



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 78
April
2012

Herausgegeben vom Vorstand
der Politisch-Militärischen Gesell-
schaft e.V. (pmg) in Berlin

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,

tatsächlich war der Bedarf nach Vernetzter Sicherheit noch nie so ausgeprägt wie heute – auch und gerade weil die Anforderungen an Sicherheit und Streitkräfte als ein Mittel staatlicher Machtpolitik so diffus sind. Deshalb geht es heute um Orientierung – und mehr noch um Strategic Guidance. Wenn uns aufstrebende Schwellenländer wie China, Brasilien und auch die Golf-Staaten mit Blick auf die Vernetzung nationaler Interessen mit Wirtschaftspolitik vormachen, wie das Produkt unserer eigenen konzeptionellen Ideen aussehen kann, dann sind wir gefordert uns strategisch zu positionieren.

Derweil frisst der "Arabische Frühling" seine Kinder und weitere auf dem afrikanischen Kontinent. Was bedeutet das für die strategische Partnerschaft zwischen der Afrikanischen Union und Europa? Was bedeutet das für unsere Politik vis-a-vis Syrien oder dem Iran? Während Günter Grass – offensichtlich unbeschadet – mit breiter Rücken- deckung von scheinbar klugen Köpfen die Absichten von Iran und Israel austauscht, trat mit Horst Köhler noch vor kurzem ein Bundespräsident zurück, weil er das Weißbuch 2006 der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik Deutschlands richtig verstanden hatte und ihm dennoch keiner argumentativ zur Seite stehen wollte.

Es fehlt an Orientierung und Strategic Guidance. Die Beiträge dieser *Denkwürdigkeiten* ermuntern zum Nachdenken darüber.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

In dieser Ausgabe

1 Die strategische Partnerschaft zwischen der Afrikanischen Union und Europa

Dr. Claas D. Knoop

7 Politiker müssen gläsern sein

Maxim Worcester

8 Strategy after Afghanistan and Iraq: Clausewitz on Purpose, Aims and Means

Dr. Andreas Herberg-Rothe

THEMEN

Die strategische Partnerschaft zwischen der Afrikanischen Union und Europa:

Stand und Perspektiven im Lichte des "arabischen Frühlings"

Vortrag vor der Politisch- Militärischen Gesellschaft e.V. (pmg) am 26. März 2012

Vorbemerkung

Die politischen Veränderungen in Nordafrika, deren Zeugen wir im letzten Jahr wurden, sind vielleicht am besten mit dem Bild eines massiven tektonischen Bebens vergleichbar, das auf der nach oben offenen Richterskala mindestens die Magnitude von 9 erreichte. Wie wir 2011 verfolgen konnten, haben Beben dieser Größenordnung die Eigenschaft, ganze Landschaften, ja Großregionen zu verändern.

Die politische Landschaft einer Großregion in Nordafrika – Tunesien, Libyen, Ägypten – ist als Folge dieses Bebens dabei, sich grundlegend zu wandeln. Nachbarbeben in benachbarten Regionen sind bereits erfolgt oder kündigen sich an, ohne dass wir heute schon mit Sicherheit sagen könnten, ob und ggf. welche längerfris-

tigen Nachwirkungen von ihnen ausgehen werden.

Es stellt sich aber schon heute die Frage, ob die strategische Partnerschaft, die die EU im Dezember 2007 in Lissabon mit ihrem Nachbarkontinent Afrika feierlich besiegelt hat, nach den historischen Umwälzungen in Nordafrika neu justiert werden muss und falls ja, wie und auf welchen Gebieten und mit welchen Mitteln das geschehen sollte.

Vor dem Hintergrund meiner mehrjährigen Tätigkeit als Ständiger Vertreter Deutschlands bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus in Addis Abeba möchte ich heute mit Ihnen zunächst einen Blick auf die Rolle dieser Organisation im "arabischen Frühling" werfen – einer Organisation, die ja für sich den Anspruch erhebt, den ganzen Kontinent Afrika zu vertreten.

Sodann möchte ich versuchen, eine Einschätzung vorzunehmen, welche Auswirkungen das tektonische Beben in Nordafrika möglicherweise auf andere afrikanische Regionen, insbesondere solche mit muslimischer Prägung bzw. auf afrikanische Länder südlich der Sahara mit starken muslimischen Bevölkerungsanteilen, wie z.B. Äthiopien und Nigeria haben könnte.

Schließlich werde ich mich mit der Frage auseinandersetzen, wie sich die – übrigens in Anwesenheit Mubaraks, Ghaddafis und Ben Alis – beschlossene Partnerschaft zwischen der EU und der AU aus heutiger Sicht darstellt und welche Perspektiven sich für sie im Lichte des "arabischen Frühlings" ergeben könnten.

Die Rolle der Afrikanischen Union (AU)

Die seit zehn Jahren als Nachfolgeorganisation der Organisation for African Unity (OAU) bestehende Afrikanische Union hat von Beginn an keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass eines ihrer Ziele sein müsse, "afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme" zu finden ("African solutions for African problems"). Nun mag sich mancher Beobachter der

dramatischen Ereignisse in Tunesien, Ägypten und Libyen fragen, ob es sich bei den dort zugrunde liegenden Ursachen für die politischen Veränderungen tatsächlich um "afrikanische Probleme" im Sinne der AU gehandelt hat. Die Auffassung, dass die arabisch/islamisch geprägten Gesellschaften und Staaten Nordafrikas "eigentlich" gar nicht zu Afrika gehörten, ist – auch in den betroffenen Staaten selbst – nicht selten anzutreffen. Und in der Tat kann ja auch nicht bestritten werden, dass es auf dem riesigen afrikanischen Kontinent gravierende kulturelle und religiöse Unterschiede (um nur diese beiden zu nennen) zwischen den vorherrschend arabisch/muslimisch geprägten Ländern Nordafrikas und den Ländern südlich der Sahara gibt. Als Beleg für diese Perzeption Nordafrikas im Verhältnis zu Subsahara-Afrika könnte man sogar die Resolution des UNO-Sicherheitsrates 1973 zu Libyen vom 17. März 2011 anführen, die Grundlage für die militärische Intervention der NATO war. Von der AU ist in dieser Resolution keine Rede, wohl aber von der Arabischen Liga: "...*The UN Security Council recognizes the important role of the League of Arab States in...maintenance of...peace and security.*"

Gleichwohl: Fakt ist, dass – mit der Ausnahme Marokkos – alle Länder des afrikanischen Kontinents Mitglieder der Afrikanischen Union sind und die AU deshalb mit Recht für sich eine Rolle in der "Arabellion" reklamiert hat. Ägypten und Libyen waren im Kreis der 54 Mitgliedstaaten der AU politische Schwergewichte, die nicht zuletzt wegen ihrer Beiträge zum Budget der AU erheblichen Einfluss auf die Politik der Organisation ausübten (zusammen haben beide Länder ca. 30 % des AU-Budgets finanziert). Ob die starke politische Position der beiden Länder in der AU auch in Zukunft Bestand haben wird, bleibt abzuwarten.

In der Berichterstattung der deutschen und europäischen Medien hat die AU während der "Arabellion" in den drei Ländern praktisch keine Rolle gespielt. Das verwundert nicht, weil der Fokus unserer

öffentlichen Aufmerksamkeit auf die NATO Intervention in Libyen bzw. auf die deutsche Enthaltung, sich an diesem Militäreinsatz zu beteiligen, gerichtet war.

Die AU hat mit Blick auf die Ereignisse in Libyen lange gezögert, offiziell eine klare Position zu beziehen. Sie gehörte zu den letzten, die den Übergangsrat als legitimer Vertreter Libyens anerkannte. Alles spricht dafür, dass dieses Zögern auch damit zusammenhing, das Ghaddafi – wie auch Mubarak – zu den größten Geldgebern und Förderern der AU gehörte. Es war z.B. Ghaddafi, der 2008 dazu aufrief, ein "African Union Government" ins Leben zu rufen. Auf Seiten der libyschen Rebellen war eben gerade diese Nähe Ghaddafis zur AU Grund genug, allen Vermittlungsbemühungen, die aus Addis Abeba kamen, von Anfang an gründlich zu misstrauen und sie letztlich auch abzulehnen.

Auch in Tunesien und Ägypten hat dieses Misstrauen gegenüber der AU, mit der die alten Machthaber eng zusammengearbeitet hatten, dazu beigetragen, dass von Seiten der AU kein konstruktiver Beitrag zur Lösung der Krisen in beiden Ländern erwartet wurde.

Die Militärhilfe der NATO für die libyschen Rebellen, namentlich durch Großbritannien und Frankreich wurde seitens der AU und einer beträchtlichen Zahl ihrer Mitgliedstaaten durchaus mit großer Zurückhaltung gesehen – um es diplomatisch auszudrücken. Als Beleg für diese anfängliche Stimmungslage lässt sich das Kommuniqué des AU Peace and Security Council vom 10. März 2011 anführen, der bei dieser Gelegenheit auf Gipfebene tagte. Dort heißt es u.a.: "...*Reaffirms its strong commitment to the respect of the unity and territorial integrity of Libya, as well as its rejection of any foreign military intervention, whatever its form...*"

Verlässliche Quellen haben mir berichtet, dass in der AU Enttäuschung, ja Unverständnis darüber verbreitet war, dass die Organisation, die doch nach ihren Statuten auch für Frieden und Sicherheit in Afrika verantwortlich ist, praktisch

nicht an Entscheidungen über den Militäreinsatz der NATO beteiligt wurde.

Ähnlich wie seinerzeit die Meinungen unter den EU Mitgliedstaaten hinsichtlich einer Beteiligung an der Irak-Intervention der USA höchst kontrovers waren und de facto zu einer Spaltung der EU in dieser Frage führten, gab es zum Militäreinsatz der NATO in Libyen keine einheitliche Linie der AU Mitgliedstaaten. Im Gegenteil: Eine Reihe von mindestens zehn Mitgliedstaaten, darunter auch das politische Schwergewicht Südafrika, stellten sich offen gegen jegliche nicht-afrikanische Intervention in den Konflikt. Andere, darunter z.B. auch Algerien und Tunesien, befürworteten zwar eine "no-fly zone", sprachen sich aber auch gegen eine Intervention der NATO aus. Eine deutliche Minderheit unter den Mitgliedstaaten der AU, darunter z.B. Nigeria, Sambia, Botswana und Äthiopien, unterstützten hingegen ausdrücklich die NATO Intervention bzw. ließen keine Einwände gegen sie erkennen.

Es liegt auf der Hand, dass die deutsche Enthaltung, sich an dem Militäreinsatz zu beteiligen, besonders bei den AU Mitgliedstaaten auf Verständnis, ja Wohlwollen stieß, die ihrerseits gegen diese Intervention waren.

Sieht man einmal von dem berechtigten Interesse der AU ab, als Organisation, die die Interessen des afrikanischen Kontinents insgesamt vertreten soll, zumindest beteiligt zu werden, wenn es um so weit reichende Entscheidungen der internationalen Gemeinschaft geht, in einem Mitgliedsland der AU militärisch zu intervenieren, bleibt die Frage: Hätte die AU einen Beitrag zum "arabischen Frühling" in Nordafrika leisten können/sollen, um dem selbst formulierten Anspruch "African solutions for African problems" gerecht zu werden?

Zunächst verdient festgehalten zu werden, dass die AU im Laufe ihres gerade einmal zehnjährigen Bestehens ein beachtliches Arsenal von Instrumenten erarbeitet hat, um auf politische und humani-

täre Krisen in ihren Mitgliedstaaten mit adäquaten Mitteln reagieren zu können. Ohne hier auf Details dieses Instrumentariums eingehen zu können, möchte ich doch einige Elemente kurz beschreiben:

- The Panel of the Wise ist ein Gremium von fünf angesehenen "Elder Statesmen" Afrikas, darunter die früheren Präsidenten Ben Bella (Algerien) und Kaunda (Sambia), das der AU als beratendes Organ und vor allem auch als eine Art Frühwarnfunktion bei herannahenden Krisen dienen soll.
- African Peer Review Mechanism/APRM ist eine Art freiwilliger Test, dem sich AU-Mitgliedstaaten unterwerfen können, um Fortschritte bei der Erreichung der in der AU-Charta und im NEPAD-Protokoll postulierten Ziele (z.B. Beachtung der Menschenrechte und gute Regierungsführung) zu überprüfen. Bis Ende 2011 hatten immerhin 30 Mitgliedstaaten der AU das APRM-Memorandum unterzeichnet, in 14 Ländern wurde die erste Stufe des Tests bisher durchgeführt. Ägypten hat zwar das APRM-Memorandum unterzeichnet, aber das Verfahren bisher nicht durchgeführt. Tunesien und Libyen haben noch nicht einmal das Memorandum unterzeichnet, das die Grundlage für das APRM-Verfahren schafft.
- African Peace and Security Architecture/APSA sieht u.a. den Aufbau von "African Standby Forces" in fünf Regionen Afrikas (darunter auch in Nordafrika!) vor, die auf der Grundlage eines Mandats der AU für Frieden und Sicherheit in von Krisen bedrohten oder sich bereits in einer akuten Krise befindlichen Mitgliedstaaten der AU sorgen sollen. Zur Früherkennung von Krisen soll ein "Continental Early Warning System" dienen, das ebenfalls im Aufbau ist. Die "African Standby Forces" sollten eigentlich bereits 2010 einsatzbereit sein. Dieser Termin wurde durch einen Gipfelbeschluss der AU inzwischen auf 2015

verschoben, weil die ehrgeizigen Zielsetzungen zur Aufstellung der Truppe in den fünf Regionen nicht erreicht werden konnten.

Die Anstrengungen der AU, in den ersten zehn Jahre ihres Bestehens Instrumente zu entwickeln, um auf afrikanische Krisen afrikanische Antworten zu finden, sollten zwar nicht kleingeredet werden. Gleichwohl müssen wir nüchtern feststellen, dass die genannten Instrumente bei den politischen Umwälzungen des letzten Jahres in den drei Ländern praktisch keine Rolle gespielt haben und der politische Einfluss der AU als Organisation auf den Verlauf und den Ausgang der Ereignisse in Tunesien, Ägypten und Libyen sehr marginal gewesen ist.

Fairerweise muss aber meines Erachtens auch hinzugefügt werden, dass das AU-Instrumentarium für tektonische Beben der Stärke und Art, wie wir sie in Nordafrika erlebt haben von vornherein überfordert gewesen wäre. Keine internationale Organisation, selbst die EU nicht, ist auf Revolutionen – und darum handelt es sich ja in den nordafrikanischen Ländern – vorbereitet!

Ein typisches Interventionsszenario für einen Einsatz der African Standby Forces, so wie es die AU vorbereitet, wäre z.B. dafür zu sorgen, dass nach einer fairen Wahl der legitime Wahlsieger auch wirklich die Regierungsgewalt in seinem Land übernehmen kann und nicht der Verlierer, der das Wahlergebnis nicht anerkennen will, ein Szenario, das – wie wir aus leidvoller Erfahrung kennen – keineswegs unbekannt in Afrika ist.

Es bleibt spannend zu verfolgen, wie sich die neuen Führer der drei Länder künftig in der AU positionieren und welchen politischen Einfluss sie auf die künftige Gestaltung der AU-Politiken nehmen werden. Im Gegensatz zur EU ist die AU eine klassisch intergouvernementale Organisation, die vom Prinzip der Einstimmigkeit ihrer 54 Mitgliedstaaten regiert wird. Ob der "arabische Frühling" in den drei nordafrikanischen Mitgliedstaaten der AU eines Tages dazu

führen wird, dass sich ihre neuen Regierungen dem AU-Test des African Peer Review Mechanism stellen werden, bleibt – zumal aus europäischer/westlicher Sicht – zwar im höchsten Maße wünschenswert, aber angesichts der noch unklaren bzw. nicht gefestigten Machtverhältnisse in allen drei Ländern durchaus auch zweifelhaft.

Mit dem Sturz und Tod Ghaddafis dürfte nach meiner Einschätzung die von ihm stark beeinflusste Diskussion über die Schaffung eines "Union Government for Africa" ihr vorläufiges Ende gefunden haben. Diese Vision Ghaddafis hatte vor einigen Jahren zu lebhaften Diskussionen bei Gipfeltreffen der AU geführt, wobei deutlich wurde, dass die überwiegende Zahl der afrikanischen Führer einen schrittweisen Ansatz für mehr Kooperation und Integration in Afrika bevorzugten und dabei die Entwicklung der europäischen Integration durchaus als Vorbild für Afrika sehen.

Regionale Auswirkungen des "arabischen Frühlings"

Ich möchte mich nun der Frage zuwenden, ob der "arabische Frühling" in Nordafrika bis jetzt sichtbare "spill over"-Effekte in anderen Ländern Afrikas, namentlich in solchen mit überwiegend muslimischer Prägung bzw. mit starken muslimischen Bevölkerungsanteilen hervorgerufen hat oder ob diese in näherer Zukunft zu erwarten sind.

Da wären zunächst Algerien und Marokko einer näheren Betrachtung wert, für die uns aber hier die Zeit fehlt. Deshalb nur sehr kurzfristig folgendes:

Mit Blick auf Marokko ist anzumerken, dass es ja das einzige Land auf dem afrikanischen Kontinent ist, das NICHT zur AU gehört – wegen des weiterhin ungelösten Konflikts über die Zukunft der sog. "Republik Westsahara" – ein Gebiet, das früher eine spanische Kolonie war und heute von Marokko beansprucht wird. In Marokko hat es zwar in Folge der Ereignisse in Nordafrika, vor allem nach dem Umsturz des Ben Ali-Regimes in Tunesien, vereinzelt

Aufrufe zu einem Regimewechsel gegeben, im großen und ganzen ist es aber ruhig geblieben, nachdem die Regierung Reformen auf den Weg in eine konstitutionelle Monarchie angekündigt und z.T. durch Verfassungsänderungen bereits in die Tat umgesetzt hat.

Auch in Algerien hat es nach den Ereignissen in Tunesien und Libyen Rufe nach Reformen gegeben, ohne dass es dort allerdings bisher zu mit diesen Ländern vergleichbaren politischen Veränderungen gekommen ist. Algerien hat sich in den Augen vieler seiner arabischen Nachbarn durch die Aufnahme von Familienangehörigen des gestürzten Diktators Ghaddafi zumindest zeitweise ins politische Abseits gestellt.

Es gehört nicht sehr viel Phantasie dazu, anzunehmen, dass der politische Druck, der wegen des arabischen Frühlings in den Nachbarstaaten auf den Regierungen in Algier und Rabat lastet, weiter bestehen bleibt oder sogar wachsen wird, vor allem dann, wenn die neuen Regime in Kairo, Tunis und Tripolis ihre Reformankündigungen erfolgreich umsetzen, was im Moment nach meiner Einschätzung aber keineswegs als gesichert angesehen werden kann.

Südlich der Maghreb/Maschrek-Region erstreckt sich der breite Gürtel der Länder der Sahel-Zone, die von Völkern bewohnt wird, die überwiegend muslimischen Glaubens sind und fast durchweg zu den ärmsten der Welt zählen. Wenngleich es in diesen Ländern unter dem Eindruck und als Folge des "arabischen Frühlings" bisher nicht zu Aufständen größerer Art oder gar zu Regimewechseln gekommen ist, zeigt die Analyse zahlreicher regionaler und lokaler Konflikte in Ländern dieser Großregion, dass sie mit Rahmenbedingungen zusammenhängen, die auch in Tunesien, Ägypten und Libyen vor Ausbruch der Rebellionen zu erkennen waren. Ich möchte hier nur einige davon anführen:

- Autokratische/diktatorische Regime, für die demokratische Grundfreiheiten zu deren Einhaltung bzw. Herbeiführung sie

sich u.a. in der Gründungscharta der AU verpflichtet haben, weiterhin Fremdwörter sind.

- Ein überproportional hoher Anteil von sehr jungen Menschen, die verhältnismäßig gut ausgebildet sind, aber keine gesicherte Zukunft für sich bzw. ihre Familien in ihrer Heimat sehen, weil nicht genügend qualifizierte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen und die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in ihren Ländern als unzureichend empfunden werden (es sei hier angemerkt, dass in vielen afrikanischen Ländern der Anteil der Menschen unter 21 Jahre bereits über 50 % liegt und eine wirksame Politik für eine zukunftsorientierte Familienplanung fehlt bzw. unzureichend ist).
- Ethnische Spannungen und Konflikte, die z.T. noch durch religiöse bzw. vermeintlich religiöse Unterschiede überlagert und verstärkt werden.
- Verteilungskonflikte, z.B. im Hinblick auf die Ausbeutung von Rohstoffen und die daraus erzielten Gewinne, die nur wenigen Privilegierten zugute kommen.
- Korruption, die dazu beiträgt, dass finanzielle Mittel, z.B. aus den Einnahmen von Verkäufen wertvoller Rohstoffe wie Öl und Gas nicht zum Wohl der Allgemeinheit, sondern zum Wohl einer kleinen, korrupten Schicht der Bevölkerung verwendet werden.

Alle diese Ursachen, die sich in einem politischen Forderungskatalog auf den kurzen gemeinsamen Nenner "Freiheit, Arbeit, Würde" zuspitzen lassen und die übrigens in einem Interdependenzverhältnis zueinander stehen, haben auch eine Rolle im "arabischen Frühling" gespielt. Nach meiner Einschätzung ist es daher nicht auszuschließen, dass in Zukunft in Ländern der Sahelzone der Ruf nach Reformen insbesondere von der jungen Generation verstärkt zu hören sein wird und dabei die Vorbilder in Tunesien, Ägypten und Libyen als Legitimation mit benutzt werden könnten. Für den Augenblick – und das ist zu betonen –

bewegen wir uns damit jedoch auf dem Feld der Spekulation.

Der Sturz des Ghaddafi-Regimes bedeutet für die Sahelzone insgesamt, dass sich die ohnehin schon sehr labile Sicherheitslage in den meisten Ländern dieser Region weiter verschlechtert. Lassen Sie mich einige der wichtigsten Gründe dafür anführen:

- Rund 340.000 Arbeitsmigranten sind bislang aus Libyen in ihre Heimatländer Mali, Niger und Tschad zurückgekehrt und können dort nicht von den lokalen Arbeitsmärkten absorbiert werden. Unzufriedenheit und Empfänglichkeit für radikale Ideen sind die Folge.
- Die Rückkehr schwerbewaffneter Ex-Söldner von Ghaddafis Armee in Sahelländer, wie z.B. Tuareg in Mali, die im Norden des Landes ein Massaker angeordnet haben.
- Proliferation und Schmuggel von Waffen, Munition und Sprengstoff aus ehemaligen Lagerbeständen der libyschen Armee, aus denen sich auch islamistische und terroristische Gruppen bedienen können (es gibt seriöse Schätzungen, dass z.B. rund 20.000 Boden-Luftraketen, darunter auch sog. Manpads – also tragbare Abschussgeräte – "im Handel" sind).
- Weitere Zunahme organisierter Kriminalität, insbesondere Drogenhandel und Menschen-smuggel Richtung Europa.
- Vermehrte Aktivitäten eines radikalislamisch motivierten Terrorismus, sowohl durch "Al Quaida im islamischen Maghreb" (AQMI) als auch durch Boko Haram in Nigeria.

Bevor ich mich den Ländern südlich der Sahara zuwende, möchte ich noch kurz etwas zum Sudan anmerken. Wie Sie wissen, gibt es seit Juli 2011 zwei sudanesishe Staaten, nachdem sich der südliche Teil dieses flächenmäßig größten Landes Afrikas nach einem Referendum vom Norden getrennt hat. Die Aufteilung des Sudan, der ein langer und blutiger Konflikt zwischen dem muslimisch dominierten Norden und dem christlich geprägten Süden voran-

gegangen ist, hat per se nichts mit dem "arabischen Frühling" zu tun. Gleichwohl gilt auch für den Sudan, dass zumindest teilweise die o.g. Ursachen eine tragende Rolle in dem Konflikt zwischen Nord- und Südsudan gespielt haben. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Herrschaft über die Ölressourcen und der Verteilung der Einnahmen aus ihrem Verkauf. Die AU hat in diesem Konflikt versucht, eine vermittelnde Rolle zu spielen, indem sie sich z.B. an den Bemühungen der Internationalen Gemeinschaft zur Beilegung der Dafur-Krise beteiligt und die internationalen diplomatischen Anstrengungen für einen friedlichen Übergang des Südsudans in die Unabhängigkeit unterstützt hat.

Nun lassen Sie mich abschließend zu diesem Teil meines Vortrags einen Blick auf mögliche Auswirkungen des "arabischen Frühling" auf Subsahara-Länder, namentlich Äthiopien und Nigeria richten – zwei Länder, die zu den bevölkerungsreichsten Staaten Afrikas zählen und die zudem durch eine starke religiöse Durchmischung zwischen Menschen muslimischen und christlichen Glaubens geprägt sind.

Obwohl es keine gesicherten Zahlen gibt, halten sich in Äthiopien die Zahlen der Muslime und die der orthodoxen Christen in etwa die Waage – bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 80 Millionen Einwohnern.

Trotz beeindruckender Fortschritte in den letzten Jahren zählt Äthiopien weiterhin zu den zehn ärmsten Ländern der Welt, wenn man den Maßstab des per capita-Einkommens zugrunde legt. Sieht man von gelegentlichen, lokal sehr begrenzten Zwischenfällen ab, vertragen sich die beiden großen Religionsgemeinschaften traditionell gut miteinander. Das ist in der von langjährigen Konflikten geplagten Großregion "Horn von Afrika" (Somalia, Eritrea, Nord- und Südsudan zählen zu den unmittelbaren Nachbarn Äthiopiens) ein nicht zu unterschätzendes Element für die Stabilität eines Landes, in dem über 80 verschiedene Ethnien leben!

Der "arabische Frühling" hat vordergründig und soweit wir das erkennen können, keine **direkten** Auswirkungen auf die politische Landschaft in Äthiopien gehabt, die seit nunmehr 20 Jahren von der herrschenden EPRDF/Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front dominiert wird.

Geht man in der Analyse der gegenwärtigen Lage in dem Land allerdings eine Dimension tiefer, wird deutlich, dass eine Reihe von Forderungen bzw. Erwartungen, die mehrheitlich von der Bevölkerung in Tunesien, Ägypten und Libyen – vor allem von der jungen Generation – artikuliert wurden und bei den revolutionären Entwicklungen in Nordafrika eine tragende Rolle gespielt haben, im politischen Diskurs über die zukünftigen Entwicklungen in Äthiopien ebenfalls deutlich erkennbar sind. Ohne hier ins Detail gehen zu können, möchte ich hierzu drei wichtige Elemente nennen:

- die Forderung nach demokratischen Grundrechten und Freiheiten, wie freie und geheime Wahlen, Beachtung der Versammlungs- und Demonstrationssfreiheit, Freiheit der Medien, Achtung der Menschenrechte etc.,
- die Forderung nach mehr Verteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft (dazu gehört auch die Bekämpfung der Korruption) und
- die Erwartung, dass der Staat die Grundbedürfnisse der Bevölkerung, wie z.B. Sicherheit, Arbeitsplätze, Bildung, Gesundheitsfürsorge ernst nimmt und in transparenter und demokratisch legitimierter Weise dafür sorgt, dass diese Grundbedürfnisse erfüllt werden.

Ich habe keine Zweifel, dass die Strahlkraft dieser Forderungen und Erwartungen, die auf den Straßen von Tunis, Kairo und Tripolis besonders von der jungen Generation erhoben wurden, auch die Menschen in Äthiopien und darüber hinaus vermutlich in einer Reihe von weiteren Subsahara-Staaten erreicht. Ob und wie sich diese Strahlkraft in politische Aktionen umsetzen lassen wird, die dann auch zu Veränderungen in

der politischen Landschaft, wie z.B. in Äthiopien führen, muss allerdings vorerst offen bleiben.

Die Schlussfolgerungen aus dieser Analyse dürften im Großen und Ganzen auch auf Nigeria zutreffen, in dem vordergründig keine unmittelbaren Auswirkungen des "arabischen Frühlings" auf die politische Landschaft zu erkennen sind. Anders als in Äthiopien gibt es vor allem im muslimisch dominierten Norden Nigerias fundamentalistische islamische Gruppierungen (z.B. Boko Haram), die sich blutige Kämpfe mit Christen liefern und letztlich für eine Abspaltung des Nordens und die Errichtung eines fundamentalistischen Gottesstaates eintreten.

Für die Zukunft kann man nicht ausschließen, dass sich ein organisiertes und strukturiertes Netzwerk von fundamentalistisch ausgerichteten Kräften in Nordafrika, der Sahelzone und in angrenzenden Ländern, wie Nigeria, etabliert. In Ansätzen ist dieses Netzwerk schon heute aktiv. Jeder von uns kann sich vorstellen, welches Bedrohungspotential nicht nur für die betroffenen Länder und ihre Menschen mit einem solchen Szenario verbunden ist.

Hoffnungen, dass sich der Funke eines demokratischen Aufbruchs vor allem in der jungen Generation auf andere afrikanische Länder der Sahelzone oder in Subsaharaländern ausbreiten, dass es also so etwas wie einen "afrikanischen Frühling" zumindest in einigen afrikanischen Ländern geben könnte, sollten wir mit der gebotenen Skepsis und Realismus betrachten. Nach meinen Erfahrungen in Afrika stimme ich der Einschätzung eines Teilnehmers der unlängst in Paris stattgefundenen Jahrestagung des "Europäischen Netzwerkes zur Analyse politischer Gesellschaften" zu, der zu diesem Thema festhielt: "Die meisten sind vor allem mit dem Überleben beschäftigt, außerdem fehlen Personen, die eine politische Massenbewegung organisieren können..."

Im letzten Teil meines Vortrags möchte ich mich mit der Frage beschäftigen, welche Konsequenzen

von dem "arabischen Frühling" für die strategische Partnerschaft zwischen Europa und Afrika zu erwarten sind.

Die Rolle Europas

Nach dem Ende der Dekolonisierungsphase und der Überwindung der Apartheid in Südafrika und Namibia hat es eine ganze Weile gedauert, bis sich die EU und ihre Mitgliedstaaten zu einer umfassenden, gemeinsamen Strategie zur Gestaltung der Beziehungen mit dem Nachbarkontinent im Süden entschließen konnten. Den entscheidenden politischen Anstoß dazu gab übrigens der frühere britische PM Blair, der während der britischen G-8-Präsidentschaft 2005 Afrika auf die Agenda setzte. Mit der in Lissabon im Dezember 2007 feierlich beschlossenen Strategischen Partnerschaft betreten beide Seiten Neuland in der Gestaltung ihrer Beziehungen im 21. Jahrhundert. Die Afrikanische Union und ihre Mitgliedstaaten unterhalten inzwischen eine ganze Reihe von sogenannten "Strategischen Partnerschaften" u.a. mit China, Indien und Lateinamerika. Keine dieser Partnerschaften erreicht aber die Dichte und Komplexität – Kritiker sagen dazu gelegentlich auch Detailverliebtheit – die die Partnerschaft mit Europa auszeichnet. Javier Solana, der frühere Generalsekretär des Rates der EU und Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, hat die Essenz dieser Partnerschaft einmal wie folgt charakterisiert: "...*The Joint Strategy and the first Action Plan...are the proof that we do not want to do business as usual anymore...Of course, the EU will remain the most important development partner of Africa. But EU/Africa cooperation becomes more of a „two-way road“, where both sides benefit in social, economic and political terms. In the future the EU and Africa will systematically and jointly address common challenges such as migration, energy and security, and to work together on global issues such as climate change, trade, human rights and HIV/Aids*" (Auszug aus dem Vorwort zur Broschüre "The Africa-European Union Strategic Partnership" des Generalsekretariats des Rates der EU, Juni 2008).

Die Partnerschaft, die auf der Grundlage von "Aktionsplänen" umgesetzt werden soll, hat acht gemeinsame Aktionsfelder festgelegt, auf deren umfangliche Details ich hier aus Zeitgründen nicht näher eingehen kann. Vor dem Hintergrund der hier behandelten Entwicklungen in Nordafrika sind zwei Aktionsfelder von besonderem Interesse:

- Frieden und Sicherheit und
- demokratische Regierungsführung (democratic governance) und Menschenrechte.

Beide Aktionsfelder sind im Verhältnis der EU zu Afrika und insbesondere zu Nordafrika nicht neu: In dem Abkommen der EU über ihre Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, u.a. in Subsahara-Afrika – "Cotonou-Abkommen" – spielen Frieden und Sicherheit als Grundvoraussetzung für Entwicklung sowie gute Regierungsführung und die Beachtung der Menschenrechte eine wichtige Rolle; mit Blick auf Nordafrika hat der 1995 in Gang gesetzte sog. "Barcelona-Prozess", der seit 2008 von der sog. "Mittelmeerunion" konsumiert wurde, beide Aktionsfelder ebenfalls auf der Agenda.

Die Zielsetzungen und Erwartungen für beide Aktionsfelder sind in der Strategischen Partnerschaft klar definiert:

Frieden und Sicherheit

"...reach common positions and implement common approaches on challenges to peace and security in Africa, Europe and globally..."

Demokratische Regierungsführung und Menschenrechte

"...common positions and specific initiatives on key aspects of the governance and human rights agendas; coordinated positions on global issues in international fora; cooperation in the prevention of, and fight against, international terrorism, drugs and organised crime..."

Lassen wir die dramatischen Entwicklungen in Nordafrika vor unserem geistigen Auge noch einmal Revue passieren, müssen wir

wohl zu der ernüchternden Feststellung gelangen, dass die im Prinzip guten und richtigen Zielsetzungen der Strategischen Partnerschaft und der darauf basierenden Aktionspläne jedenfalls nicht dazu beigetragen haben, dass die autokratischen Regime von Ben Ali, Mubarak und Ghaddafi sich im Hinblick auf demokratische Regierungsführung und Beachtung der Menschenrechte kooperativ und reformbereit zeigten.

Haben die EU und ihre Mitgliedstaaten also etwas falsch gemacht und muss die gemeinsame Strategie zwischen Europa und Afrika jedenfalls in den beiden genannten Kernbereichen gemeinsamer Aktivitäten neu ausgerichtet bzw. angepasst werden, und wenn ja, wie und mit welchen Instrumenten? Für Antworten auf diese Frage gibt es keine Patentrezepte. Ich möchte hier fünf Überlegungen vorstellen, die zum Nachdenken/zur Diskussion über Antworten anregen sollen:

1. Der Grundansatz der gemeinsamen Strategie – nämlich als Partner auf gleicher Augenhöhe miteinander umzugehen – ist richtig, und der "arabische Frühling" gibt keinen Anlass, daran etwas zu ändern, auch wenn wir derzeit noch nicht sicher wissen, wie die neuen Strukturen in den drei Ländern aussehen werden.
2. Die Eigenverantwortung der afrikanischen Akteure darf nicht in Frage gestellt werden, auch wenn die Formel "African solutions for African problems" in der Praxis an ihre Grenzen stoßen wird. Die Formel verbietet ja nicht die Hilfe und den Rat europäischer und anderer Akteure bei Problemlösungen.
3. Die einseitige Fokussierung auf Stabilitäts- und Sicherheitsargumente, die immer wieder zur Rechtfertigung von Reformzögerlichkeit oder -unwilligkeit im Dialog mit der EU und ihren Mitgliedstaaten von afrikanischen Partnern – seien sie in Nordafrika oder in anderen Regionen des Kontinents – vorgebracht werden, gehört im Lichte der Lehren, die aus den Ereignissen in

Nordafrika zu ziehen sind, nun endgültig auf den Prüfstand: innere und äußere Sicherheit und Stabilität in einem Partnerland sind eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist demokratische Regierungsführung und strikte Beachtung der Menschenrechte. Beides gehört untrennbar zusammen, wohl wissend, wie beschwerlich der Weg zu diesem Ziel sein kann!

4. Zur Partnerschaft auf Augenhöhe gehört auch, dass beide Seiten gemeinsame Werte anerkennen und respektieren. Verletzt eine Seite diese gemeinsame Grundlage, müssen Konsequenzen gezogen werden, über die – soweit die EU und ihre Mitgliedstaaten betroffen sind – nach den demokratischen und gemeinschaftlichen Spielregeln zu entscheiden ist.
5. Das gemeinsame Interesse der EU und der AU an friedlichen und demokratischen Entwicklungen in den Ländern Nordafrikas erfordert mit Blick auf die instabile Lage in den Ländern der Sahelzone ein abgestimmtes, zielgerichtetes Vorgehen beider Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten. Die AU hat das bei ihrem letzten Gipfeltreffen in Addis Abeba im Januar 2012 ausdrücklich anerkannt und der EU dabei eine führende Rolle zugewiesen. Es ist also an der Zeit, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten sich mit ihren afrikanischen Partnern in der Region und der AU so rasch wie möglich auf die nach dem Zusammenbruch des Ghaddafi-Regimes drastisch verschlechterte Bedrohungslage in der Sahelregion einstellen und eine gemeinsame Strategie entwickeln.

Ich hoffe, dass ich Ihnen mit diesen Überlegungen genügend "Food for Thought" vermitteln konnte, und ich stehe Ihnen jetzt gerne für Fragen und Diskussion zur Verfügung.

Dr. Claas D. Knoop

Botschafter a.D. Dr. Claas Knoop war bis Ende Juni 2010 deutscher Botschafter in Addis Abeba (Äthiopien) und Dschibuti sowie ständiger Vertreter Deutschlands bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus.

Dr. Knoop trat 1976 in den Auswärtigen Dienst ein und hatte Verwendungen in verschiedenen Funktionen in Wellington, Brüssel, Pretoria und Bangkok. Er war Leiter des Europapolitischen Grundsatzreferats, AA Berlin und Politischer Gesandter an der Ständigen Vertretung bei der EU, Brüssel.

Seit seiner Pensionierung hat Dr. Knoop Lehraufträge an der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen zu europa- und afrikapolitischen Themen übernommen.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

THEMEN

Politiker müssen gläsern sein

Der deutschen Politik fehlt ein Gremium, das Anwärter auf hohe Ämter vorab sorgfältig überprüft. Amerika zeigt, wie das geht.

Es kann eine sehr teure und zeitraubende Angelegenheit sein, den falschen Mitarbeiter an einer einflussreichen Stelle zu beschäftigen – in einem Unternehmen, aber auch in der Politik. Und es kann äußerst rufschädigend sein.

Deshalb machen sich viele Unternehmen die Mühe, die Integrität von Kandidaten sorgfältig zu prüfen: Der vorgelegte Lebenslauf und die wirtschaftliche Lage, aber auch das Umfeld, also Beziehungen zu Personen und Organisationen, werden untersucht. Der amerikanische Foreign Corrupt Practices Act und der UK Bribery Act enthalten Regeln, an die sich mittlerweile auch deutsche Unternehmen halten müssen, wenn sie im Ausland tätig sind. US-Unternehmen wiederum, die in Deutschland Niederlassungen unterhalten, sind aus Compliance-Gründen angehalten, sogenannte Due-Diligence-Überprüfungen durchzuführen, also einen Arbeitnehmer oder eine Führungskraft mit gebührender Sorgfalt zu überprüfen. Aber auch innerhalb Deutschlands wird diese Praxis immer häufiger angewendet – zumindest in der Wirtschaft.

In der Politik sieht es anders aus: Bei der Überprüfung von Politikern vor ihrer Ernennung oder Berufung in hohe Ämter sind die Vereinigten Staaten deutlich weiter als Deutschland. So entscheidet ein neu gewählter amerikanischer

Präsident zwar über die Besetzung von etwa 2000 hochrangigen Positionen in seiner Administration. Doch nachdem der Präsident seine Vorschläge eingereicht hat, müssen sie vom Senat bestätigt oder abgelehnt werden. Außerdem können die Kandidaten zusätzlich von einem Senatsausschuss, dem Committee on Ethics, befragt werden. Dieses Komitee besteht zu gleichen Teilen aus Republikanern und Demokraten, ist also überparteilich. Es hat zur Aufgabe, den Weg dubioser Personen in Machtpositionen zu versperren oder sie aus solchen Positionen zu entfernen. Dazu stellt es klare Regeln auf und kommuniziert sie an die Betroffenen und die Öffentlichkeit.

Die Kandidaten müssen bei den Anhörungen durch das Komitee ihre Einkommensverhältnisse offenlegen und sich auch sonstigen Fragen stellen. Die Macht des Komitees ist nicht zu unterschätzen. So wurde beispielsweise der spätere amerikanische Verteidigungsminister Robert Gates 1987 vom damaligen Präsidenten Ronald Reagan als CIA-Chef vorgeschlagen, seine Ernennung aber wegen seiner Rolle in der Iran-Contra-Affäre vom Ausschuss abgelehnt. Während des 111. Kongresses (vom Januar 2009 bis zum Januar 2011) befragte das Committee on Ethics insgesamt 140 Zeugen, führte 70 Untersuchungen durch, sichtete über 50.000 Seiten an Dokumenten und veranlasste 240 Vorladungen.

In Deutschland tut man sich dagegen schwer mit dem Konzept des "gläsernen" Politikers. Als 1984 der CDU-Politiker Rainer Barzel über die Flick-Affäre stolperte, wurden in der damaligen Hauptstadt Bonn zwar plötzlich transparentere Verhältnisse gefordert. Heiner Geißler verlangte damals sogar "gläserne Taschen" für alle Politiker. Gegner dieser Forderungen – wie der Christdemokrat Philipp Jenninger – brachten allerdings vor, die Abgeordneten hätten das gleiche Recht auf Würde, Intimsphäre und Datenschutz wie jeder andere Bürger. Im Juli 2007 bestätigte dann das Bundesverfassungsgericht das Abgeordnetengesetz vom August

2005, das Parlamentarier "zur schrankenlosen Anzeige und Veröffentlichung der Tätigkeiten und Einkünfte" verpflichtet. Seitdem werden diese Angaben von der Verwaltung des Deutschen Bundestags laufend aktualisiert und veröffentlicht. Allerdings hält die Bundestagsverwaltung die Zahl der bisherigen Ermahnungen ebenso geheim wie die Zahl der verhängten Ordnungsgelder. Es ist auch nicht ersichtlich, ob die Bundestagsverwaltung zumindest stichprobenartig die Angaben der Abgeordneten prüft. Von den von Heiner Geißler geforderten "gläsernen Taschen" sind wir noch weit entfernt.

Das Verhalten von Politikern muss deshalb in Deutschland noch weitaus transparenter werden. Zu groß ist der Reputationsschaden, den ein korrupter Politiker an unseren demokratischen Strukturen anrichten kann. Sie haben Vorbildfunktion, weshalb für sie schon jetzt strengere Regeln als für normale Bürger gelten. Doch das reicht noch nicht.

Bloß, wer sollte die Politiker überprüfen? Denkbar wäre ein von der Regierung möglichst unabhängiger Ausschuss des Parlaments nach dem Vorbild des amerikanischen Committee on Ethics. Ein solcher Ausschuss müsste befugt sein, ethische Verhaltensregeln aufzustellen und diese auch durchzusetzen. Wird zum Beispiel ein Bundesminister benannt, so wäre es die Aufgabe des Ausschusses, zu prüfen, ob die Person sich in der Vergangenheit auch regelkonform verhalten hat. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte der Ausschuss die Benennung zurückweisen. Auch auf Landesebene müssten solche Ausschüsse gebildet werden.

Schließlich müssten Regelverstöße auch geahndet werden, so wie es in der Wirtschaft längst üblich ist: Eine Unternehmensentscheidung mit Kursrelevanz zum Beispiel muss auch in deutschen Unternehmen teilweise schon durch eine Due-Diligence-Prüfung im Vorfeld legitimiert werden. Führt sie zu einem Verlust für die Aktionäre oder stellt sich später heraus, dass keine Prüfung durchgeführt

wurde, drohen dem Unternehmensvorstand empfindliche Strafen. Eine entsprechende Regelung für die Politik und ein Ausschuss nach dem Vorbild des Committee on Ethics hätte möglicherweise die Causa Wulff verhindern können. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität von Politik und Politikern ist beängstigend gering und hat durch die Affäre um den Bundespräsidenten weiter gelitten. Es muss wiedergewonnen werden.

Maxim Worcester

Maxim Worcester ist Geschäftsführer German Business Protection GmbH, Berlin. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Dieser Beitrag erschien erstmalig in: Financial Times Deutschland, 20. Februar 2012.

THEMEN

Strategy after Afghanistan and Iraq

Clausewitz on Purpose, Aims and Means

War is thus an act of force to compel our enemy to do our will, stated in Clausewitz's Definition of war at the beginning of his famous first chapter of 'On War' (75)¹. He continues: "*Force ... is thus the means of war; to impose our will on the enemy is its purpose. To secure that purpose we must make the enemy defenceless² and that in theory is the true aim of warfare. That aim takes the place of the purpose, discarding it as*

¹ The numbers in brackets are references to Clausewitz, Carl von, On War. Translated and edited by Peter Paret and Michael Howard. Princeton: Princeton University Press 1984. As translation is an extremely tricky process I have tried to make some translations of my own only in some cases, especially in trying to distinguish the German terms of „Zweck“ and „Ziel“. These terms have been translated by purpose, object, objective, ends, aims and goals by Howard and Paret. My main intention in this article in fact is to distinguish between purpose and aims. It might be that the great variety of the translations has contributed to the underestimation of the difference between purpose of the war and the goal within war. Although they are closely connected with each other, I'm following Clausewitz's assertion, that each purpose could be reached by pursuing different goals.

² Howard/Paret translate the German term „wehrlos“ with „poorless“, but I think that the right translation is „defenceless“.

something not actually part of war. " (75)³ This seemingly simple sentence is revealing the core problem: What does it mean that the aim "takes the place" (in German: vertritt) the purpose? Are they identical? Only different expressions of the same?

At the beginning of the second chapter of book one Clausewitz is stating, that "*if for a start we inquire into the objective of any particular war, which must guide military action if the political purpose is to be properly served, we find that the object of any war can vary just as much as its political purpose and its actual circumstances.*" (90) It is true, nevertheless, that not every aim and means is serving the given purpose. And finally the problem is that each tendency of the purpose-aims-means-rationality has a rationality by it's own, which Clausewitz emphasizes in his proposition, that war has it's own grammar, although not it's own logic. Clausewitz comprehends war here in the context of a purpose-aims-means rationality. Because of his different war experiences (see Herberg-Rothe 2007) he deals however, with various differentiations within this concept. These are systematically justifiable if within the purpose-aims-means rationality, different dimensions are distinguished.

The main purpose of this article is to distinguish with (and sometimes beyond Clausewitz) between the rationality of the whole process, the rationality of the separate aspects of purpose, aims and means in warfare and finally their conflicting tendencies.

In the first part of this article, we examine the importance of which the purpose-aims-means-rationality has to Clausewitz's concept of war, and the conflicting rationality of these different aspects. Then, the internal contradictions "of modern warfare," as seen by Clausewitz, will be explained in the second

part. In a summary of this chapter we will attempt to combine the two aspects in order to accentuate the different inherent tendencies within warfare. If a single one of these rationales is portrayed as an absolute, it will result in exceptions, or delimitation of war. Clausewitz's approach to a solution is the "trinity", in which he defined war by different, even opposing tendencies, each with its own rules. Nevertheless, since war is "put together" in this concept of three tendencies, it is necessary to consider these tendencies itself; their interactions and conflicts at the same time, rather than declare one of the three as absolute. To put it to the core: If we go to war, there is a purpose, why we go to war. Different purposes are possible why we go to war. Each of these possible purposes is connected with different possible aims and finally each aim can be achieved by different means.

Clausewitz is explaining this dynamic relationship of purpose, aims and means in war in the most part of chapter two of book one. There he is writing, for example: "*We can now see that in war many roads lead to success, and that they do not all involve the opponent's outright defeat.*" Clausewitz than is summarizing the wide range of possible ways (94) to reach the aim of war and summarizes, that it would be an underrating to think of these short cuts as rare exceptions (94). After having had explained some of these other strategies besides the destruction of the enemies armed forces (for example a lot of other strategies are linked to the will of the opponent), which for Clausewitz remains "the first-born son of war", he concludes, that all we need to do for the moment is to admit the general possibility of their existence, the possibility of deviating from the basic concept of war under the pressure of particular circumstances. (99) But the main conclusion is, that in war many ways lead to success.

Purpose and rationality in Clausewitz

If we emphasize the purpose within the total process or

compare different purposes for going to war with each other, we are close to what Max Weber called value rationality of purposes. Although Max Weber sometimes seems to overemphasize the difference between the rationality of purposes and that of ways, his differentiation is useful to shed light on Clausewitz's theory. Rationality of ends in contrast is a principle of action exclusively oriented to work to achieve a particular goal presupposed with the most effective means and rational consideration of possible consequences and side effects. Value rationale, as compared the former one, is legitimised only by conscious belief in an intrinsic value and is relatively independent of the standards of success. In value rationality it is primarily about the relationship of different purposes to one another, which can be classified into a hierarchy of values. The dependence of warfare to the shaping of international order, as Clausewitz puts it, is "value-rational" as defined by Max Weber. If we place the aim within the war in first place, then it results in process or action rationality. In the "purpose rationality" in fact the means actually contradicts the purpose and could be best described as means-rationality. The given means were examined to see whether they correspond to a given purpose or not.⁴

Clausewitz differentiates the purpose-aims-means rationality in a value hierarchy of the purposes, a process rationality of the goals and "purpose rationality" of the means. He made this distinction at times implicitly on the basis of the different connotations of the concept of purpose. He used the same concept of terms throughout, providing however various contents, from which this

³ In contradiction to the Howard/Paret-translation I'm using the term purpose throughout the text for the German term Zweck, because they are translating the German terms of Zweck and Ziel both as object, which is not appropriate in all cases.

⁴ Goehler, Gerhard, Rationalität und Irrationalität der Macht (Rationality and Irrationality of Power). In: Macht in der Demokratie (Power in democracy), ed. by Michael Th Greven, Baden-Baden 1991, pp. 46-49. Lexikon zur Soziologie (Encyclopedia of Sociology), edited by Werner Fuchs and others, Opladen, 2nd Edition, 1978, p. 888 and 861. The mutual exclusivity in both definitions is a means to distinguish both forms of rationality categorically from each other, although mixed forms occur in reality.

distinction could be deduced. In his earlier research, however, Clausewitz differentiated the purpose-aims-means rationality explicitly in this sense: "As a result each war is raised as a independent whole, whose entity lies in the last purpose whose diversity lies in the available means, and whose art therein exists, to connect both through a range of secondary and associated actions in the shortest way."⁵ The "last purpose" of war is bound to the hierarchy of values, the connection of actions "in the shortest way" can be understood as process rationality, the "diversity" of the means indicates that rationality, in which the means are examined to determine if they meet the given goals and purposes.

Internal and external purposes of warfare

Clausewitz's research with regards to his use of the concept of purpose is not uniform. In part he differentiates between the purpose of war and the purpose in war. Since his earliest writings Clausewitz asserts that war has a purpose. In his "Strategie (Strategy)" from the year 1804 it states that the "purpose of the war" can be duplex. "Either to completely destroy the enemy, to remove their sovereignty, or to prescribe the conditions for peace." The destruction of the enemy forces is the "more present purpose" of war. If the purpose of war, however, is the striking or destruction of the enemy forces, it is a purpose that is realised within the warfare.⁶ This purpose within

the war is difficult to differentiate from the military goals of warfare. In his later writings, Clausewitz replaces the term purpose in war through the terms aims or goals in warfare.

The late Clausewitz emphasises that the purpose of war lies outside the boundaries of the art of warfare. He argues that one must always consider peace as the achievement of the purpose of war and the end of the business of war. (215) Even more generally, the consideration of the use of force, which was necessary for warfare, affects the resolution for peace. As the war is not an act of blind passion, but required for the political purpose to prevail, this value must determine the size of our own sacrifices. Once the amount of force and thus the extent of the applied force is being so large that the value of the political purpose was no longer held in balance, the violence must be abandoned, and peace be the result. (217)

While for the early Clausewitz the "purpose" is a moment in the war, he later contradicts, emphasising that this purpose is located outside of the actual warfare. With this differentiation of purposes in war and the purpose of war, Clausewitz covers a fundamental difference of various forms of action, which were originally developed by Aristotle and are reviewed anew even until today. The differentiation of two activity classes plays a constitutive role in the theory of Aristotle. The target of the *poiesis* is the production and manufacture of a product that exists independently from it after its completion, while the *praxis* is to be understood as performance of action. On this distinction the practical philosophy of Aristotle is based on the basic distinction of *techne*, as based on *poiesis* and *phronesis*, and *praxis*, based on performance and practical knowledge. *Techne* is technical, instrumental knowledge.⁷ The

transfer of this distinction to the actions concerning other people is characterised as strategic knowledge or as strategic actions.

What is the meaning of our distinction of the purpose within and outside warfare. Although the late Clausewitz favours an instrumental view of war with regard to its purpose, this assertion does not apply to the aim of war (or as the early Clausewitz states, the purpose in war) totally. Of course, as Clausewitz argues at countless times, that there must be a purpose of the applied means in war – but this is a necessary, not a sufficient pre-condition. Additionally one has to take into account the counter-actions of the opponent. Clausewitz emphasizes this difference in his chapter about the theory of war, book two.

"The essential difference is that war is not an exercise of the will directed at inanimate matter, as in the case with the mechanical arts, or at matter which is animate but yielding, as in the case with the human mind and emotions in the fine art. In war, the will is directed at an animate object that reacts" (149)⁸. Hence, Clausewitz final achievement is not a strategy which could be applied to all kind of war, but reflections on the art of warfare, the performance of warfare within a political purpose.

If, as it seems for Clausewitz, the purpose of war lies outside of warfare and war is determined only as means for this purpose, then a technical, instrumental understanding of the war is thereby intended. But this is not the whole of Clausewitz. It is more difficult with *praxis*, performance and practical knowledge. If the purpose lies within warfare, this doesn't contain a full identity of the goal of martial action with its execution. In this case too the purpose is not war for war's sake. Ernst Vollrath asserts, with regard

⁵ Clausewitz Schriften II (Writings II), p. 64

⁶ Clausewitz, Carl von, Strategie aus dem Jahre 1804 mit Zusätzen von 1808 und 1809 (Strategy from the Year 1804 with Additions from 1808 and 1809). In EB, Verstreute Kleine Schriften (Small Scattered Writings), pp. 3-61, here pp. 20-21. In certain respects the "duplex nature of war" is shown in the Nachricht from 1827 in the differentiation of the duplex nature of purpose. A significant difference is however, that Clausewitz states in the "Nachricht" concerning the limited war, that in the early formulation of strategy to have items for exchange in the peace negotiations, as opposed to dictating the conditions of peace. Keegan stated, for Clausewitz, the nature of the war is war for war's sake or the extinction of the opponent being the final purpose of war. If he would quote Clausewitz, he could support his argument with these passages of the early Clausewitz, which are however in complete

contrast to those of late Clausewitz; Keegan, Kultur, P. 48-49 and P. 514.

⁷ Vollrath, Ernst, Überlegungen zur neueren Diskussion über das Verhältnis von Praxis und Poiesis (Consideration of the Recent Discussion on the Relationship of Practice and Poiesis). In: Allgemeine Zeitschrift für

Philosophie (Journal of General Philosophy), Issue 14, 1989, Issue 1, pp. 1-26, here p. 11 and p. 14 ff ff; Keyword purpose, in: Enzyklopädie der Wissenschaftstheorie (Encyclopedia of Scientific Philosophy). Edited by Jürgen Mittelstraß. Vol. 4, 1995, pp. 865-868.

⁸ This is the basic thesis of Herberg-Rothe, Clausewitz puzzle.

to Aristotle, that also the works of genuine practice are not achieved because of the goal, which is their execution. No one wages a war for war's sake, but whoever does this is thoroughly bloodthirsty.⁹ My thesis is that Clausewitz is trying to combine the Aristotelian difference between poiesis and praxis in his writings – an instrumental view of war for political purposes with the performance of the conduct of war, not just with the execution of the political will. The last approach would in fact cancel the dynamic relationship between the purpose and the conduct of war.¹⁰

Further dimensions of the concept of purpose in Clausewitz

In Clausewitz's distinction between an existential and an instrumental view of war, Herfried Münkler emphasised that war is an instrument in both cases. The distinction does not refer thus to the instrumentality as such.¹¹ In fact certain actions are distinguished in contrast to others as suitable for the purpose and are instrumental, while others are not apparently comparable in their suitability for purpose and their instrumentality. Clausewitz summarised the difference between both forms of purpose as follows: "*Where there is a choice of purpose, one may consider and note the means, and where only one purpose may be, the available means are the right ones.*"¹² For Clausewitz the relationship of purpose, aims and means is bound to the prerequisite that one has a choice between different purposes, an approach, which we introduced as a value rationality of

purpose following Max Weber. If, on the other hand there, is only one purpose, the preservation of the own individuality such as the political and physical existence of a society, the purpose-aims-means relationship does apply in a quite other way. In such a case the crucial point is only the effectiveness of the process.

A pure process rationality can lead to the fact that the end and means of warfare become the end in themselves. This independence of the instrumentality of war therefore is one of the sharpest criticisms concerning (the early) Clausewitz. He adopted the Napoleonic model from Jena, trying to seize its successes systematically and, without considering the social background of France, to generalise it as an abstraction. In his criticism of Clausewitz, Keegan said that the military develops war cultures, which correspond with their social environment. If, however, the war is seen as purely instrumental and the connection to this environment were cut, then the danger of blurring the military boundaries threatens with potential endless violence. In this view the roots of Clausewitz's image of war refer back to the origins of the modern age: Full possession of civil rights, the general right to vote and compulsory military service completed the portrait of the citizen soldier and the "battle scenes" of the people's army.

The French model was in fact somewhat adapted instrumentally for the Prussian circumstances: a revolutionary people's army in the service of the *raison d'état* – but without "republic" (meaning a civil-democratically constituted system of government). In this form Clausewitz's theory was proved and began to be used later for multiple purposes and began its triumphant advance through the general staff and war ministries. In Keegan's view the result of this process was the general armament of Europe in 19th century and their excessive increase in 20th century.¹³ Keegan

left unmentioned that Clausewitz's Theory of War had yet to be bisected and instrumentalised to fulfil this function especially by the German general staff in the First World War. Nevertheless his criticism revealed a fundamental problem of the modern war: The separation of potential options for warfare from socially meaningful purposes.

Historical development of Clausewitz's definition of purpose

While the definition of purpose made by the early Clausewitz was essentially based on a pure process rationality, a merely action rationality within warfare, the definition of purpose of the later Clausewitz is based on the prerequisite political purpose outside of warfare. There are still passages in the final version of *On War*, in which Clausewitz does not differentiate clearly between purpose and aims. His uncertainty regarding a concrete definition of both was already expressed in the fact that, between his last draft and the published text, the first two chapters underwent significant revisions. While in the last draft the first chapter was titled "Purpose of War" and the second "Means", in the final text the second chapter was headed "Purpose and Means" and the first, however, was headed with the question: "What is war?" This apparently small difference is symptomatic.¹⁴

Purpose, rationality and an instrumental view of war

Since the French Revolution and since Napoleon war has been fundamentally changed. Revolutionising the war cost millions of dead and brought the whole planet in the era of atomic deterrence to the edge of self-destruction. While Clausewitz was sorrowful early on, but publicised what he saw as necessary adjustment to this new form, to "modern warfare", he had a different emphasis later on. For him the limitation of the force as

⁹ Vollrath, *ibid* p. 14.

¹⁰ Echevarria, Antulio, *The American way of warfare*.

¹¹ This distinction of Herfried Münkler refers to the contrast between the newly constitution of a political subject in the existential concept of war and an instrumental act based on an assumed unchanged political subject. Münkler, *Gewalt und Ordnung (Violence and Order)*, pp. 108-110. For details see. Herberg-Rothe, Andreas, *The state and the existential view of warfare*. In: Herberg-Rothe/Andreas/Honig, Jan Willem/Moran, Dan (eds.), *Clausewitz, the state and war*. Stuttgart-Steiner publishers 2011, pp. 71-86.

¹² Clausewitz, Carl von, *Historisch-politische Aufzeichnungen von 1809 (Historical-Political Records of 1809)*. In: Clausewitz, Carl von, *Politische Schriften (Political Literature)*, p. 76.

¹³ Keegan, *Kultur des Krieges (The Culture of War)*, in particular p. 543; Naumann, Friedrich, *An den Ufern des Oxos (On the banks of the*

Oxos). John Keegan corrects Carl von Clausewitz. In: *Frankfurter Rundschau* from 17.6.98, p. ZB 4.

¹⁴ Clausewitz, *Schriften II (Writings II)*, p. 630 and 636.

well as the orientation of warfare at the later formation of international peace were in the foreground.

For a whole range of critics "modern warfare" was essentially caused by the French Revolution, a new form of the war, which only seemed to found in Clausewitz their most important theoretician. This point of view does not only ignore the difference between the concepts of the adjustment and the limitation of the early and late Clausewitz, rather it underestimates also the narrowness of the influences of the French Revolution on modern warfare. The revolution was the cause of this development and determined some of their partial aspects, but one especially, in particular the inclusion of ever larger sections of the population.

A further aspect is, however, independent from it, the industrialisation of warfare with ever more advanced technologies. The question to be asked moreover, is to which of both aspects the historical development of discipline of soldiers in armies should be added: the idealisation of the entire population as part of one nation or race or rather the cultural process of the adjustment of the soldiers to the newly developed weapons. The relationship of the historical level of industrialisation of warfare and human concept of soldiers can be measured by comparison. During around 1800, in the context of the ancient cult, finely formed marble for the representation of the hero body appeared, while at around 1900 the "steel body from a casting" replaced it: "Je heißer der Jugend/Stahlfeuerfluß/ desto härter formt sich/ der männliche Guß" (The hotter the youth/river of molten steel/ the harder the form of the manly casting).¹⁵

¹⁵ Brändli, Sabina, Von „schneidigen Offizieren“ und „Militärcriolinen“: Aspekte symbolischer Männlichkeit am Beispiel preußischer und schweizerischer Uniformen des 19. Jahrhunderts (Of "Dashing Officers" and "Military Crinoline": Aspects Symbolic of Manliness in Examples of Prussian and Swiss Uniforms of the 19th Century). In: Frevert, Militär (Military), pp. 201-228, here p. 225.

Finally, "modern warfare" did not only have a delimiting effect, but at the same time limiting. Modern civil law, conventions of war and outlawing of certain weapon systems, The Hague Naval Warfare and Land Warfare Convention as well as the Law of Neutrality, are likewise part of the "modern war" as is its undeniable delimitation.

In the view of Clausewitz's critics his instrumental view of war is the theoretical expression of "modern warfare". In them the war is an instrument, a means, with which military aims are to be achieved in favour of a any thinkable superordinate purpose. War for Clausewitz seems for them merged into a basic purpose-aims-means relationship, which is determined by purely rational considerations. Since the instrumental view of war is located in the centre of the writings of the late Clausewitz, it is located also in the centre of the criticism. Nevertheless it draws attention to the fact that there are completely opposite criticisms. Thus the instrumentality of war is made responsible with Clausewitz on the one hand for the delimitation of war and force in "modern" wars (among others by John Keegan). Clausewitz's political theory of the war appears here as "ready-made philosophy of military extremism". On the other hand it is postulated that instrumental and purpose-rational warfare is limited by definition – limited by the relation of purpose, aims and means end (among others by Martin van Creveld). Clausewitz's instrumental view of war appears in this criticism as strategy, with which the wars of the future could not be made victorious any longer.¹⁶

In my interpretation, Clausewitz's instrumental view of war could be

¹⁶ Keegan, Kultur (Culture); Creveld, Zukunft des Krieges (The Future of War); Delmas, Philippe, The Rosy Future of War. New York, 1997; Huntington, Kampf der Kulturen (The Struggle of Cultures); Stephan, Cora, Das Handwerk des Krieges (The Handiwork of War). Berlin 1998 (in the following cit. Stephan, Handwerk (Handiwork)); Ehrenreich, Barbara, Blutroutale, Ursprung und Geschichte der Lust am Krieg (Blood Rituals, Origin and History of the Lust for War). Munich 1997.

understood exactly as delimiting if it were replaced from its implicit conditions: the acknowledgement of the opponent and the own acknowledgement of a international state system as well as the existence of war conventions and social conditions, that are opposed to an escalation to the extreme. These prerequisites are mostly not indicated by Clausewitz explicitly and are only deduced from the historical background.

Clausewitz points out as shown that it does not come to a complete delimitation in war, because the organisation of the international peace after the war retroacts "by the calculation" on warfare. (78-79) A pure, abstract calculus, which orients itself exclusively at the aims in the war, would in contrast to this have a fully delimiting effect. With such a reduction of warfare by mathematical calculation however, would halve the theoretical approach of Clausewitz and would remove its prerequisites. Clausewitz's theory is not by any means about an abstract mathematical calculation, but a calculus, which after the silence of the weapons already includes warfare in the forming of international peace.

Clausewitz' basic prerequisites – states mutually recognising themselves as equal, war conventions, reaction to making peace – are however, being used against him by some of his critics. With such a form of warfare no war can be won against opponents, these prerequisites do not apply to the – irregular, "overpopulation warrior", states, which fight for their cultural or political existence.¹⁷ Clausewitz' position is certainly bases on the proposition, in our interpretation of

¹⁷ Delmas names the following three prerequisites for the possibility for the limitation of wars: "The first condition assumes a State, that controls its political environment well, both at home and abroad." Second, "limited war assumes goals, that everyone involved perceives as limited" and third, "a limited war cannot be left to the military"; Delmas, p. 167-175. For the definition of the overpopulation warrior see Diessenbacher, Harald, Die Kriege der Zukunft (The Wars of the Future). The population explosion endangers peace. Munich 1998.

it, that limited political purposes require limited warfare. In this case, the "military objective and political purpose" would coincide. (87-88)

"War is a Chameleon" begins Clausewitz in his "Resultat für die Theorie" (Results for the Theory) titled last paragraph of the first chapter, the conclusion of his whole work. War is a chameleon, because it is a trinity of different tendencies, says Clausewitz. These three tendencies are the original force of war, the "free soul activity" of the commander and their army as well as the subordinated nature of the war as a political tool, whereby it is imputed to pure intellect. These three are consequently attributed to differing rationalities. As Clausewitz stated for the three tendencies, the following applies: A theory, in which one of them would be ignored or want to create an arbitrary relationship between them, therewith this theory come into conflict with reality, that they alone must therefore be considered "as destroyed." In contrast to such an approach, Clausewitz argues that theory must be maintained between these three tendencies like a floating balance between three points of attraction and repulsion. (89) In the "trinity" Clausewitz consistently attempts to reconcile the various rationalities and to use their conflict as the basis to develop his political theory of war.

The absolutisation of one those rationalities has led to catastrophe in the history of warfare – be it the warfare of Napoleon, the mechanised war of the First World War, or the Blitzkrieg of the Second World War. We have barely escaped the conceivable planetary catastrophe of absolutisation of deterrence with weapons of mass destruction. In a bipolar world nevertheless it proved as successful and has become world-wide an actual weapon monopoly of the "superpowers". Whether the rationality of the deterrent in a multipolar world and suggesting that the multiplicity of nuclear weapon powers will have itself a

likewise war-preventing character, is still open.

The instrumentality of war in the latter Clausewitz is a necessary prerequisite for the limitation of wars – however, it is not sufficient therefore. After the reacknowledgment of the Prussian state Clausewitz's instrumental view of war is linked with the acknowledgment of the opponent as equal as well as the international peace. Only through these additional assumptions is instrumental warfare in Clausewitz's view able to have a limited effect.

By summarizing it could be said that Clausewitz's purpose-aims-means rationality is opening a new window of opportunity by acknowledging that it involves different rationalities: at first, it incorporates an thorough reasoning for which purposes we go to war. Further, it does not imply the disconnection of the purpose and the aims and means in warfare, just to the reverse. He emphasises the difference between poiesis and praxis in warfare as different kinds of instrumentality. Purpose, aims and means are bound within a dynamic relationship, but especially the German history has made evident that the primacy of the military aims and means over meaningful purposes resulted in deadly nightmares. The question for today is, whether the revolution in military affairs as well as fourth and fifth generation warfare are tempting to a primacy of the means and aims over meaningful purposes, a primacy of tactics over strategy and the "art of war", which is in Clausewitz's view even surpassing strategy.

Dr. Andreas Herberg-Rothe

Dr. phil. habil. Andreas Herberg-Rothe ist Clausewitz-Forscher und Privatdozent an der Hochschule Fulda.
Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber

Der Vorstand der **pmg**

Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)

Tel.: +49 (221) 8875920

E-Mail: info@pmg-ev.com

Webseite: www.pmg-ev.com

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen
mehrfach jährlich nach den Ver-
anstaltungen der **pmg**.

