

# Tyskland

## En ny bundsförvant för Sverige i Europa?

Eva Hagström Frisell och Anna Sundberg

**Tysklands betydelse för Sverige och säkerheten i svenskt närområde har ökat under de senaste åren. Tyskland och Sverige har även visat ett nytt intresse för att fördjupa sitt bilaterala försvarssamarbete. Förutsättningarna för ett fördjupat försvarssamarbete är vid en första anblick goda. En analys av de säkerhetspolitiska inriktningsdokument som länderna nyligen har antagit visar dock på grundläggande skillnader i synen på hur den nationella säkerheten bäst ska främjas. Tyskland och Sverige har därtill olika roller att spela i Europa. Medan Tyskland utgör en centralt placerad stormakt som spelar en framträdande roll inom europeisk säkerhetspolitik är Sverige en medelstor stat med ett mer regionalt fokus på säkerhet och stabilitet.**

### NYA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMARBETE

På grund av det försämrade säkerhetsläget i närområdet och de utmaningar som idag finns mot sammanhållningen i Europa befinner sig både Tyskland och Sverige på jakt efter nya samarbetspartners.

Tyskland har länge varit Europas ekonomiska stormakt, men har under senare tid även klivit fram som en av Europas säkerhetspolitiska ledare. Det finns gott om utmaningar som måste hanteras och omvärldens förväntningar på ett tyskt ledarskap har ökat efter den ryska aggressionen mot Ukraina, men också efter valet av Donald Trump i USA och Brexit-omröstningen i Storbritannien. Därtill är Europas traditionella stormakter när det gäller försvar och säkerhet – Storbritannien och Frankrike – i hög grad upptagna med annat. Storbritannien måste hitta sin roll utanför EU och kämpar samtidigt med landets interna sammanhållning medan Frankrike framför allt är inriktat på terrorismhantering både på hemmaplan och internationellt.

Sedan ett par år finns det även en ökad vilja från den tyska regeringen att svara upp mot förväntningarna utifrån. Att Tyskland är redo att ta ett större ansvar för internationell säkerhet är ett återkommande budskap i politiska deklARATIONER och avspeglas även i handling.

Ett exempel är att Tyskland har tagit ledningen för den bataljonsstridsgrupp som inom ramen för Natos framskjutna närvaro placerats i Litauen. Ur ett tyskt perspektiv handlar det emellertid om ett ansvarstagande inom vissa ramar och det tyska engagemanget får inte riskera att uppfattas som alltför dominant. Den tyska säkerhets- och försvarspolitikens fortsätter därför att utformas i nära samarbete med andra och det är Nato och EU-samarbetet som utgör den tyska säkerhets- och försvarspolitikens grundpelare.

Även Sverige har ett starkt intresse av att bidra till stabilitet och säkerhet, särskilt i närområdet, och under de senaste åren har den nationella försvarsfrågan hamnat högre upp på den politiska dagordningen. Men tvärt emot de tyska beslutsfattarna fortsätter den svenska regeringen att hänvisa till den militära alliansfriheten som en viktig princip och utesluter såväl ett Nato-medlemskap som ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU. Istället fokuserar Sverige på att stärka de bilaterala samarbetena med andra stater. Relationen till USA intar en särställning. Därutöver har Sverige lagt särskild vikt vid att utveckla det operativa militära samarbetet med Finland. Den svenska solidaritetsförklaringen omfattar därtill alla medlemsländer i EU samt de nordiska länderna. Bland dessa har Sverige ambitionen att främst utöka samarbetet med de övriga nordiska och baltiska länderna. Bilaterala samarbetsavtal på försvarsområdet har dessutom slutits med Storbritannien och Polen.

Precis som Tyskland påverkas Sverige av de förändrade säkerhetspolitiska förutsättningarna. Sverige måste ersätta Storbritannien som nära partner inom EU och kan komma att behöva en annan säkerhetspolitisk bundsförvant än USA. Den politiska och ekonomiska stormakten Tyskland ligger då nära till hands. Den svenska regeringen har också uttryckt att Tyskland spelar en viktig roll för stabiliteten i svenskt närområde och ser därmed en direkt koppling mellan just Tyskland och svensk säkerhet. Under 2016 inledde Sverige och Tyskland en diskussion om ett fördjupat försvarssamarbete och

i juni 2017 undertecknade ländernas försvarsministrar en gemensam avsiktsförklaring om samarbete. Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv kan dock inte ett samarbete med Tyskland ge samma tyngd som relationen med de militära stormakterna USA och Storbritannien, vilka har en större förmåga att agera militärt i svenskt närområde.

### **NYLIGEN DEFINIERADE NATIONELLA INTRESSEN**

Tyskland och Sverige har nyligen definierat sina respektive nationella intressen, vilka återfinns i Tysklands och Sveriges säkerhetspolitiska inriktningsdokument. Tyskland presenterade i juli 2016 en ny vitbok för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av försvarsmakten och i januari 2017 lade den svenska regeringen fram en nationell säkerhetsstrategi.<sup>1</sup> Att definiera nationella intressen på detta sätt har tidigare varit politiskt känsligt och det har i båda länderna funnits en ovilja att positionera sig och låsa fast sig i dessa frågor.

Även om de två dokumenten skiljer sig åt i karaktär och omfattning så ger de ledtrådar om förutsättningarna för ett fördjupat bilateralt samarbete. Båda dokumenten är antagna av regeringen, vilket ger dem en större tyngd och relevans än om de hade varit en produkt från respektive försvarsdepartement. Att Tysklands tre största partier står bakom dokumentet ökar vidare sannolikheten för att inriktningen håller över tid. Den tyska vitboken arbetades dessutom fram genom en inkluderande process som erbjöd delar av samhället en möjlighet att bidra. Syftet var att förankra och förklara tysk säkerhetspolitik och bidra till debatt.

I Sverige sker vanligen den bredare politiska förankringen av säkerhets- och försvarspolitiken inom ramen för Försvarsberedningens arbete. Den svenska säkerhetsstrategin togs däremot fram inom regeringskansliet utan direkta förhandlingar med oppositionen. Statsminister Stefan Löfven har dock uttryckt en förhoppning om att den nationella enighet som brukar finnas kring svensk säkerhetspolitik också ska gälla implementeringen av den nya strategin.

<sup>1</sup> Die Bundesregierung, *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* (dokumentet finns även i engelsk översättning: *White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*) och Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, *Nationell säkerhetsstrategi*, januari 2017.

Ministrar och statssekreterare inom det nyligen inrättade Säkerhetspolitiska rådet ska ha ett särskilt ansvar för att följa upp strategin.

### **SAMSYN KRING HOT OCH SÄKERHET**

De nationella inriktningarna har således tagits fram på olika sätt, men dokumenten uppvisar lika fullt många likheter. Tyskland och Sverige företräder båda en bred syn på säkerhet. Detta återspeglas i att den nationella säkerheten betraktas som en angelägenhet för hela samhället, men också i att de identifierade säkerhetsutmaningarna spänner över ett brett spektrum.

Tyskland och Sverige delar även många geostrategiska förutsättningar och dessa likheter återspeglas i deras respektive hotupplevelse. Båda länderna målar i dokumenten upp en likartad bild av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Det talas om ett försämrat säkerhetsläge där Ryssland utmanar den rådande säkerhetsordningen samtidigt som Europa står inför betydande interna utmaningar och dess södra grannskap präglas av konflikter.

De identifierade säkerhetsutmaningarna är också i stor utsträckning desamma i de båda länderna, även om det i praktiken förekommer skillnader i den nationella säkerhetspolitiska debatten. Tyskland har redan sedan flera år haft ett större fokus på terrorism, vilket nu även blivit en central fråga i Sverige. Den svenska nationella debatten har i större utsträckning än den tyska fokuserat på det ryska hotet i närområdet. I båda dokumenten presenteras dock en bred lista av utmaningar och hot som spänner från incidenter med militära maktmedel, påverkansförsök, cyberattacker och terrorism till organiserad brottslighet, klimatförändringar och pandemier. Bägge länderna betonar därtill vikten av bevarandet av en stark transatlantisk länk och USA:s betydelse för europeisk säkerhet samtidigt som de uttalar sitt stöd för en stärkt integration i Europa.

En direkt jämförelse av de nationella intressen som finns uppräknade i de respektive dokumenten visar att de dessutom i stort sett är desamma i de två länderna. På två viktiga punkter skiljer de sig dock åt (se tabellen nedan). För det första lyfter den tyska vitboken fram en stark tysk ekonomi och en fri världshandel som ett eget säkerhetsintresse, medan motsvarande skrivningar i den svenska strategin kopplas till främjandet av en regelbaserad multilateral världsordning. För det andra

inkluderar de tyska säkerhetsintressena skyddet av allierade och ett starkt transatlantiskt samarbete. I den svenska strategin anses istället främjandet av stabilitet och säkerhet i närområdet vara av nationellt intresse.

Tysklands säkerhetsintressen	Sveriges nationella intressen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skydd av befolkningen, suveräniteten och den territoriella integriteten i Tyskland</li> <li>• Skydd av befolkningen, suveräniteten och den territoriella integriteten hos allierade</li> <li>• Vidmakthållande av den rättsbaserade världsordningen</li> <li>• Säkerställande av befolkningens välbefinnande genom en stark tysk ekonomi och en fri världshandel</li> <li>• Främjandet av ett ansvarsfullt användande av bristvaror och knappa resurser</li> <li>• Fördjupad europeisk integration</li> <li>• Konsolidering av det transatlantiska partnerskapet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa</li> <li>• Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner</li> <li>• Att upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter</li> <li>• Att under alla omständigheter försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande</li> <li>• Att främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde</li> <li>• Att samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks</li> <li>• Att främja en regelbaserad multilateral världsordning.</li> </ul>

#### AVGÖRANDE SKILLNADER I PRIORITERADE SAMARBETEN

En samsyn kring vad som hotar och utmanar samt behovet av ett helhetsgrepp för att ta sig an dessa utmaningar ter sig som en bra grund för ett fördjupat bilateralt samarbete mellan Sverige och Tyskland. Vid en djupare analys framträder emellertid uppenbara olikheter. Den stora skillnaden ligger i prioriteringarna mellan olika säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten. För Tyskland har Nato och EU högsta prioritet, medan Sverige snarare betonar bilaterala försvarssamarbeten.

Tysklands säkerhet är nära sammanbunden med dess allierade inom Nato. Försvaret av allierades territorium framhålls i vitboken som ett centralt säkerhetsintresse. Nato är dessutom det viktigaste ramverket för många

bilaterala tyska initiativ. Genom att ta ledning som ramnation (*Framework Nation*) söker Tyskland knyta till sig andra länder som bilateralt integrerar styrkor eller förmågor i den tyska försvarsmakten. Tyskland ser det därutöver som sin uppgift att driva på ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU; det långsiktiga målet beskrivs som en försvarsunion. Tyskland har uttryckt sitt stöd för att tillsammans med en mindre grupp länder skapa ett så kallat permanent strukturerat samarbete på försvarsområdet (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*), vilket framförallt syftar till att skapa en ny grund för initiativ och samarbetsprojekt för att främja förmågeutveckling i EU-länderna.

Den svenska regeringen har understrukit att det inte är aktuellt för Sverige att gå med i Nato. Försvarsminister Peter Hultqvist har varit tydlig med att en ansökan om ett medlemskap skulle få långtgående konsekvenser för inrikespolitiken, grannlandet Finland och stabiliteten i närområdet. Samtidigt har partnerskapet med Nato gradvis utvecklats och 2016 ratificerade riksdagen det så kallade värdlandsavtalet, vilket reglerar möjligheterna för Natos medlemsländer att verka på svenskt territorium. Sverige delar inte heller Tysklands vision för det europeiska försvarssamarbetet och har ställt sig tveksam till flera av de initiativ som Tyskland har stått bakom. För den nuvarande svenska regeringen tycks EU främst ses som ett forum för utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete och i mindre utsträckning ett försvarspolitiskt verktyg.

#### MÖJLIGHETER TILL ETT FÖRDJUPAT SAMARBETE

En jämförelse av Tysklands och Sveriges nya inriktningsdokument ger få konkreta detaljer om möjliga samarbetsområden. På ett övergripande plan indikerar de allmänt hållna formuleringarna en samsyn mellan länderna vad gäller hot och säkerhet. Trots att denna typ av dokument sällan brukar vara positionerande pekar de emellertid på avgörande skillnader mellan länderna vad gäller prioriterade säkerhetspolitiska samarbeten.

Medan den svenska nationella säkerhetsstrategin identifierar Tyskland som en viktig partner, saknas i den tyska vitboken en motsvarande skrivning om Sverige. Detta innebär dock inte att Tyskland är negativt inställt till bilaterala samarbeten i sig. Under senare



år har Tyskland initierat en rad militära samarbeten med stater i Europa, till exempel med Nederländerna, Polen, Norge, Tjeckien och Rumänien. Ur ett svenskt perspektiv kan det dock vara problematiskt att dessa samarbeten framför allt sker i en multilateral kontext och då främst inom Nato. För Tyskland utgör dessa samarbeten en viktig arena för att legitimera stormaktsrollen, men de är också betydelsefulla för att säkerställa tillgången till olika förmågor.

Sverige och Tyskland delar flera brister i den militära förmågan. Båda länderna har under lång tid minskat försvarsutgifterna och de höjningar som nu är föreslagna är långt ifrån tillräckliga för att överkomma bristerna på egen hand. De har problem med personaluppfyllnad, tillgänglighet till materiel samt låg beredskap och begränsad övningsverksamhet i förbanden. Dessa kapacitetsluckor skulle kunna utgöra en möjlig grund för samarbete. Det kan handla om fördjupat operativt samarbete i Östersjöområdet eller vid internationella insatser, men även om gemensam förmågeutveckling vad gäller materiel eller övningar.

Avslutningsvis är framtidsutsikterna för ett närmare samarbete mellan Tyskland och Sverige också avhängiga utvecklingen i Europa och resten av världen. Flera faktorer – däribland resultatet av Brexit-förhandlingarna, utvecklingen av president Trumps politik, det fortsatta ryska agerandet samt händelseutvecklingen i Europas södra närområde – kan skapa en ny dynamik i de säkerhets- och försvarspolitiska samarbetena i Europa. Dessa kan utvecklas i flera olika riktningar. Det kan exempelvis handla om ett närmare samarbete mellan en begränsad grupp av länder, stärkta bilaterala relationer eller fördjupad integration inom Europa. Det är dock inte säkert att Sverige och Tyskland kommer att dra samma slutsatser kring vilken samarbetsform som bäst gynnar den nationella säkerheten.

#### **FÖR VIDARE LÄSNING**

Eva Hagström Frisell, och Anna Sundberg, *En försiktig balansgång: Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitiken*, 2017, FOI-R--4399--SE.

Johan Eellend, Anna Sundberg och Niklas H. Rossbach, *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities*, 2016, FOI-R--4270--SE.

Johan Eellend, *En stillastående förändring: Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, 2014, FOI-R--3912--SE.

**Strategisk utblick 7 finns att ladda ner från [www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick](http://www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick)**