

Wie enden internationale Sanktionen?

Zur Bedeutung von Prozessen, Beziehungen und Signalen

Die Forschung über internationale Sanktionen hat sich in der Vergangenheit vor allem auf die Implementierung und Wirksamkeit konzentriert und die Beendigung außer Acht gelassen. Traditionelle Erklärungsansätze, die Sanktionen als Instrument rationaler, zwischenstaatlicher Verhandlungen betrachten, erklären die Dauer und das Ende von Sanktionen mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Rechnungen. Dabei wird jedoch das Wechselspiel zwischen Lockerung, Stagnation und Intensivierung von Sanktionen unzureichend erfasst. Auch die vielfältigen sozialen Beziehungen und die politischen Signale, die von einer Beendigung von Sanktionen ausgehen, finden nicht ausreichend Beachtung. Um diese Lücken zu schließen, schlägt der Artikel ein prozessorientiertes und relationales Verständnis der Beendigung von Sanktionen vor. Es wird auch berücksichtigt, dass die Aufhebung von Sanktionen die politische Isolation des Sanktionszieles beendet, was Gegenstand intensiver diskursiver Auseinandersetzungen sein kann. Fallstudien zu Simbabwe und dem Iran veranschaulichen, wie ein solcher Ansatz Aufschluss über verschiedene Handlungslogiken gibt, die Prozesse der Sanktionsbeendigung prägen, und so zu einem ganzheitlicheren Verständnis von Sanktionen beiträgt.

1. Einleitung*

Im Jahr 2008 hat die Europäische Union (EU) ihre diplomatischen Sanktionen¹ gegen Kuba trotz interner Meinungsverschiedenheiten und der Forderung der Vereinigten Staaten, eine harte Haltung gegenüber der kubanischen Regierung beizubehalten, beendet.² Sechs Jahre später begann die Obama-Administration ebenfalls,

* Wir bedanken uns bei Michael Brzoska, Hannah Smidt, den beiden anonymen GutachterInnen, Elin Hellquist und den anderen TeilnehmerInnen des Workshops „International dimensions of political instability and conflict“ (Universität Aarhus, 2017) für ihre wertvollen Hinweise sowie der zib-Redaktion für die unkomplizierte Kommunikation. Besonderer Dank gebührt Annalena Rehkämper für die umsichtige Durchsicht der deutschen Übersetzung. Dieser Artikel wurde im Rahmen des DFG-geförderten Forschungsprojektes „The Termination of International Sanctions: Causes, Processes and Domestic Consequences“ (GR 514/1-1) verfasst.

- 1 Wir definieren Sanktionen als Beschränkungen der wirtschaftlichen oder diplomatischen Beziehungen, die von einem oder mehreren Staaten oder internationalen bzw. (sub-)regionalen Organisationen, den sogenannten Sanktionssendern gegenüber einem anderen Land oder dessen politischer Führung (d.h. dem Sanktionsziel) verhängt werden. Im Einklang mit unserer Definition gehen wir in diesem Artikel daher nicht auf Sanktionen gegen nicht-staatliche Akteure ein.
- 2 „Defying U.S., EU scraps Cuba sanctions“, in: Reuters, 20.6.2008, <https://www.reuters.com/article/us-eu-cuba-sanctions/defying-u-s-eu-scraps-cuba-sanctions-idUSL1618178720080620>; 28.3.2019.

verschiedene Finanz- und Reisebeschränkungen gegen Kuba, die bereits zuvor als „irrational“³ kritisiert wurden, schrittweise aufzuheben⁴ (vgl. Department of the Treasury 2015). Laut der damaligen US-Regierung war dies ein wichtiges Signal für die gewünschte Normalisierung der bilateralen Beziehungen (Obama 2016). Vor Kurzem hat US-Präsident Trump jedoch erneut Restriktionen für Reisen nach und Geschäfte mit Kuba bekanntgegeben (Department of the Treasury 2017).

Dieses Beispiel zeigt, dass die Beendigung von Sanktionen im Gegensatz zur vorherrschenden Konzeptualisierung in der (quantitativen) *Mainstream-Literatur* keiner linearen Entwicklung folgt. Ebenso wenig sind Sanktionen als singuläres Ereignis zu verstehen, das ausschließlich durch rationale Verhandlungen erreicht wird (Dorussen/Mo 2001; Krustev 2010). Stattdessen ist der Prozess der Beendigung von Sanktionen volatil und im Ergebnis nicht notwendigerweise eindeutig. In vielen Fällen wurden die Sanktionen schrittweise aufgehoben (Eriksson 2007; Jones 2015). Außerdem wurden einige Sanktionen, wie die Maßnahmen der Vereinten Nationen (VN) gegen Libyen, (lange) vor ihrer offiziellen Aufhebung (United Nations Security Council 1998; 2003) oder sogar trotz des Fehlens eines formellen Beschlusses über die Aufhebung (Hellquist 2012: 104 zu China) nicht mehr angewandt. Andere Sanktionen, wie die EU-Maßnahmen gegen Fidschi und Togo, wurden nach ihrer ersten Aufhebung „aus identischen Gründen“ erneut verhängt (Portela 2010: 50). Der Fall Kuba verweist auch darauf, wie das komplexe Zusammenspiel verschiedenster Akteure die Beendigung von Sanktionen unter Umständen erschwert, und wie das mit der Beendigung von Sanktionen einhergehende Signal einer Normalisierung politischer und gesellschaftlicher Beziehungen zu kontroversen Aushandlungsprozessen zwischen diesen Akteuren führt.

Um dieser Komplexität gerecht zu werden, schlagen wir ein prozessorientiertes, relationales Verständnis der Beendigung von Sanktionen vor. Dieser Ansatz berücksichtigt auch die Signalwirkung der Aufhebung von Sanktionen. Wendet man dieses Verständnis auf die Fälle Simbabwe und Iran an, so zeigt unsere explorative Analyse, dass – anders als Medienberichte über das Ende der Sanktionen gegen beide Länder nahelegen – das Ergebnis des Aufhebungsprozesses nicht eindeutig ist. Die komplexen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren, die teilweise unterschiedlichen Handlungslogiken folgten, prägten diese Prozesse. Die symbolische Bedeutung der Aufhebung von Sanktionen spielte beispielsweise im Falle des Iran eine wichtige Rolle, weshalb sich die USA trotz potenzieller Vorteile für die nationale Wirtschaft und Sicherheit im Nahen Osten einer Normalisierung der Beziehungen widersetzen. Wir betonen in diesem Artikel den Mehrwert eines alternativen Paradigmas, beabsichtigen jedoch nicht, wichtige Erkenntnisse des tra-

3 „Lifting the Embargo Means Cuba Can No Longer Play Victim“, in: *Time*, 19 December 2014, <http://time.com/3642109/us-cuba-embargo/>; 28.3.2019.

4 Wir verwenden den Begriff *Beendigung*, um das Ende aller Maßnahmen durch den jeweiligen Sanktionssender gegenüber dem Sanktionsziel zu beschreiben, während *Aufhebung* den Prozess charakterisiert und Aussetzung oder Suspendierung sich auf die vorläufige Unterbrechung in der Anwendung der Restriktionen bezieht. Wenn nur ein bestimmter Sender Sanktionen gegen ein Sanktionsziel aufhebt, während Maßnahmen eines anderen Senders bestehen bleiben, weisen wir darauf hin.

ditionellen Erklärungsansatzes und dessen Fokus auf rationale, zwischenstaatliche Verhandlungen. Wir schlagen vielmehr eine Agenda für die Forschung zur Beendigung internationaler Sanktionen vor, die dazu beitragen kann, den polymorphen Charakter von Sanktionen zu erfassen, indem sie die Vielfalt der Handlungslogiken berücksichtigt, die wir – nach James March und Johan Olsen (2011) sowie Thomas Biersteker et al. (2016: 226) – als komplementär und nicht als einander ausschließend verstehen.

Von den 119 verhängten Sanktionen der EU, der VN und der USA im Zeitraum von 1990 bis 2014 wurden bis zum 31. Dezember 2014 fast drei Viertel aufgehoben (von Soest/Wahman 2015). Seitdem traten Länder wie Madagaskar, Sri Lanka und Vietnam dem Club der ehemals sanktionierten Staaten bei. Die Beendigung externer Sanktionen hat sich also seit dem Ende des Kalten Krieges zu einem allgegenwärtigen Phänomen entwickelt. Dennoch wurde die Beendigung von Sanktionen im Gegensatz zur umfassenden Forschung über die Wirksamkeit internationaler Sanktionen bisher weitestgehend ignoriert. Dies verwundert auch angesichts der praktischen Bedeutung des Themas. Politische EntscheidungsträgerInnen sind mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Verhängung von Sanktionen oftmals deutlich einfacher ist als ihre Aufhebung (siehe Portela 2010: 157, 171; Biersteker et al. 2016), da ihnen für die Aufhebung solcher Zwangsmaßnahmen ein geeigneter Analyse- und Handlungsrahmen fehlt.

Ein holistisches Verständnis der Beendigung von Sanktionen hat auch Implikationen für das allgemeine Verständnis der Funktion externer Druckmittel. Es stellt die Annahmen der Rationalität und Linearität von Sanktionierungsprozessen in Frage und erweitert so unser Verständnis, wie Sanktionen aufgehoben werden, aber auch wie und auf Grundlage welcher Logik sie verhängt werden, da beide Prozesse untrennbar miteinander verbunden sind. Elemente, die bereits bei der Verhängung von Sanktionen verankert wurden – beispielsweise die Genauigkeit der Forderungen oder das Fehlen von Befristungsklauseln (*sunset clauses*) – können Beendigungsprozesse mitunter stark beeinflussen. Ihre Bedeutung wird aber erst sichtbar, wenn die Aufhebung von Sanktionen explizit untersucht wird.

Im nächsten Abschnitt zeigen wir, dass der traditionelle Erklärungsansatz wichtige Erkenntnisse liefert, aber in der Konzeptualisierung und empirischen Analyse durch einige zentrale Annahmen limitiert ist. Im dritten Abschnitt schlagen wir daher ein alternatives Verständnis vor, das dazu beitragen kann, diese Lücken in der Forschung zu schließen. Wir wenden dieses Verständnis der Beendigung der Sanktionen dann auf die Fälle Simbabwe und Iran an, bevor wir abschließend die Auswirkungen auf die zukünftige Forschungsagenda diskutieren.

2. Das traditionelle Verständnis: Rationale zwischenstaatliche Verhandlungen

Die wachsende Bedeutung von Sanktionen als zentrales außenpolitisches Instrument hat eine umfassende Literatur hervorgebracht. Der (überwiegend quantitative) Mainstream der Sanktionsforschung versteht die Verhängung von Sanktionen und

deren mögliche Beendigung als Ergebnis rationaler, bilateraler Verhandlungen zwischen Sanktionssender und Sanktionsziel.⁵ Im Folgenden fassen wir zunächst die wichtigsten Erkenntnisse dieser Forschung in Bezug auf die Beendigung von Sanktionen zusammen und diskutieren dann die zugrundeliegenden Annahmen und die daraus resultierenden Einschränkungen.

2.1 Der konventionelle Erklärungsansatz für die Beendigung von Sanktionen

Die Forschung zu Sanktionen konzentrierte sich zunächst auf deren Implementierung und Effektivität, nicht zuletzt, weil einige der berühmten frühen Fälle wie Kuba, Iran oder Südafrika damals noch andauerten. Die Forschung begann erst mit der (schrittweisen) Aufhebung dieser Sanktionen und der Schaffung des ersten umfassenden Datensatzes (Hufbauer et al.1990), der den gesamten Lebenszyklus von Sanktionen vollständig erfasst, um die Beendigung von Sanktionen zu betrachten. Die Forschung zur Beendigung von Sanktionen ist jedoch nach wie vor äußerst begrenzt, wobei lediglich einige Studien zur unterschiedlichen Dauer von Sanktionen implizit auch deren Aufhebung beleuchten. Diese Forschung identifiziert vor allem Faktoren, die erklären, warum Sanktionen enden, während sie den Prozess als solchen vernachlässigt. Insgesamt können zwei verschiedene Erklärungsansätze ausgemacht werden: Die einen konzentrieren sich auf den Sanktionssender, während die anderen primär das Sanktionsziel in den Blick nehmen.

Senderbezogene Erklärungen beruhen auf einem Kosten-Nutzen-Ansatz sowie der grundlegenden Annahme, dass Sanktionen für die Sanktionssender kostspielig sind (Nooruddin 2002; Baldwin 2000). Dementsprechend bestehen für die Sender starke Anreize, Sanktionen zu beenden, sobald die wirtschaftlichen Kosten den Nutzen, den sie daraus ziehen, übersteigen (Smith 1996). Folglich stellt ein vollständiges Einlenken der sanktionierten Staaten den einfachsten Weg zur Beendigung dar, da die Sender von einer Verhaltensänderung der sanktionierten Staaten profitieren und gleichzeitig die Kosten weiterer Sanktionen vermeiden. Einige Sender beenden Sanktionen auch, wenn die politischen Ziele nur teilweise erreicht wurden (Charron/Portela 2016). Wie groß die Kosten der Beendigung von Sanktionen aus Sicht der Sanktionssender trotz eines unvollständigen Entgegenkommens der sanktionierten Staaten sind, hängt entschieden vom Stellenwert der politischen Ziele (wie etwa Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Menschenrechtsschutz oder Demokratisierung) für diesen ab. Entsprechend der politischen Relevanz einer Forderung nimmt die Bereitschaft des Senders zu, Sanktionen trotz ihrer Kosten bis zum vollständigen Einlenken der sanktionierten Staaten aufrecht-

5 Einem weiteren, meist qualitativen Literaturstrang lag bereits in der Vergangenheit ein breiteres Verständnis von Sanktionspraktiken zugrunde, auf das wir zurückgreifen. Wir halten es jedoch für sinnvoll, uns hier auf das „konventionelle“ Modell zu konzentrieren, da es ein dominantes Paradigma darstellt, das auch die qualitative Arbeit geprägt hat, wie die folgenden Referenzen zeigen, während umgekehrt nicht-rationale Auffassungen von Sanktionen den (quantitativen) Mainstream kaum beeinflusst haben.

zuerhalten (Ang/Peksen 2007: 135). Damit hängt die Dauer von Sanktionen vom Politikbereich ab, aber auch davon, wie umfassend die geforderten Zugeständnisse sind (Dorussen/Mo 2001).

Es gibt aber auch Fälle, in denen ein Sender kapituliert, also Sanktionen beendet, obwohl seine politischen Ziele nicht erreicht wurden. Dem *Threat and Imposition of Sanctions* Datensatz zufolge enden nur rund 30 Prozent der verhängten Sanktionen mit einem vollständigen oder teilweisen Erreichen der ursprünglichen politischen Forderungen (Morgan et al. 2014). Folglich entscheiden Sender regelmäßig, ob bisher erfolglose Sanktionen aufrechterhalten werden. Die Literatur hat dazu alternative Überlegungen identifiziert. Einerseits halten Sender an Sanktionen fest, wenn sie im Laufe der Zeit bereits erhebliche Mittel in die Verhängung und Aufrechterhaltung dieser Restriktionen investiert haben, welche im Falle einer Beendigung verloren gingen (Bonetti 1994; Dorussen/Mo 2001). Sanktionssender stärken ihre Verhandlungsposition gegenüber dem Sanktionsziel, indem sie gewisse Teile der Bevölkerung in die Entscheidung über Sanktionen einbeziehen. Dies verursacht so genannte *audience costs* (Fearon 1994; Kaempfer/Lowenberg 1992; Dorussen/Mo 2001), die eine Beendigung der Sanktionen ohne Zielerreichung kostspielig machen. Andererseits können Sender „sanktionsmüde“ werden (Elliott/Hufbauer 1999: 407, eigene Übers.), wenn die Bereitschaft wirtschaftliche Chancen aus politischen Gründen zu kompromittieren abnimmt, während die ökonomischen Kosten der Sanktionen zunehmend in den Vordergrund rücken (Eaton/Engers 1999; Krustev/Morgan 2011).

Außerdem können innenpolitische Veränderungen die Kosten-Nutzen-Rechnung der Sanktionssender beeinflussen. McGillivray und Stam (2004) zeigen, dass ein Wechsel der Staats- oder Regierungschefs die Wahrscheinlichkeit einer Aufhebung von Sanktionen erhöht. Schließlich kann die Dauer der Sanktionen von der Identität des Senders abhängen. Die EU hat in der Vergangenheit oft begrenzte Zugeständnisse mit einer Lockerung von Sanktionen belohnt (Portela 2010: 110). Gleichzeitig gibt es Fälle, in denen die EU umfassendere Maßnahmen als die VN ergriff und zögerlicher war, diese zu lockern (Brzoska 2015).

Studien zu internationalen Sanktionen und ihrer unterschiedlichen Dauer haben lange vor allem die Sanktionssender betrachtet und dabei Erklärungsansätze entwickelt, die die Rolle des Sanktionsziels oftmals außen vor lassen (Drezner 1999; Giumelli 2011). Die jüngere Forschung befasst sich jedoch zunehmend mit den Sanktionszielen (vgl. Escribà-Folch/Wright 2010; Peksen 2017). Analog zum Fokus auf die Kosten-Nutzen-Rechnung der Sender gehen auch diese Ansätze der Frage nach, wann Sanktionen so kostspielig werden, dass die sanktionierten Regime den Forderungen der Sanktionssender nachkommen. Je mehr wirtschaftlicher Druck auf die Regierungen ausgeübt wird, desto schwieriger ist es für diese, Sanktionen auszuhalten (Dashti-Gibson et al. 1997; Drury 1998; Lektzian/Souva 2007).⁶

6 Andere Studien zeigen, dass umfassende Sanktionen die Stabilität von Autokratien erhöht haben, da sie einen *rally round the flag*-Effekt auslösen können (vgl. Grauvogel/von Soest 2014).

Das Einlenken der sanktionierten Staaten wiederum hängt von seiner Anfälligkeit für äußeren Druck ab. Sean Bolks und Dina Al-Sowayel (2000) betonen in diesem Zusammenhang vor allem die bedeutende Rolle institutioneller Strukturen. Sie heben spezifische Merkmale hervor, insbesondere eine Zentralisierung der politischen Autorität, die Sanktionen für die Zielländer mehr oder weniger kostspielig machen und somit die Dauer der Sanktionen beeinflussen.

Auch die Reaktionen des betroffenen Staates, u.a. eine Fähigkeit zur strategischen Umverteilung von Ressourcen, spielen eine wichtige Rolle für die Erklärung der Dauer und der Ergebnisse von Sanktionen (vgl. Escribà-Folch/Wright 2010). Darüber hinaus wirkt sich die Fähigkeit eines Ziellandes, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, auf die Beendigung von Sanktionen aus. Wenn Drittstaaten Sanktionen umgehen, reduziert dies die finanziellen Folgen für die Sanktionsziele und senkt so die Anreize zur Kapitulation (Drury 1998; McLean/Whang 2010; Early 2011).

Tabelle 1: Konventionelle Erklärungsfaktoren für die Beendigung von Sanktionen

Senderspezifisch	Wirtschaftliche Faktoren	Wirtschaftliche Kosten (Nooruddin 2002; Smith 1996)
		Versunkene Kosten (<i>sunk costs</i>) (Bonetti 1994)
		Sanktionsmüdigkeit (Elliott/Hufbauer 1999; Eaton/Engers 1999; Krustev/Morgan 2011)
	Politische Faktoren	<i>Audience costs</i> (Fearon 1994; Kaempfer/Lowenberg 1992; Dorussen/Mo 2001)
		Bedeutung der politischen Ziele für die Sender (Ang/Peksen 2007)
		Wechsel der politischen Führung (McGillivray/Stam 2004)
		Umfang der geforderten Konzessionen (Dorussen/Mo 2001)
		Identität der Senders (Portela 2010)
Sanktionszielspezifisch	Wirtschaftliche Faktoren	Wirtschaftliche Kosten (Dashti-Gibson et al. 1997; Drury 1998; Hart 2000)
		Sanktionsverletzungen (Drury 1998; McLean/Whang 2010; Early 2011)
	Politische Faktoren	(Teilweises) Entgegenkommen
		Verwundbarkeit (Bolks/Al-Sowayel 2000)

2.2 Grundannahmen und Grenzen des konventionellen Ansatzes

Die bisherige Forschung hat gezeigt, wie sich die Kosten von Sanktionen, innenpolitische Institutionen und die wirtschaftliche Unterstützung des Sanktionsziels durch Dritte auf die Dauer und damit auch auf die Beendigung von Sanktionen auswirken. Dabei behindern jedoch drei zugrundeliegende Annahmen die Möglichkeit einer umfassenden Analyse von Beendigungsprozessen.

Erstens modellieren bestehende Studien die Entscheidung, Sanktionen zu verhängen und eventuell aufzuheben, als Ergebnis rationaler Kosten-Nutzen-Rechnungen. Während der potenzielle Nutzen des Sanktionssenders meist politisch verstanden wird, nämlich als Entgegenkommen des sanktionierten Staates, werden die Kosten überwiegend als wirtschaftliche Kosten verstanden (vgl. Dashti-Gibson et al. 1997; McGillivray/Stam 2004; Krustev/Morgan 2011). Dementsprechend sind auch Versuche, die ökonomischen Auswirkungen von Sanktionen zu quantifizieren, in allen gängigen Datensätzen weit verbreitet.

Zweitens konzentriert sich die bestehende Forschung auf die Entscheidung der Sender, Sanktionen beizubehalten oder aufzuheben. Die sanktionierten Staaten bestimmen, inwieweit sie den Anforderungen der Sender entsprechen, aber die Sender beurteilen letztlich, ob diese Zugeständnisse für die Aufhebung von Sanktionen ausreichend sind. In diesem Sinne argumentieren Dizaji und van Bergeijk (2013), dass die wirtschaftliche Macht des Senders und nicht die Kosten für den sanktionierten Staat entscheidend für das Ergebnis von Sanktionen sind. Infolgedessen ignorieren die meisten (quantitativen) Studien die vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Sanktionssendern und -zielen sowie Drittstaaten, die Beendigungsprozesse beeinflussen können.

Drittens neigt die Sanktionsforschung dazu, Sanktionen als singuläres Ereignis zu operationalisieren, insbesondere bei Analysen mit großer Fallzahl. Die jeweiligen Modelle gehen in der Regel davon aus, dass Sanktionen auf einen Schlag verhängt (und aufgehoben) werden (vgl. Cox/Drury 2006; Wood 2008). Selbst die quantitative Literatur hat begonnen, die „evolutionären und dynamischen Prozesse“ der Sanktionierung anzuerkennen (Bolks/Al-Sowayel 2000: 243) und modelliert Sanktionen als einen Faktor in wiederholten Verhandlungsspielen (Krustev 2010; Whang et al. 2013). Dennoch bleibt das Verständnis von Sanktionen statisch, da die Entscheidungen, Sanktionen anzuwenden oder aufzuheben, als binäre modelliert werden. Einige Fallstudien veranschaulichen den volatilen Prozess der Sanktionierung. So unterteilt Mikael Eriksson (2007) das EU-Sanktionssystem gegen Simbabwe in insgesamt acht Episoden. Dieser Versuch, langlebige Sanktionsregime in kürzere Episoden aufzuteilen, wurde anschließend auch auf einen umfassenden Datensatz angewandt (Biersteker et al. 2016), beschränkt sich aber nach wie vor auf die Entflechtung der Implementierungsphase.

Aufgrund dieser Annahmen weist die Literatur weiterhin Lücken auf. Trotz der jüngsten Fokussierung auf kürzere Episoden wird das Oszillieren zwischen Lockerung, Stagnation und sogar erneuter Intensivierung, was ein charakteristisches Merkmal vieler Sanktionsregime darstellt, unzureichend erfasst. Die allmähliche

Implementierung und Aufhebung von Sanktionen wurde zunächst lediglich als Herausforderung für die Praxis problematisiert, da eine graduelle Sanktionierung das Risiko für Verstöße gegen die Restriktionen erhöht (Hufbauer/Schott 1985). Mittlerweile erkennt die Forschung jedoch an, dass eine graduelle Sanktionspraxis auch bewusst eingesetzt werden kann (Portela 2010). Dennoch fehlt eine systematischere Analyse der verschiedenen Grade und Phasen der Beendigung von Sanktionen.

Darüber hinaus werden sanktionssender- und zielbezogene Erklärungen für die Aufhebung von Sanktionen meist isoliert voneinander betrachtet. Wie bereits beschrieben, besteht die Tendenz, sich auf die Entscheidungen der Sender bezüglich der Beendigung von Sanktionen zu konzentrieren (vgl. Portela 2010). Im Gegensatz dazu konstatieren Bolks und Al-Sowayel (2000), dass Attribute des Ziellandes, insbesondere seine politische Struktur, entscheidende Faktoren für die Sanktionsdauer sind. Ebenso betrachtet die Studie von Lee Jones (2015) primär die sanktionierten Länder. Dennoch brauchen wir weitere theoretische und empirische Erkenntnisse über die vielfältigen Verflechtungen und Interaktionen zwischen Sanktionssendern und -zielen sowie deren Einbettung in ein Netz von sozialen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen, die weit über diese Dyade hinausgehen.

Schließlich wird die Signalwirkung,⁷ die von der Beendigung von Sanktionen ausgeht, in vielen Studien nicht berücksichtigt – oder diese gehen von einer problematischen Unterscheidung zwischen der instrumentellen Verwendung von Sanktionen, die möglicherweise greifbare Ergebnisse bringen, und ihrer rein symbolischen Funktion aus (Lindsay 1986; Morgan/Schwebach 1997). Sanktionen werden zunehmend als bedeutsamer symbolischer Akt verstanden (vgl. Baldwin 1999; Giumelli 2011), der mehr ist als *cheap talk* (Grauvogel et al. 2017). Diese Forschung konzentriert sich jedoch auf die Phase der Androhung und Implementierung von Sanktionen. Biersteker et al. (2016) stellen mit Blick auf die VN-Sanktionen gegen Haiti nebenbei fest, dass die Beendigung der Maßnahmen ein Signal für die Unterstützung der ausgehandelten Rückkehr zur Demokratie darstellte. Es ist daher nicht nur wichtig, ob Sanktionen aufgehoben werden, sondern auch, wie Sanktionssender die Beendigung des externen Drucks rechtfertigen.

3. Ein alternativer Ansatz: Zur Bedeutung von Prozessen, Beziehungen und Signalen

Bereits vor fast zwei Jahrzehnten argumentierten Arne Tostensen und Beate Bull (2002: 235, eigene Übers.), dass das „Kosten-Nutzen-Prinzip aus theoretischen, empirischen und ethischen Gründen fragwürdig ist“. Jones (2015) betont ebenfalls, dass der Fokus auf zwischenstaatliche Interaktionen und die Tendenz, Staaten als einheitliche, rationale, nutzungsmaximierende Akteure zu begreifen, die Sanktions-

7 Die Signalwirkung bezieht sich dabei auf die (normativen) Botschaften, die von einer Sanktionierung bzw. der Beendigung ausgehen, nicht auf den Austausch von Positionen und Informationen im Kontext von Verhandlungsspielen.

forschung eingeschränkt hat. Diesem Ansatz, der Sanktionen ausschließlich im Hinblick auf eine mögliche Verhaltensänderung des Sanktionsziels evaluiert, wurde jedoch bisher kein „alternatives Paradigma“ entgegengesetzt (Giumelli 2016: 41). Als Reaktion auf dieses Defizit schlagen wir einen prozessorientierten und relationalen Erklärungsansatz für die Beendigung von Sanktionen vor, der auch die Signalwirkung solcher Entscheidungen berücksichtigt.

Zwei Klarstellungen sind in diesem Zusammenhang angebracht. Erstens haben wir nicht die Absicht, eine neue Theorie zu Sanktionen und ihrer Beendigung zu entwickeln. Stattdessen geht es uns darum, bisher marginalisierte Aspekte hervorzuheben und zu zeigen, wie andere konzeptionelle Ansätze in der Sanktionsforschung, aber auch in den Internationalen Beziehungen im Allgemeinen, dazu beitragen können, die Beendigung von Sanktionen besser zu verstehen. Daher befasst sich unsere Diskussion im folgenden Abschnitt sowohl mit der konzeptionellen Dimension als auch mit den Auswirkungen auf die empirische Forschung. In unserem Versuch, ein Verständnis von Sanktionen (und deren Beendigung) zu entwickeln, das ihrem polymorphen Charakter gerecht wird, stützen wir uns zunächst auf bestehende Untersuchungen, die die Volatilität von Sanktionen (Biersteker et al. 2016; Eriksson 2007), ihren inhärent sozialen und relationalen Charakter (Hellquist 2017; Jones 2015; Portela 2011) sowie ihre Signalwirkung (Giumelli 2011) konzeptualisieren. Wir beziehen aber auch verschiedene Verständnisse von Macht-(Ausübung) (Barnett/Duvall 2005) sowie die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Handlungslogiken (z.B. March/Olsen 2011), die implizit oder explizit die Erforschung von Sanktionen jenseits des Mainstream-Paradigmas beeinflusst haben (Giumelli 2016: 44), ein. Konkret schlagen wir vor, dass Sanktionen über die Ausübung von Zwang hinausgehen und – angelehnt an Michael Barnett und Raymond Duvall (2005: 3) – Subjektivität in Bedeutungssystemen hervorbringen. In diesem Sinne wird die Sanktionspraxis nicht nur vom „berechneten erwarteten Nutzen“ (March/Olsen 2011: 490) beeinflusst, sondern dient auch dazu, normative Überzeugungen auszudrücken (March/Olsen 2011: 490; Biersteker et al. 2016).

Zweitens haben wir nicht die Intention, bestehende Forschung, die sich auf die Kosten-Nutzen-Rechnung der Akteure konzentriert, zu verwerfen. Wir vertreten vielmehr die Auffassung, dass Sanktionen normative Signale *und* wirtschaftlichen Zwang umfassen (Crawford/Klotz 1999; Giumelli 2011). Während Francesco Giumelli (2011) diese Sanktionszwecke zunächst als sich gegenseitig ausschließend verstand, haben nachfolgende Untersuchungen gezeigt, dass Sanktionssender in der Regel verschiedene Zwecke gleichzeitig verfolgen (Biersteker et al. 2016: 48, 226). Versteht man diese verschiedenen Handlungslogiken als komplementär, ermöglicht dies, ihr Zusammenspiel zu untersuchen, statt den Vorrang einer bestimmten Handlungslogik lediglich zu behaupten. Dabei folgen wir dem Geist des Eklektizismus, der in der zunehmenden Verbindung positivistischer und interpretativer Methoden (Collier und Elman 2008: 780) sowie in Versuchen, die Unterscheidung in verstehende und erklärende Ansätze zu hinterfragen (Wight 2002), seinen Ausdruck findet.

3.1 *Graduelle, volatile und nicht eindeutige Beendigungsprozesse*

Es ist allgemein bekannt, dass sich Sanktionsregime im Laufe der Zeit erheblich verändern können. Dazu gehören die teilweise Aufhebung oder zeitliche Aussetzung bestimmter Maßnahmen, die Einführung neuer Beschränkungen oder die Anpassung von politischen Forderungen, um nur einige Beispiele zu nennen. Die zunehmend verbreitete Anwendung von gezielten Sanktionen gegen Individuen und Unternehmen hat die schrittweise Aufhebung von Sanktionen weiter erleichtert (Biersteker et al. 2016), da diese selektiv von den sogenannten schwarzen Listen entfernt werden können. Darüber hinaus verdient der oftmals nicht eindeutige Charakter der Aufhebung von Sanktionen mehr Aufmerksamkeit. So bleiben zum Teil einige Beschränkungen bestehen, während andere Maßnahmen bereits aufgehoben sind.

Konzeptionell hebt ein solches Verständnis der Beendigung von Sanktionen zwei wichtige Aspekte hervor. Erstens ist die Aufhebung von Sanktionen keine binäre, sondern eine graduelle Entscheidung. Bestehende *rational choice* Ansätze können zwar graduelle Aufhebungsprozesse erfassen, indem Verhandlungssituationen wiederholt werden, scheitern jedoch an der Modellierung unklarer Ergebnisse. Dies wird noch dadurch erschwert, dass nicht alle Sanktionssender bestimmte Maßnahmen gleichzeitig aufheben (Brzoska 2011). Die Aufhebung von Sanktionen durch einen Sanktionssender kann daher erheblich von der Beendigung aller dem sanktionierten Land auferlegten Beschränkungen abweichen. Sie sollte daher als ambivalenter Prozess verstanden werden. Während die Ambiguität von Sanktionsandrohungen oder den Forderungen der Sanktionssender als Defizit im Design des jeweiligen Sanktionsregimes beschrieben wurde (z.B. Morgan et al. 2009), argumentieren wir, dass Ambiguitäten bei der Bedrohung, Verhängung, Durchsetzung und Beendigung von Sanktionen keine Anomalie darstellen, sondern ein inhärenter Bestandteil der Art und Weise sind, wie Sanktionssender Macht ausüben. Zweitens schlagen wir vor, die Beendigung von Sanktionen als nicht-linearen Prozess zu verstehen und dabei auf Literatur zur Nichtlinearität in Friedensprozessen (z.B. Chandler 2013) oder den Internationalen Beziehungen im Allgemeinen (vgl. Bousquet/Curtis 2011) zurückzugreifen. Ein solches Verständnis der Beendigung von Sanktionen erschwert einerseits eine klare Definition und Identifikation. Reicht es beispielsweise aus, wenn die Mehrheit der sanktionierten Personen oder Unternehmen von den schwarzen Listen entfernt wurde, um von einer Beendigung der Sanktionen zu sprechen? Andererseits zeigt ein solcher Zugang, warum Sanktionen als nicht-linearer Prozess und nicht als singuläres Ergebnis verstanden werden sollten.

3.2 *Vielschichtige soziale Beziehungen*

Gary Hufbauer et al. (1990: 2, eigene Übers.) betonen in ihrer Definition von Sanktionen, dass diese das Verhältnis zwischen Sanktionssender und -ziel verändern, indem sie in ihre „normalen“ oder „üblichen“ Austauschbeziehungen eingreifen. An-

statt die bi- oder multilateralen Beziehungen vollständig zu untergraben, bieten die meisten Sanktionen jedoch einen spezifischen Rahmen für diese Interaktion (Eriksson 2016: 89 in Côte d'Ivoire). Die neuere Literatur hat außerdem gefordert, „den Blick über die konventionelle Sender-Ziel-Polarität hinaus zu erweitern“ (Hellquist 2016: 997, eigene Übers.) und Verhandlungen zwischen verschiedenen Sanktionssendern (Biersteker et al. 2016: 12), „Umstehenden“ (Hellquist 2016: 998), also Drittstaaten und ihren Gesellschaften sowie „der allgemeinen Zuhörerschaft“ (Giumelli 2016: 54) ernst zu nehmen. Während bestehende Modelle einige dieser Aspekte, nämlich (wirtschaftliche) Interaktionen zwischen verschiedenen Sendern und Dritten, berücksichtigen, geht ein relationaler Ansatz weiter.

Wir verstehen Sanktionen insofern als zutiefst sozial, als sie das gesamte Beziehungsgefüge zwischen Sanktionssendern und -zielen prägen und nicht nur ihr Machtverhältnis in Bezug auf materielle Kapazitäten und wirtschaftlichen Wohlstand (siehe auch Hellquist 2017). Wir betrachten die Beendigung von Sanktionen also nicht nur als das Ergebnis rationaler Verhandlungen, die lediglich durch unvollständige Informationen erschwert werden können (vgl. Drezner 2003; Eaton/Engers 1999; Whang et al. 2013), sondern schlagen vor, die potentiell unterschiedlichen Handlungslogiken von Sanktionssendern und -zielen zu berücksichtigen. Verhandlungen über die Beendigung von Sanktionen können folglich nicht nur Fragen der wirtschaftlichen Kosten und politischen Zugeständnisse betreffen, sondern stehen im Zentrum normativer Auseinandersetzungen darüber, was gut oder schlecht ist, wer eine Strafe verdient, und wer darüber entscheiden sollte (Hellquist 2016: 1015). Mit dem Entschluss für Sanktionen verweigern die Sanktionssender den sanktionierten Staaten nicht nur materielle Vorteile, sondern stigmatisieren sie auch als sozial ausgestoßene Akteure (vgl. Hellquist 2018). Umgekehrt verändert die Beendigung von Sanktionen ihre Beziehung, indem sie die Ausgrenzung des ehemals sanktionierten Landes beendet. Wir verstehen sowohl Zugeständnisse sanktionierter Regime als auch deren Bewertungen durch die Sanktionssender als Ergebnis umfassender, iterativer Austauschprozesse (siehe auch Portela 2010: 167).

Aus dieser Betrachtung ergeben sich drei Implikationen für die empirische Analyse. Zunächst erscheint es wichtig, die Sender-Ziel-Beziehungen außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs zu berücksichtigen. Darüber hinaus kann die Interaktion verschiedener Sender die Beendigungsprozesse nicht nur in Bezug auf technische Aspekte der Zusammenarbeit erschweren (vgl. Drezner 2000; Bapat/Morgan 2009), sondern auch, weil unkoordiniertes Senderverhalten inkonsistente Signale vermittelt. Schließlich können Dritte den Beendigungsprozess beeinflussen, indem sie in die Beziehungen zwischen Sanktionssendern und -zielen eingreifen. Sie können in Verhandlungen zwischen Sendern und Sanktionszielen (in-)formell vermitteln sowie Druck auf Sanktionssender ausüben, um Restriktionen zu lockern oder sie daran zu hindern, Sanktionen aufzuheben, zum Beispiel, um das Ende der internationalen Stigmatisierung zu verhindern (Nephew 2018). Dies beeinträchtigt möglicherweise auch die Klarheit der politischen Botschaft gegenüber den Zielländern (Targeted Sanctions Consortium 2014).

3.3 Die Signalwirkung der Beendigung von Sanktionen

Unsere Konzeptualisierung der Signalwirkung einer Beendigung von Sanktionen stützt sich auf verschiedene Betrachtungen zur „symbolischen“ (Doxey 1980: 10) bzw. „expressiven“ (Galtung 1967: 412) Bedeutung der Verhängung von Sanktionen (vgl. Baldwin 2000: 102). Giumelli (2011) hat diese Ansätze systematisiert und eine Typologie entwickelt, die zwischen der Zwangs- (*coercing*), Einschränkung- (*constraining*) und Signalwirkung (*signalling*) von Sanktionen unterscheidet. Die Signalwirkung beschreibt dabei den Prozess des „Sendens einer Botschaft an einen oder mehrere Sanktionsziele“ im nationalen und internationalen Kontext (Giumelli 2011: 35). Basierend darauf argumentieren wir, dass die Beendigung von Sanktionen nicht nur die Möglichkeit umfasst, die wirtschaftlichen Beziehungen wiederherzustellen, sondern auch ein wirkmächtiges Symbol für die Beendigung der internationalen Isolation eines Ziellandes darstellt. Die Beendigung von Sanktionen sendet Signale der Annäherung und einer Normalisierung der bi- oder multilateralen Beziehungen. Ein solches Verständnis der Sanktionsbeendigung offenbart die Grenzen eines rein rationalistischen Ansatzes und zeigt, dass Sanktionen auch die „symbolische Distanzierung“ (Hellquist 2018: 7) vom ehemals sanktionierten Land beenden. Ein solcher symbolträchtiger Akt kann natürlich umstritten sein, insbesondere wenn Sanktionen enden, ohne dass alle Forderungen des Senders erfüllt wurden.

Es ist folglich unerlässlich, diskursive Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Aufhebung von Sanktionen zu untersuchen. Dies beinhaltet Debatten über die mögliche Aufhebung von Sanktionen, aber auch darüber, ob Sanktionen unter bestimmten Umständen als beendet verstanden werden können. Diese Auseinandersetzungen können zwischen verschiedenen Akteuren innerhalb der sanktionierten Staaten, zwischen Sanktionssendern und -zielen oder zwischen verschiedenen Sendern stattfinden. Divergierende Narrative darüber, ob Sanktionen enden sollen und unterschiedliche Einschätzungen, ob die Restriktionen tatsächlich aufgehoben wurden, beeinflussen solche Auseinandersetzungen. Eine Möglichkeit, diese diskursiven Auseinandersetzungen zu identifizieren, besteht darin, öffentliche Rechtfertigungen für die (Nicht-)Beendigung von Sanktionen zu identifizieren und zu untersuchen, ob und wie sie angefochten werden. Diese Begründungen können gleichzeitig verschiedene Zuhörerschaften auf internationaler, regionaler und (sub-)nationaler Ebene ansprechen. Anstatt a priori festzulegen, wo sich diese diskursiven Auseinandersetzungen über die normative Botschaft von Sanktionen (und ihrem Ende) entfalten, halten wir es für wichtig, sie für jeden Einzelfall zu rekonstruieren. Öffentliche Rechtfertigungen helfen, die intersubjektive Argumentation wichtiger Akteure zu rekonstruieren, was sie „zu einem Schlüsselement zur Erklärung unseres gesellschaftspolitischen Universums“ macht (Abulof/Kornprobst 2017: 4, eigene Übers.).

4. Die Beispiele Simbabwe und Iran

Simbabwe und Iran sehen wir als „paradigmatische Fälle“ (Flyvbjerg 2006: 232) für unser oben skizziertes Verständnis der Aufhebung von Sanktionen. Paradigmatische Fälle dienen als Bezugspunkt, um neue Denkweisen über spezifische Phänomene zu entwickeln (Flyvbjerg 2006: 232). Sie unterscheiden sich von typischen Fällen, da sie nicht (notwendigerweise) die Mehrheit aller Fälle repräsentieren. Stattdessen zeichnen sich paradigmatische Fälle durch Eigenschaften aus, die beispielhaft für den Mehrwert eines bestimmten Ansatzes stehen.

Um paradigmatische Fälle zu identifizieren, betrachten wir alle im GIGA-Sanktionsdatensatz (Portela/von Soest 2012) enthaltenen Fälle nach den oben beschriebenen Merkmalen, also im Hinblick auf die graduelle Aufhebung der Maßnahmen, den Einfluss vielschichtiger sozialer Beziehungen und die Signalwirkung der Aufhebung von Sanktionen. Der Datensatz beinhaltet lediglich Informationen über die schrittweise Einführung von Sanktionen, was wir als Indiz für eine ebenfalls graduelle Aufhebung der Maßnahmen werten, da Fallstudien gezeigt haben, dass Implementierungs- und Beendigungsprozesse einander bedingen (vgl. Jones 2015 zu Irak und Myanmar). In Bezug auf vielschichtige soziale Beziehungen erfassen wir, ob Sanktionen durch mehr als einen Sender verhängt wurden und ob Dritte das Sanktionsregime erheblich beeinflusst haben, weil sie die sanktionierten Staaten politisch, diplomatisch und/oder wirtschaftlich unterstützt haben (Grauvogel/von Soest 2014). Die Signalwirkung von Sanktionen wird bisher lediglich im Datensatz des *Targeted Sanctions Consortium* (Biersteker et al. 2016) systematisch erfasst, der aber nur VN-Sanktionen beinhaltet. Auf der Grundlage dieser Daten haben wir Fälle identifiziert, in denen die Implementierung – und daher potentiell auch die Beendigung von Sanktionen – durch graduelle Prozesse, vielschichtige soziale Beziehungen und Debatten über die Signalwirkung geprägt war (siehe Anhang A). Aufgrund der oben beschriebenen spärlichen Datenlage haben wir einen konservativen Schwellenwert gewählt und alle Fälle identifiziert, die diesen Datensätzen zufolge durch mindestens zwei der drei beschriebenen Dimensionen gekennzeichnet sind. Aus diesem Universum von Fällen haben wir, basierend auf unserer spezifischen regionalen Expertise, zwei Fälle ausgewählt, nämlich Simbabwe und Iran. Diese beiden Fälle befinden sich in verschiedenen Weltregionen. So stellen wir sicher, dass wir nicht nur intraregionale Besonderheiten aufgreifen. Die Tatsache, dass wir aufgrund unzureichender Daten die beschriebenen Dimensionen für die Fallauswahl nur näherungsweise erfassen konnten, zeigt auch, dass die bestehende quantitative Forschung sie nur unzureichend abbildet. Infolgedessen beruhte die Fallauswahl – wie von Bent Flyvbjerg (2006) pointiert beschrieben – auch auf Intuition.

Im Folgenden untersuchen wir den Prozess der Aufhebung von Sanktionen gegen diese beiden Länder auf der Grundlage von Interviews, die wir im Januar und November 2014 in Simbabwe geführt haben, d.h. zu einer Zeit, in der die EU die meisten ihrer restriktiven Maßnahmen schrittweise aufhob, sowie basierend auf zusätzlichem Primär- und Sekundärmaterial. Dieses umfasst die offiziellen Dokumente der Sanktionssender sowie Diskurse über die Beendigung von Sanktionen in den

betroffenen Staaten, welche wir mithilfe einer explorativen Analyse von Artikeln in großen Zeitungen und anderen lokalen Quellen nachzeichnen. Diese Rekonstruktion der Auseinandersetzung über Sanktionen und ihre Signale ermöglicht aber nur erste Einblicke, da eine umfassende Diskursanalyse der lokalen Medien den Rahmen dieses Artikels sprengen würde.

4.1 Die umstrittene Aufhebung von Sanktionen gegen Simbabwe

Am 21. Dezember 2001 verabschiedete der US-Kongress den *Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act* (ZIDERA), um den demokratischen und wirtschaftlichen Niedergang des Landes zu stoppen. Dieser untersagt der amerikanischen Regierung, neue finanzielle Unterstützung für Simbabwe durch internationale Finanzinstitutionen zu genehmigen (United States Congress 2001). Im Laufe des Jahres 2002 drohte das US-Außenministerium mit zusätzlichen Maßnahmen,⁸ die sich mit der Umsetzung von Reisebeschränkungen und dem Einfrieren von Vermögenswerten im Jahr 2003 als Reaktion auf die weitverbreitete Gewalt im Land materialisierten (E.O. No. 13288 2003). Die EU eröffnete im Jahr 2001 Konsultationen mit Simbabwe im Hinblick auf die Eskalation der Menschenrechtsverletzungen und verhängte 2002 Sanktionen. Neben der Aussetzung von Entwicklungshilfe umfassten die Maßnahmen ein Waffenembargo sowie Visumsbeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten einer Reihe hochrangiger Mitglieder von Regierung und Partei (Council of the European Union 2002). Drei Aspekte stechen dabei ins Auge.

Erstens war die Aufhebung der Sanktionen ein schrittweiser und nicht eindeutiger Prozess. Die Debatten über eine Lockerung der EU-Maßnahmen begannen mit dem Abschluss des *Global Political Agreement* im Jahr 2009, welches die Grundlage für die sogenannte Regierung der nationalen Einheit zwischen dem Mugabe-Regime und den großen Oppositionsparteien Simbawbes legte. Ein Jahr später begann die EU, Menschen und Unternehmen von ihrer schwarzen Liste zu streichen. Im Jahr 2012 setzte die EU auch ihre Beschränkung der Entwicklungszusammenarbeit wieder aus, um ihr „anhaltendes Engagement für den politischen Prozess im Rahmen des *Global Political Agreement*“ zu demonstrieren (Council of the European Union 2012c). Mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung, die den Weg für die Wahlen 2013 ebnete, wurden alle verbleibenden EU-Sanktionen mit Ausnahme der Maßnahmen gegen Präsident Mugabe und dessen Frau ausgesetzt (Council of the European Union 2013). Obwohl es möglich ist, diesen schrittweisen Prozess mithilfe eines traditionellen Modells zu erfassen, da die EU auf politische Entwicklungen in Simbabwe reagierte, war das Ergebnis dieser Verhandlungen oft nicht eindeutig, was klassische *rational choice* Ansätze, die binäre Ergebnisse jeder Verhandlungs-

8 Siehe zum Beispiel „US, UK Threaten ZIM Sanctions“, in: News24, 16.1.2002, <http://www.news24.com/xArchive/Archive/US-UK-threaten-Zim-sanctions-20020116;28.3.2019>.

runde modellieren, nicht abbilden können. Die Entscheidung der EU, die meisten Sanktionen aufzuheben, war außerdem weitaus widersprüchlicher, als es auf den ersten Blick scheint: Das Parlament stellte das Streben Simbabwe nach einer weiteren Lockerung der Sanktionen Anfang 2013 in Frage (European Parliament 2013), also zu einer Zeit, als der Europäische Rat die restriktiven Maßnahmen gerade schrittweise lockerte. Darüber hinaus haben die USA und die EU ihre Sanktionen unterschiedlich schnell aufgehoben (siehe Abb. 1 unten). Die Zugeständnisse der EU stellten angesichts der Fortsetzung der US-Restriktionen keinen klaren Schritt in Richtung Sanktionsbeendigung dar, da die Menschen in Simbabwe dazu neigen, die Maßnahmen der Sender zu „verwechseln“⁹ und das Regime weiterhin den äußeren Druck anprangern konnte, um interne Unterstützung zu erhalten (Grauvogel/von Soest 2014). Folglich kann die Aufhebung von Sanktionen nur als gradueller Prozess mit oftmals nicht eindeutigem Ausgang adäquat erfasst werden.

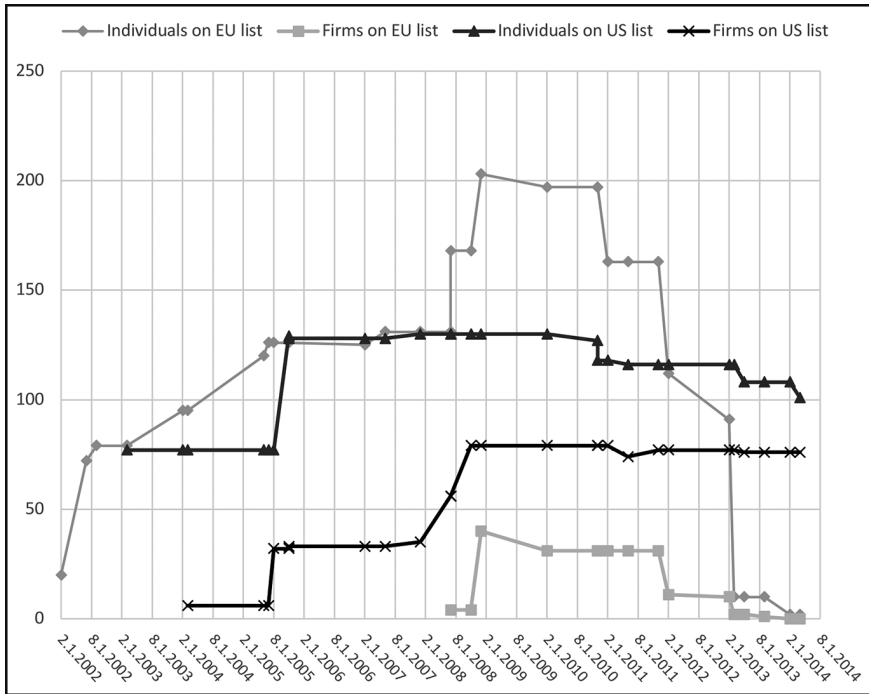
Zweitens prägten vielfältige Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene den Aufhebungsprozess. Zunächst einmal vertrat Simbabwe keine einheitliche Haltung zum möglichen Ende der Sanktionen. Stattdessen waren sich verschiedene politische und gesellschaftliche Akteure uneinig, ob eine Aufhebung der Sanktionen wünschenswert sei. Die Regierung der nationalen Einheit gründete eine Kommission, die sich mit der Beendigung von Sanktionen befassen sollte. Obwohl diese Mitglieder aller Parteien umfasste, forderten mehrere hochrangige PolitikerInnen der (ehemaligen) Opposition, darunter Parteichef Morgan Tsvangirai, bei privaten Treffen mit EU-Beamten weiterhin die Fortsetzung der Sanktionen.¹⁰ Diese Diskrepanz der Auffassungen bestand auch in der Zivilgesellschaft.¹¹

9 Interview mit einem europäischen Diplomaten, 15.1.2014.

10 Interview mit einem europäischen Diplomaten, 15.1.2015; Interview mit einem europäischen Botschafter, 20.1.2014; Interview mit einem westlichen Botschafter, 21.1.2014.

11 Interview mit dem *Chief Executive Officer* einer simbabwischen NGO, 17.11.2014; Interview mit einem Forscher und einem Politikberater, 17.1.2014.

Abbildung 1: Simbabweische Einzelpersonen und Unternehmen auf den Sanktionslisten der EU und der USA



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Gemeinsamen Standpunkten der EU, Ratsbeschlüssen und Entschließungen sowie des *US Office of Foreign Assets Control*.

Auch in der Gruppe der EU-Mitgliedsstaaten war die Unterstützung für die Aufhebung von Sanktionen sehr unterschiedlich.¹² Belgien drängte aufgrund des eigenen kommerziellen Interesses auf die Streichung simbawwischer Diamantenunternehmen von der schwarzen Liste. Die Niederlande sprachen sich vor allem dafür aus, politische Reformen in Simbabwe auch vor der Erreichung aller Sanktionsziele als Schritte in die richtige Richtung zu belohnen. Diese Auffassung entwickelte sich innerhalb der EU zum dominanten Narrativ, das spätere Beschlüsse entscheidend beeinflusste (siehe z.B. Council of the European Union 2012b). Im Gegensatz dazu bestand das Vereinigte Königreich darauf, Sanktionen als wichtiges Symbol für die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen des Mugabe-Regimes beizubehalten. Die allmähliche Aufhebung von Sanktionen führte zu Spannungen zwischen

12 Interview mit einem Leiter einer internationalen NGO, 14.1.2014; Interview mit einem europäischen Diplomaten, 15.1.2014; Interview mit einem Professor an der Universität von Simbabwe, 12.11.2014.

den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und den USA.¹³ Die Meinungsverschiedenheit betraf nicht nur strategische Überlegungen zum wirtschaftlichen und politischen Nutzen der Aufhebung von Sanktionen, sondern auch die Frage, ob sich die westlichen Beziehungen zu Simbabwe „vom Paria zum Partner“ wandeln sollten.¹⁴ Dieses Ringen um die normative Substanz, also die Legitimität der Aufhebung von Sanktionen, kann mit einer rationalistischen Konzeption von Sanktionen nicht ausreichend erfasst werden.

Schließlich beeinflussen die Beziehungen Simbawbes zu anderen Ländern den Beendigungsprozess. Über die gut dokumentierte Tätigkeit von Ländern wie China hinaus, die aus wirtschaftlichem Interesse die Beschränkungen umgingen, war die Unterstützung Südafrikas für eine rasche Aufhebung der Sanktionen nach der Amtseinführung der Regierung der nationalen Einheit für die Haltung der EU entscheidend (Hoekman 2013; Nyakudya 2013). Während die 2003 eingeführte *Look East*-Politik Simbawbes (Chan/Patel 2006) die wirtschaftlichen Auswirkungen von Sanktionen abschwächen sollte, unterstützte Südafrika Simbabwe politisch auf der internationalen Bühne. Gleichzeitig befürwortete eine beträchtliche Anzahl von Ländern die westlichen Sanktionen und 19 von ihnen stimmten formal mit mindestens einem Beschluss des Rates über restriktive Maßnahmen überein (Hellquist 2016: 1005). Drittstaaten haben also nicht nur die Wirksamkeit von Sanktionen durch die Implementierung oder Verletzung der Maßnahmen beeinflusst, sondern auch ihre Ablehnung bzw. Unterstützung für das Ende von Simbawbes internationaler Isolation, das durch die Aufhebung von Sanktionen vermittelt wurde, signalisiert.

Drittens wurde die Signalwirkung der Beendigung von Sanktionen in den Auseinandersetzungen um den Zeitpunkt und die Zweckmäßigkeit der Aufhebung deutlich. Die heftigen Debatten darüber, ob die Aufhebung aller EU-Sanktionen mit Ausnahme der gezielten Maßnahmen gegen Mugabe und seine Frau das Ende der Sanktionen bedeutete, zeigten, dass Sanktionen als wirkmächtige Form der internationalen Missbilligung nicht zu unterschätzen sind. Die Regierungspartei behauptete, dass ganz Simbabwe weiter sanktioniert werde, solange Mugabe noch von dem Reiseverbot und den Finanzsanktionen betroffen sei.¹⁵ Andere Akteure argumentierten hingegen, dass die verbleibenden Maßnahmen gegen den Präsidenten keine Wirkung hätten, sodass die Sanktionen faktisch beendet seien.¹⁶ Daher ist es nicht nur schwierig, ein einziges Datum für die Beendigung der Sanktionen festzulegen.

13 Interview mit einem europäischen Diplomaten, 15.1.2014; Interview mit einem europäischen Botschafter, 20.1.2014; Interview mit einem westlichen Botschafter, 21.1.2014.

14 „Zim: From pariah to partner — series finale“, in: *The Herald*, 15.6.2018. <https://www.herald.co.zw/zim-from-pariah-to-partner-series-finale/>; 28.3.2019.

15 Siehe zum Beispiel „EU-Sanktionen Überprüfung eines Nicht-Ereignisses: Gumbo“, in: ZBC News Online Facebook Seite. 26.3.2013, <https://www.facebook.com/zimbabwe-broadcastingcorporation/posts/eu-sanctions-review-a-non-event-gumbo-the-zanu-pf-secretary-for-information-and-314512838676053/>; 28.3.2019.

16 Zum Beispiel Interview mit einem Programmkoordinator einer internationalen NGO, 23.1.2014; Interview mit einem Geschäftsführer einer nichtstaatlichen Forschungsorganisation, 20.1.2014.

Die Bewertung, ob es sich um eine Beendigung von Sanktionen handelt, unterliegt auch unterschiedlichen Interpretationen, die Wahrnehmungen und politische Positionen prägen.

Diese Kontroversen um die Aufhebung der Sanktionen in Simbabwe zu einer Zeit, in der die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen (zunehmend) vernachlässigbar waren, verdeutlichen ihre Signalwirkung. Mehrere InterviewpartnerInnen verwiesen ausdrücklich auf die „symbolische“ Bedeutung der Aufhebung von Sanktionen,¹⁷ die von KritikerInnen angesichts der anhaltenden Angriffe auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Simbabwe als „Verrat an Bemühungen um eine Stärkung von Demokratie und Menschenrechten“ angesehen wurde.¹⁸ In diesem Sinne waren die innenpolitischen Debatten über die Lockerung der Sanktionen Teil einer breiteren Auseinandersetzung um Legitimationsansprüche in Simbabwe, die auch die wichtige Frage umfasste, wem die Lockerung der Sanktionen recht gab.

4.2 Der umständliche Prozess der Aufhebung der iranischen Sanktionen

Die gemeinsame Erklärung des Hohen Vertreters der EU und des iranischen Außenministers vom Oktober 2015, in der eine umfassende Lösung zur Beendigung aller nuklearbezogenen Sanktionen angekündigt wurde, markierte einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen der EU und der Islamischen Republik (European External Action Service 2015). Es war das Ergebnis von zwölf Jahren Diplomatie zwischen dem Iran und der EU3+3 Gruppe, zu der Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich sowie China, Russland und die Vereinigten Staaten gehören. Die EU-Sanktionen gegen den Iran, die von der EU erstmals im Februar 2007 angekündigt (Council of the European Union 2007a) und später im Jahr aus Besorgnis über das iranische Atomprogramm verhängt worden waren (Council of the European Union 2007b), beschränkten sich zunächst auf die Durchsetzung der gezielten VN-Sanktionen (United Nations Security Council 2006). Ab 2010 verschärfte die EU jedoch ihre Haltung gegenüber dem Iran nach mehreren Runden erfolgloser Verhandlungen (Patterson 2013) und verhängte zunehmend umfassendere Sanktionen, die auf den Energie-, Investitions- und Ölsektor des Landes abzielten. Sie berief sich dabei auf Bedenken in Bezug auf Menschenrechte, Massenvernichtungswaffen und die Verbreitung von Nuklearwaffen (Council of the European Union 2010, 2012a, 2012d). Damit reagierte die EU auch auf Forderungen der USA nach mehr Druck, um den Iran an den Verhandlungstisch zu zwingen.

Der langwierige Prozess der Aufhebung der im Zusammenhang mit der Urananreicherung verhängten Sanktionen wurde von zahlreichen Verhandlungen begleitet,

17 Interview mit dem Geschäftsführer einer nichtstaatlichen Forschungsorganisation, 20.1.2014; Interview mit einem Gründungsmitglied der großen Oppositionspartei, 17.11.2014.

18 Interview mit einem Abgeordneten der Opposition, 12.11.2014.

die zunächst nicht zu einer substantiellen Einigung führten (Patterson 2013). Dies gipfelte in erneuten EU-Sanktionen, die die Vermögenswerte der iranischen Zentralbank einfroren und iranische Rohölimporte in europäische Länder verboten (Council of the European Union 2012d). Die EU setzte diese Maßnahmen kurz vor den iranischen Präsidentschaftswahlen am 3. August 2013 um, bei denen mit Hassan Rouhani ein ehemaliger Verhandlungsführer für ein Atomabkommen ins Amt gelangte. Die Bereitschaft Rouhanis, Gespräche über das Atomprogramm des Landes wiederaufzunehmen, veränderte die Verhandlungen merklich.¹⁹ Dies ebnete den Weg für den *Joint Plan of Action*, der am 24. November 2013 zwischen der EU3+3 und dem Iran vereinbart wurde, und für die EU-Ankündigung einer Agenda zur Lockerung der Sanktionen im Einklang mit der Einhaltung des Plans durch den Iran.²⁰ Jubelnde Menschenmassen erwarteten die iranischen Verhandlungsführer zu Hause.²¹ Nachdem der Iran seinen Teil des Abkommens erfüllt hatte, setzte die EU die Sanktionen in Bezug auf petrochemische Exporte, Gold und Edelmetalle aus. Im Anschluss an diese Schritte wurde die EU als „reaktionsstarker Sanktionssender“ (Luengo-Cabrera/Portela 2015) bezeichnet. Die Verhandlungen zwischen der EU3+3 und dem Iran wurden 2015 mit dem *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) abgeschlossen, mit dessen Umsetzung die EU alle unter Verweis auf das Atomprogramm verhängten Sanktionen aufhob.

Der Fall des Iran unterstreicht drei wichtige Aspekte. Erstens war die Aufhebung der wegen des Atomprogramms verhängten Sanktionen das Ergebnis eines seit 2003 andauernden Verhandlungsprozesses, der wie beschrieben die Implementierung, Intensivierung, Lockerung und (teilweise) Aufhebung der Sanktionen umfasste. Während die sukzessive Aufhebung der Sanktionen gegen den Iran in einem *rational choice* Modell erfasst werden kann, da die EU die anfänglichen Zugeständnisse des Iran belohnte, um Anreize für weiteres Einlenken zu schaffen, verdient das nicht immer eindeutige Ergebnis dieser Verhandlungen mehr Aufmerksamkeit. Die EU beendete 2015 nicht alle Sanktionen, sondern lediglich die unter Verweis auf das Atomprogramm verhängten Maßnahmen. Sanktionen wegen Menschenrechtsverletzungen blieben also in Kraft. Darüber hinaus verhängten die USA erneut Sanktionen, nachdem alle Sanktionen in Bezug auf das Atomprogramm von

19 „Six Takeaways from New Iranian President Rouhani’s First News Conference“, in: The Washington Post, 6.8.2013, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/08/06/six-takeaways-from-new-iranian-president-rouhanis-first-press-conference/?noredirect=on&utm_term=.a9896a7ecf60; 28.3.2019.

20 Die EU begründete die Aussetzung der nuklearen Sanktionen gegen den Iran zunächst damit, „mehr Zeit für die laufenden Verhandlungen“ zwischen allen Parteien gewinnen zu wollen (Council of the European Union 2015a, 2015b). Spätere Begründungen der EU3+3 für die schrittweise Aufhebung der Sanktionen bezogen sich auf die Einhaltung des Atomabkommens durch den Iran und den wirtschaftlichen Nutzen, den eine Normalisierung der Beziehungen zum Iran sowohl für die Sanktionssender als auch für das iranische Volk mit sich bringen würde (E.O. 13716 2016; Council of the European Union 2016).

21 „Iran’s Leaders and Public Celebrate Geneva Nuclear Deal“, in: The Guardian, 24.11.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/iran-reaction-nuclear-deal-geneva>; 28.3.2019.

den anderen EU3+3-Mitgliedern bereits aufgehoben worden waren (E.O. 13846 2018). Trotz Medienberichten über „die Aufhebung der Iran-Sanktionen“²² zwingt uns die Realität einer unvollständigen Aufhebung der Sanktionen daher, sie als Prozess und nicht als ein singuläres Ergebnis zu betrachten.

Zweitens erschwerten Meinungsverschiedenheiten zwischen den verschiedenen Sanktionssendern und ihre Beziehungen zu anderen Akteuren die Verhandlungen über die Aufhebung der Sanktionen. Auch wenn dies nicht per se unvereinbar mit einem *rational choice* Ansatz ist, werden Sanktionen in der Regel als in sich geschlossene Angelegenheit zwischen zwei Parteien analysiert (Hellquist 2016). Stattdessen verweist der Fall Iran auf die Bedeutung multipler Beziehungen, die über diese Dyaden hinausgehen. Die Weigerung der USA, die Sanktionen zu lockern, war eine Herausforderung für die europäischen Versuche, die Sanktionen als Reaktion auf den Fortschritt der Verhandlungen schrittweise aufzuheben. Darüber hinaus zeigt der iranische Fall, wie weitere Akteure den politischen Kontext, in dem Gespräche über eine mögliche Aufhebung von Sanktionen stattfanden, entscheidend geprägt haben. Die EU beschloss erstmals Sanktionen gegen den Iran zu verhängen, als die Gefahr eines israelischen Angriffs auf den Iran drohte. Nach Ansicht der EU erforderte dies eine konsequentere Reaktion, um eine weitere Eskalation zu verhindern²³ (Tabrizi/Santini 2012; Patterson 2013). Israel und Saudi-Arabien untergruben mit ihren Forderungen nach einer konsequenten Isolierung des Iran auch die Gespräche über eine mögliche Beendigung der Sanktionen.²⁴ Der Beendigungsprozess wurde durch die Wahl von Donald Trump in das Amt des US-Präsidenten weiter erschwert, der sein Wahlversprechen erfüllte²⁵ und die USA aus dem JCPOA zurückzog, was zu Reibereien unter den Sanktionssendern führte. Seine Regierung verhängte „schärfste“ extraterritoriale Wirtschaftssanktionen (White House 2018; E.O. No. 13846 2018) zu dem Zeitpunkt, als die EU ihre Sanktionen in Bezug auf die Urananreicherung vollständig aufgehoben hatte.

Drittens hat diese Asynchronität bei der Aufhebung von Sanktionen die mögliche Signalwirkung eines solchen Schrittes stark beeinträchtigt. Die kompromisslose

22 Siehe zum Beispiel „Iran's Sanctions Lift, and the West Goes to Talk Business“, in: The New York Times, 25.1.2016, <https://www.nytimes.com/2016/01/26/business/international/airbus-iran-aircraft-talks.html>; 28.3.2019.

23 „Israel Weighs Merits of Solo Attack on Iran“, in: Wall Street Journal, 21.4.2010, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703757504575194223689622084.html>, 28.3.2019.

24 „S. Arabia, Israel Admit Secret Talks on Iran“, in: Tehran Times, 6.06.2015, <https://www.tehrantimes.com/news/247154/S-Arabia-Israel-admit-secret-talks-on-Iran>; „مع تصاعد الأزمة بمن تضحى أمريكا... السعودية أم إيران“, in: Masr Alarabia, 5 January 2016, <http://www.masralarabia.com/حديث-ابن-العرب-و-العالم/868810-بمن-تضحى-أمريكا-السعودية-أم-إيران>; „حديث ابن سلمان عن حرب ضد إيران“; حسابات غير دقيقة „Israel Says Iran Lied on Nuclear Arms, Pressures U.S. to Scrap Deal“, in: Reuters, 30.4.2018, <https://www.reuters.com/article/us-israel-iran-netanyahu/israel-says-iran-lied-on-nuclear-arms-pressures-u-s-to-scrap-deal-idUSKBN1111CJ>; all 28.3.2019.

25 „Donald Trump's Big 10 Foreign Policy Pledges – Will He Stick to Them?“, in: USA Today, 18.11.2016, <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2016/11/17/trump-foreign-policy-campaign-promises/93802880/>; 28.3.2019.

Haltung der USA untergrub die Glaubwürdigkeit der EU-Botschaft von Zusammenarbeit und Annäherung. Nach dem Rückzug der USA aus dem Atomabkommen verurteilte die EU daher die Sanktionen der USA offen und signalisierte nachdrücklich ihre Entschlossenheit, die Beziehungen zum Iran zu normalisieren (European External Action Service 2018). Der europäische Einsatz für ein Fortbestehen des JCPOA weicht somit deutlich von den Versuchen der USA ab, das Abkommen für das implizite, aber kaum negierte Ziel eines Regimewechsels zu nutzen.²⁶ Die divergierende Haltung der EU und der USA gegenüber dem Iran führte nicht nur zu praktischen Problemen, sondern auch zu einer Neujustierung der Beziehungen zwischen den drei Parteien. Einerseits hat die EU ihr so genanntes Sperrstatut reaktiviert, was europäische Unternehmen schützen soll, die weiter Handel mit dem Iran treiben (Council of the European Union 1996; European Commission 2018). Dieser Schritt stellte auch eine Reaktion auf die iranischen Forderungen nach „einer Kompensation für die Auswirkungen der US-Sanktionen“ dar.²⁷ Das Sperrstatut konkretisierte das von den EuropäerInnen geäußerte Bekenntnis zum Iran. Es signalisierte der internationalen Gemeinschaft auch, dass es sich bei dem JCPOA um ein internationales Abkommen handelt, das nicht einseitig in Frage gestellt werden darf.²⁸ Auf der anderen Seite schuf es eine iranische Erzählung von „uns“ (Iran und die EU) gegen „die“ (die USA) und verstärkte antiamerikanische Ressentiments.²⁹

In diesem Zusammenhang verdeutlicht der iranische Fall, wie verschiedene Sender über normative Signale streiten: Die Aufhebung von Sanktionen war ein Symbol für die Wiedereingliederung des Iran nach mehr als einem Jahrzehnt politischer und wirtschaftlicher Isolation. Die erneuten US-Sanktionen trotz der Einhaltung des JCPOA durch den Iran zeigen, dass der konventionelle Erklärungsansatz Fragen offen lässt. Eine Fortsetzung des Atomabkommens hätte zur Stabilität in der Region beigetragen, indem es den Iran verpflichtet, ein friedliches Atomprogramm aufrechtzuerhalten – ganz zu schweigen davon, dass ein Abkommen im „besten Interesse der amerikanischen Sicherheit sowie der Sicherheit der (amerikanischen) Verbündeten“ war (US-Deputy Secretary Blinken 2015). Die US-Regierung sah die Aufhebung der Sanktionen jedoch nicht primär als Ende wirtschaftlicher Restriktionen, sondern auch als starkes Signal für die Wiedereingliederung des Iran. Dies galt es zu verhindern, da der Iran „als Kraft des Bösen und Unmoralischen“ gebrandmarkt worden war (Nephew 2018: 66).

26 „Lamont: US sanctions aimed at regime change in Iran“, in: Sky’s Ian King Live programme talking to Norman Lamont, 5.11.2018, <https://news.sky.com/story/lamont-us-sanctions-aimed-at-regime-change-in-iran-11545757>; 28.3.2019.

27 „Zarif: Europe Must Protect Nuclear Deal for ‚Its Own Sovereignty““, in: Tehran Times, 21.9.2018, <https://www.tehrantimes.com/news/427668/Zarif-Europe-must-protect-nuclear-deal-for-its-own-sovereignty>; 28.3.2019.

28 „JCPOA Is International Deal That Can’t Be Breached by One Side: Iran“, in: Tehran Times, 6.12.2016, <https://www.tehrantimes.com/news/408873/JCPOA-is-international-deal-that-can-t-be-breached-by-one-side>; 28.3.2019.

29 „Europeans United with Iran against U.S.: Nahavandian“, in: Tehran Times, 26.9.2016, <https://www.tehrantimes.com/news/406733/Europeans-united-with-iran-against-u-s-nahavandian>; 28.3.2019.

Zusammenfassend ist die Aufhebung der Maßnahmen gegen Simbabwe und den Iran ein Prozess mit nicht eindeutigem Ausgang, der daher unterschiedliche Interpretationen hervorbrachte. Die vielfältigen Beziehungen zwischen den verschiedenen an diesen Debatten beteiligten Akteuren und ihre Uneinigkeit über die Signalwirkung der Aufhebung von Sanktionen haben diesen Prozess entschieden geprägt. In ihren Überlegungen folgten diese Akteure oftmals unterschiedlichen Handlungslogiken. Beide Fälle zeigen also, dass die Signalwirkung der Beendigung von Sanktionen genauso bedeutsam ist wie die wirtschaftlichen Kosten oder Nutzen im Zusammenhang mit einer Fortsetzung oder Aufhebung solcher Maßnahmen.

5. Schlussfolgerungen und Ideen für eine zukünftige Forschungsagenda

Die Forschung über das Ende internationaler Sanktionen steckt noch in den Kinderschuhen. Erklärungen zur unterschiedlichen Dauer und Beendigung externer Druckmittel bleiben spärlich und sind dadurch limitiert, dass sich die bestehende Forschung stark auf rationale, bilaterale Verhandlungen konzentriert hat. Ein solcher Erklärungsansatz neigt dazu, die Beendigung von Sanktionen als singuläres Ereignis zu modellieren, das von der Kosten-Nutzen-Rechnung der Sanktionssender abhängt. Alternativ schlägt dieser Artikel vor, die Aufhebung von Sanktionen als einen Prozess zu verstehen, der von den vielschichtigen Beziehungen verschiedenster Akteure und Debatten über die Signalwirkung eines solchen Schritts geprägt wird. Einige von uns betonte Aspekte, wie die volatile und graduelle Natur der Beendigungsprozesse sowie die Bedeutung von Drittstaaten, können auch im Rahmen eines *rational choice* Ansatzes berücksichtigt werden. Über eine komplexere und differenziertere Darstellung solcher Prozesse hinausgehend argumentieren wir aber auch, dass die Beendigung von Sanktionen als wirkmächtiges Signal verstanden werden sollte, welches die internationale Stigmatisierung der ehemals sanktionierten Staaten beendet. Darüber hinaus ist es unabdingbar, Sanktionen als Prozess und nicht als singuläres Ereignis zu begreifen, wenn ambivalente Beendigungsprozesse adäquat erfasst werden sollen.

Wie unsere illustrativen Fallstudien zu Simbabwe und dem Iran zeigen, kann das Signal einer Aufhebung von Sanktionen (und der damit einhergehenden Normalisierung von Beziehungen) extrem kontrovers sein. Unsere Analyse unterstreicht auch, dass das oftmals inkonsistente Zusammenspiel verschiedener Akteure die Signalwirkung einer Beendigung von Sanktionen beeinflusst und so zur Erklärung der Dauer von Beendigungsprozessen beiträgt. Diese Erkenntnisse über das „wie“ der Beendigung von Sanktionen ermöglichen uns auch, Gedanken über das „warum“ zu entwickeln, die über einen rein kostenorientierten Erklärungsansatz hinausgehen. Der Fall Simbabwe zeigt, dass Sanktionen manchmal enden, weil die Sanktionssender versuchen, potentiell normkonformes Verhalten in der Zukunft bereits in der Gegenwart zu belohnen, aber auch, dass ein solcher Schritt sehr umstritten sein kann. Die Auseinandersetzung darüber, ob die EU Sanktionen angesichts des Verbleibs von Mugabe auf den schwarzen Listen tatsächlich als de facto beendet

charakterisiert werden konnten, spielte dabei eine wichtige Rolle. Im Falle des Iran plädierten diverse Akteure innerhalb der USA dafür, die Sanktionen trotz augenscheinlicher wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Vorteile, die sich aus einer Wiederaufnahme des Handels und einer erhöhten regionalen Stabilität ergeben hätten, nicht aufzuheben. Sie wollten kein Signal senden, am Ende der internationalen Isolation des Iran mitzuwirken.

Um solche Prozesse zu erfassen, benötigen wir vielfältigere methodische Ansätze und nuancierte Daten über die Beendigung von Sanktionen, sowohl basierend auf länderübergreifenden Datensätzen als auch auf Fallstudien. Bestehende Datensätze haben begonnen, sich mit Fragen des Gradualismus (Portela/von Soest 2012) und der Signalwirkung von Sanktionen zu befassen (Biersteker et al. 2018), beschränken sich aber bisher auf die Phase der Implementierung. Mehr Informationen zu Aspekten wie der schrittweisen Aufhebung von Maßnahmen, der Anpassung von Zielen und dem genauen Wortlaut der Bedingungen für die Beendigung von Sanktionen könnten einige der bestehenden Lücken füllen. Auch Fallstudien stehen vor der Herausforderung, die Beendigung von Sanktionen als umkämpften sozialen Prozess und nicht nur als Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen zu verstehen – soweit sie sich überhaupt explizit mit der Frage der Beendigung beschäftigt haben (für nennenswerte Ausnahmen siehe Hellquist 2012; Jones 2015). Diskursanalysen von Originaldokumenten zur Identifikation von Rechtfertigungsmustern und die Rekonstruktion lokaler Narrative über die Beendigung von Sanktionen in den betroffenen Ländern sind in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung.

In Zukunft sollte sich die Forschung auch mit den wirtschaftlichen und vor allem mit den politischen Folgen der Beendigung von Sanktionen befassen. Bisher „enden Analysen über Sanktionen typischerweise mit der Beendigung der Sanktionen, woraufhin Beobachterinnen und Beobachter ihre Aufmerksamkeit schnell auf andere Fälle lenken“ (Andreas 2005: 339, eigene Übers.). Infolgedessen hat die Sanktionsforschung die Folgen einer Beendigung von Sanktionen weitgehend ignoriert. Nimmt man ihre Signaldimension ernst, erscheint es wichtig zu verstehen, wie sich die Botschaften, die durch das Ende dieser wirkmächtigen Form externen Drucks vermittelt werden, auf die Dynamik in den Sender- und Zielländern nach der Aufhebung von Sanktionen auswirken.

Literatur

- Abulof, Uriel/Kornprobst, Markus* 2017: Introduction. The Politics of Public Justification, in: Contemporary Politics ISSN: 23 (1): 1-18.
- Andreas, Peter* 2005: Criminalizing Consequences of Sanctions. Embargo Busting and Its Legacy, in: International Studies Quarterly 49 (2): 335-360.
- Ang, Adrian U-Jin/Peksen, Dursun* 2007: When Do Economic Sanctions Work?, in: Political Research Quarterly 60 (1): 135-145.
- Bapat, Navin A./Morgan, T. Clifton* 2009: Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered. A Test Using New Data, in: International Studies Quarterly 53 (4): 1075-94.

- Baldwin, David A.* 2006: The Sanctions Debate and the Logic of Choice, in: *International Security* 24 (3): 80-107.
- Barnett, Michael/Duvall, Raymond* 2005: Power in International Politics, in: *International Organization* 59 (1): 39-75.
- Biersteker, Thomas J./Eckert, Sue E. /Tourinho, Marcos* 2016: Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge.
- Biersteker, Thomas J./Eckert, Sue E. /Tourinho, Marcos/Hudáková, Zuzana* 2018: UN Targeted Sanctions Datasets (1991–2013), in: *Journal of Peace Research* 55 (3): 404–412.
- Blinken, Antony* 2015: Full Committee Hearing Iran Nuclear Negotiations. Status of Talks and the Role of Congress, Washington, (D.C.).
- Bolks, Sean M./Al-Sowayel, Dina* 2000: How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration, in: *Political Research Quarterly* 53 (2): 241-265.
- Bonetti, Shane* 1994: The Persistence and Frequency of Economic Sanctions, in: Chatterji, Manas/Jager, Henk/Rima, Annemarie (Hrsg.): *Economics of International Security*, London, 183-193.
- Bousquet, Antoine/Curtis, Simon* 2011: Beyond Models and Metaphors. Complexity Theory, Systems Thinking and International Relations, in: *Cambridge Review of International Affairs* 24 (1): 43-62.
- Brzoska, Michael* 2015: International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions, in: *International Affairs*, 91 (6): 1339-1349.
- Chan, Stephen/Patel, Hasu* 2006: Zimbabwe's Foreign Policy. A Conversation, in: *The Round Table* 95(384): 175-190.
- Chandler, David* 2012: Resilience and Human Security. The Post-Interventionist Paradigm, in: *Security Dialogue* 43 (3): 213-29.
- Charron, Andrea/Portela, Clara* 2016: The Relationship Between United Nations Sanctions and Regional Sanctions Regimes, in: Biersteker, Thomas J./Eckert, Sue E. /Tourinho, Marcos (Hrsg.): *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge, 101-118.
- Collier, David/Elman, Colin* 2008: Qualitative and Multi-Method Research. Organizations, Publication, and Reflections on Integration, in: Box-Steffensmeier Janet M./ Brady, Henry E./ Collier, David (Hrsg.): *Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford 780–95.
- Council of the European Union* 1996: Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 Protecting against the Effects of the Extra-Territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom.
- Council of the European Union* 2002: Council Common Position 2002/145/CFSP of 18 February 2002 Concerning Restrictive Measures against Zimbabwe.
- Council of the European Union* 2007a: Council Common Position 2007/140/CFSP of 27 February 2007 Concerning Restrictive Measures against Iran.
- Council of the European Union* 2007b: Council Regulation (EC) No 423/2007 of 19 April 2007 Concerning Restrictive Measures against Iran.
- Council of the European Union* 2010: Council Decision 2010/413/CFSP of 26 July 2010 Concerning Restrictive Measures against Iran and Repealing Common Position 2007/140/CFSP.
- Council of the European Union* 2012a: Council Decision 2012/35/CFSP of 23 January 2012 Amending Decision 2010/413/CFSP Concerning Restrictive Measures against Iran.
- Council of the European Union* 2012b: Council Decision 2012/97/CFSP of 17 February 2012 Amending Decision 2011/101/CFSP Concerning Restrictive Measures against Zimbabwe. 2012/97/CFSP.
- Council of the European Union* 2012c: Council Decision of 7 August 2012 Extending the Validity of Decision 2012/96/EU and Suspending the Application of the Appropriate Measures Set out in Decision 2002/148/EC (2012/470/EU).

- Council of the European Union* 2012d: Council Decision 2012/635/CFSP of 15 October 2012 Amending Decision 2010/413/CFSP Concerning Restrictive Measures against Iran.
- Council of the European Union* 2013: Council Regulation (EU) No 298/2013 of 27 March 2013 Amending Regulation (EC) No 314/2004 Concerning Certain Restrictive Measures in Respect of Zimbabwe.
- Council of the European Union* 2015a: Iran. Suspension of EU Sanctions Extended by One Week.
- Council of the European Union* 2015b: Iran. Suspension of EU Sanctions Extended. February 21, 2019.
- Council of the European Union* 2016: Iran. Declaration by the High Representative on Behalf of the EU on the One Year Anniversary of the JCPOA.
- Cox, Dan G./Drury, A. Cooper 2006: Democratic Sanctions. Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions, in: *Journal of Peace Research* 43 (6): 709-722.
- Crawford, Neta C./Klotz, Audie 1999: *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, New York (NY).
- Dashti-Gibson, Jaleh/Davis, Patricia /Radcliff, Benjamin 1997: On the Determinants of the Success of Economic Sanctions. An Empirical Analysis, in: *American Journal of Political Science* 41 (2): 608-18.
- Department of the Treasury* 2015: 31 CFR Part 515 Cuban Assets Control Regulations.
- Department of the Treasury* 2017: 31 CFR Part 515 Cuban Assets Control Regulations.
- Dizaji, Sajjad /van Bergeijk, Peter 2013: Potential Early Phase Success and Ultimate Failure of Economic Sanctions. A VAR Approach with an Application to Iran, in: *Journal of Peace Research* 50 (6): 721-36.
- Dorussen, Han/Mo, Jongryn 2001: Ending Economic Sanctions Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies, in: *Journal of Conflict Resolution* 45 (4): 395-426.
- Doxey, Margaret P. 1980: *Economic Sanctions and International Enforcement*, London
- Drezner, Daniel W. 1999: *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge.
- Drezner, Daniel W. 2000: Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions. When Is Cooperation Counterproductive?, in: *International Organization* 54 (1): 73-102.
- Drezner, Daniel W. 2003: The Hidden Hand of Economic Coercion, in: *International Organization* 57 (3): 643-659.
- Drury, A. Cooper 1998: Revisiting Economic Sanctions Reconsidered, in: *Journal of Peace Research* 35 (4): 497-509.
- Early, Bryan R. 2011: Unmasking the Black Knights. Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions, in: *Foreign Policy Analysis* 7 (4): 381-402.
- Eaton, Jonathan/Engers, Maxim 1999: Sanctions. Some Simple Analytics, in: *American Economic Review* 89 (2): 409-14.
- Elliott, Kimberly/Hufbauer, Gary 1999: Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's, in: *American Economic Review* 89 (2): 403-8.
- E.O. 13288 2003: Executive Order 13288 of March 6, 2003. Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe, Washington (D.C.).
- E.O. 13716 2016: Executive Order 13716 of January 16, 2016. Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645, Washington (D.C.).
- E.O. 13846 2018: Executive Order 13846 of August 6, 2018. Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, Washington (D.C.).
- E.O. 13846 2018: Executive Order 13846 of August 6, 2018. Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, Washington (D.C.).
- Eriksson, Mikael 2007: *Targeting the Leadership of Zimbabwe. A Path to Democracy and Normalization?*, Uppsala.
- Eriksson, Mikael 2016: *Targeting Peace. Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, London.

- Escribà-Folch, Abel/Wright, Joseph* 2010: Dealing with Tyranny. International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers, in: *International Studies Quarterly* 54 (2): 335-59.
- European Commission* 2018: Updated Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enters into Force, Brussels.
- European Parliament* 2013: Detention of Human Rights Activists in Zimbabwe. European Parliament Resolution of 7 February 2013 on the Detention of Human Rights Activists in Zimbabwe (2013/2536(RSP)).
- European External Action Service* 2015: Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, in: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/3117/joint-statement-by-eu-high-representative-federica-mogherini-and-iranian-foreign-minister-javad-zarif_en; 18.7.2019.
- European External Action Service* 2018: Declaration by the High Representative on Behalf of the EU Following US President Trump's Announcement on the Iran Nuclear Deal (JC-POA), in: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-jcpoa/>; 18.7.2019.
- Fearon, James D.* 1994: Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes, in: *The American Political Science Review* 88 (3): 577-592.
- Flyvbjerg, Bent* 2006: Five Misunderstandings about Case-Study Research, in: *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-45.
- Galtung, Johan* 1967: On the Effects of International Economic Sanctions. With Examples from the Case of Rhodesia, in: *World Politics* 19 (3): 378-416.
- Giumelli, Francesco* 2016: *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*, London.
- Giumelli, Francesco* 2011: *Coercing, Constraining and Signalling. Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War*, Colchester.
- Grauvogel, Julia/ Licht, Amanda A. /von Soest, Christian* 2017: Sanctions and Signals. How International Sanction Threats Trigger Domestic Protest in Targeted Regimes, in: *International Studies Quarterly* 61 (1): 86-97.
- Grauvogel, Julia/von Soest, Christian* 2015: Die Verfehlte Sanktionspolitik des Westens gegen Simbabwe, Hamburg.
- Grauvogel, 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): 635-653.
- Hart, Robert A.* 2000: Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions, in: *Political Research Quarterly* 53: 2, 267-284.
- Hellquist, Elin* 2012: Creating 'the Self' by Outlawing 'the Other'? EU Foreign Policy Sanctions and the Quest for Credibility, Florence.
- Hellquist, Elin* 2016: Either with Us or against Us? Third-Country Alignment with EU Sanctions against Russia/Ukraine, in: *Cambridge Review of International Affairs* 29 (3): 997-1021.
- Hellquist, Elin* 2017: Sanctions and Contested Normative Authority in Regional and International Affairs, Aarhus.
- Hellquist, Elin* 2018: Ostracism and the EU's Contradictory Approach to Sanctions at Home and Abroad, in: *Contemporary Politics* 2018: 1-26.
- Hoekman, Thys* 2013: Testing Ties. Opposition and Power-Sharing Negotiations in Zimbabwe, in: *Journal of Southern African Studies* 39 (4): 903-920.
- Hufbauer, Gary C./Schott, Jeffrey J.* 1985: Economic Sanctions and US Foreign Policy, in: *Political Science & Politics* 18 (4): 727-735.
- Hufbauer, Gary C./Schott, Jeffrey J. /Elliott, Kimberley A. /Oegg, Barbara* 1990: *Economic Sanctions Reconsidered*, 1. Auflage, Washington (D.C.).
- Jones, Lee* 2015: *Societies under Siege. Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*, Oxford.

- Kaempfer, William H./Lowenberg Anton D.* 1992: International Economic Sanctions. A Public Choice Perspective, Boulder (CO).
- Krustev, Valentin L.* 2010: Strategic Demands, Credible Threats, and Economic Coercion Outcomes, in: *International Studies Quarterly* 54 (1): 147-174.
- Krustev, Valentin L./Morgan, Clifton T.* 2011: Ending Economic Coercion. Domestic Politics and International Bargaining, in: *Conflict Management and Peace Science* 28 (4): 351-376.
- Lektzian, David/Souva, Mark* 2007: An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success, in: *Journal of Conflict Resolution* 51: 6, 848-871.
- Lindsay, James M.* 1986: Trade Sanctions as Policy Instruments. A Re-Examination, in: *International Studies Quarterly* 30 (2): 153-173.
- Luengo-Cabrera, José/Portela, Clara* 2015 : EU Sanctions. Exit Strategies, Paris.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 2011: The Logic of Appropriateness, Oxford.
- McGillivray, Fiona/Stam, Allan C.* 2004: Political Institutions, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions, in: *Journal of Conflict Resolution* 48 (2): 154-172.
- McLean, Elena V./Whang Taehee* 2010: Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions, in: *International Studies Quarterly* 54 (2): 427-447.
- Morgan, T. Clifton/Bapat, Navin /Kobayashi, Yoshiharu* 2014: Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945-2005. Updating the TIES Dataset, in: *Conflict Management and Peace Science* 31 (5): 541-558.
- Morgan, T. Clifton/Bapat, Navin /Krustev, Valentin* 2009: The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971-2000, in: *Conflict Management and Peace Science* 26 (1): 92-110.
- Morgan, T. Clifton/Schwebach, Valerie L.* 1997: Fools Suffer Gladly. The Use of Economic Sanctions in International Crises, in: *International Studies Quarterly* 41 (1): 27-50.
- Nephew, Richard* 2018: The Hard Part. The Art of Sanctions Relief, in: *The Washington Quarterly*, 41 (2): 63-77.
- Nooruddin, Irfan* 2002: Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy, in: *International Interactions* 28 (1): 59-75.
- Nyakudya, Munyaradzi* 2013: Sanctioning the Government of National Unity. A Review of Zimbabwe's Relations with the West in the Framework of the GPA, in: Raftopoulos, Brian (Hrsg.): *The Hard Road to Reform: The Politics of Zimbabwe's Global Political Agreement*, Harare, 171-210.
- Obama, Barack* 2016: Presidential Policy Directive. United States-Cuba Normalization, Washington (D.C.).
- Patterson, Ruairi* 2013: EU Sanctions on Iran. The European Political Context, in: *Middle East Policy* 20 (1): 135-146.
- Peksen, Dursun* 2017: Autocracies and Economic Sanctions. The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success, in: *Defence and Peace Economics* 2017: 1-16.
- Portela, Clara* 2010: European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?, London.
- Portela, Clara/von Soest, Christian* 2012: GIGA Sanctions Dataset Codebook, Version 18, Hamburg.
- Smith, Alastair* 1996: To Intervene or Not to Intervene A Biased Decision, in: *Journal of Conflict Resolution* 40 (1): 16-40.
- Soest, Christian von/Michael Wahman* 2015: Are Democratic Sanctions Really Counterproductive?, in: *Democratization* 22 (6): 957-980.
- Tabrizi, Aniseh B./Santini, Ruth H.* 2012: EU Sanctions against Iran. New Wine in Old Bottles?, in: *ISPI Analysis* 97: 1-7.
- Targeted Sanctions Consortium* 2014: UN Targeted Sanctions. Qualitative Database, Geneva.
- Tostensen, Arne/Bull, Beate* 2002: Are Smart Sanctions Feasible?, in: *World Politics* 54 (3): 373-403.

- United Nations Security Council* 1998: Resolution 1192. Adopted by the Security Council at Its 3920th Meeting.
- United Nations Security Council* 2003: Resolution 1506. Adopted by the Security Council at Its 4820th Meeting (Part II).
- United Nations Security Council* 2006: Resolution 1737. Adopted by the Security Council at Its 5612th Meeting.
- United States Congress* 2001: Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act of 2001.
- Whang, Taehee/McLean, Elena V./Kuberski, Douglas W. 2013: Coercion, Information, and the Success of Sanction Threats, in: *American Journal of Political Science* 57 (1): 65-81.
- White House* 2018: Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, Washington (D.C.).
- Wight, Colin 2002: Philosophy of Social Science and International Relations, in: *Handbook of International Relations*, 23–51.
- Wood, Reed M. 2008: “A Hand Upon the Throat of the Nation”. Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001, in: *International Studies Quarterly* 52 (3): 489-513.

Anhang A: *Universum der potenziellen Fälle*

#	Fall	Gradualismus	Vielfältige Beziehungen	Signalisierung
1	VN vs. Afghanistan (1999-2002)	√		√
2	EU vs. Belarus (2000- fortlaufend)	√	√	
3	US vs. Belarus (2004- fortlaufend)	√	√	
4	US vs. Côte d'Ivoire (1999-2002)	√	√	
5	EU vs. Fiji (2006 – fortlaufend)	√	√	
6	VN vs. Haiti (1993-1994)	√		√
7	US vs. Indonesia (1992-2005)	√	√	
8	US vs. Iran (1984- fortlaufend)	√	√	
9	VN vs. Iran (2006- fortlaufend)	√	√	√
10	VN vs. Libya (1992-2003)	√		√
11	EU vs. Myanmar (1996- fortlaufend)	√	√	
12	EU vs. Niger (1996-1999)	√	√	
13	US vs. Nigeria (1993-1998)	√	√	
14	EU vs. Nigeria (1993-1999)	√	√	
15	US vs. North Korea (1950- fortlaufend)	√	√	

Julia Grauvogel/Hana Attia: Wie enden internationale Sanktionen?

16	US vs. North Korea (1993- fortlaufend)	√	√	
17	VN vs. North Korea (2006- fortlaufend)	√	√	√
18	VN vs. Sudan (1996- fortlaufend)	√		√
19	VN vs. Sudan (2005- fortlaufend)	√		√
20	US vs. Syria (1986-2003)	√	√	
21	US vs. Syria (2004- fortlaufend)	√	√	
22	EU vs. Zimbabwe (2002- fortlaufend)	√	√	
23	US vs. Zimbabwe (2002- fortlaufend)	√	√	