

# ERGEBNISLOSIGKEIT ALS LEITPRINZIP?

## SECHS JAHRZEHNTE SÜDKOREANISCHER WIEDERVEREINIGUNGSPOLITIK

Norbert Eschborn / Andreas Kindsvater

Als der polizeibekannt 55-jährige Südkoreaner Kim Ki-jong am Morgen des 5. März 2015 anlässlich eines Frühstücksgesprächs des „Koreanischen Rates für Versöhnung und Zusammenarbeit“ in Seoul eine Messerattacke auf den Botschafter der Vereinigten Staaten von Amerika in der Republik Korea, Mark Lippert, verübte und den Diplomaten dabei erheblich verletzte, ging die Nachricht von dem Übergriff durch alle bedeutenden Weltmedien. Während das offizielle Südkorea sich in einer ersten Reaktion beeilte zu erklären, der Vorfall werfe keinen Schatten auf die langjährige Allianz beider Länder, ergab die Bewertung der Motive Kims durch die südkoreanischen Medien Hinweise darauf, dass die Gewalttat vor allem ein Akt seiner vehementen Ablehnung der militärischen Zusammenarbeit zwischen Seoul und Washington war. Diese Kooperation, dokumentiert durch die zeitgleich stattfindenden, alljährlichen gemeinsamen Manöver beider Mächte, vornehmlich auf See, machte Kim für die nach seiner Auffassung zunehmende Entfremdung und Eiszeit zwischen beiden koreanischen Staaten ursächlich verantwortlich.<sup>1</sup>

Die Frage der Qualität der innerkoreanischen Beziehungen und die damit zwangsläufig verbundene Debatte über die Wiedervereinigung der beiden Staaten auf der koreanischen Halbinsel führen im politischen Alltag Südkoreas in der Regel nicht zu derartigen Eskalationen. Im Gegenteil dominiert häufig auch für ausländische Beobachter der Eindruck, dass dieses Thema insbesondere deshalb auf der politischen Agenda des Landes steht, weil es zum „guten Ton“ der Gesellschaft zählt und die wichtigen Akteure in



Dr. Norbert Eschborn ist Leiter des Auslandsbüros Korea der Konrad-Adenauer-Stiftung in Seoul.



Andreas Kindsvater studiert Politikwissenschaft an der Bavarian School of Public Policy in München. Zwischen Januar und März 2015 war er Junior Researcher im Auslandsbüro Korea der Konrad-Adenauer-Stiftung.

1 | Vgl. Sang-ho Song, „U.S. envoy hurt in knife attack“, *The Korea Herald*, 05.03.2015, <http://koreaherald.com/view.php?ud=20150305001232> [30.07.2015].

Politik, Medien und Wirtschaft nicht anders können als sich dazu zu äußern. Seit Langem wird dieser zeitweise künstlich anmutende Diskurs durch eine Vielzahl von Institutionen inhaltlich begleitet: Nicht nur existiert ein Ministerium für Vereinigung,<sup>2</sup> sondern auch ein so genannter Nationaler Beratender Rat für Vereinigung.<sup>3</sup> In den Ministerien bestehen Abteilungen für Vereinigungsfragen, in einzelnen Häusern auch schon Pläne für das Vorgehen am „Tag X“, sollte dieser, was man vom deutschen Fall gelernt hat, überraschend eintreten.

Tabelle 1

**Gesamthaushalt Südkoreas und Anteil des Ministeriums für Vereinigung 2005 bis 2014 in Trillionen südkoreanischen Won (KRW) und Milliarden US-Dollar (USD)**

Jahr	Gesamt		Ministerium für Vereinigung		
	KRW	USD	KRW	USD	Anteil (%)
2005	209,6	204,2	0,6	0,6	0,3
2006	224,1	238,5	0,8	0,8	0,3
2007	238,4	253,4	0,6	0,7	0,3
2008	257,2	190,4	0,8	0,6	0,3
2009	301,8	253,4	0,5	0,4	0,2
2010	292,8	258,3	0,5	0,4	0,2
2011	309,1	267,1	0,6	0,5	0,2
2012	325,4	303,1	0,5	0,5	0,2
2013	349,0	328,9	0,4	0,4	0,1
2014	355,8	322,3	0,3	0,3	0,1

Quellen: Für die Gesamtausgaben: Statistics Korea, [http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2739](http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739) [10.07.2015]; für den Anteil des Ministeriums für Vereinigung: Ministry of Strategy and Finance, [https://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statis/statis01\\_02\\_01.jsp?fscl\\_yy=2015&code=DB010102&fscl\\_div1\\_cd=1&x=46&y=5](https://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statis/statis01_02_01.jsp?fscl_yy=2015&code=DB010102&fscl_div1_cd=1&x=46&y=5) [10.07.2015].

2 | Ministry of Unification. Seit Gründung des Ministeriums im Jahr 1969 bis heute gab es insgesamt 38 Minister (eigene Recherchen).

3 | The National Unification Advisory Council.

Was aber haben die Regierungen Südkoreas seit dem Ende des Koreakriegs 1953 getan, um dem Anspruch der Verfassung nach Artikel 4 gerecht zu werden,<sup>4</sup> wonach Südkorea eine Vereinigung mit Hilfe einer nach den Prinzipien von Demokratie und Freiheit formulierten und umgesetzten friedlichen Politik anstrebt? Denn während Deutschland inzwischen auf 25 Jahre der Wiedervereinigung zurückblicken kann, erscheint das seit 70 Jahren geteilte Korea weiter von diesem Ziel entfernt denn je.



Ein Stück der Berliner Mauer in Seoul: Während sich die deutsche Wiedervereinigung schon zum 25. Mal jährt, ist Korea seit fast 70 Jahren geteilt. | Quelle: © Norbert Eschborn.

Zwar spricht man in Seoul regelmäßig von der Notwendigkeit einer Wiedervereinigung, gleichwohl zeichnet sich die gegenwärtige Wiedervereinigungspolitik Südkoreas vor allem durch ihre Ergebnislosigkeit aus. Obgleich Präsidentin Park Geun-hye mit ihrer außenpolitischen Strategie der „Trustpolitik“<sup>5</sup> höchst ambitionierte Ziele auf der koreanischen Halbinsel, in ganz Nordostasien und letztendlich im eurasischen Raum verfolgt, fehlt es ihr an Entschlossenheit und am Willen zu politisch mutigen Maßnahmen. Jeglichen Ankündigungen zum Trotz wurde bisher kein Dialog

4 | Verfassung der Republik Korea, Verfassungsgerichtshof Südkoreas, [http://www.ccourt.go.kr/home/att\\_file/download/Constitution\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Korea.pdf](http://www.ccourt.go.kr/home/att_file/download/Constitution_of_the_Republic_of_Korea.pdf) [10.07.2015].

5 | Vorgestellt in: Geun-hye Park, „A New Kind of Korea“, *Foreign Affairs* 90, 09-10/2011, S. 13-18, <http://foreignaffairs.com/articles/northeast-asia/2011-09-01/new-kind-korea> [21.07.2015].

ohne Vorbedingungen mit Nordkorea eingeleitet.<sup>6</sup> Die Gründe hierfür liegen nicht ausschließlich in der Verantwortung der aktuellen Regierung. Vielmehr ist Ergebnisarmut das prägende Charakteristikum südkoreanischer Wiedervereinigungspolitik seit dem Ende des Koreakrieges, wobei die „Sonnenscheinpolitik“ der ehemaligen Präsidenten Kim Dae-jung und Roh Moo-hyun in den Jahren 2000 bis 2007 eine bemerkenswerte Zäsur darstellt. Seit dem Amtsantritt von Parks Vorgänger Lee Myung-bak 2008 lässt sich jedoch eine Rückkehr zu den klassischen Leitprinzipien südkoreanischer Nordkoreapolitik beobachten, woraus unter anderem der bestehende Stillstand resultiert.

Abb. 1

### Ostasien: VR China, Japan sowie DVR Korea und Rep. Korea



Quelle: © racken.

### SÜDKOREANISCHE WIEDERVEREINIGUNGSPOLITIK SEIT DEM KOREAKRIEG

In Retrospektive lassen sich fünf Phasen südkoreanischer Nordkoreapolitik differenzieren. Diese unterscheiden sich durch die sie begleitenden innenpolitischen Umstände und weltpolitischen Entwicklungen, welche die Wiedervereinigungspolitik Seouls massiv beeinflussten.



1950 ziehen sich VN-Truppen vom 38. Breitengrad zurück: Seitdem diese Grenze gezogen wurde, hat sich an den spannungsreichen Zuständen dort nicht viel geändert. | Quelle: U.S. Army, flickr ©©©©.

### 1953 bis 1970:

#### Antagonismus als prägendes Element

Das Verhältnis zwischen Nord- und Südkorea war seit den 1950er Jahren von offener Konfrontation geprägt. So endete der Koreakrieg 1953 mit einer beinahe unveränderten Rückkehr zur Grenzziehung entlang des 38. Breitengrades und einem bis heute anhaltenden, konfliktreichen Waffenstillstand.<sup>7</sup> Beide Staaten vereinte die Perspektive einer gewaltsamen Wiedervereinigung auf Kosten des Gegners. Bereits 1953 hatte sich der erste südkoreanische Präsident Rhee Syngman geweigert, seine Unterschrift unter das Waffenstillstandsabkommen zwischen den kriegführenden Parteien zu setzen, und auf einer Fortführung des Krieges bis zur endgültigen Wiedervereinigung Koreas beharrt.<sup>8</sup> In den Folgejahren versuchte sich Seoul durch eine starke militärische Bindung an die USA gegen den kommunistischen Norden abzusichern, während Nordkorea sich der Volksrepublik China und der UdSSR zuwandte. Beide Teilstaaten verfolgten ihre eigene Form der Hallstein-Doktrin, wonach diplomatische Beziehungen nur mit jenen Staaten aufrechterhalten wurden, welche den jeweiligen

7 | Die japanische Herrschaft über die koreanische Halbinsel endete am 2. September 1945 mit Japans Kapitulation im Zweiten Weltkrieg. Korea wurde daraufhin zwischen den Siegermächten des pazifischen Krieges, den USA und der Sowjetunion, entlang des 38. Breitengrades aufgeteilt.

8 | Vgl. Karl-Gottfried Kindermann, *Der Aufstieg Koreas in der Weltpolitik*, München, 2005, S. 118-122.

koreanischen „Feindstaat“ nicht anerkannten.<sup>9</sup> Die erste Phase der Nord-Süd-Beziehungen war somit von Blockbildung und gegenseitiger Ablehnung geprägt. Bemühungen zugunsten einer friedlichen Wiedervereinigung ließen sich auf südkoreanischer Seite nicht beobachten.

### **1971 bis 1988:**

#### **Vorsichtige Annäherung im Zeitalter regionaler Umbrüche**

Dieser innerkoreanische Stillstand wurde erstmals 1971 aufgebrochen. Seoul und Pjöngjang empfanden durch den epochalen Besuch von US-Präsident Richard Nixon in Peking die Sicherheitsgarantien der Großmächte als für sie in Frage gestellt. In den Jahren nach dem Rücktritt Rhee Syngmans 1960 hatte sich in der Republik Korea außerdem eine autoritäre Militärherrschaft etabliert. Seit 1963 zementierte Präsident Park Chung-hee seine

Herrschaft durch wirtschaftliche Aufbauarbeit,

konstitutionelle Machtakkumulation sowie gezielte Repressionen. Die militärische

Bindung an die USA avancierte zu einem systemtragenden Grundpfeiler des staatlichen

Herrschaftssystems. 1971 nahm Südkorea,

nicht zuletzt mit Bedenken hinsichtlich des sich wandelnden Verhältnisses zwischen den Großmächten, über die Koordinations-

büros des Roten Kreuzes erstmals Kontakt mit dem Norden auf. In einer bemerkenswert initiativen Geste entsandte Park Chung-hee

zudem ein Jahr später den südkoreanischen Geheimdienstchef Lee Hu-rak zu direkten Verhandlungen nach Pjöngjang. Hierbei

traf Lee mit dem nordkoreanischen Staatschef Kim Il-sung zusammen, und man einigte sich auf die Notwendigkeit von Konsultationen zwischen beiden Staaten. Infolge weiterer Geheimtreffen

entstand schließlich die „Gemeinsame Erklärung des Nordens und des Südens“ von 1972. Dieses 17-Punkte-Programm beinhaltete

neben der Schaffung eines Nord-Süd-Komitees vor allem die gemeinsame Absichtserklärung einer ohne die Mitwirkung fremder

Mächte anzustrebenden, gewaltfreien Wiedervereinigung.<sup>10</sup> Bereits Mitte 1973 zog sich Nordkorea jedoch aus dem neugeschaffenen Komitee zurück.<sup>11</sup>

**1971 nahm Südkorea, nicht zuletzt mit Bedenken hinsichtlich des sich wandelnden Verhältnisses zwischen den Großmächten, über das Rote Kreuz erstmals Kontakt mit dem Norden auf.**

9 | Vgl. Charles Armstrong, „Inter-Korean Relations in Historical Perspective“, *International Journal of Korean Unification Studies*, Nr. 2, Bd. 14, 31.12.2005, S. 5.

10 | Vgl. Kindermann, Fn. 8, S. 163-171.

11 | Vgl. Armstrong, Fn. 9, S. 5.

Gesellschaftliche Spannungen in Südkorea, welche bisweilen in bürgerkriegsähnliche Zustände mündeten, versuchte Pjôngjang für sich zu instrumentalisieren, indem es das brutale Vorgehen der südkoreanischen Regierung propagandistisch ausschlachtete. Den Tiefpunkt der sich nun rapide verschlechternden Nord-Süd-Beziehungen bildete der gescheiterte Attentatsversuch auf Park Chung-hee 1974 (dem allerdings dessen Ehefrau zum Opfer fiel),<sup>12</sup> ehe dieser schließlich 1979 durch ein Mordkomplott seines eigenen Geheimdienstes starb. Trotz des Scheiterns der Annäherung zwischen Nord- und Südkorea in den frühen 1970er Jahren hatte sich in Seoul erstmalig ein Bruch mit der bisherigen Wiedervereinigungsstrategie ergeben. Bis auf wenige koordinierte Familientreffen konnte bis Ende der 1980er dennoch keine weitere nennenswerte Annäherung erreicht werden.

**Den Tiefpunkt der sich verschlechternden Nord-Süd-Beziehungen bildete der Attentatsversuch auf Park Chung-hee 1974, der 1979 durch ein Mordkomplott des eigenen Geheimdienstes starb.**

### **1988 bis 1997:**

#### **Ein Umdenken im Zeitalter globaler Veränderungen**

Mit dem Amtsantritt von Präsident Roh Tae-wo 1988 kam erneut Bewegung in die Nord-Süd-Beziehungen. Durch eine als „Nordpolitik“ bekannt gewordene Initiative der Annäherung an die Staaten des Warschauer Pakts und das kommunistische China beraubte Roh Pjôngjang seiner Monopolstellung als einziger koreanischer Teilstaat mit Beziehungen zur sozialistischen Staatenwelt. Es ergab sich eine bis heute anhaltende diplomatische Asymmetrie zu Ungunsten Nordkoreas.<sup>13</sup> Im Hinblick auf die koreanische Halbinsel prägte Roh die südkoreanische Wiedervereinigungspolitik entscheidend durch sein Modell der „nationalen Gemeinschaft“:<sup>14</sup> Durch intensivierte Kooperation und gemeinsame Repräsentation

12 | Vgl. Park, Fn. 5, S. 13.

13 | Während Südkorea 1991/1992 diplomatische Beziehungen zur damaligen Sowjetunion und zur Volksrepublik China aufnehmen konnte, blieb eine äquivalente Normalisierung im Verhältnis Nordkoreas zu Japan und den USA bis heute aus. In den Jahren von 2000 bis 2003 konnte Pjôngjang jedoch Botschaften in Kanada und einigen Staaten der EU eröffnen, so z.B. in Deutschland 2001. Für eine weitere Übersicht der nordkoreanischen diplomatischen Beziehungen siehe: The National Committee on North Korea, „DPRK Diplomatic Relations“, <http://ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/dprk-diplomatic-relations> [19.03.2015].

14 | Vgl. Young-Ho Park, „South and North Korea’s Views on the Unification of the Korean Peninsula and Inter-Korean Relations“, The 2<sup>nd</sup> KRIS-Brookings Joint Conference, 2014, <http://brookings.edu/~media/events/2014/1/21%20korean%20peninsula%20unification/park%20young%20ho%20paper.pdf> [10.07.2015].

sollte eine Gemeinschaft zweier Staaten mit gemeinsamer Identität entstehen, auf deren Grundlage schließlich die Wiedervereinigung vollzogen werden sollte. Trotz anfänglicher Zurückhaltung zeigte sich Nordkorea kooperationswillig. Ergebnisse dieser Politik war die Aufgabe der Hallstein-Doktrin durch beide koreanische Staaten, der Beitritt Nord- und Südkoreas zu den Vereinten Nationen 1991 sowie eine erneute Zunahme der bilateralen Kontakte. In dieser Phase zwangen weltpolitische Umbrüche Seoul und Pjöngjang zu mehr Souveränität und lösten sie aus der Statik des Ost-West-Konflikts. Der Kriegszustand zwischen beiden Staaten blieb jedoch auch nach dem Ende des Kalten Krieges bestehen. Als Folge dessen stand ein ökonomisch starkes, ab 1992 demokratisches Südkorea einem von Schwäche und Unsicherheit getriebenen Nordkorea gegenüber. Unter dem Eindruck der deutschen

**Bedingt durch die diplomatische Asymmetrie auf der koreanischen Halbinsel und den Wegfall sowjetischer Hilfsleistungen stürzte Nordkorea schon bald in eine existenzielle Krise.**

Wiedervereinigung fürchtete das Regime Kim Il-sungs die reelle Gefahr einer Absorption durch den ökonomisch erfolgreicherer Süden. Rhos Modell einer „nationalen Gemeinschaft“ blieb vage, generierte aber dennoch eine seit 1972 nicht mehr gesehene Kooperation zwischen Nord- und Südkorea. Als Höhepunkte dieser Entwicklung gelten der Grundlagenvertrag zwischen beiden Staaten vom Dezember 1991 sowie die „Gemeinsame Erklärung zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel“ von 1992.<sup>15</sup> Bedingt durch die diplomatische Asymmetrie auf der koreanischen Halbinsel und den Wegfall sowjetischer Hilfsleistungen stürzte Nordkorea jedoch schon bald in eine existenzielle Krise. Die 1990er Jahre waren geprägt von wirtschaftlichem Zusammenbruch, verheerender Nahrungsmittelknappheit und verzweifelten Versuchen des Regimeerhalts. Zeitgleich verpassten es die Entscheidungsträger in Seoul und Washington, ab Mitte der 1990er Jahre die isolierte Lage Nordkoreas zugunsten einer Deeskalation zu nutzen. Stattdessen erhöhten sie den Druck auf das Regime und begünstigten so verzweifelte Versuche der Regimesicherung durch Aggression und Radikalisierung.<sup>16</sup>

15 | Vgl. Armstrong, Fn.9, S.6-7.

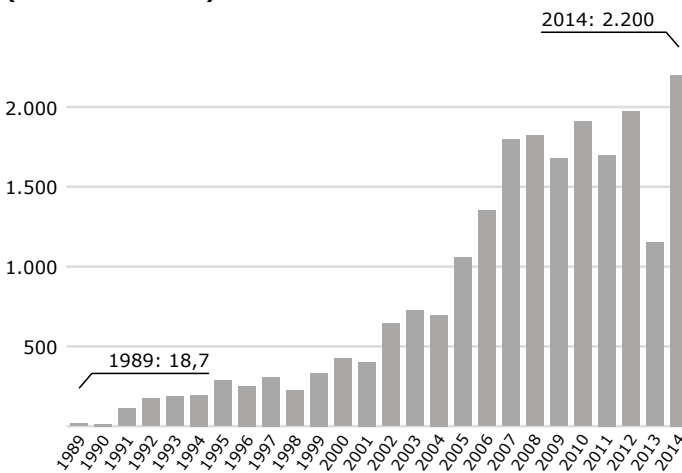
16 | Vgl. die bemerkenswerten Ausführungen des früheren südkoreanischen Außenministers in der Regierung Roh Moo-hyuns, bei Youngkwan Yoon, „Nordkorea-Problem hätte längst gelöst sein können“, *Die Welt*, 07.04.2013, <http://welt.de/115062316> [10.07.2015].



**1998 bis 2007:****Sonnenscheinpolitik**

Die wichtigste Epoche südkoreanischer Wiedervereinigungspolitik begann 1998 mit der Wahl Kim Dae-jungs zum Staatschef. Mit dessen Amtsantritt gelang 1998 erstmalig der friedliche Machttransfer zwischen zwei demokratischen Regierungen in Südkorea. Kim trat mit dem Vorhaben an, die Nordkoreapolitik seines Landes grundlegend verändern zu wollen.

Abb. 2

**Innere Koreanisches Handelsvolumen 1989 bis 2014  
(in Mio. US-Dollar)**

Quellen: Nicole M. Finnemann et al., „Tomorrow’s Northeast Asia. Prospects for Emerging East Asian Cooperation and Implications for the United States“, *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, Bd. 11, 2011, [http://keia.org/sites/default/files/publications/jukas\\_2011-08\\_lee.pdf](http://keia.org/sites/default/files/publications/jukas_2011-08_lee.pdf) [21.07.2015]; „Inter-Korean trade hits 8-year low in 2013“, N.K. News, via: Yonhap News Agency, 23.02.2014, <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2014/02/23/21/0401000000AEN20140223001700315F.html> [21.07.2015]; „Inter-Korean Trade Hits New High“, Arirang News, via: *The Chosun Ilbo*, 29.01.2015, [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2015/01/29/2015012901713.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2015/01/29/2015012901713.html) [21.07.2015]; „KOTRA on DPRK trade“, North Korean Economy Watch, 19.09.2012, <http://nkeconwatch.com/2012/06/01/15690> [21.07.2015].

Einer der ausschlaggebenden Momente für die Geburt seiner so genannten Sonnenscheinpolitik war die Rede Kim Dae-jungs an der Freien Universität Berlin im Jahr 2000. Das Ziel der südkoreanischen Wiedervereinigungspolitik war demnach keinesfalls die Absorption Nordkoreas, sondern das Angebot einer Annäherung

und Koexistenz bei intensivierter wirtschaftlicher, infrastruktureller und politischer Kooperation.

Im Tausch gegen einen Verzicht auf Atomwaffen war Südkorea bereit, nordkoreanische Sicherheitsinteressen zu befriedigen und Pjöngjang aus seiner diplomatischen Isolation herauszuhelfen.<sup>17</sup> Infolge dieser Rede kam es schon bald zu Geheimverhandlungen zwischen Vertretern beider Staaten, an deren Ende das erste innerkoreanische Gipfeltreffen vereinbart wurde. Vor den Augen der Weltöffentlichkeit kam es im Juni 2000 zu einem persönlichen Treffen der Staatsoberhäupter Nord- und Südkoreas in Pjöngjang. In der „Gemeinsamen Erklärung vom 15. Juni“ einigten sich beide Seiten auf einen kooperativen Wiedervereinigungsprozess ohne die Anwendung von Gewalt oder eine Absorption. Neben der Zusammenführung getrennter Familien wurde die Intensivierung des kulturellen und wirtschaftlichen Austauschs vereinbart. Als erster Schritt zu einem hypothetischen Nationalstaat sollte zudem die lose Vision einer supranationalen Union nach Vorbild der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) bzw. der frühen Europäischen Gemeinschaft angestrebt werden.<sup>18</sup> Den eigentlichen Meilenstein des Gipfeltreffens bildete jedoch die Bereitschaft Nordkoreas, offiziell mit dem Süden auf Augenhöhe zu verhandeln. Ebenso

**Die Annäherung wurde zum eigentlichen Ziel der Wiedervereinigungspolitik, die Frage nach einer tatsächlichen Einheit wurde hingegen aufgeschoben.**

priorisierte Südkorea anstelle des alternativen Strebens nach Wiedervereinigung nun einen graduellen Wandel in den Beziehungen zur DVRK unter Einbeziehung nordkoreanischer Interessen. Die Annäherung zwischen beiden Staaten wurde somit zum eigentlichen Ziel der Wiedervereinigungspolitik, die Frage nach einer tatsächlichen Einheit oder unbequeme Themen wurden hingegen taktisch aufgeschoben. Die „Normalisierung“ Nordkoreas wurde absolute Priorität. Was folgte, war ein fundamentaler Bruch mit der klassischen Wiedervereinigungspolitik Südkoreas und dem bisherigen Verhältnis beider Teilstaaten zueinander.<sup>19</sup> Gleichzeitig schränkten die Spannungen zwischen Nordkorea und den USA den Erfolg von Kim Dae-jungs

17 | Vgl. Kindermann, Fn. 8, S. 325-326.

18 | Cf. Chung-in Moon, *The Sunshine Policy*, Seoul, 2012, pp. 44-50.

19 | Dennoch hatte auch die „Sonnenschein-Politik“ ihre Schattenseiten. Wie Ende 2003 bekannt wurde, hatte der Hyundai-Konzern offensichtlich im Auftrag der südkoreanischen Regierung kurz vor dem ersten innerkoreanischen Gipfeltreffen knapp 500 Millionen US-Dollar an das nordkoreanische Regime gezahlt. Diese als „cash-for-summit“ bekanntgewordene Affäre brachte Kim Dae-jung den Vorwurf ein, sich seinen Friedensnobelpreis und die innerkoreanische Annäherung mit hohen Bestechungsgeldern erkaufte zu haben. Der oberste Gerichtshof Südkoreas entschied im Rahmen einer Untersuchung, »

Politik massiv ein. Während sich im letzten Amtsjahr Bill Clintons eine Normalisierung in den US-DVRK-Beziehungen abzuzeichnen schien, brach diese Entwicklung nach der Wahl George W. Bushs 2000 endgültig zusammen. Trotz allem bemühte sich Kim Dae-jungs Nachfolger Roh Moo-hyun ab 2003 um eine Fortsetzung der „Sonnenscheinpolitik“. So kam es 2007 zu einem weiteren innerkoreanischem Gipfeltreffen samt „Gemeinsamer Erklärung vom 04. Oktober“. Beide Seiten konstatierten hierin ihren Willen, den Kriegszustand endgültig zu beenden. Eine Wiederbelebung der Dynamik von 2000 konnte noch für wenige Monate erreicht werden, bevor 2007 der neugewählte Präsident Lee Myung-bak die bisherige Politik für gescheitert erklärte.

### **Seit 2007:**

#### **Eine Rückkehr zu Stillstand und Entfremdung**

Anstelle der „Sonnenscheinpolitik“ trat unter der Führung von Präsident Lee nunmehr deren Revision. Die Beziehungen Südkoreas zum Bündnispartner USA wurden priorisiert, während Reaktionismus zum prägenden Element der Nordkoreapolitik wurde. Dies geschah auf der Grundlage der fehlerhaften Perzeption, das nordkoreanische Regime stehe kurz vor seinem Kollaps. Dementsprechend wurde die Ausarbeitung gemeinsamer Interventionspläne zwischen Seoul und Washington für den Fall eines solchen Zusammenbruches verstärkt, die bisherige Annäherungspolitik an Pjöngjang hingegen fallengelassen. Mit Lees „Vision 3000“ unterbreitete Seoul dem Norden ein auf zehn Jahre angelegtes Angebot südkoreanischer Wirtschaftshilfe im Tausch gegen eine sofortige Denuklearisierung durch Pjöngjang. Eine Befriedigung nordkoreanischer Sicherheitsinteressen war hierbei nicht vorgesehen, ebenso wenig in allen nachfolgenden Vorschlägen Lees (hierunter unter anderem ein dreistufiges Wiedervereinigungskonzept bei Einführung einer Wiedervereinigungssteuer). Eine Annäherung kam nicht mehr zustande, die Nord-Süd-Beziehungen fielen auf einen erneuten Tiefpunkt zurück.<sup>20</sup> Die Folgen dieser auf falschen Erwartungen basierenden Politik sind bis heute spürbar. Unter

**Mit Lees „Vision 3000“ unterbreitete Seoul dem Norden ein auf zehn Jahre angelegtes Angebot südkoreanischer Wirtschaftshilfe im Tausch gegen eine sofortige Denuklearisierung.**

dass nachweislich 100 Millionen US-Dollar illegalerweise im Auftrag der Regierung gezahlt wurden. Zahlreiche Mitglieder aus dem Umfeld Kim Dae-jungs wurden hierfür verurteilt oder begingen zum Teil Selbstmord. Kim selber blieb unbehelligt, jedoch litt die öffentliche Wahrnehmung seiner „Sonnenscheinpolitik“ stark unter der Affäre. Vgl. Moon, Fn. 18, S. 36 f.

20 | Vgl. ebd., S. 3-8.

der Führung der seit Anfang 2013 amtierenden Präsidentin Park Geun-hye orientiert sich die südkoreanische Wiedervereinigungspolitik an den Prinzipien der so genannten Trustpolitik. Im Rahmen überregionaler Initiativen (hierbei vor allem der „Nordostasien-Initiative für Frieden und Kooperation“) zielt diese offiziell auf eine Überwindung der Konfrontation auf der koreanischen Halbinsel und das aktive Hinarbeiten auf den „nationalen Jackpot“ der Wiedervereinigung ab.<sup>21</sup> Der Prozess der Vertrauensbildung als notwendige Voraussetzung ist hierbei namensgebend. Bisher konnte die Park-Administration mit ihrer fortdauernden außenpolitischen Abhängigkeit von den USA jedoch keinerlei nennenswerte Erfolge erzielen.<sup>22</sup> Es entsteht der Eindruck, dass die Nordkoreapolitik unter Park Geun-hye von Inflexibilität und fehlender Risikobereitschaft geprägt ist. Eine ergebnisorientierte Wiedervereinigungspolitik lässt sich zumindest bisher nicht beobachten.



Park Geun-hye bei der Zeremonie zur nationalen Unabhängigkeit: Unter der amtierenden Präsidentin orientiert sich die südkoreanische Wiedervereinigungspolitik an den Prinzipien der so genannten Trustpolitik. | Quelle: Jeon Han, Korean Culture and Information Service, flickr ©©©.

- 21 | Der von der Präsidentin verwendete koreanische Begriff „Daebak“ wird auch von den englischsprachigen Medien Südkoreas unterschiedlich übersetzt, unter anderem als „Bonanza“ oder „Jackpot“. Vgl. Tae-ho Kang, „Unification Bonanza (Daebak) Buzz and the Absence of a Peace Process“, *EAF Policy Debates*, Nr. 1, East Asia Foundation, 10.04.2014, [http://keaf.org/book/EAF\\_Policy\\_Debates\\_No1\\_Unification\\_Bonanza\\_\(Daebak\)\\_Buzz\\_and\\_the\\_Absence\\_of\\_a\\_Peace\\_Process](http://keaf.org/book/EAF_Policy_Debates_No1_Unification_Bonanza_(Daebak)_Buzz_and_the_Absence_of_a_Peace_Process) [21.07.2015].
- 22 | Ein hochrangiger Beamter des südkoreanischen Präsidialamts äußerte sich im persönlichen Gespräch mit dem Verfasser N.E. am 8. Oktober 2014 skeptisch über die Erfolgsaussichten.

## DETERMINANTEN DER WIEDERVEREINIGUNGSPOLITIK

Die historische Betrachtung der Nordkoreapolitik Seouls offenbart ein komplexes System einander beeinflussender Faktoren, welche in ihrer Wirkung verantwortlich sind für die Entwicklung südkoreanischer Wiedervereinigungsbemühungen.

### Divergierende Interessen und die südkoreanische Öffentlichkeit

Seit dem Ende des Kalten Krieges etablierte sich in Südkorea die Absorption Nordkoreas durch den wirtschaftlich überlegenen Süden als allgemein erwartetes Szenario der Wiedervereinigung. Diese Sichtweise stellte sich jedoch als problematisch heraus: Vor dem Hintergrund der für Nordkorea desaströsen 1990er Jahre stieg der Primat der Souveränitäts- und Herrschaftssicherung endgültig zum prägenden Leitmotiv des Regimes auf. Eine angestrebte Wiedervereinigung nach dem deutschen, als Absorption empfundenen Muster widerspricht demnach diesen Vorstellungen und generiert bis heute heftige Widerstände in Pjöngjang.<sup>23</sup> Zugleich driftet die südkoreanische Öffentlichkeit graduell in einen kollektiven Wohlstandskonformismus ab. Sozialökonomische Stabilität, so die weit verbreitete Meinung, sei einer kostspieligen Wiedervereinigung vorzuziehen, während das nationalstaatliche Gemeinschaftsgefühl gerade unter südkoreanischen Jugendlichen massiv abnimmt.<sup>24</sup>

**Die südkoreanische Öffentlichkeit driftet graduell in einen kollektiven Wohlstandskonformismus ab. Sozialökonomische Stabilität sei einer kostspieligen Wiedervereinigung vorzuziehen.**

Im Hinblick auf die alternative Option einer über einen längeren Zeitraum systematisch vollzogenen, kooperativ-integrativen Wiedervereinigung beschränken divergierende Konzeptionen in Nord- und Südkorea die Gestaltungsfreiheit Seouls. Seit 1989 bildet die „Korean National Community Formula“ die offizielle Grundlage der Wiedervereinigungspolitik jeder Regierung bis hin zu Park Geun-hye, während die nordkoreanische Vision einer „Demokratischen Föderativen Republik Koryo“ seit 1980 die Position Pjöngjangs definiert. Beide Ansätze vereint die Vision einer supranationalen Staatengemeinschaft zweier parallel existierender politischer Systeme als Grundlage einer späteren Wiedervereinigung. Jedoch

23 | Beobachtungen in Gesprächen des Verfassers N.E. mit Mitarbeitern des Zentralkomitees der Partei der Arbeit Nordkoreas zwischen 2011 und 2014.

24 | Vgl. Steven Denney, „The Generation Gap on Korean Unification“, *The Diplomat*, 29.01.2015, <http://thediplomat.com/2015/01/the-generation-gap-on-korean-unification> [10.07.2015].

strebt die DVRK im Kern auch hierbei nach Existenzsicherung innerhalb einer losen Konföderation, keinesfalls nach einem Aufgehen in einem liberal-demokratischen Gesamtkorea. Doch während die Position Pjōngjangs bei entsprechend rationaler Interessenformulierung noch genug Spielraum für eine Annäherung bieten würde, bereitet die öffentliche Meinung in Südkorea weit größere Probleme. Im Fokus steht hierbei, neben der angenommenen Furcht vor den exorbitanten Kosten einer Wiedervereinigung und dem abnehmenden Interesse, vor allem die „Bunkermentalität“ gegenüber der DVRK.



Munitionsdepot der amerikanischen Armee in Südkorea: Der Wunsch nach militärischer Bindung an die USA ist dort ungebrochen. | Quelle: Expert Infantry, flickr ©.

Geprägt durch die Erfahrungen des erbarmungslosen Bruderkrieges, avancierten radikaler Antikommunismus und eine bedingungslose militärische Bindung an die USA zu den Grundpfeilern der südkoreanischen Selbstwahrnehmung zwischen 1953 und 1970. Staatlich verordneter Patriotismus generierte eine Atmosphäre fehlender Empathie für den Norden, während Werte wie Demokratie, Freiheit und Liberalität primär als machterhaltende Kampfbegriffe missbraucht wurden. Nordkorea wurde so unfreiwillig zur identitätsstiftenden Quelle des südkoreanischen Nationalismus. Dies änderte sich erst mit dem einsetzenden Wandel in den Nord-Süd-Beziehungen Ende der 1980er Jahre sowie der Demokratisierung Südkoreas. Bisherige Tabu-Themen, so etwa die Zwangsprostitution koreanischer „Trostrfrauen“ durch

die kaiserliche japanische Armee im Zweiten Weltkrieg oder das Schicksal Nordkoreas, wurden zunehmend öffentlich debattiert. Kim Dae-jung versuchte diesen Moment einer erwachenden Zivilgesellschaft zu nutzen und die Öffentlichkeit für einen Umbruch in den Nord-Süd-Beziehungen zu mobilisieren. Hiermit ist er jedoch offensichtlich gescheitert. Spätestens seit dem Amtsantritt Lee Myung-baks 2008 ist eine rückläufige Entwicklung in Südkorea offensichtlich. Indifferenz und Gleichgültigkeit gegenüber Nordkorea sind erneut auf dem Vormarsch, während das Gemeinschaftsgefühl eines überstaatlichen koreanischen Volkes gerade unter Jugendlichen rapide abnimmt. Neuesten Untersuchungen zufolge geben 33,7 Prozent aller *yishipdae*<sup>25</sup> verschiedene Wertevorstellungen (anstelle divergierender politischer und wirtschaftlicher Systeme) als Hauptgrund für die gesellschaftliche Distanz zwischen Nord- und Südkorea an. Lediglich knapp 71,8 Prozent haben Interesse an einer Wiedervereinigung (gegenüber 77,1 Prozent im Jahr 2012). Damit rangiert diese Gruppe auch hier auf dem letzten Platz aller befragten Altersgruppen. Zudem geben lediglich 36,3 Prozent der jungen Südkoreaner eine gemeinsame Nationalität als Hauptmotiv für eine Wiedervereinigung (gegenüber noch immerhin 46,3 Prozent im Jahr 2012) an, während wirtschaftliche Interessen das Meinungsbild sämtlicher Altersgruppen unter 50 Jahren dominieren. Als Folge dessen setzt ein voranschreitender, allgemeiner Schwund in der Wahrnehmung einer nationalen Verbundenheit mit dem nordkoreanischen Volk ein.<sup>26</sup> Die erwarteten hohen Kosten einer Wiedervereinigung verstärken diese Entwicklung massiv. So würde nach neuesten Kalkulationen der südkoreanischen Finanzaufsicht eine Einheit mit Nordkorea mindestens 400 Milliarden Euro verschlingen, während das Finanzministerium in einer ähnlichen Studie von fast 800 Milliarden Dollar ausgeht. Angesichts des geschätzt 40-fach höheren nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) Südkoreas gegenüber Nordkorea (zum Vergleich: 1990 betrug das BIP Westdeutschlands das Zehnfache der DDR)<sup>27</sup> sind die massiven ökonomischen Bedenken nicht überraschend. Dennoch erodiert mit dieser Denkweise zunehmend die Grundlage für die Gestaltung einer erfolgreichen Wiedervereinigungspolitik. Anstatt durch die Kooperation

25 | Es handelt sich hier um eine umgangssprachliche Bezeichnung im Koreanischen für junge Menschen in ihren Zwanzigern.

26 | Vgl. Jiyoung Kim/Karl Friedhoff/Chungku Kang/Euicheol Lee, *Asan Public Opinion Report. South Korean Attitudes toward North Korea and Reunification*, The Asan Institute for Policy Studies, 2014 [http://thediplomat.com/wp-content/uploads/2015/01/thediplomat\\_2015-01-29\\_13-53-09.pdf](http://thediplomat.com/wp-content/uploads/2015/01/thediplomat_2015-01-29_13-53-09.pdf) [10.07.2015].

27 | Vgl. „Einheit mit Kim würde 500 Milliarden Dollar kosten“, *Die Welt*, 19.11.2014, <http://welt.de/134496873> [10.07.2015].

mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und durch Bildungsprojekte dieser Tendenz entgegenzuwirken, praktiziert die südkoreanische Führung eine Politik des Nichtstuns.

### **Prägende Persönlichkeiten**

Ein prägender Faktor in der Ausgestaltung der südkoreanischen Nordkoreapolitik war immer auch der Staatspräsident selbst. Die variable Persönlichkeit, dominiert von ideologischer Engstirnigkeit oder alternativ von Pragmatismus, entschied so in erheblichem Maß über Erfolg und Misserfolg. Wie eng die politische Entwicklung hiermit verknüpft ist, zeigt ein Rückblick auf entscheidende Momente in den Nord-Süd-Beziehungen.

So prägte Rhee Syngman in seinen zwölf Jahren als erster Staatspräsident Südkoreas sowohl die politische Entwicklung als auch das nationale Selbstverständnis der Nation entscheidend mit.

**Als radikaler Antikommunist und Nationalist lehnte Rhee die Existenz Nordkoreas grundsätzlich ab. Es folgte eine Ära mit dogmatischer Inflexibilität und ohne politischen Pragmatismus.**

Vor dem Hintergrund innenpolitischer Auseinandersetzungen und des Koreakrieges scheiterte Rhee in seinem Amt jedoch bei der Schaffung einer demokratischen Staatsordnung. Als radikaler Antikommunist und Nationalist lehnte der selbstperzipierte „Vater der

Nation“ die Existenz Nordkoreas grundsätzlich ab. So weigerte er sich 1953, das Waffenstillstandabkommen in Panmunjom zu unterschreiben und bestand auf einer Fortführung des Krieges. Mit seinem Bemühen, entscheidende Elemente eines konfuzianistischen Staats- und Politikverständnisses in einem laut Verfassung demokratisch-liberalen Staat umzusetzen, initiierte Rhee schließlich eine Ära autoritärer Präsidialregierungen, welche jahrzehntelange dogmatische Inflexibilität und fehlenden politischen Pragmatismus hervorbringen sollte.<sup>28</sup>

Die ersten Schritte einer innerkoreanischen Annäherung fanden daher auch erst 1972 unter der Federführung Park Chung-hees statt. Ab 1964 etablierte Park einen autoritären Polizeistaat, welcher unter anderem durch den berüchtigten Geheimdienst KCIA politische Gegner gnadenlos verfolgte. Militärische Disziplin, gepaart mit kühl kalkulierter Interessenartikulation, prägte Parks politischen Stil. Trotz mehrfacher Provokationen aus dem Norden erkannte er 1971 die Notwendigkeit einer Kontaktaufnahme mit der verfeindeten DVRK. Hierbei war Park auch bereit, initiative Schritte einzuleiten, weshalb er 1972 persönlich den ehemaligen



KCIA-Chef Lee Hu-rak zu Geheimverhandlungen nach Pjöngjang entsandte. In Anbetracht zunehmender gesellschaftlicher Instabilität zerfiel jedoch die kurze Episode innerkoreanischer Annäherung bald wieder. Die Nord-Süd-Beziehungen erreichten einen neuen Tiefpunkt, als 1974 die Präsidentengattin einem gescheiterten nordkoreanischen Attentat auf ihren Mann zum Opfer fiel.<sup>29</sup> 1979 starb Präsident Park schließlich selbst durch die Hand des damaligen KCIA-Chefs Kim Jae Kyu.<sup>30</sup>

Der im Fall von Präsident Park Chung-hee offensichtlich gewordene Pragmatismus in Teilen des südkoreanischen Militärs fand in der „Nordpolitik“ des Generals Roh Tae-woo, ab 1988 Präsident, seine bisherige Vollendung. Dieser setzte seine Kenntnisse in psychologischer Kriegsführung gekonnt in den Verhandlungen mit der südkoreanischen Opposition und der nordkoreanischen Führung ein.<sup>31</sup> Durch seine außenpolitische Kampagne beraubte Roh das nordkoreanische Regime seiner exklusiven Stellung in China und Osteuropa und zwang Pjöngjang anschließend zur Kooperation. Seoul profitierte hiervon erheblich und schaffte die Voraussetzungen für seinen Aufstieg zu einer nordostasiatischen Mittelmacht. Der Bruch mit der statischen Vorgängerpolitik leitete eine neue politische Ära in der Republik Korea ein.

Die Wahl Kim Dae-jungs knapp zehn Jahre später markierte ebenfalls einen historischen Meilenstein. Nie zuvor hatte die südkoreanische Wiedervereinigungspolitik ein so deutliches Profil angenommen. Die treibende Kraft hinter dieser Entwicklung war Präsident Kim selbst, dessen Biografie ebenfalls aufs Engste mit der Geschichte Koreas verbunden war. Kim Dae-jung war jahrzehntelang Opfer der repressiven Regierungen in Seoul gewesen. Sein Amt trat Kim 1998 mit dem Vorhaben an, einen Neubeginn in Südkorea herbeizuführen und eine Politik der „nationalen Versöhnung und Einheit“ realisieren zu wollen.<sup>32</sup> Diese beinhaltete neben überparteilicher Zusammenarbeit und der Mobilisierung der Zivilgesellschaft ebenso ein initiatives Zugehen auf Nordkorea. Als Ehrung seiner „Sonnenscheinpolitik“ und der bewirkten Annäherung zwischen beiden koreanischen Teilstaaten wurde Kim im Jahre 2000 der Friedensnobelpreis verliehen.<sup>33</sup>

29 | Vgl. Park, Fn. 5, S. 13.

30 | Vgl. Kindermann, Fn. 8, S. 139-183.

31 | Vgl. ebd., S. 239-247.

32 | Vgl. ebd., S. 314.

33 | Vgl. Bernd Weiler: „Ein Mandela für Korea“, *Die Welt*, 14.10.2000, <http://welt.de/538505> [10.07.2015].

Die Nord-Süd-Beziehungen kippten 2008 jedoch erneut mit dem Amtsantritt des ehemaligen Hyundai-CEOs und Bürgermeisters von Seoul, Lee Myung-bak. Mit einer Politik der Härte wandte sich Südkorea vom Weg Kim Dae-jungs und seines Nachfolgers Roh Moo-hyun ab und kehrte zu einer konfrontativen Wiedervereinigungspolitik zurück.

### **Zunehmend komplexe Entscheidungsfindungsprozesse**

Neben den programmatischen Ausrichtungen der südkoreanischen Präsidenten beeinflussen ebenso systemische Prozesse die Gestaltung der südkoreanischen Wiedervereinigungspolitik erheblich. So basiert das gegenwärtige System politischer Entscheidungsfindung in diesem Zusammenhang auf einem komplexen Konstrukt gegenseitiger Kontrolle und Partizipation, während in den autoritären Regimen bis 1992 der politische Gestaltungsanspruch beinahe ausschließlich beim Präsidenten lag. Einhergehend mit der Demokratisierung Südkoreas nahm jedoch auch

**Seit Rhee Syngman gab der südkoreanische Präsident auf Grundlage seiner konstitutionell weitreichenden Befugnisse den außenpolitischen Kurs der Nation vor.**

die Komplexität der staatlichen Politikformulierung massiv zu. Seit Rhee Syngman gab der südkoreanische Präsident auf Grundlage seiner konstitutionell weitreichenden (und in der Praxis darüber hinausgehenden) Befug-

nisse den außenpolitischen Kurs der Nation vor. Das Außenministerium führte anschließend in Zusammenarbeit mit den südkoreanischen Geheimdiensten diese Vorgaben stillschweigend aus. Das Parlament wurde lediglich als „Abnicker“ instrumentalisiert, während wichtige Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit auf höchster Ebene getroffen wurden. Das Ergebnis war ein relativ hürdenfreier Gestaltungsanspruch des Präsidenten. Ein funktionierendes System der Gewaltenteilung war nicht gegeben, die Justiz befand sich unter der Kontrolle der Regierung und die Opposition wurde mithilfe von Repressionen in Schach gehalten. Lediglich die Privatwirtschaft gewann ab Ende der 1960er Jahre zunehmend an politischem Einfluss. Der Präsident blieb jedoch auch weiterhin der prägende Gestalter der Außenpolitik.<sup>34</sup>

Seit Anfang der 1990er ist dieses Übermaß an Gestaltungskompetenz so jedoch nicht mehr gegeben. Das autoritäre Herrschaftskonstrukt wich einem inzwischen westlich geprägten Präsidialsystem

34 | Vgl. Scott A. Snyder/Leif-Eric Easley, „South Korea’s Foreign Relations and Security Policies“, in: Saadia M. Pekkanen et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of The International Relations of Asia*, New York unter anderem, 2014, S. 449.

mitsamt demokratischer Gewaltenteilung. Zwar hat der direkt gewählte Staatspräsident auch weiterhin die Richtlinienkompetenz inne, ist jedoch hinsichtlich der Ratifizierung internationaler Verträge auf die Mehrheit der südkoreanischen Nationalversammlung angewiesen. Durch Anfragen können Regierungsmitglieder zur Stellungnahme ins Parlament zitiert werden, ebenso kann gegen den Präsidenten bei vermuteter Überschreitung seiner Kompetenzen ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet werden.

In der Praxis ermöglichen diese Instrumentarien neben der Kontrolle der Exekutive auch eine ideologisch motivierte Verzögerung bzw. gar den Stopp außenpolitischer Bemühungen. Über diese Macht verfügt in abgeschwächter Form auch das südkoreanische Verfassungsgericht. Bereits 2011 wirkte dieses durch die Feststellung einer staatlichen Einforderungspflicht von Schmerzensgeldzahlungen für die noch lebenden koreanischen „Trostrfrauen“ direkt auf die Japan-Politik von Lee Myung-

bak ein. Angesichts der konstitutionellen Definition der Nordkorea-Problematik als innerstaatliches Problem kann eine wichtige Rolle der Judikative in zukünftigen Wiedervereinigungsfragen angenommen werden.

**Seit Anfang der 1990er Jahre konnte die Öffentlichkeit historisch hochsensible Themen öfter über verschiedene Kanäle in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einbringen.**

Darüber hinaus verfügt die Republik Korea seit Jahren über eine inzwischen tief verwurzelte „Kultur der Massendemonstrationen“. Seit Anfang der 1990er Jahre konnte so die Öffentlichkeit im Hinblick auf historisch hochsensible Themen ihre Meinung bereits des Öfteren erfolgreich formulieren und über verschiedene Kanäle (Petitionen, Mahnwachen etc.) in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einbringen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass gut organisierte Interessenverbände die öffentliche Meinung durch Mobilisierungsmaßnahmen beeinflussen und eine aus ihrer Sicht riskante Nordkoreapolitik torpedieren könnten.

Die größte Hürde im bestehenden politischen System der Republik Korea ist der hohe Grad interinstitutioneller Einbindung in den komplexen Prozess der Politikformulierung. Der Präsident tritt auch weiterhin als zentrale Figur auf. Bedingt durch die Mehrschichtigkeit der Problematik ist jedoch die ständige Kooperation mit mehreren Kernministerien (Wiedervereinigung, Verteidigung, Wirtschaft und Auswärtige Beziehungen), den Nachrichtendiensten und weiteren Staaten notwendig. Die Kommunikation verläuft intern über gemeinsame Koordinationskomitees, während im Falle multilateraler Verhandlungen simultan ablaufende Kommunikation nach innen notwendig wird. Durch konfligierende Interessen,

sich überschneidende Kompetenzen und die zusätzliche Einflussnahme durch privatwirtschaftliche Interessengruppen ist der Entscheidungsfindungsprozess somit ganz erheblich erschwert, und die tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Präsidenten sind massiv eingengt.<sup>35</sup>

Angesichts der beobachtbaren gesellschaftlichen „Trägheit“ und der Komplexität der Politikformulierung ist offensichtlich, dass der Wiedervereinigungsproblematik eine systemimmanente Degenerierung hin zu einem „Allerweltsthema“ droht. Bedingt durch die niedrige Erwartungshaltung der Öffentlichkeit bietet die Flucht in die Wiedervereinigungsrhetorik ein kostengünstiges Mittel erfolgreicher Selbstprofilierung im In- und Ausland. Dies gilt insbesondere zum Zweck der Wählermobilisierung vor Wahlen sowie zur Ablenkung von innenpolitischem Versagen bzw. unbequemen Themen. Spätestens seit 2008 lässt sich diese Tendenz erneut in der praktischen Gestaltung der südkoreanischen Wiedervereinigungspolitik beobachten.

### **Globale Konfliktlinien**

Trotz der ökonomischen und politischen Erfolgsgeschichte der Republik Korea nach 1953 sind die Dynamiken auf der koreanischen Halbinsel auch heute noch entscheidend von externen Einflüssen geprägt. Hier setzt sich eine historische Konstante fort: Bereits seit Jahrhunderten wurde das Schicksal Koreas durch konkurrierende Regionalmächte bestimmt, bis schließlich die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges die Teilung des Landes beschlossen. Korea blieb ein geopolitischer Spielball fremder Interessen.

Geprägt durch die Erfahrungen des Koreakrieges rückten in den 1950er Jahren existenzielle Überlebensängste in den Mittelpunkt der Außenpolitik Nord- und Südkoreas. Infolge der anschließenden Bindung an Schutzmächte mit gegenläufigen Interessen wuchs deren Einfluss massiv. Regionale und globale Konfliktlinien wurden zum prägenden Faktor der innerkoreanischen Beziehungen, eine Annäherung fand nur in Zeiten struktureller Umbrüche statt. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind es die USA, welche durch ihre Präsenz auf der koreanischen Halbinsel und die Feindschaft zu Nordkorea eine immense Gestaltungskraft innehaben.

**Seit Ende des Kalten Krieges sind es die USA, welche durch ihre Präsenz auf der koreanischen Halbinsel und die Feindschaft zu Nordkorea eine immense Gestaltungskraft innehaben.**

Washington avanciert so zu einem zentralen Akteur südkoreanischer Wiedervereinigungsbemühungen.

So fand eine Annäherung zwischen Nord- und Südkorea erstmals 1971 infolge regionaler Machtverschiebungen statt. Durch das überraschende chinesisch-amerikanische Aufeinanderzugehen befand sich die südkoreanische Führung plötzlich inmitten eines allianzinternen Sicherheitsdilemmas: Würden die USA auch weiterhin bereit sein, Südkorea zu verteidigen? Könnte die Führung in Washington den südkoreanischen Bündnispartner zugunsten vorteilhafter Abmachungen mit Peking fallenlassen? Solche Ängste erschienen vor dem Hintergrund des US-amerikanischen Bruchs mit Taiwan nicht unbegründet. Tatsächlich wurde 1971 mit Unterstützung der USA die nationalchinesische Regierung auf Taiwan aus sowohl dem Sicherheitsrat als auch der Generalvollversammlung der Vereinten Nationen ausgeschlossen, die Beziehungen zwischen Taipeh und Washington annulliert und ein Ende des gemeinsamen Bündnisvertrages von 1954 verkündet. Die USA brachen mit ihrer bisherigen „Ein-China Politik“ zugunsten einer Normalisierung mit Peking. Die Folgen dieses „Nixon-Schocks“ wurden in Seoul mit größter Besorgnis aufgenommen, vor allem da schon 1970 der US-Botschafter in Südkorea, William J. Porter, verlauten ließ, die USA hätten keinerlei Verpflichtung zur Stationierung amerikanischer Truppen und würden der Führung in Seoul tunlichst eine Kontaktaufnahme mit Pjöngjang anraten.<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund zwangen strukturelle Veränderungen die südkoreanische Führung zu einer Annäherung und einem Bruch mit der bisherigen südkoreanischen Wiedervereinigungspolitik.

Mit dem sich abzeichnenden Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der UdSSR instrumentalisierte die südkoreanische Führung unter Roh Tae-wo nunmehr souverän die globalen Machtverschiebungen und transferierte jene Dynamiken gekonnt auf eine regionale Ebene. Als Resultat brach Seoul den innerkoreanischen Konflikt aus den festen Strukturen des Kalten Krieges heraus und generierte eine neue Konstellation auf der koreanischen Halbinsel. Pjöngjang war diplomatisch isoliert und fürchtete eine Absorption nach deutschem Szenario. Exakt diese Ängste machte sich die südkoreanische Führung jedoch erst ab 1998 zu Nutze und verfolgte mit der „Sonnenscheinpolitik“ eine bisher ungesehene Annäherung zwischen Nord- und Südkorea. Strukturell ermöglicht wurde dieser Erfolg durch einen zeitgleich eintretenden Umbruch in der US-amerikanischen Nordkoreapolitik: Auf der Grundlage

36 | Vgl. Kindermann, Fn.8, S. 159-165.

einer Studie des Weißen Hauses unter der Federführung des ehemaligen US-Verteidigungsministers William J. Perry unterstützte die Clinton-Administration öffentlich die südkoreanische Führung, lockerte Sanktionen gegen Nordkorea und strebte eine Normalisierung der bilateralen Beziehungen im Tausch gegen einen Verzicht Pjöngjangs auf Atomwaffen an. Es folgte eine bahnbrechende Annäherung zwischen Nordkorea und den USA, welche ihren Höhepunkt im Besuch der US-Außenministerin Madeleine Albright in Pjöngjang Ende Oktober 2000 fand. Während die nordkoreanische Zeitung *The People's Korea* bereits den Eintritt einer neuen Ära in den bilateralen Beziehungen verkündete, schien der Besuch des US-Präsidenten unmittelbar bevorzustehen.<sup>37</sup> Da die Bemühungen der südkoreanischen Führung zu diesem Zeitpunkt weitestgehend mit den regionalen Interessen der USA korrelierten, konnte so eine produktive Annäherung erreicht werden.



Ständige Überwachung: Nordkoreanische Grenzsoldaten richten ihren Blick auf die Südgrenze des Landes. | Quelle: U.S. Army, Edward N. Johnson, flickr [©1111](#).

Diese Entwicklung brach mit dem Amtsantritt von George W. Bush und der Rückkehr zu einer konfrontativeren Nordkoreapolitik in sich zusammen. Es ergab sich eine konfligierende Interessenkonstellation auf der koreanischen Halbinsel, welche die Problemlösungskapazität der südkoreanischen „Sonnenscheinpolitik“ massiv in Frage stellen sollte. Die Spannungen zwischen Nordkorea

37 | Vgl. ebd., S. 343-345.

und den USA verschärften sich unter anderem angesichts US-amerikanischer Nichtverbreitungsbemühungen und des weltweiten „Kampfs gegen den Terror“ nach dem 11. September 2001. In seiner Rede zur Lage der Nation vom Januar 2002 bezeichnete Bush Nordkorea als Teil der „Achse des Bösen“, welche die Welt mit Massenvernichtungswaffen bedrohe – ein Zustand, welchen die USA nicht zulassen würden. Das Außenministerium in Pjöngjang ließ daraufhin verlauten, es verstehe diese Aussagen als Kriegserklärung gegen Nordkorea.<sup>38</sup>

Vor diesem überregionalen Hintergrund entschied sich die nordkoreanische Führung endgültig für den Bau von Nuklearwaffen, gepaart mit apokalyptischer Kriegsrhetorik, als ultimative Abschreckungsmaßnahme gegen externe Bedrohungen. Südkoreanische Bemühungen um eine Fortsetzung der „Sonnenscheinpolitik“ scheiterten so angesichts der massiven Konfrontation zwischen dem Regime in Pjöngjang und den USA.

Bedingt durch die neu entstandene, unmittelbare Bedrohung Südkoreas durch Atomwaffen schloss sich Präsident Lee Myung-bak ab 2008 der US-amerikanischen Politik der Härte an. Seitdem stehen die drei Mächte

**Während Washington und Seoul eine nukleare Abrüstung Nordkoreas als Voraussetzung für erneute Gespräche fordern, verlangt Pjöngjang Sicherheitsgarantien.**

in diametral entgegengesetzten Positionen zueinander: Während Washington und Seoul eine nukleare Abrüstung Nordkoreas als Voraussetzung für eine Wiederaufnahme der gegenseitigen Gespräche fordern, verlangt Pjöngjang zunächst weitreichende Sicherheitsgarantien und eine Normalisierung der Beziehungen zu den USA. Die hieraus resultierende Ergebnislosigkeit zieht sich bereits über Jahre hin und blockiert jegliche Lösungsansätze einer innerkoreanischen Annäherung vor dem Hintergrund einer unverrückbaren nuklearen Konfrontation zwischen Nordkorea und den USA. Erneut wird die Zukunft Koreas so zum Spielball fremder Mächte, denn die Formulierung einer erfolgreichen südkoreanischen Politik gegenüber Nordkorea erforderte somit einen komplexen Balanceakt gleichzeitiger Annäherung an ein in die Enge getriebenes Nordkorea sowie ein souveränes Auftreten gegenüber dem mächtigen Bündnispartner in Washington.

## FAZIT

An unscheinbarer Stelle der Seouler Innenstadt steht zwischen gesichtslosen Bürohochhäusern ein Teilstück der Berliner Mauer. Nichts hat der Standort von einer Gedenkstätte, ein Bezug zum historischen Gegenstand ist nicht erkennbar. Und so wirkt es, als ob das Mauerstück gedankenlos abgestellt worden sei. Für den auswärtigen Beobachter liegt hier eine Parallele zur Wiedervereinigungspolitik Südkoreas: Sie existiert, aber sie ist weder leidenschaftlich noch pragmatisch. Deshalb ist sie nicht überzeugend.

In den 1980er Jahren herrschte zwischen den sich damals regelmäßig austauschenden Fachbeamten des innerdeutschen Ministeriums Westdeutschlands und des Vereinigungsministeriums

**Es entsteht der Eindruck, in Südkorea suche man nach Vorwänden, um der eigenen Einheit auszuweichen. Denn das Thema bewegt die Menschen nur zum Teil.**

Südkoreas in einem Punkt Einigkeit: dass die koreanische Wiedervereinigung vor der deutschen stattfinden und dass sie einfacher sein würde. Als nur wenig später die deutsche Einheit vollzogen wurde, wirkte das

auf die Südkoreaner wie ein Schock:<sup>39</sup> Seitdem haben sie ganze Bibliotheken mit Analysen über die deutsche Wiedervereinigung gefüllt, vor allem über die Probleme und die vermeintlichen Fehler. Bei der Lektüre solcher Publikationen entsteht gelegentlich der Eindruck, in Südkorea suche man nach Vorwänden, um der eigenen Einheit auszuweichen. Das hat seinen Grund – das Thema bewegt die Menschen nur zum Teil. Die Träume für das eigene Leben erscheinen den Jüngeren dadurch gefährdet: Dazu zählt vor allem die Hoffnung, den gerade erst erworbenen Wohlstand der mittleren Generation zu erhalten. Nur die Älteren, die teilweise den Bruderkrieg von 1950 bis 1953 noch miterlebt haben, tragen den Wunsch nach nationaler Einheit in sich. Aber wie lange noch? Die von Helmut Kohl 1990 geäußerte Warnung, dass ein Land, das aus finanziellen Gründen vor der Einheit zurückweiche, vor der Geschichte abgedankt habe,<sup>40</sup> scheint in Südkorea zurzeit niemanden sonderlich zu bedrücken.

Die Südkoreaner leben auch ohne nationale Einheit gut vor sich hin. Die Deutschen bewundert man für ihre historische Leistung, trotz aller Schwierigkeiten das Zusammenwachsen von Ost und West gemeistert zu haben. Aber der 9. November ist für die Südkoreaner deswegen noch lange kein Tag der Hoffnung bezüglich

39 | Gespräche des Autors N.E. mit Zeitzeugen aus dem Ministerium.

40 | Vgl. Helmut Kohl, *Vom Mauerfall zur Wiedervereinigung. Meine Erinnerungen*, München, 2009, S. 269.



der Einheit ihres Volkes (auch nicht der 3. Oktober, an dem dort der „Gründung der Nation“ gedacht wird). Eine gewisse Widersprüchlichkeit aller Koreaner ist nicht zu leugnen, trotz reichlich gepflegter Vereinigungsrhetorik. Ein wirklich prägendes Monument, das zur koreanischen Wiedervereinigung mahnt und im Bewusstsein der Südkoreaner präsent wäre, gibt es in Seoul nicht. Wenn doch, würde es möglicherweise nur einen Phantomschmerz der südkoreanischen Gesellschaft abbilden.

Die Autoren danken Reto Pikolin und Jan Kupka für wichtige Recherchen zu diesem Beitrag.