

Tysk säkerhetspolitik i vänteläge

Eva Hagström Frisell

Tyska politiker får idag återkommande kritik för sin oförmåga att visa ledarskap trots att förväntningarna på Tyskland har ökat. Den tyska koalitionsregeringen, som kom på plats i mars 2018, kritiseras för att inte kunna göra strategiska vägval i en tid som präglas av allt större geopolitiska motsättningar. Samtidigt befinner sig de tidigare dominerande partierna i tysk politik i kris. De företräder en i huvudsak traditionell hållning i säkerhetspolitiken och presenterar få nya idéer och visioner. Denna briefing analyserar framträdande tyska politikernas inställning till några nyckelfrågor inom tysk säkerhetspolitik.¹

Ambitionshöjningen som kom av sig

Tysk säkerhetspolitik har alltsedan andra världskrigets slut präglats av en kultur av återhållsamhet och nära band till västeuropeiska multilaterala institutioner såsom EU och Nato. Uttalandena vid säkerhetskonferensen i München i januari 2014 utgjorde därför ett trendbrott. Då hävdade dåvarande tyska presidenten, utrikesministern och försvarsministern unisont att Tyskland skulle ta ett större ansvar för internationell säkerhet mot bakgrund av landets politiska och ekonomiska makt.

Den nya vitboken för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av försvarsmakten från 2016 bekräftade denna Münchenkonsensus. Vitboken präglades av en ny tydlighet kring tyska säkerhetspolitiska intressen och betonade att Tyskland var villigt att ta utökat ansvar och en ledande roll inom säkerhetspolitiken i Europa. Denna retorik har bl. a. avspeglat sig i ett ökat tyskt militärt engagemang genom bidrag till koalitionen mot IS, FN-insatsen i Mali och Natos framskjutna närvaro i Litauen.²

Ambitionshöjningen kom dock av sig i samband med valet till den tyska förbundsdagen i september

2017 och den komplicerade regeringsbildningen som följde därefter. Även om Tyskland sedan dess har tagit flera utrikespolitiska initiativ, har också de säkerhetspolitiska utmaningarna och förväntningarna på tyskt ledarskap vuxit. Många bedömare hävdar att Tyskland, mot bakgrund av sin historia, har extra svårt att agera i en tid som kräver nya ställningstaganden vad gäller hård säkerhet. Enligt sådana resonemang anses Tyskland, mer än andra länder i väst, ha blivit övertygad om den liberala demokratins oundviklighet och invaggats i en falsk trygghet av att vara omgiven av vänner efter murens fall. Andra hävdar att Nazitysklands agerande före och under andra världskriget har lett till att det demokratiska Tysklands utrikespolitiska debatt fokuserar alltför mycket på vad som uppfattas som moraliskt riktigt, vilket försvårar beslutsfattande som kräver moraliska kompromisser. Vissa hävdar därtill att Tyskland har svårt att förena handel och ekonomiska intressen med säkerhetspolitiska överväganden.³

Omvälningar inom partipolitiken förlamar tysk säkerhetspolitik

Avsaknaden av tyskt ledarskap beror till stor del på omvälvningarna inom det tyska partiväsendet. De tidigare dominerande partierna i tysk politik – kristdemokratiska CDU, dess systerparti i Bayern, CSU, och socialdemokratiska SPD – får minskat väljarstöd och deras respektive ledarskap ifrågasätts internt.

Angela Merkel har frånträtt partiledarposten i CDU och aviserat sin avgång som förbundskansler vid valet 2021. Efterträdaren på partiledarposten, Annegret Kramp-Karrenbauer, har drabbats av flera interna kriser och meddelade i februari 2020 att hon avgår som partiordförande. Kramp-Karrenbauer tillträdde som försvarsminister i juli 2019 och har därför försökt att profilera sig inom säkerhetspolitiken. I oktober 2019

¹ Analysen bygger, när inte annat anges, på nyhetsrapportering och intervjuer med säkerhetspolitiska forskare och experter i Berlin under oktober-december 2019.

² Hagström Frisell, Eva och Sundberg, Anna. En försiktig balansgång: Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitik. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.

³ Smith, Julianne. German Foreign Policy is Stuck in Neutral, War on the Rocks, 18 februari 2019. <https://warontherocks.com/2019/02/german-foreign-policy-is-stuck-in-neutral/> (hämtad 20 januari 2020); Bagger, Thomas. 'The World According to Germany: Reassessing 1989'. The Washington Quarterly, vol 41, no 4, 2019; Techau, Jan. 'No Trust In Self, No Money for Defense'. The American Interest, vol. 15, nr. 3, 2019 och Lau, Jörg. 'Die große Ambivalenz'. Internationale Politik, januari/februari 2020.

föreslog hon att en internationell skyddszon skulle upprättas i norra Syrien i samband med den turkiska invasionen, ett förslag som dock saknade förankring såväl inom regeringen som internationellt.

Socialdemokratiska SPD:s fallande röstsiffror innebär att partiet inte längre är andra största parti i Tyskland, vilket har orsakat flera partiledarbyten på kort tid. I november 2019 valdes en mer vänsterorienterad duo bestående av Saskia Esken och Norbert Walter-Borjans till nya partiledare. I partiledarvalet förespråkade de en omförhandling av regeringsöverenskommelsen – det så kallade koalitionsfördraget – inom områden kopplade till välfärdspolitiken. I utrikespolitiken står de för en mer traditionell och återhållsam linje vad gäller tyskt säkerhetspolitiskt agerande. Den socialdemokratiske utrikesministern Heiko Maas har försökt att bedriva en mer idealistisk utrikespolitik baserad på normer och värderingar. Han har dock en svag bas i partiet och utmanas i utrikespolitiska frågor av socialdemokratiska ledamöter i förbundsdagen.

Vid sidan av regeringspartierna har miljöpartiet Die Grünen under 2019 etablerat sig som andra största parti med ett stöd på ca 20 procent i flera opinionsundersökningar. Den gröna partigruppen brukar delas upp i en realpolitisk och en idealistisk del. Den förstnämnda anses generellt sett ha större inflytande över säkerhetspolitiken och var på slutet av 1990-talet, under ledning av utrikesminister Joschka Fischer, drivande för ett tyskt deltagande i den militära insatsen i Kosovo. De nuvarande partiledarna Annalena Baerbock and Robert Habeck förespråkar ett utökat utrikespolitiskt samarbete inom EU och vill överbrygga spänningarna mellan de västliga och östliga delarna av unionen. Samtidigt vill partiet se begränsningar av vapenexporten och förespråkar kärnvapenedrustning.⁴

Liberala FDP utgör en del av den politiska mittfåran i tysk säkerhetspolitik och har inte särskilt utmärkt sig i säkerhetspolitiska frågor på senare år. De två ytterlighetspartierna i förbundsdagen delar dock inte de övriga partiernas syn på tysk säkerhetspolitik. Vänsterradikala Die Linke är uttalat anti-militaristiskt och vill att Tyskland ska gå ur Nato, medan höger-

nationalistiska AfD vill satsa mer på den nationella försvarsförmågan. Båda dessa partier vill normalisera förbindelserna med Ryssland.

På grund av de stora omsvängningarna i det tyska politiska landskapet är det troligt att i synnerhet Die Grünen, men även Die Linke, kan komma att ingå i framtida koalitionsregeringar och därmed få inflytande över den framtida tyska säkerhetspolitiken.

Hotet mot den regelbaserade världsordningen

Tyska politiker har under de senaste åren alltmer börjat tala om de nya utmaningar som uppstått i en tid som präglas av ökade geopolitiska stormaktskonflikter och ett ifrågasättande av den regelbaserade världsordningen. Den ryska aggressionen mot Ukraina, Kinas ökande maktanspråk, internationell terrorism och en ökad splittring inom EU anses utgöra framträdande utmaningar enligt tysk syn. Det är dock i synnerhet valet av Donald Trump och USA:s förändrade inställning till internationellt samarbete som har skakat om fundamenten för den tyska säkerhetspolitiken.

I ett tal i augusti 2018 hävdade utrikesminister Maas, med utgångspunkt i Robert Kagan's bok *The Jungle Grows Back*, att ett försvagat amerikanskt engagemang för den internationella ordningen riskerar att leda till återkomsten av en världsordning präglad av hårdare maktkamp och skiftande allianser där den starkes rätt råder. För att hantera denna situation efterlyste Maas ett mer balanserat europeiskt förhållningssätt till USA, där Europa måste ta ett större ansvar för den egna säkerheten. Maas föreslog också en allians för multilateralism för att främja den regelbaserade världsordningen.⁵ 2019 har denna samlat ett femtiotal stater världen över. Det råder dock osäkerhet om dess möjligheter att åstadkomma konkreta resultat.

Även försvarsminister Kramp-Karrenbauer framhöll vid sitt linjetal i november 2019 att Tyskland lever i en tid av förändring och osäkerhet som kännetecknas av stormakter som tävlar om intressesfärer och dominans. I talet återupprepade hon budskapen från München 2014 om att Tyskland måste bli mer

⁴ Thureau, Jens. 'Germany's Greens focus on foreign policy as political winds change'. dw.com, 15 november 2019. <https://www.dw.com/en/germanys-greens-focus-on-foreign-policy-as-political-winds-change/a-51235115> (hämtad 13 januari 2020).

⁵ Federal Foreign Office. Speech by Foreign Minister Heiko Maas at the opening of the 16th Ambassadors Conference at the Federal Foreign Office. 27 augusti 2018. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-freeland-ambassadors-conference/2130332> (hämtad 20 januari 2020).

aktivt och ta mer initiativ för att möta dessa utmaningar, inklusive att ta ett större militärt ansvar. Kramp-Karrenbauer gav även sitt stöd till att skapa ett nationellt säkerhetsråd på federal nivå för att bättre samordna Tysklands olika säkerhetspolitiska instrument och främja ett snabbare beslutsfattande, t.ex. vid deltagande i militära insatser.⁶

Dubbeltydiga relationer till stormakterna

Tyskland och USA har sedan andra världskrigets slut utvecklat ett nära partnerskap. Valet av Donald Trump har dock lett till försämrade relationer och en oenighet om värderingar, internationella avtal, klimatet, och mänskliga rättigheter. Trump har konsekvent kritiserat Tyskland för att satsa för lite på försvaret och för att ha gynnats av det ömsesidiga handelsutbytet. Även om detta har föranlett en insikt hos tyska politiker om att Tyskland och Europa måste ta ett större ansvar för den egna säkerheten betonar den tyska regeringen att det transatlantiska samarbetet och USA:s militära närvaro fortfarande utgör grunden för Tysklands säkerhet.

Även Tysklands relationer med Kina är under förändring. Tyskland har länge betraktat Kina som en ekonomisk samarbetspartner och sett handel som ett sätt att åstadkomma demokratisk förändring. Trots att Tyskland fortfarande är beroende av handeln med Kina och betraktar Kina som en viktig partner i t.ex. klimatfrågan, har tyska politiker alltmer börjat se Kina som en strategisk rival. Relationen till Kina har ställts på sin spets när det gäller kinesiska uppköp av tyska högteknologiska företag och kinesiska mobilföretags deltagande i uppbyggnaden av det tyska 5G-nätverket. Utöver påtryckningar från USA om att begränsa kinesiska företags möjlighet att delta i 5G-upphandlingen har regeringens förslag till tekniska riktlinjer för 5G-nätverket fått inrikespolitisk kritik. Flera CDU-ledamöter i förbundsdagen och utrikesminister Maas, SPD, kräver att politiska överväganden ska beaktas i beslutet.⁷

Det tyska förhållningssättet gentemot Ryssland står dock än så länge fast. Regeringen förespråkar en linje baserad på både avskräckning och dialog, och

står bakom de ekonomiska sanktionerna så länge Ryssland fortsätter att bryta mot internationell rätt i Ukraina. Tyska politiker har inte omfamnat den franske presidenten Emmanuel Macrons utspel om ett närmande till Ryssland. De betonar istället att Tyskland i ökad utsträckning behöver ta hänsyn till sina grannar i Central- och Östeuropa i politiken gentemot Ryssland. Samtidigt ger Merkel och ledande politiker i förbundsländerna fortsatt stöd till Nord Stream 2, ett projekt som kritiserats av både USA och Tysklands grannar i öst. Trycket för att öka handelsutbytet med Ryssland och avveckla sanktionerna växer också inom de politiska partierna och i näringslivet.

EU:s och Natos roll inom säkerhetspolitiken

EU och Nato utgör alltså de centrala arenorna för tysk säkerhetspolitik. Enligt koalitionsfördraget ska tysk säkerhets- och försvarspolitik förbli transatlantisk och samtidigt bli mer europeisk. Den traditionella fransk-tyska motorn inom EU har dock gått på tomgång de senaste åren och den tyska regeringen har inte svarat upp mot flera franska initiativ. Skillnaderna mellan Frankrike och Tyskland har under 2019 blivit tydligare, gällande såväl framtoning som innehåll. Medan Macron står för en mer utmanande retorik och lanserar nya initiativ i rekordfart, föredrar Merkel att agera bakom kulisserna och agera när tillfälle uppstår.

När det gäller säkerhetspolitiken förespråkar Frankrike europeisk strategisk autonomi i förhållande till USA, medan Tyskland poängterar att en stärkt handlingsförmåga i EU ska komplettera det transatlantiska samarbetet och bidra till en stärkt europeisk pelare inom Nato. Efter Macrons uttalande i november 2019 om att Nato var hjärndött försvarade tyska politiker den transatlantiska alliansen och utrikesminister Maas tog initiativ till en expertgrupp som ska diskutera utvecklingen av Natos politiska samarbete under ledning av Natos generalsekreterare.

Tyskland vill under ordförandeskapet i EU hösten 2020 fokusera på relationerna med stormakterna samt att stärka EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Tyskland kommer under hösten att stå värd för toppmöten mellan EU och Afrika respektive Kina. Syftet med toppmötet med Kina som ska

⁶ Bundesministerium der Verteidigung. Speech by Federal Minister of Defence at the Bundeswehr University Munich. 7 november 2019. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/speech-federal-minister-of-defence-security-policy-147072> (hämtad 20 januari 2020).

⁷ Sahin, Kaan och Tatlow, Didi Kirsten. 'Germany's Preliminary 5G Decision: Limiting Damage and Learning Lessons'. DGAP Kompakt, Nr. 21, 2019.

hållas i Leipzig i september 2020 är att främja en strategisk dialog och utgöra en motvikt till Kinas samarbete med flera länder i Central-, Öst- och Sydeuropa. Målsättningen är bl.a. att underteckna ett avtal om investeringsskydd.

På försvarsområdet förespråkar Tyskland en europeisk försvarsunion som ska utgöra ett politiskt ramverk och främja implementeringen av de initiativ som redan tagits. Pelarna i unionen ska enligt Tyskland utgöras av EU:s permanenta strukturerade samarbete (Pesco), den europeiska försvarsfonden (EDF) och översynen av nationella försvarsplaner (CARD). Tyskland vill också främja banden till Storbritannien efter Brexit och försvarsminister Kramp-Karrenbauer förespråkar fler möten mellan försvarsministrarna i E3-format (Tyskland, Frankrike och Storbritannien), medan utrikesminister Maas föreslår inrättandet av ett europeiskt säkerhetsråd med brittiskt deltagande.

Traditionella åsiktsskillnader i förhållande till försvarsmakten

Motsättningarna mellan regeringspartierna märks tydligt när det gäller inställningen till den tyska försvarsmakten. Under valkampanjen 2017 försökte SPD att göra försvarsbudgeten till en valfråga genom att motsätta sig USA:s och Natos krav på att satsa minst 2 procent av BNP på försvaret. Under hösten 2019 har försvarsminister Kramp-Karrenbauer deklarerat målsättningen att de tyska försvarsutgifterna ska uppgå till 1,5 procent av BNP 2024 och 2 procent av BNP 2031, vilket dock inte har fått stöd från den socialdemokratiska finansministern Olaf Scholz.

Regeringspartierna har också haft svårt att komma överens om försvarsmaktens deltagande i internationella insatser. SPD har verkat för att flygspaningsinsatsen till stöd för koalitionen mot IS ska avslutas i mars 2020 och vill inte att den tyska försvarsmakten ska ta på sig utökat ansvar i Sahel. Partierna har därtill olika inställning när det gäller vapenexport och de amerikanska kärnvapnen i Tyskland, där SPD vill se

en mer restriktiv politik. Detta avspeglar en traditionell uppdelning inom tysk säkerhetspolitik. Medan CDU/CSU har förespråkat en stark transatlantisk länk och haft en positiv inställning till deltagande i militära insatser, har SPD velat se ett starkare europeiskt samarbete och en mer återhållsam linje när det gäller insatser.

Slutsatser – pragmatism och samarbete i fokus

Så länge den tyska koalitionsregeringen är splittrad internt och ledarskapet inom de större partierna utmanas kommer det att vara svårt för Tyskland att ta en ledande roll och ett större ansvar inom säkerhetspolitiken. Även om de nya partiledarna kommer att bli mer varma i kläderna tills nästa val hösten 2021, kommer troligen en framtida regering att utgöras av en koalition av partier med olika utgångspunkter i säkerhetspolitiken.

Tyskland har också svårigheter att navigera i en internationell ordning som präglas av ökande stormaktskonflikter. Oförmågan att koppla ihop olika politikområden och göra strategiska vägval präglar Tysklands relationer med USA, Kina och Ryssland. Tyskland kommer därför troligen att fortsätta att laga efter läge och fokusera på olika kortsiktiga intressen snarare än långsiktiga målsättningar i relationen med dessa stormakter. Förslaget om att inrätta ett nationellt säkerhetsråd skulle i teorin kunna leda till större samordning och främja mer strategiska vägval, men strider mot den nuvarande tyska förvaltningskulturen.

Istället prioriterar Tyskland att stärka det multilaterala samarbetet för att bevara den regelbaserade världsordningen. Tyskland är aktivt som medlare i olika utrikespolitiska frågor, har tagit initiativ till en allians för multilateralism inom FN och försöker inom EU skapa enighet mellan olika perspektiv. Under EU-ordförandeskapet hösten 2020 kommer Tyskland även att försöka säkerställa de säkerhets- och försvarspolitiska relationerna mellan EU och Storbritannien efter Brexit.