



Autor: Dr. Klaus Bauknecht
klausdieter.bauknecht@ikb.de

Editor: Patrick von der Ehe
patrick.ehe@ikb.de

Fazit: Mit den angekündigten Sanktionen gegen China wollen EU und USA signalisieren, dass sie keine Menschenrechtsverletzungen akzeptieren – auch dann nicht, wenn diese bei wichtigen Handelspartnern stattfinden. Mehr als ein Signal sind die Sanktionen aber nicht. Eine Verhaltensänderung Chinas werden sie nicht herbeiführen und damit ihr Ziel verfehlen. Denn die Sanktionen können angesichts der Bedeutung Chinas für die Weltwirtschaft keinen Druck auf die Führung in Peking aufbauen. Abzuwarten bleibt hingegen, ob die Sanktionen die wirtschaftlichen Beziehungen zu China wirklich belasten.

Die Weltgemeinschaft ist gut beraten, den Handel mit China auszubauen und dort zu investieren. Denn eine erfolgreiche Veränderung der Politik ergibt sich eher aus Integration, denn aus Konfrontation und Ausgrenzung. Wirksame Sanktionen gegen China sind angesichts der Kosten für die internationale Gemeinschaft mittlerweile sowieso keine Option mehr.

Erstmals nach über 30 Jahren hat die EU wieder Sanktionen gegen China verhängt. Damals war der Grund das Tiananmen Square Massaker. Aktuell nimmt die westliche Welt Anstoß an dem Umgang der chinesischen Behörden mit der muslimischen Volksgruppe der Uiguren. Die Konsequenz: Nicht nur die EU, sondern auch die USA und Großbritannien haben Sanktionen gegen chinesische Personen und Institutionen angekündigt. Die Gegenreaktion Chinas ließ nicht lange auf sich warten: China kündigte umgehend ebenfalls Strafmaßnahmen gegen zehn EU-Politiker und vier Institutionen an. Eine typische Reaktion, schließlich gilt es aus chinesischer Sicht, international das Gesicht zu wahren. Bereits an der ersten Reaktion aus Peking ist zu erkennen, dass sich durch politischen und wirtschaftlichen Druck durch den Westen weder Einsicht noch Veränderung einstellen. Dennoch finden Sanktionen immer wieder international breite Zustimmung und werden vor allem seit dem Ende des kalten Krieges als geeignetes Werkzeug angesehen, einen Staat zu drängen, sein Verhalten zu ändern. Doch die Geschichte lehrt, dass derartige Sanktionen nur unter gewissen Umständen und eher selten erfolgreich sind. Was ist also aktuell von den angekündigten Maßnahmen zu halten? Werden sie Verhalten ändern, oder geht es eher darum, sich politisch und moralisch von Chinas Menschenrechtsverletzungen zu distanzieren? Wen treffen die Sanktionen wirklich – China oder seine Handelspartner? Und welche Risiken ergeben sich hieraus für Deutschland?

Lehren aus der Geschichte

Seit dem ersten Weltkrieg und insbesondere nach dem Ende des kalten Krieges wurden Sanktionen zunehmend als Alternative zu bewaffneten Konflikten gesehen und gewannen deshalb in der internationalen Politik und bei internationalen Institutionen wie die UN an Bedeutung. Südafrika, Kuba, Iran, Nordkorea, Russland oder der Irak (1990 - 2003) sind nur einige Beispiele für sanktionierte Länder. Die Anlässe für derartige Strafmaßnahmen sind unterschiedlich. Generell ist das Ziel jedoch, eine Verhaltensänderung des Regimes zu erzwingen. Doch wie erfolgreich ist eine Politik, die dem sanktionierten Staat häufig wenig Raum lässt, Veränderungen einzuleiten, ohne international sein Gesicht zu verlieren? So fällt das Ergebnis von Sanktionen in den letzten Jahrzehnten auch eher ernüchternd aus. Nur in den Fällen Libyen und Jugoslawien wertet die Fachliteratur Sanktionen als erfolgreich, während sie in anderen Fällen – Beispiel Irak – sogar als kontraproduktiv eingeschätzt werden. Dies gilt vor allem, wenn Kosten und Nutzen berücksichtigt werden. So mögen die Sanktionen gegen den Irak, die als die bisher umfassendsten überhaupt gelten, geholfen haben, Waffeninspektoren Zugang ins Land zu verschaffen. Die irakische Bevölkerung hat jedoch unter den Strafmaßnahmen erheblich gelitten, ebenso wie es aktuell auch im Iran der Fall ist.

Weder im Iran noch in Nordkorea, im Irak oder in Russland haben Sanktionen zu Veränderungen geführt. Der Lebensstandard der Bevölkerung hat sich zwar in manchen Ländern deutlich verschlechtert. Doch die erhoffte „Revolte“ ist nicht nur ausgeblieben. Zudem solidarisieren sich die Menschen in ihrer Misere auch oftmals mit dem Regime, was Sinn und Zweck von Sanktionen erst recht konterkariert. So werden Diktatoren durch Strafmaßnahmen häufig gefestigt, da der gemeinsame Feind nun außerhalb des Landes liegt und die wirtschaftliche Not auf die Sanktionen zurückgeführt wird. Ein Beispiel dafür ist Nordkorea. Auch in Südafrika haben Sanktionen eine nur untergeordnete Rolle bei der Abschaffung der Apartheid gespielt. Es waren eher die für die Aufrechterhaltung der Apartheid erforderlichen wirtschaftlichen Strukturen in Kombination mit eskalierenden Staatsausgaben, die eine Abschaffung des Systems forciert haben. Zudem nahm die Angst vor einem kommunistischen ANC-Regime nach dem Auseinanderbrechen des Ostblocks ab. An den Sanktionen gegen Südafrika hatte sich Deutschland nicht bindend beteiligt und nahm damit

vielleicht eine konstruktivere Haltung ein als etwa die USA. Die Kehrseite der Medaille war jedoch, dass Deutschland seinerzeit unterstellt wurde, es würde das Apartheid-Regime unterstützen bzw. es nicht genügend verurteilen.

Komplette Handelssanktionen und damit Isolationen von Staaten sind eher rar – auch weil sie nur schwer umsetzbar sind. Einen ausreichend großen wirtschaftlichen Einfluss haben Sanktion also eher selten, auch weil der Warenhandel nicht beendet, sondern nur umgelenkt wird. Spürbare Handelssanktionen gegen bedeutende Wirtschaftsmächte sind demnach von vornerein zum Scheitern verurteilt.

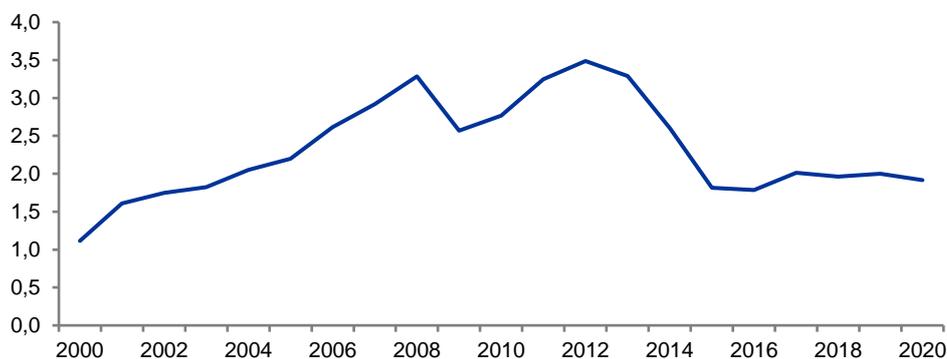
Sanktionen: Nicht mehr als eine nachdrückliche Meinungsäußerung?

Es sollte in der Kritik an Sanktionen sicherlich nicht darum gehen, dass die Verletzung von Menschenrechten keine Rolle spielt. Die Frage ist jedoch, was am Ende wirklich erreicht wird. Durch Sanktionen kann die internationale Gemeinschaft dokumentieren, dass sie moralisch und ethisch auf der richtigen Seite steht. Sanktionen haben also politische und gesellschaftliche Aussagekraft. Sind die Sanktionen eher politisch und enthalten keine weitreichenden Handels- bzw. Wirtschaftssanktionen, sollten die Kosten für beide Seiten überschaubar bleiben. Doch zu glauben, dass politische oder weitreichende wirtschaftliche Sanktionen eine Veränderung mit sich bringen, ist eher naiv. Mit Sanktionen wollen Staaten Fehlverhalten bestrafen, das sanktionierte Land soll das sanktionierte Fehlverhalten einsehen und sein Handeln ändern. Hierzu bedarf es häufig eines politischen Wechsels, was in Diktaturen mit Bürgerkriegen einhergeht. Denn ein Regime kann sich nicht die Blöße geben, beispielsweise von der EU oder den USA belehrt zu werden und auf dieser Grundlage eine Verhaltensänderung vorzunehmen.

Um die Effektivität von Sanktionen zu beurteilen, ist auch die Frage zu stellen, warum sie eingeführt worden sind. Dabei spielt eine gewünschte Verhaltensänderung womöglich nur eine untergeordnete Rolle. Denn oftmals scheint es eher um Signale nach innen in dem Staat zu gehen, der Sanktionen erhebt, als um das sanktionierte Land. Gerade in westlichen Ländern geht es oft darum, sich ethisch klar von der Politik eines Staates abzugrenzen, ohne die wirtschaftlichen Beziehungen zu diesem Staat zu sehr zu belasten. Mit vor allem politischen Sanktionen wird einerseits eine klare Distanzierung und ggf. Verurteilung erreicht, was andere Aspekte der wirtschaftlichen sowie politischen Beziehungen legitimer erscheinen lassen könnte.

Sanktionen haben viele Facetten. So gibt es Sanktionen gegen einzelne Personen sowie Restriktionen bei Handelsbeziehungen bis hin zum Einfrieren von Eigentum und das Stoppen von Finanzhilfen. Spürbare Sanktionen – vor allem gegen China – müssten auf WTO- oder UN-Ebene stattfinden, also auf breiter Basis. Schließlich müssten alle für Chinas Außenhandel bedeutenden Länder teilnehmen, damit sich Druck aufbaut. Doch wer ist in letzter Instanz bereit, die wirtschaftlichen Konsequenzen solch einer Bestrafung zu tragen? Woher bekommt der US-Konsument dann seine billigen Güter, wer kauft US-Anleihen, wer beliefert Apple mit Chips, und wer kauft deutsche Autos? Wieviel Arbeitsplätze oder welchen Lebensstandard in den USA oder der EU wäre man bereit zu opfern für den Versuch, eine chinesische Verhaltensänderung zu bewirken? Hier mag die Bereitschaft eher überschaubar sein, was an dem aktuellen Ausmaß der Sanktionen auch klar zu erkennen ist: Sie sind von Zögerlichkeit gekennzeichnet und von keiner wirtschaftlichen Bedeutung. Als Russland die Krim annektierte, war das anders. EU und USA forcierten Sanktionen gegen Personen, Banken und den Handel. Mit diesen Maßnahmen signalisierte der Westen dem Kreml unmissverständlich, dass die internationale Gemeinschaft die Annexion der Krim verurteilt. Doch nach rund acht Jahren hat sich trotz des Ausmaßes der Sanktionen wenig geändert, Moskau hat sein Verhalten nicht geändert. Der Handel zwischen Deutschland und Russland hat jedoch deutlich gelitten.

Abb. 1: Deutsche Exporte nach Russland, Anteil in % am gesamten Export



Quelle: FERl

Angesichts der Zögerlichkeit der aktuellen Sanktionen gegen China ist von keiner Verhaltensänderung auszugehen. Das sollten auch die EU und die USA wissen. Beide signalisieren vielmehr mit den Maßnahmen, dass ihnen das Schicksal der Uiguren nicht egal ist und legitimieren somit zu einem gewissen Teil die Fortführung der aktuellen wirtschaftlichen Beziehungen zu China. So

mag es auch mehr darum gehen, aktuelle und zukünftige Handelsbeziehungen mit China durch diese Sanktionen zu rechtfertigen als darum, tatsächlich etwas zu ändern. Die Sanktionen gegen China sind nicht mehr als eine Meinungsäußerung der westlichen Welt zum Fehlverhalten Chinas. Und da der Erfolg von selbst weitreichenden Sanktionen fragwürdig ist, ist der Westen gut beraten, es bei der politischen Ansprache zu belassen. Dies ist auch deshalb wichtig, da China in der Tat Handlungsspielraum braucht, um Reformen zu initiieren, die sein eigenes Bemühen dokumentieren und nicht auf politischen oder wirtschaftlichen Druck der internationalen Völkergemeinschaft zurückzuführen sind.

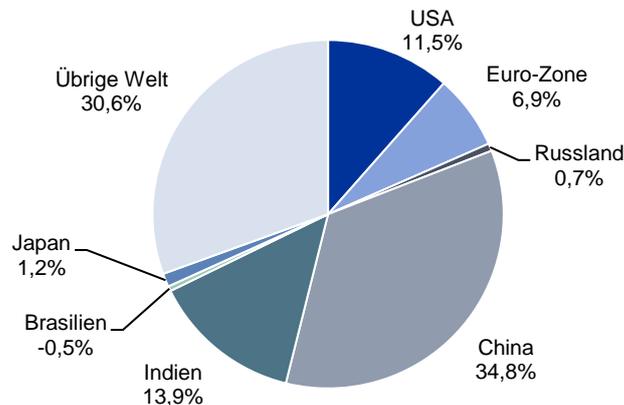
Zielführende Sanktionen gegen China wären auf breiter Basis kontraproduktiv

Der Erfolg von Sanktionen hängt von vier Aspekten ab (siehe [Elliott, Hufbauer and Oegg: „Sanctions“](#)):

1. Das Ziel der Sanktionen sollte nicht zu ambitioniert sein.
2. Das Zielland sollte relativ klein sein.
3. Sanktionen sollten schnell ergriffen werden, schlagkräftig und somit von nicht allzu langer Dauer sein.
4. Die Kosten für das Land, das Sanktionen ausspricht, sollten überschaubar sein.

Keine dieser Punkte wird im Falle der Sanktionen gegen China erfüllt. Das Zielland ist inzwischen eine oder die größte Volkswirtschaft der Welt. Die angekündigten Sanktionen sind nur ein erster Versuch, wenn nicht sogar nur eine bekräftigte Meinungsäußerung, und die Kosten für die USA sowie die EU könnten bei eskalierenden Sanktionen sehr hoch sein. Sanktionen sind also im Falle Chinas der falsche Weg, wenn es darum geht, die Haltung Chinas in Menschenrechtsfragen zu beeinflussen.

Abb. 2: Durchschnittliche Beiträge zum Welt-BIP-Wachstum, in % (2015 - 2019)



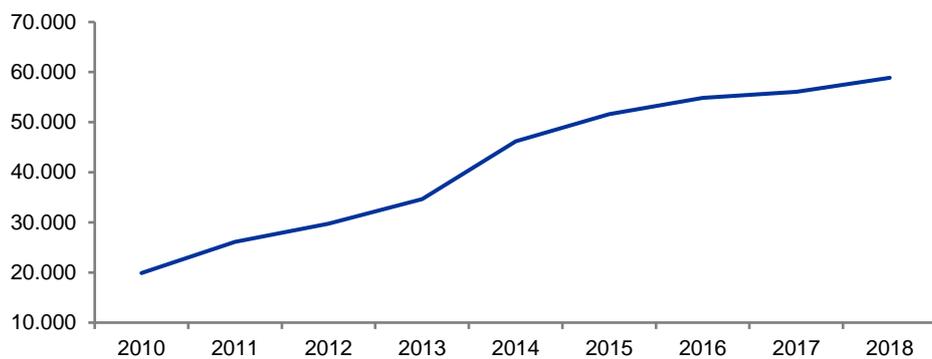
Quelle: EIU

Nun wird argumentiert, infolge der Sanktionen sei von zukünftigen Handelsabkommen mit China erst einmal abzusehen. Für eine solche Forderung scheint es jedoch zu früh zu sein. Die größte Volkswirtschaft der Welt beeinflusst maßgeblich das weltweite Wirtschaftswachstum und damit auch den wirtschaftlichen Ausblick von vor allem offenen Volkswirtschaften wie die deutsche. Sollten wirtschaftliche Abkommen infolge der Sanktionen nicht zu Stande kommen, wäre der Schaden für beide Seiten enorm. Doch wie argumentiert, könnten gerade politische Sanktionen den Weg für weitere wirtschaftliche Kooperationen frei machen, da solche Ambitionen nicht unter dem Eindruck stehen, den Handelspartnern Chinas wären Menschenrechtsverletzungen egal. Es bleibt auch grundsätzlich wünschenswert, dass Sanktionen keinen Schaden an der wirtschaftlichen Integration Chinas mit der Weltwirtschaft verursachen, denn nur durch die Gleichschaltung von Interessen und die Öffnung der chinesischen Gesellschaft ist eine durch China selbst gewünschte und angestoßene Verhaltensänderung möglich. Sanktionen, die Länder isolieren, treiben sie dagegen nur mehr in den Irrweg. Deutschland, die EU und die Weltwirtschaft sind deshalb gut beraten, China durch weitere Kooperation und nicht durch Abschottung zu begegnen und so graduelle, aber nachhaltige Veränderungen zu erreichen.

Deutschland ist politisch sowie wirtschaftlich ein integraler Bestandteil der internationalen Gemeinschaft. Somit ist es auch oftmals Teil von international ausgesprochenen Sanktionen – vor allem wenn diese von der EU oder den USA initiiert werden. Insbesondere die USA nutzen Sanktion häufig als außenpolitisches Druckmittel und erwarten die Zustimmung ihrer Wirtschaftspartner. Doch was bedeutet eine derartige Politik für eine Volkswirtschaft, die auf der Nachfrage- und der Angebotsseite von globalen Absatzmärkten, Produktionsketten und Standorten abhängig ist? Eine Eskalation von Sanktionen könnte gerade eine offene Volkswirtschaft wie die deutsche empfindlich treffen. Denn nicht nur ist China ein entscheidender Treiber des Umsatzwachstums deutscher Firmen; das deutsche Verarbeitende Gewerbe hat seine Direktinvestitionen in China in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht.

Wie seinerzeit bei Südafrika scheint ein kritischer Dialog der nachhaltigere und konstruktivere Weg zu sein, Wirtschaft und Gesellschaft für westliche Ideale zu öffnen. Alternativen gibt es angesichts der Bedeutung Chinas und der Kosten für die Weltwirtschaft sowieso nicht mehr.

Abb. 3: Deutsche Direktinvestitionen in China (Verarbeitendes Gewerbe), in Mio. €



Quelle: Deutsche Bundesbank

Quelle: [Elliott, Hufbauer and Oegg: „Sanctions“](#)

Disclaimer:

Diese Unterlage und die darin enthaltenen Informationen begründen weder einen Vertrag noch irgendeine Verpflichtung und sind von der IKB Deutsche Industriebank AG ausschließlich für (potenzielle) Kunden mit Sitz und Aufenthaltsort in Deutschland bestimmt, die auf Grund ihres Berufes/Aufgabenstellung mit Finanzinstrumenten vertraut sind und über gewisse Erfahrungen, Kenntnisse und Sachverstand verfügen, um unter Berücksichtigung der Informationen der IKB Deutsche Industriebank AG Entscheidungen über ihre Geldanlage und die Inanspruchnahme von Wertpapier(neben)dienstleistungen zu treffen und die damit verbundenen Risiken unter Berücksichtigung der Hinweise der IKB Deutsche Industriebank AG angemessen beurteilen zu können. Außerhalb Deutschlands ist eine Verbreitung untersagt und kann gesetzlich eingeschränkt oder verboten sein.

Die Inhalte dieser Unterlage stellen weder eine (i) Anlageberatung (ii) noch eine individuelle Anlageempfehlung oder (iii) eine Einladung zur Zeichnung oder (iv) ein Angebot zum Kauf oder Verkauf von Wertpapieren oder sonstigen Finanzinstrumenten dar. Die Unterlage wurde nicht mit der Absicht erarbeitet, einen rechtlichen, steuerlichen oder bilanziellen Rat zu geben. Es wird darauf hingewiesen, dass die steuerliche Behandlung einer Transaktion von den persönlichen Verhältnissen des jeweiligen Kunden abhängt und künftigen Änderungen unterworfen sein kann. Stellungnahmen und Prognosen stellen unverbindliche Werturteile zum Zeitpunkt der Erstellung der Unterlage dar. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf den Zeitpunkt der Erstellung der Unterlage. Eine Änderung der Meinung des Verfassers ist daher jederzeit möglich, ohne dass dies notwendigerweise publiziert wird. Die in der Unterlage zum Ausdruck gebrachten Meinungen spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der IKB wider. Prognosen zur zukünftigen Entwicklung geben Annahmen wieder, die sich in Zukunft als nicht richtig erweisen können; für Schäden, die durch die Verwendung der Unterlage oder von Teilen davon entstehen, wird nicht gehaftet.

Frühere Wertentwicklungen, Simulationen oder Prognosen sind kein verlässlicher Indikator für die zukünftige Wertentwicklung.

Bei der Unterlage handelt es sich nicht um eine Finanzanalyse i.S.d. Art. 36 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565 oder Empfehlung i.S.d. Art. 3 Abs. 1 Nr. 35 Verordnung (EU) 596/2014.

Die vorliegende Unterlage ist urheberrechtlich geschützt. Das Bearbeiten oder Umarbeiten der Werbemitteilung ist untersagt. Die Verwendung oder Weitergabe der Unterlage in jeglicher Art und Weise an Dritte (z.B. Geschäftspartner oder Kunden) für gewerbliche Zwecke, auch auszugswise, ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung der IKB Deutsche Industriebank AG zulässig.

Ansprechpartner in der IKB Deutsche Industriebank AG

40474 Düsseldorf
Wilhelm-Bötzkens-Straße 1
Telefon +49 211 8221-0

Dr. Klaus Bauknecht
Volkswirtschaft
Telefon +49 211 8221-4118

29. März 2021

Herausgeber: IKB Deutsche Industriebank AG

Rechtsform: Aktiengesellschaft

Sitz: Düsseldorf

Handelsregister: Amtsgericht Düsseldorf, HR B 1130

Vorsitzender des Aufsichtsrats: Dr. Karl-Gerhard Eick

Vorsitzender des Vorstands: Dr. Michael H. Wiedmann

Vorstand: Claus Momburg, Dr. Ralph Müller, Dr. Patrick Trutwein