



Flossbach von Storch
RESEARCH INSTITUTE

WIRTSCHAFT & POLITIK 26/03/2021

Wem helfen Sanktionen in der internationalen Politik?

von NORBERT F. TOFALL

Zusammenfassung

Die Sanktionen der EU und der USA werden den Uiguren in den Lagern in Xinjiang nicht helfen. Sanktionen täuschen eine Handlungsfähigkeit des Westens vor, die der Westen erst wieder zurückgewinnen muß.

Abstract

The EU and US sanctions will not help the Uyghurs in the camps in Xinjiang. Sanctions feign a capacity for action on the part of the West that the West must first regain.



Die Europäische Union hat in dieser Woche wegen der chinesischen Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang die gleichen vier chinesischen Staatsbürger mit Sanktionen belegt, die bereits die USA mit Sanktionen belegt hatten. Damit wollte die EU offensichtlich signalisieren, daß die EU an der Seite der USA und der neuen US-Regierung unter Joe Biden steht. Ob die Sanktionen der EU und der USA indes den Uiguren in den Umerziehungslagern in Xinjiang helfen werden, ist mehr als fraglich. Denn die chinesische Regierung wird wegen dieser Sanktionen ihre Politik gegen die Uiguren mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht ändern.

Die von den USA und der EU verhängten Sanktionen gegen China dürften deshalb nur ein weiterer von vielen Fällen sein, in denen „sender countries hastily imposed economic sanctions without adequately analyzing their potential impact..., namely shoot first and ask questions later.“¹ So kommen Hufbauer, Schott, Elliott und Oegg in ihrer im Laufe von drei Jahrzehnten immer wieder aktualisierten Studie „Economic Sanctions Reconsidered“ zu dem Ergebnis, dass in 66 % der von ihnen untersuchten 204 Fälle, die auf 174 Case Studies beruhen, Wirtschaftssanktionen nicht erfolgreich und nur in 34 % der Fälle zumindest teilweise erfolgreich waren.² Der in Chicago lehrende Politikwissenschaftler Robert A. Pape hat die teilweise erfolgreichen Sanktionsregime einer kritischen Prüfung unterzogen. In seiner Untersuchung „Why Economic Sanctions Do Not Work“ kommt er zu dem Ergebnis, dass von den im Jahr 1990 ausgewiesenen 40 erfolgreichen Fällen lediglich 5 einer Überprüfung standhalten. In seiner 1998 aktualisierten Untersuchung „Why Economic Sanctions *Still* Do Not Work“ stellt Robert Anthony Pape dann erneut fest: There „is little empirical support that economic sanctions can achieve ambitious foreign policy goals.“³ Und zu betonen ist, dass der Erfolg von Sanktionen an den politischen Sanktionszielen zu messen ist. Hufbauer, Schott, Elliott und Oegg unterscheiden fünf Kategorien von außenpolitischen Zielen, die sie auch Sanktionsziele nennen:⁴

¹ GARY CLYDE HUFBAUER; JEFFREY J. SCHOTT; KIMBERLY ANN ELLIOTT; BARBARA OEGG: *Economic Sanctions RECONSIDERED*, 3rd Edition, Washington DC (Peterson Institute for International Economics) 2007, S. 155.

² Vgl. ebd., S. 156, S. 158 und S. 159.

³ Vgl. ROBERT A. PAPE: „Why Economic Sanctions Still Do Not Work“, in: *International Security* 23 (1998), S. 66 – 77.

⁴ GARY CLYDE HUFBAUER; JEFFREY J. SCHOTT; KIMBERLY ANN ELLIOTT; BARBARA OEGG: *Economic Sanctions...*, a. a. O., S. 52 – 53, S. 159.



1. Änderung der Politik des zu sanktionierenden Landes auf relativ moderate und limitierte Weise (*modest policy changes*),
2. Wechsel des Regimes und Demokratisierung des zu sanktionierenden Landes (*regime change and democratization*),
3. Unterbrechung eines militärischen Abenteuers (*disruption of military adventures*),
4. Beeinträchtigung des militärischen Potentials des zu sanktionierenden Landes (*military impairment*),
5. Änderung der Politik des zu sanktionierenden Landes in anderer bedeutender Weise (*other major policy changes*).

Über Hufbauer et al. hinausgehend sind m. E. auch die folgenden Ziele zu betrachten:

6. Abschreckung des zu sanktionierenden Landes und anderer Länder von Vertragsverletzungen,
7. Befriedigung der innenpolitischen Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung und
8. Bestrafung des zu sanktionierenden Regimes.

Die Sanktionsziele sind überwiegend auf eine Änderung des politischen Handelns der Staatsführung ausgerichtet. Nur das 4. Ziel (*military impairment*) und die Ziele 7. und 8. weichen davon ab.

Betrachtet man diese Sanktionsziele, dann sind die von den USA und der EU wegen der chinesischen Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang gegen vier chinesische Funktionäre erlassenen Sanktionen unter die Ziele 7. und 8. einzuordnen. Dabei hat die „Bestrafung des zu sanktionierenden Regimes“ überwiegend symbolischen Charakter. Denn das eigentliche Machtzentrum in Peking ist von den Sanktionen nicht annähernd betroffen. Damit bleibt als Sanktionsziel nur die „Befriedigung der innenpolitischen Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung“ übrig, was bedeutet, daß es sich bei den von den USA und der EU erlassenen Sanktionen gegen vier chinesische Funktionäre um reine Symbolpolitik handelt. Symbole sind in der Politik zwar nicht unwichtig, weshalb auch China zur „Befriedigung der innenpolitischen Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung“ Sanktionen gegen westliche Personen und Institutionen als Gegenreaktion erlassen hat. Das eigentliche politische Problem, die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang, werden durch Symbolpolitik jedoch nicht annähernd gelöst.



Daß Sanktionen oftmals nicht die eigentlichen politischen Probleme lösen, die den Anlaß für ihre Inkraftsetzung geboten hatten, zeigt sich auch an der Unwirksamkeit der Sanktionen, die gegen Russland wegen der Annektierung der ukrainischen Halbinsel Krim erlassen worden sind.⁵ Seit dem 6. März 2014 wurden von der EU und der USA zahlreiche Sanktionen gegen Russland erlassen und bis heute immer wieder verlängert. Trotz dieser massiven Wirtschaftssanktionen gegen Russland wurde bis heute nicht das politische Ziel erreicht, Russland zurück zur praktizierten Anerkennung der Schlußakte von Helsinki zu bewegen. Russland hat das militärische Abenteuer eines verdeckten Krieges im Osten und Süden der Ukraine bis heute nicht aufgegeben. Und die Krim wurde bis heute nicht an die Ukraine zurückgegeben und wird auf absehbare Zeit auch nicht an die Ukraine zurückgegeben werden. Daraus folgt für den zukünftigen Umgang mit China, daß die USA und die EU das Feld der Symbolpolitik möglichst schnell verlassen sollten.

Die EU hatte noch kurz vor dem Regierungsantritt von Joe Biden im Januar 2021 ein Investitionsabkommen mit China geschlossen. Daß die EU nicht den Regierungsantritt von Joe Biden abgewartet hat, um gemeinsam mit den USA China in diesen Fragen entgegenzutreten, dürfte von China nicht zu unrecht als Möglichkeit begriffen werden, die USA und die EU gegeneinander auszuspielen zu können. Dabei wäre ein gemeinsames westliches Vorgehen in allgemeinen Investitions- und Handelsfragen weit wirksamer als individuelle Sanktionen, um Chinas Handlungsmöglichkeiten in den internationalen Beziehungen zu begrenzen. Darüber hinaus reicht es nicht aus, die Freiheit und Offenheit der weltweiten maritimen Handelswege zu fordern, wenn Europa nicht bereit ist, die USA entsprechend militärisch beim Schutz der maritimen Handelswege im asiatisch-pazifischen Raum zu unterstützen. China wird sich sicherlich nicht durch Sanktionen davon abhalten lassen, seine maritimen Gebietsansprüche weiter zu verfolgen. Sanktionen und Wirtschaftssanktionen helfen nicht weiter, sondern täuschen fatalerweise eine Handlungsfähigkeit vor, die der Westen erst dringend wieder zurückgewinnen muß. Von einer durch Sanktionen vorgetäuschten Handlungsfähigkeit des Westens profitiert gerade nicht der Westen, sondern China.

⁵ Siehe auch NORBERT F. TOFALL: *Ziele und Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen. Eine Betrachtung hinsichtlich des Russland-Ukraine-Konflikts*, Makroanalyse des FLOSSBACH VON STORCH RESEARCH INSTITUTE vom 3. Februar 2015, insb. S. 11 f. sowie NORBERT F. TOFALL: *Russland und die Ukraine. Helfen neue Wirtschaftssanktionen weiter?*, Kommentar zu Wirtschaft und Politik des FLOSSBACH VON STORCH RESEARCH INSTITUTE vom 30. November 2018.



RECHTLICHE HINWEISE

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen und zum Ausdruck gebrachten Meinungen geben die Einschätzungen des Verfassers zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wieder und können sich jederzeit ohne vorherige Ankündigung ändern. Angaben zu in die Zukunft gerichteten Aussagen spiegeln die Ansicht und die Zukunftserwartung des Verfassers wider. Die Meinungen und Erwartungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen Dokumenten der Flossbach von Storch AG dargestellt werden. Die Beiträge werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. (Mit diesem Dokument wird kein Angebot zum Verkauf, Kauf oder zur Zeichnung von Wertpapieren oder sonstigen Titeln unterbreitet). Die enthaltenen Informationen und Einschätzungen stellen keine Anlageberatung oder sonstige Empfehlung dar. Eine Haftung für die Vollständigkeit, Aktualität und Richtigkeit der gemachten Angaben und Einschätzungen ist ausgeschlossen. **Die historische Entwicklung ist kein verlässlicher Indikator für die zukünftige Entwicklung.** Sämtliche Urheberrechte und sonstige Rechte, Titel und Ansprüche (einschließlich Copyrights, Marken, Patente und anderer Rechte an geistigem Eigentum sowie sonstiger Rechte) an, für und aus allen Informationen dieser Veröffentlichung unterliegen uneingeschränkt den jeweils gültigen Bestimmungen und den Besitzrechten der jeweiligen eingetragenen Eigentümer. Sie erlangen keine Rechte an dem Inhalt. Das Copyright für veröffentlichte, von der Flossbach von Storch AG selbst erstellte Inhalte bleibt allein bei der Flossbach von Storch AG. Eine Vervielfältigung oder Verwendung solcher Inhalte, ganz oder in Teilen, ist ohne schriftliche Zustimmung der Flossbach von Storch AG nicht gestattet.

Nachdrucke dieser Veröffentlichung sowie öffentliches Zugänglichmachen – insbesondere durch Aufnahme in fremde Internetauftritte – und Vervielfältigungen auf Datenträger aller Art bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung durch die Flossbach von Storch AG

© 2021 Flossbach von Storch. Alle Rechte vorbehalten.

IMPRESSUM

Herausgeber Flossbach von Storch AG, Research Institute, Ottoplatz 1, 50679 Köln, Telefon +49. 221. 33 88-291, research@fvsag.com; *Vorstand* Dr. Bert Flossbach, Kurt von Storch, Dirk von Velsen; *Umsatzsteuer-ID* DE 200 075 205; *Handelsregister* HRB 30 768 (Amtsgericht Köln); *Zuständige Aufsichtsbehörde* Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Marie-Curie-Straße 24 – 28, 60439 Frankfurt / Graurheindorfer Str. 108, 53117 Bonn, www.bafin.de; *Autor* Norbert F. Tofall; *Redaktionsschluss* 26. März 2021