die Menschenrechtslage auf die Agenda. Die historische Erfahrung legt zwingend nahe, dass sicherheitspolitischer Dialog, Vereinbarungen und Vertrauensbildung die zentralen Voraussetzungen für Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte und in Bezug auf menschliche Erleichterungen (menschliche Kontakte in ihrer gesamten Bandbreite) bilden – nicht etwa umgekehrt (vgl. Staack 1989). Gleichzeitig muss das Bewusstsein für diese Menschenrechtsverletzungen wachgehalten bzw. verbreitet werden – durch Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, durch Staaten, durch Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

Mein sehr herzlicher Dank richtet sich an alle Mitautor/innen dieses Buches für ihr großes Engagement. Die Idee zu diesem Band entstand aus einer Konferenz des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit über den Nordkorea-Konflikt im Oktober 2018. Wie immer habe ich auch meinem Professur-Team zu danken: ganz besonders Sonja Nietz, die den Band mit großer Umsicht und Sorgfalt zur Drucklegung vorbereitet hat, ebenso Dr. David Groten und Dan Krause.