

## Homo oeconomicus

## Sanktionen helfen den Tätern

Die USA und die EU versuchen regelmäßig, ihnen unliebsame Regierungen mit Wirtschaftsanktionen zur Achtung von Demokratie und Menschenrechten zu zwingen. Das scheitert aus ökonomischen Gründen. Handelsanktionen verknappen im Zielland die Importgüter und treiben einen Keil zwischen Inlands- und Weltmarktpreise, während die Exportpreise sinken. Dadurch schrumpft das Realeinkommen der Bevölkerung. Der Regierung und ihrer Entourage aber nützen die Sanktionen, weil sie ihre Macht gegenüber Oppositionsgruppen und Bürgern dreifach stärken. Erstens werden viele Güter, die die Regierung und ihre Klientel produzieren oder kontrollieren, knapper und wertvoller. Zweitens verschaffen Sanktionen der Zielregierung einen Freipass, selbst die Importe und Exporte zu beschränken und Ausnahmegenehmigungen gezielt an Freunde zu vergeben. Drittens ermöglichen die Preisunterschiede zwischen dem Inland und dem Weltmarkt riesige Schmuggelgewinne.

Die Regierung und ihre Entourage können die illegalen Ein- und Ausfuhren gut kontrollieren, da sie im eigenen Land frei operieren und selbstständige Schmuggler an die USA und EU verpfeifen können. Sie sind also die großen Embargogewinner, während die Bevölkerung und Privatwirtschaft durch Knappheit und Verarmung zunehmend von der Regierung abhängig und zur Kollaboration gezwungen werden. Und auch die Opposition wird vereinnahmt: Die Regierung kann an wichtige Exponenten im Tausch für politisches Stillhalten Schmuggel- und Importrechte vergeben und sie so in ihre Abhängigkeit bringen.

Zahlreiche historische Beispiele belegen die schädliche Wirkung von Embargos. In Kuba war Fidel Castro auch nach über 50 Jahren US-Embargo fest im Sattel, Saddam Hussein und Slobodan Milosevic sowie ihre Entourage bereicherten sich an Uno-Embargos, und in Gaza profitierte die Hamas dank des israelischen Embargos massiv vom Schmuggel und der Verteilung rationierter (Hilfs-)Güter. Wegen dieser Misserfolge werden heute oft gezielte „Smart Sanctions“ eingesetzt. Doch diese leiden an ähnlichen Problemen. So machen Reise- und Finanztransaktionsverbote die sanktionierten „Freunde des Regimes“ nur noch abhängiger von ihrer Regierung.

Was tun? Vorbeugend sollten effektive demokratische Strukturen gefördert werden. Sind die unliebsamen Regierungen aber bereits an der Macht, sollte zum Gegenteil von Embargos gegriffen werden. Anstelle des Handlungsspielraums der Mitglieder unliebsamer Regierungen und ihrer Entourage mit Sanktionen zu verengen, sollte er erweitert werden. Ihnen sollte Asyl angeboten werden, und bei kooperativer Mitwirkung in Wahrheitskommissionen zur Aufdeckung illegaler und unmoralischer Regierungstätigkeit sollte ein kleiner Teil des von ihnen (illegal) angehäuften Reichtums legalisiert werden. Diese Strategie ist verwandt mit der Kronzeugenregelung, wie sie im Kampf gegen Kartelle, Steuerhinterziehung oder die Mafia erfolgreich ist. Sie würde auch gegen unliebsame Regierungen wirksam sein.



**Reiner Eichenberger** ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Uni Freiburg (Schweiz).

GR

D. Heide, M. Koch, D. Riedel Peking, Brüssel, Berlin

**D**er 22. März 2021 markiert einen Einschnitt in den Beziehungen zwischen China und Europa. Die Europäische Union (EU) hat Sanktionen gegen China verhängt, die Entscheidung war erwartet worden und ist vergleichsweise moderat. Dennoch löste die EU eine harte Gegenreaktion in der Volksrepublik aus: Peking sanktionierte zehn Personen und vier Organisationen aus Europa. Darunter sind die China-kritischen EU-Parlamentarier Reinhard Bütikofer (Grüne) und Michael Gahler (CDU), der deutsche Forscher Adrian Zenz, der Berichte zu den Menschenrechtsvergehen der chinesischen Regierung in der Region Xinjiang veröffentlicht hat, sowie der Berliner China-Thinktank Merics.

In einer wütenden Mitteilung des chinesischen Außenministeriums hieß es: „Die chinesische Seite fordert die EU-Seite auf, über sich selbst nachzudenken, der Schwere ihres Fehlers ins Auge zu blicken und ihn zu korrigieren. Andernfalls wird China entschlossen weitere Reaktionen zeigen.“

Die Gegenreaktion der Chinesen für europäische Diplomaten kam überraschend. In Brüssel hatte man mit Protestbekundungen aus Peking gerechnet, nicht aber mit Sanktionen. Dennoch ist unwahrscheinlich, dass sich die Europäer von Chinas Drohgebärden beeindrucken lassen. Bundesaußenminister Heiko Maas nannte die Sanktionen der Chinesen „weder nachvollziehbar noch akzeptabel“. Die EU sanktioniere „Menschen, die gegen Menschenrechte verstoßen haben“. Chinas Reaktion werde nicht dazu führen, „dass wir in Zukunft in irgendeiner Weise zurückhaltender mit dem Sanktionsregime umgehen“. Die am Montag verhängten Sanktionen „bleiben nicht die letzten Fälle“, kündigte Maas an.

Die Strafmaßnahmen der EU richten sich gegen Verantwortliche für die Unterdrückung der muslimischen Minderheit der Uiguren in der Region Xinjiang. Hochrangige Ziele suchten sich die Europäer nicht aus, die Beschlüsse treffen niedere Funktionärsränge, darunter etwa Zhu Hailun, ehemaliger stellvertretender Sekretär des Parteikomitees in Xinjiang, und Wang Mingshan, aktuell Mitglied des Ständigen Ausschusses des Parteikomitees in Xinjiang. Außerdem wurde das Büro für öffentliche Sicherheit als Institution in die EU-Sanktionsliste aufgenommen. Die Betroffenen werden mit Vermögenssperren und Einreiseverboten belegt, Bürger und Unternehmen aus der EU dürfen mit ihnen keine Geschäfte mehr machen.

Es ist das erste Mal seit 1989, als das chinesische Militär die Demokratiebewegung auf dem Platz des Himmlichen Friedens niederschlug und Europa mit einem Waffenembargo reagierte, dass die EU Sanktionen gegen China erlässt. Zwar bleiben die nun verhängten Strafen weit hinter den damaligen Beschlüssen zurück, aber sie zeigen eine neue Entschlossenheit der Europäer, für gemeinsame Werte einzutreten.

Mit den Sanktionen unterstreichen die EU-Staaten ihre Kritik an der chinesischen Politik unter Staats- und Parteichef Xi Jinping, der nicht nur die Minderheit der Uiguren unterdrückt, sondern auch mit großer Härte gegen Oppositionelle in Hongkong vorgeht. Seit Kurzem steht ihnen ein neues Instrument zur Verfügung, den sogenannten Magnitsky Act, um Men-



EU/China

# Peking holt zum Gegenschlag aus

Peking reagiert auf Strafen der EU mit heftigen Sanktionen gegen europäische Politiker und Forscher. Der Streit droht zu eskalieren.



**Reinhard Bütikofer:** Von chinesischen Sanktionen betroffener Grünen-Politiker.

imago/Tim Wagner

schensrechtsverstöße gezielt zu sanktionieren. Von diesem machten sie nun Gebrauch. „Die EU schlägt mit den verabschiedeten Sanktionen einen neuen Ton an“, sagt Janka Oertel, Direktorin des Asienprogramms des European Council on Foreign Relations (ECFR). „Auch wenn die Maßnahmen noch sehr begrenzt sind, ist es doch Ausdruck des Wandels in der Wahrnehmung Chinas in der EU, der sich in den letzten knapp zwei Jahren verstärkt zeigt.“

Chinas wütender Gegenschlag dürfte die Europäer eher in ihrem Kurs bestärken, als sie von ihrer Sanktionspolitik abzubringen. Insofern könnte sich die Reaktion Pekings als Fehlkalikulation erweisen. Mit den Gegensanktionen schade das chinesische Regime sich selbst, sagt der Berliner China-Experte Noah Barkin: „Die EU wird darauf reagieren müssen, und wir können

sehr leicht in eine Sanktionsspirale verfallen.“

Der eskalierende Streit wird sich auch auf die Handelsbeziehungen insgesamt ausweiten. Der Investitionsdeal, den die EU und China zum Jahreswechsel vereinbart haben, steht vor dem Aus. „Es ist sehr schwer vorstellbar, dass das Investitionsabkommen zwischen der EU und China im Europäischen Parlament Zustimmung findet, wenn seine eigenen Mitglieder von China sanktioniert werden“, sagt Barkin.

Das wäre ein schwerer Rückschlag für Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich persönlich für den Abbau von Investitionsbarrieren einsetzt hatte. Die chinesische Führung steht allerdings vor noch größeren Problemen: Die Gefahr wächst, dass sich die Europäer noch stärker auf die USA zubewegen. Unter US-Präsident Joe Biden streben die Amerikaner eine Allianz der Demokratien an, die das Machtstreben Pekings einhegen soll.

US-Außenminister Antony Blinken wird am Dienstag in Brüssel erwartet. Er kommt mit einem klaren Ziel: Auf einem Nato-Treffen will er darauf dringen, dass das westliche Verteidigungsbündnis China stärker in den Blick nimmt. Aus Sicht der USA ist klar, dass von China die größte Gefahr für die Sicherheit des Westens ausgeht.

In Berlin wird die US-Initiative zurückhaltend bewertet. Die Bundesregierung hält wenig davon, die Nato



**Europäische und chinesische Flaggen:** Aus Sicht der USA ist klar, dass von China die größte Gefahr für die Sicherheit des Westens ausgeht.

zur „Anti-China-Allianz“ umzufunktionieren. Vor allem Merkel beharrt darauf, dass Europa sich eine eigenständige China-Politik bewahrt, die nicht nur Werten Rechnung trägt, sondern auch die Interessen der deutschen Wirtschaft in China berücksichtigt. Kein Land in der EU ist eine so tiefe ökonomische Verflechtung mit der Volksrepublik eingegangen wie Deutschland. Das gilt vor allem für strategisch wichtige Branchen wie die Autoindustrie.

Doch auch in Berlin verändert sich angesichts des aggressiven, nationalistischen Stils von Xi und seiner Führungsclique die Wahrnehmung Chinas zunehmend. „Wir beobachten, dass

”

Es ist sehr schwer vorstellbar, dass das Investitionsabkommen zwischen der EU und China im Europäischen Parlament Zustimmung findet, wenn seine Mitglieder von China sanktioniert werden.

Noah Barkin  
China-Experte

China einen Hegemonieanspruch erhebt und bis 2049 eine sinozentrische Weltordnung errichten will“, warnt Unions-Verteidigungsexperte Johannes Wadephul. Dem könne ein Land wie Deutschland nicht allein, sondern nur mit Partnern entgegentreten.

Zu Jahresbeginn hat erstmals das Bundesverteidigungsministerium „Chinas militärische Kapazität und Bedrohungspotenziale“ analysiert und „China als aufstrebende Großmacht mit weltweiten Ambitionen“ beschrieben. Heute schon verfüge das Land über mehr Soldaten, Kampfpanzer, Kriegsschiffe und Jagdflugzeuge als Russland, das lediglich im Bereich der

Atomwaffen China noch deutlich überflügelt. Peking baue „zielgerichtet“ seine Marine für den weltweiten maritimen Einsatz auf, um die Seewege zu kontrollieren.

Vor diesem Hintergrund hält es David McAllister, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des EU-Parlaments, für unausweichlich, dass China stärker in den Fokus der Nato rückt: Die Volksrepublik „hat bereits heute die zweitgrößten Verteidigungsausgaben weltweit. Die militärischen Ambitionen Chinas müssen zwingend in Überlegungen über die globale Sicherheitsarchitektur einbezogen werden“, sagt McAllister. Das gelte auch für die Nato: Das Verteidigungsbündnis müsse auf „durch Peking verursachte geopolitische Machtverschiebungen“ reagieren.

Für das chinesische Regime ist die Bündnisorientierung der neuen US-Regierung eine besondere Herausforderung. Die Politik Pekings war bisher darauf ausgerichtet, den Westen zu spalten – und so die Entstehung einer gemeinsamen Front der demokratischen Staaten zu verhindern.

Ex-Präsident Donald Trump machte das den Chinesen mit seinen Attacken gegen die Europäer leicht. Biden agiert geschickter. Die ersten diplomatischen Initiativen der USA sind voll auf China ausgerichtet. So stärkte Biden die sogenannte Quad-Allianz mit Japan, Australien und Indien, um ein Gegengewicht zu Peking im asiatischen Raum zu stärken.

Erst vor ein paar Tagen waren die USA und China bei einem Treffen in Alaska aneinandergeraten. Blinken kritisierte die chinesischen Gäste vor laufenden Kameras.

Am Montag nutzten die Amerikaner die Gelegenheit, den Europäern zur Seite zu springen. Das US-Finanzministerium verhängte ebenfalls Sanktionen gegen Funktionäre der KP. „Die chinesischen Behörden werden weiterhin mit Konsequenzen rechnen müssen, solange Gräueltaten in Xinjiang stattfinden“, sagte die Direktorin des US-Sanktionsbüros Office of Foreign Assets Control, Andrea Gacki.

► Kommentar Seite 16

## Finanzsystem

# Russland und China wollen sich abkoppeln

Aus Sorge über härtere Sanktionen planen Moskau und Peking, sich vom globalen Finanzsystem unabhängig zu machen.

**W**ährend China und Russland immer heftiger unter westlichen Sanktionsdruck geraten, bereiten die Regierungen die Abkopplung vom westlich dominierten globalen Zahlungsverkehr vor. Das kündigte der russische Außenminister Sergej Lawrow am Montag bei einem Staatsbesuch an. Russland und China könnten das Sanktionsrisiko dadurch verringern, dass sie die finanzielle Unabhängigkeit stärken, insbesondere indem sie sich vom Einsatz westlicher Zahlungssysteme abwenden, sagte Lawrow im chinesischen Guilin.

Dort traf er kurzfristig seinen chinesischen Amtskollegen Wang Yi nach dessen erstem Treffen mit dem neuen US-Außenminister Antony Blinken am Wochenende. Beide Länder wollten ihre „technologische Unabhängigkeit stärken, auf Abrechnungen in nationale Währungen und in Weltwährungen umsteigen, die alternativ zum Dollar sind“, sagte Lawrow. Die Systeme, die vom Westen kontrolliert werden, sollten nicht mehr eingesetzt werden.

Lawrow behauptete, die USA „sehen ihre Aufgabe darin, die Möglichkeiten der technologischen Entwicklung sowohl der Russischen Föderation als auch der Volksrepublik China einzuschränken“. Der Sprecher

von Russlands Präsident Wladimir Putin, Dmitri Peskow, unterstrich zuvor, der Kreml sei „in Alarmbereitschaft“. Es sei nicht mehr auszuschließen, dass Russland im Zuge neuer US-Sanktionen vom in Brüssel ansässigen weltweiten Zahlungsverkehrsdienstleister Swift ausgeschlossen werde. „Wir können keine der potenziellen Bedrohungen ausschließen. Wir sehen, dass die Sanktionsbestrebungen unserer Gegner, insbesondere der USA, weiter zunehmen“, sagte Peskow. Washington sei unberechenbar.

Der stellvertretende Vorsitzende des Moskauer Sicherheitsrats, Dmitri Medwedew, erklärte, Russland habe bereits einen Aktionsplan für den Fall eines Abschaltens von Swift für russische Finanzinstitute ausgearbeitet. Laut Analysten kann Russland die Abkopplung von Dollar und Swift nicht allein schaffen. Der Kreml sei auf China zwingend angewiesen. Für die Energiefragen gelte das seit der erklärten Hinwendung gen Osten schon länger.

Das Abschalten von Swift für Banken eines anderen Landes nannte der Chef der russischen Staatsbank VTB, Andrej Kostin, vor einiger Zeit in einem Interview mit dem Handelsblatt die „finanzielle Atombombe“. Der inzwischen abgelöste US-Präsident Donald Trump hatte sie bereits gegen den Iran gezündet: Nach Trumps einseitigem Ausstieg aus dem internationalen Atomabkommen mit Teheran 2018 zwang er Swift, iranische Banken vom Zahlungssystem auszuschließen. Seither sind Zahlungsabwicklungen mit dem Iran kaum noch möglich.

### Eigene Kreditkartenfirmen

Russland und China haben bereits eigene Kreditkartenfirmen gegründet, um von US-Marktführern wie Visa und Mastercard unabhängig zu sein. Vor einer Entkopplung von Swift hat Russland seit 2014 Angst, als nach der russischen Annexion der ukrainischen Schwarzmeer-Halbinsel Krim westliche Sanktionen gegen Moskau verhängt und später verschärft wurden.

China und Russland seien bereits jetzt „sehr enge Partner“, und die Entwicklung der russisch-chinesischen Beziehungen sei nicht gegen ein bestimmtes Land gerichtet, betonte eine Sprecherin des chinesischen Außenministeriums am Montag. Die Beziehungen seien offen und ehrlich, im Gegensatz zu Beziehungen zu einzelnen Ländern, „die sich zusammentun und eigene Hintergedanken oder versteckte Agenden oder sogar Verschwörungen“ verfolgen.

Der Kreml nennt die Beziehungen zu China und die gemeinsame militärische Kooperation im Rahmen des „Shanghai-Abkommens“ sogar „strategisch“. Chinesische Staatsmedien machten im Vorfeld des Lawrow-Besuchs Stimmung: „Die USA haben sich in letzter Zeit arrogant und anmaßend verhalten, indem sie öffentlich gleichzeitig Druck auf China und Russland ausübten“, hieß es in der nationalistischen Staatszeitung „Global Times“.

Matthias Brüggmann, Dana Heide

”

Russland ist in Alarmbereitschaft wegen der Politik der USA.

Dmitri Peskow  
Sprecher von Russlands  
Präsident Wladimir Putin



Außenminister Lawrow, Yi: Finanzielle Unabhängigkeit stärken.

image images/ITAR-TASS