



En försiktig balansgång

Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitiken

Eva Hagström Frisell och Anna Sundberg

FOI-R--4399--SE

JANUARI 2017



Eva Hagström Frisell
Anna Sundberg

En försiktig balansgång

Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitiken

Bild/Cover: Tysklands förbundskansler Angela Merkel svarar på frågor från media vid ankomsten till det informella EU-toppmötet i Bratislava, Slovakien, den 16 september 2016. TT/EPA/FILIP SINGER

Titel	En försiktig balansgång: Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitik
Title	A careful balancing act: Germany's new role in security and defence policy
Rapportnr/Report no	FOI-R--4399--SE
Månad/Month	Januari/January
Utgivningsår/Year	2017
Antal sidor/Pages	73
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	
Projektnr/Project no	A17102
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Tyskland utgör Europas största ekonomi och har under de senaste åren också kommit att få en allt större betydelse för Europas säkerhet. Syftet med denna studie är att analysera tysk säkerhets- och försvarspolitik, inklusive militär utveckling, med fokus på ett urval teman som har varit särskilt framträdande i den tyska säkerhets- och försvarspolitiska debatten under 2016.

Studien visar att Tyskland under 2016 har tagit flera steg för att kunna ta ett större ansvar inom säkerhets- och försvarspolitiken. I den nya vitboken för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av försvarsmakten som antogs i juli 2016 betonas att Tyskland är berett att inta en betydande och ledande roll inom säkerhetspolitiken. Under 2016 har regeringen dessutom fattat en rad viktiga beslut för att anpassa den pågående tyska försvarsreformen till den nya säkerhetspolitiska situationen.

Tyskland söker i första hand multilaterala arenor som EU och NATO för sin nya roll men även bilaterala samarbeten framhålls som viktiga komplement till den nationella förmågan. Samtidigt kan flera inrikes- och utrikespolitiska utmaningar skönjas för Tyskland som dels kan inverka på möjligheterna för landet att leva upp till de förväntningar som finns på tyskt engagemang för internationell säkerhet, dels slutförandet av de reformer som initierats för att stärka den tyska försvarsförmågan.

Nyckelord: Tyskland, säkerhetspolitik, försvarspolitik, vitbok, NATO, EU, GSFP, Bundeswehr, personalförsörjning, materieförsörjning, försvarsbudget, försvarsreform.

Summary

Germany is Europe's largest economy and has in recent years also become increasingly important for European security. The purpose of this study is to analyse the German security and defence policy, by focusing on a range of topics that have been especially prominent in the German security and defence policy debate in 2016.

The study shows that Germany in 2016 has taken several steps to be able to take more responsibility in security and defence policy. The new white paper on German security policy and the future direction of the armed forces, which was adopted in July 2016, emphasizes that Germany is prepared to play a significant and leading role in security policy. In 2016, the Government has also taken a number of important decisions to adapt the current German defence reform to the new security situation.

Germany seeks first and foremost multilateral arenas such as the EU and NATO for its new role but bilateral collaborations are also important to complement the national capability. At the same time, several domestic and foreign policy challenges are emerging for Germany which can affect the ability of the country to live up to the expectations that are placed on Germany, but also the completion of the reforms undertaken to strengthen the German defence capability.

Keywords: Germany, security policy, defence policy, white paper, NATO, EU, CSDP, Bundeswehr, recruitment, acquisition, defence budget, defence reform.

Innehållsförteckning

Förord	7
1 Inledning	8
1.1 Syfte och frågeställning	9
1.2 Metod och material	9
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Disposition	11
2 Säkerhetspolitisk utveckling	12
2.1 Vitboken och säkerhetspolitiken	12
2.1.1 Innehåll	13
2.1.2 Nyheter	14
2.2 En ledande roll för Tyskland	15
2.3 Säkerhetspolitiska utmaningar	18
2.3.1 Ryssland	18
2.3.2 En bred palett av utmaningar	20
2.4 Multilateralt samarbete	22
2.4.1 NATO	22
2.4.2 EU	25
2.5 Bilateral samarbeten	28
2.5.1 USA	29
2.5.2 Storbritannien	30
2.5.3 Frankrike	31
2.5.4 Nederländerna	31
2.5.5 Polen	32
2.6 Avslutande reflektion	34
3 Försvarspolitisk utveckling	36
3.1 Vitboken och försvarsmaktens uppgifter	36
3.2 Flexibel personalförsörjning och rekrytering	39
3.3 Modernisering av materiel	41

3.4	Långsamt ökande försvarsbudget.....	43
3.5	Centrala förmågebrister	45
3.6	Avslutande reflektion.....	48
4	Slutsatser - Tysklands nya roll och framtida utmaningar	50
4.1	Tysk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling.....	50
4.2	Framtida utmaningar	53
4.2.1	Förändrade utrikespolitiska förutsättningar.....	53
4.2.2	Inrikespolitiska förutsättningar och valet 2017.....	55
4.3	En försiktig balansgång.....	57
	Bilaga 1 Den tyska försvarsreformen	58
	Inriktning	58
	Ledningsstrukturen.....	59
	Armén	59
	Flygvapnet	60
	Marinen ..	61
	Bilaga 2 Moderniseringsplanen 2016	62
	Källförteckning	64
	Skriftliga källor	64
	Muntliga källor	73

Förord

Under de senaste åren har Tyskland kommit att spela en allt större roll för europeisk säkerhet. Det är inte längre bara landets ekonomiska vikt som är betydande utan Tyskland har även kommit att spela huvudrollen i allt fler säkerhetspolitiska sammanhang. Denna studie ger värdefulla insikter om hur Tyskland söker att anpassa sig till de förväntningar som finns på landet att axla ett ökat ansvar för internationell säkerhet och vilka utmaningar Tyskland står inför.

Studien har skrivits inom FOI-projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhetspolitik (NOTS) som på uppdrag av Försvarsdepartementet analyserar den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde, Europa och USA. Författarna vill tacka alla dem som har bidragit till rapporten genom att dela med sig av sin kunskap. Ett särskilt tack riktas till forskningsledare Gudrun Persson som förtjänstfullt har granskat rapporten.

Stockholm i januari 2017,

Krister Pallin
Projektledare, NOTS

1 Inledning

Tyskland utgör Europas största ekonomi och har under förbundskansler Angela Merkels tid vid makten haft en framträdande roll i hanteringen av den europeiska finanskrisen.¹ Tyskland har under de senaste åren också kommit att få en allt större betydelse för Europas säkerhet. I medlingen mellan Ryssland och Ukraina till följd av den ryska aggressionen i Ukraina har Tyskland spelat en avgörande roll. Efter folkomröstningen i Storbritannien om att lämna EU och valet av Donald Trump till president i USA har förväntningarna på Tyskland ökat ytterligare. Tyskland förväntas bidra till att upprätthålla det europeiska samarbetet och bevara en stark transatlantisk länk. I efterspelet till det amerikanska presidentvalet har Merkel t.o.m. kallats den sista försvararen av den fria världen.²

Under 2016 har Tyskland tagit flera steg för att kunna ta ett större ansvar inom säkerhets- och försvarspolitik. I juli 2016 antog den tyska regeringen en ny vitbok för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av försvarsmakten.³ I vitboken betonas att Tyskland är villigt att ta ansvar och berett att inta en betydande och ledande roll inom säkerhetspolitiken.

Under 2016 har försvarsminister Ursula von der Leyen dessutom fattat en rad viktiga beslut för att anpassa den pågående tyska försvarsreformen till den nya säkerhetspolitiska situationen. Sedan Rysslands illegala annektering av Krim och den ryska aggressionen i östra Ukraina har Tyskland också deltagit aktivt i NATO:s åtgärder för att återförsäkra alliansens medlemmar i Öst- och Centraleuropa. Tyskland har med tiden blivit en av de största europeiska bidragsgivarna till NATO:s östra flank.

Samtidigt kan flera inrikes- och utrikespolitiska utmaningar skönjas för Tyskland. Dessa kan inverka på möjligheterna för landet att leva upp till de förväntningar som finns på tysk engagemang för internationell säkerhet men även slutförandet av de reformer som initierats för att stärka det tyska försvaret.

¹ För mer om tysk ekonomi se IMF Country Report 16/202, Germany, juni 2016.

² Smale, A. och Erlanger, S., "As Obama Exits World Stage, Angela Merkel May be the Liberal West's Last Defender", The New York Times, 12 november 2016. Se även t.ex. Blitz, J., "Germany's march towards a leading role in European defence", 10 maj 2016, Financial Times. Noterbart är att en tysk undersökning från 2014 om synen på Tyskland i 26 länder visade på ökade förväntningar på Tyskland att ta ett större ansvar för internationell säkerhet, GIZ, "Germany in the Eyes of the World", 2014.

³ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, på tyska *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Dokumentet finns i engelsk översättning på www.bmvg.de, the 2016 White paper.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att analysera tysk säkerhets- och försvarspolitik, inklusive militär utveckling, med fokus på ett urval teman som varit särskilt framträdande i den tyska säkerhets- och försvarspolitiska debatten under 2016. På detta sätt bidrar rapporten till att uppdatera de rapporter om den långsiktiga utvecklingen av tysk säkerhets- och försvarspolitik som FOI tidigare har publicerat.⁴

Rapportens huvudsakliga frågeställning är vilka förändringar som skett i den tyska säkerhets- och försvarspolitiken under 2016. Rapporten undersöker förändringar av såväl den säkerhetspolitiska inriktningen (inklusive synen på den egna rollen, framträdande hotbilder samt prioriterade multilaterala och bilaterala samarbeten) som den försvarspolitiska utvecklingen (inklusive försvarsmaktens uppgifter, försvarsreformen, personal- och materielförsörjning, försvarsbudget och förmågebrister).

1.2 Metod och material

De teman som analyseras i rapporten har valts på grundval av att de har en framträdande ställning i den säkerhets- och försvarspolitiska vitboken från juli 2016, att de varit föremål för särskilda satsningar från den tyska regeringen och/eller i övrigt uppmärksammats i den säkerhets- och försvarspolitiska debatten under året. Även om vitboken utgör en viktig referensram och utgångspunkt ska studien inte ses som enbart en analys av själva vitboken. Dels är innehållet i vitboken mer omfattande än vad det finns utrymme för att analysera inom ramen för denna studie, dels knyter studien an till processer och reformer på försvarsområdet som ligger utanför vitboken.

Studien bygger på skriftliga och muntliga källor. De skriftliga källorna består av forskningsartiklar, nyhetsartiklar och officiella dokument på engelska och tyska. När det gäller de officiella dokumenten utgör den nya vitboken för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av försvarsmakten en central utgångspunkt för studien. Därtill används några försvarspolitiska nyckeldokument för att beskriva den tyska försvarsreformen, t.ex. de försvarspolitiska riktlinjerna från 2011 och beslutet från 2013 om en ominriktning av den tyska försvarsmakten, vilket anger målsättningar vad gäller organisation, personal och materiel. Årsrapporten för 2015 från förbundsdagens militära ombudsman, som

⁴ Eellend, J., *En stillastående förändring, Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, 2014, Totalförsvarets forskningsinstitut och Eellend, J., "Germany – A Long Farewell to Ostpolitik", i Eellend, J., Rossbach N. H. och Sundberg A., 2016, *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities*, Totalförsvarets forskningsinstitut.

publicerades i januari 2016 och som delvis bygger på rapportering från försvarsministeriet, används för att analysera aktuella förmågebrister.⁵

För att få en bild av den aktuella debatten i Tyskland har de skriftliga källorna kompletterats med muntliga källor. Förutom två seminarier om Tyskland utgörs de muntliga källorna av intervjuer som har genomförts vid det tyska försvarsministeriet samt med säkerhets- och försvarspolitiska experter i Berlin. Urvalet av intervjupersoner har gjorts mot bakgrund av deras kompetens och kunskap om ämnesområdet. Intervjuerna har varit semi-strukturerade och utgått från ett gemensamt frågeformulär som har anpassats efter respondenternas kunskapsområden. Av hänsyn till de intervjuades integritet behandlas intervjuuppgifterna anonymt men en förteckning över vilka organisationer respondenterna är verksamma vid finns i källförteckningen. I rapporten används de muntliga källorna i huvudsak för att kunna problematisera och resonera kring den bild som ges i de officiella dokumenten och i övriga skriftliga källor.

1.3 Avgränsningar

Tidsmässigt fokuserar studien på beslut och åtgärder som har vidtagits under 2016. I flera fall har dock nu pågående reformer initierats efter regeringsskiftet i december 2013. Tyskland leds sedan valet 2013 av en bred koalitionsregering mellan systerpartierna CDU (Christlich Demokratische Union) och CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern) samt SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands). Angela Merkel, från CDU, har varit förbundskansler sedan 2005. Vid sidan om Merkel som under senare år fått en alltmer framträdande roll i internationell politik omnämns i studien även några andra framträdande medlemmar av regeringen. Försvarsminister Ursula von der Leyen, från CDU, är en nyckelaktör när det gäller flera av de reformer som initierats på försvarsområdet under senare år. Tillsammans med utrikesminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) har von der Leyen kommit att förknippas med Tysklands mer aktiva roll och ett ökat ansvarstagande för internationell säkerhet. I sammanhanget framhålls särskilt deras respektive tal vid säkerhetskonferensen i München 2014 med just detta budskap.⁶ I september 2017 går Tyskland till val igen.

En översikt över den pågående tyska försvarsreformen som initierades 2011 ges i bilaga 1. För en analys av den långsiktiga förändringen av tysk säkerhets- och

⁵ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, German Ministry of Defence, Defence Policy Guidelines, 27 maj 2011 och Bundeswehr, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, 2:a upplagan, mars 2013.

⁶ För mer om de båda ministrarnas och president Joachim Gaucks anföranden i München 2014 se Munich Security Conference 2014, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/>.

försvarspolitik samt den tyska reaktionen på den ryska aggressionen i Ukraina hänvisas till tidigare FOI-rapporter.⁷

1.4 Disposition

Kapitel 2 tar sin utgångspunkt i vitbokens säkerhetspolitiska del och ägnas åt en genomgång av ett antal säkerhetspolitiska teman från det gångna året. Vid sidan av en introduktion till vitboken och Tysklands mer aktiva roll presenteras tysk hotbildsuppfattning samt prioriterade multilaterala och bilaterala samarbeten.

I kapitel 3 ligger fokus på militär utveckling och försvarspolitiska teman, inklusive hur vitboken förhåller sig den tyska försvarsmaktens uppgifter och den pågående försvarsreformen, utvecklingen av personal- och materielförsörjningen, försvarsbudgeten samt centrala förmågebrister.

I kapitel 4 presenteras studiens slutsatser som dels sammanfattar och utvecklar innehållet i rapporten, dels blickar framåt mot de utmaningar som Tyskland står inför.

⁷ Se Eellend, J., *En stillastående förändring, Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, 2014, Totalförsvarets forskningsinstitut och Eellend, J., "Germany – A Long Farewell to Ostpolitik", i Eellend, J., Rossbach N. H. och Sundberg A., 2016, *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities*, Totalförsvarets forskningsinstitut.

2 Säkerhetspolitisk utveckling

I kapitel 2 analyseras de säkerhetspolitiska teman som har identifierats på grundval av den nya vitboken och den säkerhetspolitiska debatten i Tyskland: Tysklands ledande roll, aktuella säkerhetspolitiska utmaningar och samarbeten såväl multilateralt, inom NATO och EU, som bilateralt. Kapitlet inleds med en introduktion till den nya vitboken samt en presentation av dess struktur och några nyheter i den säkerhetspolitiska delen av dokumentet. Den försvarspolitiska delen av vitboken diskuteras i kapitel 3.

2.1 Vitboken och säkerhetspolitiken

Den 13 juli 2016 publicerades Tysklands nya vitbok, *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*.⁸ Det är den andra vitboken som har publicerats under Angela Merkels tid vid makten. Den förra vitboken presenterades 2006 och den innan dess 1994. Vitboken är i någon mån en produkt av sin kontext. Om kontexten nu präglas av Rysslands aggression mot Ukraina, flyktingkrisen och hotet från internationell terrorism så handlade det 1994 i mångt och mycket om att hantera Tysklands återförening. Den överskuggande internationella utmaningen var kriget i forna Jugoslavien. Vitboken 2006 skrevs efter 11 september-attentaten i USA, under Afghanistaninsatsen, men före internationella engagemang som insatsen i Adenviken och före det rysk-georgiska kriget och Rysslands aggression mot Ukraina. Beslutet om att det behövdes en ny vitbok togs 2014 mot bakgrund av att de internationella förutsättningarna i stor utsträckning förändrats sedan den förra vitboken skrevs men också eftersom mycket av fokus då lades på erfarenheter från den tyska insatsen i Afghanistan som numera är till stora delar avvecklad.⁹

Vitboken syftar till att definiera den säkerhetspolitiska inriktningen och den framtida utvecklingen av försvarsmakten. Texten är i enlighet med detta uppdelad

⁸ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Enligt vissa av våra muntliga källor avvaktade den tyska regeringen folkomröstningen i Storbritannien om EU-medlemskapet, den 23 juni, för att inte riskera att påverka resultatet i någon riktning genom formuleringarna i vitboken, och då mest troligen skrivningarna om en försvarsunion i EU. Intervjuer Berlin september 2016.

⁹ Intervjuer Berlin september 2016 och Bundesministerium der Verteidigung, 'Weißbuch-Prozess: die Organisation des großen Diskurses', 27 april 2015 samt Eellend, J., "Germany – A Long Farewell to Ostpolitik", 2016, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 73. Tyskland har i november 2016 knappt 1000 soldater i Afghanistan som arbetar med utbildning av den afghanska försvarsmakten, inom ramen för NATO-insatsen Resolute Support, se Bundesministerium der Verteidigung, Bundesregierung: Deutsche Soldaten weiter in Afghanistan, 16 november 2016.

i två delar. Den första delen, som behandlas nedan, fokuserar på säkerhetspolitiken medan den andra, som behandlas i kapitel 3, är inriktad på försvarsmakten.

2.1.1 Innehåll

Den säkerhetspolitiska delen av vitboken inleds med ett kapitel om Tyskland. Ämnen som avhandlas är Tysklands roll i världen, landets syn på säkerhet samt dess värderingar och säkerhetsintressen. De tyska säkerhetsintressena sammanfattas i vitboken som:

- skydd av befolkningen, suveräniteten och den territoriella integriteten i Tyskland
- skydd av befolkningen, suveräniteten och den territoriella integriteten hos allierade
- vidmakthållande av den rättsbaserade världsordningen
- säkerställande av befolkningens välbefinnande genom en stark tysk ekonomi och en fri världshandel
- främjandet av ett ansvarsfullt användande av bristvaror och knappa resurser
- fördjupad europeisk integration samt
- ett konsoliderat transatlantiskt partnerskap.¹⁰

Resonemangen om Tysklands internationella roll utvecklas i vitbokens kapitel 3 om strategiska prioriteringar. De strategiska prioriteringarna kan sammanfattas i följande punkter:

- samhällets robusthet och en bred ansats för samhällets säkerhet
- NATO:s och EU:s sammanhållning och handlingsförmåga
- informationssäkerhet
- kris- och konflikthantering samt
- en världsordning baserad på internationell rätt.¹¹

De strategiska prioriteringarna definierar landets ambitioner och vad landet är villigt att göra för att skydda sina intressen. Ur de strategiska prioriteringarna och en beskrivning av omvärldsläget, identifieras sedan vilka områden på nationell och

¹⁰ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 24-25.

¹¹ Ibid., s. 46-53.

internationell nivå som Tyskland ska vara engagerat i, ta ansvar för och leda, ”key areas of engagement”.¹² På nationell nivå handlar det bl.a. om att utveckla en allomfattande ansats, på internationell nivå att verka i multilaterala organisationer som FN, EU, NATO och OSSE.

2.1.2 Nyheter

En nyhet med 2016 års vitbok som är särskilt värd att framhålla är dess breda förankring. I första hand åsyftas härmed den inkluderande processen för framtagandet av dokumentet som erbjöd både näringsliv, akademi, intresseorganisationer, religiösa samfund och allmänhet en möjlighet till att ge input, genom öppna workshops, hemsidor och e-post, *a whole-of-society approach*.¹³ I andra hand avses att den nya vitboken publicerats som ett regeringsdokument, *a whole-of-government approach*.¹⁴ Detta kan jämföras med tidigare vitböcker som har publicerats av försvarsministeriet och varit resultatet av en intern process.

Syftet med den inkluderande processen för framtagandet ska ha varit en genuin önskan om att förankra och förklara säkerhetspolitiken. Men också att stimulera en debatt som annars ofta saknas i Tyskland eller när debatten väl äger rum avslöjar bristen på allmän konsensus kring säkerhet och försvar. Den gängse bilden i Tyskland tycks vara att även om produkten långt ifrån är folklig, eller som en respondent förklarade ”(v)itboken är inget gemene man har under huvudkudden”, så har den fått en vidare förankring vilket skiljer den från tidigare vitböcker. Noterbart är att det inte planerats för någon allmän debatt efter publiceringen trots att en ambition varit att bidra till en säkerhetspolitisk diskussion i Tyskland. Vitboken har främst spridits genom tal av ledande företrädare i försvarsministeriet samt i diskussioner med allierade.¹⁵

När det gäller hela regeringens uppslutning bakom dokumentet kan det särskilt betonas den ökade tyngd som dokumentet tillmätts även av andra delar av regeringen än bara försvarsministeriet, vilket mer eller mindre ska ha varit fallet med tidigare vitböcker. På grundval av vitboken har flera andra ministerier valt att ta fram egna strategiska dokument. Det kan också antas att den inkluderande ansatsen, som till del kan jämföras med en svensk försvarsberedning, ökar möjligheterna för den att överleva även ett eventuellt maktskifte i det kommande

¹² The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 56-82.

¹³ För mer om processen se t.ex. The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 17.

¹⁴ Intervjuer Berlin september 2016. Flera muntliga källor trycker på att detta framför allt gäller del 1, dvs. inte alls eller bara i mindre utsträckning delarna om som rör Bundeswehr.

¹⁵ Intervjuer Berlin september 2016 och FOI-seminarium 31 oktober 2016.

valet under 2017. Samtidigt är vitboken ett regeringsdokument och alla synpunkter utifrån har givetvis inte beaktats. Det är dessutom en kompromissprodukt som arbetats fram av koalitionsregeringen vilket säkerligen påverkar konkretiseringsgraden i skrivningarna och kanske även leder till utelämnande av vissa särskilt svåra utmaningar där åsikterna gått mest isär.

En andra förändring i vitboken som är värd att betona gäller tilltalet och vad som beskrivits som en ny tydlighet och rättframhet i skrivningarna, ”clarity of the wording”.¹⁶ Denna typ av klarspråk brukar annars vara politiskt känsligt eftersom det finns en ovilja att låsa fast sig vid skrivningar i ett dokument som lever över flera år eller beskriva utmaningar där det saknas lösningar. I Tysklands fall har man även av historiska skäl undvikit att ta tydlig ställning, i synnerhet i kontroversiella frågor. I den nya vitboken konkretiseras dock Tysklands strategiska prioriteringar och intressen på ett sätt som är positionerande. Detta är inte minst tydligt i de många hänvisningar som finns i texten till landets vilja att ta ett ökat internationellt ansvar.

2.2 En ledande roll för Tyskland

I den nya vitboken framhålls upprepade gånger att Tyskland är villigt att ta ansvar och berett att inta en betydande och ledande roll inom säkerhetspolitiken.¹⁷

Germany is highly interconnected with the rest of the world and – due to its economic, political and military significance, but also as a result of its vulnerabilities – has a responsibility to actively participate in shaping the global order. Germany is increasingly regarded a key player in Europe. With this new reality come more options to exert influence but also increased responsibility.¹⁸

I analyser av vitboken brukar just de explicita skrivningarna om viljan att ta mer ansvar lyftas fram som en viktig förändring i jämförelse med tidigare vitböcker. Budskapet fanns visserligen till del med redan i den förra vitboken från 2006 men var då mer subtilt uttryckt.¹⁹ Även om Tyskland vid den tiden stod för ett av de största bidragen till NATO:s insats i Afghanistan saknades stöd bland den tyska allmänheten för en mer aktiv militär roll. Så sent som 2010 fick till exempel den dåvarande tyska presidenten, Horst Koehler, avgå efter att han gett uttryck för att en ekonomisk stormakt som Tyskland också måste vara villigt att agera militärt i

¹⁶ Intervjuer i Berlin, september 2016.

¹⁷ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 8, s. 22, s. 39 och s. 60-61.

¹⁸ Ibid., s. 22.

¹⁹ German Ministry of Defence, White Paper 2006: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Intervjuer i Berlin, september 2016.

internationella insatser och inse att landets globala ekonomiska intressen främjas av en aktiv linje.²⁰

I dagens Tyskland skulle Koehlers uttalande knappast väckt någon större uppmärksamhet eller uppfattats som kontroversiellt. Samtidigt visar våra intervjuer att det än idag finns olika syn på i vilken utsträckning den uttalade viljan att ta ett ökat ansvar har kommit till uttryck i praktisk handling eller ej. Vissa hävdar att det framför allt är på den deklaratoriska nivån som Tysklands roll i europeisk säkerhet har genomgått en förändring. Andra respondenter pekar också på en förändring i praktiken. För att påvisa att den mer aktiva rollen också återspeglas i handling kan särskilt framhållas beslutet att öka försvarsbudgeten, sändandet av vapen till Peshmerga i norra Irak och stödet till Frankrike efter terrorattackerna i november 2015 som svar på Frankrikes begäran om stöd enligt EU:s solidaritetsförklaring (artikel 42.7 i Lissabonfördraget).²¹

Gemensamt för analyser av Tysklands förändrade syn på sin roll i internationell politik, som återspeglas i vitbokens skrivningar, är att det inte betraktas som en revolution, utan som en evolution.²² Det finns såväl interna som externa faktorer som kommit att bli ömsesidigt förstärkande som kan förklara denna utveckling.

Bland de interna faktorerna kan framhållas att Tyskland släppt vad som beskrivits som den traditionella tveksamheten kring att spela en framträdande roll på den internationella arenan och i ljuset av sin ekonomiska och politiska vikt axlat ett större ansvar. 2014 framhålls som tidigare nämnts ändå som ett viktigt vägskäl då tyska företrädare öppet deklarerade en ny vilja att omvärdera tysk utrikes- och säkerhetspolitik och uttryckte en insikt om att Tyskland måste leva upp till sin politiska och ekonomiska makt genom att ta ett större ansvar för internationell säkerhet.²³ Detta ska i sin tur ha varit en följd av personliga övertygelser hos presidenten, försvarsministern och utrikesministern; interna processer på utrikesministeriet och en uttalad vilja att i det försämrade säkerhetsläget lugna

²⁰ Connolly, K., "German president Horst Köhler quits over Afghanistan gaffe", *The Guardian*, 31 maj 2010 och Guérot, U., "Merkel's European and Foreign Policy Legacy on the Eve of the German Elections: European Hegemon or Global Player?", *Polish Quarterly of International Affairs*, No. 2, 2013, s. 14.

²¹ Intervjuer i Berlin, september 2016, se också kapitel 3.

²² 2013 publicerade t.ex. det tyska forskningsinstitutet SWP en rapport som bl.a. pekar på att det med Tysklands växande ekonomiska makt kommer ett ökat ansvar, *Neue Macht Neue Verantwortung: Elemente einer Deutschen Außer- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, SWP and German Marshall Fund of the United States, 2013.

²³ Munich Security Conference 2014, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/>. Se också andra uttalanden från samma tid av t.ex. försvarsminister von der Leyen, Hofmann, M. "Von Der Leyen: We want to take on more responsibility", *DW*, 20 juni 2014 och nyhetsrapportering om den förändrade politiken Bittner, J. och Nass, M., "Kurs auf die Welt," *Die Zeit*, 6 februari 2014.

allierade. Det är också troligt att den nya regeringen ville poängtera att det av omvärlden kritiserade beslutet av den förra regeringen att lägga ner sin röst i FN:s säkerhetsråd och ställa sig utanför insatsen i Libyen 2011 var ett undantag som inte skulle upprepas. Tyskland skulle härnäst ta sitt ansvar. Sedan säkerhetskonferensen i München 2014 har samma budskap om ett ökat ansvar för internationell säkerhet och en ny aktiv roll kontinuerligt framförts av tyska företrädare.²⁴

När det gäller externa faktorer kan understrykas att förändringen beror mer på den minskade kraften hos andra länder än på en ökad drivkraft att ta ansvar hos Tyskland. Resonemangen går i linje med detta ut på att Tyskland pressats av USA och andra allierade att ta ett ökat ansvar i en värld med flera parallella kriser. Ukraina och Krim beskrivs som särskilt viktiga genom att de ändrade många av förutsättningarna för tysk utrikespolitik, men även för försvarspolitik. Denna utveckling har senare också triggats av de nya utmaningarna i Europas södra närområde.²⁵

Ett genomgående budskap från såväl muntliga som skriftliga källor är dock att det fortfarande finns ett stort gap när det gäller folklig insikt om och stöd för denna förändring. Efter säkerhetskonferensen i München 2014 visade mätningar att en majoritet av den tyska befolkningen var motståndare till en ledande roll för Tyskland i internationella kriser.²⁶ En av våra muntliga källor hävdar att det kommer att vara svårt att få det folkliga stödet att öka i det fortsatta mörka omvärldsläget och bristen på konkreta framsteg och positiva effekter av engagemang t.ex. i koalitionen mot Daesh. En annan respondent pekar på att ambitionerna inte helt återspeglas i förmåga: "There is a huge mismatch between, on the one hand, capabilities and, on the other hand, ambitions and responsibilities, Germany is the Spiderman without a web."²⁷

Samtidigt visar en opinionsundersökning, publicerad i juni 2016, att den tyska allmänheten idag är medveten om att landets politiska och ekonomiska roll har stärkts internationellt. Enligt undersökningen anser en klar majoritet (62 procent) att Tyskland spelar en viktigare internationell roll idag jämfört med för 10 år sedan. Detta är i jämförelse med andra europeiska länder som ingår i undersökningen en

²⁴ Intervjuer i Berlin, september 2016. Se t.ex. Angela Merkel i förordet till vitboken, The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 6-7 och försvarsminister Ursula von der Leyen vid säkerhetskonferensen i München 2015, Leadership from the centre, 6 februari 2015 samt EurActiv, "German defence minister say Germany is ready to expand military role", 18 oktober 2016.

²⁵ Intervjuer i Berlin, september 2016.

²⁶ Enligt mätningen som gjordes 2015 var 62 procent av de tillfrågade inte för ett ökat tyskt engagemang i internationella kriser, medan 34 procent var positiva, se Munich Security Report 2015, s. 10-11 och Intervjuer i Berlin, september 2016.

²⁷ Intervjuer i Berlin, september 2016.

ovanligt hög andel av de svarande. Därtill visar undersökningen på en internationell utblick i Tyskland där 53 procent av respondenterna hävdar att Tyskland ska hjälpa andra länder att hantera deras problem av olika natur. Även i detta avseende ligger Tyskland högt i jämförelse med andra länder i undersökningen. Samtidigt anser 40 procent av de tyska respondenterna att prioritet ska ges till att lösa det egna landets problem.²⁸

2.3 Säkerhetspolitiska utmaningar

2.3.1 Ryssland

Ryssland tillägnas ett särskilt avsnitt i vitboken i anslutning till att de kontextuella förutsättningarna för tysk säkerhetspolitik presenteras, under rubriken "Rule-based Euro-Atlantic Order of Peace and Stability Called into Question".²⁹

Det framhålls i texten att Ryssland öppet utmanar freden i Europa genom sin villighet att använda våld för att främja sina intressen och unilateralt ändra internationellt erkända gränser, till exempel på Krim och i östra Ukraina. Vidare hävdas att om inte den ryska politiken ändras så kommer Ryssland att utgöra en utmaning för säkerheten i Europa under överskådlig tid. Samtidigt betonar vitboken att Ryssland måste hanteras genom att det uppnås en balans mellan främjandet av kollektivt försvar å ena sidan och säkerhetspolitiskt- och sektoriellt samarbete med Ryssland å andra sidan.³⁰ I anslutning till att Tyskland i NATO avhandlas i vitboken betonas att Tyskland länge verkat för att etablera ett strategiskt partnerskap mellan NATO och Ryssland, men att den nuvarande situationen kräver ett dubbelt förhållningssätt till Ryssland: en trovärdig avskräckning kopplat med en villighet att engagera sig i dialog.³¹

Relationerna mellan Tyskland och Ryssland har successivt försämrats sedan den ryska annekteringen av Krim. Förbundskansler Merkel har tagit tydlig ställning mot den ryska aggressionen i Ukraina och de ryska informationskampanjerna i

²⁸ Stokes, B., Wike R., och Poushter, J, 2016, *Europeans Face the World Divided, Many question national influence and obligations to allies, but share desire for greater EU role in global affairs*, Pew Research Center, s. 3 och 20.

²⁹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 31.

³⁰ Ibid., s. 31-32.

³¹ Ibid., s. 66.

dess spår. Ryssland har därför försökt att åsamka Merkel skada genom att spela på hennes öppenhet mot flyktingar.³²

Även traditionella förespråkare av samarbete med Ryssland, inom socialdemokratin och den tyska allmänheten, har i större utsträckning börjat se relationen till Ryssland som problematisk. En opinionsundersökning från mars 2016 visar att en ökande andel respondenter (64 procent), i jämförelse med tidigare undersökningar, anser att Ryssland inte är en trovärdig partner.³³ Samtidigt tycker endast 38 procent att Ryssland utgör ett militärt hot mot Tyskland, medan en majoritet (56 procent) anser att Ryssland inte utgör ett hot. En majoritet (57 procent) förblir kritisk till att skicka tyska soldater för att försvara NATO-allierade som Polen och de baltiska staterna om de skulle attackeras av Ryssland, medan 31 procent stödjer ett sådant ingripande.³⁴ Detta visar att den negativa inställningen till militära insatser fortfarande är stark i Tyskland trots att den allmänna opinionen har blivit mer kritisk till Ryssland.

Samtidigt har det socialistiska partiet Die Linke och det högerpopulistiska partiet Alternative für Deutschland (AfD) uttryckt ett behov av att förstå Ryssland. I deras ögon är Ryssland en välkommen motvikt till USA och globalisering.³⁵ Inom den tyska regeringen är det framförallt den socialdemokratiska utrikesministern Frank-Walter Steinmeier och vice-kansler Sigmar Gabriel, också han från SPD, som betonar behovet av samarbete och dialog med Ryssland. Steinmeier menar att det är viktigt att i det svåra läget inte kapa alla band och isolera sig från Ryssland. Istället betonas vikten av dialog och samarbete inom de områden där det är möjligt.

Utrikesminister Steinmeier har i linje med detta t.ex. verkat för att dialogen med Ryssland inom NATO-Rysslandsrådet ska återupptas och framhållit dialogen kring Iran som ett positivt exempel på ett fungerande samarbete.³⁶ Inför NATO-

³² The Economist, "Germany sours on Russia: Fool me once", 23 april 2016. Speciellt uppmärksammas blev den s.k. Lisaaffären i januari 2016 då en rysk 13-årig flicka sades ha blivit våldtagen av en nordafrikansk flykting i Berlin. Trots att anklagelserna visade sig vara felaktiga ledde de till protester från den ryska minoriteten i Tyskland samt från den ryska utrikesministern.

³³ Resultatet kan jämföras med en opinionsundersökning som gjordes i mars 2014 då hälften av de tyska respondenterna (49 procent) ville att Tyskland skulle inta rollen som medlare mellan Väst och Ryssland, medan 45 procent ville att Tyskland skulle ställa sig på Västs sida. Detta fick analytiker att tala om att Tyskland var på väg att vända sig bort från Väst och istället prioritera relationerna till Ryssland och Kina, se Kundnani, H., "Leaving the West Behind: Germany Looks East", Foreign Affairs, Vol. 94, No. 1.

³⁴ "Frayed Partnership: German public opinion on Russia", Institute of Public Affairs, Poland and Bertelsmann Stiftung, 2016.

³⁵ Ellend, J. "Germany – A Long Farewell to *Ostpolitik*", Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 70-71.

³⁶ Afhuppe, S., Bruggmann, M. and Sigmund, T., "Steinmeier: It's Time to Talk", Handelsblatt, 22 april 2016 och Reuters, "German economy minister to discuss EU sanctions and Syria with

toppmötet i Warszawa kritiserade Steinmeier NATO:s stora militärövning Anakonda som han ansåg riskerade att inflamma situationen ytterligare och förespråkade istället att NATO skulle söka dialog med Ryssland.³⁷ Vice-kanslern Gabriel väckte under hösten 2016 också uppmärksamhet när han träffade president Putin för att bl.a. diskutera EU-sanktionerna. Gabriel motiverade sitt besök med att han vill göra allt som står i hans makt för att sanktionerna successivt ska kunna hävas och att Minsk-överenskommelsen mellan parterna i konflikten respekteras.³⁸ Flera av dessa uttalanden kan tolkas som avsteg från den officiella tyska hållningen och skulle kunna tyda på en splittring inom den högsta ledningen. Men den gängse uppfattningen är ändå att det är förbundskanslerns linje som gäller och att t.ex. det tyska stödet för EU-sanktionerna mot Ryssland kommer att ligga fast.³⁹ Under hösten 2016 hävdades i tysk media att Angela Merkel kan vara öppen för att ytterligare skärpa EU-sanktionerna mot bakgrund av rysk inblandning i Syrien.⁴⁰

2.3.2 En bred palett av utmaningar

Vid sidan om övergripande kontextuella förutsättningar avhandlas i vitboken också omvärldsutvecklingen och säkerhetsläget.⁴¹ En bild av ett komplext och föränderligt internationellt system målas upp. Det konstateras att den tyska säkerhetspolitiken står inför ett antal utmaningar som är bredare, mer diversifierade och mer oförutsägbara än tidigare. De viktigaste utmaningarna – märk väl inte hoten – spänner över en bred palett och är enligt vitboken:

- transnationell terrorism
- utmaningar kopplade till cyber- och informationsarenan

Putin”, 21 september 2016 samt Eellend, J., “Germany – A Long Farewell to *Ostpolitik*”, s. 70-72, Totalförsvarets forskningsinstitut.

³⁷ BBC, “German minister warns Nato against ‘warmongering’”, 18 juni 2016.

³⁸ Minsköverenskommelsen, vad som ofta kallas Minsk 2, undertecknades i februari 2015 av Ryssland, Ukraina, Frankrike och Tyskland, se BBC, “Ukraine ceasefire: New Minsk agreement key points”, 12 februari 2015.

³⁹ En opinionsundersökning visar på att en klar majoritet antingen stödjer de nuvarande sanktionerna mot Ryssland (46 procent) eller vill utöka dem (16 procent), “Frayed Partnership: German public opinion on Russia”, Institute of Public Affairs, Poland and Bertelsmann Stiftung, 2016. Intervjuer Berlin september 2016. När det gäller EU-sanktionerna se också Reuters, “German economy minister to discuss EU sanctions and Syria with Putin”, 21 september 2016.

⁴⁰ Reuters, “Merkel wants to beef up sanctions against Russia: newspaper”, 15 oktober 2016 och Donahue, P., “Specter of Sanctions Hangs over Russia as Merkel Hosts Putin”, Bloomberg, 18 oktober 2016 samt Bloomberg, “The Case for More Sanctions on Russia over Syria Bombings: Q&A”, 17 oktober 2016.

⁴¹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, kapitel 2, s. 34-45.

- mellanstatliga konflikter
- svaga stater och dålig samhällsstyrning
- upprustning och spridning av massförstörelsevapen
- hot mot kommunikationer, handelsvägar och tillgången till råvaror och energi
- klimatförändring
- okontrollerad migration samt
- pandemier.⁴²

I våra intervjuer i Berlin pekas i synnerhet på den ökade betydelsen av de två första utmaningarna i listan ovan, dvs. transnationell terrorism och hot på cyber- och informationsarenan. Argumenten går ut på att det är just inom dessa områden som de tydligaste och mest konkreta utmaningarna för Tyskland finns. Hybridkrigföring som kan sägas ingå i flera av de olika ovanstående utmaningarna framhålls också.⁴³

Terroristattacker utgör enligt vitboken den mest omedelbara utmaningen för det tyska samhället. En aspekt av detta som anses vara i ökande är radikaliserings av sympatisörer med och återvändare från konfliktzoner. I sammanhanget understryks att terrorhotet är gränsöverskridande till sin natur och därmed kräver gränsöverskridande samarbete. En annan utmärkande faktor är överlappningen mellan intern och extern säkerhet och den bredd av insatser och medel som berörs, från politiska och legala, till underrättelse- och militär verksamhet.⁴⁴

I ljuset av attentat i andra länder, i synnerhet i Frankrike, och i det egna landet har det i Tyskland vuxit fram en ny medvetenhet om terroristhotet. Det finns samtidigt en insikt om att landet ligger efter på detta område och flera insatser har vidtagits för att hämta in vad som beskrivits som ett kunskapsunderläge.⁴⁵

När det gäller cybersäkerhet understryks i vitboken att staten, samhället och ekonomin är särskilt sårbara för cyberattacker. Enligt vitboken håller Tyskland på

⁴² The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 34-45.

⁴³ Intervjuer i Berlin, september 2016.

⁴⁴ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 34.

⁴⁵ Intervjuer i Berlin, september 2016. För mer om tyska åtgärder för att möta terroristhotet se t.ex. BBC, "Germany in new anti-terror plan to thwart Islamist militants", 11 augusti 2016. Efter attentatet mot julmarknaden i Berlin i december 2016 har ytterligare nya åtgärder initierats, se t.ex. Financial Times, "De Maizièrè calls for German security overhaul to counter terrorism", 3 januari 2017.

att ta fram en cybersäkerhetsstrategi under ledning av inrikesministeriet. På grund av hotets bredd krävs samtidigt en holistisk ansats och ett engagemang från hela regeringen.⁴⁶ Hybridkrigföring, genom exempelvis cyberattacker, propaganda och andra påtryckningar, ställer krav på utvecklingen av ett varningssystem, ett resilient samhälle men även försvarsförmåga.⁴⁷

2.4 Multilateralt samarbete

Enligt vitboken vilar den tyska säkerhets- och försvarspolitikerna på två grundpelare: NATO och EU. Detta är ett återkommande budskap igenom hela vitboken. En av de fem strategiska prioriteringarna i vitboken handlar t.ex. om att stärka NATO:s och EU:s sammanhållning och förmåga att agera. Det är också inom framför allt NATO och EU som Tyskland är berett att ta ansvar och inta en ledande roll för att främja ett gemensamt agerande. Därutöver nämns även FN och OSSE i den multilaterala kontexten som två viktiga hörnstenar.⁴⁸

2.4.1 NATO

NATO har länge utgjort Tysklands viktigaste säkerhets- och försvarspolitiska arena och efter den ryska aggressionen i Ukraina har det kollektiva försvaret ökat i betydelse. Enligt vitboken är NATO en oundgänglig garanti för tysk, europeisk och transatlantisk säkerhet och det huvudsakliga ramverket för Tysklands säkerhets- och försvarspolitik.⁴⁹ I jämförelse med tidigare vitböcker är skrivningarna om NATO ovanligt starka i vitboken. Där står bl.a. att Tyskland har en skyldighet och ett ansvar att bidra till kollektivt försvar på en solidarisk grund. Det anges vidare att "(a)lliance solidarity is a fundamental principle of German governance".⁵⁰

Inom NATO har Tyskland sedan 2014 prioriterat åtgärder för att höja beredskapen och anpassa NATO:s styrkestrukturer till den nya säkerhetspolitiska situationen. Inför NATO-toppmötet i Warszawa i juli 2016 ville Tyskland vidmakthålla dessa åtgärder och ytterligare anpassa NATO:s strukturer för försvaret av den östra flanken. Tyskland motsatte sig däremot etablerandet av permanenta baser på de

⁴⁶ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 38.

⁴⁷ Ibid., s. 39.

⁴⁸ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 6, s. 33, s. 49, s. 62-78.

⁴⁹ Ibid., s. 64.

⁵⁰ På tyska: "Bündnissolidarität ist Teil deutscher Staatsräson". The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 49 samt intervjuer Berlin, september 2016.

nya alliansmedlemmarnas territorium eftersom det enligt tyskt menande kan uppfattas bryta mot överenskommelsen i NATO-Russia Founding Act från 1997. Den tyska försvarsministern hävdade i april 2016 att NATO borde följa avtalet av moraliska skäl trots att Ryssland ansågs ha frångått det.⁵¹ Detta ledde till en kompromiss inom NATO om att den förstärkta framskjutna närvaron (*enhanced forward presence*) på den östra flanken skulle utformas genom kontinuerligt roterande styrkor.⁵²

Tyskland har samtidigt kritiserats, bl.a. av polska och baltiska företrädare, för att prioritera åtgärder för att stödja eller lugna allierade (*reassurance*) snarare än att fokusera på avskräckning (*deterrence*) gentemot Ryssland.⁵³ Trots denna kritik har Tyskland, tillsammans med Storbritannien, blivit en av de största europeiska bidragsgivarna till NATO:s s.k. Readiness Action Plan. Tyskland deltar regelbundet med stridsflygplan i NATO:s insats för att övervaka de baltiska staternas luftrum.⁵⁴ Tyskland har också skickat stabspersonal till de multinationella ledningsenheter (NATO Force Integration Units) som har upprättats i länderna på den östra flanken samt fördubblat personalen vid det multinationella kårhögkvarteret med ett regionalt ansvar för den östra flanken (Headquarters Multinational Corps North East) i Szczecin.⁵⁵

Under 2015 tog Tyskland, tillsammans med Nederländerna och Norge, ansvar för att bygga upp den första snabbinsatsstyrkan Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). Denna styrka var ett resultat av överenskommelsen vid NATO-toppmötet i Wales 2014 och syftade till att inom 48 timmar kunna undsätta utsatta allierade. Tyskland bidrog med kärnan i styrkan bestående av en mekaniserad infanteribataljon samt högkvarter, fallskärmsjägare och transporter. Totalt bidrog Tyskland med ca 2 700 soldater.⁵⁶ Tyskland har därefter anmält sig som ramverksansvarig för VJTF 2019.

⁵¹ Rettman, A., "US and Germany say No to Poland on Nato base", Euobserver, 16 april 2016.

⁵² Mölling, C., "Germany Pairs Deterrence and Dialogue" i National Priorities for the NATO Warsaw Summit, Transatlantic Take, No. 123, 2016.

⁵³ Gotkowska, J., "High on reassurance, low on deterrence – Germany's stance on strengthening NATO's eastern flank", OSW Commentary, nr. 217, 5 juli 2016.

⁵⁴ Gotkowska, J., "NATO's presence in the Baltic states – reassurance for its allies or deterrence for Russia", OSW Commentary, No. 169, 29 april 2015, s. 9 och NATO, Allied Air Command, "Allies ready to continue NATO's Baltic Air Policing", 13 juli 2016.

⁵⁵ Major, C., "NATO's Strategic Adaptation: Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation", SWP Comments, 16 mars 2015, s. 2.

⁵⁶ Olshausen, K., "NATO's Readiness Action Plan for Assurance and Deterrence – Progress & Challenges on the Road from Wales to Warsaw", ISPSW, 2016, s. 3 och Major, C., "NATO's Strategic Adaptation: Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation", SWP Comments, 16 mars 2015, s. 3 samt Major, C. och Mölling C., "Not a hegemon, but the backbone: Germany takes a leading role in NATO's strategic adaptation", European Leadership Network, 23 februari 2016.

Sedan maj 2015 har Tyskland dessutom under tremånadersperioder roterat in ett kompani i de baltiska staterna och Polen för att delta i utbildning och övningar. Tyskland har också utökat den marina närvaron och substantiellt bidragit till flera övningar i regionen, t.ex. Baltops och Anakonda 2016.⁵⁷ Vid NATO-toppmötet i Warszawa i juli 2016 tog Tyskland på sig ansvaret för ledningen av den bataljonsstridsgrupp som ska placeras i Litauen från 2017. Detta innebär att ca 600 tyska soldater med utrustning kontinuerligt kommer att finnas på plats i Litauen tillsammans med styrkor från Norge, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Kroatien och Frankrike.⁵⁸

En viktig målsättning för Tyskland med närvaron på den östra flanken är att bidra till kapacitetsutveckling och utbildning i de baltiska staterna och Polen, vilket bl.a. kommer att implementeras genom Transatlantic Capability Enhancement and Training Initiative (TACET). Detta initiativ leds av Tyskland, USA och Storbritannien och syftar till att främja interoperabilitet mellan allierade samt stödja utvecklingen av de baltiska staternas och Polens förmåga till kollektivt försvar. De medverkande länderna ska bidra med expertis, delta i multinationella övningar samt använda den framskjutna närvaron i detta syfte.⁵⁹

En annan viktig prioritet för Tyskland är att stärka den europeiska pelaren i NATO. Detta motiveras av att Europa behöver ta ett större ansvar och bidra till en jämnare bördefördelning inom alliansen.⁶⁰ 2013 introducerade Tyskland *Framework Nation*-konceptet inom NATO för att bidra till stärkta europeiska förmågor. Tanken var att stater med mindre försvarsmakter skulle bidra med specialiserade förmågor som skulle hållas ihop av stater med större försvarsmakter som skulle stå för den militära ryggraden, t.ex. logistik och ledning. Till en början har konceptet fokuserat på att säkerställa tillgången till nischförmågor genom att bilda olika samarbetskluster. I Tyskland talas nu om att konceptet ska utvecklas och utgöra ett verktyg för att kunna bygga multinationella styrkor upp till divisionsstorlek.⁶¹ Vid NATO-toppmötet i Warszawa användes konceptet dessutom som ett verktyg för den framskjutna närvaron i Baltikum och Polen

⁵⁷ Gotkowska, J., "High on reassurance, low on deterrence – Germany's stance on strengthening NATO's eastern flank", OSW Commentary, nr. 217, 5 juli 2016, s. 4-5.

⁵⁸ Gotkowska, J., "NATO's Eastern Flank – a new paradigm", OSW, 13 juli 2017.

⁵⁹ NATO, Transatlantic Capability Enhancement and Training (TACET) Initiative "Common Training – Improved Interoperability – Enhanced Capabilities and Resilience – Credible Assurance", Press Release – 10 February 2016 Defence Ministerial.

⁶⁰ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 67-68.

⁶¹ Mölling, C. och Major, C., "More teeth for the NATO-Tiger, How the Framework Nation Concept can reduce NATO's growing formation – capability gap", NUPI Policy Brief, nr. 19, 2016, s. 2-3.

genom att enskilda allierade kommer att vara ramverksnationer för de nya bataljonsstridsgrupperna.⁶²

En möjlighet som framhålls i analyser av *Framework Nation*-konceptet är att det kan spela en central roll inom den gemensamma försvarsplaneringen i NATO. För att detta ska bli fallet behöver dock de traditionella svårigheterna med multinationella samarbetsprojekt övervinnas, t.ex. hur tillgången till de gemensamma resurserna ska säkerställas i en skarp situation. Försvarspolitiska experter anser att Tyskland i detta avseende har flera frågetecken kring användandet av den tyska försvarsmakten att råta ut. Andra experter framför farhågor att en avsikt med förslaget var att stödja den tyska försvarsindustrin och att en förutsättning för att delta skulle vara att köpa tyskt materiel.⁶³ Till stöd för konceptet betonar våra respondenter att det utgör ett sätt för stater med mindre försvarsmakter att kunna verka och öva i större formationer. Sammanfattningsvis kommer det att krävas ett brett politiskt stöd för att konceptet ska få ett större genomslag inom NATO.⁶⁴

Vitboken framhåller också samarbetet mellan NATO och EU, vilket är viktigt för att möta dagens komplexa säkerhetsutmaningar där NATO:s militära medel behöver kompletteras med EU:s bredare verktygslåda.⁶⁵ Vid NATO-toppmötet i Warszawa antog EU och NATO en gemensam deklARATION som syftade till att öka det operativa samarbetet för att bl.a. kunna möta utmaningar på Medelhavet samt hybrid- och cyberhot.⁶⁶

2.4.2 EU

I den tyska vitboken framhålls att EU utgör en integrerad del av Tysklands politiska identitet och att det är i Tysklands nationella intresse att fördjupa den

⁶² NATO, Warsaw Summit Communiqué, 9 juli 2016.

⁶³ Mattelaer, A., "Framework nations: a German answer to a European problem?", Europeangeostrategy.org, 2 mars 2014 och Major, C. and Mölling C., "The Framework Nations Concept: Germany's Contribution to a Capable European Defence", SWP Comments, nr. 52, December 2014, s. 1-4.

⁶⁴ Intervjuer Berlin, september 2016.

⁶⁵ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 64 och 69.

⁶⁶ NATO, Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 juli 2016. Denna deklARATION har följts upp av en gemensam plan för genomförande som bl.a. innehåller 42 konkreta åtgärdsförslag. Council of the European Union, Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 6 december 2016.

europiska integrationen.⁶⁷ Det framhålls emellertid också att EU står inför en särskild utmaning – samtidigt som Europa står inför flera parallella kriser fokuserar flera länder alltmer på sina nationella intressen.⁶⁸ Tysklands traditionellt drivande roll i europeisk integration stärktes från 2010 och framåt under hanteringen av den ekonomiska krisen. Från 2014 och förhandlingarna kring de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland till följd av den ryska aggressionen i Ukraina kom den tyska rollen att ytterligare stärkas. Men under 2015 fick den sig en törn då i princip alla EU-länder motsatte sig de tyska förslagen för att hantera flyktingsituationen.⁶⁹

Under 2016 har Tyskland ändå verkat för ett fördjupat samarbete inom säkerhets- och försvarspolitiken. I vitboken beskrivs EU:s särskilda styrka inom säkerhetspolitiken som förmågan att analysera och agera i enlighet med en allomfattande ansats.⁷⁰ Vitboken betonar att Tyskland kontinuerligt tagit initiativ för att utveckla den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och den långsiktiga tyska målsättningen är att skapa en europeisk säkerhets- och försvarsunion. Ur tyskt perspektiv står denna målsättning inte i konflikt med NATO utan kan istället vara ett sätt att stärka den europeiska pelaren i NATO.⁷¹ Enligt vitboken vill Tyskland bl.a. utnyttja möjligheterna som ges i Lissabonfördraget att mellan en mindre grupp länder utveckla ett s.k. permanent strukturerat samarbete på försvarsområdet. Tyskland vill också på medellång sikt verka för inrättandet av ett permanent civil-militärt högkvarter för EU:s insatser, vilket bl.a. Storbritannien tidigare motsatt sig. Vidare betonas vikten av en stark och konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri.⁷²

I linje med detta har Tyskland under 2016 gjort flera utspel om stärkandet av GSFP. Bara dagar efter den brittiska folkomröstningen sommaren 2016 gjorde den tyska utrikesministern Frank-Walter Steinmeier och hans franska kollega Jean-Marc Ayrault ett gemensamt inspel till efterdebatten om EU:s framtid genom att presentera sin vision om en europeisk säkerhetsunion:

⁶⁷ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 70.

⁶⁸ Ibid., s. 33.

⁶⁹ Guérot, U., "Merkel's European and Foreign Policy Legacy on the Eve of the German Elections: European Hegemon or Global Player?", Polish Quarterly of International Affairs, No. 2, 2013, s. 20 och Janning, J., "Germany – Europe's lonely leader", European Council on Foreign Relations, Note from Berlin, 7 januari 2016.

⁷⁰ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 72.

⁷¹ Ibid., s. 72-74.

⁷² The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 72-74.

France and Germany recommit to a shared vision of Europe as a security union, based on solidarity and mutual assistance between member states in support of common security and defence policy. Providing security for Europe as well as contributing to peace and stability is at the heart of the European project.⁷³

Det mest omfattande och mest konkreta förslaget om europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete har under sensommaren lanserats tillsammans med just Frankrike och bl.a. avhandlats på EU:s försvarsministermöte i Bratislava i september 2016. Förslaget innehåller flera detaljerade punkter som syftar till att stärka GSFP, bl.a. ett permanent operativt högkvarter, ökad samordning av medicinsk förmåga och ett logistiskt center för att dela strategiska tillgångar såsom transportförmåga (land, sjö och flyg) samt EU-finansiering av försvarsforskning.⁷⁴

Trots att många av förslagen redan har diskuterats flera gånger tidigare inom EU utan att ha förverkligats har tonläget i Tyskland varit förvånansvärt optimistiskt kring möjligheterna att denna gång få gehör för dem. I flera källor anføres i anslutning till detta att de europeiska ländernas svaga ekonomier gör behovet av ett nära utbyte och samarbete stort. Förväntningarna hos USA att Europa måste ta ett större ansvar framhålls också liksom det försämrade säkerhetsläget. Inrikespolitiska förändringar anses också gynna samarbetsviljan och förbättra framtidsutsikterna för förslagen. I sammanhanget nämns Donald Trumps valvinst i USA och Brexit i Storbritannien. Även försvarsminister von der Leyen har hänvisat till Brexit genom att beskriva EU som tidigare paralyserat i utrikes- och säkerhetspolitiska spörsmål på grund av Storbritanniens motstånd.⁷⁵

Tyskland vill se en inkluderande process där förslagen diskuteras och utvecklas tillsammans mellan EU-medlemmarna men i det fransk-tyska förslaget pekas

⁷³ Federal Foreign Office, "A strong Europe in a world of uncertainties", 27 juni 2016, www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html. Se också Keohane, D., "Policy or Project? France, Germany, and EU Defense", Carnegie Europe, 2 augusti 2016. Om utspel av Tyskland, tillsammans med Italien och Frankrike i augusti 2016, se t.ex. Binnie, I., "Germany, France, Italy say Europe must move forward after Brexit vote", Reuters, 23 augusti 2016.

⁷⁴ Le Figaro, "La feuille de route franco-allemande pour relancer l'Europe de la défense", 11 september 2016 och Rettman, A., "France and Germany propose EU 'defence union'", EU observer, 12 september 2016 samt EurActiv, "Germany and France seek stronger EU defence after Brexit", 13 september 2016. Se även Keohane, D., "An EU HQ? Let them At It", 11 oktober 2016, RUSI commentary. Förslaget finns publicerat på tyska försvarsministeriets hemsida, Bundesministerium der Verteidigung, Erneuerung der GSVP – Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU, www.bmvg.de.

⁷⁵ Intervjuer Berlin september 2016 och Reuters, "Germany eyes EU defence union without Britain", 13 juli 2016 samt EurActiv, "Germany and France seek stronger EU defence after Brexit", 13 september 2016 och Rettman, A., "France and Germany propose EU 'defence union'", EU observer, 12 september 2016 samt Emmott, R., "Europeans agree defence plan after campaign swipes by Trump", Reuters, 15 november 2016.

också på de möjligheter, som redan ges i Lissabonfördraget, för en mindre grupp länder att fördjupa sitt samarbete inom ramen för permanent strukturerat samarbete. I dagsläget tycks motståndet mot delar av förslaget vara kompakt hos flera länder. Medan Italien och Spanien ställt sig bakom förslaget har Polen, Slovakien, Österrike och Irland förhållit sig negativa av oro för att underminera NATO och bl.a. ifrågasatt behovet av ett permanent EU-högkvarter.⁷⁶

Det är värt att notera att EU, under ledning av den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionens vice-ordförande, Federica Mogherini, har tagit fram ett förslag om utvecklat försvarssamarbete, the European Defence Action Plan.⁷⁷ Tyskland, tillsammans med Frankrike, har varit delaktig i framtagandet av planen som är en uppföljning och precisering av den bredare EU Global Strategy från juni 2016.⁷⁸ I november 2016 ställde sig EU:s försvarsministrar bakom försvarsplanen och i december antog stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet i linje med denna ett paket med åtgärder för att stärka GSFP. Omdömena pendlar mellan att dokumenten utgör historiska steg mot ett fördjupat europeiskt försvarssamarbete till att innehållet är ganska modest och att det ändå saknas finansiering för att implementera delar av den. Det kan konstateras att såväl den 16-sidiga planen som paketet tonat ner vissa av de fransk-tyska förslagen, exempelvis föreslås fokus ligga på ledning av civila insatser och militära träningsinsatser istället för skapandet av ett permanent militärt högkvarter.⁷⁹

2.5 Bilateral samarbeten

I vitboken poängteras att nära, tillförlitliga och långsiktiga samarbeten med allierade och partners är en del av kärnan i tysk säkerhetspolitik. När det gäller bilaterala samarbeten med enskilda länder räknas USA upp som det högst

⁷⁶ Beesley, A, "Italy and Spain warm on EU defence co-operation", Financial times, 12 oktober 2016 och Rettman, A., "EU powers draft post-Brexit defence plan", EU observer, 13 oktober 2016.

⁷⁷ EEAS, "Mogherini unveils European Defence Action Plan", 30 november 2016 och Emmott, R., "Europeans agree defence plan after campaign swipes by Trump", Reuters, 15 november 2016.

⁷⁸ För mer om EU:s globala strategi se EEAS, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, juni 2016.

⁷⁹ EEAS, "Mogherini unveils European Defence Action Plan", 30 november 2016, Emmott, R., "Europeans agree defense plan after campaign swipes by Trump", Reuters, 15 november 2016 och Solana, J. och Blockman, S., "EU defence plan is 'no game-changer'", EU observer, Opinion, 16 december 2016. För mer om Europeiska rådets s.k. "winter package" med åtgärder se European Council, Conclusions, EUCO 34/16, 15 december 2016. Council of the European Union, Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 6 december 2016.

prioriterade, därefter betonas nära relationer till europeiska stater som Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Polen.⁸⁰

När det gäller militära samarbeten framhåller vitboken att Tyskland bidrar till integreringen av de europeiska försvarsmakterna på olika sätt, t.ex. genom den fransk-tyska brigaden, samt genom militärt utbyte av enheter med Nederländerna och Polen. Därtill har Tyskland etablerat multinationella kårer och högkvarter inom NATO och EU, t.ex. Eurocorps, den tysk-nederländska kåren i Münster, den tysk-polsk-danska kåren i Szczecin och det multinationella högkvarteret i Ulm.⁸¹

2.5.1 USA

I vitboken betonas USA:s avgörande inflytande över säkerhetspolitiken i en multipolär värld och Tysklands långvariga partnerskap med USA beskrivs som djupt rotat i det tyska samhället.⁸² USA har länge tryckt på för ett ökat tyskt ansvarstagande i internationell politik och många bedömare hävdar att Tyskland i många frågor kommit att bli Obamaadministrationens främsta kontaktpunkt i Europa, snarare än den traditionellt prioriterade partnern Storbritannien. Donald Trumps seger i det amerikanska presidentvalet i november 2016 innebär dock en ökad osäkerhet kring det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet. Den avgående amerikanske presidenten Barack Obama och Angela Merkel skrev efter det amerikanska valet ett gemensamt utspel om vikten av fortsatt goda transatlantiska relationer.⁸³

Tyskland och USA har sedan många år ett nära och utvecklat militärt samarbete, bl.a. genom de amerikanska baser som finns i olika delar av landet.⁸⁴ Totalt har USA ca 80 000 soldater permanent baserade i Tyskland.⁸⁵ Donald Trump har under presidentvalskampanjen gjort flera kritiska uttalanden om NATO och öppnat för ett närmande till Ryssland som fått flera tyska företrädare att påminna om vikten av ett amerikanskt engagemang i Europa. Mycket tyder också på att relationen länderna emellan riskerar att kompliceras till följd av att åsikterna går isär i olika politiska frågor. Det gäller t.ex. synen på klimatavtalet från Paris 2015,

⁸⁰ Utanför Europa nämns, förutom USA, särskilt också Israel. The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 80-81.

⁸¹ Ibid., s. 77.

⁸² Ibid., s. 31 och s. 80.

⁸³ The Guardian, "Obama and Merkel call for continued transatlantic cooperation", 16 november 2016. För mer om relationen mellan USA och Tyskland under Merkel-Obama se t.ex. Janning, J., "Merkel and Obama: Fault lines behind a friendly face", 28 april 2016, European Council on Foreign Relations och BBC, "Obama-Merkel relationship", 17 november 2016.

⁸⁴ USA:s europeiska kommando (EUCOM) är beläget i Stuttgart, medan högkvarteret för den amerikanska armén i ligger i Heidelberg, högkvarteret för flygvapnet är beläget i Ramstein och högkvarteret för marinkåren ligger i Böblingen.

⁸⁵ IISS, The Military Balance 2016, s. 50-51.

migration, kriget i Syrien, Rysslands illegala annektering av Krim och relationen till den ryska ledningen.⁸⁶

2.5.2 Storbritannien

Tyska företrädare har beklagat utfallet i den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet sommaren 2016 men har samtidigt förespråkat en snabb, om än inte förhastad, utträdesprocess för att i möjligaste mån undvika osäkerhet.⁸⁷ Från tyskt håll har det också understrukits att Brexit inte ska stoppa en fortsatt europeisk integration, tvärtom har Tyskland sett ett utrymme och behov av att lansera nya samarbetsinitiativ, bl.a. på försvarsområdet. I vitboken, som publicerades strax efter folkomröstningen i Storbritannien, ges också en tydlig signal om att det tysk-brittiska samarbetet ska fortgå: "the security partnership with the United Kingdom, which has a long tradition and which we aim to further expand in all areas of common interest".⁸⁸

I praktiken har länderna emellertid inte haft något utvecklat bilateralt militärt samarbete. I oktober 2016 deklarerade dock Storbritanniens försvarsminister Michael Fallon och hans tyska kollega Ursula von der Leyen att det bilaterala samarbetet ska utökas, "turning up the volume of their partnership"⁸⁹ I praktiken ska detta ta sig uttryck i övningar och insatser, bl.a. kommer brittiska marinhelikoptrar från och med nästa år utgå från tyska krigsfartyg i Medelhavet.

⁸⁶ BBC, "Trump's rude awakening for Germany", 12 november 2016 och The Local.de, "Five things President Trump could mean for Germany", 9 november 2016, Huffington Post, "Angela Merkel Issues Not-So-Subtle Warning To Donald Trump After His Presidential Win", 9 november 2016 samt The Local.de, "Defence minister to Trump: NATO is no business deal", 11 november 2016.

⁸⁷ BBC, "Brexit: Merkel says 'no need to be nasty' in leaving talks", 26 juni 2016 och Hanschke, H., "Brexit raises historical questions about Germany leading Europe", CBSNews, 26 juni 2016. För mer om Tyskland och relationen till Storbritannien se t.ex. Dempsey, J., "The German Dread of Brexit", Carnegie Europe, 6 juni 2016 och GMF, "Brexit: Views from Brussels, Berlin, Paris, and Warsaw", 19 maj 2015.

⁸⁸ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 80, se också Rettman, A., "France and Germany propose EU 'defence union'", EU observer, 12 september 2016.

⁸⁹ Ministry of Defence/gov.uk, UK and Germany step up Defence cooperation on day of unity, 7 oktober 2016. I anslutning till detta kan noteras att Tysklands ökade betydelse för Storbritannien signalerats i landets strategiska inriktning SDSR 2015. Tidigare har endast USA och Frankrike framhållits som prioriterade partners men i den senaste versionen poängteras även Tysklands stora betydelse, HM Government, National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, s. 52, november 2015.

2.5.3 Frankrike

Frankrike är en särskilt viktig partner för Tyskland och i vitboken framhålls att det fransk-tyska partnerskapet är en motor för en fördjupad europeisk integration och att det bidrar till fred, frihet och säkerhet.⁹⁰ Efter en försiktig start under de första åren har de politiska relationerna kommit att fördjupas ytterligare under François Hollande och Angela Merkel och tar sig nu många konkreta uttryck, bl.a. inom ramen för det s.k. NormandiefORMATET och förhandlingarna med Ryssland och Ukraina. Det militära samarbetet är emellertid mindre utvecklat, i jämförelse med t.ex. det tysk-nederländska, men Tyskland och Frankrike har sedan 1989 samarbetat kring en gemensam brigad med basering i båda länderna.

Frankrike har sedan många år efterfrågat ett ökat tyskt engagemang i internationell säkerhet. Från fransk sida uppskattades Tysklands förhållandevis snabba svar på begäran om solidaritet enligt paragraf 42.7 i Lissabonfördraget efter terrorattentaten i Paris i november 2015. Tyskland beslutade då om att utöka sitt bidrag till FN-insatsen i Mali samt att skicka ca 1 200 soldater till stöd för den internationella koalitionen mot Daesh för att avlasta Frankrike, men har även t.ex. sändt en fregatt till Medelhavet för att skydda det franska hangarfartyget Charles de Gaulle.⁹¹ Från fransk sida har man dock fortsatt att efterlysa avlastning och en rättvisare fördelning av såväl bördor som risker, vilket i praktiken innebär att Frankrike vill se mer av tyskt deltagande även i de farligaste insatserna. Såsom det framgått ovan har Tyskland och Frankrike gemensamt lanserat ett förslag på ett fördjupat militärt samarbete inom EU, i kölvattnet av Brexit och valet av Donald Trump i USA.⁹²

2.5.4 Nederländerna

I vitboken framhålls Tysklands nära säkerhetssamarbete och utbyte med Nederländerna.⁹³ De båda länderna har samarbetat militärt sedan sextioalet genom bl.a. gemensamma övningar och i mitten av nittioalet upprättades den gemensamma NATO-kåren med högkvarter i tyska Münster.⁹⁴ Under det gångna

⁹⁰ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 80.

⁹¹ Janning, J. och Lafont Rapnouil, M., "France and Germany: Europe's stalling engine", European Council on Foreign Relations, Note from Berlin, 14 april 2016 och Defense News, "German Military Called 'Overstretched, Underfunded'", 26 januari 2016.

⁹² Rettman, A., "France and Germany propose EU 'defence union'", EU observer, 12 september 2016 och Rettman, A., "Germany: Trump victory to spur EU military union", EU observer, 11 november 2016 samt Intervjuer, Berlin September 2016.

⁹³ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 80.

⁹⁴ The World Post, "The Netherlands and Germany as European Defense Pioneers", 20 februari 2016 och

året har det bilaterala samarbetet utvecklats ytterligare på flera områden. En överenskommelse har undertecknats om att den nederländska försvarsmakten ska få använda tyska stridsvagnar, för att slippa stå helt utan stridsvagnar till följd av sina försvarsnedskärningar. Därtill har den nederländska 43:e mekaniserade brigaden permanent integrerats i Tysklands 1:a mekaniserade division. En tysk pansarbataljon kommer att underställas den nederländska brigaden. Planen är att tillföra ytterligare förmågor till den gemensamma divisionen fram till 2019.⁹⁵

Under 2016 beslutade ländernas försvarsministrar också om ett utökat samarbete mellan ländernas marina styrkor. Enligt överenskommelsen ska en bataljon tyska soldater, inklusive minröjare samt spanings- och ledningsenheter, integreras i den nederländska flottan fram till 2018. I utbyte ska Tyskland få tillgång till ett modernt nederländskt underhållsfartyg.⁹⁶ Tyskland och Nederländerna har också påbörjat samarbete kring gemensamt användande av mobila luft- och missilförsvarssystem. Dessa enheter kommer att övas i oktober 2016 och kan därefter sättas in i t.ex. Baltikum och Polen.⁹⁷

2.5.5 Polen

Precis som när det gäller Nederländerna framhålls i vitboken säkerhetssamarbetet med Polen.⁹⁸ Även om de två länderna omnämns i samma mening och man därav kan få uppfattningen att relationerna är av jämbördig betydelse för Tyskland så ger en jämförelse att samarbetet med Polen inte är lika långtgående eller lika okomplicerat. Den polsk-tyska relationen har lidit av en historisk belastning som tidvis försvårat samarbetet. Det politiska samarbetet kom ytterligare att försämrans under hanteringen av händelserna i Ukraina då Polen stängdes ute från de fortsatta förhandlingarna mellan parterna i konflikten.⁹⁹ Relationen har fortsatt att

Dickow, M., Drent, M., Landman, L., Overhaus, M., Zandee, D., *Deepening German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs*, Clingendael Netherlands Institute of International Relations, Working paper, 2013 nr 01.

⁹⁵ Braw, E., "The Military Sharing Economy: Germany and the Netherlands Combine Forces", 7 mars 2016.

⁹⁶ DW.com, "Germany strengthens military cooperation with the Netherlands", 4 februari 2016 och The World Post, "The Netherlands and Germany as European Defense Pioneers", 20 februari 2016.

⁹⁷ Shalal, A. "Germany, Netherlands to test joint missile defense operations for possible eastern deployment", World News, 8 augusti 2016.

⁹⁸ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 80.

⁹⁹ Företrädare för den förra polska regeringen var upprörda över Tysklands principiella motstånd mot att NATO permanent skulle basera militära förband i de östra medlemsstaterna vid NATO-toppmötet i Wales. Polen kritiserade då även Tysklands prioritering av de ekonomiska relationerna med Ryssland och godkännandet av gasledningen Nord Stream. Buras, P., "The Polish-German split: A storm in a teacup?", European Council on Foreign Relations, 14 april 2015 och Buras, P. "Note to Berlin: How to engage Poland", European Council on Foreign Relations, 21 januari 2016 samt Guérot, U. och

försämrar efter maktskiftet i Polen 2015. Den nuvarande polska PiS-regeringen är bl.a. kritisk till gasledningen Nord Stream 2, sättet på vilket dialogen med Ryssland förs inom NATO samt Tysklands motstånd mot förhandslagring av materiel på de nya alliansmedlemmarnas territorium.¹⁰⁰ Tyskland har å sin sida varit kritisk till flera av de reformer som den polska regeringen genomfört, bl.a. gällande författningsdomstolens oberoende.¹⁰¹

Trots den försämrade säkerhetspolitiska relationen har det militära samarbetet mellan länderna successivt fördjupats och länderna har idag en nära relation på nivån under den politiska.¹⁰² Länderna har tecknat avtal om samarbete mellan marinen (2013) och på armésidan (2014). Samarbetet på den marina sidan har tagit lång tid att implementera, men i juni 2016 aviserade tyska och polska ledare för marinen sin avsikt att etablera en gemensam ledningscentral för ländernas u-båtar med placering vid den tyska marinoperativa staben i Glücksburg.¹⁰³ Det polsk-tyska militära samarbetet är mest utvecklat på armésidan, där länderna 2015 påbörjade en process för att utbyta ansvaret för att leda en bataljon från det andra landet bl.a. för att höja interoperabiliteten.¹⁰⁴ Det är i sammanhanget även

Gebert K., "Why Poland is the new France for Germany", Opendemocracy, 17 oktober 2012. När det gäller Tysklands relation till Nederländerna respektive Polen är det illustrerande att Tyskland och Polen har annonserat att de ska placera en armébataljon under varandras ledning, medan Nederländerna har placerat en brigad under tysk ledning, se German Bundestag, Information from the Parliamentary Commission for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016, s. 46, och Janning, J., "What future for the Weimar Triangle?", European Council on Foreign Relations, 11 februari 2016 och Defence24, "Polish Leopards Commanded By the Germans. German Grenadiers Commanded by the Poles", 18 juli 2015.

¹⁰⁰ Buras, P. "Note to Berlin: How to engage Poland", European Council on Foreign Relations, 21 januari 2016 och intervjuer Warszawa, maj 2016. PiS, dvs. Prawo I Sprawiedliwosc, på svenska Lag och Rättvisa.

¹⁰¹ Hasselbach, C., "Opinion: German criticism of Poland hits wrong notes", DW.com, 4 januari 2016 och Spiegel Online, "An Attack on Democracy? Worries over Poland Mount in Brussels and Berlin", 12 januari 2016.

¹⁰² Hagström Frisell, E. och Sundberg, A., 2016, s. 33-35, *Polen - en nyckel i försvaret av NATO:s östra flank*, FOI-R--4310--SE.

¹⁰³ Eellend, J., 2014, s. 75, *En stillastående förändring, Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, FOI-R--3912--SE. Det marina samarbetet omfattar utbildning och övning; underhåll och utveckling av vapensystem samt marin logistik. Bundeswehr Marine, "Polnische und deutsche Marinen beschließen historisch einmalige Uboot-Kooperationsvereinbarung", 28 juni 2016

¹⁰⁴ Samarbetet mellan ländernas arméer ska omfatta fyra områden: samarbete på brigadnivå; mellan de olika delarna av armén; utbildning och övning; samt större interoperabilitet genom gemensamma standarder och regler. I framtiden kommer det även att skapa en möjlighet att samverka mellan de polska Leopard-stridsvagnarna och de Puma stridsfordon som Tyskland planerar att anskaffa 2020. Defence24, "Polish Leopards Commanded By the Germans. German Grenadiers Commanded by the Poles", 18 juli 2015 och Aviationweek, "Poland and Germany Deepen Army Cooperation", 29 October 2014.

nämnavert att Polen och Tyskland, tillsammans med Danmark, var initiativtagare till Multinational Corps North East (MNC NE) i Szczecin, Polen.¹⁰⁵

2.6 Avslutande reflektion

Tysklands nya vitbok har tillkommit i en på många sätt dramatisk tid med omvälvande förändringar av den säkerhetspolitiska kontexten. Det är därför anmärkningsvärt att vitbokens skrivningar om omvärldsläget är så försiktiga och allmänt hållna. Budskapet är långt ifrån optimistiskt men skrivningarna signalerar inte heller någon alarmerande fara. Istället för att peka på hot mot tysk säkerhet talas om utmaningar. Detta ordval skulle kunna vara ett uttryck för en diplomatisk ansats och en ovilja att peka ut enskilda länder. Men det kan också vara en följd av att vitboken väljer att bland aktuella utmaningar räkna upp så många olika typer av aspekter. Det är en enorm bredd av säkerhetspolitiska utmaningar som omnämns i sammanhanget, från terror till klimat, utmaningar som i sin tur kräver olika svar. Ryssland nämns inte specifikt och explicit i den lista över säkerhetspolitiska utmaningar som presenteras i vitboken utan tillägnas istället ett eget avsnitt i samband med att viktiga kontextuella förändringar berörs. Detta kan tolkas som att det förändrade ryska agerandet anses vara av överordnad betydelse och en viktig faktor att ta i beaktande vid många av de övriga utmaningarna. Bland de övriga utmaningarna betonas i Berlin särskilt terrorism och cyber.

Trots den i många avseenden dramatiska omvärldsutvecklingen innehåller den nya vitbokens säkerhetspolitiska delar inga större överraskningar. De stora förändringarna rör formen och tilltalet snarare än budskapet. I sammanhanget kan särskilt betonas de explicita skrivningarna om viljan att ta mer ansvar för internationell säkerhet. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, omvärldens ökade förväntningar på Tyskland och en politisk vilja hos den tyska ledningen framhålls med ny tydlighet ambitionen att spela en aktiv roll i internationell säkerhet. Detta budskap upprepas förutom i vitboken också i många politiska deklARATIONER utan att väcka någon uppmärksamhet eller uppfattas som kontroversiella. Det är tydligt att Tyskland har släppt den tidigare tveksamheten kring att ikläda sig en större internationell roll. Men det är samtidigt lika tydligt att detta bara kan ske inom vissa givna ramar.

Tyskland vill inte agera hegemon. Detta innebär att landet, förutom att söka legitimitet i internationell rätt, också ser partners som en förutsättning för en aktiv linje. I likhet med tidigare söker Tyskland i första hand multilaterala arenor för sin nya roll. NATO och EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete framhålls

¹⁰⁵ Hagström Frisell, E. och Sundberg, A., 2016, s. 52-54, *Polen - en nyckel i försvaret av NATO:s östra flank*, FOI-R--4310--SE.

som viktiga komplement till den nationella förmågan med ökande betydelse. NATO:s roll för säkerheten i närområdet betonas medan stora förhoppningar har uttryckts om ett stärkt GSFP. Även bilaterala relationer anses vara av särskilt vikt för Tyskland, inte minst för att förankra idéer och få en bred uppslutning bakom en tysk linje. Tyskland driver på för att fördjupa det bilaterala samarbetet med länder som Frankrike, Polen, Nederländerna och Storbritannien. Ett fortsatt nära samarbete med USA beskrivs som en nödvändighet inte minst för att tackla aktuella säkerhetsutmaningar.

För Tyskland finns det en utmaning i att flera av landets prioriterade partners har genomgått eller står inför potentiella inrikes- och/eller utrikespolitiska förändringar som skulle kunna påverka relationen till Tyskland redan under 2017. Kommande val med möjliga maktskiften, men också framväxten av populistiska, isolationistiska och EU-kritiska stämningar i allt fler länder är utmaningar som Tyskland får svårt att väja ifrån och som kan komma att ställa Tyskland inför någon form av valsituation. Vill Tyskland inte ikläda sig rollen som hegemon kan landet antingen behöva söka alternativa partners som fortsatt delar tyska visioner eller se sig tvungen att bygga vidare på de befintliga relationerna men utifrån andra förutsättningar och med andra målbilder i sikte.

3 Försvarspolitisk utveckling

I kapitel 3 analyseras de försvarspolitiska teman som framträder i den nya vitboken och i den tyska regeringens satsningar för att stärka den militära förmågan under 2016. Därtill behandlas de förmågebrister som uppmärksammats i den försvarspolitiska debatten under året. Kapitlet inleds med en genomgång av hur vitboken förhåller sig till den tyska försvarsmaktens uppgifter och den pågående försvarsreformen som inleddes 2011. För en översikt över reformen se bilaga 1. Därefter analyseras förändringar inom försvarsmaktens personal- och materieförsörjning samt utvecklingen av den tyska försvarsbudgeten. Avslutningsvis diskuteras de centrala förmågebrister inom försvarsmakten som har uppmärksammats under året.

3.1 Vitboken och försvarsmaktens uppgifter

I vitbokens andra del presenteras den övergripande inriktningen för den tyska försvarsmakten, Bundeswehr. Flera källor framhåller att den försvarspolitiska delen av vitboken är anmärkningsvärt grund. På så sätt liknar den inte tidigare vitböcker och anger snarare de strategiska riktlinjerna för försvarsmakten. Den konkreta innebörden för Bundeswehr kommer istället att presenteras i uppföljande dokument och försvarsministeriet arbetade under hösten 2016 med att ta fram ett dokument om den framtida strukturen på försvarsmakten, Konzeption der Bundeswehr (KdB), som kommer att publiceras under 2017.¹⁰⁶

En nyhet i vitboken är att den tyska försvarsmakten ses som ett verktyg i tysk säkerhetspolitik istället för att som tidigare betraktas som en absolut sista utväg. Det anges att den tyska försvarsmakten måste kunna hjälpa till att uppnå Tysklands strategiska prioriteringar inom säkerhetspolitiken, vilket inkluderar ambitionen att spela en substantiell och ledande roll.¹⁰⁷ Vitboken betonar dock i detta sammanhang att multinationalitet och en allomfattande ansats särskilt ska beaktas, vilket innebär att Tyskland fortsatt prioriterar att verka tillsammans med andra i en multilateral kontext och att det militära instrumentet ska användas tillsammans

¹⁰⁶ Intervjuer Berlin, september 2016.

¹⁰⁷ Ibid. och The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 88 och 108-109. I sammanhanget är det nämnt att jämföra med ett uttalande av försvarsminister von der Leyen i en intervju från 2014 om Tysklands nya roll. Försvarsministern underströk att förutom att Tyskland aldrig kan ingripa unilateralt så måste det militära verktyget alltid vara en sista utväg: "First, we need the approval of the United Nations. There will never be a unilateral approach, it will always be multilateral. Second, it is important to me that we always consider the broad range options at our disposal: diplomacy, economic developments and, only as a last resort, the question of a military deployment.", se Hofmann, M. "Von Der Leyen: We want to take on more responsibility", DW, 20 juni 2014.

med andra politikområden såsom diplomati, handel, bistånd etc. Vitboken hänvisar också till att internationell rätt och den tyska författningen utgör grunden för försvarsmaktens agerande, vilket innebär begränsningar för hur försvarsmakten kan användas såväl nationellt som internationellt. Samtidigt nämns att regeringen stödjer förslaget från den s.k. Rühekommissionen om att det konstitutionella ramverket kring förbundsdagens godkännande av försvarsmaktens internationella insatser bör ses över.¹⁰⁸

En annan nyhet är att vitboken öppnar upp för Tysklands möjligheter att delta i och ta initiativ till ad hoc-koalitioner vid internationella insatser, vilket är ett avsteg från tidigare praxis. Tyskland har tidigare endast deltagit i militära insatser med FN-mandat eller under ledning av multilaterala organisationer såsom NATO och EU. I analyser av vitboken ifrågasätts dock om denna typ av insatser i det långa loppet kommer att bedömas vara förenliga med bestämmelserna i den tyska författningen och leda till en reell förändring av användandet av Bundeswehr.¹⁰⁹

Vitboken bekräftar också att Bundeswehr står inför ett bredare spektrum av uppgifter än tidigare. Försvarsmaktens samlade uppgifter är enligt vitboken:

- nationellt och kollektivt försvar inom NATO och EU;
- internationell krishantering;
- nationell krisberedskap (homeland defence), inklusive stöd till tyska medborgare utomlands och nationellt stöd till andra myndigheter;
- partnerskap och samarbete utöver EU och NATO;
- humanitär assistans och katastrofhantering;
- försvarsaspekter av nationell cybersäkerhet;
- stöd till bibehållandet och utvecklingen av nationella nyckelteknologier; samt
- åtgärder för att säkra försvarsmaktens agerande hemma, t.ex. utbildning och övning, militär säkerhet etc.¹¹⁰

¹⁰⁸ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 88 och 108-109 samt Intervjuer Berlin, september 2016.

¹⁰⁹ Keohane, D., "Constrained Leadership: Germany's New Defense Policy", *CSS Analyses in Security Policy*, nr. 201, December 2016, s. 2 och Kaim, M. och Linnenkamp, H., "The New White Paper 2016 – Promoting Greater Understanding of Security Policy?", *SWP Comments*, nr. 47, November 2016, s. 5.

¹¹⁰ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 91-93.

Vitboken betonar att nationellt och kollektivt försvar har ökat i betydelse även om detta försvar behöver utformas på ett annat sätt än under kalla kriget, för att t.ex. kunna möta hot på nivån under öppen konflikt, t.ex. i form av hybridkrigföring.¹¹¹ Samtidigt måste Bundeswehr bibehålla en förmåga att bidra till internationella insatser och kunna skydda tyska medborgare utomlands.¹¹² En nyhet är att vitboken trycker på att försvarsmakten också ska kunna användas inom landet och stödja polisen vid naturkatastrofer eller allvarliga olyckor, vilket även kan omfatta terroristattacker. Detta är en känslig fråga i Tyskland där de politiska partierna har olika synsätt.¹¹³ Vitboken hänvisar till att den tyska författningsdomstolen 2012 slog fast under vilka förutsättningar den tyska försvarsmakten kan användas internt.¹¹⁴ Under hösten 2016 genomfördes gemensamma övningar mellan polis och militär personal på olika håll i Tyskland för att kunna hantera terroristattacker.¹¹⁵

När det gäller utvecklingen av försvarsmaktens förmågor betonar vitboken särskilt flexibilitet och rörlighet. Försvarsmakten ska kunna uppnå effekt med en uppsättning styrkor som ska kunna hantera försvarsmaktens alla uppgifter.¹¹⁶ I övrigt läggs stort fokus i vitboken på utvecklingen av personal- och materieförsörjningen inom Bundeswehr (se mer i följande avsnitt).

¹¹¹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 88.

¹¹² The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 138.

¹¹³ I efterspelet till terroristattacker i Tyskland under sommaren 2016 gjorde CSU ett politiskt utspel om att den tyska författningen borde ses över för att klargöra hur försvarsmakten ska kunna användas nationellt vid t.ex. terroristattacker. Även om det under framtagandet av vitboken fanns en politisk konsensus om att konstitutionen ger Tyskland vissa möjligheter att använda försvarsmakten för inrikes behov så valde CSU efter vitbokens lansering att lyfta behovet om en författningsändring. Janjevic, D., "Germany deliberates anti-terror response", *DW.com*, 27 juli 2016 och Intervjuer i Berlin, september 2016.

¹¹⁴ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 110. Inuläget är nyckelbegreppet att försvarsmakten kan användas nationellt som stöd till polisen vid större katastrofer som inte kan hanteras på annat sätt. Som en jämförelse kan nämnas att attentaten i Frankrike inte anses uppfylla kriterierna för en större katastrof. Janjevic, D., "Germany deliberates anti-terror response", *DW.com*, 27 juli 2016.

¹¹⁵ Knight, B., "Joint police and military anti-terror exercises planned in Germany", *DW.com*, 29 juli 2016 och Intervjuer i Berlin, september 2016. Det är nämnvärt att Tyskland även har polisiära styrkor för att hantera terroristattacker. Specialstyrkan GSG 9 skapades efter gisslandramat i München 1972 och har till uppgift att ingripa vid terroristattacker. Efter Parisattackerna har det tyska inrikesministeriet även tagit initiativ till att etablera en ny styrka, BFE+, som ska kunna genomföra storskaliga eftersökningar efter terrorister till stöd för GSG 9 och den federala och delstatliga polisen. Pabst, S., "Germany launches new anti-terror unit 'BFE+'", *DW.com*, 16 december 2015.

¹¹⁶ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 98.

Den nya vitboken innebär inte per automatik att nya försvarspolitiska riktlinjer och en ny försvarsreform kommer att lanseras. Den pågående försvarsreformen initierades genom de försvarspolitiska riktlinjerna 2011 och i uppföljande beslut 2012-2013 preciserades den framtida inriktningen vad gäller organisation, personal och tyngre materiel i Bundeswehr. Målsättningen är att försvarsreformen ska vara genomförd 2017.¹¹⁷ Under 2016 har dock försvarsministeriet lanserat en rad initiativ som reviderar de beslut som togs 2012-2013 (se mer i följande avsnitt). Försvarsministeriet har således valt att efter hand förändra den pågående försvarsreformen snarare än att göra om den. Ytterligare besked om revideringar kommer troligen att presenteras i det kommande dokumentet om försvarsmaktens framtida struktur, KdB.

Samtidigt kan det faktum att kollektivt försvar och avskräckning har återkommit som en viktig del i tysk försvarspolitik motivera en omprövning av försvarsreformen. När reformen inleddes 2011 prioriterades upprätthållandet av en bred uppsättning förmågor på bekostnad av uthållighet. I en tid när kollektivt försvar ökar i betydelse behöver strid i större enheter (på divisions- och kårnivå) prioriteras. Istället för att en liten del av enheterna står i beredskap för internationella insatser krävs att flera enheter står i beredskap samtidigt. Tyskland är (tillsammans med Polen) ett av få länder som kan uppträda på divisionsnivå i Europa och fyller därmed en viktig funktion i försvaret av NATO:s östra flank. En sådan omprövning av försvarsreformen kräver emellertid ett starkt politiskt stöd och en av våra muntliga källor ifrågasätter om detta fortfarande finns efter att fokus i den säkerhetspolitiska debatten i Tyskland sedan hösten 2015 skiftat från den östra flanken till utmaningar kopplade till migration, terrorism och Syrienkonflikten.¹¹⁸

3.2 Flexibel personalförsörjning och rekrytering

En stor del av den försvarspolitiska delen av vitboken ägnas åt personalförsörjningen inom Bundeswehr. Under våren 2016 har försvarsminister von der Leyen presenterat ett nytt koncept för personalförsörjning i den tyska försvarsmakten, vilket innebär att det tidigare maxtaket på antalet anställda som antogs i samband med försvarsreformen avskaffas. Istället införs en mer flexibel personalstruktur som ska tillåta en enklare upp- och nedskalning av försvarsmaktens personalstyrka genom att t.ex. förlänga tjänstgöringstider för

¹¹⁷ För mer information om försvarsreformen se bilaga 1.

¹¹⁸ Intervjuer i Berlin, september 2016.

kontraktanställda soldater. Storleken på den tyska försvarsmakten ska hädanefter ses över en gång per år.¹¹⁹

Från försvarspolitiska experter framförs dock kritik mot att den nuvarande personalstyrkan i Bundeswehr ligger under de målsättningar som beslutades 2012: 170 000 kontrakt- och heltidsanställda soldater, 15 000 frivilliga soldater och 55 000 civila tjänstgörande. I oktober 2016 uppgick antalet soldater till knappt 168 000 kontrakt- och heltidsanställda och drygt 9 000 frivilliga.¹²⁰

När det gäller rekrytering till Bundeswehr målas flera utmaningar upp i vitboken. Det handlar om allt från en åldrande befolkning och brist på yrkeskunlig arbetskraft till behovet av att erbjuda bättre karriärvägar och en bättre balans mellan arbete och familjeliv inom försvarsmakten. En uttalad ambition är att försvarsmakten ska bli en av Tysklands mest attraktiva arbetsgivare, vilket är en del av den s.k. *Agenda Attraktivität*. Ett problem som särskilt uppmärksammas handlar om att säkerställa tillgången till specialiserad och kvalificerad personal, vilket bl.a. kräver att samarbetet med industrin ökar genom utbytestjänstgöring.¹²¹ I vitboken nämns även att den tyska regeringen överväger att tillåta rekrytering av EU-medborgare för att underlätta tillsättandet av tjänster. Detta skulle dock kräva en lagändring och behöver enligt försvarsministeriet utredas vidare.¹²²

I maj 2016 presenterade försvarsministern också planer på att rekrytera 14 300 soldater och 4 400 civila tjänstemän till nya tjänster i Bundeswehr under de kommande sju åren.¹²³ Enligt försvarsministern är det inte aktuellt att återinföra värnplikten utan det handlar om att locka till sig motiverade och kvalificerade specialister.¹²⁴ Till exempel ska rekrytering göras till en ny avdelning för cyber- och informationsteknik inom försvarsministeriet, som ska uppgå till 130 personer, samt till ett samlat kommando för cyber- och informationsarenan inom Bundeswehr som ska etableras i april 2017 och uppgå till ca 13 500 personer.¹²⁵ Samtidigt beräknade försvarsministeriet att endast 7 000 av de nya militära

¹¹⁹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 119-120 och Jones, T., "German defense minister wants to remove Bundeswehr personnel limit: report", DW.com, 7 maj 2016.

¹²⁰ Wiegold, T., "Bundeswehr-Personalstärke im Oktober: Gleichbleibend", Augen Geradeus! blog, 10 november 2016, <http://augengeradeaus.net/2016/11/bundeswehr-personalstaerke-im-oktober-gleichbleibend/> (hämtad 14 november 2016).

¹²¹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 118-122.

¹²² Ibid., s. 120 och Vorreiter, P., "Controversial move: Bundeswehr wants to recruit EU citizens", DW.com, 12 augusti 2016.

¹²³ Knight, B., "German military gets a personnel boost", DW.com, 10 maj 2016.

¹²⁴ DW.com, "Debate over German defense budget surfaces", 21 maj 2016.

¹²⁵ Wiegold, T., "Neue Computerkrieger: Verteidigungsministerin stellt Cyber-Abteilung in Dienst", Augen Geradeus! blog, 5 oktober 2016, <http://augengeradeaus.net/2016/10/neue-computerkrieger-verteidigungsministerin-stellt-cyber-abteilung-in-dienst/> (hämtad 14 november 2016).

befattningarna skulle kunna fyllas genom nyrekrytering, medan alla civila befattningar skulle kunna tillsättas. Detta kan till viss del lösas genom justeringar inom försvarsmakten, men försvarsministeriet räknar med att inte kunna tillsätta 2 300 militära befattningar på grund av den höga efterfrågan på dessa specialister på den civila arbetsmarknaden.¹²⁶

Det råder framförallt brist på IT-specialister, ingenjörer och medicinsk personal inom Bundeswehr. Enligt våra muntliga källor är den nuvarande personal- och lönestrukturen det främsta hindret för nyrekrytering. Personalstrukturen försvårar rekrytering av erfaren personal eftersom den förutsätter att nyrekryteringar placeras på den lägsta hierarkiska nivån inom respektive personalkategori. Det är också svårt för Bundeswehr att erbjuda konkurrenskraftiga löner för t.ex. cyberspecialister inom den ordinarie lönestrukturen. Respondenterna påpekar också att det inte räcker att enbart förbättra den fysiska infrastrukturen och soldaternas levnadsförhållanden som det ibland talas om, utan försvarsmakten måste dessutom ha tillgång till materiel så att soldaterna kan öva, vilket också behövs för att kunna behålla den nuvarande personalen.¹²⁷

3.3 Modernisering av materiel

När det gäller modernisering av materiel hänvisar vitboken till de åtgärder som har genomförts sedan 2014 för att skapa ett moderniserat förhållningssätt till materieförsörjning inom den s.k. *Agenda Rüstung*. Reformen leds av en statssekreterare i försvarsministeriet, Katrin Suder, som har rekryterats från det privata näringslivet. Som en del av initiativet beställde försvarsministeriet 2014 en genomgång av alla stora materielprojekt av den internationella konsultfirman KPMG. Dessutom fick försvarsmaktens inspektörer rapportera inför parlamentet om materieluppfyllnaden i de tre försvarsgrenarna. Ett resultat av översynen är att försvarsmaktens två myndigheter för upphandling respektive underhåll har slagits ihop för att säkerställa att underhållsaspekten beaktas vid nyinvesteringar.¹²⁸

En viktig del av reformen av materieförsörjningen handlar om ökad transparens gentemot parlamentet och allmänheten. Ett nytt system för standardiserad riskhantering och rapportering av pågående materielprojekt har tagits fram. Samtidigt framhåller vitboken att det är en reform som kommer att ta lång tid och kräva en stor förändring av kulturen inom materieförsörjningen.¹²⁹ Vitboken

¹²⁶ Hoffman, L., "Germany to Increase Military Size in Wake of Russian Threat", Defense News, 12 maj 2016.

¹²⁷ Intervjuer i Berlin, september 2016.

¹²⁸ Braw, E., "The Bundeswehr Backs Away From the Brink: Germany Patches Up Its Military", 19 januari 2016 och intervjuer i Berlin, september 2016.

¹²⁹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 126-128 och 132.

betonar också betydelsen av en europeisk försvarsindustri i kombination med ett bibehållande av nationella nyckelteknologier och förespråkar ett nytt förhållningssätt för att göra multinationella utvecklingsprojekt mer effektiva.¹³⁰

I januari 2016 presenterade försvarsminister von der Leyen en uppdaterad moderniseringsplan för att investera 130 miljarder euro i ny materiel fram till 2030. Den årliga investeringen i materiel skulle enligt planen öka från 4,7 miljarder euro till 8,6 miljarder euro, vilket innebär att den totala försvarsbudgeten behöver öka med ca 3-4 miljarder euro årligen.¹³¹ En sådan ökning anses emellertid osannolik och ligger inte inom ramen för de budgetökningar som aviserades i mars 2016 (se mer i följande avsnitt).¹³²

Den nya planen kommer framförallt att gynna armén och de nya medlen ska bl.a. användas till att öka materieluppfyllnaden i de förband som enligt den pågående försvarsreformen endast skulle utrustas till 70 procent. Exempelvis kommer ytterligare Leopard 2-stridsvagnar moderniseras av industrin och öka från 225 till 320, vilket i praktiken kommer att leda till en upprustning av 2-3 pansarbataljoner. Antalet större vapensystem inom flygvapnet och marinen förblir enligt planen i stort sett oförändrade (för en överblick se bilaga 2). En förändring är dock att tillgången till större underhållsfartyg (*Joint Support Ships*) kommer att säkerställas genom samarbete med Nederländerna.¹³³ I oktober 2016 lade försvarsministeriet därtill fram planer på att införskaffa fem ytterligare korvetter K130 för att delvis täcka upp för förseningar i utvecklingen av det större multirollsfartyget MKS 180.¹³⁴

Den nya planen utgör en välkommen satsning på ytterligare vapensystem inom armén. Sedan 2014 har många rapporter visat på att den tyska materieförsörjningen befinner sig i kris. Muntliga källor hävdar att den nuvarande materieluppfyllnaden i arméförbanden inte räcker för att kunna uppfylla den nuvarande målsättningen att kunna mobilisera en armédivision bestående av två brigader eller för att genomföra den bredd av uppgifter som Bundeswehr har att hantera (både kollektivt försvar och internationella insatser).¹³⁵ I januari 2016 rapporterade den militära ombudsmannen i förbundsdagen Hans-Peter Bartels t.ex.

¹³⁰ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 129-130.

¹³¹ Schulte, S., "Germany plans EUR130 billion military investment", IHS Jane's Defence Weekly, 29 januari 2016

¹³² Hoffman, L., "German Defense Spending Hike Reflects Regional Trend", Defense News, 24 mars 2016.

¹³³ Schulte, S., "Germany plans EUR130 billion military investment", IHS Jane's Defence Weekly, 29 januari 2016 och Hoffman, L. "German Defense Spending Hike Reflects Regional Trend", Defense News, 24 mars 2016.

¹³⁴ Naval Today, "German Navy to get another five K130 corvettes", 17 oktober 2016.

¹³⁵ Intervjuer i Berlin, september 2016.

att den bataljon som skulle utgöra huvuddelen av NATO:s spjutspetsstyrka VJTF under 2015 hade fått låna ihop en stor del av sin utrustning och materiel från andra delar av Bundeswehr för att vara fullt utrustad för uppdraget. Rapporter från övriga arméförband visade därtill att tillgången till fordon, vapensystem och annan utrustning, t.ex. mörkersikten, var bristfällig i förhållande till det som behövdes för beredskapsperioder inom NATO Response Force (NRF) och övningar.¹³⁶

Studiens muntliga källor bedömer att de aviserade satsningarna kommer att leda till en nödvändig upprustning och öka arméförbandens uthållighet. Samtidigt betonar flera källor att planen i sig inte kommer att leda till att mer resurser satsas på försvaret eftersom den inte åtföljs av en konkret plan för genomförande. Dessutom poängterar källorna att genomförandet av moderniseringsplanen kräver ett långsiktigt politiskt stöd, vilket snabbt skulle kunna förändras om det säkerhetspolitiska läget förbättras.¹³⁷

3.4 Långsamt ökande försvarsbudget

I oktober 2016 väckte förbundskansler Angela Merkel stor uppmärksamhet när hon framhöll att den tyska försvarsbudgeten måste höjas till 2 procent av BNP. Denna höjning motiverades med ökade förväntningar från USA samt de åtaganden Tyskland redan gjort vid NATO-toppmötet i Wales 2014.¹³⁸ Uttalandet ska dock i huvudsak ses som en politisk viljeinriktning eftersom en sådan dramatisk ökning av den tyska försvarsbudgeten bedöms vara svår att genomföra ens på medellång sikt.

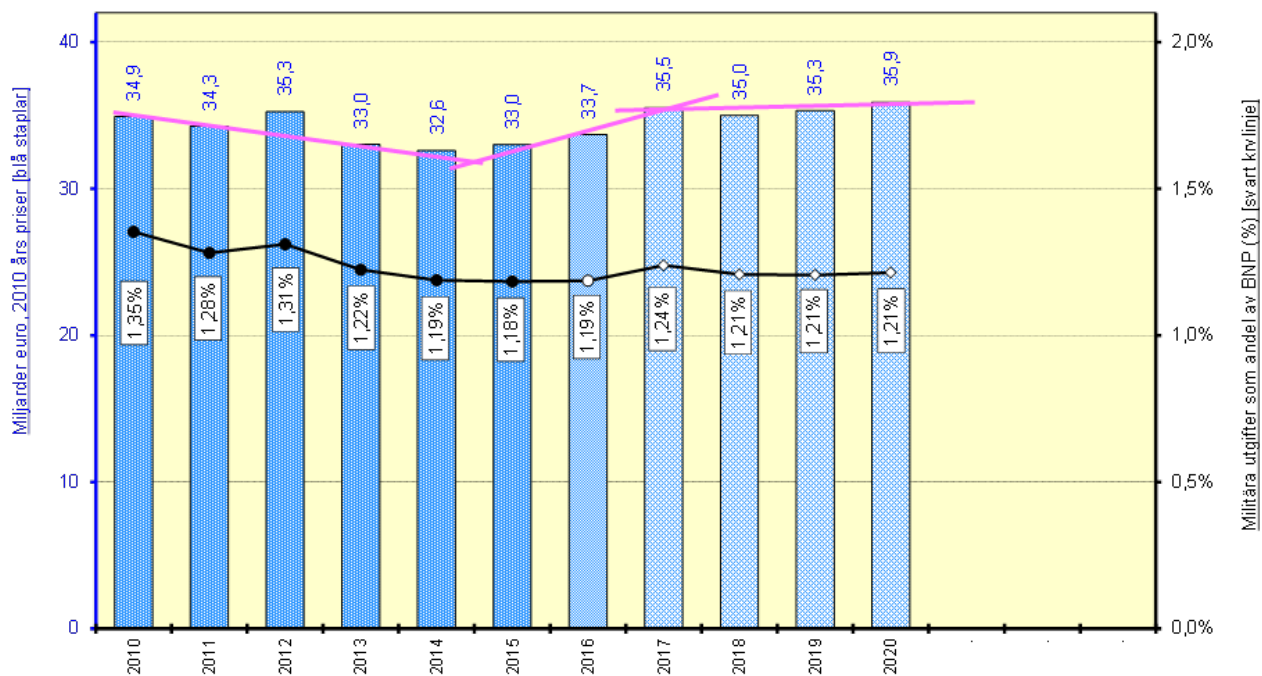
I vitboken anges att den tyska försvarsmakten för tillfället inte har tillräckliga strukturer eller resurser för att kunna genomföra hela spektrumet av uppgifter. Samtidigt framhåller vitboken att 2016-års budget utgör en vändpunkt i finansieringen av försvarsmakten och att denna trend kommer att fortsätta genom budgeten för 2017. Tyskland avser att på medellång sikt uppnå NATO:s målsättning att 20 procent av försvarsbudgeten ska satsas på investeringar i ny materiel, inklusive forskning och utveckling. Tyskland säger sig också stå bakom NATO:s målsättning om att öka försvarsutgifternas andel av BNP till 2 procent, men betonar samtidigt att det viktigaste är att se till resultaten av de pengar som satsas på försvaret och på vilket sätt de bidrar till att stärka NATO:s förmåga.¹³⁹

¹³⁶ German Bundestag, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016, s. 10-11 och 21-22.

¹³⁷ Intervjuer i Berlin, september 2016.

¹³⁸ Jefferson, C., "Merkel: Germany to heavily increase Bundeswehr budget", DW.com, 16 oktober 2016.

¹³⁹ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, s. 67 och 117.

Diagram 1. Tysklands militärutgifter och framtida projektion (i miljarder USD, 2010 års priser/procentandelar av BNP)

Källa: Bergstrand, B-G, Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States: An Update, FOI Memo, 2017 (kommande).

De tyska militärutgifterna minskade med ca 7 procent i fast penningvärde mellan 2010 och 2014 (se diagram 1). Särskilt stora nedskärningar genomfördes under 2013. Under 2015-2016 vändes emellertid denna trend då de tyska militärutgifterna ökade något. Trots denna ökning är utgifterna 2016 i fast penningvärde lägre än 2010. Även militärutgifternas andel av BNP sjönk från 1,35 procent 2010 till 1,19 procent 2014 för att sedan stabiliseras på denna nivå under 2015-2016.¹⁴⁰

I mars 2016 aviserade den tyska regeringen en fortsatt höjning av försvarsbudgeten inför 2017 till 36,6 miljarder euro. Enligt finansplanen för de kommande åren kommer budgeten att fortsätta att öka och planeras 2020 uppgå till 39,2 miljarder euro. På grund av tillväxten i den tyska ekonomin kommer dock försvarsutgifterna att ligga kvar på en historiskt låg andel av BNP. Enligt finansministern kommer försvarsutgifterna 2017 att uppgå till ca 1,2 procent av BNP.¹⁴¹

I fast penningvärde beräknas de tyska militärutgifterna, enligt diagram 1, under 2017 öka till en nivå ca 9 procent högre än utgifterna 2014. Under åren 2018-2020 beräknas militärutgifterna i stort sett vara stabila på 2017-års nivå. Militärutgifternas andel av BNP förväntas öka till 1,24 procent 2017 för att sedan stabiliseras på ca 1,21 procent under 2018-2020. Detta innebär att militärutgifternas andel av BNP 2020 fortfarande kommer att vara lägre än 2010.¹⁴²

Studiens muntliga källor betonar att det tycks finnas stöd bland den tyska allmänheten eller i alla fall inget öppet motstånd mot att höja försvarsutgifterna. Vidare framhålls att de aviserade höjningarna, till följd av tillväxten i den tyska ekonomin, kan genomföras utan att regeringen behöver göra svåra prioriteringar av utgifter eller frångå målet om en balanserad budget.¹⁴³ En opinionsundersökning från juni 2016 nyanserar denna bild. Enligt denna undersökning anser 34 procent av de tyska respondenterna att försvarsutgifterna bör öka, medan 47 procent anser att de bör vara oförändrade och 17 procent att de bör minskas.¹⁴⁴

¹⁴⁰ De belopp som anges är baserade på beräkningar gjorda av Bengt-Göran Bergstrand i ett FOI Memo om Östersjöländernas försvarssatsningar, som planeras utkomma under januari/februari 2017, Bergstrand, B.-G., "Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States: An Update", FOI Memo, 2017 (kommande).

¹⁴¹ Hoffman, L., "German Defense Spending Hike Reflects Regional Trend", Defense News, 24 mars 2016.

¹⁴² Bergstrand, B.-G., "Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States: An Update", FOI Memo, 2017 (kommande).

¹⁴³ Intervjuer Berlin, september 2016.

¹⁴⁴ Stokes, B., Wike R., och Poushter, J, 2016, *Europeans Face the World Divided, Many question national influence and obligations to allies, but share desire for greater EU role in global affair*, Pew Research Center, s. 31.

De muntliga källorna framför samtidigt kritik mot att de aviserade budgethöjningarna inte kommer att vara tillräckliga för att åtgärda de förmågebrister som finns i Bundeswehr.¹⁴⁵ Enligt medieuppgifter visar även interna försvarsministeriedokument att budgetökningen för 2017 inte kommer att räcka för att upprätthålla försvarsmaktens nuvarande funktioner, än mindre tillåta de planerade investeringarna i ny materiel.¹⁴⁶

3.5 Centrala förmågebrister

I januari 2016 presenterade förbundsdagens ombudsman för försvarsmakten Hans-Peter Bartels en mycket kritisk årsrapport om statusen i den tyska försvarsmakten 2015. Enligt rapporten var den tyska försvarsmakten under året engagerad i fler utmanande insatser än någonsin tidigare, t.ex. i den internationella koalitionen mot Daesh, insatser i Mali, NATO:s spjutsspetsstyrka VJTF samt den nationella hanteringen av flyktingkrisen. Samtidigt hade försvarsmakten en historiskt liten personalstyrka samt föråldrad eller icke-fungerande materiel. Ett tredje problem som pekades ut i rapporten var bristen på underhåll och investeringar i den militära infrastrukturen i Tyskland, vilket påverkar levnadsförhållandena för soldaterna negativt.¹⁴⁷

En av studiens muntliga källor framhåller att problemen inom Bundeswehr inte handlar om enskilda förmågor utan om skörheten i systemet. Den pågående försvarsreformens inriktning mot att upprätthålla en bred uppsättning av förmågor på bekostnad av uthållighet har skapat ett system där många förmågor hänger på en skör tråd. Försvarsmakten har skurit ned på underhållsbudgeten och saknar både reservdelar och personal för att genomföra och verifiera underhåll. Enligt samma källa innebär detta att vissa förmågor t.o.m. riskerar att gå förlorade.¹⁴⁸

Förmågebristerna är särskilt iögonfallande när det gäller de tyska flygresurserna. Försenade leveranser, pågående modernisering samt bristande underhåll gör att antalet tillgängliga flygresurser ligger långt under de målsättningar som lades fram för Bundeswehr 2013. Enligt Bartels rapport från januari 2016 påverkar detta alla försvarsgrenar (se tabell nedan). Genom försvarsreformen 2011 förflyttades de taktiska transporthelikoptrarna från flygvapnet till armén. Omfattande personalnedskärningar samt brist på reservdelar och underhållsmöjligheter har gjort att tillgängligheten till dessa helikoptrar förblir låg. När det gäller flygvapnet

¹⁴⁵ Intervjuer i Berlin, september 2016.

¹⁴⁶ DW.com, "Debate over German defense budget surfaces", 21 maj 2016.

¹⁴⁷ DW.com, "Ombudsman: German army is short of almost everything", 26 januari 2016 och German Bundestag, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016.

¹⁴⁸ Intervjuer Berlin, september 2016.

håller en stor del av stridsflygplanen Eurofighter på att moderniseras samtidigt som leveranserna av de strategiska transportflygplanen A400M är försenade. Detta innebär att flygplan av äldre modell fortfarande får stå för en viktig del av användandet. Inom marinen rapporterades att tillgången till helikoptrar t.o.m. låg under den nivå som behövs för att genomföra planerade insatser och övningar.¹⁴⁹

Tabell 1. Förteckning över antalet planerade respektive tillgängliga större flygresurser i Bundeswehr

	Planerat antal 2013	Antalet operativa dec. 2015
Armén		
NH-90, multirollshelikopter	80	5
Tiger, attackhelikopter	40	7
Flygvapnet		
Eurofighter	140	38
Tornado	85	29
C-160 Transall, transportflyg	60	21
A400M, transportflyg	40	3
Marinen		
Helikopter, Sea King, Sea Lynx	30	7-9

Källa: Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 44, 54 och 64 samt German Bundestag, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016, s. 10.

Flera källor pekar dessutom på att den tyska marinen har stora problem, det talas om en ”maritime overstretch”. Sedan 2014 har den tyska marinens uppgifter utökats trots att resurserna minskat. Marinen har i uppgift att stå för såväl nationellt och kollektivt försvar i Östersjön och Nordsjön som långväga internationella

¹⁴⁹ German Bundestag, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016, s. 10.

insatser inom EU, NATO och FN.¹⁵⁰ Bartels rapport pekar på att marinen har större problem med personalförsörjning jämfört med de övriga försvarsgrenarna. Bristen på personal innebär t.ex. att nyckelpersonal som tjänstgör i internationella insatser inte får den återhämtning mellan rotationer som är planerad. Därtill saknar marinen personal för att fylla alla u-båtsbesättningar.¹⁵¹ Marinen har även stora problem med leveranser av de nya fartyg som beställts samtidigt som äldre fartyg har fasats ut. Leveranserna är försenade och de fartyg som har beställts anses vara alltför avancerade, vilket leder till ständiga översyner och justeringar.¹⁵²

Det finns även ett akut behov av ny kommunikationsutrustning inom Bundeswehr. Den befintliga utrustningen behöver tas ur bruk inom några år och försvarsministeriet har i oktober 2016 aviserat en upphandling av mobil taktisk kommunikationsutrustning.¹⁵³ Armén har också rapporterat problem med standardvapnet G36 och försvarsministeriet har aviserat att vapnet ska ersättas med en ny automatkarbin från 2019.¹⁵⁴

3.6 Avslutande reflektion

Sammanfattningsvis skapar den nya vitboken en ny tydlighet kring att den tyska försvarsmakten har en roll att spela i den tyska säkerhetspolitiken. Den pekar också på nya typer av uppgifter för den tyska försvarsmakten, t.ex. att delta i och ta initiativ till militära insatser som leds genom ad hoc-koalitioner utanför de traditionella multilaterala samarbetsorganisationerna eller att hantera terroristattacker inom Tyskland. Samtidigt kvarstår det faktum att användandet av den tyska försvarsmakten är strikt reglerat i författningen och en känslig inrikespolitisk fråga, vilket innebär att Tyskland troligen kommer att behålla en försiktig hållning till nya typer av insatser såväl nationellt som internationellt.

Den nya vitboken utgår ifrån en ny säkerhetspolitisk situation och ett breddat uppgiftsspektrum för Bundeswehr jämfört med när den nuvarande tyska försvarsreformen inleddes 2011. Det finns dock för närvarande inga planer på att lansera en ny reform, utan försvarsminister von der Leyen har istället fokuserat på att successivt genomdriva förändringar och anpassningar av den pågående försvarsreformen. Frågan är om detta är hållbart i längden eftersom det nya

¹⁵⁰ Bruns, S., "The Baltic Sea and Current German Naval Strategy", Center for International Maritime Security, 20 juli 2016.

¹⁵¹ German Bundestag, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016, s. 14-15 och 21.

¹⁵² Intervjuer Berlin, september 2016.

¹⁵³ Biermann, K. och Wiegold, T., "Gefährliche Funkstörung", Augen Geradeus! blog, 2 november 2016.

¹⁵⁴ Wiegold, T., "German Armed forces to scrap G36 Assault Rifle, will procure new system", Augen Geradeus! blog, 8 september 2016.

säkerhetspolitiska läget kräver att försvarsmakten kan uppträda i större enheter och med större uthållighet.

Försvarsministern har tagit flera initiativ för att komma tillrätta med problemen inom personal- och materieförsörjningen i Bundeswehr, men fortfarande kvarstår flera centrala förmågebrister. Personalnivåerna ligger under målsättningarna i den pågående försvarsreformen samtidigt som specialister inom nya områden behöver rekryteras. När det gäller större materielssystem har nedskärningar av underhållsbudgeten samt försenade leveranser fått till följd att antalet tillgängliga system ligger långt under de planerade nivåerna. Detta inverkar negativt på genomförandet av såväl övningar som insatser.

Trenden med en sjunkande försvarsbudget vändes dock 2015. Trots politiska utfästelser så är det osannolikt att Tyskland kommer att kunna uppnå NATO:s målsättning att satsa 2 procent av BNP på försvaret ens på medellång sikt. De hittills aviserade satsningarna kan möjligtvis bromsa nedskärningarna inom den tyska försvarsmakten och öka materieluppfyllnaden inom armén, men de är knappast tillräckliga för att åtgärda de förmågebrister som finns eller bidra till en ambitionshöjning inom försvaret.

Detta innebär att den tyska försvarsmakten står inför ett breddat uppgiftsspektrum utan att några större ekonomiska tillskott kan skönjas. Utan tydliga prioriteringar kommer det att vara svårt för Tyskland att på ett trovärdigt sätt leva upp till de ökande förväntningarna från omvärlden att Tyskland ska ta ett större ansvar för säkerheten i Europa och internationellt.

4 Slutsatser – Tysklands nya roll och framtida utmaningar

Syftet med detta avslutande kapitel är att besvara rapportens huvudsakliga frågeställning om vilka förändringar som skett i den tyska säkerhets- och försvarspolitiken under 2016. Därtill analyseras några framtida utmaningar som påverkar Tysklands möjligheter att leva upp till de förväntningar som finns på att Tyskland ska spela en ledande säkerhetspolitisk roll i Europa samt i de transatlantiska relationerna.

4.1 Tysk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling

Studien visar att den nya vitboken för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av Bundeswehr ger uttryck för en ökad tydlighet och större enighet inom regeringen kring Tysklands nya säkerhetspolitiska roll. En ambition med framtagandet av vitboken har också varit att öka förankringen i det tyska samhället kring Tysklands säkerhetspolitiska roll, men i detta avseende är genomslaget oklart. Mycket tyder på att den tyska befolkningen visserligen stödjer en starkare internationell roll för Tyskland, men att tveksamheten till internationella militära insatser kvarstår.

Den inkluderande ansatsen och viljan att engagera större delar av samhället i vitboksarbetet kan också ses mot bakgrund av den helhetssyn på samhällets säkerhet som finns i vitboken. Det framhålls i texten att nationell säkerhet inte enbart är en uppgift för staten utan alltmer en gemensam uppgift för hela samhället och som ska utgå från en gemensam förståelse för potentiella risker.¹⁵⁵ Processen för framtagandet av vitboken kan således betraktas som ett medel för att skapa en samsyn hos olika aktörer om aktuella utmaningar och hur dessa ska hanteras.

En framträdande slutsats i studien är att den nya vitboken innehåller få överraskningar och nyheter. Vitboken reflekterar snarare en utveckling som pågått under flera år med ett förändrat säkerhetspolitiskt läge och en successiv utveckling av den tyska säkerhets- och försvarspolitiken. Utvecklingen har accelererat sedan den nuvarande regeringen tillträdde i slutet av 2013, vilket kan förklaras med såväl

¹⁵⁵ The Federal Government, White Paper 2016 On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr s. 59: "National security is not only a task of the state, but increasingly a joint task of the state, industry, the scientific community, and society. A common understanding of potential risks is the basis on which to build whole-of-security resilience." I den tyska vitboken talas det i sammanhanget om "gesamtgesellschaftliche Aufgabe".

ökande förväntningar från omvärlden som en vilja hos den nya regeringen att omvärdera den tidigare rollen och svara upp mot förväntningarna. Rysslands aggression mot Ukraina var inte en utlösande faktor bakom den nya linjen, men Tysklands huvudroll i medlingen mellan parterna i konflikten kom i omvärldens ögon att bekräfta och fördjupa Tysklands roll som en ledande säkerhetspolitisk aktör i Europa.

Tyskland har också omvärderat synen på relationen till Ryssland efter den ryska aggressionen i Ukraina. Vitboken betonar att Ryssland kommer att utgöra en utmaning för den europeiska säkerhetsordningen under överskådlig tid. Behovet av tyskt ledarskap inom den europeiska säkerhetspolitiken kommer därmed att bestå även framöver och skulle Ryssland välja att ännu en gång utmana väst, på samma sätt som 2014, skulle trycket på Tyskland öka ytterligare. Som erfarenheterna visar från terrorattentaten i Frankrike så får även ett terrorhot mot Tysklands allierade direkta konsekvenser för Tyskland, i form av ökade förväntningar på tyskt agerande för internationell säkerhet både för att avlasta andra stater och bistå i kampen mot terrorism.

Försvarsminister von der Leyen har under 2016 fortsatt på den sedan två år inslagna vägen mot en gradvis anpassning av den pågående tyska försvarsreformen till en ny tid då både nationellt och kollektivt försvar har ökat i betydelse. I vitboken finns en ny tydlighet kring användandet av det militära instrumentet. Istället för att utgöra den sista utvägen när alla andra möjligheter har uttömts ses det numera som ett instrument bland flera. Denna nya hållning återspeglas inte bara i retorik utan Tyskland spelar i praktiken en central roll i försvaret av NATO:s östra flank genom deltagandet i NATO:s åtgärder för att återförsäkra allierade i Central- och Östeuropa.

Det kan samtidigt ifrågasättas om den försvarspolitiska anpassningen och de genomförda reformerna har varit tillräckligt omfattande för att komma till rätta med de personal- och materielbrister som finns inom Bundeswehr på grund av att man nu åter fokuserar på nationellt och kollektivt försvar. Av studien framgår att Bundeswehr inte har personal nog att uppnå den numerära målsättningen i försvarsreformen. Samtidigt behövs nya specialistkunskaper inom informations- och cyberområdet där försvarsmakten har svårt att locka personal. Neddragningar av underhållsbudgeten och försenade leveranser har därtill lett till stora brister i tillgängligheten till materiel. Enskilda förmågor kan till och med gå förlorade i spåren av försvarsreformens inriktning på en bred uppsättning förmågor, på bekostnad av uthållighet. Sammantaget påverkar detta Tysklands militära förmåga och genomförandet av både övningar och insatser, nu och i ett längre tidsperspektiv. Användandet av Bundeswehr påverkas dessutom av de begränsningar som finns i den tyska författningen samt den alltjämt negativa inställningen till internationella militära insatser i den allmänna opinionen.

De försvarspolitiska satsningar och den ökade försvarsbudgeten som har aviserats under 2016 bedöms inte vara tillräckliga för att vare sig åtgärda de förmågebrister som finns eller möjliggöra en ambitionshöjning för Bundeswehr. Merkel väckte visserligen stor uppmärksamhet när hon i oktober 2016 uttalade en vilja att Tyskland skulle röra sig mot NATO:s målsättning om att spendera 2 procent av BNP på försvaret. Uttalandet ska dock inte övertolkas. Det anses osannolikt att Tyskland kommer att kunna uppnå denna målsättning ens på medellång sikt eftersom finansministeriet samtidigt eftersträvar en balanserad budget.

Studien visar att såväl bilateralt som multilateralt samarbete kan betecknas som grundstenar i tysk säkerhets- och försvarspolitik och som därmed återkommer inom en rad olika områden – från att vara ett medel för att hantera förmågebrister, till att utgöra en legitimering av användandet av det militära instrumentet och en förankring av den nya rollen. Även i detta avseende kan det således talas om en inkluderande ansats fast i relation till andra länder. Prioriterade bilaterala relationer är särskilt Frankrike, Storbritannien, Polen och Nederländerna i Europa och USA i ett globalt perspektiv. Men Tyskland söker framför allt kanalisera och förverkliga sin nya roll och användandet av det militära instrumentet inom en multilateral kontext. NATO och EU är fortsatt Tysklands viktigaste multilaterala arenor. Tyskland vill främja ett stärkt europeiskt bidrag till förmågeutvecklingen inom NATO och är, tillsammans med Storbritannien, en av de största europeiska bidragsgivarna till NATO:s östra flank. Som ett komplement till engagemanget i NATO har Tyskland under 2016 lanserat förslag på ett stärkt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU genom en rad konkreta och praktiska steg för att öka den europeiska förmågan.

Gemensamt för engagemanget i så väl NATO som EU är att det är en förhållandevis försiktig ansats som eftersöks. Inom NATO lägger Tyskland fokus på åtgärder för att stödja eller lugna allierade (*reassurance*), kapacitetsutveckling genom TACET, förmågeutveckling och samarbete EU-NATO istället för avskräckning. Inom EU är visserligen det långsiktiga målet vad som kallas en försvarsunion, men i praktiken läggs från tysk sida mer fokus på mindre kontroversiella frågor som samarbete kring förmågeutveckling, gemensamt utnyttjande av nischförmågor samt träningsinsatser och kapacitetsutveckling i EU:s grannländer.

Tyskland har visat en stor beredvillighet till långtgående samarbete och integrering, bl.a. genom att utveckla samarbetet med enskilda länder för att säkerställa tillgången på vissa nischförmågor. Tyskland vill också använda *Framework Nation*-konceptet för att skapa större multinationella enheter inom NATO. Det är intressant att även Europas ekonomiska jätte behöver stöd för att kunna försäkra sig om vissa förmågor. Det är långt ifrån självklart för andra länder, med sämre ekonomisk utgångspunkt, att ta liknande initiativ på grund av suveränitetsaspekter. För tysk del kan samarbetsviljan sättas i ett större perspektiv

och ses som ett allmänt stöd för integration. Det är tänkbart att det kommer att ställas ökade krav från allierade på Tyskland att ännu tydligare överge sin försiktiga hållning till användandet av det militära instrumentet, även i de mer riskfyllda och hårda militära insatserna, om man vill få andra länder att knyta sina förmågor till Tyskland.

4.2 Framtida utmaningar

I slutet av 2016 finns stora förväntningar på Tyskland att spela en central roll för att rädda det europeiska samarbetsprojektet och bevara de nära band över Atlanten som utvecklats under Obamas tid vid makten. Huruvida Tyskland kommer att kunna leva upp till dessa förväntningar påverkas av såväl utrikespolitiska som inrikespolitiska faktorer.

4.2.1 Förändrade utrikespolitiska förutsättningar

Tyskland har under Angela Merkels tid som förbundskansler spelat en viktig roll i det europeiska samarbetet. Folkomröstningen i Storbritannien om att lämna EU och EU-skeptiska strömningar i flera central- och östeuropeiska länder hotar dock stödet för Merkels proeuropeiska hållning. En ökad vilja att återta delar av den nationella suveräniteten inverkar negativt på Tysklands möjligheter att främja det europeiska samarbetet och inta en ledarroll. Det finns av historiska skäl också en misstro i flera länder mot en utveckling som riskerar att resultera i en alltför stor tysk dominans och framväxten av en tysk hegemon i Europa.¹⁵⁶ Medvetenheten om denna oro var länge en tillbakahållande faktor för Tyskland i internationella relationer. När Tyskland nu är berett att spela en större roll ställer det stora krav på landet att få länder att sluta upp bakom sig och att i omvärldens ögon ta ett tillräckligt stort ansvar utan att det innebär en alltför stor dominans. Tysklands metod för att klara denna balansgång går som det redan framkommit via stort engagemang i multilaterala strukturer och bilateralt samarbete med andra länder. Ett uppenbart dilemma ur tysk synvinkel är emellertid att det ter sig allt svårare att finna hugade, än mindre jämbördiga och samstämmiga, partners. Vilka möjliga parhästar finns det egentligen i Europa och hur stort är intresset för de tyska visionerna för ett närmare säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete i EU?

Å ena sidan är det ur tysk synvinkel positivt att EU valt att gå vidare med en försvarsplan för att fördjupa det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom unionen, men å andra sidan är det talande att EU:s initiativ för att stärka den

¹⁵⁶ Janning, J., och Möller, A., "Leading from the centre: Germany's role in Europe", 13 juli 2016, European Council on Foreign Relations och Hanschke, H., "Brexit raises historical questions about Germany leading Europe", CBSNews, 26 juni 2016.

gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken är mindre ambitiösa än de tysk-franska förslag som presenterades tidigare under året. Från tysk sida anförs att det fortsatta ansträngda säkerhetsläget och de bara långsamt växande försvarsbudgetarna gör att behovet av ett utökat försvarssamarbete länder emellan växer. Uppslutningen bakom EU:s försvarsplan och inlemmandet av GSFP i slutsatserna från Europeiska rådets möte visar också att det trots allt finns ett intresse för samarbete på försvarsområdet.

Av de länder som pekas ut mer specifikt i vitboken som prioriterade partners till Tyskland omgärdas samtliga relationer av en ökad osäkerhet under 2017. Såväl Nederländerna, Frankrike, Storbritannien, Polen som USA har genomgått eller står inför förändringar som kan komma att påverka relationen till Tyskland och intresset för ett nära samarbete.

Nederländerna har länge framstått som en av Tysklands mest stabila partners. Länderna har redan ett nära och utvecklat militärt samarbete, som trots storleksskillnaden kan betecknas som ömsesidigt. Nederländerna är dock varken någon politisk eller militär tungviktare som kan axla ledarrollen tillsammans med Tyskland. Under 2017 väntar dessutom parlamentsval. Aktuella opinionsmätningar visar att EU-kritiska och nationalistiska Frihetspartiet, under ledning av Geert Wilders, är det mest populära partiet. Ett större inflytande från Frihetspartiet skulle försvåra ett nära politiskt samarbete med Tyskland även om partiet av inrikespolitiska skäl skulle ställas utanför en ny regering.¹⁵⁷ Möjligen kan situationen jämföras med Tysklands relation till Polen. Hittills har det bilaterala militära samarbetet fungerat väl med Polen och till och med utvecklats vidare trots att de politiska relationerna försämrats sedan PiS kom till makten 2015. I mångt och mycket kan detta ses som ett exempel på stormaktens ambition att hålla olika politikområden isolerade och värna fungerande relationer inom enskilda områden (*compartmentalisation*). Men den hållningen kan bli svår att hålla fast vid om utvecklingen av kritiserade reformer fortsätter i Polen.

Relationen till Frankrike, Tysklands traditionella parhäst inom EU och i andra internationella sammanhang, utmärks av att Frankrike efterlyser ett ökat tyskt ansvarstagande, inom alla politikområden. Samtidigt måste det ur fransk synvinkel vara ett jämbördigt partnerskap där Frankrike aldrig skulle acceptera att hamna i baksits. I likhet med Nederländerna är det val i Frankrike under 2017. Även om Nationella frontens Marine Le Pen inte nödvändigtvis kommer att nå hela vägen till Elyséepalatset så kommer partiets program att prägla delar av presidentvalsdebatten i Frankrike. Flyktingfrågan och EU-motståndet kommer således att bli framträdande frågor under den första halvan av året och Frankrike kan inte förväntas vara drivande i frågor om fördjupad integration. Le Pens

¹⁵⁷ Europaportalen, "Frihetsparti störst i Nederländerna", 12 december 2016.

tydligaste motkandidat, republikanen François Fillon, är positiv till både EU och NATO men har visat en större förståelse för Ryssland än både den nuvarande franska och tyska ledningen och har bl.a. kritiserat EU-sanktionerna mot Ryssland.

Relationen till Storbritannien kommer naturligt att präglas av Brexit och de fortsatta förhandlingarna om utträdet. Det är noterbart att länderna under dessa omständigheter valt att deklarerat en ambition att fördjupa sitt bilaterala militära samarbete. Det är uppenbart att Tyskland ser ett behov av att hålla kvar band till Storbritannien även om det i nuläget återstår att se vad det konkreta utfallet av initiativet blir. Samtidigt är det svårt att se hur långt det av Tyskland prioriterade försvarssamarbetet inom EU kan utvecklas när Storbritannien, en av Europas största försvarsmakter, står utanför.

Relationen till USA påverkas givetvis av valet av Donald Trump till president. Trump har visserligen efterlyst ett ökat europeiskt ansvarstagande för Europas säkerhet och kan därför antas stödja en stärkt säkerhetspolitisk roll för Tyskland. USA är också beroende av de amerikanska baserna i Tyskland. Dessa utgör en viktig utgångspunkt för såväl NATO:s östra flank som den internationella koalitionen mot Daesh. Tyskland är emellertid långt ifrån att uppnå NATO:s målsättning om att spendera två procent av BNP på försvaret som Trump betonat som ett riktmärke. Inställningen hos den nya amerikanska presidenten kan samtidigt gynna samarbetsviljan på försvarsområdet i Europa, vilket ligger i Tysklands intresse, även om det är uppenbart att Europa är i stort behov av ett fortsatt amerikanskt stöd för sin säkerhet, inte minst inom NATO.

4.2.2 Inrikespolitiska förutsättningar och valet 2017

I september 2017 väntar val i Tyskland och vid sidan om den utrikespolitiska kontexten så kan även de inrikespolitiska skiljelinjerna påverka Tysklands framtida säkerhetspolitiska roll. Från att i princip ha varit ohotad vid makten bara ett år tidigare hävdade flera bedömare i september 2016 att Merkels tid var över.¹⁵⁸ Merkels politik i flyktingfrågan har lett till en splittring mellan Merkels CDU och dess systerparti CSU som står längre till höger än CDU och har en mer restriktiv inställning till flyktingmottagande. Därtill har det nya högerpopulistiska partiet AfD, med flyktingfrågan som en av sina huvudfrågor, seglat upp som en betydande politisk kraft i de val till förbundsländer som hållits under 2016.¹⁵⁹

CDU:s huvudsakliga politiska motståndare i valet utgörs annars av den nuvarande koalitionspartnern SPD. Vissa säkerhetspolitiska analytiker hävdar att utrikes- och säkerhetspolitiken kommer att bli en central fråga i valkampanjen för SPD. Enligt dem vill socialdemokraterna framställa sig som ett parti som står för fred och

¹⁵⁸ Spiegel Online, "Is the Merkel Era Coming To an End?", 9 september 2016.

¹⁵⁹ Wagener, V., "Squabbling to win over AfD voters", DW.com, 19 november 2016.

dialog med Ryssland till skillnad från CDU som beskrivs som mer konfrontatoriskt i detta avseende. Andra bedömare framhåller tvärtom att SPD står bakom den nuvarande linjen gentemot Ryssland och det skulle innebära större förändringar av den nuvarande säkerhets- och försvarspolitikerna skulle komma vid ett utökat inflytande från Die Linke.

Skulle SPD bilda en koalitionsregering med andra partier på vänsterkanten, såsom Die Linke och De gröna (Bündnis 90/Die Grünen) skulle förändringarna kunna bli mer påtagliga. Die Linke är motståndare till NATO och vill att Tyskland ska lämna alliansen. Partiet anser att Bundeswehr ska fokusera på nationellt försvar och brukar motsätta sig internationella insatser. De gröna är visserligen splittrade när det gäller internationella insatser, men anses stödja den nuvarande regeringens linje.¹⁶⁰ Ett regeringsskifte skulle också kunna ändra förutsättningarna för genomförandet av de aviserade satsningarna på en stärkt försvarsförmåga som i mångt och mycket har drivits på av den kristdemokratiska försvarsministern. CDU/CSU har innehått försvarsministerposten sedan 2005 och har därmed kunnat sätta sin prägel på utvecklingen.

Trots den senaste tidens spekulationer om ett vikande stöd för Merkel anser dock de flesta bedömare att hennes parti CDU har en god chans att bli största parti och att en fortsatt koalition mellan CDU/CSU och SPD är ett troligt utfall efter valet.¹⁶¹ Merkel har också tillkännagivit att hon kandiderar för ännu en mandatperiod vilket ytterligare skulle bana väg för kontinuitet. Om de nuvarande mätningarna står sig kommer valet emellertid att resultera i ett mer splittrat politiskt landskap än idag. Istället för dagens fem partier i förbundsdagen anses det sannolikt att högerpopulistiska AfD och liberala Freie Demokratische Partei (FPD) lyckas ta sig över spärren.¹⁶² Möjligheterna för en framtida regering att skapa stabila majoriteter och driva igenom sin politik kommer därmed att vara mindre än idag.

Vår övergripande slutsats blir ändå att mycket tyder på att den säkerhets- och försvarspolitiska linjen som utstakats i vitboken kommer att bestå även efter valet 2017. Oavsett vem som kommer att inneha regeringsmakten eller enskilda ministerposter kommer det att vara svårt att avvika från den inslagna vägen. Som rapporten visar är det en växelverkan mellan inre och yttre faktorer som drar Tyskland mot ett fortsatt internationellt engagemang och en ledande säkerhetspolitisk roll.

¹⁶⁰ Gotkowska, J., "High on reassurance, low on deterrence – Germany's stance on strengthening NATO's eastern flank", OSW Commentary, no. 127, 5 juli 2016, s. 5-6 och Intervjuer Berlin, september 2016.

¹⁶¹ Se t.ex. Jefferson, C., "SPD, other parties under pressure after Merkel announcement", DW.com, 21 november 2016.

¹⁶² Münchau, W., "Prepare for a power shift after Germany's general election", DW.com, 11 september 2016.

4.3 En försiktig balansgång

Den nya vitboken bekräftar att Tyskland har slagit in på en ny säkerhetspolitisk linje mot ett ökat ansvarstagande. Den tyska regeringen har dessutom påbörjat en förändring och en gradvis anpassning av försvarsförmågan mot ett ökat territoriellt försvar. Det är dock troligt att Tyskland kommer att behålla en försiktig hållning inom säkerhets- och försvarspolitikerna. Den tyska befolkningen uppvisar i dagsläget inte ett entydigt stöd för Tysklands nya säkerhets- och försvarspolitiska roll. Förutom den externa balansakten som pågår för att i omvärlden undvika att uppfattas som Europas hegemon pågår det därmed även en inre balansgång i Tyskland för att få befolkningen att hänga med i utvecklingen och förstå Tysklands intressen och mål. Vitboken skulle kunna fylla en viktig funktion och öka debatten och kännedomen om Tysklands nya roll bland den tyska befolkningen. I dagsläget finns emellertid inget som visar på att denna debatt äger rum och det är inte troligt att det är en fråga som hamnar högt upp på den inrikespolitiska agendan under valåret 2017.

Det är dock viktigt att framhålla den utveckling som skett och det faktum att det inte längre är kontroversiellt för tyska politiker att hävda att landet ska ta ansvar för internationell säkerhet. Att öppet verbalisera och uttrycka denna ambition är en god start. Parallellt med denna utveckling står emellertid den tyska försvarsmakten inför ett breddat uppgiftsspektrum utan tillräckliga personal- och materielresurser. De försvarspolitiska satsningar som hittills aviserats och den långsamma ökningen av försvarsbudgeten kan inte i grunden förändra inriktningen eller höja ambitionsnivån. Om inte tydliga prioriteringar görs eller ytterligare resurser tillförs kommer Tyskland att få svårt att matcha de ökade säkerhetspolitiska ambitionerna med en motsvarande militär förmåga.

Bilaga 1 Den tyska försvarsreformen

I denna bilaga sammanfattas den pågående tyska försvarsreformen. Reformens målsättningar vad gäller uppgifter, organisation, personal och materiel spelar en viktig roll för att förstå den militärstrategiska utvecklingen i Tyskland och de förmågebrister som rapporterats under senare år.

Inriktning

Sedan det kalla krigets slut har den tyska försvarsmakten genomgått omfattande nedskärningar och anpassningar för att kunna användas i internationella insatser. Personalstyrkan har dragits ned och ledningsstrukturen har effektiviserats. Tyskland har behållit en förmågebredd men minskat innehavet inom de större vapensystemen. Den pågående försvarsreformen, som initierades av de försvarspolitiska riktlinjerna 2011, avskaffade värnplikten som grund för rekrytering, även om den fortfarande finns inskriven i konstitutionen. I de uppföljande besluten om en omorientering av försvarsmakten 2012-2013 preciserades målsättningarna vad gäller personal och materiel. Målsättningen med reformen var att den tyska försvarsmakten skulle bestå av 170 000 kontrakts- och heltidsanställda soldater, 15 000 frivilliga soldater och 55 000 civila tjänstgörande. Som en del av försvarsreformen fattades därtill beslut om att spara pengar genom att bara fylla upp 70 procent av materielen i arméförbanden. Materiel skulle istället kunna flyttas runt och fokuseras till de förband som skulle delta i övningar och insatser. Målsättningen var att reformen skulle vara genomförd till 2017. Sammantaget har det framhållits att försvarsreformen 2011 prioriterade upprätthållandet av en bred uppsättning förmågor snarare än uthållighet.¹⁶³

Inriktningen i försvarsreformen var att arméförbanden skulle vara lättare, mer interoperabla och ha högre beredskap för att snabbt kunna sättas in i insatser. Marinens uppgift skulle vara att hålla handelsvägar öppna och hjälpa till att skydda Tysklands ekonomiska intressen genom att delta i internationella insatser. Flygvapnets uppgift skulle vara att stödja armén och marinen i genomförandet av deras uppgifter.¹⁶⁴ Den nationella ambitionsnivån var att Tyskland skulle kunna ta ledning som ramverksnation för upp till två landbaserade insatser och en maritim insats samt ha nödvändiga förmågor för att lösa bredden av försvarsmaktens uppgifter. Den tyska försvarsmakten skulle kontinuerligt ha ca 10

¹⁶³ German Ministry of Defence, Defence Policy Guidelines, 27 maj 2011, s. 12-14, German Ministry of Defence, Outlook: The Bundeswehr of the future, 18 maj 2011 och Eellend, J. "Germany – A Long Farewell to *Ostpolitik*", 2016, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 82-85.

¹⁶⁴ Ibid., s. 82-83.

000 soldater i beredskap för insatser.¹⁶⁵ Sedan den ryska annekteringen av Krim och NATO:s ökade fokus på kollektivt försvar från 2014 har därtill nationellt och kollektivt försvar blivit en prioriterad uppgift för den tyska försvarsmakten.

Ledningsstrukturen

En viktig del av försvarsreformen 2011 utgjordes av en effektivisering av den tyska ledningsstrukturen. Det tyska försvarsministeriet omorganiserades samtidigt som personalstyrkan minskades från 3 500 till 2 000. I försvarsministeriet är försvarsmaktens generalinspektör högsta chef över stridskrafterna. Han ansvarar för planering, ledning och uppföljning av försvarsmaktens insatser på den strategiska nivån. Under försvarsmaktens generalinspektör finns en insatsledning som ansvarar för planering, ledning och utvärdering på operativ nivå av försvarsmaktens insatser. De tyska stridskrafterna är vidare uppdelade i fem försvarsgrenar: armén, marinen, flygvapnet, underhållstjänsten samt sjukvårdstjänsten. Dessa stöds i sin tur av en förvaltning som består av personal-, materiel- och infrastrukturavdelningar samt militärdomstolar och fältpräster.¹⁶⁶

Armén

Den tyska armén ska enligt inriktningen 2013 organiseras i tre divisioner: en snabbinsatsdivision och två mekaniserade divisioner. Under snabbinsatsdivisionen återfinns en luftlandsättningsbrigad, specialförbandskommandot samt taktiska flygtransporter. De två mekaniserade divisionerna består av tre brigader vardera, varav fem är mekaniserade och en är specialiserad på bergsterräng. Därtill finns den gemensamma fransk-tyska brigaden med basering i Mülheim. Tanken är att brigaderna och deras olika komponenter ska vara geografiskt samlade i olika regioner. Arméns högkvarter ligger i Strausberg, nordost om Berlin.¹⁶⁷

Målsättningen i inriktningsbeslutet är att en division bestående av två insatsberedda brigader ska kunna mobiliseras samtidigt för nationella uppgifter. För internationella insatser ska armén kunna sätta upp två insatsförband i upp till två insatsområden samt utgöra kärnan i ett multinationellt ledningselement. Totalt ska upp till 4 000 soldater kunna sättas in i internationella insatser. Därutöver tillkommer snabbinsatsstyrkor som står i beredskap inom EU och NATO.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 21.

¹⁶⁶ Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 16 och 22.

¹⁶⁷ Ibid., s. 35-45.

¹⁶⁸ Ibid., s. 35-45.

Enligt beslutet 2013 ska totalt 55 400 heltids- och kontraktsanställda soldater, 6 000 frivilliga och 1 740 civila tjänstgöra i armén. Dessutom ledde beslutet 2013 till stora materielförändringar i form av en minskning av antalet tyngre vapensystem, t.ex. stridsvagnar och artilleri. Detta innebär att äldre materiel har fasats ut samtidigt som planerade inköp har minskat i volym.¹⁶⁹ Den uppdaterade moderniseringsplanen som presenterades i januari 2016 kommer dock att reversera några av dessa beslut och istället sikta på en ökning av antalet vapensystem inom armén, vilket gör att antalet kommer närmare den ursprungliga planen med försvarsreformen 2011 (se bilaga 2). I oktober 2016 uppgick antalet soldater i armén till drygt 59 000.¹⁷⁰

Flygvapnet

Flygvapnet har genom inriktningsbeslutet 2013 organiserats om genom att divisionsnivån har ersatts av en ledningsfunktion för insatser, en ledningsfunktion för understödsförband samt ett luftoperativt centrum. Under insatsledningen i Köln finns tre eskadrar med Eurofighter Typhoon samt en eskader med attack- och telekriksplanet Tornado. Därutöver finns en transportflygenhet som ska kunna bistå med långväga transporter.¹⁷¹ Under det luftoperativa centret i Kalkar/Uedem samlas olika ledningsuppgifter i flygvapnet. Där återfinns även de internationella flygsamarbetena inom NATO mm. Flygvapnets ledning är placerad i Berlin.¹⁷²

Enligt beslutet 2013 ska flygvapnet bestå av ca 22 500 soldater och 4 000 civila medarbetare. Genom ominriktningen läggs större fokus på understödjande luftoperationer samt luftrumsövervakning och spaning och mindre fokus på luftstrid jämfört med tidigare. Flygvapnet ska ha förmåga att samtidigt kunna sätta in förband och verka i en bredd av uppgifter i upp till två insatsområden, men med tidsmässiga inskränkningar i det andra insatsområdet.¹⁷³ I oktober 2016 uppgick antalet soldater i flygvapnet till drygt 28 000. Detta inkluderar även frivilliga som inte angavs i inriktningen 2013.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 38 och 44.

¹⁷⁰ Wiegold, T., "Bundeswehr-Personalstärke im Oktober: Gleichbleibend", Augen Geradeus! blog, 10 november 2016, <http://augengeradeus.net/2016/11/bundeswehr-personalstaerke-im-oktober-gleichbleibend/> (hämtad 14 november 2016).

¹⁷¹ Eellend, J., 2014, *En stillastående förändring, Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 50-52.

¹⁷² Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 47-55.

¹⁷³ *Ibid.*, s. 47-55.

¹⁷⁴ Wiegold, T., "Bundeswehr-Personalstärke im Oktober: Gleichbleibend", Augen Geradeus! blog, 10 november 2016, <http://augengeradeus.net/2016/11/bundeswehr-personalstaerke-im-oktober-gleichbleibend/> (hämtad 14 november 2016).

Marinen

Enligt inriktningsbeslutet 2013 ska den tyska marinen organiseras i två insatsflottiljer, en marinflygledning samt utbildnings- och stödelement. Marinens högkvarter ligger i Rostock och de två flottiljerna har sina hemmabaser i Kiel, Eckernförde och Warnemünde vid Östersjön respektive Wilhelmshaven vid Nordsjön. Marinflygledningen har placerats i Nordholz.¹⁷⁵ Marinens personalstyrka ska enligt beslutet 2013 uppgå till ca 13 000 sjömän och 1 700 civila medarbetare. Marinen ska kontinuerligt kunna delta med ca 1 000 sjömän i insatser och besättningar ska kunna rotera för att möjliggöra långvariga insatser med flottans fartyg. I oktober 2016 uppgick antalet soldater och sjömän i marinen till drygt 16 000. Detta inkluderar även frivilliga som inte angavs i inriktningen 2013.¹⁷⁶

Omstruktureringen av marinen innebär att ett stort antal fartyg ska förnyas eller tas ur bruk de kommande åren. Dessa ska bl.a. ersättas av de större multirollsfartygen MKS 180. Dessutom planeras att en serie understödsfartyg ska utvecklas tillsammans med Kanada och att nya marinhelikoptrar ska införskaffas.¹⁷⁷ Utvecklingen av den kustnära förmågan sker tillsammans med Polen, medan den djupgående förmågan utvecklas tillsammans med Nederländerna.¹⁷⁸ I den nya moderniseringsplanen från januari 2016 kommer tillgången till större underhållsfartyg (*Joint Support Ships*) att säkerställas genom samarbete med Nederländerna. I oktober lade försvarsministeriet dessutom fram planer på att införskaffa fem ytterligare korvetter K130 för att delvis täcka upp för förseningar i utvecklingen av multirollsfartyget MKS 180.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 57-65.

¹⁷⁶ Wiegold, T., "Bundeswehr-Personalstärke im Oktober: Gleichbleibend", Augen Geradeaus! blog, 10 november 2016, <http://augengeradeaus.net/2016/11/bundeswehr-personalstaerke-im-oktober-gleichbleibend/> (hämtad 14 november 2016).

¹⁷⁷ Eellend, J., 2014, *En stillastående förändring, Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 50 och Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Zweite Auflage, mars 2013, s. 57-65.

¹⁷⁸ Eellend, J. "Germany – A Long Farewell to *Ostpolitik*", 2016, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 83.

¹⁷⁹ Naval Today, "German Navy to get another five K130 corvettes", 17 oktober 2016.

Bilaga 2 Moderniseringsplanen 2016

Tabell 2. Förteckning över antalet planerade större vapensystem i Bundeswehr enligt ominriktningsbeslutet 2013 respektive moderniseringsplanen 2016

	Ominriktningsbeslutet 2013	Moderniseringsplanen 2016
Armén		
Leopard 2, stridsvagn	225	320
Puma, splitterskyddat skyddsfordon	350	342
Marder, stridsfordon	-	196
Boxer, splitterskyddat transportfordon	272	1300
Fuchs, splitterskyddat transportfordon	898	
Fennek, spaningsfordon	217	248
Haubitze 2000, splitterskyddad	89	101
MARS, raketgevär	38	38
NH-90, multitrollshelikopter	80	80
Tiger, attackhelikopter	40	40
Flygvapnet		
Eurofighter	140	138
Tornado	85	85
C-160 Transall, transportflyg	60	0
A400M, transportflyg	40	40
CH-53/STH, medeltung transporthelikopter	64/-	64/59
CSAR	19	
Eurohawk/SLWUA	5/0	0/5

Källförteckning

Skriftliga källor

Afhuppe, S., Bruggmann, M. and Sigmund, T., "Steinmeier: It's Time to Talk", Handelsblatt, 22 april 2016.

Aviationweek, "Poland and Germany Deepen Army Cooperation", 29 October 2014.

BBC, "Brexit: Merkel says 'no need to be nasty' in leaving talks", 26 juni 2016.

BBC, "German minister warns Nato against 'warmongering'", 18 juni 2016.

BBC, "Germany in new anti-terror plan to thwart Islamist militants", 11 augusti 2016.

BBC, "Obama-Merkel relationship", 17 november 2016.

BBC, "Trump's rude awakening for Germany", 12 november 2016.

BBC, "Ukraine ceasefire: New Minsk agreement key points", 12 februari 2015.

Beesley, A, "Italy and Spain warm on EU defence co-operation", Financial times, 12 oktober 2016.

Bergstrand, B-G, "Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States: An Update", FOI Memo, 2017 (kommande).

Biermann, K. och Wiegold, T., "Gefährliche Funkstörung", Augen Geradeus! blog, 2 november 2016 <http://augengeradeaus.net/2016/11/gefaehrliche-funkstoerung/> (hämtad 14 november 2016)

Binnie, I., "Germany, France, Italy say Europe must move forward after Brexit vote", Reuters, 23 augusti 2016.

Bittner, J. och Nass, M., "Kurs auf die Welt", Die Zeit, 6 februari 2014, <http://www.zeit.de/2014/07/deutsche-aussenpolitik-sicherheitskonferenz> .

Blitz, J., "Germany's march towards a leading role in European defence", Financial Times, 10 maj 2016.

Bloomberg, "The Case for More Sanctions on Russia Over Syria Bombings: Q&A", 17 oktober 2016.

Braw, E., “The Bundeswehr Backs Away From the Brink: Germany Patches Up Its Military”, 19 januari 2016.

Braw, E., “The Military Sharing Economy: Germany and the Netherlands Combine Forces”, 7 mars 2016.

Bruns, S., “The Baltic Sea and Current German Naval Strategy”, Center for International Maritime Security, 20 juli 2016.

Bundesministerium der Verteidigung, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Andra upplagan, mars 2013, s. 21.

Bundesministerium der Verteidigung, Bundesregierung: Deutsche Soldaten weiter in Afghanistan, 16 november 2016.

Bundesministerium der Verteidigung, Erneuerung der GSVP – Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU (hämtad 2 december 2016).

Bundesministerium der Verteidigung, 'Weißbuch-Prozess: die Organisation des großen Diskurses', 27 april 2015,

Bundeswehr, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, 2:a upplagan, mars 2013.

Bundeswehr Marine, “Polnische und deutsche Marinen beschließen historisch einmalige Uboot-Kooperationsvereinbarung“, 28 juni 2016.

Buras, P. “Note to Berlin: How to engage Poland”, European Council on Foreign Relations, 21 januari 2016.

Buras, P., “The Polish-German split: A storm in a teacup?”, European Council on Foreign Relations, 14 april 2015.

Connolly, K., “German president Horst Köhler quits over Afghanistan gaffe”, The Guardian, 31 maj 2010.

Council of the European Union, Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 6 december 2016.

Dempsey, J., “The German Dread of Brexit”, Carnegie Europe, 6 juni 2016.

Defence24, "Polish Leopards Commanded By the Germans. German Grenadiers Commanded by the Poles", 18 juli 2015.

Defense News, "German Military Called 'Overstretched, Underfunded'", 26 januari 2016.

Dickow, M., Drent, M., Landman, L., Overhaus, M., Zandee, D., *Deepening German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs*, Clingendael Netherlands Institute of International Relations, Working paper, 2013 nr 01.

Donahue, P., "Specter of Sanctions Hangs over Russia as Merkel Hosts Putin", Bloomberg, 18 oktober 2016.

DW.com, "Debate over German defense budget surfaces", 21 maj 2016.

DW.com, "Germany strengthens military cooperation with the Netherlands", 4 februari 2016.

DW.com, "Ombudsman: German army is short of almost everything", 26 januari 2016.

The Economist, "Germany sours on Russia: Fool me once", 23 april 2016.

EEAS, "Mogherini unveils European Defence Action Plan", 30 november 2016.

EEAS, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, juni 2016.

Eellend, J., *En stillastående förändring. Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet*, 2014, Totalförsvarets forskningsinstitut

Eellend, J., "Germany – A Long Farewell to *Ostpolitik*", i Eellend, J., Rossbach N. H. och Sundberg A., 2016, *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities*, FOI-R--4270--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Eellend, J., Rossbach N. H. och Sundberg A., *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities*, 2016, FOI-R--4270--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Emmott, R., "Europeans agree defence plan after campaign swipes by Trump", Reuters, 15 november 2016.

EurActiv, "Germany and France seek stronger EU defence after Brexit", 13 september 2016.

EurActiv, "German defence minister say Germany is ready to expand military role", 18 oktober 2016.

Europaportalen, "Frihetsparti störst i Nederländerna", 12 december 2016.

European Council, Conclusions, EUCO 34/16, 15 december 2016,
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>.

Federal Foreign Office, "A strong Europe in a world of uncertainties", 27 juni 2016,
www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html .

Le Figaro, "La feuille de route franco-allemande pour relancer l'Europe de la défense", 11 september 2016.

Financial Times, "De Maizière calls for German security overhaul to counter terrorism", 3 januari 2017.

"Frayed Partnership: German public opinion on Russia", Institute of Public Affairs, Poland and Bertelsmann Stiftung, 2016.

German Bundestag, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2015 (57th Report), Printed Paper 18/7250, 26 januari 2016.

German Ministry of Defence, Defence Policy Guidelines, 27 maj 2011.

German Ministry of Defence, Outlook: The Bundeswehr of the future, 18 maj 2011.

German Ministry of Defence, White Paper 2006: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, www.bmvg.de

GMF, "Brexit: Views from Brussels, Berlin, Paris, and Warsaw", 19 maj 2015.

Gotkowska, J., "High on reassurance, low on deterrence – Germany's stance on strengthening NATO's eastern flank", OSW Commentary, nr. 217, 5 juli 2016.

Gotkowska, J., "NATO's Eastern Flank – a new paradigm", OSW, 13 juli 2017.

Gotkowska, J., "NATO's presence in the Baltic states – reassurance for its allies or deterrence for Russia", OSW Commentary, No. 169, 29 april 2015.

The Guardian, "Obama and Merkel call for continued transatlantic cooperation", 16 november 2016,

Guérot, U., "Merkel's European and Foreign Policy Legacy on the Eve of the German Elections: European Hegemon or Global Player?", *Polish Quarterly of International Affairs*, No. 2, 2013.

Guérot, U. och Gebert K., "Why Poland is the new France for Germany", *Opendemocracy*, 17 oktober 2012.

Hagström Frisell, E. och Sundberg, A., *Polen - en nyckel i försvaret av NATO:s östra flank*, 2016, FOI-R--4310--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Hanschke, H., "Brexit raises historical questions about Germany leading Europe", *CBSNews*, 26 juni 2016.

HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, november 2015,
www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf.

Hasselbach, C., "Opinion: German criticism of Poland hits wrong notes", *DW.com*, 4 januari 2016.

Hoffman, L., "German Defense Spending Hike Reflects Regional Trend", *Defense News*, 24 mars 2016.

Hoffman, L., "Germany to Increase Military Size in Wake of Russian Threat", *Defense News*, 12 maj 2016.

Hofmann, M. "Von Der Leyen: We want to take on more responsibility", *DW*, 20 juni 2014.

Huffington Post, "Angela Merkel Issues Not-So-Subtle Warning To Donald Trump After His Presidential Win", 9 november 2016.

IISS, *The Military Balance 2016*.

IMF Country Report 16/202, Germany, juni 2016,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16202.pdf>.

Janjevic, D., "Germany deliberates anti-terror response", *DW.com*, 27 juli 2016.

Janning, J., "Germany – Europe's lonely leader", *European Council on Foreign Relations*, Note from Berlin, 7 januari 2016.

Janning, J., "Merkel and Obama: Fault lines behind a friendly face", *European Council on Foreign Relations*, 28 april 2016.

Janning, J., “What future for the Weimar Triangle?”, European Council on Foreign Relations, 11 februari 2016.

Janning, J. och Lafont Rapnouil, M., “France and Germany: Europe’s stalling engine”, European Council on Foreign Relations, Note from Berlin, 14 april 2016.

Janning, J., och Möller, A., “Leading from the centre: Germany’s role in Europe”, European Council on Foreign Relations, 13 juli 2016.

Jefferson, C., “Merkel: Germany to heavily increase Bundeswehr budget”, DW.com, 16 oktober 2016.

Jefferson, C., “SPD, other parties under pressure after Merkel announcement”, DW.com, 21 november 2016.

Jones, T., “German defense minister wants to remove Bundeswehr personnel limit: report”, DW.com, 7 maj 2016.

Kaim, M. och Linnenkamp, H., “The New White Paper 2016 – Promoting Greater Understanding of Security Policy?”, *SWP Comments*, nr. 47, November 2016.

Keohane, D., “An EU HQ? Let them At It”, 11 oktober 2016, RUSI commentary.

Keohane, D., “Constrained Leadership: Germany’s New Defense Policy”, *CSS Analyses in Security Policy*, nr. 201, December 2016.

Keohane, D., “Policy or Project? France, Germany, and EU Defense”, Carnegie Europe, 2 augusti 2016.

Knight, B., “Joint police and military anti-terror exercises planned in Germany”, DW.com, 29 juli 2016.

Knight, B., “German military gets a personnel boost”, DW.com, 10 maj 2016.

Kundnani, H., “Leaving the West Behind: Germany Looks East”, *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 1.

The Local.de, “Five things President Trump could mean for Germany”, 9 november 2016.

The Local.de, “Defence minister to Trump: NATO is no business deal”, 11 november 2016.

Major, C., “NATO’s Strategic Adaptation: Germany Is the Backbone for the

Alliance's Military Reorganisation", SWP Comments, 16 mars 2015.

Major, C. och Mölling C., "Not a hegemon, but the backbone: Germany takes a Leading role in NATO's strategic adaptation", European Leadership Network, 23 februari 2016.

Major, C. and Mölling C., "The Framework Nations Concept: Germany's Contribution to a Capable European Defence", SWP Comments, nr. 52, December 2014.

Mattelaer, A., "Framework nations: a German answer to a European problem?", Europeangeostrategy.org, 2 mars 2014.

Ministry of Defence/gov.uk, UK and Germany step up Defence cooperation on day of unity, 7 oktober 2016, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-germany-step-up-defence-cooperation-on-day-of-unity>.

Munich Security Conference 2014, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/>.

Munich Security Report 2015, <http://www.eventanizer.com/MSC2015/MunichSecurityReport2015.pdf>

Münchau, W., "Prepare for a power shift after Germany's general election", DW.com, 11 september 2016.

Mölling, C., "Germany Pairs Deterrence and Dialogue" i National Priorities for the NATO Warsaw Summit, Transatlantic Take, No. 123, 2016.

Mölling, C. och Major, C., "More teeth for the NATO-Tiger, How the Framework Nation Concept can reduce NATO's growing formation – capability gap", NUPI Policy Brief, nr. 19, 2016.

NATO, Allied Air Command, "Allies ready to continue NATO's Baltic Air Policing", 13 juli 2016.

NATO, Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 juli 2016.

NATO, Transatlantic Capability Enhancement and Training (TACET) Initiative "Common Training – Improved Interoperability – Enhanced Capabilities and Resilience – Credible Assurance", Press Release – 10 February 2016 Defence

Ministerial,

http://www.nato.diplo.de/contentblob/4729796/Daten/6285879/00TACETPress_Release.pdf (hämtad 17 november 2016).

NATO, Warsaw Summit Communiqué, 9 juli 2016.

Naval Today, “German Navy to get another five K130 corvettes”, 17 oktober 2016.

Neue Macht Neue Verantwortung: Elemente einer Deutschen Außer- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch, SWP and German Marshall Fund of the United States, 2013.

Olshausen, K., “NATO’s Readiness Action Plan for Assurance and Deterrence – Progress & Challenges on the Road from Wales to Warsaw”, ISPSW, 2016.

Pabst, S., “Germany launches new anti-terror unit ‘BFE+’”, *DW.com*, 16 december 2015

Rettman, A., “EU powers draft post-Brexit defence plan”, *EU observer*, 13 oktober 2016.

Rettman, A., “France and Germany propose EU ‘defence union’”, *EU observer*, 12 september 2016.

Rettman, A., “Germany: Trump victory to spur EU military union”, *EU observer*, 11 november 2016.

Rettman, A., “US and Germany say No to Poland on Nato base”, *EU observer*, 16 april 2016.

Reuters, “German economy minister to discuss EU sanctions and Syria with Putin”, 21 september 2016.

Reuters, “Germany eyes EU defence union without Britain”, 13 juli 2016.

Reuters, “Merkel wants to beef up sanctions against Russia: newspaper”, 15 oktober 2016.

Schulte, S., “Germany plans EUR130 billion military investment”, *IHS Jane’s Defence Weekly*, 29 januari 2016.

Shalal, A. “Germany, Netherlands to test joint missile defense operations for possible eastern deployment”, *World News*, 8 augusti 2016.

Smale, A. och Erlanger, S., "As Obama Exits World Stage, Angela Merkel May be the Liberal West's Last Defender", *The New York Times*, 12 november 2016.

Solana, J. och Blockman, S., "EU defence plan is 'no game-changer'", *EU observer, Opinion*, 16 december 2016.

Spiegel Online, "An Attack on Democracy? Worries over Poland Mount in Brussels and Berlin", 12 januari 2016.

Spiegel Online, "Is the Merkel Era Coming To an End?", 9 september 2016.

Stokes, B., Wike R., och Poushter, J., 2016, *Europeans Face the World Divided, Many question national influence and obligations to allies, but share desire for greater EU role in global affairs*, Pew Research Center.

Ursula von der Leyen vid säkerhetskonferensen i München 2015, Leadership from the centre, 6 februari 2015,
https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2015/Freitag/150206-2015_Rede_vdL_MSC_Englisch-1_Kopie_.pdf

Vorreiter, P., "Controversial move: Bundeswehr wants to recruit EU citizens", *DW.com*, 12 augusti 2016.

Wagener, V., "Beleaguered Angela Merkel heads out to her last battle", *DW.com*, 20 november 2016.

Wagener, V., "Squabbling to win over AfD voters", *DW.com*, 19 november 2016.

Wiegold, T., "Bundeswehr-Personalstärke im Oktober: Gleichbleibend", *Augen Geradeus! blog*, 10 november 2016, <http://augengeradeaus.net/2016/11/bundeswehr-personalstaerke-im-oktober-gleichbleibend/> (hämtad 14 november 2016).

Wiegold, T., "German Armed forces to scrap G36 Assault Rifle, will procure new system", *Augen Geradeus! blog*, 8 september 2016,
<http://augengeradeaus.net/2015/09/german-armed-forces-to-scrap-g36-assault-rifle-will-procure-new-system/> (hämtad 14 november 2016).

Wiegold, T., "Neue Computerkrieger: Verteidigungsministerin stellt Cyber-Abteilung in Dienst", *Augen Geradeus! blog*, 5 oktober 2016,
<http://augengeradeaus.net/2016/10/neue-computerkrieger-verteidigungsministerin-stellt-cyber-abteilung-in-dienst/> (hämtad 14 november 2016).

The World Post, "The Netherlands and Germany as European Defense Pioneers", 20 februari 2016.

Muntliga källor

Intervjuer har genomförts i Berlin med personer verksamma vid:

Bundesministerium der Verteidigung (Försvarsministeriet), 27 och 29 september 2016.

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 28 september 2016.

Federal Academy for Security Policy, 27 september 2016.

Frilansande säkerhetspolitisk journalist, 28 september 2016.

German Marshall Fund of the U.S., 28 september 2016.

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 28 september 2016.

Seminarier

FOI-seminarium om Tyskland, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, 31 oktober 2016.

Seminarium Utrikespolitiska institutet, "Power and European Integration – the Role of Germany", Stockholm, 7 december 2016.

Tyskland utgör Europas största ekonomi och har under de senaste åren också kommit att få en allt större betydelse för Europas säkerhet. Under 2016 har Tyskland tagit flera steg för att kunna ta ett större ansvar inom säkerhets- och försvarspolitik. I juli 2016 antogs en ny vitbok för tysk säkerhetspolitik och framtida inriktning av försvarsmakten. Regeringen har dessutom fattat en rad viktiga beslut för att anpassa den pågående tyska försvarsreformen till den nya säkerhetspolitiska situationen.

Denna studie analyserar tysk säkerhets- och försvarspolitik, inklusive militär utveckling, med fokus på ett urval teman som varit särskilt framträdande i den tyska säkerhets- och försvarspolitiska debatten under 2016. Analysen visar att Tyskland har slagit in på en ny säkerhetspolitisk linje mot ett ökat ansvarstagande. Det är dock troligt att Tyskland kommer att behålla en försiktig inställning eftersom landet behöver gå en balansgång för att i omvärlden undvika att uppfattas som Europas hegemon samtidigt som det inte finns ett entydigt stöd hos den tyska befolkningen för den nya säkerhets- och försvarspolitiska rollen.