

Tyskland och Zeitenwende: Mellan nya idéer och gamla reflexer

Alina Engström

I Tyskland har mycket förändrats sedan det ryska angreppet på Ukraina 2022. När förbundskansler Olaf Scholz i slutet av februari 2022 talade om en historisk vändpunkt, en *Zeitenwende*, trodde många att landet skulle omdefiniera sin roll i Europa och världen. Känslan av en djärv nystart har emellertid ersatts av en rädsla för bakslag och ett försiktigt agerande i konflikten mellan Ryssland och Väst. Detta har dock snarare att göra med att Tyskland har svårt att omdefiniera sin säkerhetspolitiska roll än att solidaritet med Ukraina saknas. De tidigare principerna som väglett landet är inte längre tillämpliga samtidigt som det nya förhållningssättet ännu inte har definierats. Frågan är hur Tyskland kommer att agera i en ny tid.

Europas ekonomiska stormakt har förväntats ta ett större ansvar för internationell säkerhet under flera år. Sedan 2014 har det funnits ett självpåtaget löfte om utökad ansvarstagande. Men de säkerhetspolitiska framstegen har varit både blygsamma och långsamma. Efter Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina 2022 har processen mot mer ansvarstagande intensifierats. Förutom att den tyska regeringen har åtagit sig att spendera 100 miljarder euro på försvaret har man brutit tabun i flera frågor som länge varit politiskt omstridda. Dessa innefattar bland annat vapenexport till ett land i krig, inköp av beväpnade drönare samt anskaffning av amerikanska F-35 stridsflyg för fortsatt deltagande i Natos program för kärnvapendelning.

Brutna tabun och löften om utökade försvarsutgifter utgör goda förutsättningar för att Tyskland inom några år kan bli en militär stormakt med betydande ekonomiska muskler. Omställningsprocessen ger dock upphov till genomgripande förändringar som spänner över flera sektorer, samhällsgrupper och generationer. Oaktat vändpunkten drivs delar av den tyska regeringen fortfarande av gamla reflexer som härrör från en komplicerad stormaktsidentitet och en komplex relation till Ryssland som båda hör ihop med landets förflutna. Därtill måste regeringen balansera eventuella kvarstående politiska förbehåll mot att använda militära maktmedel och förändra Rysslandspolitiken.

Detta memo analyserar vad den historiska vändpunkten, *Zeitenwende*, innebär för Tyskland och vilka konsekvenser den kan få för Tysklands framtida säkerhets- och försvarspolitik. Det redogör inledningsvis för Tysklands stormaktsidentitet. Därefter analyseras landets tidigare utrikespolitiska principer samt förhållningssätt till Ryssland. Memots andra del analyserar Tysklands anpassning det senaste årtiondet respektive efter Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina 2022. Avslutningsvis diskuteras hur Tyskland kan komma att agera i, och anpassa sig till, det nya omvärldsläget.

TYSKLAND SOM STORMAKT

Tyskland har en komplicerad stormaktsidentitet, särskilt vad gäller att använda militära maktmedel. Sedan Berlinmurens fall har landet sökt efter en ny strategisk inriktning och säkerhetspolitisk identitet. Genom Tysklands återförening 1990 hade landet uppnått sin främsta målsättning. Därtill resulterade Natos och EU:s utvidgning under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet i att Tyskland, inbäddad i de multilaterala strukturerna, var i centrum på den europeiska kontinenten och var omgivet av partners och allierade. Detta innebar att Tyskland har fungerat som en *status-quo* makt som inte känt ett behov av förändring.¹

¹ Daehnhardt, Patricia, "German Foreign Policy, the Ukraine Crisis and the Euro-Atlantic Order: Assessing the Dynamics of Change", *German Politics*, 27(4): 516-538, s. 517, 2018.

Det har dock inte varit uppenbart vad positionen som Europas centralmakt har inneburit i praktiken. Experter har analyserat Tysklands internationella roll på olika vis. Landet har bland annat beskrivits som en 'civil makt' som agerar tveksamt i den internationella politiken trots förändringar i den externa miljön.² Andra experter föreslår att Tyskland är en geoeconomisk makt som prioriterar ekonomiska intressen framför politiska beslut.³ Några ytterligare beskrivningar är den 'motvilliga hegemonen', den 'självkedjade republiken,' eller en 'sömngångargigant'.⁴

Gemensamt för samtliga bedömanden är att de belyser Tysklands paradoxala maktposition. Tyskland har kännetecknats av att man är en ekonomisk gigant och exportnation samtidigt som man också är en motvillig säkerhetspolitisk aktör vad gäller att använda militära maktmedel. Mot bakgrund av detta har Tyskland haft svårt att finna sin plats inom den internationella säkerhetspolitiken.

Under senare år har den största utmaningen varit att bibehålla den roll man föredragit sedan Berlinmurens fall: att vara en *status-quo* makt som håller en låg profil inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Istället har man agerat för att stabilisera de befintliga maktförhållandena och att den etablerade ordningens struktur inte förändras. Omständigheterna har dock gjort att Tyskland haft svårt att anpassa sig till en ökad stormaktsrivalitet.

TYSKLANDS UTRIKESPOLITISKA PRINCIPER

Sedan andra världskrigets slut har tysk utrikespolitik präglats av tre principer som bibehållits fram tills idag, om än med några nyanser.⁵ Den första principen – aldrig mer krig, *nie wieder Krieg* – reflekterar Tysklands ovilja att använda militära maktmedel som ett utrikespolitiskt instrument, och därför dess preferens för samarbetsinriktad och icke-tvingande diplomati. Även om detta ändrades

något då Tyskland deltog i Kosovokriget 1999 betraktas användandet av militära maktmedel fortsatt som ett instrument *ultima ratio*, det vill säga att alla andra tänkbara åtgärder bör prövas innan man tillgriper militära medel.⁶

Den andra principen – aldrig ensam, *nie allein* – innebär att Tyskland anser att alla åtgärder bör vara inbäddade i multilaterala strukturer. Detta medför att landet avvisar unilaterala positioner och istället knyter sina utrikespolitiska beslut till partner och allierades val. Preferensen för multilateralism har även föranlett att Tyskland ofta har intagit rollen som koalitionsbildare, både inom EU och andra format. I denna roll har landet traditionellt varit effektivt och framgångsrik.⁷

Den tredje principen – aldrig revanschistisk – illustrerar Tysklands självuppfattade historiska lärdomar. Efter 1949 har denna princip, vid sidan av principen om *Westbindung*, det vill säga Västtysklands inbäddning i västerländska institutionella strukturer efter andra världskriget, varit grundläggande i den tyska politiken. Förutom att motstå eventuella egna revanschistiska frestelser handlar den om att motsätta sig andra staters revanschism och säkerställa stabilitet av den internationella ordningen. Därför har Tyskland haft ett starkt intresse av att upprätthålla den existerande regelbaserade ordningen samt arbetat med partners och allierade för att hålla tillbaka stater som motarbetar den.⁸

TYSKLANDS FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL RYSSLAND

En annan faktor i Tysklands strävan att upprätthålla den existerande ordningen har varit tillvägagångssättet för hur man önskar åstadkomma förändring och således undvika uppkomsten av revanschism hos andra stater. Tillvägagångssättet belyses särskilt tydligt i landets Rysslandspolitik, där idén om förändring genom närmande, *Wandel durch Annäherung*, ligger nära till hands.

2 Maull, Hanns W., (red.) *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, 2006, London: Palgrave Macmillan.

3 Kundnani, Hans, "Germany as a Geo-economic Power." *The Washington Quarterly* 34 (3): 31–45, 2011; Szabo, Stephen, *Germany, Russia, and the Rise of Geo-Economics*, 2015. London: Bloomsbury Academic.

4 Bulmer, Simon, & William E. Paterson, 2013, "Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints." *Journal of European Public Policy* 20 (10): 1387–1405.; Stelzenmüller, Constanze, "Die Selbstgefesselte Republik." *Internationale Politik*, Januari/Februari 2010, 76–81.; Hyde-Price, Adrian, 2015, "The "Sleep-Walking Giant" Awakes: Resetting German Foreign and Security Policy." *European Security* 24 (4): 600–616.

5 Daehnhardt, "German Foreign Policy, the Ukraine Crisis and the Euro-Atlantic Order", s. 518.

6 Kraft, Ina, 'Germany', i *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (ss. 52-70), Meijer, Hugo & Marco Wyss (red.) Oxford University Press, 2018, s. 56.

7 Maull, Hanns W, 2008, "Germany and the Art of Coalition Building." *Journal of European Integration* 30 (1): 131–52.

8 Daehnhardt, "German Foreign Policy, the Ukraine Crisis and the Euro-Atlantic Order", s. 519.

Det var den socialdemokratiske ministern Egon Bahr som 1963 introducerade detta förhållningssätt som en bärande idé i Västtysklands nya östpolitik, *Neue Ostpolitik*.⁹ Grundtanken var att en auktoritär regim, vid den tiden Sovjetunionen, skulle kunna öppnas politiskt och socialt genom att skapa incitament för ekonomisk öppenhet. Västtysklands förbundskanslerer Willy Brandt (SPD) och därefter Helmut Schmidt (SPD) inkorporerade denna idé i sin utrikespolitik under kalla kriget. Än idag uppfattar många tyskar *Ostpolitik* som förklaringen till Sovjetunionens fall och Tysklands återföreande.¹⁰

Ostpolitik överlevde Sovjetunionens fall, Tysklands återföreande, Ryssland under Jeltsin samt levde kvar under början av Putin-eran. Under 2000-talet har samtliga tyska regeringar sökt återlansera denna utrikespolitik i olika former, med nya namn och nya åtgärder.¹¹ Mot bakgrund av detta har Tyskland idag långtgående förbindelser med Ryssland som spänner från handelspolitik till civilsamhälle. Kanske mest framträdande är de täta tysk-ryska energiförbindelserna. Icke att förglömma är dessutom de ekonomiska fördelar som den billiga ryska gasen medfört.

Dessutom menar experter att Tyskland har ett så kallat Rysslandsproblem där historiskt betingade reflexer har förvrängt synen på Ryssland och fortsätter hämma det tyska agerandet. Reflexerna är en komplicerad blandning av rädsla, känslsamhet, ambivalens, ekonomisk komplementaritet, kvarvarande resonemang från *Ostpolitik* och en känsla av skuld gentemot Ryssland för att man lät Tyskland återförenas. Samtliga dessa reflexer har format Tysklands förhållningssätt till Ryssland. Bland annat därför har landet efter 1990 försökt att arbeta med morötter istället för med piska inom ramen för dess Rysslandspolitik, exempelvis genom att söka inkludera Ryssland i en europeisk säkerhetsordning.¹²

Några exempel på hur detta har tagit sig uttryck i praktiken har varit att Tyskland verkade för att inkludera

Ryssland i G7 samt att man motsatte sig Georgiens och Ukrainas möjliga kandidatstatus för medlemskap i Nato under Nato-toppmötet i Bukarest 2008. Detta avvek från USA:s hållning.¹³ Tyskland har därtill vidhållit dialogspåret i Natos tvåspårspolitik gentemot Ryssland som består av försvar och avskräckning respektive dialog.¹⁴

Det har dock skett en förändring sedan 2014 då Angela Merkel (CDU) justerade Rysslandspolitiken. Den uppdaterade politiken bestod å ena sidan av ett selektivt samarbete med Ryssland, särskilt energipolitiskt, och fortsatta samhälleliga kontakter. Å andra sidan bestod det av stöd till Rysslands direkta grannländer, ekonomiska sanktioner samt återgången till kollektivt försvar som Natos huvudsakliga uppgift.¹⁵ Den justerade Rysslandspolitiken formades således fortsatt delvis av gamla reflexer och låg därför inom det gamla ramverket. Tyskland har exempelvis efter 2014 varit pådrivande för att Nato ska mjuka upp språket om Ryssland i den offentliga kommunikationen, samt att man fortsatt ska nämna samarbetsavtalet mellan Nato-Ryssland (*Nato-Russia Founding Act*) och Nato-Rysslandsrådet.¹⁶ Sammantaget har Tyskland varit ambivalent avseende huruvida man bör bygga säkerhet *mot* istället för *med* Ryssland.

EN LÅNGSAM ANPASSNING SEDAN 2014

Det senaste årtiondet har Tyskland, i och med stormaktspolitikens återkomst, tampats med att förstå och anpassa sig till en förändrad omvärld. Särskilt Rysslands illegala annektering av Krim 2014 skakade om Tysklands syn på världen. Ryssland började motarbeta den europeiska säkerhetsordningen, samtidigt som det blev tydligt att Tysklands största handelspartner Kina rörde sig bort från västliga värden och standarder. Ett par år senare ifrågasatte USA:s president Donald Trump Natos försvarsgarantier. Stormakter motarbetade och ifrågasatte den ordning som Tyskland hade ett starkt intresse i att bibehålla.

9 Lau, Jörg, "Wandel durch Handel", *Internationale Politik*, 21 september 2021.

10 Lough, John, *Germany's Russia Problem. The Struggle for Balance in Europe*, 2021, Manchester University Press, s. 9.

11 Fraioli, Paul, *The Nord Stream 2 gas pipeline and Germany's relationship with Russia*, The International Institute for Strategic Studies, Maj 2021.

12 Lough, *Germany's Russia Problem*, s. 7, 245.

13 Erlangen, Steven & Steven Lee Myers, "NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine", *The New York Times*, 3 april 2008.

14 Calmels, Christelle, 2020, "NATO's 360-degree approach to security: alliance cohesion and adaptation after the Crimean crisis", *European Security*, 29(4): 416-435, s. 420-22.

15 Lough, *Germany's Russia Problem*, s. 246.

16 Calmels, "NATO's 360-degree approach to security", s. 422.

Detta resulterade i ett allt intensivare internt och externt tryck på att Tyskland måste utöka sitt internationella säkerhetspolitiska engagemang. Tyskland har det senaste årtiondet anpassat sig till en ny verklighet, om än i mångas ögon otillräckligt. Det har funnits ett starkt externt tryck från Tysklands allierade, både vad gäller anpassningen av försvarsutgifterna och Rysslandspolitiken. Tysklands grannländer i Central- och Östeuropa, mest framträdande Polen, har varit särskilt kritiska till landets fördjupade energirelation med Ryssland. USA:s tidigare president Donald Trump var särskilt kritisk till Tysklands jämförelsevis blygsamma försvarsutgifter. USA har även varit kritisk till Tysklands energiförbindelser med Moskva som fördjupades ytterligare 2018 med byggnationen av Nord Stream 2, varför USA införde sanktioner mot företag involverade i processen.

Sedan 2014 har det även funnits ett självpåtaget löfte, den så kallade *Münchenkonsensus*, om ett utökat tyskt ansvarstagande för internationell säkerhet. Men framstegen har varit både långsamma och blygsamma, inte minst vad gäller försvarsutgifter. Målsättningen har varit att spendera 1,5 procent av BNP på försvaret 2024 och 2 procent av BNP 2031. Detta härrör från att det internt i Tyskland saknats politisk enighet kring att utöka försvarsutgifterna till 2 procent av BNP. Särskilt den politiska vänstern har varit ovillig att acceptera denna utfästelse.¹⁷

Förutom förbehåll mot att utöka försvarsutgifterna hos särskilt den politiska vänstern behövde Merkel, inom ramen för storkoalitionen hon ledde mellan 2013 och 2021, balansera den utrikespolitiska oenighet hos de stora tyska partierna – socialdemokraterna och den konservativa unionen – som traditionellt dominerat tysk politik.¹⁸ Oenigheten härrör från partiernas olika utrikespolitiska traditioner. De konservativa har stöpts i traditionen av att söka integration med väst och förespråka transatlantiska relationer – ett arv från förbundskansler Konrad Adenauer (CDU, 1949-63). Socialdemokraterna har formats av arvet från Willy Brandt (SPD, 1969-74) och Helmut Schmidt

(SPD, 1974-82), vars utrikespolitik bland annat inbegrep att söka närmande och dialog med Öst.¹⁹

Det senaste årtiondet har den tyska regeringen därför balanserat denna interna splittring, vilket bland annat har orsakat svårigheter i att uppnå enighet kring ett nytt förhållningssätt mot Ryssland. Tyskland reagerade visserligen kraftfullt på Rysslands illegala annektering av Krim 2014. Politiskt ledde Merkel, tillsammans med Frankrikes dåvarande president François Hollande, fredsförhandlingar med Ryssland och Ukraina inom det så kallade NormandiefORMATET. Inom EU var förbundskanslern pådrivande för att EU skulle införa sanktioner mot Ryssland. Militärt tog Tyskland på sig en ledande roll i att tillhandahålla styrkor till Nato-allierade på den östra flanken för att avskräcka ytterligare ryska framryckningar. Samtliga politiska partier utom vänsterpartiet, *Die Linke*, slöt upp bakom Merkels politik.²⁰

Sedan dess har Tyskland fortsatt att leda en av Natos multinationella stridsgrupper, enhanced Forward Presence (eFP), i Litauen. Därtill har landet initierat och vidareutvecklat försvarssamarbetet Framework Nations Concept (FNC). Politiskt är det ett steg närmare en jämnare transatlantisk bördefördelning inom Nato. Militärt syftar det till att sätta upp större styrkestrukturer som kan användas på Natos östra flank.²¹

Sedan 2016 har Tyskland även anpassat sin militära strategi till nationellt och kollektivt försvar. Den nya förmågeprofilen som eftersträvas har varit särskilt ambitiös vad gäller landstridskrafter, med fokus på en tysk brigad till Natos spjutspetsstyrka Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). Tyskland har dock haft stora problem med att leva upp till det som krävs och efterfrågas. De tyska bidragen till VJTF har hittills haft begränsad operativ förmåga på grund av långtgående personella och materiella brister.²² Detta härrör bland annat från otillräckliga investeringar i försvaret.

Uppenbarligen har det skett en förändring av såväl försvarspolitik som Rysslandspolitiken sedan 2014.

17 Hagström Frisell, Eva, "Germany", i *Western Military Capability in Northern Europe 2020. Part II: National capabilities* (97-103), Hagström Frisell, Eva & Krister Pallin (red.), Swedish Defence Research Agency [FOI], 2021, FOI-R--5013--SE, s. 98.

18 Samarbetet mellan de konservativa systerpartierna *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) och *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU).

19 Lunde Saxi, Håkon, "German Military Strategy. Culture Eats Strategy for Breakfast" i *Military Strategy in the 21st Century: The Challenge for NATO* (383-403), Haaland Matlary, Janne & Robert Johnson (red.), London: Hurst, 2020, s. 395.

20 Lough, *Germany's Russia Problem*, s. 165.

21 Hagström Frisell, Eva & Emma Sjöqvist, *Military Cooperation Around Framework Nations. A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*, 2019, Swedish Defence Research Agency [FOI], FOI-R--4672--SE.

22 Hagström Frisell, "Germany", s. 103-4; Lunde Saxi, "German Military Strategy. Culture Eats Strategy for Breakfast".

Detta markerar ett betydande skifte. Interna förbehåll och Tysklands dubbeltydiga relation till andra stormakter har emellertid gjort att skiftet gått långsamt och kan sägas ha varit i vänteläge.²³

Zeitenwende MOTIVERAR EN PÅSKYNDAD FÖRÄNDRING

Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina i februari 2022 var en chock för Tyskland. Förutom att rysk revanschism blev en realitet utmanades grundprinciperna för den europeiska säkerhetsordning som Ryssland tidigare var en del av. Tysklands förbundskansler Scholz beskrev tidpunkten som en historisk vändpunkt, *Zeitenwende*. I praktiken innebär det att Tyskland inte längre kan eftersträva att vara en *status-quo* makt som agerar för att stabilisera befintliga maktförhållanden och hålla en låg profil inom säkerhets- och försvarspolitiken. Följaktligen har det interna och externa trycket på Tyskland ökat avsevärt.

Zeitenwende har skapat ett behov av förändring av två väsentliga aspekter. Å ena sidan handlar det om att skapa en ny säkerhets- och försvarspolitik som i högre grad inbegriper militära maktmedel. Å andra sidan handlar det om att omforma den bilaterala relationen med Ryssland. Båda dessa förändringar kräver en bred politisk och samhälleligt konsensus.

Bredare acceptans för militära maktmedel

Tyskland står inför att övervinna tidigare farhågor om att använda militära maktmedel. Den tyska försvarsmakten behöver förberedas och utrustas för territoriellt försvar och försvar av Natos östra flank.

Den tyska regeringens brett förankrade specialfond för försvarsmakten om 100 miljarder euro (*Sondervermögen Bundeswehr*) avser säkerställa den operativa förmågan hos den tyska försvarsmakten. Samtidigt är det flera kostsamma anskaffningar som behöver göras, varför vissa experter menar att fonden snabbt kommer att förbrukas. Andra experter hävdar att problemet inte härrör från en avsaknad

av finansiella medel, utan snarare att det krävs en förändrad struktur och logistik för den tyska försvarsmakten.²⁴

Dessutom är det ännu inte fastställt hur Tyskland ska behålla försvarsutgifterna på 2 procent av BNP efter att specialfonden är uttömd. Målet om 2 procent har tidigare varit omtvistat i Tyskland, särskilt i politiska vänsterkretsar.²⁵ Bara månader efter att förbundskansler Scholz meddelade att Tyskland ska leva upp till 2 procentmålet menade socialdemokratiska representanter att Tyskland inte kommer att leva upp till målsättningen varje år.²⁶ Således finns det en risk att Tyskland återgår till nuvarande nivå efter att specialfonden är uttömd. Experter menar att syftet med specialfonden eventuellt kan handla om att komma ikapp snarare än om att man har en långsiktig plan.²⁷

Andra faktorer pekar emellertid mot att det finns goda chanser till en nydaning av den tyska säkerhets- och försvarspolitiken i vilken användandet av militära maktmedel blir mer allmänt accepterat. Befolkningens syn på att använda militära maktmedel har förändrats de senaste åren. Den tyska försvarsmakten hade redan innan det förnyade ryska angreppet på Ukraina ett högt anseende och förtroende hos majoriteten av den tyska allmänheten. Dessutom är en stor majoritet positiva till höjda försvarsutgifter och en utökad personalstyrka. Detta har tidigare visat sig vara kopplat till det säkerhetspolitiska läget samt till synen på hotet från Ryssland.²⁸ I den direkta efterverkan av det förnyade ryska angreppet tilltog denna trend.

I mars 2022 ansåg en majoritet av den tyska befolkningen att den tyska regeringens åtgärder var lämpliga. Det fanns även ett brett stöd för en fortsatt ökning av försvarsutgifterna.²⁹ En majoritet var initialt även positiv till att Tyskland borde engagera sig mer i internationella kriser snarare än att inta en mer tillbakahållen position. Opinionen var dock samtidigt splittrad över parti-tillhörighet, geografiskt längs öst-västdimensionen, samt

23 Hagström Frisell, Eva, *Tysk säkerhetspolitik i vänteläge*, Swedish Defence Research Agency [FOI], 2020. FOI Memo 7023.

24 "Reichen 100 Mrd. Euro für die Bundeswehr?" [podcast], DetektorFM, 31 maj 2022.

25 Kamp, Karl-Heinz, *Mythen der Zwei-Prozent-Debatte: Zur Diskussion um die NATO-Verteidigungsausgaben*, 2019, Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

26 "Wir werden das Zwei-Prozent-Ziel nicht in jedem Jahr erreichen", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 maj 2022.

27 Puglierin, Jana, "German 'Zeitenwende': The implications for Europe's security architecture" [online event], *European Policy Centre*, 11 maj 2022.

28 Graf, Timo, *Sicherheits- und Verteidigungspolitiches Meinungsbild in Deutschland 2021*, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, s. 10.

29 "ARD-Deutschlandtrend März 2022. Eine repräsentative Studie im Auftrag der tagesthemen", *Tagesschau*, Mars 2022.

mellan generationer i huruvida Tyskland skulle utöka engagemanget i internationella kriser.³⁰ I krigets initiala skede var dock befolkningen generellt oroad för att Ryssland skulle lyckas ockupera hela Ukraina och att kriget skulle eskalera till ett storkrig i Europa.³¹

I takt med att anfallskriget har utvecklats till ett långdraget krig har även de ekonomiska konsekvenserna för Tyskland blivit allt mer kännbara. Sommaren 2022 framgick att den tyska opinionen var splittrad i huruvida fred eller rättvisa ansågs vara av störst vikt.³² I oktober 2022 var en majoritet missnöjda med den tyska regeringens linje i Ukraina-kriget. Dessutom var opinionen splittrad avseende det militära stödet till Ukraina. 47 procent föredrog återhållsamhet för att inte provocera Ryssland medan 43 procent önskade ett beslutsamt agerande för att visa styrka gentemot Ryssland. Andelen som föredrog återhållsamhet hade ökat jämfört med sommaren 2022. Partipolitiskt var det den gröna väljarbasen som i högst grad önskade ett mer beslutsamt agerande, följt av socialdemokratiska och konservativa väljare.³³ Generellt har den tyska befolkningen varit oroad för en eskalation med kärnvapen.

I takt med ett allt mer långdraget krig har även opinionen avseende Tysklands internationella roll skiftat. I oktober 2022 gav en majoritet fortsatt sitt stöd till att den tyska försvarsmakten stärktes. Dock ansåg över två tredjedelar av befolkningen (68 procent) att Tyskland inte borde inta en militär ledarroll i Europa. En knapp majoritet (52 procent) ansåg att Tyskland borde eftersträva återhållsamhet internationellt – en siffra som knappt förändrats sedan 2017.³⁴

En ytterligare aspekt som kommer att forma Tysklands förhållningssätt till militära maktmedel är att Tysklands utrikespolitik befinner sig i en övergångsfas i och med det pågående generationsskiftet. Den nya generation av politiker som nu innehar nyckelposter inom regeringen, däribland utrikesministern Annalena Baerbock (*Bündnis*

90/Die Grünen), finansministern Christian Lindner (*Freie Demokratische Partei, FDP*) och en av socialdemokraternas nya partiordförande Lars Klingbeil (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*). Därtill har de yngre partifraktionerna i den tyska förbundsdagen växt markant efter valet 2021.

Trots att denna generation vuxit upp i relativ fred och stabilitet under de senaste 30 åren verkar den vara mer pragmatisk och övertygad om de existerande krisernas brådskande natur. Till skillnad från den äldre generationen stödjer en majoritet av tyskarna i åldern 18 till 29 att Tyskland tar ett större ansvar i världen.³⁵ Ju yngre befolkningsgrupp man betraktar, desto mer positiva är man till ett utökat tyskt internationellt engagemang.³⁶ Paradoxalt nog är dock stödet för en utökad försvarsbudget lägst hos denna åldersgrupp jämfört med andra åldersgrupper.³⁷

Föreliggande faktorer pekar mot att det finns ett internt tryck på regeringen: politiskt från koalitionspartierna De Gröna och Liberalerna samt från oppositionen; samhälleligt från den yngre generationen. Emellertid kvarstår att lösa paradoxen avseende en utökad försvarsbudget. En stor utmaning för regeringen kommer att vara att bibehålla samtycket från den socialdemokratiska vänsterfalangens väljarbas och vissa äldre partirepresentanter. Därutöver måste man verka för att stävja ytterligare framväxt av ytterkantpartier som motsätter sig ett utökat tyskt engagemang. Lyckas man med detta finns goda chanser att Tyskland på medel- till längre sikt förändrar sitt förhållningssätt till militära maktmedel.

Ett aldrig tidigare skådat förhållningssätt till Ryssland

Tyskland genomgår en självrannsakan avseende den bilaterala relationen med Ryssland. Merkels förändring av Rysslandspolitiken 2014 markerade visserligen ett tydligt skifte men var inte en politisk nydaning eftersom

30 *Berlin Pulse Spezial März 2022. Eine Studie von Kantar Public im Auftrag der Körber-Stiftung*, Körber Stiftung, 14 mars 2022, s. 1.

31 Puglierin, Jana, "German 'Zeitenwende': The implications for Europe's security architecture" [online event], *European Policy Centre*, 11 maj 2022.

32 Krastev, Ivan & Mark Leonard, *Peace versus Justice: The coming European split over the war in Ukraine*, European Council on Foreign Relations, 15 juni 2022.

33 "ARD-Deutschlandtrend Oktober 2022. Eine repräsentative Studie im Auftrag der tagesthemen", *Tagesschau*, oktober 2022.

34 Czapatowicz, Jacek, "Überwindung der deutschen Unentschlossenheit", Körber Stiftung, 17 oktober 2022; "Militärische Führungsrolle unerwünscht", *Tagesschau*, 17 oktober 2022.

35 Rotmann, Philipp, Bressan, Sarah & Sarah Brockheimer, *New Expectations: Generation Z and Changing Attitudes on German Foreign Policy*, Global Public Policy Institute, 6 juni 2020.

36 *Berlin Pulse Spezial März 2022. Eine Studie von Kantar Public im Auftrag der Körber-Stiftung*, Körber Stiftung, 14 mars 2022.

37 Franke, Ulrike, "A millennial considers the new German problem after 30 years of peace." *War on the Rocks*, 19 maj 2021.

de gamla idéerna fortfarande delvis levde kvar och formade politiken. Den nya tyska regeringen står nu inför att slutföra den påbörjade processen mot ett nytt förhållningssätt till Ryssland. Detta innebär både praktiska och identitetsmässiga förändringar.

Praktiskt står Tyskland inför att göra sig oberoende av Ryssland, särskilt vad gäller energi. Innan det ryska angreppet var Tyskland Rysslands största exportmarknad för fossila energislag i Europa. I Berlin oroade man sig mindre än sina allierade över det djupa energiberoendet eftersom man fram tills nyligen betraktade energirelationen som ömsesidigt fördelaktig.

Efter det ryska angreppet har Ryssland använt det så kallade energivapnet mot Tyskland och Europa. Detta har orsakat uppriktig förvåning hos många tyska beslutsfattare. Till och med Sovjetunionen var under det kalla kriget en pålitlig leverantör till Västtyskland. Nu avvecklar Tyskland hastigt sitt energiberoende som utvecklades under kalla kriget och därefter har fördjupats. Detsamma gäller för andra energiberoende länder i Europa.

Identitetsmässigt står Tyskland inför att göra upp med sitt ”Rysslandsproblem” som orsakat att man tidigare sökt arbeta med morötter istället för piska för att frambringa förändring. Detta handlar bland annat om att slutligt överge tron på en ny *Ostpolitik*, föreställningen om ’förändring genom närmande’, samt idén om att det inte kan finnas en säkerhetsordning i Europa utan Ryssland. Denna förändringsprocess har redan inletts.

Den nuvarande konservativa oppositionen, inklusive de två mindre partierna i den nuvarande koalitionsregeringen – De Gröna och Liberalerna, har under senare år efterfrågat en hårdare politik mot Ryssland. Dessa partier har även varit pådrivande för utökade vapenleveranser till Ukraina 2022. Sommaren 2022 var väljarbasen inom dessa partier dessutom de som starkast efterfrågade en hårdare linje mot Ryssland. Den socialdemokratiska väljarbasen var vid denna tidpunkt splittrad.³⁸

Även det tyska industriförbundet (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) uttryckte redan innan Rysslands angrepp på Ukraina ett starkt stöd för den tyska regeringens

sanktionspolitik efter 2014.³⁹ Detta stöd har vidmakthållits efter den förnyade ryska invasionen 2022.⁴⁰ Detta är ett tecken på att även den tyska industrin samtycker till den tyska regeringens prioritering av politik framför ekonomi.

Förutom att den tyska allmänheten är splittrad partipolitisk avseende en hårdare Rysslandspolitik föreligger en delning geografiskt längs den gamla öst-väst dimensionen. Fyra månader efter det ryska angreppet ansåg en majoritet av tyskarna i västra Tyskland att man skulle ha en mer beslutsam och hårdare linje mot Ryssland medan tyskar i de östra delarna föredrog återhållsamhet.⁴¹ Dessa geografiska och partipolitiska skiljelinjer kommer regeringen att behöva ta i beaktning och balansera då man utformar det nya förhållningssättet till Ryssland.

Framförallt framstår det som om socialdemokraterna nu står inför att genomföra en genomgripande utvärdering och förändring av det tidigare förhållningssättet som hör samman med den historiskt betingade reflexen att önska utveckla en ny *Ostpolitik*. Detta gäller framförallt den äldre generationens beslutsfattare, för vilka Tysklands återförändring utgjorde ett centralt skeende i livet som fortsatt präglar synen på Ryssland. I september 2022 hävdade kritiker att den tyska debatten om Ryssland fortfarande var bristfällig, missriktad och otillräcklig.⁴²

STRATEGI FÖR EN NY TID

Tyskland omprövar för närvarande de principer, idéer och metoder som präglat utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitikerna de senaste årtiondena. Det gamla är inte längre kvar och det nya har ännu inte börjat. Samtidigt förefaller gamla idéer och reflexer delvis fortsatt att existera. Det mest uppenbara är att man fortsatt undviker ett tysk unilateralt agerande, *deutsche Alleingänge*, vilket är i linje med den grundläggande principen om *aldrig ensam* som format landets agerande sedan andra världskriget. Den tyska regeringen har framhållit behovet av ett gemensamt agerande inom EU vad gäller sanktioner mot Ryssland och inom Nato vad gäller exporten av tunga vapensystem till Ukraina. Således är Tyskland fortsatt högst angelägen om att agera inom multilaterala strukturer.

38 “ARD-Deutschlandtrend: Fast jeder Zweite muss sich einschränken“, *Tagesschau*, 2 juni 2022.

39 Lough, *Germany’s Russia Problem*, s. 170.

40 “Dieser Krieg ist ein beispielloser Angriff auf die europäische Friedensordnung“, Bundesverband der Deutschen Industrie [BDI], 1 mars 2022.

41 “ARD-Deutschlandtrend: Fast jeder Zweite muss sich einschränken“, 2 juni 2022.

42 Rinke, Andreas, “Germany’s Flawed Debate about its Russia Policy”, *Internationale Politik Quarterly*, 12 september 2022.

Den andra reflexen man instinktivt sökt upprätthålla är principen om *aldrig mer krig* som format landets preferens för samarbetsinriktad och icke-tvingande diplomati. Efter att Ryssland ställde krav på en ny europeisk säkerhetsordning i december 2021 verkade Tyskland för att upprätthålla dialogen med Ryssland. Likaså har man verkat inom Nato för att vidhålla dialogspåret inom Natos tvåspårspolitik som består av försvar och avskräckning respektive dialog. Efter det ryska angreppet på Ukraina 2022 finns en tilltagande utbredd insikt om behovet av att bygga säkerhet mot och inte med Ryssland. Återgången till nationellt och kollektivt försvar sedan 2014 samt godkännandet av specialfonden för den tyska försvarsmakten 2022 är symptom på denna insikt. Det är dock ännu oklart huruvida Tyskland framgent kommer att frångå att betrakta militära maktmedel som *ultima ratio*.

En ny generation utmanar emellertid dessa tidigare principer, idéer och metoder. De generationer som vuxit upp i relativ fred efter kalla krigets slut efterfrågar i allt högre utsträckning ett utökat tyskt internationellt engagemang men är paradoxalt nog inte särskilt positiva till att backa upp detta med utökade försvarsutgifter. Experter menar att det föreligger ett problem hos den nya generationen som nu antrar den politiska scenen. Eftersom de idéer som utvecklades efter 1989 varit deras övertygelser under tre decennier har de nu svårt att tänka både strategiskt och i termer av intressen. Tanken på att

militär makt är en del av geopolitisk makt ter sig därtill främmande.⁴³ Det pågående generationsskiftet öppnar emellertid för att Tyskland på sikt kan komma att föredra säkerhetspolitisk handling framför ekonomiska intressen.

Givet att det existerar splittringar mellan den äldre generation som vidmakthåller delar av de gamla principerna å ena sidan och en ny generation som vill ta ett större ansvar å andra sidan, ter det sig mindretroligt att Tyskland blir en stormakt likt Frankrike eller Storbritannien. Istället förefaller den mest troliga utvecklingen vara att Tyskland, med dess starka preferens för multilateralism, söker 'europeisera' sin säkerhets- och försvarspolitik. Adderas den efterfrågade handlingskraften som föreligger hos den nya generationen till ekvationen kan detta föranleda att Tyskland på sikt verkar för fler initiativ som främjar europeisk säkerhet.

I praktiken innebär detta att Tyskland, möjligen i sin traditionella roll som koalitionsbildare, kommer att verka för att samla de europeiska staterna för att vidareutveckla den europeiska pelaren inom Nato samt EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Detta kräver emellertid att Tyskland återställer förtroendet för landet hos de central- och östeuropeiska staterna. Lyckas man med detta finns goda chanser till ett koalitionsbyggande Tyskland som på sikt i högre grad prioriterar säkerhetspolitik framför ekonomiska intressen. ■

Alina Engström, M.A., är biträdande analytiker på FOI:s enhet för Säkerhetspolitik.

43 Franke, "A millennial considers the new German problem after 30 years of peace".