



merics

Mercator Institute for China Studies

Schwieriger Testfall Nordkorea

Wirtschaftliche Sanktionen kommen als außenpolitisches Instrument weltweit zum Einsatz. Als Druckmittel gegen die Kim-Dynastie werden sie nicht funktionieren.

Von Sebastian Heilmann

DER SONNTAGSÖKONOM

GEGEN NORDKOREA SIND SANKTIONEN WUTZLOS

Die Frage, ob wirtschaftliche Strafmaßnahmen Regierungen zu einer Änderung ihres politischen Verhaltens bewegen oder sogar einen Regimewechsel herbeiführen können, wird von Ökonomen und Politikwissenschaftlern seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit haben diese Debatte neu angefeuert. Im Fall Irans vertreten im Westen viele die Einschätzung, dass die Ölembargo und die konsequente Durchsetzung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen Teheran zu Verhandlungen über sein Atomprogramm bewegten. Als wenig wirksam werden indes die Sanktionen gegen Russland, Syrien und Nordkorea eingestuft. Wie aktuelle Forschungsarbeiten belegen, trägt vor allem die Unterlaufen von Sanktionen durch wichtige staatliche oder wirtschaftliche Akteure in Drittstaaten zu diesem Scheitern bei. Untersuchungen zu Nordkorea weisen darauf hin, dass sich ein druckvolles Vorgehen gegen Sanktionsbrüche den Konflikt nicht wird lösen können. Das Land hat die Welt bereits durch neue Nuklear- und Raketen Tests in Atem gehalten.

Wenn der Westen beim Diktator in Nordkorea etwas erreichen will, braucht er China.

Von Sebastian Heilmann

knallhartes Durchgreifen: Halbherzige, laienmäßige Sanktionen führen zu Patt-Situationen, mit denen sich die Sanktionierten arrangieren können. Sanktionen gelte es, wenige, dafür aber gezielte, nicht zu unterlaufende und schnell wirkende Sanktionen rigoros durchzusetzen. Nordkorea wird gegenwärtig zu einem harten Testfall. Wie genau die Rolle Chinas ist, führt der Politikwissenschaftler und Nordkorea-Experte Stephan Haggard von der University of California in San Diego an. Als wichtiger Verfechter der Regimes in Pjöngjang verhängte Peking jahrelang die Durchsetzung harter militärischer Sanktionen der Vereinten Nationen (UN). Internationale Sanktionen, die auf Nordkoreas Militär- und Transportwirtschaft zielten, wurden durch freigelegte chinesische Obligationen gesichert. Deshalb bemühen sich Amerika, Südkorea und Japan um einen stärkeren Einbindung Chinas bei der Ausgestaltung, Umsetzung und Überwachung von Sanktionen. Sie fordern von China weitestgehende, sekundäre Sanktionen gegen Firmen zu unterstützen, die weiter mit Nordkorea kooperieren.

Konsequente Strafmaßnahmen Chinas könnten das abgekehrte Nordkorea empfindlich treffen. Schätzungen Haggards zufolge macht der bilaterale Handel mit China inzwischen fast 90 Prozent von Nordkoreas Gesamtanbahnhandel aus. Nach Angaben des chinesischen Zollstiftung im ersten Quartal 2017 im Ver-

gleich zum Vorjahresquartal der belebteste Handelspartner für Pjöngjang. Auch wegen dieser Abhängigkeit drängt der amerikanische Präsident Donald Trump die chinesische Regierung, den Druck auf Nordkorea deutlich zu erhöhen. In der Volkrepublik China selbst mahnen sich jüngst ebenfalls Vorlesungen von prominenten Wissenschaftlern und Politikern nach einem harten Umgang mit dem unterentwickelten Nordkorea. Tatsächlich hätte Peking neue, wirtschaftliche Strafmaßnahmen ein Ende. Folger ordnete China Regierung das Stopp sämtlicher Volksexporte an Nordkorea an. Das Land verlor damit ein wichtiges Devisenquelle. Im vergangenen Jahr habe es monatlich Kohle im Wert von durchschnittlich hundert Millionen Dollar an China verkauft.

Seit einer Weile hat sich auf chinesischer Seite auch eine konsistentere Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates beobachtet. Weitere Sanktionen Chinas gegen Nordkorea sind denkbar, etwa ein temporäres Ölembargo, Handelsverbote oder eine Unterbindung von Finanztransaktionen, die gegen bestehende Sanktionsregeln verstoßen. Dafür erwägt China von drei künftigen Zurückhaltung in handels- und sicherheitspolitischen Konfliktsfeldern, die zwischen Peking und Washington bestehen, sowie Zugeständnisse an Sicherheitsbedenken Nordkoreas.

Dan Nordkorea sich in den vergangenen Monaten so relativ populär als Sanktionen erwiesen hat, hängt auch mit nationalen Besonderheiten zusammen. Zum einen sind die Widerstandsfähigkeit der dortigen Wirtschaft und die offenbar sehr große Lebensfähigkeit der Bevölkerung zu nennen, eine träge Wahrheit ist, dass die Nordkoreaner nach jahrelanger Abschottung auf Ressourcen und Energie Hunger gescheitert eingestuft sind. Auch vorläufige Füh-

ring und Militär über indirekte wirksame Instrumente zur Disziplinierung und Mobilisierung der Bevölkerung. Bemerkenswert sind Experimente mit Kampfsportarten, privatem Kleingewerbe und Tauchreisen in der ländlichen Wirtschaft, die – wenn auch auf niedrigem Niveau – die Substanzierung der Lebensmittelaufbereitung beitragen. Haggard geht davon aus, dass sekundäre Sanktionen Staatschef Kim Jong-un tatsächlich in den Verhandlungstisch zwingen werden. Statt Sanktionsverschärfungen bevorzugt Kim konkrete Maßnahmen, die er durch Verhandlung im Land steuern kann. Seine aggressive Neugierde und Risikopräferenz wird Kim nicht auf dem Verhandlungstisch aufgeben, da Nordkorea Nordkoreas Ziel der wirtschaftlichen Druck- und Druckmittel – also gleichzeitig ein Überlebensstrategie – für das Herrschaftssystem darstellt.

Ein komplettes Unterbinden der Wirtschaft Nordkoreas, wie ihn viele westliche Forscher fordern, ist nicht in Chinas Interesse. Peking will trotz der Spannungen mit Pjöngjang einen Zusammenhang des Regimes vermeiden. De hinter steckt die Furcht, dass in einem westlichen Korea atomare Waffentruppen direkt an der chinesischen Grenze positioniert sein und Millionen von Flüchtlingen nach China drängen könnten. Ganz gleich, wie stark Trump oder andere in der Nordkorea-Frage deshalb den Druck auf China erhöhen (zu einem disruptiven, das Herrschaftssystem unterstützenden Sanktionsregime wird sich Peking nicht bewegen lassen).

Die Autor ist Leiter des Mercator Institute for China Studies in Berlin und Professor für Politik an der Universität Bonn.

Haggard, Stephan (2016), *Against a Harder Outcome in the North-South Korea Divide*, 193-196.

John Hagan & G. (2015), *China's Economic Warfare with North Korea*, 1-10.

(Dieser Artikel erschien in leicht veränderter Fassung am 14. Mai 2017 in der Rubrik „Sonntagsökonom“ der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung.)

Die Frage, ob wirtschaftliche Strafmaßnahmen Regierungen zu einer Änderung ihres politischen Verhaltens bewegen oder sogar einen Regimewechsel herbeiführen können, wird von Ökonomen und Politikwissenschaftlern seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit haben diese Debatte neu angefeuert. Im Fall des Irans vertreten viele westliche Diplomaten und Wissenschaftler die Einschätzung, dass das Ölembargo und die konsequente Durchsetzung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen Teheran zu Verhandlungen über sein Atomprogramm bewegten. Als wenig wirksam werden indes gegenwärtige Sanktionsregime gegen Russland, Syrien und Nordkorea eingestuft. Wie aktuelle Forschungsarbeiten belegen, trägt vor allem das Unterlaufen von Sanktionen durch wichtige staatliche oder wirtschaftliche Akteure in Drittstaaten zu diesem Scheitern bei. Untersuchungen zu Nordkorea, das gegenwärtig die Welt durch neue Nuklear- und Raketen Tests in Atem hält, weisen darauf hin, dass auch ein druckvolles Vorgehen gegen Sanktionsbrüche den Konflikt nicht wird lösen können.

Bryan R. Early von der Universität zu Albany im US-Bundesstaat New York kommt in seinen Studien zum Scheitern von Sanktionen zu dem Schluss, dass Großmächte wie Russland oder China aufgrund strategischer oder ideologischer Kalküle die Sanktionsinitiativen seitens der USA oder der EU vollständig aushebeln können. 45 Prozent aller Staaten weltweit haben nach Erhebungen des Politikwissenschaftlers schon einmal Sanktionen der USA unterlaufen, darunter auch Verbündete wie Japan, Deutschland und Großbritannien. Early hat in Statistiken untersucht, dass wirtschaftliche Strafmaßnahmen, die länger als 13 Jahre in Kraft sind, kaum jemals wirksam werden, also ins Leere laufen. Daher plädiert er für konsequentes, knallhartes Durchgreifen: Halbherzige, breit angelegte Sanktionen führten regelmäßig zu unproduktiven Patt-Situationen, mit denen sich die Sanktionierten arrangieren können. Stattdessen gelte es, einige wenige, dafür aber gezielte, nicht zu unterlaufende und schnell wirkende Sanktionen rigoros durchzusetzen.

Nordkorea wird gegenwärtig zu einem harten Testfall, was die Effektivität von Sanktionsmaßnahmen angeht. Wie zentral die Rolle Chinas hierbei ist, führt der Politikonom und Nordostasien-Kenner Stephan Haggard von der University of California in San Diego in einem 2016 veröffentlichten Aufsatz aus. Als wichtigster Verbündeter des Regimes in Pjöngjang verhinderte Peking jahrelang die Durchsetzung harter multilateraler UN-Sanktionen. Internationale Sanktionen, die auf Nordkoreas Militär- und Transportwirtschaft zielten, wurden durch fortgesetzte chinesische Öllieferungen geschwächt. Deshalb bemühen sich die USA, Südkorea und Japan seit Jahren um eine stärkere Einbindung Chinas bei der Ausgestaltung, Umsetzung und Überwachung von Sanktionen. Sie fordern von China unter anderem, sekundäre Sanktionen gegen Unternehmen zu unterstützen, die weiter mit Nordkorea kooperieren.

Konsequente Strafmaßnahmen vonseiten Chinas könnten das abgeschottete Nordkorea empfindlich treffen. Denn dessen wirtschaftliche Abhängigkeit vom mächtigen Nachbarn ist in den letzten beiden Jahrzehnten weiter gewachsen: Schätzungen Haggards zufolge macht der bilaterale Handel mit China inzwischen annähernd 90 Prozent von Nordkoreas Gesamt-Außenhandel aus. Nach Angaben des chinesischen Zolls stieg im ersten Quartal 2017 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum der beiderseitige Handel um 37 Prozent.

Auch wegen dieser Abhängigkeit drängt US-Präsident Trump die chinesische Regierung, den Druck auf Nordkorea drastisch zu erhöhen. In der Volksrepublik China selbst mehrten sich jüngst ebenfalls Forderungen von prominenten Wissenschaftlern und Politikberatern nach einem härteren Umgang mit dem unberechenbaren Nordkorea. Tatsächlich leitete Peking neue wirtschaftliche Strafmaßnahmen ein: Ende Februar ordnete Chinas Regierung den Stopp sämtlicher Kohleimporte aus Nordkorea an. Das Land verliert damit eine wichtige Devisenquelle: Im vergangenen Jahr hatte es monatlich Kohle im Wert von durchschnittlich hundert Millionen US-Dollar an China verkauft.

Seit einiger Zeit lässt sich auf chinesischer Seite auch eine konsequentere Umsetzung von Sanktionsbeschlüssen des UN-Sicherheitsrats beobachten. Weitere Sanktionen Chinas gegen Nordkorea sind denkbar, etwa ein temporäres Öl-Embargo, Handelsverbote oder eine Unterbindung von Finanztransaktionen, die gegen bestehende Sanktionsregeln verstoßen. Im Gegenzug erwartet China von den USA Zurückhaltung in handels- und sicherheitspolitischen Konfliktfeldern, die zwischen Peking und Washington bestehen, wie auch Zugeständnisse gegenüber den Sicherheitsbedürfnissen Nordkoreas.

Dass Nordkorea sich in den vergangenen Jahrzehnten als bemerkenswert resilient gegenüber bi- und multilateralen Sanktionen erwiesen hat, hängt auch mit nationalen Besonderheiten zusammen: Zum einen sind die Widerstandsfähigkeit der nordkoreanischen Wirtschaft und die offenbar sehr große Leidensfähigkeit der Bevölkerung zu nennen. Eine traurige Wahrheit ist, dass die Nordkoreaner nach jahrzehntelanger Abschottung auf strenge Rationierungen und sogar Hunger gewissermaßen eingestellt sind. Auch verfügen Führung und Militär in Nordkorea weiterhin über äußerst wirkungsvolle Instrumente zur Disziplinierung und Mobilisierung der gesamten Bevölkerung. Bemerkenswert sind Experimente mit Familienparzellen, privatem Kleingewerbe und Tauschmärkten in der ländlichen Wirtschaft, die – wenn auch auf niedrigem Niveau – zur Stabilisierung der Lebensmittelversorgung in Nordkorea beitragen.

Haggard geht davon aus, dass schärfere Sanktionen Kim Jong-un keinesfalls an den Verhandlungstisch bringen werden. Statt Sanktionserleichterungen bevorzugt Kim konkrete Materiallieferungen, da er deren Verteilung im eigenen Land selbst steuern kann. Seine aggressive Nuklear- und Raketenpolitik wird Kim nicht auf dem Verhandlungswege aufgeben, da Nordkoreas Nuklearpotenzial als wirkungsvolles Druck- und Drohmittel – also gleichsam

als Überlebensgarantie – für das Herrschaftssystem in einem feindseligen internationalen Umfeld dient.

Ein kompletter, kompromissloser Wirtschaftsboykott Nordkoreas, wie ihn viele westliche Forscher zur Durchsetzung von Sanktionszielen fordern, ist nicht im chinesischen Interesse: Peking will trotz der erheblichen Spannungen mit Pjöngjang einen Zusammenbruch des Regimes vermeiden. Dahinter steckt die Furcht, dass in einem wiedervereinigten Korea amerikanische Truppen direkt an der chinesischen Grenze positioniert sein und Millionen von Flüchtlingen nach China drängen könnten. Ganz gleich, wie stark Trump oder andere in der Nordkorea-Frage deshalb den Druck auf China erhöhen: Zu einem disruptiven, das Herrschaftssystem umstürzenden Sanktionsregime wird sich Peking nicht bewegen lassen.

Nach der jüngsten Präsidentenwahl in Südkorea ist es noch unwahrscheinlicher geworden, dass – wie seinerzeit gegen den Iran – in naher Zukunft eine geschlossene Sanktionsfront gegen Nordkorea entstehen wird. Der neue südkoreanische Präsident strebt eine Abkehr vom jahrelangen Konfrontationskurs und eine neue „Sonnenschein-Politik“ mit wirtschaftlichen und diplomatischen Kooperationsanreizen gegenüber Nordkorea an. Die Bemühungen der US-Regierung um eine drastische Verschärfung von Sanktionen gegenüber Nordkorea treffen nun nicht mehr nur in Peking, sondern auch in Seoul auf gegenläufige Interessen und Initiativen.

Sebastian Heilmann

Der Autor ist Direktor des Mercator Instituts für China-Studien (MERICS) in Berlin und Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.

Literatur:

Haggard, Stephan (2016). „Negotiating a Korean Settlement: The Role of Sanctions“. Korea Observer 47(4): 939-961.

Early, Bryan R. (2015). Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail. Stanford: Stanford University Press.