

Martin Klein, Maximilien Goux

China als Sanktionsmacht: eine Abwägung

Die Suche nach einer neuen Chinastrategie wird durch die Angst vor wirtschaftlicher Abhängigkeit von China vorangetrieben. Befürchtet werden Repressalien in Form von Wirtschaftssanktionen, Boykott, Entzug von Marktzugang usw. Wie realistisch sind solche Befürchtungen? In offiziellen Verlautbarungen lehnt China den Einsatz von Sanktionen ab und historische Daten zeigen, dass es im Vergleich insbesondere zu den USA sehr selten Sanktionen eingesetzt hat. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings, dass China seine wachsende Wirtschaftsmacht doch als außenpolitisches Druckmittel einsetzt, wenn auch nicht in Form von offiziell erklärten Sanktionen. Vor dem Hintergrund empirischer Studien zur Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen diskutieren wir die Erfolgsaussichten dieser Politik. Außenhandelsdaten zeigen, dass vor allem die Verwundbarkeit westeuropäischer Länder in den vergangenen ein bis zwei Jahrzehnten zugenommen hat. Aus politischer Perspektive hat die Suche nach einer neuen Chinastrategie verschiedene Ursachen:

- *Geopolitik*: Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine sind die Länder der EU mehr denn je auf die militärische und politische Unterstützung der USA angewiesen. Die USA sehen allerdings nicht Russland, sondern China als Konkurrenten im Ringen um die weltweite Vormachtstellung. Bei einer Verschärfung dieser geopolitischen Konfrontation wird die EU nicht unparteiisch bleiben (können) (Binnendijk und Hamilton, 2023).
- *Politische Ethik*: Das autoritäre politische System Chinas, die Politik gegenüber Hongkong und Taiwan, und vor allem die Unterdrückung der Uiguren in der Provinz Xinjiang mobilisieren in Europa zunehmend politische Widerstände.
- *Wirtschaftliche Abhängigkeit*: Die Länder der EU sind bestrebt, sich politische Freiheitsgrade zu bewahren, die mit zunehmender wirtschaftlicher Abhängigkeit von China verloren gehen könnten. Hierbei spielt die Angst vor chinesischen Repressalien in Form von Wirtschaftssanktionen, Boykott, Entzug von Marktzugang usw. die zentrale Rolle.

Die ersten beiden Punkte werden durch politische Rahmenbedingungen bestimmt, deren Entwicklung über die kommenden Jahre schwer zu prognostizieren ist. Der dritte Punkt hingegen betrifft im engeren Sinne die Wirtschaftsbeziehungen mit China und damit den Bereich, in den alle Konflikte einmünden werden. Auch geopolitisch oder

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

ethisch motivierte Sanktionen werden am Ende die Wirtschaft betreffen bzw. wirtschaftliche Auswirkungen haben. Deswegen konzentrieren wir uns hier auf die Erfahrungen, die mit Wirtschaftssanktionen aus China gegenüber verschiedenen Ländern gemacht wurden.

Chinesische Wirtschaftssanktionen

Die Global Sanctions Database (www.globalsanctionsdatabase.com) erfasst mehr als 1.000 öffentlich dokumentierte Sanktionsfälle von 1950 bis 2019. Abbildung 1 zeigt die aktiven Sanktionen verschiedener Urheber. Die USA alleine verhängten im Beobachtungszeitraum weit über 100 Sanktionen, während China insgesamt nur neun Sanktionsfälle verzeichnet. Beschränken wir diese auf europäische Länder, so verbleiben nur zwei Fälle. Dies sind die 1992 verhängte Sanktion gegen Frankreich wegen des Verkaufs französischer Kampfflugzeuge an Taiwan und die 2010 verhängte Sanktion gegen Norwegen nach der Verleihung des Friedensnobelpreises an den Menschenrechtler Liu Xiaobo.

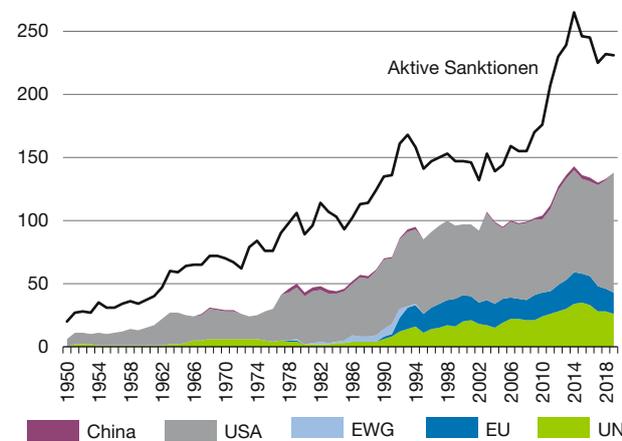
Handelsboykott gegen Australien

GSDB erfasst Sanktionen bis 2019. Doch dies ist nicht der einzige Grund, weshalb Sanktionen fehlen. Im Falle Chinas liegt dies auch am politischen System, in dem die Regierung erheblich mehr Freiheitsgrade für Eingriffe in den Wirtschaftsprozess hat als in einer parlamentarischen Demokratie, in der über solche Eingriffe politische Rechenschaft abgelegt werden muss. Während Sanktionen im demokratischen System im Normalfall rechtlich kodifiziert werden müssen (z. B. als Sanktionsgesetz), kann die chinesische Regierung Verhaltensänderungen, die den Außenhandel betreffen, durch behördeninterne Anweisungen vornehmen. Und da die Regierung gleichzeitig den Informationsfluss kontrolliert, bleiben die Maßnahmen weitgehend intransparent. Die chinesischen Wirtschaftssanktionen gegen Australien bieten dafür ein gutes Beispiel.

Prof. Dr. Martin Klein ist Visiting Professor an der Universität Cattolica, Milano in Italien.

Maximilien Goux ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Abbildung 1
Urheber von Sanktionen



Quelle: Global Sanctions Database und eigene Berechnungen.

2020 begann China mit der Umsetzung einer Reihe von Maßnahmen zur Beschränkung der Einfuhr bestimmter australischer Produkte, darunter unter anderem Gerste, Wein, Rindfleisch und Kohle. Diese Maßnahmen wurden weithin als eine Form des Boykotts interpretiert, obwohl offizielle chinesische Stellen die Verwendung des Begriffs „Boykott“ bestritten. Für China ausschlaggebend waren wohl die Forderung der australischen Regierung nach einer unabhängigen Untersuchung der Ursprünge der COVID-19-Pandemie und das Verbot für chinesische Technologieunternehmen wie Huawei, sich am 5G-Netz des Landes zu beteiligen. Neben diesen politischen Themen spielen auch wirtschaftliche Faktoren eine Rolle. China ist Australiens größter Handelspartner und die australischen Exporte nach China sind in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Da China jedoch in Bereichen wie der Gersten- und Rindfleischproduktion autarker geworden ist, ist es weniger abhängig von Importen aus Australien geworden. Dadurch ist eine Situation entstanden, in der australische Exporteure stark vom chinesischen Markt abhängig sind, während China über andere Bezugsquellen verfügt. Zusammengefasst haben diese Faktoren zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen China und Australien beigetragen und die von China ergriffenen Maßnahmen zur Beschränkung australischer Importe sind eine Manifestation dieses größeren Trends. Die australische Regierung befindet sich aktuell in ergebnisoffenen Verhandlungen mit China, um die Rücknahme dieser Sanktionen zu erreichen.

Maßnahmen in Osteuropa und im Baltikum

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine bedeutete sowohl für die europäische Sicherheitsarchitektur als auch für die chinesisch-osteuropäischen Beziehungen eine Zäsur. China war nach dem Ende der Sowjetunion bestrebt, enge Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern aufzubauen, insbesondere

durch das 17+1-Forum. Dieses Forum hat jedoch bei den osteuropäischen EU-Ländern Enttäuschung ausgelöst, da ihre wirtschaftlichen Erwartungen nicht erfüllt wurden und Chinas pro-russische Haltung die Beziehungen belastet hat. Litauen hat als erstes Land Konsequenzen gezogen und das 17+1-Forum verlassen, chinesische Investitionen in kritischer Infrastruktur ausgeschlossen und seine Beziehungen zum chinesischen Rivalen Taiwan vertieft. China hat daraufhin versucht, Litauen aus dem internationalen Handel zu drängen, indem es das Land aus dem chinesischen Zollsystem gestrichen und Druck auf internationale Unternehmen ausgeübt hat, litauische Produkte aus den Lieferketten zu entfernen.

Nachdem China im Zuge der Ukraine-Krise seine Russlandpolitik nicht korrigierte, folgten die beiden anderen baltischen Staaten Estland und Lettland dem litauischen Beispiel. Allerdings vermieden sie eine offene Konfrontation mit China, z. B. durch eine Annäherung an Taiwan. Insgesamt zeigt sich, dass China aufgrund seiner Haltung zum Ukraine-Krieg weiteres Ansehen in der Region verloren hat. Litauen, Estland und Lettland sind die ersten Länder, die aus dem 17+1-Forum ausgetreten sind, und andere Länder wie Tschechien könnten folgen. Dass der neue tschechische Präsident Petr Pavel die Konfrontation mit China nicht scheut, zeigt das medial kommunizierte Telefonat zwischen Pavel und der taiwanesischen Präsidentin Tsai, woraufhin Peking auffallend entrüstet reagiert hat. Für Tschechien ist China, wie für die meisten osteuropäischen EU-Länder, kein wichtiges Exportland. Daher hätten direkte chinesische Wirtschaftssanktionen eine geringe Wirkung. Anhand des Beispiels Litauens wird deutlich, dass China einen effektiveren (indirekten) Weg der Sanktionierung verfolgt, wenn diese Länder chinesische rote Linien übertreten, als es konventionelle Sanktionen ermöglichen.

Erfolgsfaktoren für Sanktionen

Sanktionen setzen ein wirtschaftliches Machtgefälle voraus. Bei den in GSDB verzeichneten Sanktionen zeigt sich dies darin, dass sanktionierende Länder im Mittel ein deutlich höheres Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben als sanktionierte Länder. In der Regel gilt also: Sanktionen werden von reichen Ländern gegen ärmere verhängt. Dennoch ist nur etwa ein Drittel aller Sanktionen erfolgreich. Verschiedene Faktoren beeinflussen den Erfolg. Im Rahmen einer vergleichenden Risikoanalyse konnten wir ermitteln, dass die Aussichten auf Erfolg bei verschiedenen Sanktionszielen unterschiedlich sind (vgl. dazu Goux und Klein, 2023). Die Förderung demokratischer Standards und die Beendigung von Kriegen sind erfolversprechender als Maßnahmen zur Destabilisierung eines Regimes, zur Beilegung territorialer Konflikte oder zur Bekämpfung von Terrorismus. Das Ziel einer Sanktion hat also Einfluss auf ihr Ergebnis und ihre Erfolgchancen. Unsere Analyse zeigt, dass nicht jedes Ziel gleichermaßen erfolversprechend durch eine Sanktion erreicht werden kann.

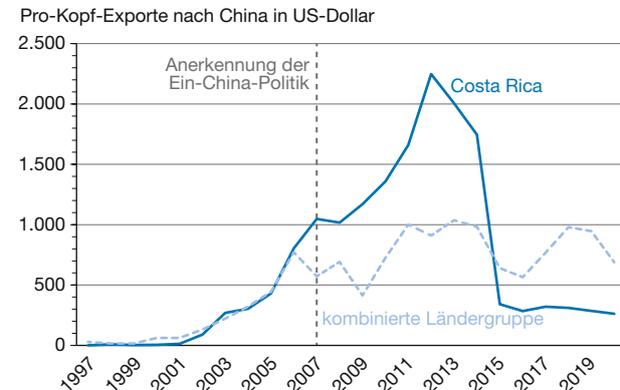
Dieses allgemeine Ergebnis lässt sich wahrscheinlich auch auf China übertragen. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass unsere Ergebnisse nur auf Fälle beschränkt sind, die in der GSDB erfasst wurden, und diese werden von Ländern oder Organisationen dominiert, die häufig Sanktionen verhängen (USA, EU, UN). Chinas Strafaktionen, wie z. B. das Vorgehen gegen Litauen, werden bisher nicht in der GSDB erfasst. Um China besser einordnen zu können, muss man nach anderen Fallbeispielen Ausschau halten. Beispiele finden sich unter anderem in Zentralamerika.

Selbst Jahre nach der Wende zur Ein-China-Politik in den USA (1972) waren die Länder in Zentralamerika loyal zu Taiwan, doch ihre diplomatische Haltung hat sich inzwischen geändert, wohl weil das wirtschaftliche Potenzial des chinesischen Marktes doch zu groß war. Die Öffnung gegenüber China versprach Zugang zu neuen Exportmöglichkeiten und chinesische Investitionen. In den vergangenen 20 Jahren haben vier zentralamerikanische Länder ihre diplomatischen Beziehungen von Taiwan zu China gewechselt: Costa Rica 2007, Panama 2017, El Salvador 2018 und zuletzt Nicaragua 2021. Aufgrund seines 2010 geschlossenen Freihandelsabkommens mit China wurde Costa Rica zum Fürsprecher Chinas in der Region. China sanktioniert zwar nicht aktiv die anderen Länder, jedoch erhöht die bevorzugte Behandlung Costa Ricas den Druck auf die politischen Akteure dort, sich ebenfalls anzupassen, um nicht wirtschaftlich ins Hintertreffen zu geraten. Der Aufschwung der chinesisch-costaricanischen Wirtschaftsbeziehungen diente anderen Ländern als Modell für ihre eigene potenzielle Entwicklung.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Exporte Costa Ricas nach China. Im Jahr nach dem diplomatischen Wechsel stiegen die Pro-Kopf-Exporte nach China an, auch im Vergleich zu einer Länderkontrollgruppe. Bis 2014 blieben die Pro-Kopf-Exporte Costa Ricas nach China deutlich über dem Niveau in der Kontrollgruppe, fielen jedoch danach stark ab. Dieser Rückgang war auf die Schließung einer Intel-Fabrik zurückzuführen, die einen Großteil der chinesischen Importe aus Costa Rica ausmachte. Die Fabrikschließung offenbart die unzureichende Diversifikation der Exporte nach China.

Nach Costa Rica haben drei weitere mittelamerikanische Länder ihre diplomatischen Beziehungen zu Taiwan zugunsten Chinas beendet. Die verbliebenen diplomatischen Verbündeten Taiwans laufen Gefahr, von den chinesischen Wertschöpfungsketten ausgeschlossen zu werden. Zwar sind keine chinesischen Sanktionen gegen diese Länder zu beobachten, doch man kann davon ausgehen, dass sie zunehmendem Druck ausgesetzt sind. Allerdings zeigt das Beispiel Costa Ricas, dass China letzten Endes seine eigenen Interessen vertritt und keine besonderen Anstrengungen unternimmt, Handelspartner wirtschaftlich zu entwickeln und eine Einbindung in Wertschöpfungsketten zu fördern.

Abbildung 2
Pro-Kopf-Exporte nach China: Costa Rica im Vergleich zu einer kombinierten Ländergruppe



Um die Auswirkungen des diplomatischen Wechsels auf die Exporte zu bestimmen, nutzen wir die synthetische Kontrollmethode nach Abadie und Gardeazabal (2003). Eine einfache Betrachtung der Exporte würde nicht genügen, da eine Vergleichsgruppe nötig ist, um etwaige globale Tendenzen zu berücksichtigen.

Quelle: UN Comtrade Datenbank und eigene Berechnungen.

Asymmetrien: Chinas Größe, Deutschlands Schwäche

Die Situation in der EU unterscheidet sich grundlegend von der in Zentralamerika. Doch auch hier entstehen asymmetrische Abhängigkeiten. Deutschland profitiert stark vom chinesischen Markt, doch es ist dabei keineswegs allein. Laut Eurostat war Deutschland 2021 das EU-Land mit dem höchsten Anteil an Exporten nach China (16,5%) und dem höchsten Exportwert (über 100 Mrd. Euro), gefolgt von Frankreich und den Niederlanden. Die drei größten Importeure von Waren aus China 2021 waren die Niederlande und Deutschland mit Importen von grob 100 Mrd. Euro, gefolgt von Frankreich mit etwa 40 Mrd. Euro. Bei kleineren Ländern ist die relative Abhängigkeit von chinesischen Importen teilweise noch höher.

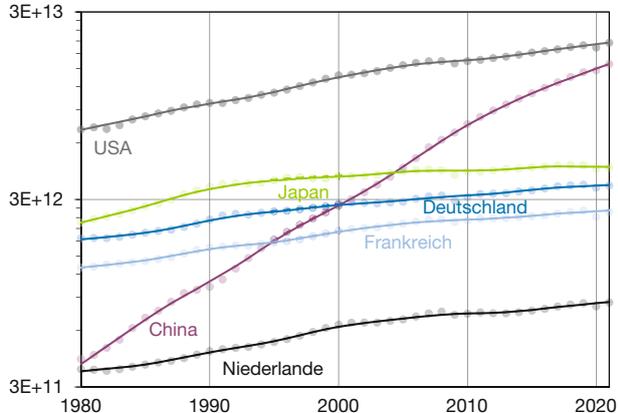
China ist in die Rolle des größten Handelspartners durch einen jahrzehntelangen wirtschaftlichen Aufholprozess hineingewachsen. Bis zur Mitte der „Nullerjahre“ gingen wirtschaftliches Wachstum (vgl. Abbildung 3) und zunehmende internationale Vernetzung (gemessen am Außenhandel, der Summe von Ex- und Importen, vgl. Abbildung 4) Hand in Hand. Seither sinkt die Bedeutung des Außenhandels für das Wirtschaftswachstum in China. Die Zeiten des „export-led growth“ sind vorbei, das chinesische Wachstum wird inzwischen stärker durch die inländische Wirtschaft vorangetrieben.

In Abbildung 4 wird auch sichtbar, dass sich Deutschland ab dem neuen Millennium auf einem Sonderweg befindet. Unter den großen Ländern der EU hat es den größten Außenhandelsanteil (entgegen der empirischen Regel, dass größere Länder kleinere Außenhandelsanteile haben). Zwischen Deutschland und Frankreich hat sich eine Lücke

Abbildung 3

Reales Bruttoinlandsprodukt

BIP in US-Dollar (konstante Preise von 2015)



Die Punkte in beiden Abbildungen geben jährliche Werte wieder. Die Linien ergeben sich aus der Glättung der jährlichen Werte mit dem LOESS-Verfahren.

Quelle: Weltbank, World Development Indicators.

aufgetan, die darauf zurückzuführen ist, dass Deutschland deutlich stärker von der zunehmenden Handelsintegration mit Osteuropa und mit China profitiert hat. Doch dadurch ist eine stark asymmetrische Abhängigkeit entstanden. Für die deutsche Wirtschaft besitzt China überragende Bedeutung, während für China die Bedeutung des Außenhandels (wie gezeigt) tendenziell abnimmt. Ergänzt man diese makroökonomische Betrachtung durch die Betrachtung einzelner Industriezweige und Unternehmen (Buchenau, 2023), so wird die asymmetrische Abhängigkeit noch deutlicher.

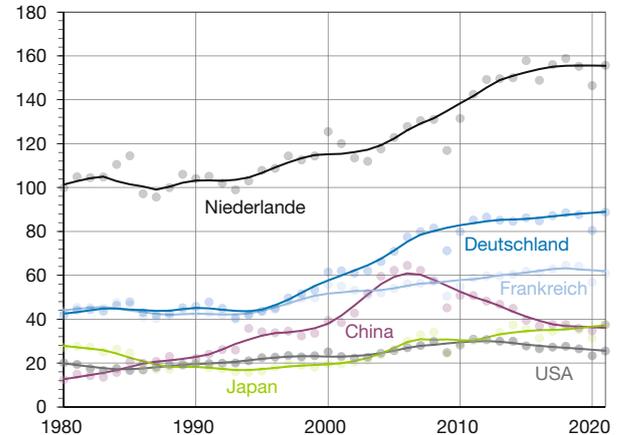
Fazit

Zwischen China und der EU besteht schon heute eine starke Asymmetrie, was die Verwundbarkeit im Außenhandel betrifft. China ist als Handelspartner für viele Länder in der EU von überragender Bedeutung, während für China selbst der Außenhandel abnehmende Bedeutung hat. Und westliche Handelsmaßnahmen wie z. B. das Mikrochip-Embargo der USA werden China noch stärker in ein binnenorientiertes Wachstum drängen. Für die Zukunft steht zu erwarten, dass sich das chinesische Wirtschaftswachstum fortsetzen wird, wenn auch in geringerem Tempo. Die vorhandenen Asymmetrien und einseitigen Abhängigkeiten werden dadurch weiter zunehmen. Man kann davon ausgehen, dass China in Zukunft

Abbildung 4

Wirtschaftliche Offenheit (Außenhandel)

Außenhandel in % des BIP



Quelle: Weltbank, World Development Indicators; eigene Berechnungen.

häufiger zu Instrumenten wie Wirtschaftssanktionen, Boykott usw. greifen wird. Gemäß der Faustregel, dass Sanktionen von reichen Ländern gegen ärmere verhängt werden, ist dies keineswegs ein chinesischer Sonderweg, sondern eher die neue Normalität. Von daher sieht es so aus, als sei eine weitere Eskalation der Konflikte vorgezeichnet. Doch dies ist keine unentrinnbare historische Notwendigkeit. Die EU und die Bundesregierung wären gut beraten, in der neuen Chinastrategie nicht auf zusätzliche Konfrontation, sondern besser auf Entspannung und Interessenausgleich zu setzen.

Literatur

- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2003), The economic costs of conflict: A case study of the Basque country, *American Economic Review*, 93(1), 113-132.
- Binnendijk, H. und D. A. Hamilton (2023), Implementing NATO's Strategic Concept on China, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/implementing-natos-strategic-concept-on-china/> (6. März 2023).
- Buchenau, M.-W. (2023), Deutsche Automobilzulieferer stecken in der China-Falle, *Handelsblatt*, 3. März 2023, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-deutsche-automobilzulieferer-stecken-in-der-china-falle/28962932.html> (6. März 2023).
- Goux, M. und M. Klein (2023), A survival analysis of trade sanctions. A look at sanctions over the past 70 years, Discussion Paper, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, <https://github.com/MaxGoux/A-survival-analysis-of-trade-sanctions.-A-look-at-sanctions-over-the-past-70-years> (13. März 2023).

Title: China as a Sanctioning Power: a Trade-Off

Abstract: *The EU's search for a new China strategy is driven by the fear of economic dependence on China. There are also concerns about reprisals, particularly in the form of economic sanctions. In official statements, China rejects the use of sanctions and historical data show that it has used sanctions very rarely compared to the USA. On closer inspection, however, it becomes apparent that China does leverage its growing economic power to put pressure on other countries, albeit not in the form of officially declared sanctions. Against the background of empirical studies on the effectiveness of economic sanctions, we discuss the prospects of success of this policy. We show that the vulnerability of Western European countries has increased during the past few decades.*