

Nordkorea

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,6 / Marktwirtschaft: 1,6)		3,2	Ergebnis Management-Index		1,0
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	22,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	99,85%		BIP p. c. (\$, PPP)	n.a.	
Frauenanteil im Parlament	20,9%		Arbeitslosenquote	n.a.	
Bevölkerungswachstum^a	1,3%		HDI	n.a.	
Größte ethnische Minderheit	~0%		UN-Education Index	n.a.	
			Gini-Index	n.a.	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Nordkorea ist ein Sonderfall in Ostasien, da quantitative Daten und zuverlässige qualitative Einschätzungen nur unter großen Schwierigkeiten beschafft und prinzipiell nur mit größter Vorsicht und Skepsis als Grundlage einer Analyse verwendet werden können. Politikwissenschaftliche und andere Feldforschung im Lande ist nahezu unmöglich. Offizielle Daten sind häufig aus ideologischen und militärischen Gründen verfälscht. Dies ist auch für Datenmaterial nicht auszuschließen, das von Südkorea bereitgestellt wird. Durch die Diversifizierung der Datenquellen und sorgfältige Vergleiche der jeweiligen Angaben ist eine Lösung dieses Problems teilweise möglich. Der Anwendungsbereich dieser Methodik ist jedoch begrenzt, und es bleibt ein substantielles Restrisiko.

Grundsätzlich stellt sich nicht vordergründig die Frage nach der Art und den Resultaten der Transformation, sondern ob, wann und unter welchen Umständen eine solche Transformation stattfinden kann.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der Transformationsprozess in Nordkorea ist durch eine enge Interdependenz von ökonomischen und politischen Reformen gekennzeichnet. Dabei bilden wirtschaftliche Faktoren den Auslöser für entsprechende politische Transformationsprozesse, während politische Motivationsfaktoren Zielrichtung, Tempo und Wahl der Methoden bestimmen. Im Kern des vollständig vom Staat, also von oben, ini-

tierten und gesteuerten Prozesses steht das Ziel des Erhalts, der Sicherung und des Ausbaus des politischen Systems einschließlich der entsprechenden Ideologie und der involvierten Personen.

Von demokratischer Transformation kann in Nordkorea nicht die Rede sein, allerdings haben verschiedene Ereignisse das Potential, in Zukunft die Grundlage eines solchen Prozesses zu bilden. So gelang es der Führung ab den späten 50er Jahren, unter Ausnutzung ideologischer Konflikte zwischen den großen politischen Vorbildern und Einflussfaktoren Sowjetunion und VR China zunehmend eine eigenständige politische Position zu gewinnen.

Diese fand in der Chuche-(Juche)Ideologie ihren kodifizierten Ausdruck. Die ideologische Unabhängigkeit ist einer der Hauptgründe dafür, warum Nordkorea den Transformationsprozessen in den Ländern des ehemaligen Ostblocks nicht gefolgt ist. Gemäß der Chuche-Ideologie muss Unabhängigkeit in der Ideologie von Unabhängigkeit in wirtschaftlichen, militärischen und außenpolitischen Fragen begleitet werden. Diesem Kurs ist Nordkorea bislang kontinuierlich gefolgt. Gerade die Unabhängigkeit in ideologischen Fragen hat zunächst eine „importierte“ Transformation verhindert, ermöglichte jedoch auch explizit die Einnahme eines so genannten „kreativen Standpunktes“, was als prinzipielle Bereitschaft zu Veränderungen interpretiert werden kann und in offiziellen Verlautbarungen auch tatsächlich in diesem Sinne verwendet wird.

In diesem Kontext sind das Joint-Venture-Gesetz von 1984 und spätere Gesetze mit ähnlicher Zielrichtung zu nennen, durch welche zumindest legal die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit ideologischen Gegnern institutionalisiert wurde. Die in weiten Teilen noch ausstehende tatsächliche Umsetzung ist nunmehr eher eine technische denn eine prinzipielle Angelegenheit. Eine weitere gravierende wirtschaftliche Entwicklung mit Signalcharakter war die Einrichtung der Freihandels- und Wirtschaftszone im Tumen-Delta im Nordosten des Landes um die Ortschaften Rajin und Sönbong Anfang der 90er Jahre. Trotz eher mäßigen ökonomischen Erfolges sind die politischen Implikationen dieser und anderer Sonderzonen massiv und nachhaltig. Auch hier gilt, dass Transformationskeime grundsätzlich vorhanden sind und auf ihre Aktivierung warten, welche wiederum von politischen Erwägungen abhängig ist.

Einen wesentlichen Faktor bei der Beschleunigung oder Verlangsamung des Tempos auf dem Wege zur Transformation stellte die Frage der Nachfolge des seit 1948 de facto das Land regierenden Kim Il-sung dar. Dieser verstarb 1994. Nach

Nach drei Jahren ohne entsprechende Handlungen übernahm 1997 sein lange als Nachfolger designierter ältester Sohn Kim Jong-il offiziell einen Teil der Macht, die ungleichmäßig zwischen den Säulen Partei, Militär und Exekutive aufgeteilt ist. Der neuen Situation wurde durch eine Verfassungsänderung 1998 Rechnung getragen, in der das Amt des Staatspräsidenten auf ewig dem verstorbenen Kim Il-sung zugeordnet wird. Der Vorsitz des Nationalen Verteidigungskomitees, der von Kim Jong-il eingenommen wird, ist somit eine Schlüsselposition im Staat.

Kim ist in Personalunion Generalsekretär der Partei, wobei der letzte (6.) Parteitag 1980 stattfand und seine Wahl nicht durch die Delegierten des Parteitages erfolgte, sondern durch Willenserklärung der Grundorganisationen. Man kann davon ausgehen, dass es sich hierbei um eine Übergangslösung handelt, die durch einen regulären Parteitag bestätigt oder ersetzt werden wird. Unter dem neuen Führer beziehungsweise der neuen Führung ist eine Fortsetzung, wenn nicht Beschleunigung des potentiell zur Transformation führenden Prozesses zu beobachten.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Nordkorea nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben. Über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk besteht grundlegende Übereinstimmung. Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk basieren laut Staatsbürgerschaftsgesetz auf „Blutsbanden“ und umfassen unter gewissen Umständen auch im Ausland lebende und dort geborene Personen. Der Anspruch der staatlichen Zuständigkeit für Bürger Südkoreas wird in der derzeit gültigen Verfassung (1998) nicht mehr erwähnt, besteht aber implizit weiter.

Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht, wenngleich inoffiziell eine Einteilung der Bürger in Kategorien wie vertrauenswürdig, zweifelhaft und nicht vertrauenswürdig (mit entsprechenden Untergruppen) vorgenommen wird. Der Arbeiterklasse wird in der Verfassung eine Führungsrolle zugewiesen (Art. 10). Religion und Staat sind getrennt, die Säkularisierung ist vollständig. Laut Art. 11 der Verfassung hat die Partei der Arbeit Koreas (PdAK) die Führungsrolle im

Lande inne. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit einer differenzierten Verwaltungsinfrastruktur präsent, die eine gefächerte Extraktion und Allokation staatlicher Ressourcen ermöglicht.

(2) *Politische Partizipation*: Obwohl de jure das universelle, aktive und passive Wahlrecht gegeben ist, finden keine freien und fairen Wahlen statt. Die tatsächlich stattfindenden „Wahlen“ entscheiden zudem nur begrenzt über die tatsächlichen Herrschaftsträger. Die Wahlen werden nach Maßgabe der Rahmenbedingungen (verfassungsmäßig festgeschriebene Herrschaft der PdAK) korrekt durchgeführt. In der Regel wird nur ein Kandidat pro Position aufgestellt, oppositionelle Kandidaturen sind ausgeschlossen. Der Gang zur Wahl wird als Pflicht und als selbstverständlicher Ausdruck der Unterstützung der Politik der Regierung gesehen, was zu Wahlbeteiligungen von nahe oder gleich 100% führt.

Die effektive Regierungsgewalt liegt bei der Regierung, die jedoch auch Gremien wie das Ständige Komitee des Politbüros und den Nationalen Verteidigungsrat umfassen. Großen Einfluss hat die PdAK, die jedoch gleichzeitig auch die meisten Regierungsmitglieder stellt. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht. Allerdings regiert Kim Jong-il in seiner Kapazität als Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrates, also als oberster militärischer Anführer.

Die Medien sind staatlich und unterliegen der vollständigen Einflussnahme durch die Regierung. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich nicht frei bilden. Gewerkschaftliche Aktivitäten stehen nicht im Einklang mit internationalen Konventionen, sondern sind vollständig in die Umsetzung staatlicher Politik eingebunden. Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit oder eine Zivilgesellschaft existieren nicht.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Wechselseitige Kontrollen und Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative existieren nur auf dem Papier; de facto haben die Staatsorgane die passive Erfüllung von Vorgaben aus der Führung von Partei der Arbeit und Nationalem Verteidigungsrat, beziehungsweise von Kim Jong-il, zur Aufgabe. Die staatlichen Organe Nordkoreas basieren in Struktur und Handlung auf dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus (Verf. Art. 5). Die Beteiligung des Parlaments an politischen Entscheidungsprozessen ist zu vernachlässigen. Die institutionell ausdifferenzierte Justiz ist ein willfähiges Instru-

ment der politischen Führung, wenngleich nach Art. 160 der Verfassung der Oberste Gerichtshof unabhängig ist.

Das Rechtssystem wird als Grundlage der Verwaltungstätigkeit des Staates angesehen (Verf. Art. 18). Häufig wird die Justiz eingesetzt, um gegen tatsächliche oder vermeintliche politische Gegner in allen Bereichen der Gesellschaft vorzugehen. Die Tendenz zu Schauprozessen besteht allerdings nicht. Auf der lokalen Ebene werden Prozesse und Urteilstreckung als erzieherische Mittel genutzt. Die verfassungsmäßig garantierten bürgerlichen Freiheiten werden systematisch unterdrückt und sind per se ideologisch begründeten Erfordernissen untergeordnet. Gleiches gilt für die Freiheit des Einzelnen, die im Vergleich zu den Pflichten in der Gemeinschaft als geringer bewertet wird. Korrupte Mandatsträger werden selektiv verfolgt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die Frage nach der Stabilität demokratischer Institutionen ist für das autokratische System in Nordkorea nicht sinnvoll zu beantworten.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die Organisationsmuster der politischen Repräsentation sind stabil. Die Führungsrolle liegt laut Verfassung bei der PdAK, andere und deutlich kleinere Blockparteien kooperieren per Definition im Rahmen der Nationalen Front. Die Programmatik der hochgradig stabilen politischen Partei(en) ist durch die Verfassung auf den Aufbau der sozialistischen Gesellschaft im Norden Koreas sowie die friedliche und unabhängige Wiedervereinigung ausgerichtet. Gegen Peripherisierungstendenzen mit dem Ziel größerer politischer Unabhängigkeit von der Zentrale (Personen und Regionen) wurde in der Vergangenheit hart und konsequent vorgegangen, so dass die politische Landschaft als homogen angesehen werden kann.

Die Existenz geheimer Oppositionszirkel in Nordkorea wird wegen der strikten und tief greifenden Überwachung von den meisten Analysten ausgeschlossen. Auf Basis unumgänglicher persönlicher Beziehungen wird allerdings innerhalb der PdAK eine gewisse Fragmentierung vermutet. Erkenntnisse über rivalisierende Fraktionen liegen nicht vor. Die Familie von Kim Il-sung beziehungsweise Kim Jong-il nimmt innerhalb der staatlichen Institutionen eine Sonderrolle ein und ist dort überproportional vertreten. Wegen der hohen politischen Homogenität findet keinerlei Austragung politischer Konflikte statt, was in Stagnation mündet. Die

vordringlichste Aufgabe bei der Entwicklung der Demokratie in Nordkorea ist somit die Zulassung divergenter politischer Meinungen und das Erlernen des Umgangs mit ihnen.

Eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft existiert nicht, auch wenn zwischen Armee, Partei und Exekutive sowie zwischen Peripherie und Hauptstadt ein gewisses Konkurrenzverhältnis vermutet wird. Gewerkschaften und Unternehmen wirken auf die gleichen, von der PdAK vorgegebenen Ziele hin. Das Taeaner System beziehungsweise dessen Äquivalent in der Landwirtschaft (i. e. die Chòngsanri-Methode; diese wurde im Februar 1960 bei einem Besuch von Kim Il-sung in der Gemeinde Chòngsan entwickelt, betont die Einheit von Führung und Volk und verpflichtet das Management, bei seinen Entscheidungen die Meinung der Bauern beziehungsweise Arbeiter zu berücksichtigen; ferner räumt sie der Partei als Repräsentantin der Massen ein Mitspracherecht bei ökonomischen Entscheidungen ein.) der durch die Partei vermittelten Kooperation von Arbeitern und Management ist in der Verfassung festgeschrieben.

Außer der anderweitig bedingten hohen Wahlbeteiligung liegen keine empirischen Daten über die Zufriedenheit der Bürger mit der Arbeit der staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen vor. Die gesellschaftliche Selbstorganisation zur Lösung von Alltagsproblemen erfolgt in so genannten Bürgergruppen zu je fünf Familien (Inminban), auf staatliche Anweisung und im Rahmen der staatlichen Vorgaben. Die Bildung solcher Gemeinschaften hat eine lange Tradition im chinesisch bestimmten Ostasien. Selbsthilfeorganisationen etwa in der Landwirtschaft sind traditionell in Korea unter dem Namen Kye bekannt.

3.2. Marktwirtschaft

Eine Mitte der 80er Jahre begonnene vorsichtige Transformation der Wirtschaftsordnung wurde fortgesetzt. Diese reflektiert vermutlich die Einsicht in die Notwendigkeit einer Anpassung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums an neue Bedingungen mit dem konstanten Ziel der Regimestabilität und nicht eine generelle Trendwende auf dem Wege zu einer grundsätzlichen gesellschaftlichen Transformation.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zumeist unbestätigten Daten zeigen ein hohes Entwicklungsniveau an. Das Land ist elektrifiziert, die Bürger haben Zugang zu Bildung, regelmäßige Arbeit, mehr oder weniger geregelte Ernährung, eine einheitliche ideologische Lebensgrundlage, festen organisatorischen Rahmen des Lebens, etc. Grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen sind nicht zu verzeichnen. Wie für die in Nordkorea vorherrschende Gesellschaftsform typisch, ist ein hohes Maß an Egalität zu verzeichnen.

Die relative Homogenität ist in einigen Bereichen durch ein niedriges allgemeines Niveau bedingt. Für die Mehrheit der Bevölkerung besteht hinsichtlich Bildungsweg, Beruf, Wohnort etc. eine Reihe von eingeschränkten Alternativen, von „freedom of choice“ kann allerdings nicht die Rede sein. Zugang zu höherer Bildung sowie Aufstieg in der Gesellschaft können durch soziale Herkunft beschränkt sein. Es wird vermutet, dass gravierende Versorgungsunterschiede in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit harter Währung sowie der jeweiligen Position in der gesellschaftlichen Hierarchie bestehen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind nicht gewährleistet. Die vollständig staatliche Volkswirtschaft ist hochgradig reguliert, wobei diese Regulierungen in erheblichem Maße intransparent sind (Zugänglichkeit nur punktuell gewährleistet, Regulierungsprozess unklar) und oft auf informelle Regulierung im Sinne direkter Einflussnahme durch die zuständigen Fachministerien hinauslaufen.

Versuche, privatwirtschaftliche Initiativen in Ergänzung zur staatlichen Wirtschaftsordnung zuzulassen, beschränken sich auf wenige und deutlich abgegrenzte Sonderzonen. Private Bauernmärkte, Mitte der 90er Jahre offenbar toleriert, werden nach neuesten Berichten wieder eingeschränkt. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die nordkoreanische Führung die Notwendigkeit der Einführung alternativer, marktwirtschaftlicher Modelle für die Steigerung der Produktivität erkannt hat.

Unklarheit in der politischen Führung besteht zurzeit offensichtlich darüber, wie man die unerwünschten politischen Effekte dieser Modelle reduzieren bzw. eliminieren kann. Aus Anfragen Nordkoreas an die EU zur Ausbildung nordkoreani-

scher Führungskräfte erkennt man, dass Interesse an westlichen marktwirtschaftlichen Modellen vor allem im Bereich Banking, Kapitalmärkte, Außenhandel und Buchführung besteht. Gegenwärtig befindet sich die gesamte Volkswirtschaft einschließlich des Außenhandels und des Finanzsektors unter strikter Kontrolle des Staates als Eigentümer und Monopolist.

Ein gewisser Wettbewerb kann zwischen der „ersten“ und der so genannten „zweiten“ Volkswirtschaft vermutet werden. Letztere bezeichnet landwirtschaftliche und industrielle Produktion in den Händen des Militärs, das auf diesem Wege eine wirtschaftliche Sonderrolle im Staat einnimmt. Genauere und zuverlässige Daten liegen zur Größe dieses Sektors nicht vor. Da Wettbewerb kaum stattfindet, werden zum Zwecke der Produktivitätssteigerung ideologisch fundierte Kampagnen eingesetzt. Diese so genannte Massenlinie ist in der Verfassung verankert. Der Außenhandel ist staatlich kontrolliert und gelenkt; es besteht weitgehende Dissoziation vom Weltmarkt. Banken sind in staatlicher Hand, ein Kapitalmarkt ist inexistent.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Inflationskontrolle gehört nicht zu den Parametern von Wirtschaftsordnung, -system und -politik; die Wechselkurspolitik unterliegt staatlich-politischer Raison. Grundsätzlich sind keine Angaben zur Preisstabilität in Nordkorea verfügbar. Die Preise für die einzelnen Waren und Dienstleistungen werden ebenso wie der Wechselkurs vom Staat festgesetzt und sind in der Regel über längere Zeiträume hinweg konstant.

Im Juli 2002 erfolgte eine massive Anpassung der Preise für eine Reihe wichtiger Waren und Dienstleistungen sowie des offiziellen Wechselkurses zum US-Dollar, die nominell Dimensionen wie 55000% (Reis) oder 7500% (Wechselkurs) erreichten. Über die tatsächliche Relevanz dieser Veränderungen sind nur Spekulationen möglich, insbesondere weil vollständige Angaben zur Berechnung eines Warenkorbes fehlen und nominelle Preise aufgrund der eingeschränkten Funktion, die Geld hat, kaum etwas über die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse aussagen. Schwarzmärkte existieren, verlässliche Angaben dazu sind jedoch nicht verfügbar. Zum Erwerb von Waren ist oftmals neben Geld auch ein Bezugsschein erforderlich, ferner muss die gewünschte Ware auch tatsächlich beziehungsweise in der gewünschten Menge am Lager sein, was oftmals nicht gegeben ist.

Die staatliche Zentralbank fungiert vollständig als Agent der Regierung. Die Auslandsverschuldung Nordkoreas in Höhe von ca. 12 Mrd. US-Dollar ist über die vergangenen Jahre hinweg relativ stabil geblieben. Nordkorea bemüht sich zur Lösung seiner Finanzknappheit bislang erfolglos, Mitglied von Organisationen wie der Asian Development Bank zu werden.

3.2.4. Privateigentum

Laut Verfassung ist das Privateigentum geschützt; dies gilt allerdings nicht für Produktionsmittel. Privatwirtschaftliche Unternehmen sind bestenfalls als exklusive Enklaven zugelassen, ansonsten dominiert der Staat das Wirtschaftssystem. In der Industrie und in der Landwirtschaft ist der Staat alleiniger Eigentümer. So genannte Küchengärten für die private Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind zur Überwindung der Nahrungsmittelkrisen in den letzten Jahren zugelassen worden. Der Schutz von geistigem Eigentum ist nicht gegeben. Zur Verhinderung von überlappenden Investitionen und zur Ausnutzung von Skaleneconomien ist die Volkswirtschaft Nordkoreas durch einen maximalen Konzentrationsgrad gekennzeichnet; der Staat ist alleiniger Eigentümer aller Produktionsmittel.

3.2.5. Welfare Regime

Der Staat stellt sämtliche Angebote aus den Bereichen Wohlfahrt, Gesundheit, Bildung etc. bereit. Im Jahre 2002 betragen die Ausgaben dafür 3,89 Mrd. US-Dollar oder 38,8% des Staatshaushaltes (MOU 2002). Alternative Sicherungssysteme existieren nicht. Angaben zur Arbeitslosigkeit liegen nicht vor. Allgemein ist wegen der niedrigen Arbeitsproduktivität von Arbeitskräftemangel auszugehen.

Die Energie- und stellenweise auch Rohstoffknappheit (Erdöl) bedingt allerdings temporäre Unterauslastung der Produktionskapazitäten und schafft somit einen Gegentrend; der Saldo ist unklar. Da der Staat sämtliche sozialen Leistungen zur Verfügung stellt und die dafür benötigten Gelder indirekt vom Gehalt abzieht, existieren keine institutionalisierten Systeme sozialer Sicherung (Krankenversicherung, Rentenversicherung, etc.). Formell zahlen Nordkoreaner weder Sozialversicherungsbeiträge noch Steuern. Die Nutzung indirekter Steuern (wie Mehrwertsteuer) ist ebenfalls unklar, da diese nicht gesondert ausgewiesen wird.

Es wird vermutet, dass die Reformen im Preissystem eine Anpassung an die tatsächlichen Kosten zum Ziel hatten; somit wäre die Grundlage für indirekte Besteuerung gelegt. Die Gesellschaft trägt eher homogene Züge mit starken egalitären Einstellungen; es existiert eine Fülle von Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Frauen haben in etwa gleichen Zugang zu höherer Bildung, öffentlichen Ämtern etc., wobei dies auch durch die Notwendigkeit der Ausnutzung von deren Arbeitskraft angesichts allgemein niedriger Produktivität bedingt ist. Eine Gesetzgebung zur Gleichstellung der Frau besteht seit den späten 40er Jahren.

3.2.6. Leistungsstärke

Basierend auf südkoreanischen Angaben hat sich das BIP Nordkoreas im Untersuchungszeitraum 1998-2003 nach einem Tief 1997 positiv entwickelt. Dabei ist allerdings das niedrige Ausgangsniveau von 706 US-Dollar p.c. zu beachten. Das Wirtschaftswachstum entspricht keineswegs dem Wachstumspotential. Letzteres besteht in einem gut ausgebildeten und disziplinierten Pool von Arbeitskräften, einem weitgehend ungesättigten Binnenmarkt und umfassenden Rohstoffvorkommen.

Gründe für die mangelnde Nutzung dieser Faktoren sind fehlende finanzielle Ressourcen, unzureichende FDI, niedrige Arbeitsproduktivität, mangelnder Wettbewerb und ideologische und sicherheitspolitische Vorbehalte gegen die Einführung kompetitiver Systeme. Durch die internationale Isolation Nordkoreas und die wirtschaftlichen Sanktionen gegen das Land ist ohne Lösung der außenpolitischen Probleme keine Verbesserung der Lage zu erwarten. Reformen des Managements bei gleichzeitiger Gewinnung internationaler Unterstützung können innerhalb kurzer Zeit zu merklichen Verbesserungen bei den makroökonomischen Fundamentaldaten führen.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Verträglichkeit ist dem Wachstumsstreben völlig nachgeordnet und institutionell nicht verankert. Der Staat sorgt für ein flächendeckendes Bildungs- und Ausbildungswesen, einen dynamischen Forschungs- und Technologiesektor sowie eine tragfähige Infrastruktur. Es finden quantitativ und qualitativ überdurchschnittliche Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie Forschung und

Entwicklung statt. Die Einführung der Datenverarbeitung in allen Bereichen der Gesellschaft ist, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, explizite Politik der Staatsführung.

4. Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit und effektive Regierungsfähigkeit der politischen Führung haben sich auf dem zu Beginn der Untersuchungsperiode gegebenen Niveau gehalten. Angesichts der befürchteten Instabilität nach dem Tode von Kim Il-sung 1994 und des erheblichen binnenwirtschaftlichen und außenpolitischen Drucks ist dies als bemerkenswert einzustufen. Weiterhin gibt es keine freie politische Partizipation, keine liberaldemokratischen politischen Institutionen und keinen Rechtsstaat. Hier ist kein substantieller Fortschritt in der demokratischen Transformation zu erkennen. Gleichwohl herrscht nicht nur staatliche Willkür. Wer sich innerhalb des von der Staatsführung und Partei ideologisch gesetzten Rahmens bewegt, kann ein vergleichsweise unbehelligtes und normales Leben führen.

(2) *Marktwirtschaft*: Quantitative Aussagen sind nicht möglich, da für Nordkorea keine verlässlichen „harten“ Daten vorliegen. Zumindest ist die Stabilisierung des vorhandenen sozioökonomischen Entwicklungsniveaus anzunehmen.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten haben sich leicht verbessert. Dies betrifft insbesondere die Tätigkeit ausländischer Firmen in Nordkorea. Die Zahl der Sonderzonen wurde erweitert, und auch die Freiheitsgrade innerhalb dieser Sonderzonen wurden ausgebaut. Wirtschaftliche Aktivitäten der Staatsbürger unterliegen nach wie vor den genannten starken Beschränkungen, doch erste, wenngleich vorsichtige Experimente mit mehr Eigenverantwortung einzelner staatlicher Wirtschaftseinheiten sind zu verzeichnen. Aussagen über die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen können nicht gemacht werden.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich quantitativ ($> 1\%$) und qualitativ leicht verbessert. Einschränkungen gelten bzgl. des niedrigen Ausgangsniveaus und der Unzuverlässigkeit der verfügbaren Daten.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das Entwicklungsniveau ist nach Maßgabe der verfügbaren Daten als niedrig anzusehen. Der Bildungsstand der Bevölkerung ist hoch. Ethnische, religiöse und soziale Konflikte gibt es trotz der angespannten Ernährungslage und der außenpolitischen Isolation nicht. Schwache zivilgesellschaftliche Traditionen existieren, sind aber vollständig vom Staat vereinnahmt und dienen der Systemerhaltung, sind also in ihrem demokratisch-marktwirtschaftlichen Transformationspotenzial neutralisiert worden. Rechtsstaatlichkeit ist nicht gegeben. Die politischen Institutionen des autokratischen Systems sind stabil.

5.2. Zielsicherheit

Oberste Priorität jeglicher staatlichen Politik in Nordkorea ist der Systemerhalt. Sekundärziele wie die Einführung des Sozialismus in Südkorea wurden aus der Verfassung von 1998 entfernt. Die Regierung verfolgt langfristige Ziele und kann entsprechende Maßnahmen auch realisieren, aber die Ziele entsprechen nicht den Entwicklungs- und Transformationserfordernissen des Landes. Eine Reformpolitik existiert grundsätzlich und sieht sich auch nicht mit ideologischen Widersprüchen konfrontiert. Über die Zielrichtung der Reformen besteht abseits des bereits genannten Systemerhalts Unklarheit, gleichfalls über Konzepte und Reformelemente, konkrete Träger der Reformen etc. Oft entsteht der Eindruck partieller Ad-hoc-Reformen nach dem „trial-and-error“-Verfahren.

Langfristig ist das Bemühen zu erkennen, den sich verändernden wirtschaftlichen und politischen Umweltbedingungen im Rahmen des Möglichen beziehungsweise als möglich Angesehenen Rechnung zu tragen. Allgemein ist der Staat Initiator der Reformen, wobei detaillierte Zuständigkeiten intransparent sind. Die Regierungspolitik gewährleistet eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Leben, Recht und Wirtschaft. Sie ist jedoch potentiell anfällig gegenüber überraschenden Wenden und Kurswechseln. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure müssen mit politisch verursachten Unsicherheiten rechnen; dies gilt auch für ausländische Akteure.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Eine effiziente Ressourcenallokation ist in Nordkorea nicht zu verzeichnen, wobei dies systemimmanent ist. Mit den vorhandenen Mitteln könnte wesentlich sinnvoller gewirtschaftet werden. Verschwendung findet für repräsentative Zwecke statt. Eine wirksame Umsetzung der Reformpolitik ist zu verneinen, wobei sich die Regierung in einem Lernprozess befindet und einige Fehlschläge eher in unrealistischer Zielsetzung als mangelhafter Umsetzung begründet sind.

Öffentliche Dienstleistungen werden nur teilweise bereitgestellt; dazu gehört die Entwicklung von Humanressourcen. Schutz der Eigentumsrechte, funktionsfähige Märkte und eine adäquate Infrastruktur fehlen oder sind mangelhaft ausgeprägt. Korruption ist hinsichtlich des Ausmaßes kein problematisches Phänomen. Von Unregelmäßigkeiten wurde im Zusammenhang mit der Aufnahme in die Partei der Arbeit (verbesserte Karrierechancen) und der Umsiedlung in besser versorgte Regionen (Hauptstadt) berichtet.

Die politische Elite stützt sich zum Systemerhalt erfolgreich auf die vorhandenen kulturellen Erbschaften, allerdings nicht vordergründig, um die Reformen, sondern um generell die Handlungen des Staates zu legitimieren. Dies gilt in variierendem Maße für schamanistische und neo-konfuzianische Traditionen und das Erbe des Befreiungskampfes gegen die Besetzung durch Japan (1910-1945).

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure reagieren durchaus im Rahmen ihrer Mittel auf Fehlschläge und Politikversagen. Entsprechende Veränderungen fallen aber aus ideologischen Gründen so marginal aus, dass die Politik oft den eingefahrenen Routinen verhaftet bleibt. Lernvorgänge erreichen die Wissensbasis oder den kognitiven Rahmen der Politik, wenngleich unklar ist, in welchem Umfang. Die Interessen von „stakeholders“ werden nicht in Frage gestellt.

Beispiele für Lernvorgänge sind die Abkehr vom Staatsterrorismus, die Bereitschaft zum Dialog mit Südkorea und den USA, strukturelle Reformen der Exekutive. Die politische Autorität der Regierung reicht aus zur Verwirklichung von Reformen. Sie ignoriert alloкатive Effekte ihrer Politik weitgehend und verursacht regelmäßig Fehlallokationen von Produktionsfaktoren, die die Entwicklungschancen beeinträchtigen. Hierbei spielt auch die höhere Priorität von politi-

schen Zielen wie Systemerhaltung vor ökonomischer Rationalität (Effizienz) eine Rolle, beispielsweise in Interessenkonflikten und beim bewussten Inkaufnehmen von Effizienzeinbußen (nicht aus Unfähigkeit). Es gibt außerhalb der Staatsführung keine relevanten politischen Akteure, die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Reformen vorantreiben würden.

5.5. Konsensbildung

Es gibt keine wesentlichen politischen Akteure, die eine marktwirtschaftliche Demokratie aufbauen wollen. Die Regierung reduziert erfolgreich die Konfliktpolarität innerhalb der Gesellschaft und erweitert den konfliktlinienübergreifenden Konsens, wobei dies auf die uniforme Zustimmung zur Politik der Regierung und die Verhinderung jeglicher alternativer Ansichten hinzielt. Klassenkonflikte sind per se ausgeschlossen, zumal die Diktatur des Proletariats in der Verfassung festgeschrieben ist.

Ethnische und religiöse Konflikte sind wegen der hochgradigen Homogenität unwahrscheinlich. Über regionale Konfliktpotentiale liegen keine Erkenntnisse vor, wengleich die Versorgung mit Nahrungsmitteln und auch die Aufstiegschancen in Abhängigkeit von der Region deutliche Unterschiede aufweisen können. Die Regierung fördert und entwickelt sehr nachdrücklich die Solidaritätsbereitschaft zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Bürgern; die Formel „Einer für alle, und alle für Einen“ ist in der Verfassung enthalten (Art. 63). Die politische Elite manipuliert historische Unrechtserinnerungen im Kampf gegen den politischen Gegner. Dies gilt insbesondere für die koloniale Besetzung durch Japan und den Korea-Krieg.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure arbeiten mit bi- oder internationalen Gebern zusammen, nutzen die internationale Hilfe jedoch nicht zur Verbesserung ihrer Politik. Die Ursachen für diese mangelhafte Zusammenarbeit sind vielfältig. Die nordkoreanische Führung sieht internationale Organisationen oftmals als Agenten des politischen Gegners an, wie insbesondere die Argumentation um die IAEA von Ende 2002/Anfang 2003 verdeutlicht, und begegnet ihnen mit großem Misstrauen.

In vielen Fällen wird Nordkorea von der Kooperation ausgeschlossen, obwohl das Land seine Bereitschaft zur Mitarbeit deutlich und wiederholt signalisiert hat (Beispiel: Asian Development Bank). Positive Beispiele sind die Doppelmitgliedschaft beider Koreas in der UNO, die vor einigen Jahren nach jahrzehntelanger Auseinandersetzung realisiert werden konnte. Generell hat Nordkorea zwar Interesse an internationaler Kooperation und verfolgt dieses auch aktiv.

Die politische Führung ist jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt bereit, die Bedingungen internationaler Partner zu akzeptieren und Forderungen nach konkreten Reformen zu erfüllen. Sobald die Frage der nationalen und Systemsicherheit für Nordkorea in zufrieden stellender Weise geklärt ist (z. B. durch ein entsprechendes Abkommen mit den USA), wird die Kooperationsbereitschaft deutlich ansteigen.

Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft handelt die nordkoreanische Regierung unberechenbar und ohne Rücksicht auf die internationale Umwelt. Eine Kooperation mit Nordkorea birgt große Risiken. Der Hintergrund der fehlenden Berechenbarkeit ist allerdings oftmals eine mangelhafte Kenntnis der Präferenzen und Handlungsbeschränkungen Nordkoreas.

Da Nordkoreas Führung Sicherheit und Systemstabilität oberste Priorität einräumt, ist eine Kooperation aus nordkoreanischer Perspektive in der Tat risikoreich und wird sofort abgebrochen, wenn die genannten Ziele in Gefahr sind beziehungsweise diese Perzeption entsteht. Daher kooperieren die politischen Akteure Nordkoreas nur selektiv oder sporadisch mit einzelnen Nachbarstaaten, regionalen oder internationalen Organisationen. Die Bereitschaft zum Abbruch von Kooperationsbeziehungen ist hoch, allerdings auch die Bereitschaft zur Wiederaufnahme.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation sind verhalten positiv zu bewerten. Auch wenn keine leistungsfähigen marktwirtschaftlichen Strukturen existier(t)en, so ist doch seit dem Joint-Venture-Gesetz von

1984 eine ganze Reihe von kleinen Schritten unternommen worden, die, wenngleich zunächst regional sehr begrenzt, in der Einführung internationaler Standards wirtschaftlichen Handelns resultieren. Mit der Zulassung von Bauernmärkten und kleinen privaten landwirtschaftlichen Produktionseinheiten konnten größere Teile der Bevölkerung wertvolle Erfahrungen mit grundlegenden Verfahren der Marktwirtschaft sammeln.

Die Reform der Preise vom Juli 2002 sowie die deutliche Nachfrage nach westlicher Beratung in Fragen marktwirtschaftlicher Mechanismen (insbesondere in Kooperation mit der EU) zeigen den durchaus vorhandenen, wenngleich durch die Realitäten sehr eingeschränkten und volatilen politischen Willen zu tief greifenden und umfassenden ökonomischen Veränderungen.

Im politischen Bereich hat das Ableben des dominierenden politischen Führers im Jahre 1994 eine Chance für vorsichtige Veränderungen eröffnet. Die De-facto-Abschaffung des Amtes des Staatspräsidenten (Kim Il-sung ist laut Verfassung „ewiger Präsident“), die Verabschiedung einer neuen Verfassung und das erste innerkoreanische Gipfeltreffen vom Juni 2000 sind Zeichen eines neuen, wenngleich nicht radikalen Ansatzes.

Im Vergleich zu anderen Ländern verfügt Nordkorea über klare und funktionierende staatliche Strukturen, die nationale Identität ist klar und die Identifikation mit der Nation stark. Wegen der als oberstes politisches Ziel geltenden Wiedervereinigung ist die staatliche Identität nicht ausschließlich auf den Norden des Landes beschränkt, der explizite Alleinvertretungsanspruch für ganz Korea wurde jedoch aus der Verfassung getilgt.

Transformationserschwerend wirkt das Fehlen einer Zivilgesellschaft und einer politischen Opposition. Das hoch entwickelte Bildungssystem hat gute Voraussetzungen für die schnelle Verbreitung politischer, ökonomischer und sozialer Konzepte geschaffen. Demokratische Traditionen und Werte existieren in Nordkorea nicht, da die Vergangenheit aus neokonfuzianischem Hierarchiedenken, einem zentralistischen asiatisch-feudalen Staat (bis 1910) und kolonialer Unterdrückung durch ein militaristisches Japan (bis 1945) besteht.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die im Untersuchungszeitraum zurückgelegte Wegstrecke in punkto Transformation zur liberalen Demokratie ist kurz. Dies deckt sich mit dem allgemein sehr niedrigen Tempo jeglicher von oben gesteuerter Veränderungen in Nordkorea, da die Bewahrung der Kontrolle hohe Priorität

genießt. Außer dem gestiegenen Gewicht der Exekutive nach der Verfassungsänderung von 1998 ist kein nennenswerter Fortschritt zu verzeichnen. Eine interne Bedrohung der autoritären Herrschaft Kim Jong-ils ist nicht zu erkennen und kann, wenn überhaupt, vor allem in Kreisen der Elite vermutet werden, nicht beim Volk.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war länger und gibt Anlass zur Hoffnung auf spätere Spill-over-Effekte zum politischen System. Allerdings kann nicht von der Existenz einer Marktwirtschaft die Rede sein. Positive Anzeichen sind die größere Selbständigkeit einzelner staatlicher Produktionseinheiten, die Preisreformen, das Bemühen um internationale Beratung und Schulung zu Mechanismen der Marktwirtschaft sowie die Zulassung von Märkten für landwirtschaftliche Überschussproduktion.

Es bleibt allerdings unklar, ob die gemachten Fortschritte irreversibel sind. Bemerkenswert sind außenpolitische Zugeständnisse, die nicht isoliert von den Fragenkomplexen Demokratie und Marktwirtschaft betrachtet werden dürfen. Dazu gehören die qualitativ einmalige Bestätigung der Entführung japanischer Zivilisten vom September 2002 sowie das Einfrieren des nordkoreanischen Raketenprogramms. Die Entwicklungen um das Atomprogramm Nordkoreas seit Oktober 2002 können dahingehend interpretiert werden, dass unter Einsatz dieses Programms externe Hilfe für Reformen sowie Sicherheitsgarantien für den Fall destabilisierender Reformresultate extrahiert werden sollen.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt negativ aus. Die Tatsache, dass trotz problematischer innerer (Nahrungsmittelknappheit) und äußerer (Isolation) Bedingungen die Systemstabilität gewährleistet werden konnte, ist als großer Erfolg zu bewerten, ebenso die Durchführung der einzelnen beschriebenen Veränderungen einschließlich des Machttransfers zu Kim Jong-il. Hinsichtlich des imaginären Ziels einer entwickelten Demokratie und Marktwirtschaft ist der Fortschritt praktisch null (Demokratie) oder gering (Marktwirtschaft). Die Regierung ist ein deutliches Transformationshemmnis. Das Potential für Demokratie und Marktwirtschaft wird nicht hinreichend genutzt, wobei dies eine logische Folge des Bemühens der Führung um Macht- und Systemerhalt ist.

7. Ausblick

Der erneute Atompoker Nordkoreas ist als Versuch anzusehen, stabile Bedingungen und die notwendige äußere Sicherheit für geplante innere Anpassungen zu schaffen. Die Bedingungen dafür sind deutlich besser als 1994, als die Führung Nordkoreas durch den Machtwechsel des gerade verstorbenen Kim Il-sung zum Sohn Kim Jong-il in ihrer Gestaltungsfähigkeit eingeschränkt war. Eine Einpersonenherrschaft wird vermutlich nicht über Kim Jong-il hinausgehen, da weder ein neuer Nachfolger im Gespräch noch eine Person mit der erforderlichen Legitimität und Autorität in Sicht ist. Es kann also der geplante Übergang zu einer Form der kollektiven Führung vermutet werden, wofür auch die Tatsache spricht, dass seit 1980 kein Parteitag der Partei der Arbeit Koreas stattgefunden hat.

Möglicherweise wird in der Zukunft ein solcher Parteitag genutzt, um eine neue Linie zu propagieren. Radikale Änderungen sind eher nicht zu erwarten, sondern ein graduelles und kontrolliertes Vorgehen. Impulse für weitere Veränderungen auf dem Wege zur Marktwirtschaft sind von den wirtschaftlichen Sonderzonen wie Rajin-Sònbgong, Kaesòng und gegebenenfalls auch Sinùiju zu erwarten, die in gewissem Sinne als Testlabors fungieren. Dringende Aufgabe ist die systematische Angleichung der nordkoreanischen Wirtschaftsstruktur an internationale Standards. Dazu gehört die Einführung transparenter direkter und indirekter Steuern, von eigenständigen und nicht im Staatshaushalt versteckten Systemen der Sozialversicherung, die Offenlegung von Subventionen und generell ein höheres Maß an Transparenz und Eigenverantwortlichkeit.

Es ist davon auszugehen, dass die Kompetenzen und Handlungsspielräume einzelner staatlicher Produktionseinheiten erweitert werden, zunächst nach innen. Der Staat wird bemüht sein, sein Außenhandelsmonopol auch weiterhin zu bewahren. Die Entwicklung eines grundlegenden Finanz- und Bankensektors und das Erlernen des Umgangs mit ihm durch alle wirtschaftlichen Akteure ist eine Schlüsselaufgabe.

Demokratische Vorstellungen nach westlichem Muster werden nur nach Überwindung des staatlichen Informationsmonopols Fuß fassen können. Die Staatsführung wird alles unternehmen, um dies zu verhindern. Zu massive Versuche der Einflussnahme von außen können zu Instabilität und/oder Vergeltungsmaßnahmen einer sich bedroht sehenden Elite führen.