

Pekings zweigleisige Politik gegenüber Pjöngjang: zwischen Sanktionen und wirtschaftlicher Kooperation - kein Wandel in Chinas Nordkorea- Politik

Godehardt, Nadine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Godehardt, N. (2013). *Pekings zweigleisige Politik gegenüber Pjöngjang: zwischen Sanktionen und wirtschaftlicher Kooperation - kein Wandel in Chinas Nordkorea-Politik*. (SWP-Aktuell, 32/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346546>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Pekings zweigleisige Politik gegenüber Pjöngjang

Zwischen Sanktionen und wirtschaftlicher Kooperation – kein Wandel in Chinas Nordkorea-Politik

Nadine Godehardt

Nordkorea ist Chinas engster Verbündeter. Seit Unterzeichnung des Freundschaftsvertrages von 1961 sind Peking und Pjöngjang verpflichtet, sich im Konfliktfall gegenseitig Beistand zu leisten. Auch wenn die ideologische Verbundenheit zwischen beiden Staaten inzwischen kaum mehr eine Rolle spielt, ist China bis heute mit keinem anderen Land ein ähnliches Bündnis eingegangen. Gleichzeitig gibt es keine andere Staatsführung, die China so häufig brüskiert hat wie das Regime in Pjöngjang. Nach dem dritten Atomwaffentest Nordkoreas am 12. Februar 2013 ist vor allem in den USA und Europa die Ansicht vorherrschend, dass China nur seinen Einfluss gegenüber Pjöngjang nutzen müsse, um das nordkoreanische Problem ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen. Pekings Reaktionen sind bislang jedoch eher zurückhaltend. Ein grundlegender Wandel der chinesischen Nordkorea-Politik ist nicht zu erkennen.

Peking verfolgt klare Ziele gegenüber Nordkorea. Zentral sind dabei die Aufrechterhaltung der regionalen Stabilität in Nordostasien, die Bewahrung des Status quo – Nordkorea bildet für China eine »Pufferzone« gegenüber den fast 30 000 US-Soldaten in Südkorea –, und die Forderung nach einer atomwaffenfreien koreanischen Halbinsel. Traditionell werden diese Anliegen in den Schlagworten zusammengefasst: kein Krieg, kein Chaos und keine Nuklearwaffen (*bu zhan, bu luan, bu he*). Darüber hinaus fördert Peking seit 2009 die ökonomische Entwicklung der chinesisch-nordkoreanischen Grenzregion. Unter die entspre-

chenden Programme fällt etwa der Aufbau einer Sonderwirtschaftszone im Gebiet der nordkoreanischen Stadt Rason, die einen eisfreien Hafen am Japanischen Meer besitzt.

In vielen Bereichen ist Nordkorea damit von der Unterstützung der Volksrepublik abhängig. So wickelt das Land rund 70 Prozent seines gesamten Außenhandels mit China ab (2011). Öl aus dem Nachbarland sichert bis zu 90 Prozent der nordkoreanischen Energieversorgung. Aus China stammen zudem 80 Prozent der Konsumgüter und 45 Prozent der Nahrungsmittel, die Nordkorea zur Verfügung stehen. Hin-

zu kommen umfangreiche Aktivitäten und Direktinvestitionen von kleineren Unternehmen aus den chinesischen Provinzen Jilin und Liaoning, die vor allem Grenzgeschäfte befördern.

Trotz dieser engen Verflechtungen mit China verfolgt Nordkoreas Regime eine eigensinnige Politik. Pjöngjang treibt ohne Rücksicht auf den »Bruderstaat« die atomare Aufrüstung seiner Streitkräfte voran und ignoriert immer wieder zentrale Interessen Pekings. So gab es in den letzten Jahren eine ganze Reihe von nordkoreanischen Aktionen, die Chinas Führung zunehmend verstimmt: die Atomwaffentests von 2006, 2009 und 2013, die Versenkung der südkoreanischen Korvette »Cheonan« im März 2010, der Beschuss der südkoreanischen Insel Yeonpyeong im November 2010 und der erste erfolgreiche Satellitenstart Nordkoreas im Dezember 2012. Im Mai 2012 wurden 28 chinesische Fischer von der nordkoreanischen Marine festgenommen und erst nach zwei Wochen wieder freigelassen; Anfang Mai 2013 hielt Nordkorea erneut 16 chinesische Fischer fest. Die diplomatischen Beziehungen zwischen China und Nordkorea wurden durch diese Vorfälle zeitweise schwer belastet. Sie gefährden die regionale Stabilität, desavouieren die Regierung in Peking und verletzen Chinas (Selbst-) Bild als friedliche Macht. Daher hat die Volksrepublik auch zugestimmt, als 2006, 2009 sowie im Januar und März 2013 UN-Sanktionen gegen Nordkorea verhängt wurden.

Umso erstaunlicher ist, dass Chinas grundsätzliche Einstellungen und Ziele gegenüber Nordkorea bislang kaum erschüttert wurden. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern nahmen seit 2009 weiter zu, und auch Chinas Hilfeleistungen für Nordkorea sind nicht abgerissen. Pekings Nordkorea-Politik weist also gegenläufige Tendenzen auf. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Pjöngjangs jüngster Atomwaffentest und die internationalen Reaktionen darauf eine neue Lage geschaffen haben, aus der tatsächlich ein Kurswechsel Chinas resultieren könnte.

Neue Regierungen erhöhen das Risiko von Missverständnissen

In allen Staaten der nordostasiatischen Region sind während der letzten Zeit neue Regierungen an die Macht gekommen. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Präsidenten und Administrationen einander noch nicht sehr gut kennen und keine eingespielten Kommunikationskanäle nutzen können. Besonders in Krisenzeiten steigt so das Risiko von Missverständnissen, die auch zu einer (nicht intendierten) Eskalation führen können.

In Nordkorea ist der junge Kim Jong-un zwar schon seit dem 29. Dezember 2011 der »Oberste Führer« von Volk, Partei und Militär. Aber er hatte nur knapp 15 Monate Zeit, um sich auf seine neue Rolle als »großer Nachfolger« vorzubereiten – anders als sein Vater Kim Jong-il, der vor dem Tod des »ewigen Präsidenten« Kim Il-sung 1994 zwei Jahrzehnte lang die eigene Stellung in Partei und Militär aufbauen konnte. Die gegenwärtigen Machtverhältnisse in Nordkorea sind daher noch immer höchst unklar, nicht zuletzt weil sich von außen kaum beurteilen lässt, welcher innenpolitische (Reform-) Druck auf Kim Jong-un lastet und wie stark seine Position im Partei- und Militärapparat tatsächlich ist. Erkennbar ist immerhin, dass Kim Jong-un in den letzten Monaten versucht hat, durch Kriege rhetorik und aggressive Politik seine Führungsqualitäten nach innen wie nach außen unter Beweis zu stellen.

Ende Februar 2013 wurde auch in Südkorea eine neue Präsidentin ins Amt eingeführt. Park Geun-hye steht für eine Neuausrichtung von Seouls Kurs gegenüber Nordkorea. Ihr Ansatz der Vertrauenspolitik (*trustpolitik*) basiert einerseits auf dem Fundament militärischer Stärke. Dies soll gewährleisten, dass weitere nordkoreanische Angriffe unterbleiben und der Süden notfalls eine harte Linie gegenüber Pjöngjang einschlagen kann. Andererseits will Park mit dieser Abschreckungspolitik auch einen Dialog zwischen beiden Seiten ermöglichen. Ihre *trustpolitik* zielt auf eine allmähliche Vertrauensbildung, die lang-

fristig die Beseitigung von Nordkoreas Nuklearwaffen und nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen mit dem Nachbarland befördern könnte.

Zugleich bedeutet Barack Obamas Wiederwahl als US-Präsident, dass die Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik – weg vom Mittleren Osten und Afghanistan, hin zu Asien – weiterhin Bestand hat. Zwar haben sich die USA nie wirklich aus der Region zurückgezogen (Stichwort: Militäristützpunkte), dennoch ist der »US pivot to Asia« eine klare Reaktion auf die wachsende Bedeutung Chinas. Im Rahmen dieser Politik sollen unter anderem die traditionellen Bündnisse der USA, etwa mit Südkorea und Japan, gestärkt und multiregionale Allianzen gefestigt werden. Dabei überstrahlen die Diskussionen über den »US pivot« Obamas Nordkorea-Politik der »strategischen Geduld«. Dieser Ansatz sieht vor, Pjöngjang zu isolieren und auf dessen Provokationen nicht einzugehen. Zunächst bestand Obamas Hauptziel darin, Nordkoreas nuklearen Fortschritt aufzuhalten; doch diese Politik ist gescheitert.

China im Zwiespalt

Während des jüngsten Atomwaffentests befand sich auch die chinesische Führung im Umbruch. Erst Mitte März 2013 wurden Xi Jinping als neuer Präsident und Li Keqiang als neuer Ministerpräsident – zusammen mit dem restlichen Kabinett – vom Nationalen Volkskongress bestätigt. Nordkoreas Vorgehen traf Peking somit weitgehend unvorbereitet. In offiziellen Erklärungen ermahnte das Außenministerium anfangs alle beteiligten Akteure, Frieden und Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel aufrechtzuerhalten; es verurteilte den Test und forderte ein nuklearwaffenfreies Nordkorea. Neben diesen bekannten Aussagen entwickelte sich in den Medien und bei Experten des Landes jedoch rasch eine offene Debatte über die künftige Ausrichtung der chinesischen Nordkorea-Politik.

Einerseits wurde Pjöngjangs Vorgehen nicht als Scheitern der eigenen Politik ge-

wertet. Wie der Politikwissenschaftler Liu Jiangyong von der Universität Tsinghua in Peking betonte, habe sich der Atomwaffentest vor allem gegen die USA gerichtet; dies belege den Misserfolg der amerikanischen, südkoreanischen und japanischen Politik. Gemeinsame Militärübungen (trotz der Drohgebärden aus Pjöngjang führte Südkorea im März und April zusammen mit den USA ein Manöver durch), der Aufbau militärischer Kapazitäten und die Verhängung von Sanktionen würden also nur dazu führen, dass Nordkorea seinen Weg stur weiterverfolge.

Andererseits gibt es Stimmen wie die des prominenten Kommentators Deng Yuwen. In einem Artikel für die *Financial Times* kritisierte er Pekings Bündnis mit Nordkorea in aller Deutlichkeit. Seiner Meinung nach sollte China sich von Pjöngjang abwenden und sogar die Initiative für eine Wiedervereinigung von Nord- und Südkorea ergreifen. Deng trifft damit den Nerv vieler chinesischer Blogger und »Netzbürger« (*netizens*), die im Internet bereits kurz nach dem Atomwaffentest verlangten, Chinas Hilfeleistungen für Nordkorea auszusetzen. Der chinesischen Regierung wiederum gingen Dengs Aussagen offenbar einen Schritt zu weit. Nach Veröffentlichung des Artikels wurde er als stellvertretender Chefredakteur der *Study Times*, einer bekannten Zeitschrift der Zentralen Parteischule, freigestellt.

Zugleich aber ließ Chinas neue Führung gegenüber Nordkorea Taten sprechen. Sie unterstützte die Ausarbeitung der UN-Sicherheitsresolution 2094, die am 7. März 2013 verabschiedet wurde. Drei Wochen lang hatte Peking mit den USA über den genauen Inhalt verhandelt. Am Ende zielten die Sanktionen insbesondere darauf ab, Nordkoreas Banken und Finanzsystem abzustrafen. So sollen alle internationalen Transaktionen eingefroren werden, die in irgendeiner Weise mit dem nordkoreanischen Nuklearwaffen- und Raketenprogramm in Verbindung stehen könnten. Doch auch wenn China die Strafmaßnahmen befürwortet, konzentrieren sich die

offiziellen Statements aus Peking weiterhin auf Appelle, Frieden und Stabilität in Nordostasien zu wahren und die Sechs-Parteien-Gespräche wiederaufzunehmen (also den Verhandlungsmechanismus über das nordkoreanische Kernwaffenprogramm, an dem Nordkorea, Südkorea, Japan, China, die USA und Russland teilnehmen). Hervorgehoben wird dabei Chinas faire, objektive und konstruktive Rolle im Umgang mit Nordkorea.

Erst im April, knapp zwei Monate nach dem Atomwaffentest, meldete sich Präsident Xi Jinping selbst zu Wort. In einer Rede auf dem Boao-Forum in Hainan betonte er, dass kein Land aus egoistischen Gründen eine Region oder gar die ganze Welt ins Chaos stürzen dürfe. Zwar wurde Nordkorea von Xi nicht namentlich erwähnt, doch seine Anspielung war deutlich genug und ließ sich sogar als verhaltene Drohung Richtung Pjöngjang verstehen. Zur selben Zeit unterstrich auch Außenminister Wang Yi ein weiteres Mal, dass China jede Form der Provokation durch einen regionalen Akteur ablehne und keine Unruhestifter in seiner direkten Nachbarschaft dulden werde.

Pekings Tonfall ist somit nochmals schärfer, als dies bereits 2009 und 2010 der Fall war, obwohl bis heute keine klare Verurteilung formuliert wurde. Offizielle Aussagen bleiben oftmals indirekt und in letzter Konsequenz zurückhaltend – ganz im Gegensatz zur öffentlichen Debatte. In Letzterer bereits Vorzeichen für einen anstehenden Politikwechsel Chinas zu sehen, würde sicherlich zu weit gehen. Deutlich wird aber, dass in der politischen Klasse wie in der Öffentlichkeit mittlerweile mehrere Möglichkeiten diskutiert werden, wie sich die regionale Stabilität – Chinas zentrales Interesse – aufrechterhalten lässt.

Weitere Merkmale der Situation 2013

Es gibt noch andere Gründe, warum die erneute Eskalation auf der koreanischen Halbinsel eine besondere Lage schafft. Zunächst einmal ist hier die scharfe Kriegsrhetorik aus Nordkorea zu nennen, die über Wochen hinweg die internationalen Medien beherrschte. In der Zeit nach dem Atomwaffentest zog Kim Jong-un alle Register. Vieles davon wurde im Westen als typisch nordkoreanisches Säbelrasseln relativiert. Denn wie bereits sein Vater hat auch Kim Jong-un im Grunde nur die Möglichkeit, eine Drohkulisse aufzubauen, die »immer nur fast« eine echte militärische Konfrontation provoziert. Tatsächlich geht es dem jungen Führer darum, die Kosten der Gegenseite für Nordkoreas Teilnahme an erneuten Verhandlungen möglichst weit in die Höhe zu treiben. Denn er braucht Zusagen in fast allen Bereichen: Aufhebung der Sanktionen, Nahrungsmittelhilfen, wirtschaftliche Aufbauförderung, Energielieferungen etc. Für Nordkorea und Kim Jong-un geht es also um die Existenz. Seit Pjöngjang 2009 die Sechs-Parteien-Gespräche verlassen hat, ist die Entwicklung von Nuklearwaffen aus nordkoreanischer Perspektive das einzige verbleibende Mittel, um sich international überhaupt noch Gehör verschaffen zu können.

Aus diesem Grund nimmt Pjöngjang auch nicht das erstbeste Angebot für weitere Gespräche an – obwohl sich nach den Besuchen von US-Außenminister John Kerry in Seoul und Peking Mitte April alle drei Parteien darin einig waren, dass eine Wiederaufnahme des Dialogs mit Nordkorea unter der Bedingung einer »überprüfbaren Denuklearisierung auf friedliche Weise« zu begrüßen sei (eine ähnliche Konditionierung war bereits in einer Gemeinsamen Erklärung der Sechs-Parteien-Gespräche von 2005 festgehalten worden). Trotz der amerikanischen Bereitschaft zu neuerlichen multilateralen Gesprächen lehnte Pjöngjang das Angebot ab. Die Nationale Verteidigungskommission, Nordkoreas wichtigstes Entscheidungsgremium, nannte im

Gegenzug eigene Bedingungen für die Aufnahme von Gesprächen – allen voran die Aufhebung der Sanktionen und das Ende der amerikanisch-südkoreanischen Militärübungen. Damit war das Patt wiederhergestellt, und seitdem gibt es kaum Bewegung bezüglich neuer multilateraler Verhandlungen.

Dabei ist es unbedingt notwendig, Gespräche über die Zukunft der von Nord- und Südkorea gemeinsam bewirtschafteten Industriezone Kaesöng zu führen. Nordkorea hat Anfang April seine 53 000 Arbeiter abgezogen; die letzten südkoreanischen Bürger sind am 3. Mai in den Süden zurückgekehrt. Seitdem ruht die Produktion. Dies schadet Nordkorea mehr als Südkorea, vor allem wegen der ausbleibenden Gehälter der nordkoreanischen Arbeiter. Gleichwohl schien Kim Jong-un lange bereit, Kaesöng zu opfern. Einen Monat lang hielt er die Blockade der Industriezone durch, doch Anfang Juni lenkte er ein. Zum ersten Mal seit Jahren trafen sich Vertreter beider Regierungen, um ein »intergouvernementales Treffen auf Ministerebene« – das erste seit 2007 – vorzubereiten. Bei diesem Treffen soll auch die mögliche Wiedereröffnung von Kaesöng thematisiert werden. Dies unterstreicht, dass Pjöngjang Gespräche nicht grundlegend ablehnt, darin aber auch einen konkreten Nutzen erkennen muss.

Eine zweite Besonderheit der jetzigen Lage besteht darin, dass der internationale Druck auf Peking seit dem Atomwaffentest im Februar nicht wirklich nachgelassen hat. Vom ersten Moment an wurde China als der Staat identifiziert, der das nordkoreanische Problem ein für alle Mal aus der Welt schaffen soll. Viele Regierungsmitteilungen und Medienkommentare in Europa und den USA machten geltend, China müsse nur seinen wirtschaftlichen Einfluss nutzen, um Kim Jong-un die Grenzen aufzuzeigen.

Außerdem hat die amerikanisch-chinesische Zusammenarbeit bei Ausarbeitung der Sanktionen Präsident Obama in der Annahme bestärkt, dass China endlich

bereit sei, seine Haltung gegenüber Nordkorea zu revidieren. Auch ehemals hochrangige US-Diplomaten wie Kurt Campbell oder Vertreter amerikanischer Thinktanks vertraten die Meinung, in Pekings Politik sei ein Wandel zu erkennen. Außenminister Kerry betonte nach seiner Ostasien-Reise wiederholt, dass Peking Druck auf Pjöngjang ausüben müsse, zumal China noch immer Nordkoreas Hauptlebensader sei.

In der Tat standen die Chancen für eine Neuausrichtung der chinesischen Nordkorea-Politik nie besser. Es entsteht jedoch der Eindruck, dass auch die Regierung von Xi Jinping in dieser Frage nur so viel wie nötig, aber weitaus weniger als möglich unternimmt. Diese Unentschlossenheit Pekings ist zurückzuführen auf eine ganze Reihe von Dilemmata, die das Verhältnis zwischen China und Nordkorea prägen.

Chinas Wirtschaftsbeziehungen mit Nordkorea

Ein erstes Dilemma besteht darin, dass die Unterstützung und die Einhaltung der UN-Sanktionen in deutlichem Kontrast zu Pekings Ziel stehen, die wirtschaftlichen Beziehungen mit Nordkorea auszubauen. Bereits 2009 hat die chinesische Regierung das *Changjitu*-Projekt ins Leben gerufen – das erste Entwicklungsprojekt in der Grenzregion zu Nordkorea. Der Name des Programms leitet sich ab von den Städten Changchun und Jilin sowie dem Fluss Tumen; es umfasst zugleich das Gebiet des Autonomen Bezirks Yanbian, in dem mehr als 800 000 Chinesen koreanischer Herkunft leben. Ziel des Projektes ist, die Entwicklung der ökonomisch schwachen Provinz Jilin zu fördern. Deren Wirtschaftsleistung von 2008 – ca. 45 Milliarden Euro – soll bis 2020 um das Vierfache gesteigert werden. Damit verbunden sind die Zusammenlegung mehrerer chinesischer Städte zu einem großen Innovationszentrum und der Aufbau von Automobilparks sowie weiteren Industriezentren etwa im Bereich Petrochemie, Metallurgie oder Biotechnologie. Außerdem sollen Transportwege

stark ausgebaut werden – nicht nur die innerhalb Chinas, sondern vor allem auch jene zur Wirtschaftszone Rason im Nordosten Nordkoreas und zu dem dortigen eisfreien Hafen am Japanischen Meer.

Der wirtschaftliche Nutzen für China liegt dabei auf der Hand. Erstens ermöglicht es der Zugang zu dem Hafen, Rohstoffe einfacher und schneller zwischen Chinas nordöstlichen und südlichen Regionen zu transportieren, als dies auf dem Landweg der Fall wäre. Zweitens lassen sich Produkte über diesen Hafen sehr viel zügiger nach Japan oder Südkorea exportieren. Normalerweise werden Güter aus Chinas Nordosten über die Hafenstadt Dalian durch das Gelbe Meer ins Ostchinesische Meer verschifft; auf diesem Weg erreichen sie Japan erst nach zwölf Tagen. Über den nordkoreanischen Hafen verkürzt sich die Transportzeit auf einen Tag. Ein dritter Vorteil der Wirtschaftskooperation besteht darin, dass chinesische Unternehmen in ihren Fabriken nordkoreanische Arbeiter zu vergleichsweise niedrigen Löhnen beschäftigen können. Allerdings müssen interessierte Firmen vorab eine offizielle Erlaubnis einholen, und der Anteil der Nordkoreaner ist auf 20 Prozent der Gesamtbelegschaft begrenzt. Außerdem dürfen Nordkoreaner bislang nur in der Textil-, Software- und Lebensmittelindustrie arbeiten.

Jenseits von diesem großangelegten Entwicklungsprojekt gibt es noch weitere Partner in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und Nordkorea – chinesische Unternehmer, die von 2003 bis 2009 insgesamt 98,3 Millionen US-Dollar in Nordkorea investiert haben. Das ist zwar wenig im Vergleich zu den entsprechenden Investitionen in anderen regionalen Staaten wie Südkorea (1,2 Milliarden US-Dollar) oder Thailand (273 Millionen US-Dollar); zudem sind die Bedingungen für Investoren in Nordkorea wegen der schlechten Infrastruktur und der unsicheren politischen Lage viel schwieriger. Dennoch spielen diese Kapitalanlagen eine Rolle für Pekings Politik gegenüber Nordkorea. Schließlich ist die Mehrheit der entsprechenden chine-

sischen Unternehmen in den beiden nordöstlichen Provinzen Jilin und Liaoning angesiedelt. So mögen diese Investitionen national von geringer Relevanz sein; auf lokaler Ebene jedoch, insbesondere für die Provinz- oder Lokalregierungen und für die gesamte Grenzregion, haben sie zentrale Bedeutung.

Diese wirtschaftlichen Verflechtungen erschweren eine langfristige und entschlossene Unterstützung der Sanktionen von chinesischer Seite. Auch 2009 hatte Peking die Strafmaßnahmen der UN nach dem zweiten nordkoreanischen Atomwaffentest zunächst mitgetragen. Doch schon vier Monate nach Verhängung der Sanktionen reiste Chinas damaliger Premierminister Wen Jiabao nach Pjöngjang und bot Kim Jong-uns Vater ein 200 Millionen US-Dollar starkes Wirtschaftspaket an. Unter anderem umfasste es den Bau einer neuen Brücke über den Grenzfluss Yalu. Damit war die Wirkung der Sanktionen eigentlich hinfällig.

Gegenwärtig gibt es allerdings Anzeichen dafür, dass die chinesische Regierung die neuesten UN-Sanktionen tatsächlich ernst nimmt. So hat die Bank of China Mitte Mai ein Konto der nordkoreanischen Außenhandelsbank geschlossen. Dies war die erste öffentlich bekanntgegebene Sanktion Chinas gegen Nordkorea. Außerdem werden die Grenzübergänge offenbar stärker kontrolliert, allen voran in der Stadt Dandong, über die mehr als 80 Prozent des chinesischen Handels mit Nordkorea abgewickelt werden. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf den Warenverkehr, sondern auch auf die Bewegung von Menschen, insbesondere die Einwanderung nordkoreanischer Arbeiter. Ferner wird die Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte aus Nordkorea zumindest phasenweise schärfer überprüft. Dennoch bleibt offen, wie lange und in welchem Umfang die chinesische Regierung die Einhaltung der Sanktionen gewährleisten kann. Auch wenn der wirtschaftliche Verlust auf nationaler Ebene zu vernachlässigen ist, hat die angespannte Lage im Verhältnis zu Nordkorea doch immense

Auswirkungen auf die betroffenen Grenzregionen, die dort ansässigen Firmen sowie Provinz- und Lokalregierungen. Dass Peking alle Handelsbeziehungen zu Nordkorea abbrechen wird, ist daher äußerst unwahrscheinlich. Vielmehr dürfte es sich um eine Politik der Nadelstiche handeln – hin und wieder setzt Chinas Führung ein Zeichen, dass sie auch anders kann. Doch ein wirklich nachhaltiger Wandel der chinesischen Haltung zum Sanktionskurs gegenüber Pjöngjang ist nicht zu erkennen.

Chinas Glaubwürdigkeit

An den Sanktionen zeigt sich noch ein weiteres Dilemma der chinesischen Nordkorea-Politik. Bereits 2006 und 2009 – jeweils infolge eines nordkoreanischen Atomwaffentests – war Peking an der Ausarbeitung von UN-Sanktionen beteiligt. Wie auch 2013 unter Xi Jinping hatte sich der damalige Präsident Hu Jintao zur Zusammenarbeit mit den USA entschlossen. Diese Entscheidung führte beide Male zu einer Verbesserung der amerikanisch-chinesischen Beziehungen und stärkte kurzzeitig Pekings Position auf dem internationalen Parkett. Gleichzeitig aber wurde Chinas Image in Nordkorea durch die Unterstützung der Sanktionen nachhaltig beschädigt. Im Grunde büßte Peking schon 2006 und vor allem 2009 viel von seiner diplomatischen Überzeugungskraft gegenüber Pjöngjang ein. Aus diesem Grund ist schwer vorstellbar, dass Xi Jinping – ähnlich wie dies Jiang Zemin und Hu Jintao im Vorfeld der Sechsparteien-Gespräche gelang – Nordkorea an den Verhandlungstisch bringen kann.

Andererseits verlieren die Chinesen an Glaubwürdigkeit in den USA, in Europa und in der Region, weil sie die Sanktionen zwar ratifizieren und verbal befürworten, diese aber nicht in vollem Maße umsetzen (können). In den nächsten Wochen werden die internationalen Appelle an Peking nicht abreißen, denn ohne nachhaltige Unterstützung Chinas erzielen die Strafmaßnahmen kaum eine Wirkung. Peking steckt damit in einer Zwickmühle, aus der es kei-

nen einfachen Ausweg gibt. Wenn sich die chinesische Führung den Sanktionen voll anschließt und Nordkorea weiter isoliert, riskiert sie eine Destabilisierung des Nachbarlandes, möglicherweise sogar den Zusammenbruch des dortigen Regimes. Aus Pekings Warte wäre dies das schlechteste Szenario; schließlich sind Stabilität und staatliche Integrität Nordkoreas das zentrale Ziel der chinesischen Nordkorea-Politik. Sollte China jedoch die Sanktionen nach einer gewissen Zeit nicht weiter einhalten und seine normalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu Nordkorea wiederherstellen, würde das den erreichten Status quo der amerikanisch-chinesischen Zusammenarbeit auf diesem Feld unterminieren.

Beide Staaten verfolgen sehr unterschiedliche Politiken. Die USA vertreten einen klaren Sanktionskurs, während China (mittlerweile) eine mehrdimensionale Politik betreibt, die nicht nur auf Isolierung, sondern auch auf wirtschaftliche Integration Nordkoreas setzt. Eine erneute Abkehr Chinas vom Sanktionsregime würde verdeutlichen, dass sich Washington und Peking nicht nur über die großen Ziele in der Nordkorea-Politik einig werden müssen, sondern auch über einen gemeinsamen Weg.

China und der »US pivot to Asia«

Aus einer eher politikstrategischen Perspektive steht China vor einem weiteren Problem. Denn Nordkorea liefert den USA gute Gründe, ihre militärische Präsenz in Ostasien und ihre Raketenabwehrsysteme im Pazifik – trotz der Kürzungen im Budget des Pentagon – weiter zu verstärken. Insbesondere die Ankündigung von US-Verteidigungsminister Chuck Hagel, eine Milliarde US-Dollar in den Ausbau der Abwehrsysteme in Alaska zu investieren, wurde von China mit Unbehagen aufgenommen.

Für die chinesische Regierung entsteht damit ein Dilemma. Sollte sie längerfristig eine härtere Gangart gegenüber Nordkorea einschlagen, würde sie die USA in deren

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Zu Chinas Nordkorea-Politik siehe auch:

Hanns Günther Hilpert /
Oliver Meier
Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm? Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages
SWP-Aktuell 31/2013,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A31_hlp_mro.pdf>

Politik aktiv unterstützen. Peking würde in diesem Fall gewissermaßen zum »pivot«-Partner. Wenn China sich jedoch gegenüber Nordkorea weiterhin »durchwurstelt«, könnte das die USA und ihre traditionellen Verbündeten in der Region, insbesondere Südkorea und Japan, näher zusammenrücken lassen. Mit anderen Worten: Auch auf diesem Wege würde China den USA in die Hände spielen.

Gespräche zwischen Barack Obama und Xi Jinping – wie jene Anfang Juni in Kalifornien oder wie sie für den G20-Gipfel im September 2013 geplant sind – bilden also einen Test für den Umgang mit Nordkorea und im weiteren Sinne auch für den Erfolg der neuen US-Strategie. Aus chinesischer Sicht geht es vor allem darum, sich möglichst teuer zu verkaufen: Wenn Chinas Führung längerfristig Druck auf Nordkorea ausüben soll, will sie im Gegenzug etwas dafür bekommen. In Ostasien gibt es eine ganze Reihe von Konflikten, an denen China und die USA als Akteure direkt oder indirekt beteiligt sind. Im Zentrum des chinesischen Interesses steht dabei sicherlich Japan. Inwiefern sich Obama auf eine solche Verknüpfung von Themengebieten einlassen wird, bleibt fraglich.

Alles beim Alten in Nordostasien?

Chinas Nordkorea-Politik hat sich also nicht grundlegend geändert, auch weil die beschriebenen Dilemmata weiterhin Bestand haben. Zugleich macht die aktuelle Krise deutlich, dass ein Wandel im chinesischen Kurs nicht allein von Peking abhängt. Wichtig ist ein ernsthafter Dialog zwischen den USA und China darüber, wie künftig mit Nordkorea umzugehen ist. Das bedeutet, eine Reihe von unbequemen Fragen zu diskutieren, zum Beispiel wie ein plötzlicher Kollaps des nordkoreanischen Regimes verhindert werden kann (und was zu tun wäre, wenn dies doch passiert), ob Sanktionen der richtige Weg sind oder welchen Mehrwert Chinas mehrdimensionale Politik hat, ob also ein – auch international – stärkeres wirtschaftliches

Engagement in Nordkorea zur Stabilität auf der Halbinsel beitragen kann.

Allerdings hängt die Zukunft Nordostasiens auch entscheidend davon ab, ob in den nächsten Wochen und Monaten nur *über* oder auch *mit* Nordkorea gesprochen wird. Wesentlich ist zudem, ob ein Dialog allein um des Dialoges willen gesucht wird oder ob allseits ein wirkliches Interesse an substantiellen Gesprächen besteht. Im ersten Fall würde Nordkorea isoliert bleiben, als China, die USA und Südkorea (möglicherweise auch Japan) Einigkeit in ihrer Lagebeurteilung demonstrieren würden. Dies könnte sogar zu einer Wiederaufnahme von multilateralen Gesprächen führen, auf die sich Nordkorea einließe, um die Lage zu entspannen. Bis zum nächsten Zwischenfall wäre so der Status quo, das heißt eine Art »kalte Stabilität«, gewährleistet.

Der zweite Fall zielt auf einen echten Dialog mit Nordkorea ab, zum Beispiel in Form von Vier-Parteien-Gesprächen oder bilateralen Gesprächen – Letztere nicht nur zwischen China und Nordkorea, sondern vor allem auch zwischen den USA und Nordkorea. Dies würde jedoch voraussetzen, dass alle teilnehmenden Staaten die veränderte Realität auf der nordkoreanischen Halbinsel zunächst einmal akzeptieren und Pjöngjangs Sichtweise zumindest zur Kenntnis nehmen. Ziel müsste sein, Nordkorea wirtschaftlich – regional wie international – stärker zu integrieren, um so gleichzeitig das Atomwaffenprojekt des Landes langfristig marginalisieren zu können. Dies erfordert jedoch Einigkeit unter den Gesprächspartnern, nicht nur über die Ziele, sondern auch über die Wege. Sonst wäre jedes Dialogangebot an Nordkorea nichts anderes als der Versuch, die gescheiterten Sechs-Parteien-Gespräche wieder aufzuwärmen.