

## Vom Sanktionsparadox zur Sanktionsfalle.

Die Europäische Union und Simbabwe

*Die Internationalen Beziehungen (IB) erklären Sanktionsentscheidungen wie die Maßnahmen der Europäischen Union (EU) gegen Simbabwe entweder primär anhand ihrer Ziele – v. a. das Verhalten des sanktionierten Akteurs zu verändern – oder anhand des politischen Entscheidungsprozesses. Unser Artikel verbindet diese beiden Perspektiven, indem er das zweidimensionale Konzept der Reputation als Ziel einführt und zeigt, wie sanktionierende Akteure im politischen Verhandlungsprozess in die sogenannte Sanktionsfalle tappen. Erstens vertreten die Akteure außenpolitisch eine bestimmte Rolle wie z. B. als Verfechter von Menschenrechten. Zweitens müssen sie im Prozess von Krisenverhandlungen ihre Entschlossenheit vermitteln. Dadurch laufen sie Gefahr, Sanktionen verhängen zu müssen, um einen zweifachen Reputationsverlust zu vermeiden. In der empirischen Untersuchung können wir, entgegen dem dominanten Tenor in der Literatur, zeigen, wie in den Krisenverhandlungen der EU mit Simbabwe zunehmend Reputationsüberlegungen in den Vordergrund gerieten. Auf diese Weise integriert der Artikel nicht nur weitere Zielsetzungen von Sanktionen, sondern stellt eine systematische Verbindung zur politischen Dynamik von Krisenverhandlungen her.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Europäische Union (EU) beschloss am 18. Februar 2002 Sanktionen gegen Simbabwe. Zum einen verhängte der Rat durch einen Gemeinsamen Standpunkt restriktive Maßnahmen. Neben einem Waffenembargo veranlasste die EU Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten von Robert Mugabe und 19 weiteren politischen Entscheidungsträgern (Rat der EU 2002c: 2-4). Zum anderen entschied der Rat die Konsultationen im Rahmen von Artikel 96 des Cotonou-Abkommens einzustellen und damit verbundene geeignete Maßnahmen zu verhängen. Diese bestanden in der teilweisen Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit mit der Regierung Simbawbes (Rat der EU 2002b: 2). Nach eigenen Angaben zielten die Sanktionen auf eine Veränderung der Regierungspolitik wie beispielsweise eine verbesserte Menschenrechtssituation sowie eine Stärkung der Presse- und Meinungsfreiheit und des Rechtsstaates (Giumelli/Krulis 2012: 173-174; Eriksson 2011: 198; Grebe 2010: 12; Portela 2010). In diesem Sinne blieben die Sanktionen eher wirkungslos. Vielmehr gelang es dem Mugabe-Regime,

1 Dieser Artikel hat sehr von den konstruktiven Kommentaren der drei zib-GutachterInnen profitiert. Zudem möchten wir uns herzlich für die Unterstützung der Münchener IB-Gemeinde, v. a. Nina Guérin, Berthold Rittberger, Helena Schwarzenbeck und Bernhard Zangl bedanken.

die Legitimität der Sanktionen in Zweifel zu ziehen und ihnen die Schuld am wirtschaftlichen Verfall Simbabwe zuzuschreiben (International Crisis Group 2012; Grauvogel/von Soest 2015).<sup>2</sup> Betrachtet man darüber hinaus die Vorgeschichte der EU-Sanktionsentscheidung, so wird deutlich, dass die EU nicht einmal eine Verhaltensänderung des Mugabe-Regimes *erwartete*. Ein Blick auf den Beschluss zur Eröffnung der Konsultationen im Rahmen des Cotonou-Abkommens legt nahe, dass die EU keine großen Hoffnungen hegte: »Angesichts der Haltung der Regierungspartei ist es kaum realistisch, eine baldige Änderung des derzeitigen Kurses zu erwarten« (Kommission der EU 2001: 3). Aus dieser paradox anmutenden Situation, dass die EU Sanktionen beschloss, aber nicht mit einer Verhaltensänderung des sanktionierten Regimes rechnete, ergibt sich die Leitfrage des Artikels: Wie kann man diese EU-Sanktionsentscheidung gegenüber Simbabwe erklären?

Grundsätzlich gibt es in der Literatur zwei unterschiedliche Herangehensweisen, solche Sanktionsentscheidungen von Internationalen Organisationen (IOs) wie der EU zu untersuchen. Der in der Debatte dominante Ansatz versteht Sanktionen in erster Linie als Politikinstrument, das bestimmte Ziele erreichen soll (Barber 1979; Lindsay 1986; Giumelli 2011). Insbesondere ist eine angestrebte Verhaltensänderung des sanktionierten Akteurs verantwortlich für die Verhängung von Zwangsmaßnahmen. In diesem Sinne erklären die Ziele die Sanktionsentscheidung; und die über ein Jahrzehnt andauernde Sanktionsepisode zwischen der EU und Simbabwe erscheint als ein typisches »Sanktionsparadox« (Drezner 1999; s. a. Baldwin 1999/2000: 80). Dieser häufig zitierte Zusammenhang besagt, dass sich Sanktionen bei politischen EntscheidungsträgerInnen großer Beliebtheit erfreuen und zunehmend verhängt werden, obwohl sie weitgehend wirkungslos seien. Der sanktionierte Staat verändere in der Regel nicht sein Verhalten in dem Sinne, wie es von den sanktionierenden Akteuren intendiert war. Beispielsweise hat sich weder die Menschenrechtssituation in Simbabwe verbessert, noch ist dort heutzutage der Schutz von rechtsstaatlichen Prinzipien gegeben.

Ein zweiter Ansatz erklärt die Verhängung von Sanktionen weniger durch deren Zielsetzung, sondern fokussiert sehr viel stärker auf den politischen Prozess, wie es zur Sanktionsentscheidung kommt (Gehring/Dörfler 2013). Ähnlich wie bei der einflussreichen Forschung zu Zwei-Ebenen-Spielen lassen sich zwei unterschiedliche Perspektiven unterscheiden (Putnam 1988). Entweder stehen innenpolitische Interessen im Vordergrund, die von Sanktionen positiv oder negativ betroffen sind und deshalb die Sanktionsentscheidung beeinflussen (Kaempfer/Lowenberg 1988; Whang 2011); oder die zwischenstaatliche Verhandlungsebene wird in den Fokus genommen, wobei zumeist staatliche Präferenzen mit relativen Machtunterschieden kombiniert werden, um die Sanktionsentscheidung zu erklären (Laakso et al. 2007a). Aus dieser Perspektive ist zu erwarten, dass politische oder wirtschaftliche Interessengruppen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten erfolgreich beeinfluss-

2 Trotzdem lockerte die EU schrittweise die Zwangsmaßnahmen gegen Simbabwe und setzte sie nach einem klaren Wahlsieg Mugabes und seiner Partei, der *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front* (ZANU-PF) 2013 sogar weitgehend aus (International Crisis Group 2013; Human Rights Watch 2013).

ten oder dass die mächtigen EU-Staaten nicht nur eine Präferenz für Sanktionen, sondern auch die politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Mitgliedern hatten.

Aufgrund der Tatsache, dass wir empirisch nachzeichnen können, wie beide Perspektiven die Sanktionsentscheidung der EU gegenüber Simbabwe nur eingeschränkt erklären können, schlagen wir einen Ansatz vor, der eine theoretische Brücke zwischen beiden Herangehensweisen darstellt und gleichzeitig ein konkurrierendes Argument in die Debatte einführt. Der Ausgangspunkt ist wiederum eine Zielsetzung: Reputation. Jedoch schlagen wir im Folgenden vor, dass diese Perspektive darüber hinaus die Dynamik des politischen Prozesses fassen kann, ob und wie die sanktionierenden Akteure in eine sogenannte »Sanktionsfalle« tappen. Reputation spielt demnach eine zweifache Rolle. Auf der einen Seite vertreten sanktionierende Akteure eine bestimmte – oft normative – Rollenkonzeption: die EU beispielsweise als Verfechterin von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten. Die andere Seite dieser angestrebten Reputation stellt die direkte Verbindung zum politischen Prozess her. Akteure müssen ihre Rollenkonzeption auch glaubhaft in Krisensituationen vertreten. Allerdings können sie dadurch potenziell in die Falle tappen, im Verlauf von Krisenverhandlungen Sanktionen verhängen zu *müssen*, um einen weitreichenden Reputationsverlust sowohl in Bezug auf ihre Rolle als auch bezüglich ihrer Entschlossenheit zu vermeiden. Unsere Prozessanalyse der Auseinandersetzungen zwischen der EU und Simbabwe<sup>3</sup> kann illustrieren, dass die Sanktionen in erster Linie dafür verhängt wurden, um die Reputation der EU als entschlossene Akteurin auf der Weltbühne sowie als Verfechterin von Demokratie und Menschenrechten zu stärken.

Auf diese Weise kann der Artikel in zweierlei Weise zur Sanktionsdebatte beitragen. Insbesondere eröffnet die Reputationsperspektive die Möglichkeit, nicht nur weitere Ziele neben der Verhaltensänderung des sanktionierten Akteurs in die Analyse aufzunehmen (Barber 1979), sondern vor allem auch zu zeigen, wie dadurch eine mögliche Sanktionsfalle entsteht. Dadurch kann die Dynamik von Sanktionsentscheidungen analytisch gefasst werden, weil sich zeigen lässt, wie das Ziel der Reputation die Verhandlungssituation nachhaltig verändert. Demnach stellt die Reputationsperspektive eine Brücke zwischen solchen Ansätzen dar, die Sanktionen in erster Linie durch ihre Ziele erklären, und solchen, deren Fokus auf dem politischen Prozess der Sanktionsentscheidung liegt (s. a. von Soest/Wahmann 2014: 28).

Im nächsten Kapitel diskutieren wir die unterschiedlichen Ansätze zur Sanktionspolitik und leiten hieraus mögliche Erklärungen für die EU-Sanktionen gegen Simbabwe ab. Abhängig von ihrer Bedeutung für die Sanktionsdebatte wenden wir die theoretischen Erwartungen empirisch unterschiedlich detailliert auf den Fall an. Aufgrund der Tatsache, dass jedoch weiterhin Erklärungsbedarf besteht, stellt der

3 Die Prozessanalyse baut in erster Linie auf Sekundärliteratur bzw. EU-Dokumenten auf. Auch wenn zusätzliche Interviews an dieser Stelle wünschenswert gewesen wären, stellen die sehr umfangreichen Arbeiten sowohl aus der *policy*-Community als auch aus der Sanktionsforschung eine hinreichend gute Datenlage dar, um den politischen Prozess der Sanktionsentscheidung systematisch zu rekonstruieren.

Artikel den etablierten Ansätzen durch Rückgriff auf die Außenpolitikforschung sowie die strategische Verhandlungsliteratur ein klar unterscheidbares Primärziel gegenüber: die eigene Akteursreputation. Dies wird anschließend durch eine explorative Untersuchung von vier Indikatoren auf den politischen Prozess der EU-Sanktionsentscheidung gegenüber Simbabwe angewendet. Der Artikel schließt mit den Implikationen der Analyse – v. a. der Reichweite des Arguments – für die weitere Sanktionsforschung.

## 2. Ziele oder Prozess? Unterschiedliche Ansätze zur Erklärung der EU-Sanktionen gegen Simbabwe

Wir verstehen unter Sanktionen politisch motivierte, negative Maßnahmen, die gegen einen oder mehrere Akteure als Konsequenz für die Missachtung internationaler Standards oder Pflichten verhängt werden (Baldwin/Pape 1998: 80; Hufbauer et al. 2007: 3; Giumelli 2011: 15). Dabei ist wichtig, dass wir sowohl restriktive Maßnahmen (z. B. Waffenembargos) als auch die Einstellung von Entwicklungszusammenarbeit als Sanktion bezeichnen (Portela 2010). Diese bewusst breite Arbeitsdefinition macht es möglich, sowohl wirtschaftliche Sanktionen als auch sogenannte *targeted sanctions*<sup>4</sup> (Cortright/Lopez 2002: 2) zu untersuchen. Zudem können wir unterschiedliche Zielsetzungen als mögliche Erklärung von Sanktionsentscheidungen berücksichtigen. Während in der Sanktionsdebatte schon immer sehr unterschiedliche Forschungsinteressen aufeinander trafen (Drezner 2011; Gehring/Dörfler 2013; Grauvogel/von Soest 2014), fokussieren die folgenden Ausführungen ausschließlich darauf, wie die Literatur die Sanktionsentscheidungen einer Internationalen Organisation wie der EU erklärt. Aus diesem Grund kommen wir zunächst zum dominanten Erkenntnisinteresse der Debatte, der Wirkung von Sanktionen (Biersteker et al. 2016), und wenden diese auf den empirischen Fall an. Im Anschluss diskutieren wir eine zweite Perspektive, welche den politischen Entscheidungsprozess in den Vordergrund stellt.

### 2.1. Das Ziel als Erklärung: Die Wirksamkeitsdebatte und der Fokus auf die Verhaltensänderung des sanktionierten Akteurs

Sanktionen sind seit Jahrzehnten ein wichtiger Untersuchungsgegenstand der Internationalen Beziehungen. Schon die ersten großen Studien setzten sich in erster Linie mit der Wirksamkeit von Sanktionen als Politikinstrument auseinander (Galtung 1967; Wallensteen 1968; Barber 1979). Sie kamen zumeist auf der Basis von Fallstudien zu dem Ergebnis, dass Sanktionen nicht besonders wirksam seien. Die

4 Als *targeted sanctions* werden Maßnahmen bezeichnet, welche gezielt diejenigen politischen Eliten und von ihnen kontrollierte Unternehmen treffen, deren Verhalten zur Sanktionierung geführt hat. Dadurch sollen ungewollte negative Nebenwirkungen für die Bevölkerung vermieden werden (Cortright/Lopez 2002: 2).

zweite Welle der Sanktionsforschung führte quantitative Studien durch, jedoch wiederum mit dem Hauptinteresse, inwieweit Sanktionen zu einer angestrebten Verhaltensänderung des sanktionierten Akteurs führen. Eine der ersten breit angelegten Untersuchungen (Hufbauer et al. 1985) kam zu dem Ergebnis, dass Sanktionen – historisch gesehen – wesentlich erfolgreicher waren als bis dahin angenommen. Hufbauer et al. demonstrierten, dass Sanktionen in rund 34 Prozent der Fälle ihre Zielvorgaben zumindest teilweise erfüllen konnten (Hufbauer et al. 1985; 2007: 158). Dem vorsichtigen Sanktionsoptimismus standen allerdings auch kritische Stimmen gegenüber. Pape führte die von Hufbauer et al. ermittelte Erfolgsquote vor allem auf Kodierungsfehler zurück und setzte die Wirksamkeit von Sanktionen bei gerade einmal fünf Prozent an (Pape 1997: 93). Andere einflussreiche Autoren gaben Robert Pape in diesem Punkt Recht und erweiterten dieses Urteil auch auf *targeted sanctions* (Cortright/Lopez 2002: 9).

Vor dem Hintergrund dieser Debatte zwischen Optimisten und Pessimisten besteht das zentrale Anliegen der jüngeren Sanktionsforschung darin, die genauen Bedingungen für Sanktionserfolg zu spezifizieren und unerwünschte Nebeneffekte aufzuzeigen (Nooruddin 2002: 61; Peksen/Drury 2009; Drezner 2011; Biersteker et al. 2016). Zum einen geht die Forschung der Frage nach dem Einfluss von autoritären Strukturen auf das Sanktionsergebnis nach (Allen 2005; Escriba-Folch/Wright 2010; von Soest/Wahmann 2014) und überprüft die Wirksamkeit von Sanktionsdrohungen (Drezner 2003). Zum anderen werden die Auswirkungen von Sanktionen auf das Demokratieniveau und die Menschenrechtssituation in sanktionierten Staaten analysiert (Peksen 2009; Peksen/Drury 2009). Demnach bestimmen die *Bedingungen* und das *Ausmaß der Wirkung* die jüngere Debatte.

Aus der Perspektive dieses Artikels ist jedoch entscheidend, dass der Maßstab, vor dessen Hintergrund die Wirksamkeit beurteilt wird, in der Debatte unstrittig ist: Wenn der sanktionierte Akteur sein Verhalten ändert, hat der sanktionierende Akteur sein Ziel erreicht; wenn nicht, dann nicht.<sup>5</sup> Dies impliziert auch, dass es in der Sanktionsdebatte eine sehr weit verbreitete Erklärung für die Verhängung von Sanktionen als Politikinstrument gibt: das Ziel, dass der sanktionierte Akteur sein Verhalten ändert.<sup>6</sup> Auf die konkrete Fragestellung dieses Artikels angewendet bedeutet dies:

*Die EU hat Sanktionen gegen Simbabwe verhängt, um die Regierung Mugabe zu einer Verbesserung des Umgangs mit der eigenen Bevölkerung (Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatsprinzipien) zu bewegen.*

Um diese Erklärung empirisch überprüfen zu können, greifen wir auf einen einflussreichen Ansatz in der jüngeren Forschung zurück. In seiner Unterscheidung von drei sogenannten Sanktionslogiken – *coercing*, *constraining*, *signalling* – ent-

5 Hufbauer et al. (1985); Pape (1997); Baldwin/Pape (1998); Brummer (2009); Portela (2010); Drezner (2011); Giumelli (2011); für davon abweichende Ansichten s. Lindsay (1986); Peterson (2012).

6 Dieser Fokus ist auch für die jüngere Forschung zu beobachten, welche sich sehr stark mit der Wirksamkeit von zielgerichteten (*targeted*) Sanktionen auseinandersetzt (Escriba-Folch/Wright 2010; Giumelli 2011; Biersteker et al. 2016).

wickelt Giumelli drei Indikatoren dafür, wie man Sanktionen, die primär auf eine Verhaltensänderung des sanktionierten Staates zielen, empirisch untersuchen kann: die Genauigkeit der Forderungen, ihre Durchführbarkeit und den materiellen Einfluss der Sanktionen (Giumelli 2011: 33-38).

Die Genauigkeit der Forderungen wird daran gemessen, ob der sanktionierte Akteur weiß, welche Bedingungen zu erfüllen sind, um eine Aufhebung der Sanktionen zu erreichen (Giumelli 2011: 36). Verlangt der sanktionierende Akteur demnach eine oder mehrere klar spezifizierte Handlungen, so gelten die Forderungen als präzise und deuten auf das Ziel einer Verhaltensänderung hin. Handelt es sich dagegen um unbestimmte Forderungen einer Verbesserung der Menschenrechtslage oder der demokratischen Verhältnisse oder werden die Sanktionen nicht von Forderungen begleitet, so gelten sie als vage. Der zweite Indikator, die politische Durchführbarkeit, untersucht, inwieweit es den von den Sanktionen betroffenen politischen EntscheidungsträgerInnen möglich ist, die von ihnen geforderten Verhaltensänderungen vorzunehmen, ohne dadurch ihre eigene Stellung nachhaltig zu gefährden (Giumelli 2011: 36-38). Der dritte Indikator des materiellen Einflusses nimmt an, dass der Erfolg von Sanktionen zwingend von den Kosten abhängt, welche dem sanktionierten Staat entstehen (Giumelli 2011: 38-39; s. a. Drezner 2011: 99). Sind diese als hoch einzuschätzen, ist anzunehmen, dass die Sanktionen primär darauf zielen, das Verhalten des sanktionierten Akteurs zu verändern. Sind diese hingegen gering, mögen andere Ziele im Vordergrund gestanden haben. Dieser Zusammenhang ist auch auf zielgerichtete Sanktionen anzuwenden, auch wenn sich die materielle Wirkung nicht mehr auf das Land als Ganzes, sondern auf Gruppen bzw. Individuen bezieht (Cortright/Lopez 2002: 2-3; Eriksson 2011: 28). Da es sich bei diesem Ansatz um die dominante Perspektive in der Sanktionsdebatte handelt, wird dieser im Anschluss detailliert analysiert.

### *EU-Sanktionen zur Verhaltensänderung der Regierung in Simbabwe?*

Die Entscheidung der EU, im Februar 2002 Sanktionen gegen Simbabwe zu verhängen, wurde dadurch begründet, dass »die Regierung Simbabwes weiterhin an schweren Verstößen gegen die Menschenrechte, das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht sich friedlich zu versammeln, beteiligt ist« (Rat der EU 2002c: 2). Darüber hinaus wurde auf die »Eskalation von Gewalt und Einschüchterung politischer Gegner« (Rat der EU 2002b: 1) hingewiesen. Schließlich hieß es, es werde der Regierung in Harare unter diesen Umständen nicht gelingen, im März 2002 freie und faire Wahlen zu gewährleisten (Rat der EU 2002b: 2). Dennoch kommt unsere empirische Überprüfung der drei Indikatoren zu dem Ergebnis, dass die EU-Sanktionen in erster Linie *nicht* auf eine Verhaltensänderung der Regierung Mugabe zielten.

*Erstens* halten sich die offiziellen Erklärungen zu dem Punkt, welche Bedingungen zur Aufhebung der Sanktionen führen, bedeckt. Die Sanktionen bestehen so lange, wie Verstöße gegen »die Achtung der Menschenrechte, der Grundsätze der

Demokratie und des Rechtsstaatsprinzips« (Rat der EU 2002b: 2) vorliegen. Klare Bedingungen, welche beispielsweise von den sanktionierten Personen erfüllt werden müssen, um die Maßnahmen aufzuheben fehlen ebenso wie Begründungen für die Sanktionierung bestimmter Personen (Eriksson 2011: 207; Grebe 2010: 11-12; Giumelli/Krulis 2012: 174). Dabei ist entscheidend, dass frühere Standpunkte der EU wesentlich detailliertere Forderungen beinhalteten. Der Ratsbeschluss vom Juni 2001 definiert fünf Bereiche, in denen die EU konkrete Verbesserungen erwartete. Der Beschluss rief nicht nur zur Beendigung der politischen Gewalt auf, sondern forderte auch explizit die Regierung auf, gewalttätige Ausschreitungen nicht weiter zu befürworten und zu fördern. Des Weiteren wurde ein Ende der Landbesetzungen, die Achtung der Unabhängigkeit der Justiz und konkrete Maßnahmen zum Schutz der Medienfreiheit gefordert (Rat der EU 2001a: 9). In den Beschlüssen im Februar 2002 lässt sich allerdings kein Bezug mehr auf diese Forderungen finden. Die Sanktionsentscheidung ist vor allem im Vergleich zu früheren Beschlüssen auffällig ungenau gehalten. Diese fehlende Genauigkeit ist ein Indikator dafür, dass es nicht das konkrete Ziel der EU war, durch die Sanktionen das Verhalten der Regierung Simbabwe zu verändern (Eriksson 2011: 212).

*Zweitens* erschwert nicht nur die vage Form der Forderungen ihre Durchführbarkeit, sondern unter Umständen können die Möglichkeiten des Mugabe-Regimes, auf die Forderungen einzugehen, auch durch politische und materielle Zwänge eingeschränkt sein. Um die Durchführbarkeit abzuschätzen, muss zwischen Maßnahmen, die direkt in der Macht der Regierung stehen und jenen, welche nicht direkt ihrer Kontrolle unterliegen, unterschieden werden. Beispielsweise wurden politisch motivierte Gewalttaten nicht in allen Fällen direkt von offizieller Seite ausgeführt. Die ersten Farmbesetzungen im Frühjahr 2000 erfolgten ohne offizielle Zustimmung der Regierung und wurden erst im Nachhinein durch diese legitimiert (Eriksson 2007: 14). Auch gewaltsame Angriffe auf unabhängige JournalistInnen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen wurden häufig von Kriegsveteranen und studentischen Gruppierungen verübt. Die Regierung trug hier vor allem durch verbale Angriffe zur Ausbreitung der Gewalt gegen JournalistInnen bei (Article 19 2004: 14-15; Sachikonye 2011: 19-20). Es ist daher zumindest fraglich, ob es in der Macht der Regierung lag, effektiv für ein *umfassendes* Ende der Gewalt zu sorgen.<sup>7</sup>

Im Gegensatz hierzu beruhten die Einschränkung der Meinungsfreiheit sowie die Restriktionen gegen die Presse größtenteils auf gesetzlichen Grundlagen, wie beispielsweise auf dem *Law and Order Maintenance Act*, oder basierten auf Entscheidungen der einzelnen Ministerien. Da die ZANU-PF die Regierung stellte und über

7 Während gewalttätige Einschüchterungsversuche von OppositionsanhängerInnen im Vorfeld der Wahlen 2000 hauptsächlich direkt durch die ZANU-PF ausgeführt wurden (Europäisches Parlament 2000), ist zudem darauf hinzuweisen, dass sich auch die Opposition – wenn auch in geringerem Maße – dem Einsatz von Gewalt bediente (Sachikonye 2011: 65). Dieser weit verbreiteten Gewalt in Simbabwe trägt auch die Resolution des Rats vom Juni 2001 Rechnung. Diese forderte nicht nur ein Ende der Gewalt von allen Seiten, sondern auch explizit ein Ende der politischen Akzeptanz der Gewalt durch die Regierung (Rat der EU 2001a). Diese Differenziertheit ist bei der Verhängung der Sanktionen nicht mehr zu finden.

eine parlamentarische Mehrheit verfügte, stand es in ihrer Macht, die betreffenden Gesetzesgrundlagen anzupassen (Freedom House 2001; Article 19 2004). Auch die Akzeptanz der Unabhängigkeit der Justiz und die Einhaltung von Urteilen lagen demnach in der Macht der Regierung (Freedom House 2002; Mair 2002: 67-68). Dementsprechend hatte sie es durchaus in der Hand, auf einen Teil der EU-Forderungen einzugehen. Allerdings macht Giumelli (2011) die Durchführbarkeit auch davon abhängig, ob Forderungen nachgekommen werden kann, ohne den eigenen »politischen Selbstmord« (Giumelli 2011: 32) zu riskieren. In diesem konkreten Fall waren die politischen Kosten, welche für das Regime mit dem Einlenken verbunden waren, sehr groß (Giumelli/Krulis 2012: 174). Hier ist zu bedenken, dass die politische Strategie Robert Mugabes und der ZANU-PF spätestens ab Mitte der 1990er Jahre absolut auf Machterhalt ausgelegt war (Grebe 2010: 7; Mair 2002: 72). Dies kann nicht zuletzt darauf zurückgeführt werden, dass die Regierung im Fall eines demokratischen Machtwechsels einen Machtverlust befürchten musste und für vergangene Verbrechen, wie etwa die Massaker in Matabeleland Mitte der 1980er Jahre, zur Rechenschaft gezogen zu werden (Mair 2002: 72-73). Demnach lässt sich insgesamt die Durchführbarkeit der EU-Forderungen als zumindest eingeschränkt einstufen.

Um – *drittens* – den materiellen Einfluss der Sanktionen bewerten zu können, müssen die einzelnen Instrumente getrennt betrachtet werden. Die Einstellung von Hilfszahlungen stellt eine umfassende ökonomische Maßnahme des Sanktionsregimes dar. Ausgenommen sind humanitäre Hilfsleistungen sowie die Unterstützung von Projekten im gesellschaftlichen Bereich und zur Demokratieförderung (Laakso et al. 2007b: 61). Durch diese Ausnahmen sollten die negativen Auswirkungen der Sanktionen auf die Bevölkerung minimiert werden (Portela 2010: 131). Trotz dieser Ausnahmen ist ein direkter materieller Effekt auf das Regime durchaus vorstellbar. Da die Herrschaft Mugabes und der ZANU-PF nicht zuletzt auf Klientelismus basierte (Mair 2002: 74), ist davon auszugehen, dass eine Einstellung der Budget-Unterstützung das Regime unter Druck setzte, da Gelder ausblieben, die für gewöhnlich an AnhängerInnen verteilt wurden. Allerdings waren die direkten Hilfszahlungen der EU bereits im Laufe der 1990er Jahre stark zurückgegangen und Gelder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf den sozialen Sektor umverteilt worden (Laakso et al. 2007b: 42). Es ist daher schwierig abzuschätzen, wie stark der negative Effekt der Einstellung der Hilfszahlungen tatsächlich war.

Waffenembargos sind in fast allen Sanktionsepisoden Teil der von der EU verhängten restriktiven Maßnahmen (Portela 2010: 55-56). Ein Waffenembargo stellt eine wirtschaftliche Sanktion im klassischen Sinne, nämlich eine Exportbeschränkung dar. Allerdings ist der materielle Einfluss in Afrika dadurch beschränkt, dass der Großteil der Waffen aus Nachbarstaaten bezogen wird (Brzoska 2005: 215). Außerdem ist zu bedenken, dass aufgrund des Bürgerkriegs, der das Land bis 1980 erschütterte, nach wie vor große Mengen an Waffen vorhanden waren. Berichte von Gewalt gegen Oppositionelle meldeten außerdem den häufigen Einsatz primitiver Waffen wie etwa Ruten aus Stacheldraht (Good 2002: 26). Ein direkter Einfluss des Waffenembargos war daher unwahrscheinlich (Giumelli/Krulis 2012: 177).

Auch im Fall der Reisebeschränkungen war der materielle Effekt eher gering (Portela 2010: 9, 37; Eriksson 2011: 29-31). Die Wirkungsmöglichkeit wurde durch die in den Beschlüssen festgehaltene Ausnahme, das Reiseverbot für internationale Konferenzen und Verhandlungen innerhalb der EU auszusetzen, unterlaufen (Grebe 2010: 15). So war es Robert Mugabe beispielsweise möglich, im Mai 2002 nach Rom zu reisen (Eriksson 2007: 71). Im Fall des verhängten Reiseverbotes erscheint demnach wiederum eine materielle Wirkung zumindest zweifelhaft (Grebe 2010: 16; Eriksson 2011: 213).

Fasst man die empirische Auseinandersetzung mit den drei Indikatoren zusammen, so lässt sich festhalten, dass die EU-Sanktionen gegen Simbabwe kaum in einer Weise konzipiert wurden, um direkt das Verhalten des Mugabe-Regimes zu beeinflussen. Schließlich waren sie ungenau, weitgehend undurchführbar und materiell wenig einflussreich konzipiert. Im folgenden Abschnitt wird die zweite Perspektive auf die Fragestellung diskutiert, die in der Sanktionsdebatte ebenfalls eine wichtige Rolle spielt.

## 2.2. *Der Prozess als Erklärung: Unterschiedliche Wege zu einer Sanktionsentscheidung*

Betrachtet man EU-Sanktionen weniger aus der Perspektive ihrer Ziele, sondern fokussiert von Anfang an auf den politischen Entscheidungsprozess, ergeben sich zwei unterschiedliche Ansätze, wie man sich der Fragestellung des Artikels nähern kann. Dabei liegt der Fokus entweder auf den innenpolitischen Interessen oder auf der Verhandlungsmacht der wichtigsten Staaten (Putnam 1988).

### 2.2.1. *EU-Sanktionen als das Ergebnis innenpolitischer Interessen?*

In der Sanktionsdebatte werden immer wieder innenpolitische Gründe als Erklärung von Sanktionsentscheidungen herangezogen (Baldwin 1985: 97). Entsprechend der häufig vorgenommenen Sektoreneinteilung kann die innenpolitische Interessenartikulation aus drei unterschiedlichen Bereichen kommen: Wirtschaft, Zivilgesellschaft oder Politik.

Laut Kaempfer und Lowenberg (1988) sind die *wirtschaftlichen* Interessen innerstaatlicher Akteure, welche durch die Verhängung von Sanktionen profitieren und daher Druck auf den Entscheidungsprozess ausüben, der entscheidende Faktor von Sanktionsentscheidungen. Dies entspricht im weitesten Sinne dem pluralistischen Politikverständnis des Zwei-Ebenen-Ansatzes. Gegen diese Interpretation spricht in dem untersuchten Fall allerdings, dass es sich u. a. um gezielte Sanktionen handelte, welche keinen spürbaren Einfluss auf die Volkswirtschaften der EU hatten. Während beispielsweise ein Importboykott unter Umständen dem produzierenden Gewerbe in den EU-Mitgliedstaaten zugutekommt, tritt ein vergleichbarer Effekt bei einem Einfrieren von Vermögenswerten oder der Verhängung von Reisebe-

schränkungen nicht ein. Ähnlich geringe Auswirkungen hatte – wie oben dargestellt – das Waffenembargo. Somit sind konzentrierte wirtschaftliche Interessen als primäre Antriebskraft hinter der Sanktionsentscheidung unwahrscheinlich.

Außerdem ist es möglich, dass *zivilgesellschaftliche* Akteure Einfluss auf die Sanktionsentscheidung nehmen (Bonacker/Schüssler 2008). An dieser Stelle sind in erster Linie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus dem Menschenrechtsbereich gemeint. Kowalewski (2013) weist auf die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren bei der Sanktionsentscheidung hin: Seit dem Ende des Kalten Krieges beeinflussen NGOs die Sanktionsentscheidungen Internationaler Organisationen durch die Bereitstellung von Informationen über internationale Normenverstöße (Kowalewski 2013: 94). Kowalewski beschreibt, dass die Einflussnahme auf zwei Wegen erfolgt: Zum einen haben NGOs häufig die Möglichkeit, direkten Einfluss auf »lower level decision making processes« (Kowalewski 2013: 87), wie etwa im Europäischen Parlament, zu nehmen. Diese Akteure haben dann ihrerseits Einfluss auf Entscheidungsprozesse auf höheren Ebenen, etwa im Rat. Zum anderen können NGOs politische Prozesse indirekt beeinflussen, indem sie ein öffentliches Bewusstsein für internationale Normenverletzungen schaffen (Kowalewski 2013: 87). Betrachtet man die Sanktionsentscheidung im Fall Simbabwe, so zeigt sich, dass zahlreiche NGOs die Entwicklung in Simbabwe anprangerten (Amnesty International 2000; 2001; Human Rights Watch 1999; 2001; Freedom House 2001; 2002). Allerdings wurden in den zwei Jahren vor der Sanktionsentscheidung nur vereinzelt Sanktionen gefordert (siehe u. a. International Crisis Group 2002). Wie stark diese Bereitstellung von Informationen die Sanktionsentscheidung des Rates beeinflusste, ist zudem fraglich. Das Europäische Parlament forderte bereits im Juli 2000 die Einleitung eines Verfahrens gegen Simbabwe im Sinne von Artikel 366a des Lomé-Abkommens, dem Vorgänger der Cotonou-Vereinbarungen (Europäisches Parlament 2000). Des Weiteren wurde im Oktober 2001 eine Überprüfung der Vermögensstände von EntscheidungsträgerInnen aus Simbabwe gefordert (Europäisches Parlament 2001). In beiden Fällen blieb eine Reaktion des Rates jedoch aus. Eriksson (2007) argumentiert ebenfalls, dass NGOs keinen bedeutenden Druck auf die Sanktionsentscheidung der EU im Fall Simbabwe ausübten (Eriksson 2007: 30). Die Sanktionen sind daher zumindest nicht primär auf die Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure zurückzuführen.

Aus einer *politischen* Perspektive weist Whang (2011) abschließend darauf hin, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Entscheidung, Sanktionen zu verhängen und den Zustimmungsraten des US-Präsidenten gibt. Dieses Ergebnis legt nahe, dass politische EntscheidungsträgerInnen Sanktionen auch verhängen könnten, um ihre Beliebtheit in der Bevölkerung zu steigern. Eine genauere Betrachtung von Whangs Argumentation zeigt allerdings, dass dieser Ansatz in Bezug auf EU-Sanktionen problematisch ist. Whang rechtfertigt die Entscheidung, sich auf die Zustimmungsraten des Präsidenten zu beziehen, durch die prominente Rolle, die dieser in der US-Außenpolitik einnimmt. Ein Einfluss von Sanktionsentscheidungen auf die Beliebtheit von Kongressmitgliedern wird explizit verneint (Whang 2011: 792). Dies impliziert, dass sich Whangs Argument der herausragen-

den Rolle des Präsidenten *nicht* auf die EU übertragen lässt. Es kommt hinzu, dass es für die WählerInnen durch das komplizierte Mehrebenensystem noch sehr viel schwieriger ist, eine Verbindung zwischen einer Entscheidung des Rates und der Leistung einzelner PolitikerInnen herzustellen. Es dürfte sich folglich für einzelne PolitikerInnen als praktisch unmöglich erweisen, sich durch den Beschluss von EU-Sanktionen zu profilieren.

Insgesamt zeigen diese Ausführungen, dass innenpolitische Faktoren zwar durchaus eine Rolle gespielt haben mögen, allerdings erscheinen sie kaum die Hauptantriebskraft hinter der EU-Sanktionsentscheidung zu sein.

### 2.2.2. *EU-Sanktionen als Ergebnis der Verhandlungsmacht großer Mitgliedstaaten?*

Ein weiteres Argument, das sich aus dem Zwei-Ebenen-Ansatz ableiten lässt, setzt den Fokus auf die Verhandlungsmacht der großen EU-Mitgliedstaaten. Gerade im Rahmen von Sanktionen gegen ehemalige Kolonien wie Simbabwe wird häufig das Argument vorgebracht, dass die ehemaligen Kolonialmächte die Sanktionspolitik der gesamten EU dominierten. Hieraus lässt sich die folgende Erklärung ableiten: Die EU verhängte Sanktionen gegen Simbabwe, weil Großbritannien eine entsprechende Koalition unter den Mitgliedstaaten aufbaute. Sowohl Laakso et al. (2007b) als auch Eriksson (2007) weisen auf die enge Verbindung zwischen Simbabwe und Großbritannien hin. Nach der Unabhängigkeit 1980 sicherte Großbritannien finanzielle Mittel zur Durchführung einer Landreform zu. Bis 1997 wurden rund 44 Millionen Pfund bereitgestellt. Als allerdings offensichtlich wurde, dass vor allem Parteifunktionäre von der Umverteilung profitierten, stellte die Blair-Regierung die Zahlungen ein. Dies führte zu einer starken Abkühlung des Verhältnisses (Laakso et al. 2007b: 53; Eriksson 2007: 12-13). Zudem beschloss Großbritannien bereits 2000 angesichts der Farmbesetzungen, Sanktionen gegen Simbabwe zu verhängen. Die Sanktionen der EU könnten also auf die Durchsetzung von nationalen Interessen Großbritanniens zurückzuführen sein.

Gegen diese Erklärung spricht, dass die Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber Simbabwe sehr heterogen waren. Laakso et al. (2007b) weisen darauf hin, dass die EU in zwei Lager der Sanktionsbefürworter und der Sanktionsgegner geteilt war. So unterstützten beispielsweise neben Großbritannien auch Deutschland, Dänemark und Schweden eine harte Linie (Laakso et al. 2007b: 60). Dies war demnach eine durchaus mächtige Koalition. Es ist jedoch noch entscheidender, dass es auch wichtige Gegner von möglichen Sanktionen gab. Vor allem Frankreich opponierte gegen eine Verurteilung der Situation in Simbabwe (Laakso et al. 2007b: 75). Andere Gegner wie Portugal versuchten noch nach der Verhängung der Sanktionen, manche Reiseverbote anlässlich des EU-Afrika-Gipfels im April 2003 zu umgehen. Daraufhin drohten mehrere Staaten den Gipfel zu boykottieren (Eriksson 2007: 72). Zudem spricht auch der zeitliche Verlauf gegen dieses Argument, weil die EU nicht wie Großbritannien bereits als Reaktion auf die Farmbesetzungen

2000 Sanktionen verhängte, sondern lange Zeit zögerte und stattdessen auf Konsultationen setzte. Es lässt sich demnach kaum beobachten, dass die EU-Sanktionen gegen Simbabwe primär auf dem übermäßigen Einfluss der ehemaligen (und immer noch mächtigen) Kolonialstaaten beruhen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass weder innenpolitische Interessen noch die Verhandlungsmacht großer Mitglieder eine umfassende Erklärung für die EU-Sanktionsentscheidung liefern. Dies impliziert im Umkehrschluss nicht, dass diese Faktoren irrelevant sind, sondern lediglich, dass wir die Antriebskräfte der EU-Sanktionen gegen Simbabwe an anderen Stellen suchen müssen. Vor diesem Hintergrund entwickeln wir im Folgenden eine Erklärung, die in der analytischen Herangehensweise eine Brücke zwischen beiden Perspektiven baut. Daher beginnen wir mit einer Zielsetzung der Sanktionspolitik, die im politischen Prozess der Krisenverhandlungen der EU mit Simbabwe eine Eigendynamik entwickelte und schließlich zu der Situation führte, Sanktionen quasi *verhängen zu müssen*.

### 3. Reputation als Ziel und die drohende Sanktionsfalle der EU

Zunächst stellt sich die Frage, welche anderen Ziele ein sanktionierender Akteur wie die EU verfolgen könnte. Bereits in frühen Beiträgen der Sanktionsdebatte wurden alternative Zielsetzungen aufgezeigt. Galtung (1967) weist beispielsweise darauf hin, dass Sanktionen auch symbolisch dazu dienen können, ein Signal der Missbilligung an eine nationale oder internationale Öffentlichkeit zu senden (s. a. Wallensteen 1968). Barber (1979) unterscheidet primäre Ziele – das heißt eine Veränderung des Verhaltens des sanktionierten Staates – von sekundären und tertiären Zielsetzungen. Sekundäre Ziele beziehen sich auf die Reputation des sanktionierenden Staates, während der Erhalt und die Stärkung internationaler Normen und Strukturen tertiäre Ziele darstellen.<sup>8</sup> David Baldwin kritisiert diese weit verbreitete – teils explizite, teils implizite – Unterscheidung zwischen instrumentellen und symbolischen Zielen von Sanktionen. Diese führe leicht dazu, jedes Sanktionsziel, das nicht auf eine Veränderung des Verhaltens Dritter zielt, einfach nur unter der Residualkategorie Symbolik zu verbuchen (Baldwin 1985: 97). Demgegenüber betont er die Möglichkeit, andere instrumentelle Ziele von Sanktionspolitik zu konzeptualisieren und diese dann in direkter Konkurrenz zur angestrebten Verhaltensänderung des sanktionierten Akteurs zu untersuchen (Baldwin 1999/2000: 102). Dies wird in der jüngeren Forschung beispielsweise bei Giumelli (2011) sowie Jones und Portela (2014) aufgegriffen. Letztere unterscheiden zwischen Zielsetzungen, welche sich auf den sanktionierten Staat (*target related goals*) und solchen, welche sich auf den sanktionierenden Staat (*sender related goals*) oder das internationale System (*system related goals*) beziehen.

---

8 Lindsay (1986) identifiziert insgesamt sogar fünf unterschiedliche Zielsetzungen – zu dem Ziel der Verhaltensänderung werden Regimesturz, Abschreckung und internationale sowie innenpolitische Symbolpolitik ergänzt.

Aufbauend auf diesen Arbeiten entwickeln wir eine instrumentelle Kategorie von Sanktionszielen, die wir im Folgenden aus der Rollentheorie der Außenpolitikforschung sowie aus der strategischen Verhandlungsliteratur ableiten, um den politischen Prozess, der zu den EU-Sanktionen gegen Simbabwe führte, anschließend empirisch zu untersuchen. Der Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, dass es zwar durchaus nachvollziehbar erscheint, anzunehmen, dass Sanktionen primär auf die Gestaltung der Umwelt zielen. Allerdings ist es – theoretisch gesehen – genauso gut möglich, dass die Motivation für eine solche Politik sehr viel stärker in der eigenen Rollenkonzeption begründet liegt und sich auf diese Weise Reputation auf den politischen Prozess der Sanktionsentscheidung auswirkt.

### 3.1. Reputation im politischen Prozess von Sanktionsentscheidungen

Wir verstehen unter Reputation eine auf Erfahrungen basierende Ansicht, dass ein Akteur bestimmte Fähigkeiten und Eigenschaften besitzt und auf dieser Grundlage bestimmte Handlungen wahrscheinlich sind (Morrow 1989; Lacy/Niou 2004). Aus der Perspektive eines zielgerichtet handelnden Akteurs wie beispielsweise der EU unterscheiden wir zwei verschiedene Dimensionen von Reputation. Einerseits leiten wir aus der Außenpolitikforschung ein normatives Verständnis ab, das sich in erster Linie darauf bezieht, welche Rolle sich ein Akteur in den internationalen Beziehungen selbst zuschreibt (z. B. »Großmacht«, »Zivilmacht«, »Entwicklungsland«) (Maull 1990/1991; Harnisch 2012). Andererseits ermöglicht der Rückgriff auf die strategische Verhandlungsliteratur, Reputation als eine zugeschriebene Eigenschaft und vor allem Handlungsdisposition zu verstehen (z. B. »entschlossener Verhandlungspartner« oder »unglaublicher Bluffer«), die sich auf den politischen Entscheidungsprozess auswirkt (Schelling 1966; Baldwin 1985; Morrow 1989).

Nationale Rollenkonzeptionen haben eine lange Tradition in der Außenpolitikforschung (Maull 1990/1991; Harnisch 2012). In der Literatur zum Außenverhalten der EU ist vor allem ein Ansatz weit verbreitet – und zwar die EU als »normative Macht« (Manners 2002). Das zentrale Argument ist, dass die EU als außenpolitischer Akteur bestimmte (universelle) Prinzipien wie Freiheit, Menschenrechte und Demokratie vertritt: »[T]he most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is« (Manners 2002: 252). Die EU vertritt demnach eine bestimmte Rolle auf der weltpolitischen Bühne. Es soll unter den anderen internationalen Akteuren die auf Erfahrungen basierte Ansicht vorherrschen, dass sie eine glaubhafte Verfechterin von Demokratie und Menschenrechten ist und für diese Ziele auch – zumeist gewaltfrei – eintreten wird.

Neben dieser ersten Dimension von Reputation sowie dem daraus abgeleiteten Ziel, eine bestimmte Rollenkonzeption aufrechtzuerhalten, verweist die strategische Verhandlungsliteratur auf die zweite Dimension, die es ermöglicht, den politischen Prozess einer Sanktionsentscheidung systematisch zu untersuchen. Schelling argumentiert, dass sich diese Art der Reputation eines Akteurs aus zwei Quellen speist

(Schelling 1966). Die sogenannten *capabilities*, also die Ressourcen des Akteurs, ermöglichen die Durchführung einer glaubhaften Drohung. Möchte er sich den Ruf eines entschlossenen Akteurs zunutzen machen, so ist es wichtig, dass er über die Möglichkeiten verfügt, ausgesprochene Drohungen in die Tat umzusetzen. Daneben ist es zum Erhalt einer bestimmten Reputation zwingend notwendig, *resolve* – also die Entschlossenheit, auf Drohungen Taten folgen zu lassen – zu signalisieren (Jervis 1970: 6). Diese Art der Entschlossenheit bezieht sich erstens auf die Bereitschaft, die Kosten zu tragen, zweitens auf die Risikobereitschaft sowie drittens auf den Willen, nicht zu kapitulieren (Peterson 2012: 2). Beispielsweise zeigen Eaton und Engers (1999), dass ein sanktionierender Akteur, der seine Bereitschaft Sanktionen zu verhängen unter Beweis gestellt hat, davon bei zukünftigen Interaktionen profitieren kann. Eher nachgiebige Akteure schätzen ihn mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als einen entschlossenen Akteur (*pit bull*) ein und verzichten daher auf Bluff- und andere Täuschungsversuche (Eaton/Engers 1999: 411). Demnach sind jedoch Sanktionen zur Steigerung der eigenen Reputation nicht rein symbolisch bzw. expressiv:

»[I]t does not follow that the use of economic sanctions in such situations is expressive rather than instrumental. Such sanctions may be intended to serve as a warning to the offending state or to other states that similar actions in the future will be punished« (Baldwin 1985: 98; s. a. Nossal 1989).

In diesem Sinne kann Reputation nun auch zum Ziel werden, von dem man mittel- bis langfristig profitieren kann. Daraus folgt jedoch auch, dass Reputation keine intrinsische Eigenschaft eines Akteurs, sondern vielmehr eine kommunikativ geteilte Rollenzuschreibung ist, die eine eigene Dynamik im politischen Prozess der Sanktionsentscheidung entfalten kann (Morrow 1989; Harnisch 2012). Durch die Wechselwirkung zwischen der Reputation für eine bestimmte Rolle und der Reputation für entschlossenes Handeln entsteht jedoch die Gefahr, im Verlauf des politischen Prozesses Sanktionen verhängen zu *müssen*.

Beide Reputationsdimensionen werden in der Sanktionsdebatte auch durchaus anerkannt (Baldwin/Pape 1998; Giumelli 2011), allerdings erst seit Kurzem in der empirischen Forschung berücksichtigt (Peterson 2012). Insbesondere integriert eine Studie von Wahmann und von Soest (2014) Reputation als mögliche Erklärung von Sanktionsentscheidungen. Auf einer breiten Datenbasis können die Autoren zeigen, welche Faktoren Sanktionsentscheidungen der USA und der EU wahrscheinlicher machen (z. B. auslösende Ereignisse wie ein Putsch). Internationale Reputation kann hier eine wichtige Rolle spielen, beispielsweise indem öffentlicher Druck aufgebaut wird. Unser Artikel baut auf diesen Ergebnissen auf und zielt darauf ab, eine Lücke in der jüngsten Debatte zu schließen:

»In the future, more qualitative case study research is needed to study decisions to impose democratic sanctions in greater detail, which should help to further uncover causal mechanisms and enhance our understanding of specific sanction senders« (von Soest/Wahmann 2014: 28).

An dieser Stelle setzen wir an, indem wir mit einer Einzelfallstudie auf die inhärente Wechselwirkung zwischen beiden Reputationsdimensionen verweisen und

auf diese Weise systematisch Sanktionsziele mit dem politischen Prozess der Sanktionsentscheidung verbinden.<sup>9</sup> Wie oben angedeutet, nennen wir diesen Zusammenhang »Sanktionsfalle« (Schimmelfennig 2001), weil politische Akteure wie die EU einerseits eine bestimmte Rollenkonzeption und dadurch bestimmte Handlungsdispositionen vertreten; beispielsweise spielen Konditionalität bezüglich Menschenrechtsstandards eine zunehmend große Rolle bei der Definition der EU-Außenbeziehungen (Manners 2002; Brummer 2009). Andererseits spielt gerade bei der gezielten Stärkung dieser Rollenkonzeptionen Reputation im zweiten Sinne eine entscheidende Rolle. Es ist zwar offensichtlich, dass die EU über die bürokratischen und rechtlichen Ressourcen verfügt, Sanktionen zu verhängen und dass ihr Gewicht in Wirtschaft und Entwicklungspolitik groß genug ist, um Sanktionen so zu gestalten, dass sie ihrem Gegenüber signifikanten Schaden zufügen können (*capabilities*). Die Herausforderung liegt jedoch darin, die eigene Entschlossenheit (*resolve*) und die Entscheidungsfähigkeit als kollektiver Akteur unter Beweis zu stellen. Ist der Reputationspfad erst einmal beschritten, ist der politische Prozess von Krisenverhandlungen jedoch durch eine Dynamik gekennzeichnet, in der es schwierig werden kann, bei unerwünschten Zwischenergebnissen keine Sanktionen zu verhängen.

Durch die Kombination eines klar kommunizierten Rollenverständnisses, hinreichender Ressourcen und kommunizierter Entschlossenheit kann der sanktionierende Akteur eine bestimmte Reputation erreichen, von der er in der Zukunft profitieren kann (Peterson 2012: 10). Auf diese Weise können Sanktionen eine Signalfunktion ausüben, die über die von Galtung (1967) und Wallensteen (1968) beschriebenen expressiven Funktionen hinausgeht. Ziel der Sanktionen ist vielmehr der instrumentelle Aufbau einer entschlossenen Reputation (Baldwin 1985: 99; Lacy/Niou 2004: 32, 37-38). Aus diesen Überlegungen folgt eine mögliche Erklärung dafür, warum die EU Sanktionen gegen Simbabwe beschloss:

*Die EU verhängte Sanktionen gegen Simbabwe, um erstens die eigene Reputation als Verfechterin der Menschenrechte aufrechtzuerhalten und zweitens, um einen Reputationsverlust als entschlossener Akteur zu vermeiden.*

In der Sanktionsdebatte finden sich nur wenige empirische Untersuchungen von Reputation. Aus diesem Grund führen wir im Folgenden eine Prozessanalyse (nach Rohlffing 2012) durch, die sich an den oben entwickelten Reputationskategorien orientiert. Der Fokus liegt auf vier Indikatoren, aus denen wir ableiten können, welche Rolle Reputationsüberlegungen bei der Sanktionsentscheidung gespielt haben.

*Erstens* betont die Verhandlungsliteratur bestimmte Strategien, die darauf verweisen, dass es primär um die eigene Reputation geht. Sowohl Schelling (1996) als auch Jervis (1970) betonen in ihren Arbeiten die Bedeutung von Entschlossenheit. Eine Möglichkeit, glaubhaft *resolve* zu signalisieren ist es, sich freiwillig in eine Situation zu begeben, in der ein Abweichen von der Drohung nur unter Reputations-

9 Wir gehen an dieser Stelle nicht so weit, einen neuen Kausalmechanismus zu postulieren. Vielmehr geht es zu diesem frühen Zeitpunkt der Theorieentwicklung darum, einen überzeugenden Kausalpfad nachzuzeichnen, der möglicherweise langfristig zur Entwicklung eines Mechanismus führen kann.

verlusten möglich ist. Dabei wächst der Druck, eine Drohung auszuführen, im selben Maß wie die Deutlichkeit der Drohung (Schelling 1966: 49-50; Jervis 1970: 81-82). Wenn sich demnach eine spezifische Sanktionsepisode dadurch auszeichnet, dass sich der sanktionierende Akteur freiwillig in eine Situation bringt, in der ein Ausbleiben von Sanktionen mit erheblichen Reputationsverlusten verbunden wäre, kann dies implizieren, dass die eigene Reputation bei der Verhängung der Sanktionen im Vordergrund stand. Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss auch, dass man auf diese Weise die Möglichkeit erhöht, in die Sanktionsfalle zu tappen, weil eine Nicht-Verhängung von Sanktionen einen erheblichen Reputationsverlust bedeuten würde (Baldwin 1985: 102-106).

Der *zweite* Indikator fokussiert auf die unmittelbare Interaktion der beiden Konfliktparteien im Vorfeld der Sanktionen. Hier soll insbesondere untersucht werden, inwieweit der sanktionierende Akteur, also die EU, Anhaltspunkte für die potenzielle Wirksamkeit der Sanktionen hatte oder inwieweit zu erwarten war, dass die möglichen Sanktionen keinen Unterschied bezüglich der angesprochenen Probleme machen würden.

*Drittens* zeigt die jüngste Forschung zum Reputationseffekt, dass dieser besonders dann ausgeprägt ist, wenn die aktuelle Drohsituation (*context*) besonders große Ähnlichkeiten mit anderen Sanktionsepisoden aufweist (Peterson 2012: 4; Whang 2011). Sind die Umstände einer Sanktionsepisode demnach repräsentativ für die Interaktion des sanktionierenden Akteurs mit einer möglichst großen Gruppe von Staaten, so rücken Reputationsüberlegungen in den Vordergrund. Hieraus lässt sich der Indikator ableiten, dass die eigene Reputation in solchen Situationen eine besonders große Rolle spielt, wenn zu erwarten ist, dass diese Situation in ähnlicher Weise bei späteren Interaktionen – auch mit anderen Ländern – wieder auftritt (Baldwin 1985: 97-98).

*Viertens* untersucht die Prozessanalyse speziell den Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung sowie dadurch auch den Zeitpunkt der Nicht-Sanktionsentscheidung. Dabei bauen wir auf Fehl (2013) auf, die argumentiert, dass Akteure beispielsweise Sanktionen als Ausweichstrategie für andere Ziele wie die Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) anwenden. Hier dient der Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung als guter Anhaltspunkt für die primäre Zielsetzung. Werden die Sanktionen präventiv *vor* der Eskalation einer Konfliktsituation verhängt, so spricht dies dafür, dass die Sanktionen zur Konfliktlösung bzw. zur Verhaltensänderung eingesetzt werden. Stellt eine Sanktionsentscheidung allerdings primär die *Reaktion* auf Konflikteskalation dar, so deutet dies darauf hin, dass eine Verhaltensänderung des sanktionierten Akteurs nicht das Ziel der Sanktionsentscheidung war (Fehl 2013: 128-130). Vielmehr können dann Ziele wie Reputation und Glaubwürdigkeit eine größere Rolle spielen.

### 3.2. *Auf dem Weg in die Sanktionsfalle? Der Fall Simbabwe und die Reputation der EU als Sanktionsziel*

Die hier entwickelten Indikatoren werden im Folgenden auf den politischen Verhandlungsprozess zwischen der EU und Simbabwe angewendet, der letztendlich zur Sanktionsentscheidung der EU im Jahr 2002 führte. Auf diese Weise kann die Frage nach Reputation als Sanktionsziel und deren Auswirkungen im politischen Prozess beantwortet werden.

#### 3.2.1. *Die strategische Einbettung der Verhandlungen in den Cotonou-Kontext*

*Erstens* untersucht die vorliegende Prozessanalyse, inwieweit sich die EU in ihrer Verhandlungsstrategie mit Simbabwe freiwillig in eine Situation brachte, in der sie – aufgrund eines drohenden Reputationsverlustes – Sanktionen verhängen *musste*. Unsere Untersuchung verweist dabei insbesondere auf die freiwillige Einbettung der Verhandlungen in das Cotonou-Abkommen durch die EU. Weiland (2004) argumentiert, dass es der EU in dieser Situation faktisch unmöglich war, auf Sanktionen gegen Simbabwe zu verzichten, da dadurch ihre angestrebte Reputation als Verfechterin von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatsprinzip im Partnerschaftsabkommen mit der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP) hinfällig geworden wäre (Weiland 2004: 142).

Das zunächst vorsichtige Vorgehen der EU im Vorfeld der Sanktionen zeigt, dass die Entscheidung über Sanktionen freiwillig mit der Reputation der EU als Verfechterin von Demokratie und Menschenrechten verknüpft wurde. Die EU setzte bereits durch die Einführung eines Schlichtungs- und Sanktionsmechanismus im Cotonou-Abkommen ein Zeichen dafür, dass es sich bei dem Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten, den wesentlichen Elementen der Kooperation mit den AKP-Staaten, nicht nur um »cheap talk« handelt (s. a. Schimmelfennig 2001: 67). Diese Formalisierung der Bedingungen macht diese weniger anfällig für Manipulationsversuche (Balfour 2006: 127), erhöht aber gleichzeitig die Möglichkeit der Selbstverstrickung. Als der Rat im Juni 2000 seine Besorgnis über die Farmbesetzungen in Simbabwe äußerte und die Regierung in Harare dazu aufforderte, die Gewalttaten, welche im Vorfeld der Parlamentswahlen verübt wurden, strafrechtlich zu verfolgen, fanden sich in der Resolution noch *keinerlei* Hinweise auf die im Lomé-Abkommen enthaltenen Auflagen (Rat der EU 2000: 7-8). Die EU agierte zu Beginn vorsichtig, potenziell zu viel eigenes Gewicht in die Waagschale der Verhandlungen zu werfen.

Mit dem Entschluss im Februar des folgenden Jahres, in einen politischen Dialog im Sinne von Artikel 8 des Cotonou-Abkommens einzutreten, wurde zum ersten Mal durch den Rat eine Verbindung zwischen den Auflagen des Cotonou-Abkommens und der Situation in Simbabwe hergestellt. Mit der Einleitung der Konsultationen nach Artikel 96 des Cotonou-Abkommens wurde dieser Zusammenhang weiter verfestigt. Die Entscheidung der Kommission beruhte darauf, dass »Simbab-

we [...] seinem ehemals guten Ruf in Bezug auf die Achtung dieser ›wesentlichen Elemente‹ in den letzten Jahren nicht gerecht geworden [ist]» (Kommission der EU 2001: 2). Durch die Konsultationen sollte auch der Stellenwert hervorgehoben werden, den »die Europäische Union der Einhaltung der wesentlichen Elemente des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens durch Simbabwe als einem von dessen Unterzeichnerstaaten beimisst« (Kommission der EU 2001: 4). Diese Strategie verweist auf die zwei Dimensionen von Reputation, da sie zwar durchaus Drohpotenzial hat, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit vergrößert, in die Sanktionsfälle zu tapen.

Darüber hinaus hielt die EU weiter an den Konsultationen im Rahmen des Abkommens fest – trotz der Erklärung der Regierung Simbawwes, dass WahlbeobachterInnen der EU zu den Wahlen im März des folgenden Jahres nicht zugelassen werden würden (Good 2002: 25). An dieser Stelle ist entscheidend, dass es genauso denkbar gewesen wäre, diese Thematik im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu verhandeln. Hier spielen normative Konditionalitäten zumindest eine viel geringere und weniger zwangsläufige Rolle. Nach der Eröffnung der Konsultationen im Cotonou-Kontext war diese Option jedoch verschlossen. Nun wäre es für die EU nur unter großen Reputationsverlusten möglich gewesen, keine Sanktionen gegen Simbabwe zu verhängen. Ein solcher Verzicht hätte den anderen AKP-Staaten signalisiert, dass die EU nicht bereit ist, auf Worte Taten folgen zu lassen. Das Ergebnis war für die EU ein drohender Reputationsverlust im Februar 2002.

Es lässt sich demnach festhalten, dass die EU freiwillig nicht den Verhandlungskontext wählte, der ihr mehr Handlungsspielraum gelassen hätte, sondern vielmehr bewusst die Gespräche mit Simbabwe in das Forum verlagerte, das automatisch Implikationen für eine Vielzahl von anderen Staaten hat. Reputation sowohl im Sinne der eigenen Rollenkonzeption als auch im Sinne von Entschlossenheit wurde auf diese Weise in den Vordergrund gerückt.

### 3.2.2. Die Erwartungen der EU im Vorfeld der Sanktionsentscheidung

*Zweitens* kann anhand der unmittelbaren Interaktionen zwischen der EU und Simbabwe nachgezeichnet werden, dass es bereits im Vorfeld der Sanktionen deutliche Hinweise auf die Unwirksamkeit solcher Maßnahmen im Sinne einer verbesserten Situation im Land gab.<sup>10</sup> Beispielsweise beschloss Großbritannien bereits im Mai 2000 als Reaktion auf die gewaltsamen Farmbesetzungen, gezielte Sanktionen zu verhängen (Stübig 2007: 2). Die erhoffte Wirkung der Maßnahmen blieb allerdings aus. Als Reaktion auf die Sanktionen gab die Regierung in Harare bekannt, dass britische WahlbeobachterInnen für die bevorstehenden Parlamentswahlen nicht akkreditiert werden würden. Hinzu kamen Stellungnahmen Mugabes, der Großbritan-

10 Während es im Kapitel 2.1. darum ging, die Sanktionen selbst als Indikator zu untersuchen, wird an dieser Stelle der Verhandlungsprozess zwischen der EU und Simbabwe analysiert, um die Erwartungen der EU im Vorfeld der Sanktionsentscheidung herauszuarbeiten.

nien neokoloniale Bestrebungen vorwarf (Alden 2010: 7; Taylor 2002: 70; Grauvo-gel/von Soest 2015: 2).

Zudem war es der EU unmittelbar vor ihrer Sanktionsentscheidung nicht gelungen, mithilfe von Sanktions*drohungen* Konzessionen von der Regierung Simbabwes zu erhalten. Bereits vor den Parlamentswahlen im Juni 2000 äußerte die EU ihre Besorgnis über die illegalen Landbesetzungen und die Berichte über die Ausbreitung der Gewalt im Wahlkampf (Laakso et al. 2007a: 69). Eine Wahlbeobachtermission begrüßte zwar den relativ friedlichen Ablauf der eigentlichen Wahlen am 24. und 25. Juni, wies aber auch auf den von Gewalt und Einschüchterungsversuchen geprägten Wahlkampf hin. Die EU bekräftigte ihre Forderung nach einem Ende der Gewalt und forderte die Regierung Simbabwes auf, die Vorkommnisse während des Wahlkampfs vollständig aufzuklären (Rat der EU 2000). Im Hinblick auf die zunehmende Verschlechterung der Lage beschloss die EU im Februar 2001, einen politischen Dialog mit Simbabwe zu eröffnen. Im Juni des Jahres kritisierte der Rat den mangelnden Fortschritt der Gespräche und stellte den Beschluss geeigneter Maßnahmen in Aussicht, falls bis zur erneuten Prüfung im Oktober Fortschritte in fünf explizit definierten Bereichen ausblieben (Rat der EU 2001a). Nach Ablauf des Ultimatums wurde am 29. Oktober 2001 die Einleitung von Konsultationen nach Artikel 96 des Cotonou-Abkommens beschlossen und das Scheitern des politischen Dialogs anerkannt (Kommission der EU 2001).

Zum Zeitpunkt der Konsultationen im Januar 2002 war keine Veränderung im Verhalten des Mugabe-Regimes eingetreten. Noch expliziter als im Juli und Oktober drohte die EU nun mit dem Ergreifen von Maßnahmen – auch gezielten Sanktionen – für den Fall, dass die Wahlbeobachtermission der EU nicht zugelassen werden sollte sowie im Falle des Ausbleibens freier und fairer Wahlen (Rat der EU 2002a). Als die EU am 18. Februar 2002 Sanktionen verhängte, handelte sie vor dem Hintergrund von drei gescheiterten Sanktionsandrohungen; das heißt es gab wenig Anlass, daran zu glauben, dass die Sanktionen selbst noch etwas ändern würden (Drezner 2003).

Hinzu kam, dass das Beispiel Großbritanniens bereits die Tendenz Mugabes gezeigt hatte, eine Verbindung zwischen Sanktionen und neokolonialen Bestrebungen der sanktionierenden Staaten herzustellen. Dieser Vorwurf sicherte Mugabe die Unterstützung zahlreicher afrikanischer Staats- und Regierungschefs. Diese lehnten die britische und europäische Kritik an den Entwicklungen in Simbabwe mehrheitlich ab. Die Missbilligung der Führung Simbabwes stelle nichts anderes als neokoloniale Einmischungsversuche dar, welche der Vorstellung »weißer Vorherrschaft« (Taylor 2002: 70) geschuldet seien. Diese Haltung deutete bereits früh darauf hin, dass die EU keine Unterstützung ihrer Sanktionen vonseiten der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) erwarten konnte, wodurch ihre potenzielle Wirksamkeit deutlich gemindert wurde.

Demnach lässt sich aus der Untersuchung der unmittelbaren Interaktionen vor der Sanktionsentscheidung die Schlussfolgerung ziehen, dass zum Zeitpunkt des Beschlusses die geringen Erfolgchancen der Sanktionen weitgehend bekannt waren (Kommission der EU 2001). Dies eröffnet die Möglichkeit, dass die im vorange-

gangenen Abschnitt herausgearbeitete Reputation als entscheidendes Sanktionsziel in den Vordergrund gerückt wurde. Gleichzeitig implizieren die unmittelbaren Interaktionen auch, wie der Aspekt der Reputation v. a. im Rahmen des Cotonou-Kontexts eingeführt wird, sich jedoch durch die Unnachgiebigkeit Mugabes immer stärker zur Falle entwickelt. Diese vorläufige Schlussfolgerung wird insbesondere durch die Untersuchung des dritten Indikators gestützt.

### 3.2.3. Die Repräsentativität des Verhandlungskontexts

Der dritte Indikator betrifft die Frage der Repräsentativität der EU-Sanktionsentscheidung. Die Erwartung ist, dass Reputation dann eine besonders wichtige Rolle spielt, wenn der Kontext der Interaktion anderen Verhandlungssituationen besonders ähnelt (Peterson 2012: 10). Betrachtet man die Krisenverhandlungen mit Simbabwe, so wird deutlich, dass diese ein repräsentatives Beispiel für die Außenbeziehungen der EU zu wirtschaftlich schwächeren Staaten (v. a. im Cotonou-Kontext) darstellen.<sup>11</sup> Laut Weiland (2004) haben sich die Akzeptanz von Menschenrechten und Demokratie sowie sogenannten *good governance*-Normen seit den 1990er Jahren zu wichtigen Grundsätzen der europäischen Außenpolitik entwickelt (Weiland 2004: 128). Ein Blick auf die Sanktionspraxis der EU bestätigt dies. Die meisten Sanktionsepisoden der EU stellten eine Reaktion auf Verletzungen der Menschenrechte oder demokratischer Prinzipien dar; nur in Ausnahmefällen wurden Sanktionen auch in Fällen militärischer Auseinandersetzungen verhängt (Portela 2010: 56, 128). Auch in der Entwicklungspolitik zeigt sich dieser Trend. So ist seit 1995 die Kooperation zwischen EU und AKP-Staaten offiziell an die Erfüllung von Auflagen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Staatsführung geknüpft. Das Cotonou-Abkommen im Jahr 2000 trug dieser Entwicklung Rechnung, indem es diese Form der Konditionalität zu einem zentralen Vertragselement ernannte:

»Die Achtung der Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip, auf denen die AKP-EU-Partnerschaft beruht und von denen sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen, sind wesentliche Elemente dieses Abkommens« (Europäische Gemeinschaft 2000: 9).

Mit dem Cotonou-Abkommen wurde zudem ein Konsultationsmechanismus für Verstöße gegen diese Auflagen eingeführt, welcher bei anhaltenden Verstößen zu einer Einstellung der Zusammenarbeit führen kann (Weiland 2004: 128). Durch die Einführung dieser Art der Konditionalität hat die EU jedoch den Weg für mögliche Sanktionsfallen geebnet (Schimmelfennig 2001: 74-76), weil eine zurückhaltende Politik beinahe automatisch zu Reputationsverlusten führt – sowohl als Verfechterin von Menschenrechten als auch als entschlossener Akteur.

11 Repräsentativ bezieht sich an dieser Stelle auf die zumeist asymmetrischen Beziehungen zu Entwicklungsländern. Hiervon sind die EU-Außenbeziehungen zu Ländern wie Russland oder China zu unterscheiden. Dies hat Implikationen für die Reichweite unseres Arguments, auf die wir am Ende des Aufsatzes eingehen werden.

Die Sanktionen gegen Simbabwe standen in einem deutlichen Zusammenhang mit den Verstößen der Regierung gegen wesentliche Elemente des Cotonou-Abkommens. Die Einstellung der Hilfszahlungen, die materiell gesehen zu den weitreichendsten Schritten innerhalb der EU-Sanktionen zählten, erfolgte im Rahmen der durch Artikel 96 vorgesehenen geeigneten Maßnahmen (Rat der EU 2002b: 2). Es kommt hinzu, dass der Beginn des Engagements der EU bezüglich der politischen Situation in Simbabwe mit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens zusammenfiel. Dies bedeutet, dass die Krisenverhandlungen mit Simbabwe nicht mehr einzig und allein für sich, sondern in einer gewissen Weise repräsentativ für eine Vielzahl von bi- und multilateralen Beziehungen standen. Auch im Fall der gezielten Maßnahmen, welche zusätzlich zu der Einstellung der Hilfsmaßnahmen beschlossen wurden, sorgte der Rat dafür, dass die Sanktionen als Reaktion auf die Verstöße gegen die Auflagen des Abkommens verstanden wurden (Rat der EU 2002c: 2). Damit sendeten die Sanktionen ein Signal an andere AKP-Staaten, dass die EU Verstöße gegen die *wesentlichen Elemente* des Abkommens nicht toleriert. Angesichts der großen Anzahl der AKP-Staaten – insgesamt gehören 79 Staaten dieser Gruppe an, 48 von ihnen liegen auf dem afrikanischen Kontinent – war der Signalwert der Sanktionen sehr hoch.

Diese Ergebnisse der Prozessanalyse implizieren, dass eine erhoffte Reputationswirkung eine wichtige Rolle für die Sanktionsentscheidung spielte. Hier zeigt sich wiederum, wie die freiwillige Einbettung der Krisenverhandlungen in den Cotonou-Kontext nicht nur ein Ausdruck der eigenen Rollenkonzeption war, sondern die Dynamik des Verhandlungsprozesses maßgeblich beeinflusste: Reputation als Ziel wurde in einer Krise mit Signalwirkung für zahlreiche andere Akteure in den Mittelpunkt gestellt. Dies hatte aber eben auch Auswirkungen auf den politischen Prozess und vergrößerte damit die Wahrscheinlichkeit, in die Sanktionsfalle zu tappen.

### 3.2.4. *Der späte Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung*

Abschließend zeigt die Prozessanalyse, dass auch der verhältnismäßig späte Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung als Indikator dafür angesehen werden kann, dass Reputation eine sehr wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung gespielt hat. Eine frühe, weil präventive Verhängung von Sanktionen hätte für einen primären Fokus auf die Verhaltensänderung des Mugabe-Regimes gesprochen. Daraus resultiert die Frage, wie man anhand des Prozesses bestimmen kann, was früh bzw. spät ist. Der Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung lässt sich rekonstruieren, indem man auf das zentrale *policy*-Problem aus der Perspektive der EU-Rollenkonzeption fokussiert: Missachtung von Menschenrechten und anti-demokratisches, teils gewalttätiges Verhalten. Bei den vorangegangenen Parlamentswahlen 2000 war nicht der Abstimmtag selbst durch extreme Gewalt gekennzeichnet, sondern vielmehr die Zeit des Wahlkampfs. Wenn demnach dieses Problem durch Sanktionen effektiv hätte angegangen werden sollen, hätte man erwarten müssen, dass die EU-Sanktionsentscheidung deutlich vor dem anstehenden Tag der Präsidentenwahl im März

2002 gefällt worden wäre. Dies entspricht jedoch nicht dem Prozessverlauf, wie im Folgenden gezeigt wird.

Im Gegensatz zu präventivem Handeln ließ sich ein Zögern der EU, Sanktionen zu verhängen, beobachten. Als Reaktion auf die Farmbesetzungen ab März 2000, welche von einer Welle der Gewalt begleitet wurden, und die Gewalt der Regierung gegen die Opposition im Vorfeld der Parlamentswahlen, äußerte der Rat im Juni 2000 lediglich seine Besorgnis über die Situation in Simbabwe. Im Gegensatz zur vorsichtigen Haltung des Rates forderte das EU-Parlament aber bereits zu diesem Zeitpunkt ein Verfahren gegen Simbabwe im Sinne von Artikel 366a des Lomé-Abkommens, welcher eine Vorgängerregelung des Schlichtungsmechanismus in Artikel 96 des Cotonou-Abkommens darstellt, falls eine deutliche Verbesserung der Situation in Simbabwe ausbleiben sollte (Europäisches Parlament 2000). Laut Laakso et al. (2007b) wurde auch von Drittstaaten schon zu diesem Zeitpunkt moniert, dass die EU nicht schärfer auf die Menschenrechtsverstöße in Simbabwe reagiere (Laakso et al. 2007b: 13).

Erst die Entscheidung Mugabes im Oktober 2000, eine Amnestie für politisch motivierte Verbrechen zu erlassen und die Anschläge auf eine Druckerei der *Zimbabwe Daily News*, bewegten den Rat dazu, im Februar 2001 einen politischen Dialog mit Simbabwe zu eröffnen. Trotz enttäuschender Zwischenbilanz entschloss sich der Rat im Juli 2001, die Laufzeit des Dialogs um zwei Monate zu verlängern. Obwohl auch Anfang Oktober 2001 keine Entspannung der Situation in Simbabwe zu erkennen war und die EU den ausbleibenden Fortschritt in den im Juli identifizierten Bereichen kritisierte, hielt sie die selbst gestellte Frist nicht ein und beschloss erst Ende Oktober über weitere Maßnahmen gegen Simbabwe zu entscheiden (Rat der EU 2001a; 2001b). Dies wäre der letzte Zeitpunkt gewesen, für die EU präventiv im anstehenden Wahlkampf aktiv zu werden.

Durch das Zögern verhinderte sie zudem indirekt, dass mögliche Sanktionen eine große Wirkung entfalten konnten. Beispielsweise ist das Einfrieren von Vermögenswerten durchaus geeignet, einen negativen materiellen Effekt zu erzielen (Giumelli/Krulis 2012: 103; Eriksson 2011: 184). Diese mögliche Wirkung wurde jedoch durch langwierige Diskussionen über Finanzsanktionen und die zeitliche Distanz zwischen der ersten impliziten Androhung von Sanktionen durch den Rat im Herbst 2001 (Kommission der EU 2001: 3; Europäisches Parlament 2001: 3) und der Verhängung der Sanktionen im Februar 2002 geschwächt. Regierungsglieder hatten genügend Zeit, Vermögenswerte zum Beispiel nach Asien umzulagern (Eriksson 2007: 73). Wenn man die große Rolle, die der Überraschungseffekt bei dieser Maßnahme spielte (Eriksson 2011: 29), in Betracht zieht, so konnte zum Beschlusszeitpunkt bereits von einem sehr geringen projizierten negativen Effekt ausgegangen werden. Obwohl es schwer ist, die Wirkung dieses Instrumentes genau zu bestimmen, da die EU keine Zahlen zu eingefrorenen Vermögenswerten veröffentlicht (Eriksson 2007: 44), wird diese Einschätzung von dem Bericht gestützt, dass bis 2004 gerade einmal eine halbe Million Pfund durch die Maßnahme eingefroren wurde, während über zehn Millionen bei asiatischen Banken in Sicherheit gebracht werden konnten (Grebe 2010: 14; International Crisis Group 2012: 5).

Zum Zeitpunkt der Eröffnung der Konsultationen im Rahmen des Cotonou-Abkommens Ende Oktober 2001 zweifelte die EU bereits stark an einer baldigen Verbesserung der Situation in Simbabwe (Kommission der EU 2001). Um präventiv auf die Lage in Simbabwe einzuwirken, wäre schnelles Handeln allerdings von großer Bedeutung gewesen. Zum einen sieht das Cotonou-Abkommen vor, die Konsultationen möglichst zeitnah nach ihrem Beschluss abzuhalten und spätestens nach 60 Tagen zu beenden. Zum anderen wäre entschiedenes Handeln gefragt gewesen, um einen positiven Einfluss auf die Präsidentschaftswahlen im März 2002 auszuüben. Allerdings trafen Vertreter der EU und Simbawbes erst am 11. Januar 2002 zu Krisenverhandlungen zusammen. Ein präventiver Ansatz ist hieraus kaum abzulesen.

In den Krisenverhandlungen im Januar 2002 stellte die EU sogenannte Minimalanforderungen, bei deren Missachtung restriktive Maßnahmen ergriffen werden sollten (Rat der EU 2002b). Beide Dimensionen von Reputation entfalteten ihre Wirkung. Während bis zu diesem Zeitpunkt die normative Rollenkonzeption der EU als Verfechterin von Menschenrechten im Vordergrund stand, warf sie nun die eigene Glaubwürdigkeit als entschlossener Akteur in die Waagschale, um Schaden an ihrer Rollenkonzeption abzuwenden. An dieser Stelle verband sich die Zielsetzung mit dem politischen Verhandlungsprozess. Im Gegensatz zum früheren Zögern geriet nun die eigene Akteursreputation in vollem Umfang in den Vordergrund und führte zur Definition von sogenannten roten Linien, um Entschlossenheit zu demonstrieren. Beispielsweise wurden die anstehenden Wahlen mit einer möglichen Beobachtung durch die ehemalige Kolonialmacht Großbritannien in Verbindung gebracht. Die EU bewegte sich freiwillig auf eine Sanktionsfalle zu, indem sie anspruchsvolle Minimalanforderungen stellte, bei deren Missachtung sie nur unter erheblichem Reputationsverlust nicht mit Sanktionen reagieren konnte.

Die Entscheidung schließlich, am 18. Februar 2002, Sanktionen gegen Simbabwe zu verhängen, stand im deutlichen Gegensatz zum langen Zögern der EU bei den vorherigen Entscheidungen. Die humanitäre Situation hatte sich in Simbabwe zwar seit Oktober 2001 nicht verbessert, allerdings waren auch keine nennenswerten Verschlechterungen zu beobachten. Der Auslöser der Entscheidung ist allerdings klar zu identifizieren: Am 3. Februar 2002 wurde der Leiter der EU-Wahlbeobachtermission, Peter Schori, nicht für die bevorstehenden Wahlen im März 2002 akkreditiert und des Landes verwiesen. Außerdem wurde die Akkreditierung sechs weiterer WahlbeobachterInnen aufgrund ihrer Nationalität verweigert (Rat der EU 2002a). Mit diesen Entscheidungen verstieß Simbabwe bewusst gegen die von der EU im vorhergehenden Monat verhängten sogenannten Minimalanforderungen (Rat der EU 2002b). Die EU war nun unter Druck, auf den Verstoß zu reagieren.

An dieser Stelle ist entscheidend, dass es sich hierbei nicht um einen exogenen Auslöser handelte, wie er in der jüngeren Sanktionsforschung betont wird (von Soest/Wahmann 2014: 20). Vielmehr ist der Auslöser endogener Teil des politischen Verhandlungsprozesses und auf diese Weise direkt mit dem Reputationsziel der EU verbunden. Demnach illustriert dieses auslösende Ereignis, wie Reputation als Ziel schrittweise in die Sanktionsfalle führen kann. Die äußerst schnelle Reaktion der EU stand im Missverhältnis zu ihrem zuvor zögerlichen Handeln gegenüber

Simbabwe. Dieser Umstand lässt sich dadurch erklären, dass die EU zu diesem Zeitpunkt in die Sanktionsfalle getappt war. Sie hatte nicht mehr viele Handlungsoptionen, da eine zögerliche oder ausbleibende Reaktion zu diesem Zeitpunkt zu einem nachhaltigen Verlust ihrer Reputation als entschlossener Akteur geführt hätte.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Rollenkonzeption als Verfechterin von Demokratie und Menschenrechten durch die Kombination der Konditionalität des Cotonou-Abkommens und den Krisenverhandlungen mit Simbabwe eine eigene Dynamik entfaltete, in der für die EU zunehmend die eigene Reputation auf dem Spiel stand. Schließlich hätte ein Verzicht auf Sanktionen zu diesem Zeitpunkt nicht nur die Rollenkonzeption der EU in Zweifel gezogen, sondern vielmehr grundsätzlich ihre Entschlossenheit, Drohungen wahr zu machen. Der hier rekonstruierte Zeitpunkt der Sanktionen deutet daher daraufhin, dass die EU in erster Linie die eigene Reputation bewahren – und nicht das Verhalten des Mugabe-Regimes verändern – wollte.

#### 4. Schlussbemerkung

Der Ausgangspunkt dieses Artikels war die Situation, dass die EU im Jahre 2002 Sanktionen gegen Simbabwe verhängte, obwohl sie eigentlich nicht erwartete, dass sie auf diese Weise das Verhalten des Mugabe-Regimes verändern könne. Vor diesem Hintergrund konnten wir entgegen dem Tenor in den Internationalen Beziehungen empirisch nachzeichnen, dass eine angestrebte Verhaltensänderung die Sanktionsentscheidung der EU gegenüber Simbabwe nur unzureichend erklärt. Neben diesem Ansatz hat die Sanktionsdebatte jedoch weitere Ansätze hervorgebracht, die Sanktionsentscheidungen nicht durch ihre Zielsetzung erklären, sondern vielmehr den politischen Prozess der Entscheidungsfindung untersuchen. Weil jedoch auch diese Beiträge, die entweder innenpolitische Faktoren ins Feld führen oder sich auf den Verhandlungsprozess zwischen den EU-Mitgliedstaaten fokussieren, keine umfassende Antwort auf die Ausgangsfrage geben konnten, entwickelte dieser Artikel einen Ansatz, der beide Herangehensweisen miteinander verbindet.

Das Ziel der Reputation sowie dessen Auswirkung auf den politischen Verhandlungsprozess zwischen der EU und Simbabwe ermöglichen einen alternativen analytischen Zugang zur Sanktionsproblematik. Dabei ist entscheidend, die doppelte Antriebskraft von Reputation zu verstehen. *Erstens* haben Akteure auf der politischen Weltbühne normative Rollenkonzeptionen inne, die ein bestimmtes Verhalten nahelegen. Die EU zielt beispielsweise darauf ab, eine konsequente Verfechterin ihrer eigenen Prinzipien auch nach außen zu sein. *Zweitens* kann diese Rolle in Krisenverhandlungen herausgefordert werden, sodass ein Akteur vor dem Problem steht, wie glaubwürdig er die normative Rollenkonzeption vertritt. An dieser Stelle geht es um die eigene Reputation als entschlossener Akteur, da man anderen Akteuren die Bereitschaft signalisieren kann, in Zukunft die eigenen Werte – wie etwa Demokratie oder Menschenrechte – auch unter Kosten zu verteidigen.

Auf empirischer Ebene finden sich deutliche Hinweise darauf, dass Reputation *die* entscheidende Rolle bei der Sanktionsentscheidung spielte. Die EU brachte sich freiwillig in eine Verhandlungssituation, in der sie nur unter hohem Reputationsverlust untätig bleiben konnte. Zudem verstärkt der Umstand, dass der EU bereits zum Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung Hinweise darüber vorlagen, dass das Regime sein Verhalten auch nach der Verhängung der Sanktionen nicht verändern würde, das Argument, dass Sanktionen häufig auch in solchen Situationen verhängt werden, in denen ihre projizierte Wirksamkeit gering ist. Darüber hinaus legen sowohl der Zeitpunkt der Sanktionsentscheidung als auch die Repräsentativität der Verhandlungssituation im Rahmen der Cotonou-Konsultationen nahe, dass die EU primär das Ziel verfolgte, die eigene Reputation zu stärken. Als die EU am 18. Februar 2002 beschloss, Sanktionen gegen Simbabwe zu verhängen, geschah das vor allem, um einem tiefgreifenden Reputationsverlust gegenüber der internationalen Gemeinschaft (und v. a. den AKP-Staaten) vorzubeugen. Anders ausgedrückt: die EU war in die Sanktionsfalle getappt.

Aufgrund der Tatsache, dass der Ausgangspunkt ein empirisches – und weniger ein theoretisch abgeleitetes – Puzzle war, ergibt sich die Frage nach den theoretischen Implikationen der Fallstudie und nach der Reichweite unseres Arguments. Dieser Artikel ist explorativ in dem Sinne, dass mithilfe einer empirischen Fallstudie versucht wurde, ein analytisches Instrumentarium zu entwickeln, das in der zukünftigen Forschung auf weitere Fälle angewendet werden kann. Gleichzeitig sind die analytischen Instrumente nicht rein induktiv anhand der Fallstudie entwickelt worden, sondern wurden aus benachbarten Feldern (v. a. Außenpolitikforschung und strategischer Verhandlungsliteratur) hergeleitet und auf den Fall angewendet. Inwieweit können wir nun unsere Erklärung generalisieren? Grundsätzlich ist es denkbar, das Argument auch auf andere IOs – wie vor allem die Vereinten Nationen – anzuwenden. Allerdings kann eine geringere Erklärungskraft erwartet werden, weil die EU im internationalen Vergleich einen sehr viel stärkeren Akteursstatus besitzt, sodass Reputation eine größere Rolle für sie spielt. Darüber hinaus verweist die Prozessanalyse auf zahlreiche Merkmale, von denen man erwarten kann, dass sie auch in anderen Sanktionsfällen der EU wirksam sind. Beispielsweise impliziert die enge Verbindung zwischen dem hier betrachteten Fall und dem Cotonou-Abkommen, dass die doppelte Reputation auch in Krisensituationen mit anderen Partnerländern eine Rolle spielen wird. Mit anderen Worten: Unser Instrumentarium sollte auf asymmetrische Konstellationen anzuwenden sein, in denen sich die EU bemüht, auf schwächere – zumeist autokratische – Staaten einzuwirken.

Eine mögliche Sanktionierung von Großmächten wie Russland oder China sind zu diesem frühen Zeitpunkt der Theorieentwicklung explizit auszunehmen. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass weder besondere Feind- oder Freundschaftsbeziehungen vorliegen, noch die EU in einem spezifischen Politikfeld abhängig von dem ansonsten schwächeren Staat ist (z. B. Öllieferungen oder Militärbasen). Folgen wir beispielsweise der Übersicht von Brummer zu sanktionierten sowie potenziell zu sanktionierenden Staaten durch die EU, wäre unser Argument auf mehr als die Hälfte der aufgelisteten Fälle anzuwenden (Brummer 2009: 198). In diesem empiri-

schen Sinne behandelt unser Artikel demnach einen *typischen* Fall (Rohlfing 2012: 66-70).

Dennoch zeigt vor allem die jüngere Sanktionsforschung, dass das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen sowie die Verwundbarkeit des sanktionierten Akteurs eine entscheidende Auswirkung auf das strategische Moment demokratischer Sanktionsentscheidungen haben (von Soest/Wahmann 2014). Die Größe des funktionalen Drucks sowie die Erfolgsaussichten der eigenen Politik spielen dementsprechend eine wichtige Rolle, um die Varianz von Sanktionsentscheidungen zu erklären. Aufgrund der mangelnden Varianz dieser Faktoren innerhalb unserer Fallstudie können wir nicht abschließend beantworten, inwieweit sie die Reichweite unseres Arguments einschränken. Dies impliziert, dass zukünftige Forschung aus der Reputationsperspektive explizit diese Faktoren kontrollieren sollte. Trotz dieser Beschränkungen verweist unser Artikel gerade auf den oben angesprochenen Mehrwert, den qualitative Studien für die Sanktionsdebatte leisten können. Aufgrund der Tatsache, dass wir keine exogenen und zeitlich vorangehende Faktoren für eine Sanktionsentscheidung testen, sondern zeigen können, wie sich das Ziel der Reputation konkret auf den politischen Verhandlungsprozess auswirkt und diesen schrittweise verändert, ermöglichen wir eine analytische Perspektive, die breit angelegte Vergleiche fruchtbar ergänzt. Die Sanktionsfalle ist schließlich nicht exogen gegeben, sondern entsteht in der spezifischen Dynamik des politischen Prozesses.

## Literatur

- Alden, Chris 2010: A Pariah in Our Midst. Regional Organizations and the Problematic of Western-designated Pariah Regimes (Crisis States Research Centre Working Papers Series 2: 73), London.
- Allen, Susan 2005: The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure, in: *International Interactions* 31: 2, 117-138.
- Amnesty International 2000: Zimbabwe: Terror Tactics in the Run-up to Parliamentary Elections, London.
- Amnesty International 2001: Zimbabwe: Appeal to the European Union and the Commonwealth, London.
- Baldwin, David 1985: *Economic Statecraft*, Princeton, NJ.
- Baldwin, David 1999/2000: The Sanctions Debate and the Logic of Choice, in: *International Security* 24: 3, 80-107.
- Baldwin, David/Pape, Robert 1998: Evaluating Economic Sanctions, in: *International Security* 23: 2, 189-198.
- Balfour, Rosa 2006: Principles of Democracy and Human Rights, in: Lucarelli, Sonja/Manners, Ian (Hrsg.): *Values and Principles in the European Union Foreign Policy*, Oxon, 114-129.
- Barber, James 1979: Sanctions as a Policy Instrument, in: *International Affairs* 55: 3, 367-384.
- Biersteker, Thomas/Eckert, Sue/Tourinho, Marcos (Hrsg.) 2016: *Targeting Sanctions: The Impacts and Effectiveness of UN Action*, Cambridge, I. E.
- Bonacker, Thorsten/Schüssler, Sina 2008: Entgrenzungsfolgen. NGOs und die Quellen politischer Macht in der Weltgesellschaft am Beispiel internationaler Sanktionen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 15: 1, 43-72.

- Brummer, Klaus 2009: Imposing Sanctions. The Not So »Normative Power Europe«, in: *European Foreign Affairs Review* 14: 2, 191-207.
- Brzoska, Michael 2005: Gezielte Sanktionen als Mittel der Konflikteinhegung in Afrika, in: *Beiträge aus Sicherheitspolitik und Friedensforschung* 23: 4, 209-215.
- Cortright, David/Lopez, George 2002: Assessing Smart Sanctions. Lessons from the 1990s, in: Cortright, David/Lopez, George (Hrsg.): *Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft*, Plymouth, 1-23.
- Drezner, Daniel 1999: *The Sanctions Paradox*, Cambridge.
- Drezner, Daniel 2003: The Hidden Hand of Economic Coercion, in: *International Organization* 57: 3, 643-659.
- Drezner, Daniel 2011: Sanctions Sometimes Smart. Targeted Sanctions in Theory and Practice, in: *International Studies Review* 13: 1, 96-108.
- Eaton, Jonathan/Engers, Maxim 1999: Sanctions. Some Simple Analytics, in: *The American Economic Review* 89: 2, 409-414.
- Eriksson, Mikael 2007: Targeting the Leadership of Zimbabwe. A Path to Democracy and Normalization, Uppsala.
- Eriksson, Mikael 2011: *Targeting Peace*, Farnham.
- Escriba-Folch, Abel/Wright, Joseph 2010: Dealing with Tyranny. International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers, in: *International Studies Quarterly* 54: 2, 335-359.
- Fehl, Caroline 2013: Responsibility to Pretend. Symbolische Politik und die nicht-militärische Dimension der R2P, in: *Die Friedens-Warte* 88: 1-2, 117-139.
- Freedom House 2001: *Freedom in the World 2001. Zimbabwe*, in: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/zimbabwe>; 23.5.2013.
- Freedom House 2002: *Freedom in the World 2002. Zimbabwe*, in: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/zimbabwe>; 23.5.2013.
- Galtung, Johan 1967: On the Effects of International Economic Sanctions, in: *World Politics* 19: 3, 378-416.
- Gehring, Thomas/Dörfler, Thomas 2013: Division of Labor and Rule-based Decisionmaking Within the UN Security Council. The Al-Qaeda/Taliban Sanctions Regime, in: *Global Governance* 19: 4, 567-587.
- Giumelli, Francesco 2011: Coercing, Constraining, Signalling. Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War, Colchester.
- Giumelli, Francesco/Krulis, Krystof 2012: Understanding the Success of Targeted Sanctions. The EU in Zimbabwe, in: *Central European Journal of International and Security Studies* 6: 2, 168-194.
- Good, Kenneth 2002: Dealing with Despotism. The People and the Presidents, in: Melber, Henning (Hrsg.): *Zimbabwe's Presidential Elections*, Uppsala, 7-30.
- Grauwoگل, Julia/von Soest, Christian 2014: Claims to Legitimacy Count. Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes, in: *European Journal of Political Research* 53: 4, 636-653.
- Grauwoگل, Julia/von Soest, Christian 2015: Die verfehlte Sanktionspolitik des Westens gegen Simbabwe (GIGA Focus Afrika 2/2015), Hamburg.
- Grebe, Jan 2010: And They Are Still Targeting. Assessing the Effectiveness of Targeted Sanctions Against Zimbabwe, in: *Africa Spectrum* 45: 1, 3-29.
- Harnisch, Sebastian 2012: Conceptualizing in the Minefield. Role Theory and Foreign Policy Learning, in: *Foreign Policy Analysis* 8: 1, 47-71.
- Hufbauer, Gary/Schott, Jeffrey/Elliott, Kimberly 1985: *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, Washington, D.C.
- Hufbauer, Gary/Schott, Jeffrey/Elliott, Kimberly/Oegg, Barbara 2007: *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, 3. Auflage, Washington, D.C.
- Human Rights Watch 1999: *New Crackdown on Zimbabwe's Independent Media*, New York, NY.

- Human Rights Watch* 2001: Zimbabwe. Crackdown on Opposition Condemned, New York, NY.
- Human Rights Watch* 2013: No Hasty EU Retreat on Sanctions, New York, NY.
- International Crisis Group* 2002: All Bark and No Bite? The International Response to Zimbabwe's Crisis (Africa Report 40), Harare.
- International Crisis Group* 2012: Zimbabwe's Sanctions Standoff (Africa Briefing 86), Johannesburg.
- International Crisis Group* 2013: Zimbabwe. Election Scenarios (Africa Report 202), Johannesburg.
- Jervis, Robert* 1970: The Logic of Images in International Relations, Princeton, NJ.
- Jones, Lee/Portela, Carla* 2014: Evaluating the »Success« of International Economic Sanctions. Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique (Centre for the Study of Global Security and Development Working Paper 3), London.
- Kaempfer, William/Lowenberg Anton* 1988: The Theory of International Economic Sanctions. A Public Choice Approach, in: *The American Economic Review* 78: 4, 786-793.
- Kowalewski, Sina* 2013: Overcoming the State Centred Theory of International Sanctions. Non-state Actors Strategies Towards the Implementation of International Sanctions, in: *Central European Journal of International and Security Studies* 7: 4, 78-97.
- Laakso, Lisa/Kivimäki, Timo/Seppänen, Maaria* 2007a: Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement (Studies in European Development Co-Operation Evaluation 6), Amsterdam.
- Laakso, Lisa/Kivimäki, Timo/Seppänen, Maaria* 2007b: Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement. Appendix Case Studies (Studies in European Development Co-Operation Evaluation 6), Amsterdam.
- Lacy, Dean/Niou, Emerson* 2004: A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage, in: *The Journal of Politics* 66: 1, 25-42.
- Lindsay, James* 1986: Trade Sanctions as Policy Instruments. A Re-examination, in: *International Studies Quarterly* 30: 2, 153-173.
- Mair, Stefan* 2002: Blockierte Demokratien in Afrika. Der Fall Simbabwe, in: *KAS-Auslandsinformationen* 5/2002, 63-87.
- Manners, Ian* 2002: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms, in: *Journal of Common Market Studies* 40: 2, 235-58.
- Maull, Hanns* 1990/1991: Germany and Japan. The New Civilian Powers, in: *Foreign Affairs* 69: 5, 91-106.
- Morrow, James* 1989: Capabilities, Uncertainty, and Resolve. A Limited Information Model of Crisis Bargaining, in: *American Journal of Political Science* 33: 4, 941-972.
- Article 19* 2004: The Access to Information and Protection of Privacy Act. Two Years On, Harare.
- Nooruddin, Irfan* 2002: Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy, in: *International Interactions* 28: 1, 59-75.
- Nossal, Kim* 1989: International Sanctions as International Punishment, in: *International Organization* 43: 2, 301-322.
- Pape, Robert* 1997: Why Economic Sanctions Do Not Work, in: *International Security* 22: 2, 90-136.
- Peksen, Dursun* 2009: Better or Worse. The Effect of Economic Sanctions on Human Rights, in: *Journal of Peace Research* 46: 1, 59-77.
- Peksen, Dursun/Drury, A. Cooper* 2009: Economic Sanctions and Political Repression. Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms, in: *Human Rights Review* 10: 3, 393-411.
- Peterson, Timothy* 2012: Sending a Message. The Reputation Effect of US Sanction Threat Behavior, in: *International Studies Quarterly* 57: 4, 672-682.

- Portela, Carla* 2010: European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work, London.
- Putnam, Robert* 1988: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Rohlfing, Ingo* 2012: Case Studies and Causal Inference. An Integrative Framework, Basingstoke.
- Sachikonye, Lloyd* 2011: When a State Turns on Its Citizens. Institutionalized Violence and Political Culture, Auckland Park.
- Schelling, Thomas* 1966: Arms and Influence, New Haven, CT.
- Schimmelfennig, Frank* 2001: The Community Trap. Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization* 55: 1, 47-80.
- Stübig, Steffen* 2007: Wirkungsloser Druck. »Pariastaat« Simbabwe zwischen westlichen Sanktionen und regionaler Solidarität (GIGA Fokus Afrika 5/2007), Hamburg.
- Taylor, Ian* 2002: Zimbabwe's Debacle, Africa's Response and the Implications for the New Partnership for African Development, in: Melber, Henning (Hrsg.): Zimbabwe's Presidential Elections, Uppsala, 68-75.
- von Soest, Christian/Wahmann, Michael* 2014: Not All Dictators Are Equal. Coups, Fraudulent Elections, and the Selective Targeting of Democratic Sanctions, in: *Journal of Peace Research* 52: 1, 17-31.
- Wallensteen, Peter* 1968: Characteristics of Economic Sanctions, in: *Journal of Peace Research* 5: 3, 248-266.
- Weiland, Heribert* 2004: EU Sanctions Against Zimbabwe. A Predictable Own Goal, in: Holland, Martin (Hrsg.): Common Foreign and Security Policy. The First Ten Years, London, 127-143.
- Whang, Taehee* 2011: Playing to the Home Crowd. Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States, in: *International Studies Quarterly* 55: 3, 787-801.

## EU-Dokumente

- Europäische Gemeinschaft* 2000: Partnerschaftsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel.
- Europäisches Parlament* 2000: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Parlamentswahlen in Simbabwe (6.6.2000), Straßburg.
- Europäisches Parlament* 2001: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Parlamentswahlen in Simbabwe (6.10.2001), Straßburg.
- Kommission der Europäischen Union (EU)* 2001: Mitteilung der Kommission (KOMM(2001)623) über die Eröffnung von Konsultationen mit Simbabwe gemäß Artikel 96 des Cotonou-Abkommens (30.10.2001), Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (EU)* 2000: 2282. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten (10.7.2000), Brüssel.
- Rat der EU* 2001a: 2362. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten (25.6.2001), Brüssel.
- Rat der EU* 2001b: 2372. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten (8/9.10.2001), Luxemburg.
- Rat der EU* 2002a: 2406. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten (28.1.2002), Brüssel.
- Rat der EU* 2002b: Beschluss des Rates (2002/148/EG) zur Einstellung der Konsultationen mit Simbabwe nach Artikel 96 des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens (18.2.2002), Brüssel.
- Rat der EU* 2002c: Gemeinsamer Standpunkt (2002/145/GASP) des Rates über restriktive Maßnahmen gegen Simbabwe (18.2.2002), Brüssel.