



En stillastående förändring

Tysk säkerhetspolitik och dess
betydelse för Östersjöområdet

Johan Eellend

FOI-R--3912--SE

MAJ 2014



Johan Eellend

En stillastående förändring

Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet

Bild/Cover: Michael Sohn/TT

FOI-R--3912--SE

Titel	En stillastående förändring Tysk säkerhetspolitik och dess betydelse för Östersjöområdet
Title	
Rapportnr/Report no	FOI-R--3912--SE
Månad/Month	Maj/ May
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	115 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projektnr/Project no	A14102
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Förord

Föreliggande rapport har författats inom ramen för FOI-projektet Säkerhet i närområdet (SIN, tidigare Nordeuropeisk säkerhet och stabilitet, NOSS). Projektet, som finansieras av Försvarsdepartementet, syftar till att analysera säkerhetsproblem i Sveriges närområde med särskild tonvikt på de nordiska och baltiska länderna samt Polen och Tyskland.

Tyskland är områdets största västliga stat och har inte på länge studerats inom projektets ram, vare sig i ett övergripande säkerhetspolitiskt perspektiv eller i ett mer specifikt Östersjöperspektiv. Det senare är centralt även för svensk säkerhetspolitik, eftersom Tysklands roll i Östersjöområdet på flera sätt har potential att bli avgörande för områdets stabilitet i stort.

Denna rapport är ett försök att täcka bägge dessa perspektiv, och den pekar på flera intressanta utvecklingslinjer inom tysk säkerhetspolitik. Rapporten har förtjänstfullt granskats av laborator emeritus Bo Ljung, tidigare mångårig medarbetare vid FOI Försvarsanalys.

Mike Winnerstig

Projektledare, Säkerhet i närområdet (SIN)

Sammanfattning

Denna studie analyserar de förändringar som har ägt rum inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken under de senaste tyska regeringarna. Ett särskilt intresse riktas mot förändringarnas betydelse för Tysklands relation till Östersjöområdet och Ryssland samt till reformarbetet i det tyska försvaret.

Ledande tyska politiker har sedan det sista förbundsdaysvalet deklarerat större förändringar inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken. Tysklands ledande roll i att hantera Europas ekonomiska kris och landets globala ekonomiska betydelse har också väckt nationella och internationella krav på en mer aktiv tysk politik och ett större internationellt ansvar.

Tysk utrikes- och säkerhetspolitik har sedan andra världskriget styrts av ett antal principer som har resulterat i en återhållsam utrikes- och säkerhetspolitik samt i en nära samverkan med multilaterala organisationer som FN, EU och NATO. Samtidigt har Tyskland försökt använda sin ekonomiska styrka för att nå internationellt inflytande. Dessa principer har bestått, men har förändrats för att passa en global värld. En av de mest betydande förändringarna är att Tyskland har kommit att delta i internationella militära operationer. Det tyska försvaret har därför omformats till att vara ett verktyg i landets internationella relationer

För de kommande åren har den nya förbundsregeringen deklarerat att Tyskland avser att spela en aktiv roll i den internationella politiken, återuppväcka de goda relationerna med Frankrike och stärka EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Samarbetet mellan Tyskland, Frankrike och Polen för att finna en politisk lösning på konflikten i Ukraina får ses som ett exempel på en sådan politik. Tysklands framtida position inom EU och utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är starkt beroende av hur landet agerar för att lösa ukrainakonflikten.

Tyskland betraktar Östersjöområdet som ett lugnt och fredligt hörn av världen där de flesta staterna delar Tysklands syn på värdet av stabila nationella finanser och internationellt samarbete. Tysklands intresse för Östersjöområdet och dess säkerhet har ökat under de senaste åren. Landet ser inga militära hot i Östersjöområdet men söker aktivt samarbete inför internationella operationer och militära övningar.

Tysklands goda relationer med Ryssland har sedan 2006 försämrats. De främsta skälen är att de ekonomiska relationerna med Ryssland inte har påverkat Ryssland i demokratisk riktning, samtidigt som Ryssland har visat sig villigt att använda våld i det internationella systemet. Från ett tyskt perspektiv är Ryssland mer ekonomiskt beroende av Tyskland än tvärt om.

Summary

This study aims to analyse the recent changes in German foreign- and security policies. Special attention is paid to Germany's relations to the Baltic Sea Area, including Russia, and for the transformation of the German armed forces.

Leading German politicians and think-tanks have declared coming of a major shift in Germany's foreign and security policies. Germany's leading role in managing the economic crises in Europe, and its strong and global economy, has also raised domestic and international claims on Germany to take a leading position in and responsibility for the international community.

German security policies has since the beginning of the cold war been guided by principles aiming to prevent Germany from using violence in the international system or participating in processes that might end up in war. This has caused Germany to put emphasis on multilateral organizations such as UN, NATO and EU and to seek to influence other states by trade and economic means. Those principles have remained, but their meaning has been modified to suite a global world. The major change has been that Germany has come to accept the use of force in a multilateral context as a last resort. The German armed forces have consequently been remodeled to be a conceivable tool in Germany's international relations.

For the coming years the new government has declared that Germany will be an active player in international relations, reestablish the countries close relations with France and to awaken EU's common foreign and security policies. The cooperation between Germany, France and Poland in handling the crises in Ukraine is an example of Germany's new intentions. The future of Germany's position and the development of EU's common foreign and security policies are however dependent on how Germany continues to handle the crisis.

Germany views the Baltic Sea Area as a calm and friendly corner of the world, where most states share German priorities of multilateral cooperation and stable economic policies. It sees no future security threats in the area, but seeks cooperation in areas such as international operations and related military exercises. Germany's interest for the Baltic-Nordic area seems to be increasing and Germany has during the last years proved to be willing to consider the security threats experienced by the Baltic States.

Germany's good relations with Russia have decreased since 2006, as Germany has realized that its economic ties with Russia have not had any impact on democratization in Russia, as Russia has proven to be willing to employ force against other states and as the German investments in Russia has not yield as expected. From the German perspective, Russia is more dependent on Germany than vice versa.

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte, frågeställningar och utgångspunkter	9
1.2	Disposition.....	10
1.3	Material	10
2	Tysk utrikes- och säkerhetspolitik: framväxt och nuläge	12
2.1	Utrikes- och säkerhetsfrågor i tysk politik	12
2.2	”Aldrig mera krig, politikens primat och aldrig mera ensam”	15
2.3	Den multilaterala kontexten	18
2.3.1	NATO	20
2.3.2	EU	22
2.4	En förändrad utrikes- och säkerhetspolitik.....	26
2.4.1	Tysklands nationella intressen och ledarskapsroll.....	29
2.4.2	Utrikes- och säkerhetspolitiken idag	31
2.4.3	En möjlig framtida utveckling	36
3	<i>BUNDESWEHR</i> –ny inriktning och struktur	40
3.1	Försvarsreformer efter Tysklands återförening.....	40
3.2	Nya reformer och riktlinjer på 2000-talet.....	42
3.3	Det nya <i>Bundeswehr</i> – personal, materiell och struktur	44
3.3.1	Personalförsörjningen	44
3.3.2	Materiel och struktur	46
3.3.3	Armén.....	47
3.3.4	Marinen	49
3.3.5	Flygvapnet.....	50
3.4	Omstruktureringens problem	52
4	Tyskland i Östersjöområdet	56
4.1	Tysklands förhållande till Estland, Lettland och Litauen	56
4.2	Tysklands förhållande till Polen	63
4.3	Ekonomiskt utbyte och regional samverkan	65

4.3.1	Ekonomiskt utbyte	65
4.3.2	Förbundsstaterna och Östersjöområdet	65
4.3.3	Regionala samarbetsformer och tyska prioriteringar	67
4.4	Säkerhetspolitiskt- och militärt samarbete	70
4.4.1	Tysklands syn på Östersjöområdets säkerhet	70
4.4.2	Samarbetet med Estland, Lettland och Litauen	72
4.4.3	Samarbetet med Polen	75
5	Tysklands relationer till Ryssland	78
5.1	Tysklands och Rysslands ekonomiska relationer	78
5.2	Tysklands politiska balansgång	83
6	Sammanfattning och slutsatser	90
6.1	Omtolkning av de styrande principerna för den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken	90
6.2	Den samtida tyska säkerhetspolitiska analysen	93
6.3	Omstruktureringen av det tyska försvaret	93
6.4	Tysklands relationer till Estland, Lettland, Litauen och Polen	96
6.5	Tyskland relationer till Ryssland	97
7	Käll- och litteraturförteckning	100
7.1	Litteratur	100
7.2	Tidskriftsartiklar utan angiven författare	105
7.3	Tidskriftsartiklar med angiven författare	110
7.4	Offentligt tryck	112
7.5	Internet	113
7.6	Muntliga källor	114

1 Inledning

I samband med den nya tyska regeringens tillträde uttryckte ett antal ledande tyska politiker behovet av en tydligare och mer aktiv tysk utrikespolitik. Huvudargumenten var att Tysklands ekonomiska makt innebär att landet i framtiden också måste ta ett större internationellt politiskt ansvar och att Tysklands beroende av både EU och det internationella systemet innebär att landet måste ge ett positivt bidrag till dessa. Tysklands ökade ekonomiska makt och ökade inflytande inom EU har också medfört allt tydligare interna och externa krav på ett aktivt tyskt internationellt ledarskap. Dessa ståndpunkter reflekterar den försiktiga förändring av den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken som har ägt rum sedan kalla krigets slut, samtidigt som de bygger på den utrikes- och säkerhetspolitiska tradition som växte fram i Västtyskland efter andra världskriget.

Tysklands utrikes- och säkerhetspolitik präglas starkt av landets moderna historia. Både det första och andra världskriget gör sig alltjämt påmint i landets egna erfarenheter och i de strukturer som krigens segrarmakter skapade för att kontrollera Tyskland efter kriget. Tysklands roll i de båda kriget, och då främst i förintelsen, har belagt landet med en moralisk skuld som präglat Tysklands utrikespolitiska ställningstaganden och som spelat en betydande roll i de politiska och kulturella diskussionerna kring utrikesfrågor. Inte minst den starka tyska freds- och proteströrelserna på 1970-talet har sina rötter i vad rörelserna på olika sätt ansåg vara en oförmåga att ta konsekvenserna av Tysklands agerande under andra världskriget. Man ansåg också att de tankar och strukturer som lett fram till kriget fortfarande var förhärskande i det tyska samhället och att Tysklands ekonomiska framgångar användes för att dölja landets moraliska ansvar. På samma sätt har de tyska erfarenheterna av förödelsen efter kriget och det faktum att Tyskland blev geografiskt och ideologiskt delat under kalla kriget en stor betydelse för den tyska strävan att verka för internationell avspänning och lösa konflikter med fredliga medel. Uppdelningen i Öst- och Västtyskland under hela kalla kriget påminde samtidigt ständigt det tyska folket om krigets konsekvenser och att även ett framtida krig med stor sannolikhet skulle komma att utspela sig på tysk mark med det tyska folket delat i konflikten. Likaså hade de återkommande ekonomiska kriserna som präglade mellankrigstiden haft en betydelse för att Tyskland efter världskriget strävade efter långsiktig ekonomisk stabilitet och för att den ekonomiska politiken fick en central betydelse i både tysk inrikes- och europapolitik.

Under det sena 1970- och tidiga 1980-talet tog Tyskland initiativet till en omfattande handel med Östeuropa och Sovjetunionen, med målet att genom ekonomiska och kulturella kontakter kunna närma sig dessa stater och påverka deras politiska system och den europeiska säkerheten. Till skillnad från det amerikanska perspektivet, som ofta framhåller att det kalla kriget vanns genom

kapprustning, så är det tyska perspektivet att sovjetsystemet bröt samman p.g.a. att handel och utbyte med väst påtagligt bidrog till att underminera sovjetsystemet och visa på svagheter i det ekonomiska systemet och förtrycket i det politiska systemet. Denna inställning finns alltså i tysk utrikes- och säkerhetspolitik där handeln har en central betydelse, det brukar t.ex. framhållas att medan USA:s syn på Ryssland är geopolitik så är den tyska geoekonomisk. Den tyska utrikespolitiken är därför i grunden inspirerad av den liberala idéströmning som menar att ekonomisk och kulturell kontakt och integration är de centrala metoderna för att skapa internationell säkerhet. Samtidigt kan den tyska betoningen på multilateralt samarbetet ses som ett uttryck för en idealistisk syn på det internationella systemet. Trots Tysklands centrala betydelse för Europas historia och utveckling är det värt att minnas att Tyskland som enad och självständig stat endast har funnits sedan 1871. Under denna tid har också landets geografiska gränser såväl som politiska struktur och internationella position ändrats flera gånger. Det finns därför ingen tydlig tysk utrikespolitisk tradition för förbundsregeringar att falla tillbaka på och landet har sedan andra världskriget inte heller strävat efter att ta en internationellt ledande position inom det utrikespolitiska området. Under de senaste årtiondena har dock Tyskland allt tydligare framträtt som ett av Europas ekonomiskt och politiskt starkaste länder. Denna position har lett till en diskussion om att Tysklands ekonomiska styrka också medför ett politiskt ansvar för egen och andras säkerhet.

1.1 Syfte, frågeställningar och utgångspunkter

Studiens övergripande syfte är att analysera förändringar i den tyska utrikes- och säkerhetspolitikens ledande principer samt i den därtill länkade försvarsmaktens ledande principer. Ett särskilt intresse visas de förändringar som har ägt rum under Angela Merkels två senaste regeringar och frågor som berör Östersjöområdets säkerhet.

De huvudsakliga frågeställningarna är:

- Vilka är de huvudsakliga principer som styr den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken och hur och varför har tillämpningen av dessa förändrats under de senaste regeringarna?
- Hur är dessa förändringar relaterade till reformarbetet i den tyska försvarsmakten, *Bundeswehr*, och hur och varför har dessa reformer genomförts?
- Vilka är de ovan nämnda förändringarnas betydelse för Tysklands relation till Östersjöområdet och Ryssland?

För att förklara förändringar i den tyska utrikes- och säkerhetspolitikens trögörliga institutioner och principer har analysen i studien inspirerats av historisk institutionell teori. Enligt denna sätter de samhällsrelaterade institutionerna

ramarna för hur omvärlden skall tolkas och för vilka handlingar som är möjliga i olika situationer. En grundläggande tanke i historisk institutionell teori är att de samhälleliga institutionerna, när de väl skapats, är mycket svårföränderliga och därför tenderar att följa de riktlinjer som etablerades då institutionen skapades. Denna s.k. stigbundenhet, eller *path dependency*, kan endast brytas vid radikala hot mot organisationen eller omfattande förändringar av dess förutsättningar. Däremellan kan endast små förändringar förväntas och detta genom mindre omtolkningar och anpassningar av etablerade begrepp och handlingsmönster.¹ Studien har strävat efter att identifiera dessa institutioner inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken och att sedan följa hur och varför de omtolkats eller vad som möjliggjort att de helt kunnat omformas.

1.2 Disposition

Kapitlen i studien är utformade för att kunna läsas som separata studier av olika delområden. De flesta kapitlen är på olika sätt överlappande vilket innebär att olika resonemang och fakta återkommer i studien. Inga avgörande fakta ges dock utanför huvudkapitelen. I kapitel 2 presenteras förutsättningarna för den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken och dess pågående förändring. I kapitel 3 studeras den tyska försvarsreformen, medan kapitel 4 studeras Tysklands roll politiska och säkerhetspolitiska roll i Östersjöområdet och kapitel 5 studerar Tysklands ekonomiska och politiska relationer till Ryssland. Kapitel 6 utgörs av en längre sammanfattning där studiens huvudresultat presenteras.

1.3 Material

Studien bygger på litteratur samt skriftliga och muntliga källor. Bakgrunden till studien har tecknats genom studier av vetenskaplig litteratur kring den tyska utrikespolitikens grunder och förändring. Litteraturen på detta område är omfattande, varför fokus lagts på den forskning som publicerats under de senaste åren, som har störst anknytning till tyska forskningsmiljöer och som studerar utvecklingen ur ett tillämpat snarare än etiskt eller teoretiskt perspektiv. Det är dock värt att notera att forskningen kring den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken inte är lika omfattande som för andra europeiska stater av liknande storlek och inflytande. Vid sidan av detta har tidigare FOI-studier om tysk utrikes- och säkerhetspolitik använts för att denna studie så långt som möjligt skall kunna ses i sammanhang med dessa. I studien berörs Tysklands förhållande till NATO och utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och

¹ Se t.ex.: Pierson, Paul, *Politics in time: history, institutions, and social analysis*, Princeton, 2004, och Katzenstein, Peter (red.) *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, New York, 1996.

säkerhetspolitik endast översiktligt, eftersom utförliga redogörelser för dessa finns i Anna Forsström och Madeleine Lindström, *Ett stabilt ankare i Europa: Tysk säkerhets- och försvarspolitik under Merkel* (2010), och Anna Forsström, Anna Sundberg och Mike Winnerstig, *Europas säkerhet och försvar i en ny tid: Ökat ansvar och krympande resurser* (2013). Samtidigt har bakgrunden till Tysklands relationer till Ryssland tidigare studerats av Ingmar Oldberg i *Aktuell tysk utrikes- och säkerhetspolitik — prioriteringar och tendenser* (2006).

Den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken styrs inte av någon samlad strategisk doktrin. Politikens riktning och utformning får därför följas i ett antal mindre avsiktsförklaringar och policydokument. Studiens skriftliga källor utgörs således främst av publicerade politiska tal och officiella deklamationer samt av styrdokument rörande den tyska försvarsreformen. Därtill har tysk mediabevakning använts för att följa den politiska utvecklingen och se till de sidor av utrikes- och försvarspolitik som inte berörs av officiella dokument och kommentarer. Slutligen har ett antal intervjuer genomförts med företrädare för den tyska försvarsmakten och utrikesdepartementet. Dessa har kompletterats med intervjuer med forskare vid tyska forskningsinstitut samt med företrädare för den svenska utrikesförvaltningen och företrädare för de baltiska staternas utrikesförvaltningar. Syftet med intervjuerna har varit att sätta de tyska källorna i ett perspektiv och att inhämta andra staters uppfattningar om den tyska utvecklingen.

2 Tysk utrikes- och säkerhetspolitik: framväxt och nuläge

Följande kapitel redogör kort för den tyska utrikesförvaltningens ställning samt för de principer som utgjort grunden för den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken under det kalla kriget och framåt.

2.1 Utrikes- och säkerhetsfrågor i tysk politik

Efter andra världskrigets slut 1945 var Tyskland ockuperat av de allierade segermakterna Frankrike, Sovjetunionen, Storbritannien och USA. På grund av efterkrigstidens politiska spänningar mellan öst och väst, bildades 1949 två tyska stater, Förbundsrepubliken Tyskland (BRD) och den Tyska demokratiska republiken (DDR) i öst. Det nutida Tyskland är i huvudsak grundat på de institutioner som byggdes upp i Västtyskland efter 1949. I samband med de omvälvningar i Sovjetunionen och Östeuropa som kulminerade hösten 1989 tappade de östtyska makthavarna kontrollen över den politiska utvecklingen, vilket i tillsammans med landets dåliga ekonomi skapade förutsättningarna för ett närmande mellan de båda tyska staterna. I maj 1990 banades vägen för en återförening genom ett fördrag mellan de båda tyska staterna om en gemensam valuta samt en finans- och socialpolitisk union. Denna följdes av ett beslut att avskaffa den Östtyska länsindelningen och återinföra de fem ursprungliga östra delstaterna varefter dessa den 3 oktober samma år kunde söka inträde i ett enat Tyskland. Återföreningen möjliggjordes också av att det andra världskrigets fyra segrarmakter i september 1990 avsåg sina rättigheter i Tyskland och att Tyskland erkände Oder-Neisse-linjen som sin östgräns mot Polen. De s.k. två plus fyra förhandlingar som föregick detta innebar omfattande förhandlingar mellan segrarmakterna där framförallt möjligheterna att ha ett inflytande över ett eventuellt framtida starkt Tyskland hade en stor betydelse. Framförallt EU:s planerade valutaunion bedömdes då ge en god möjlighet till att integrera Tyskland i EU och begränsa dess möjligheter att bli en alltför dominerande ekonomisk makt.

Organisatoriskt byggdes den västtyska utrikes- och säkerhetspolitiska förvaltningen upp under det kalla kriget för att möta hoten i dåtidens bipolära värld och att i samarbetet med USA och NATO möta det sovjetiska hotet. Utrymmet för en självständig tysk säkerhetspolitik blev därmed begränsat och i mycket kom denna att prioritera multilaterala lösningar och relationer inom ramen för FN och NATO samtidigt som EU och handelsrelationer prioriterades i utrikespolitiken. Som överordnat intresse i den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken fanns också målet om ett tyskt enande.

Inom den tyska utrikespolitiken har förbundskanslern generellt sett haft en stark position. Kanslern sätter riktlinjerna för regeringens arbete och har det avgörande ordet vid meningsskiljaktigheter inom regeringen. Denna position har fått en särskilt stor betydelse i koalitionsregeringar där de för utrikes- och säkerhetspolitiken betydande ministerierna ofta har delats upp mellan olika partier. I Angela Merkels samtliga koalitionsregeringar har utrikesministern hämtats från ett annat parti än kanslerns. I Merkels första koalitionsregering mellan CDU, dess bayerska motsvarighet CSU och socialdemokratiska SPD (2005-2009) var Frank-Walter Steinmeier från SPD utrikesminister och hämtade med sig både rådgivare och bärande idéer från den tidigare SPD-ledda regeringen. I Merkels andra koalitionsregering mellan CDU/CSU och det liberala FPD (2009-2013) innehades utrikesministerposten av Guido Westerwelle från FPD. Han saknade större erfarenheter av utrikespolitik och kom från ett relativt litet koalitionsparti varför hans position var svag. Från december 2013 har Steinmeier återkommit som utrikesminister i Merkels nya och tredje regeringskoalition mellan CDU, CSU och SPD (2013-).

Under de senaste regeringarna bedöms det tyska utrikesministeriet, *Auswärtiges Amt*, ha tappat sin ledande roll i att identifiera och implementera utrikespolitikens centrala frågor. Istället har andra departement och parlamentet, *Bundestag*, flyttat fram sina positioner på det utrikespolitiska området, då handel, bistånd, energi etc. blivit allt viktigare i utrikespolitiken samtidigt som Tysklands centrala roll i att försöka häva de senaste årens europeiska finanskris har haft en stor betydelse. Genom denna har finansdepartementet fått ett betydande inflytande över europapolitiken. Departementet har också arbetat för att stärka Tysklands handel på nya marknader vilket har ökat dess internationella kontakter. För att klara sin uppgift har finansdepartementet byggt upp en egen kompetens för utrikesfrågor och en stark informationsavdelning. Behovet av snabba beslut inom europapolitiken har också flyttat än mer av inflytandet över europapolitiken från *Auswärtiges Amt* till kanslerämbetet.²

Genom att makt har flyttats från utrikesdepartementet till kanslerämbetet har politiken kunnat skötas effektivare, samtidigt som den har förlorat sin långsiktighet och sina bärande visioner. Därtill saknas ofta en samordning mellan de olika politikområdena och mellan de myndigheter på central och regional nivå som skall verkställa politiken.³ En sådan är dock skönjbar inom utrikespolitiken

² Nelles, Roland, "Grand Coalition: Having Their Cake and Eating it Too" *Spiegel Online*, 13.11.27, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-coalition-agreement-offers-big-promises-and-few-reforms-a-935970.html>, Intervju Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

³ *Neue Macht Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, SWP & GMF, 2013, s. 7; "Europ's reluctant hegemon", Special Report

då t.ex. ett flertal departement har samarbetat under utrikesdepartementets ledning för att utveckla en tysk policy för Arktis.⁴

Utrikespolitikens låga status och dess splittrade karaktär har också påverkat den tyska politiska kulturen. Internationella erfarenheter har generellt inte betraktats som meriterande inom tysk politik och förvaltning. De flesta tyska politiker som har haft en tyngd inom den västtyska utrikespolitiken under efterkrigstiden har sin inrikespolitiska bakgrund att tacka för sina positioner. De övergripande principerna för den tyska utrikespolitiken har länge haft en undanskymd roll i den tyska förbundsdagen. Mellan 1994 och 2014 har frågan bara diskuterats tio gånger medan t.ex. den tyska medverkan i internationella operationer har diskuterats 240 gånger. Likaså har intresset varit svagt i media och den tyska intellektuella debatten, vilket varit tydligt i valdebatten och i koalitionsförhandlingarna efter förbundsdagsvalet 2013.⁵

Slutligen anses det ofta att den tyska administrationen har ett svagt stöd för sitt beslutsfattande i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Jämfört med andra länder av samma storlek och med samma position har Tyskland mycket få framstående institut på det utrikes- och säkerhetspolitiska området och det saknas högre utbildningar på området.⁶ I t.ex. frågor om Ryssland så har antalet parlamentariker och experter med kunskap om Ryssland minskat till förmån för experter med handelspolitisk inriktning. Samtidigt har forskningsverksamheten vid universitet och institut med inriktning på Ryssland skurits ned vilket gör att både den långsiktiga inriktningen och enskilda frågor får mindre beslutsstöd.⁷

I den västtyska utrikes- och säkerhetspolitiken växte successivt ett antal historiskt grundade principer fram, och dessa kom att styra den tyska politiken under det kalla kriget. Även om den tyska politiken sakta har kommit att förändras efter det kalla krigets slut och allt färre beslutsfattare från det kalla kriget har inflytande över den tyska politiken så gör sig dessa principer i stort gällande än idag. Principerna kan ses som en funktion av de tyska krigserfarenheterna, den därtill länkade tanken om ett moraliskt ansvar för kriget, de restriktioner som

Germany, *Economist* June-15th-21st 2013, s. 3; Intervju Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

⁴ *Guidelines of the Germany Arctic policy assume responsibility, seize opportunities*, Federal Foreign Office, September 2013.

⁵ "Angie Abroad: What Merkel's Win Means for Berlin's Allies" *Spiegel Online*, 13.09.24, <http://www.spiegel.de/international/world/what-does-merkel-s-win-mean-for-france-turkey-the-uk-and-russia-a-924222.html>; Dempsey, Judy "Germany's President Speaks Out About Taking Responsibility" *CarnegieEurope.eu*, 14.01.31, <http://carnegieurope.eu/strategieurope/?fa=54394>.

⁶ Guérot, Ulrike, "Merkel's European Foreign Policy Legacy on the Eve of the German Elections: European Hegemone or Global Player?" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2, s. 22.

⁷ Pörzgren, G. "Auf der Suche nach der verlorenen Kompetenz. Russlands politik im deutschen Bundestag" *Osteuropa*, 2009:9, s. 3-25.

segrarmakterna ställde på Tyskland efter kriget och den västtyska strävan att uppnå en tysk återförening. Den överordnade principen får ses som ”nie wieder Krieg” (aldrig mer krig) och har trots sin karaktär av universell önskan en särskild innebörd i tysk politik. Med samma historiska bakgrund formulerades också de underordnade principerna ”nie wieder allein” (aldrig mer ensamma) och ”Primat der Politik” (politikens primat).⁸ Dessa begrepp brukar i den tyska debatten sammanfattas med föreställningen att landet är en ”civilmakt” vilket betyder att utrikespolitik styrs mer av principer och värderingar och mindre av realpolitik än andra staters politik. Principerna bör ses som delar i en målformulering och en riktning för politiken och inte ses som separata utan som samverkande och ibland överlappande. Många av de exempel som gäller för den ena principen kan därför också gälla för de andra. Men även om principerna bör ses som alltså styrande i tysk utrikes- och säkerhetspolitik och som ständigt närvarande i den tyska debatten kring denna så sker en långsam omtolkning av deras innebörd.

2.2 ”Aldrig mera krig, politikens primat och aldrig mera ensam”

Principen ”aldrig mera krig” grundar sig i de tyska krigserfarenheterna och erfarenheterna av det lidande som Europa genomlevt under 1900-talet. Principen gav under kalla kriget upphov till en i grunden pacifistisk hållning i tysk utrikes- och säkerhetspolitik och till en strävan att lösa konflikter med andra metoder än våld. Denna hållning kan också förklaras med det faktum att det tyska folket under det kalla kriget var delat i två stater som befann sig på varsin sida i konflikten och att Västtyskland också ofta framställdes som en av de mest sannolika skådeplatserna för ett framtida krig.⁹ Denna erfarenhet skall inte underskattas och leder till att kalla krigets historia betraktas på ett delvis annorlunda sätt i Tyskland än i USA. Medan den amerikanska bilden främst är att det kalla kriget vanns genom fasthet och militär rustning så är den tyska bilden snarare att det kalla kriget vanns genom pragmatik och genom att sovjetssystemet underminerades av ekonomiska och kulturella kontakter med väst. Dessa omständigheter har medfört att principen har haft ett starkt stöd hos den tyska allmänheten och i den tyska debatten under och efter det kalla kriget. Som utgångspunkt i utrikes- och säkerhetspolitiken bör dock principen ”aldrig mera krig” särskilt tolkas som ett ”aldrig mera ett krig orsakat av Tyskland”.

⁸ Maul, Hans (red.), *Germany's Uncertain Power – Foreign Policy of the Berlin Republic*, New York, 2006, s. 6; Green, Simon, Hough, Dan, Miskimmon, Alister & Timmins, Graham, *The Politics of the New Germany*, New York, 2008, s. 157ff.

⁹ Hoffenaar, Jan & Krüger, Dieter, *Blueprints for Battle: Planning for War in Central Europe: 1949-1968*, Kentucky, 2013.

Principen finns institutionaliserad i det regelverk som omger den tyska försvarsmakten. Det västtyska försvaret *Bundeswehr* byggdes upp i enlighet med ett antal restriktioner som sattes upp av segrarmakterna. För det första definierades det tydligt i den västtyska grundlagen att landets försvarsmakt endast hade som syfte att försvara det västtyska territoriet inom ramen för NATO:s försvar av Västeuropa. Försvarsmakten underställdes en intern demokratisk kontroll då den med några få undantag endast kunde användas efter beslut av förbundsdagen. Vidare grundades försvarsmakten på en allmän värnplikt för att stärka medborgarnas inflytande över och därmed förhindra att försvarsmakten utvecklades i en auktoritär eller militaristisk riktning. Därtill infördes ett antal externa och organisatoriska restriktioner som skulle garantera NATO:s kontroll över *Bundeswehr*. Försvarsmakten underordnades helt NATO:s ledningsstruktur. Slutligen organiserades försvarsmakten också som ett regionalt självförsvar och tillgången på vissa offensiva vapen och vapensystem med lång räckvidd inskränktes. Syftet med dessa begränsningar var att skapa en försvarsmakt som i huvudsak syftade till avskräckning och att hindra den västtyska försvarsmakten att få inflytande över landets politik och att förhindra en framtida upprustning. Genom att ett omfattande system för civilplikt infördes gavs den enskilde medborgaren också möjligheten att inte behöva delta i den militära värnplikten. Dessa restriktioner gick även i linje med en generell strävan att minska maktkoncentrationen i det västtyska samhället och syns bl.a. i grundlagen där mycket av makten flyttades från Bonn till förbundsländerna och där konstitutionsdomstolen gavs en betydande makt över bl.a. utrikesfrågor.¹⁰

Det är dock värt att notera att den tyska återhållsamheten vad gäller våldsanvändning på den internationella arenan inte har haft samma betydelse när det gällt att möta interna säkerhetshot. T.ex. möttes terrorismen i Västtyskland under 1970- och 1980-talen med polisiärt våld inom landet och Västtyskland gav också stöd till andra länder i att möta terrorism med likande medel. Tyskland kom också att utveckla den principiella hållningen att vare sig hotet var internationellt eller nationellt inte förhandla med terrorister eller ge efter för deras krav.¹¹ Detta ställningstagande avspeglade sig inte direkt i den tyska utrikespolitiken, men kan ändå uppfattas som en signal till omvärlden om beslutsamhet och om att återhållsamheten på våldsområdet inte gällde under omfattande hot mot samhället. Denna inställning har också en större betydelse i dagens säkerhetspolitiska situation med dess bredare palett av hot än under det kalla kriget.

Den tyska utrikes- och säkerhetspolitikens strävan att så långt som möjligt lösa konflikter mellan stater och i det internationella systemet med fredliga medel så

¹⁰Se t.ex. Umbach, Maiken (red.), *German Federalism: Past, Present, Future*, Basingstoke, 2002.

¹¹Se t.ex. Aust, Stefan, *Der Baader Meinhof Komplex*, Hamburg, 1986.

som politik, diplomati, ekonomiska kontakter och bistånd är betecknande för principen ”politikens primat”. Principen finns representerad i en ofta uttryckt policy eller kultur av återhållsamhet, *Kultur der Zurückhaltung*, på det internationella området.¹²

Det tydligaste exemplet på Västtysklands strävan att under kalla kriget överbygga en hotande väpnad konflikt med ekonomiska och diplomatiska medel är bildandet av organisationen *Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft* under 1950-talet och den s.k. Östpolitiken (*die neue Ostpolitik*) som initierades av förbundskanslern Willy Brandt i början av 1970-talet. Genom att diplomatiskt erkänna DDR och ingå handelsavtal med DDR, Polen och Sovjetunionen strävade Västtyskland efter att skapa avspänning mellan de båda blocken. Östpolitiken och de avtal om energileveranser och teknikutbyte mellan Västtyskland och Sovjetunionen som följde är också goda exempel på de möjligheter som Västtyskland under kalla kriget hade att bedriva en egen och konfliktöverbyggande utrikespolitik genom att öppna nya arenor. Erfarenheterna av mellankrigstidens handel med Sovjetunionen och Östeuropa fanns i bakgrunden för den västtyska strävan att efter andra världskriget återetablera handelskontakterna med Sovjet och det sovjetdominerade Östeuropa. Detta förhållande betraktades med misstro av särskilt Reagan-administrationen och bör åter ses som ett tecken på den relativa pragmatism som råder inom västtysk/tysk handelspolitik. En förklaring till detta är att USA främst betraktat Sovjetunionen ur ett geopolitiskt perspektiv medan Västtyskland främst betraktade Sovjetunionen ur ett geoekonomiskt perspektiv.¹³ Långsiktigt kom det tyska initiativen dock att stärka handelns roll i den västtyska utrikes- och säkerhetspolitiken och lägga grunden för en liberalistisk strävan att genom handel och kulturella kontakter underminera det sovjetkommunistiska systemet, sprida västerländsk demokrati och främja internationell avspänning.

Denna kultur av återhållsamhet har gett ett betydande avtryck i den tyska politiken genom att tyska regeringar i regel har reagerat långsamt i säkerhetspolitiska frågor och menat att förändringar i utrikes, säkerhets- och försvarspolitik måste ske långsamt och stegvis för att vara förutsägbara och kontrollerbara. På samma sätt har den tyska utrikespolitiken också strävat efter att inte ta ställning mellan olika stater och intressen utan att istället försöka inta en medlarroll och vårda relationerna till båda parter. Denna strävan har inte med nödvändighet inneburit att Tyskland aktivt erbjudit sig att medla utan snarare att landet genom att inte ta tydlig ställning har ställt sig i en position som möjlig medlare eller som den mest förhandlingsbenägna motparten i de konflikter landet varit indraget i. Det sista har framförallt varit tydligt i Tysklands relation till

¹² Green, 2008, s. 158ff.

¹³ Sarotte, M. E., *Dealing with the devil: East Germany, détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, 2001.

Ryssland, där Tyskland både under kalla kriget och i samtiden strävat efter att vara en länk mellan Ryssland och Väst.

Principen om att aldrig mera stå som ensam stat i den internationella politiken eller inför en konflikt har tagit sig uttryck genom att Tyskland har blivit en stark anhängare av multilateralism och har strävat efter en långtgående integrering i Västeuropa. Därigenom har man också kommit att betrakta sitt medlemskap i FN, EU och NATO som grundpelare i den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken. Genom att aktivt knyta sin utrikes- och säkerhetspolitik till andra stater har Tyskland kunnat garantera att landet inte intar en extremposition eller en politik som endast utgår från landets egna intressen. De stadgar, principer och praktiker som har utvecklats inom dessa institutioner har i mycket fått utgöra ramen för hur den västtyska politiken har kunnat utformas och förändras under kalla kriget. Även efter kalla kriget har Tyskland i huvudsak strävat efter att möta hot och främja stabilitet i det internationella systemet genom multilaterala lösningar. Detta har särskilt betonats då många av de hot som den tyska staten kan ställas inför är av en gränsöverskridande karaktär och ur ett tyskt perspektiv därför möts bäst genom multilateralt samarbete. Under 1990-talet strävade Tyskland till och med efter att få en permanent plats i FNs säkerhetsråd. Landet misslyckades dock med detta, trots ett visst stöd från USA. Främsta anledningen var kanske att en sådan hade medfört liknande krav från andra stater.

2.3 Den multilaterala kontexten

Följande avsnitt skall kort sammanfatta det tyska förhållandet till EU och NATO för att visa på hur Tysklands position inom och gentemot dessa institutioner förändrats under de senaste åren.

De organisationer som i huvudsak utgör Tysklands multilaterala kontext är alla på olika sätt skapade av och ur kalla krigets förutsättningar med att möta kalla krigets geopolitiska hot. Den förändrade världsordningen har emellertid ändrat på de förväntningar som ställs på FN, NATO och EU och de möjligheter organisationerna har att verka. Genom den ökade globaliseringen och den världsekonomiska och politiska maktförskjutning som ägt rum under de senaste 20 åren har dessa organisationers uppdrag och strukturer kommit att utmanas.¹⁴ Globaliseringen öppnar nya möjligheter till handel och kommunikation, men skapar också nya beroendeförhållanden och sårbarheter inom ekonomin som begränsar de enskilda staternas möjligheter att artikulera och implementera en självständig politik.

¹⁴ Stelzenmüller, Constanze "Die selbstgefesselte Republik" *Internationale Politik*, 2010:1, s. 79.

Den tydliga bild av hot och risker som kalla krigets världsordning gav upphov till håller på att ändras. Detta har inte bara ändrat förutsättningarna för enskilda stater utan också för hela det internationella systemet och FN. Den ekonomiska krisen i Europa har kommit att utmana den Europeiska unionen, då de krav som ställts på medlemsländerna i form av budgetrestriktioner eller ökade bidrag till andra EU-länder ofta har lett till ett ifrågasättande av unionen på den nationella arenan. Samtidigt som t.ex. Tyskland ser att lösningen på den ekonomiska krisen ligger i ökad integrering och europeisk solidaritet så är svaret på andra håll i Europa att lösningen finns i en återgång till nationalstaten.

Både i EU:s kärna och periferi finns mer eller mindre populistiska strömningar som med nationen som grund ifrågasätter det europeiska projektet. För Tyskland som tydligt arbetat för en integrering av Europa med syfte att stärka dess säkerhet och ekonomiska utveckling kan därför det ungerska partiet *Jobbiks*, det grekiska partiet *Gyllene grynings* eller det brittiska *UKIP*s framgångar ses som ett hot med möjliga säkerhetspolitiska återverkningar för EU.¹⁵ Även i Tyskland fick det nybildade partiet *Alternative für Deutschland* 4,7 % av rösterna i förbundsstatsvalet 2013 och fick 7% av rösterna och sju mandat i Europaparlamentsvalet 2014. Partiet har en intellektuell framtoning och förespråkar bl.a. att Tyskland skall ta ett mindre ansvar för Europas ekonomi och återta sin nationella valuta.¹⁶ För den tyska regeringen är det uppenbart ett pedagogiskt problem att förklara för tyska låglöneväljare varför de skall ge stöd till Europas krisekonomier, då de i många fall tjänar mindre än medelinkomsttagarna i dessa länder.¹⁷ Det är för tysk del samtidigt en paradox att

¹⁵ Se tex. Verseck, Keno "Blurring Boundaries: Hungarian Leader Adopts Policies of Far-Right" *Spiegel Online*, 13.01.30, <http://www.spiegel.de/international/europe/ruling-hungarian-fidesz-party-adopts-policies-of-far-right-jobbik-party-a-880590.html>; Verseck, Keno, "Poor and Prejudiced: Eastern Europe Swings Right" *Spiegel Online*, 12.01.18, <http://www.spiegel.de/international/europe/poor-and-prejudiced-eastern-europe-swings-right-a-809827.html>; "The World from Berlin: 'Democratic Deficiencies' Abound in Hungary" *Spiegel Online*, 11.12.21, <http://www.spiegel.de/international/europe/the-world-from-berlin-democratic-deficiencies-abound-in-hungary-a-805112.html>; Mayr, Walter, "The Goulash Archipelago: EU Remains Silent as Hungary Veers Off Course" *Spiegel Online*, 11.08.19, <http://www.spiegel.de/international/europe/the-goulash-archipelago-eu-remains-silent-as-hungary-veers-off-course-a-780794.html>

¹⁶ En sådan politik har ett visst stöd i bl.a. de östra delarna av Tyskland, som har en förhållandevis hög arbetslöshet och där stora grupper har okvalificerade låglönearbeten. Men även i Tyskland som helhet beräknas 20 % av befolkningen ha arbeten som ger dem mindre än €450 i månaden, vilket är ungefär samma nivå som låglönearbeten i Storbritannien och USA.

¹⁷ "Germany's New Anti-Euro Party" *Spiegel Online*, Blog, 13.08.03, <http://www.spiegel.de/international/germany/anti-euro-party-alternative-for-germany-a-growing-problem-for-merkel-a-899803.html>; "Dissecting the miracle" Special Report Germany" *Economist*, june-15th-21str 2013, s. 12; "Broken Ladder: Social Justice Becomes Elusive in Germany" *Spiegel Online*, 13.08.15; "Germany's Working Poor: More Low-Wage Earners Dependent on Welfare" *Spiegel Online*, 13.05.08,

Tyskland arbetar för att försvara den gemensamma europeiska valuta som skapades för att ”försvara” Europas ekonomier mot Tysklands ekonomiska styrka efter landets återförening. Inom EU strävar också flera av de ledande staterna åt olika håll och prioriterar nationella mål framför de europeiska. Tysklands tidigare nära relation till Frankrike försvagades under den ekonomiska krisen i Europa samtidigt som Storbritannien blivit allt mer EU-skeptiskt. Även inom NATO, som är den tyska säkerhetspolitikens stabilaste pelare, finns det skilda meningar om alliansens mål och framtida väg. Tysklands egen ståndpunkt är också otydlig. Detta syns inte minst i de diskussioner som förts på de senaste NATO-toppmötena kring alliansens utvidgning och viljan att utöka betydelsen av artikel 5.

Inga av dessa förändringar kommer under en överskådlig tid ha en tillräcklig kraft att i grunden förändra den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken eller de organisationer som den vilar på. Däremot lämnar osäkerheten kring organisationernas mål och metoder öppet för en bredd av åsikter som avspeglas i den tyska debatten och för omtolkningar av de bärande principerna i den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken.

2.3.1 NATO

Ett resultat av kalla krigets uppkomst under 1950-talet och de grusade förhoppningarna om att uppnå ett enat Tyskland gick Västtyskland med i alliansen 1954 samtidigt som Östtyskland 1955 blev medlem av Warszawapakten. Detta medförde att det delade Tyskland blev en av de mest betydande geografiska och ideologiska skärningspunkterna under kalla kriget, en omständighet som i mycket påverkat det tyska förhållningssättet till NATO.¹⁸

NATO:s historiska utveckling kan schematiskt delas in i tre perioder; den första omfattar kalla kriget och fokuserar på försvaret av medlemsländerna i enlighet med NATO-stadgans artikel 5 om kollektivt försvar; den andra perioden sträcker sig från kalla krigets slut till 11 september 2001 och omfattar en period av osäkerhet kring NATO:s framtida roll så väl som en expansion mot nya medlemsstater och en konflikthantering i Europa och dess närområde; den tredje perioden omfattar tiden därefter och rör operationer på den globala arenan och ofta mot icke-statliga aktörer.¹⁹ I sitt förhållande till NATO har Tyskland följt organisationens kärna under de två första perioderna, medan Tysklands förhållande till NATO har varit mer otydligt under den sista. Detta har

<http://www.spiegel.de/international/germany/report-cites-rise-in-low-wage-workers-dependent-on-welfare-benefits-a-898693.html>.

¹⁸ Hoffenaar & Krüger, 2013.

¹⁹ Keller, 2013, s. 96.

sammanfallit med att också NATO:s roll har blivit otydligare och att olika intressen och utvecklingsriktningar har lyfts fram inom organisationen.

Inom den tyska administrationen fanns det under det tidiga 1990-talet de som menade att NATO:s syfte endast svarade mot det kalla krigets problem och att organisationen därför borde ersättas av ett alleuropeiskt säkerhetssystem i vilket även Ryssland skulle ha en given plats.²⁰ Denna inställning fick dock inget större genomslag. Istället framhölls det att det var Tysklands nationella plikt att stå fast vid den multilateralism som gett landet trygghet under kalla kriget och att ge staterna i Öst- och Centraleuropa samma möjligheter till återhämtning, stabilitet och säkerhet som Tyskland erbjudits efter kriget. Tyskland stödde därför från 1993 NATO:s östutvidgning och gick därmed tillsammans med andra stater emot Rysslands ambitioner att skapa en ny europeisk säkerhetsordning.²¹ Från ett tyskt perspektiv var syftet med att stödja en NATO-utvidgning bl.a. att få en säkerhetspolitisk inramning till EU:s ekonomiska integration. Ställningstagandet innebar dock att Tysklands bilaterala relationer till Ryssland gavs lägre prioritet till förmån för den multilaterala principen och Östeuropas säkerhet.²² Medan Tyskland aktivt stödde en utvidgning av NATO till Centraleuropa, så var den tyska utrikespolitiken mer återhållsam i sitt stöd till Estland, Lettland och Litauen. Farhågorna kring de baltiska staterna gällde främst i vilken mån deras hårda hållning till Ryssland skulle påverka säkerheten i Östersjöområdet och relationen mellan NATO och Ryssland. Enligt den tyska inställningen borde istället medlemskapet i EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) utgöra ett tillräckligt skydd för dessa stater.²³ Tyskland har dock motsatt sig att ytterligare expandera NATO österut och ge medlemskap till Ukraina och Georgien. Det offentliga tyska argumentet mot detta är dock inte ett hänsynstagande till Ryssland utan uppfattningen att dessa stater genom sin osäkra inrikes- och utrikespolitik inte kan bidra med att skapa stabilitet och säkerhet för alliansen.

Händelserna i USA den 11 september 2001 satte solidariteten inom NATO på prov. Tyskland ställde sig då solidariskt bakom USA och betraktade därmed händelserna den 11 september som ett anfall mot hela alliansen. Landet deltog också i det efterföljande kriget i Afghanistan, men har sedan dess blivit mer avvaktande till liknande operationer och en ev. omtolkning av artikel 5 i NATO-stadgan. Skälen till detta är att insatsen i Afghanistan har visat på en tydlig

²⁰ Jensen, Victor Waldemar, *German–Russian Relations in European and Transatlantic Perspective*, NUPI Report, Oslo, 2013, s. 47. Bl.a. Egon Bahr som var med om att utarbeta den s.k. östpolitiken under 1970-talet, och Hans-Dietrich Genscher, f.d. FPD ordförande och utrikesminister åt Helmut Schmidts och Helmut Kohl.

²¹ Keller, 2013, s. 97.

²² Jensen, 2013, s. 16.

²³ ”Berlins Shifting Policy: Has Merkel Changed her Tune on Georgia?” *Spiegel Online*, 08.08.25

skillnad mellan NATO:s ambitioner och förmåga att skapa fred och demokrati. Från ett tyskt perspektiv har man också sett det som att denna typ av insatser ligger långt från NATO:s kärnuppgift. Vidare har den bristande kopplingen mellan insatsen och den globala terrorismen medfört att Afghanistan inte längre ses som ett centralt tyskt säkerhetsintresse. Detta har också inneburit att stödet för insatsen hos den tyska opinionen har minskat betydligt. Ur ett tyskt perspektiv visar misslyckandet med att införa demokrati i Afghanistan att den traditionella tyska linjen med större inslag av diplomati och bistånd kunde ha haft en bättre verkan i landet.²⁴ Tysklands syn på NATO:s framtida utveckling har också visat sig på toppmötena i Lissabon 2010 och i Chicago 2012.²⁵ Tyskland har motsatt sig den föreslagna utvidgningen av artikel 5 till att även gälla extrema hot mot central infrastruktur så som energiförsörjning och IT då man menat att NATO saknade metoder för att tydligt identifiera och klassificera sådana hot och för att möta dem på ett proportionerligt och verkningsfullt sätt. I dessa frågor gick Tyskland främst emot de nya medlemsländerna i Baltikum och östra Europa.²⁶

Genom Tysklands tunga roll inom Europa och NATO så har bristen på tydligt mål för landets NATO-medlemskap under 2000-talet snarare bromsat än bidragit till att utveckla alliansen. Medan de flesta länderna i östra Europa tydligt ser NATO-medlemskapet som en symbol för att man tillhör den västliga sfären och som en säkerhetspolitisk garant gentemot Ryssland, och länderna i medelhavsområdet ser NATO som ett sätt att stabilisera sin region, så saknar Tyskland sådana tydliga syften och mål.²⁷ Den tyska hållningen är att NATO främst skall tillhandahålla säkerhet i det euroatlantiska området och i de fall en operation inte tydligt går att försvara med euroatlantiska intressen bör den ifrågasättas som NATO-operation.²⁸

2.3.2 EU

Tyskland var ett av de länder som 1952 tillsammans med Frankrike, Italien, Belgien, Holland och Luxemburg bildade EU:s föregångare, den s.k. Kol- och stålunionen. Det primära syftet med denna union var att neutralisera den historiska konflikten mellan Tyskland och Frankrike genom att ställa

²⁴ Keller, 2013, s. 102.

²⁵ Keller, Patrick, "NATO's Self-Assurance. The New Strategic Concept" *Analysen & Argumente*, no. 87, dec. 2010; http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_66529.htm

²⁶ Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

²⁷ Keller, 2013, s. 106; Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

²⁸ *Der Bundesminister, Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen - Sicherheit gemeinsam gestalten*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2011.

produktionen och försäljningen av kol och stål under gemensam övervakning och på så sätt förhindra en okontrollerad upprustning i Europa. Genom sitt medlemskap i unionen blev Västtyskland också accepterat som en part på den internationella arenan och kunde därigenom börja att tillvarata sina internationella intressen på områden där de sammanföll med de övriga unionsmedlemmarnas.²⁹ Västtyskland kunde successivt stärka sin position i unionen genom den imponerande ekonomiska tillväxt som skedde i landet under 1950- och 1960-talen. I arbetet med att stärka och integrera det europeiska samarbetet har Tyskland tillsammans med Frankrike varit en av de främsta drivkrafterna. Medan de andra stormakterna inom det europeiska samarbetet vid olika tidpunkter har strävat efter att bromsa utvecklingen har Tyskland hela tiden strävat efter en ökad integrering med främst en starkt europeisk ekonomi och konkurrenskraft som främsta drivkraft.

Den starka tyska ekonomin tillsammans med det faktum att ekonomin har utgjort ett område där Tysklands handlingsfrihet inte har varit begränsad har också lett till att ekonomiområdet under efterkrigstiden har fått ett allt större inflytande över tysk inrikes- och utrikespolitik. Det europeiska samarbetet och Tysklands ekonomiska fokus har lett till att landet i modern tid inte har upplevt en så lång period av fred och inre stabilitet som efter andra världskriget. De ekonomiska prioriteringarna har fått ett starkt stöd hos allmänheten. Landet har också sluppit de återkommande ekonomiska nedgångar och den hyperinflation som präglade mellankrigstiden och som brukar betraktas som en del i den politiska utveckling som ledde fram till andra världskriget. Detta har lett till en strävan efter långsamma förändringar, förutsägbarhet och stabilitet inom politiken.³⁰

Strävan efter stabilitet låg också till grund för Tysklands stöd till EU:s expansion och för att aktivt skapa ett fördjupat samarbete med sina östliga grannländer och Baltikum. Målet var att dessa länder så snart som möjligt skulle kunna beredas möjligheten till ett EU-medlemskap. Enligt den tyska logiken var ett ökat samarbete och ett EU-medlemskap det bästa sättet att stärka den demokratiska och ekonomiska utvecklingen i dessa länder och att i förlängningen stödja den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Dessa tankar vilade historiskt på samma logik som låg bakom etableringen av EU och den västtyska Östpolitiken under 1970- och 1980-talen.

Under Gerhard Schröders regering 1998-2005 framhölls därför en utvidgning av EU såväl som en fortsatt integrering av EU:s institutioner som ett framträdande mål. Regeringen Schröder agerade också för att ge en tydlig bild av EU i Tyskland och lyfta fram betydelsen av det tyska EU-medlemskapet. Inom EU-

²⁹ Gillingham, John, *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955: the Germans and French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge, 1991.

³⁰ Widdig, Bernd, *Culture and inflation in Weimar Germany*, Berkeley, 2001.

politiken betonades vikten av att unionen stödde de nya staternas anpassning till EU och att de reformerade sina institutioner.³¹ För Tyskland innebar utvidgningen en möjlighet att uppnå en förändring av flera av unionens politikområden såsom arbetsmarknads- jordbruks- och miljöpolitiken. Vidare strävade Tyskland efter att utveckla EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genom att utöka dess befogenheter och föreslå att majoritetsbeslut skulle införas. Som särskilt viktigt betraktades att utveckla EU:s förmåga till civil konflikthantering och länken mellan konflikthantering och biståndsinsatser. Tyskland strävade samtidigt efter att betona sina egna intressen i utrikespolitiken. 2003 intensifierades samarbetet mellan Tyskland och Frankrike genom bildandet av ett tysk-franskt försvars- och säkerhetsråd och genom arbetet för att bygga upp insatsstyrkor inom EU. I samband med den USA-ledda insatsen mot Irak i april 2003 presenterade också Tyskland tillsammans med Frankrike, Belgien och Luxemburg en plan för ett ökat samarbete mellan dessa stater inom ramen för EU. Denna plan inkluderade ett militärt högkvarter, en planeringsstab och en snabbinsatsstyrka som skulle bygga på enheter från dessa länder men även vara öppen för andra.³² Förslaget kritiserades däremot av andra EU- och NATO-länder för att splittra de båda organisationerna och för att vara riktat mot USA. I tysk politik innebar särskilt det sistnämnda en stor förändring då landet under hela kalla kriget sett USA och sina band till USA som en garant för Europas säkerhet.

Under Angela Merkels två tidigare regeringsperioder (2005-2009 och 2009-2013) har Tysklands relationer till EU präglats av den ekonomiska krisen. Till skillnad från den tidigare regeringen som uttryckt en positiv bild av EU har unionen i huvudsak kommit att beskrivas i termer av problem och behov av akut krisbekämpning. Detta har inneburit att visioner och långsiktiga tankar om ett gemensamt EU-projekt har fått ge vika. Samtidigt bör det framhållas att Tyskland har tagit ett ledande ansvar för att motverka den pågående krisen i EU. Ur ett tyskt perspektiv är en ekonomisk återhämtning nödvändig för att kunna genomföra reformer och få till stånd en långsiktig och stabil ekonomisk utveckling i EU. Utan en sådan hotas unionens inre legitimitet och internationella position.³³ Enligt det tyska synsättet är Tyskland helt beroende av EU:s

³¹ "Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen" *Internationale Politik*, nr. 12, 1998, s. 71ff; Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

³² Sundberg, Anna, *Fransk försvars- och säkerhetspolitik. Mål. Prioriteringar och drivkrafter*, Stockholm, FOI, 2003, s. 73f.

³³ "Turning inward" Special report Britain, *The Economist*, November 9-15 2013, s. 3f; "This monster called Europe" *The Economist*, November 16-22 2013, s 27f; "Coalition Deal: Merkel Reaches Agreement on Next Government" *Spiegel Online*, 13.11.27, <http://www.spiegel.de/international/germany/merkel-reaches-agreement-to-form-new-german-government-a-935934.html>

ekonomiska utveckling som en grund för sin egen utveckling samtidigt som man ser att EU är helt beroende av Tysklands utveckling. Det är ur ett tyskt perspektiv inte heller sannolikt att en ytterligare utvidgning av unionen kommer till stånd utan att de nya länderna på förhand uppfyller stränga krav då erfarenheterna från östra Balkan visar att det är svårt att införa sanktioner i efterhand. Däremot är det sannolikt att Tyskland även i framtiden i princip kommer att stödja en framtida utvidgning av samma skäl och på samma sätt som man stött de baltiska staternas och staterna på Balkan.³⁴

Inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik har Tyskland tillsammans med Frankrike och Polen varit ledande i att utveckla den gemensamma utrikestjänsten och i att bemanna dess institutioner.³⁵ Den tyska strävan är att EU-ledda insatser bör organiseras och ledas multilateralt. Denna uppfattning har dock kolliderat med Storbritanniens och Frankrikes uppfattningar att multilateralismen utgör en stor begränsning för ett snabbt och resolut agerande. De har också uttryckt en osäkerhet vad avser Tysklands vilja att långsiktigt bygga upp gemensamma förmågor och att använda dem om det behövs.³⁶ Det kan dock vara på sin plats att notera att framför allt Frankrike och Tyskland har mycket skilda erfarenheter på området. Medan Tyskland har en begränsad erfarenhet av internationella operationer och har varit involverat i ett fåtal långsiktiga insatser så har Frankrike framförallt erfarenhet av att snabbt agera i f.d. kolonier med små insatser under kort tid. Storbritannien och Frankrike får både internationellt och nationellt prestige genom sitt säkerhetspolitiska agerande, medan Tyskland p.g.a. sitt historiska bagage och de styrande principerna inom utrikespolitiken endast kan få det genom att ingå i operationer med andra.³⁷

Det tysk-franska samarbetet tappade dock något av sin energi från 2006 då Tyskland började återhämta sig ekonomiskt samtidigt som Frankrikes ekonomiska kris ökade. Utvecklingen ledde till en obalans mellan euro-områdets två ledande ekonomier. Detta ledde i sin tur till olika meningar i frågor som hur Europas ekonomiska kris skulle lösas, vilka länder som skulle ingå i det s.k. Östra partnerskapet och hur EU:s politik mot Medelhavsområdet skulle

³⁴ *Neue Macht...*, 2013, s. 25.

³⁵ Forsström, Anna; Sundberg Anna & Winnerstig, Mike, *Europas säkerhet och försvar i en ny tid: Ökat ansvar och krympande resurser*, Stockholm, FOI, 2013. s. 39ff; Miskimmon, Alister, *Germany and the common foreign and security policy of the European Union: between Europeanization and national adaptation*, Basingstoke, 2007.

³⁶ Rynning, Sten, "Germany Is More Than Europe Can Handle: Or, Why NATO Remains a Pacifier" NATO Research Paper, no 96, Rome, 2013, s. 5 s. 8; Jensen, 2013, s. 12.

³⁷ Aronsson, Lisa & Keller, Partik, *British-German Defence Co-operation in NATO: Finding Common Ground on European Security*, RUSI, Konrad Adenauer Stiftung, Occasional Paper 2012.

utformas.³⁸ Relationerna mellan Tyskland och Frankrike anses också allmänt ha påverkats av att relationerna mellan Merkel och Francois Hollande inte var lika goda som mellan Merkel och Nicolas Sarkozy.³⁹ Därtill motsatte sig Tyskland allt oftare Frankrikes militära interventioner i Afrika och dess planer på att få ett FN-mandat för en aktion mot Syrien. Det sistnämnda ledde enligt vissa bedömningar till att Frankrike och Storbritannien i allt mindre utsträckning kom att konsultera Tyskland i utrikespolitiska frågor och istället fatta de beslut på egen hand. Det tydligaste tecknet på detta är att Frankrike inte officiellt vände sig till Tyskland för att diskutera sitt återinträde i NATO:s ledningsstruktur utan främst vände sig till USA och Storbritannien. Till detta kom att Tysklands relation till Ryssland och avvisande inställning till USA också distanserade Tyskland från flera av de nya NATO-medlemmar som ser USA som den främsta säkerhetspolitiska garanten. Främst och betydelsefullast av dessa var Polen, gentemot vilket relationerna ytterligare försämrades av den nationalistiska politik som fördes under bröderna Kaczyńskis tid som premiärminister och president.⁴⁰

2.4 En förändrad utrikes- och säkerhetspolitik

Den tydligaste förändringen i Tysklands utrikes- och säkerhetspolitik efter det kalla krigets slut är landets deltagande i internationella operationer och en förändrad inställning till våldsanvändning i internationella operationer. Från att under kalla kriget inte ha deltagit i några internationella operationer och endast deltagit med soldater utanför landets gränser inom ramen för NATO-övningar har Tyskland tagit steget till att bli ett av de ledande länderna inom ISAF i Afghanistan med ansvar för den norra sektorn. Denna förändring är resultatet av en lång process. Efter Tysklands återförening började den politiska viljan såväl som tolkningen av de restriktioner som satts upp för den tyska försvarsmakten att ifrågasättas och omtolkas. Tyskland deltog första gången under FNs ledning med icke stridande förband i Kambodja 1992 och sedan i Somalia 1993. Skälen till dessa insatser var internationell solidaritet liksom solidaritet med de organisationer som genomförde insatserna, men också ett sökande efter en ny

³⁸ Guérot, Ulrike, ”The Franco-German Golden Anniversary: Is the End for This Couple?” *Politique Etrangère*, vol. 77, no 4 2012/13. <http://tinyurl.com/bvoooja>.

³⁹ ”Crisis of Friendship: Split Persists Between Berlin and Paris” *Spiegel Online*, 13.05.17, <http://www.spiegel.de/international/europe/germany-and-france-will-not-create-joint-statement-ahead-of-eu-summit-a-900514.html>; ”Parallel Universes in Paris and Berlin: Is the Franco-German Axis Kaputt?” *Spiegel Online* 12.10.22, <http://www.spiegel.de/international/europe/crisis-of-confidence-develops-between-merkel-and-hollande-a-862644.html>; ”An Arduous Friendship: Differences of Opinion Mark Franco-German Relations” *Spiegel Online*, 13.02.22; <http://www.spiegel.de/international/europe/differences-of-opinion-marks-franco-german-relations-a-879096.html>.

⁴⁰ Guérot, 2013, s. 18.

tysk utrikespolitisk identitet. Efter ett beslut av den tyska författningsdomstolen 1994 gavs *Bundeswehr* också rätten att delta i fredsbevarande och fredsframtvängande internationella insatser och att använda våld i sådana, under förutsättningen att de skedde i enlighet med ett FN-mandat. Med stöd av detta deltog Tyskland under FN-mandat från 1995 i IFOR i Bosnien och i KOFOR i Kosovo från 1999. I den tyska debatten kring dessa insatser och författningsdomstolens beslut framträder historiens roll och de utrikes- och säkerhetspolitiska principerna tydligt. Det faktum att insatsen genomfördes i enlighet med FN:s mandat och i samverkan med andra stater hade en stor betydelse för att denna förändring skulle vinna acceptans.⁴¹ På ett liknande sätt skapades legitimitet för insatserna i Jugoslavien genom att de skedde i Tysklands närområde. Konflikten kunde medföra ett hot mot Tysklands säkerhet. Bilden av en pågående etnisk rensning appellerade också till Tysklands historiska ansvar att förhindra sådana, samtidigt som de nära 750 000 människor med rötter i västra Balkan som bodde i Tyskland också medförde att frågan fick en inrikespolitisk betydelse.⁴² Insatsen i det f.d. Jugoslavien är också ett exempel på en kombination av traditionell tysk politik och en användning av militära maktmedel. Tyskland arbetade parallellt med den militära insatsen med att genom diplomatiska medel söka en fredlig lösning i Kosovo (bl.a. genom den s.k. Fischer-planen) och gjorde en betydande humanitär insats i Albanien och Makedonien. Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 ställde sig Tyskland lojalt bakom USA och såg attacken som ett angrepp på hela NATO i enlighet med artikel 5. Denna inställning ledde till att Tyskland också deltar i den NATO-ledda insatsen i Afghanistan och för närvarande har den tredje största styrkan och ansvar för den norra sektorn.

Samtidigt har den tyska linjen kring internationella insatser inte varit konsekvent. Tyskland har i de flesta fall varit tydligt med att beslutet om att delta är tyskt och att detta ligger vid sidan om de multilaterala principerna. Därför deltog t.ex. Tyskland inte i den USA-ledda invasionen av Irak 2003 och stödde inte insatserna i Libyen 2011 och tog avstånd från en flyginsats mot Syrien 2013.⁴³

Trots dessa förändringar har dock den tyska opinionen en fortsatt restriktiv inställning till våldsanvändning och internationella insatser. I debatten har det också funnits en oklar bild av vilka risker en väpnad insats utsätter den egna

⁴¹ Oldberg, Ingmar, Aktuell tysk utrikes- och säkerhetspolitik – prioriteringar och tendenser, FOI, Stockholm, 2006, s. 25ff; Rittberger, Volker, *German foreign policy since unification: theories and case studies*, Mancheste, 2001, s. 171ff.

⁴² Elsässer, Jürgen, *Nie wieder Krieg ohne uns: Das Kosovo und die neue deutsche Geopolitik*, Hamburg, Konkret, 1999; Maul, Hans, "Germany in the Yugoslav Crisis" *Survival*, vol. 37, 1996:4, s. 99ff.

⁴³ Belkin, Paul, *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*, Congressional Research Service, 2009, s. 22.

personalen och civilbefolkningen i operationsområdet för. Likaså har det funnits en oklar bild av vilka mål som en väpnad insats realistiskt sett kan tänkas nå. Den bristande erfarenheten av internationella operationer har medfört en politisk osäkerhet kring hur kriser och misslyckanden i de internationella operationerna skall hanteras, särskilt om de medfört civila offer. Det mest framträdande exemplet är det flyganfall som tyska trupper beordrade fram mot två kapade tankbilar i Kunduz i september 2009. Attacken kostade 142 personer livet, varav de flesta civila. Initialt beskrevs attacken som nödvändig för att avvärja ett hot mot tyska förband, vilket sedan har ifrågasatts av tyska och internationella media. Den tyska politiska och militära ledningens stöd för attacken ledde till att vice försvarsministern och den tyska försvarsmaktens högsta befattningshavare fick avgå. Kopplingen mellan internationella insatser och nationell politik i Tyskland har också visats tydligt i samband med omröstningen i FNs säkerhetsråd avseende en väpnad flyginsats i Syrien 2013. Då var Tysklands beslut att som medlem i FNs säkerhetsråd avstå från att rösta och därmed inte rösta med de övriga västländerna för resolution 1973 om en flyginsats mot Syrien. Detta beslut väckte mycket kritik från framför allt USA, men ledde också till ett ifrågasättande av Tysklands pålitlighet som internationell partner. Merkel och personer runt henne menade dock senare att ställningstagandet var ett misstag och man har därför strävat efter att undvika liknande händelser. Det tyska agerandet har förklarats med en rädsla för att ett tyskt stöd för en väpnad insats skulle kunna påverka det stundande delstatsvalet i Baden-Württemberg samt en bristande samverkan mellan utrikesdepartementet och kanslerämbetet. Om detta är en riktig tolkning och om tyska politiker inte lär sig hantera en sådan situation kommer det tyska valsystemet med återkommande delstatsval att kunna ha en negativ inverkan på Tysklands förmåga att hantera förhållandet mellan internationella operationer och inrikespolitik. I längden kan detta begränsa landets förmåga att handla internationellt.

Både i och utanför Tyskland har de ansetts som ett problem att tyska militära insatser måste godkännas av förbundsdagen och att den har ett avgörande inflytande över insatserna. För att minska detta inflytande har CDU föreslagit att förbundsdagen inte längre skall behöva ge sitt godkännande innan tyska enheter sätts in i en konflikt.⁴⁴ Detta kan ses som en markering för att gå andra länder till mötes och för att öppna för en debatt, men det kommer knappast att bli verklighet inom en snar framtid. Betydelsen av en sådan förändring har också överdrivits i den tyska debatten, då den tyska förbundsdagen hitintills inte har motsatt sig militära insatser och då flera av de länder som Tyskland tänker sig att samarbeta med också är beroende av liknande politiska processer.

⁴⁴ Guérot, 2013, s. 12. ”Auslandseinsätze der Bundeswehr CDU will Rechte des Bundestags beschneiden” *Süddeutsche.de*, 20131027 <http://www.sueddeutsche.de/politik/auslandseinsaetze-der-bundeswehr-cdu-will-rechte-des-bundestags-beschneiden-1.1804773>.

2.4.1 Tysklands nationella intressen och ledarskapsroll

Inom ramen för den tyska återhållsamheten har ord som våld och krig med koppling till tyskt agerande varit frånvarande i den tyska politiska debatten sedan andra världskriget. På liknande sätt har också uttrycket ”Tysklands nationella intresse” uppfattats som allt för problematiskt att definiera och diskutera offentligt. I debatten om den tyska utrikes- och säkerhetspolitikens utveckling ha det tyska nationella intresset allt mer lyfts fram. Den f.d. tyske försvarsministern Thomas de Maizière har uttalat att det nationella intresset ska ses som ett redskap för att tydligare kunna formulera långsiktiga mål och göra prioriteringar.⁴⁵

Det främsta intresset i tysk utrikes- och säkerhetspolitik är att verka för demokrati och mänskliga rättigheter globalt och i närområdet. Det demokratiska systemet ses som en garant för fred och säkerhet både för individen och det globala systemet. I praktiken har Tyskland också arbetat för detta genom sitt arbete för att stödja en demokratisk utveckling i det forna östblocket och genom att stödja staternas inträde i EU och NATO. Konkreta exempel på detta är det tyska deltagandet i stabiliseringsoperationer såsom KFOR och EUFOR på Balkan och det fortsatta stödet till västra Balkan. I dessa fall har dock den geografiska närheten till Tyskland och det därmed vidhängande säkerhetspolitiska hotet för Tyskland samt ett upplevt tyskt historiskt ansvar för regionen även haft betydelse. Demokratiargumentet har också haft en stor betydelse inte minst för att publikt försvara den tyska insatsen i Afghanistan.⁴⁶

Vid sidan av detta framträder dock Tysklands fortsatta ekonomiska utveckling och därmed handel och ekonomiska relationer som det tydligast uttalade intresset i tysk utrikespolitik. Den ekonomiska utvecklingen har en prioriterad ställning inom de flesta tyska politikområden och dess roll syns tydligt i utrikes- och säkerhetspolitiska dokument och uttalanden där den Europeiska unionens tanke kopplas samman med ekonomisk utveckling i lika hög grad som med fred och demokrati. Prioriteringen av detta intresse har lett till en intern tysk debatt där man menat att Tyskland har ersatt sin utrikespolitik med en handelspolitik och att det tyska politiska intresset riktas dit dess handel för närvarande är som störst. Denna inriktning ses som för kortsiktig och i uppenbar avsaknad av strategiskt

⁴⁵ Thomas de Maizière, tal vid 8de Handelsblattkonferenz, 11.10.25, Berlin, http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYu7DsIwEAT_yGcLCSE6oqQAiYYGTOc4InPgly6XOPDx2AW70hQ7WnhCbTibesOYkwnwAG3xOH7EGDcvXnmluoof7exodshLyQEz33Bv18kJm5PjRnaJsdKT4UyiZOLQzEpUjcAJtFR9J5X8R30PVzIchr3a9efuBiXG0w8_f_3k/; Thomas de Maizière, tal vid, 48de Munich Security Conference, 12.02.03, <http://www.securityconference.de/Dr-Thomas-de-Maiziere.809.0.html>.

⁴⁶ Forsström Anna, Lindström, Madelene, *Ett stabilt ankare i Europa? Tysk säkerhets- och försvarspolitik under Merkel*, FOI, Stockholm, 2010, p. 20f.

perspektiv eller förmåga att se de politiska konsekvenserna av landets ekonomiska styrka.⁴⁷

Enligt uttalanden från den förra tyska regeringen och de riktlinjer som då drogs upp för den tyska försvarsmaktens omstrukturering kommer Tyskland däremot att vara försiktigt med att använda annat än rent politiska och ekonomiska medel gentemot muslimska länder och länder i Afrika. Militära maktmedel kan få negativa effekter på Tysklands anseende och skada landets ekonomiska ställning i dessa regioner. Det innebär också att Tyskland undviker att engagera sig i de områden där de flesta konflikter och västerländska interventioner har ägt rum sedan det kalla krigets slut. Det är också regioner med egna svaga institutioner för kollektiv krishantering varför behovet av utländsk inblandning även i framtiden kommer att vara stort. Den nya tyska regeringen har också deklarerat en större vilja till att i samverkan med framför allt Frankrike engagera sig i regionen.

Värt att notera är att det inte närmare nämns hur Tyskland tänker förhålla sig vid konflikter med de växande regionala ekonomierna i Asien och Latinamerika, länder som man i ekonomiska sammanhang utökar sitt samarbete med. Det understryks dock att innan militära operationer inleds måste det stå klart om tyska intressen kräver och rättfärdigar ett ingripande och vad kostnaden kan bli om man avstår. En uppdelning görs mellan de hot som bör mötas gemensamt med EU och NATO och de hot där Tyskland bör agera ensamt. De sistnämnda rör främst evakuering av medborgare utomlands och försvaret av det nationella luftrummet och sjöterritoriet.⁴⁸

Den polske utrikesministern Radek Sikorskis, uttalande att ”han fruktar Tysklands inaktivitet på det utrikespolitiska området mer än dess aktivitet” kan ses som en god sammanfattning av skillnaden mellan de förväntningar som finns på Tyskland på det internationella området och det ansvar som landet upplevs ta.⁴⁹ Både i Tyskland och utomlands har landets ökade ekonomiska makt och position i världshandeln lett till uppfattningen att landet bör ta ett större internationellt ansvar. Argumenten för detta brukar vara att Tysklands ökade ekonomiska makt och beroende av den globala ekonomin också ger ett ökat ansvar för att den globala ekonomin fungerar. Därtill brukar mer moraliskt grundade argument lyftas fram, som att Tyskland genom sin historia har en skyldighet att ingripa för att upprätthålla mänskliga rättigheter och demokrati och att landet inte kan överlåta detta på andra.

⁴⁷ Guérot, 2013, s. 13; Oldberg, 2006, s. 13ff; Jensen, 2013, s. 28ff.

⁴⁸ Der Bundesminister, *Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen - Sicherheit gemeinsam gestalten*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 27. Maj 2011, s. 1-4; 8-16.

⁴⁹ “I fear Germany’s power less than her inactivity” Financial Times, 11.11.28.

Grunden till en mer aktiv utrikespolitik där Tyskland skulle frigöra sig från den kultur och de restriktioner som gällde under kalla kriget lades politiskt av Gerhard Schröder, dennes första utrikesminister Joschka Fischer och den nuvarande utrikesministern Steinmeier, som först var kanslichef och senare utrikesminister i Schröders andra regering. Tanken på ett aktivt tyskt ledarskap kolliderade dock starkt med den tyska ”kulturen av återhållsamhet” och fick inget bredare genomslag i politiken även om den syns i t.ex. Tysklands engagemang inom ISAF. Kritikerna av denna ominriktning av tysk utrikespolitik har menat att de tyska politikerna var allt för oerfarna för att klara av en sådan roll och att det saknades en övergripande strategi för politiken. Resultatet blev istället ett antal utspel och omorienteringar i den tyska utrikespolitiken, vilka på sikt hotade att minska Tysklands inflytande. Under Merkels förra regering trädde dock Tyskland fram som tydlig ledare för att lösa den ekonomiska krisen i Europa, vilket på sina håll också medförde en förhoppning om ett ökat tyskt engagemang på andra områden. Den tyska utrikespolitiken kom dock att fortsätta följa en ”kultur av återhållsamhet” och uppfattades oftast som överdrivet pragmatisk och därmed i avsaknad av idéer och långsiktiga mål. Tyskland har också ansetts ha ett traditionellt motstånd mot att ta en ledande ställning.⁵⁰ Detta grundar sig i att Tyskland som modern nationalstat inte haft någon erfarenhet av ett framgångsrikt internationellt ledarskap. Fram till dess enande 1871, bestod Tyskland av ett antal näst intill självständiga stater som inte alltid förde en koordinerad politik. De försök att nå en internationell ledarposition som ägde rum under kejsarlig ledning efter 1871 och under det tredje riket slutade båda i katastrof. Tysklands tid och roll som kolonialmakt är också, jämfört med Storbritannien och Frankrike, mycket begränsad och drevs snarare fram av prestige än en bärande idé eller ett reellt behov. Denna splittring har i mycket fortlevt i det decentraliserade statskick som infördes 1949.

I den nuvarande tyska regeringens politik finns dock en tydlig strävan efter att Tyskland skall ta ledningen i den europeiska utrikespolitiken och ansvaret för internationella insatser. Tysklands aggerande för att lösa den ekonomiska krisen i Europa och den roll som Tyskland tagit för att föra EU:s talan i Ukrainakonflikten är exempel på detta.

2.4.2 Utrikes- och säkerhetspolitiken idag

I samband med den nya regeringens tillträde 2013 har Tysklands nya utrikesminister, Frank-Walter Steinmeier och försvarsminister Ursula von der Leyen, liksom ordföranden för försvarsutskottet, Norbert Röttgen, och landets president, Joachim Gauck, koordinerat gjort uttalanden om behovet av en

⁵⁰ Rynning, 2013, s. 5; Maul, Hans, ”Der überforderte Hegemon: Über Ziele und Zwecke deutscher Aussenpolitik” *Internationale Politik*, 2011:6, 50-52; Stelzenmüller (2010), s. 79;

tydligare och mer aktiv tysk utrikespolitik. Huvudargumenten är att Tysklands ekonomiska makt innebär att landet i framtiden också måste ta ett större internationellt politiskt ansvar och att Tysklands beroende av både EU och det internationella systemet innebär att landet också positivt måste bidra till dessa. Konkret innebär den politik som presenterats i de olika talen en strävan från tysk sida att spela en tydlig roll i den internationella politiken, ett återupprättande av de goda fransk-tyska relationerna och av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

I sitt första längre tal för *Auswärtiges Amt* i december 2013 konstaterade Steinmeier att Tyskland och Europa står inför en turbulent tid med problem både inom unionen och i sitt närområde. Därtill förväntas utvecklingen i Asien och relationen mellan USA och Kina påverka den globala utvecklingen. Detta sker enligt Steinmeier samtidigt som Europa inte längre kan förlita sig på USA utan måste ta ett större eget ansvar för sin säkerhet. Beskrivningen av den globala säkerhetens problem lägger en stor vikt vid hur Tysklands och Europas ekonomiska utveckling och relationer påverkas. För att EU skall kunna hantera sina interna och externa problem och uppträda som en enad aktör på den internationella arenan måste unionen, enligt Steinmeier, se över sin politik och de redskap den har för att genomföra den. Genom dessa ställningstaganden anknyter Steinmeiers utgångspunkter tydligt till den tyska prioriteringen av landets ekonomiska relationer och bilden av att Tysklands utrikespolitiska fokus följer de ekonomiska strömmarna, samtidigt som en strävan att stödja demokratisk utveckling vägs in.⁵¹ Liksom tidigare framhålls det att Tyskland inom en överskådlig tid inte står inför några direkta militära hot mot landets territorium eller dess politiska suveränitet men att Tyskland kan komma att utsättas för hot orsakade av klimatförändringar, terrorism, massförstörelse, och avbrott i central infrastruktur och handel.

Medlemskapet i NATO och den transatlantiska länken mellan USA och Europa beskrivs som ett unikt politiskt och militärt instrument för att bevara och skapa fred och kompletteras av EU:s förmåga att skapa stabilitet och välbefinnande i närområdet. Ett mål för den tyska säkerhetspolitiken är därför att stärka stabiliteten i Europa genom en fortsatt konsolidering och integrering av unionen och genom en aktiv grannskapspolitik mot de östra delarna av Europa, Kaukasus, Centralasien och Medelhavsområdet. I förhållande till Ryssland strävar Tyskland efter att fortsätta sitt nära samarbete inom framförallt det ekonomiska området och energiområdet.

⁵¹ Utrikesdepartementet, BERL/2013-12-19/1703; Der Bundesminister, Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen - Sicherheit gemeinsam gestalten, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 27. Maj 2011.

Som en central metod för den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken framhålls en kombination av aktiv utrikespolitik, handel och bistånd. Dessutom finns också möjligheten att i första hand gemensamt med andra använda militära medel i situationer där andra metoder inte fungerar och där centrala intressen står på spel.⁵²

För att lyfta den utrikespolitiska debatten från dess partipolitiska låsningar har Steinmeier också för avsikt att tillsätta en opartisk utredning för att ta fram riktlinjer och förslag för den framtida utrikespolitiken. Utredningen skall ledas av tankesmedjan SWPs tidigare chef Christoph Bertram och skall enligt Steinmeier fokusera på vad som är en rimlig ambitionsnivå för tysk utrikespolitik i ett perspektiv av 10 till 30 år. Detta innebär en tydlig koppling till det arbete som tankesmedjan redan utfört på området tillsammans med Konrad Adenauer Stiftung. I grunden signalerar detta en öppenhet för den tyska utrikes- och säkerhetspolitikens förändrade förutsättningar. I linje med den politik som drevs av Merkels förra regering så har Rysslands ställning i den tyska utrikespolitiken tonats ned till förmån för de övriga BRIC-länderna och till förmån för ett ökat engagemang för demokrati och mänskliga rättigheter i utrikespolitiken.⁵³ Steinmeier var en av dem som under Schröder utarbetade den tyska Rysslandspolitiken och som även skötte den under Merkel. Numera finns dock tecken på att den tyska ledningen känner en stor besvikelse över bristen på demokratiska reformer i Ryssland, den stagnerande handeln mellan länderna, den ökade korruptionen i det ryska samhället och Rysslands benägenhet att använda våld i det internationella systemet.⁵⁴

Den tyska ambitionen att åter stärka de fransk-tyska banden har tydligt markerats av Steinmeier genom att han i samband med sitt tillträde flera gånger reste till Paris. Steinmeier och von der Leyen har också uttalat att Tyskland tillsammans med Frankrike bör ta ett ökat ansvar i Afrika och samarbeta med Frankrike i Mali.⁵⁵ Förutom att ge substans åt det tysk-franska närmandet så signalerar detta

⁵² White Paper 2006: on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Federal Ministry of Defence, 2006.

⁵³ "German Russia policy to be realigned" 13.11.29, <http://www.dw.de/german-russia-policy-to-be-realigned/a-17262166>.

⁵⁴ Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 14.03.05; Intervju, Auswärtiges Amt, Berlin, 14.03.05.

⁵⁵ "Germany's Mali Predicament: Trapped Between France and War" *Spiegel Online*, 13.01.17, <http://www.spiegel.de/international/world/french-mission-in-mali-puts-germany-in-a-tight-spot-a-878187.html>; Fichtner, Ullrich, "The Reluctant Giant: Why Germany Shuns Its Global Role" *Spiegel Online*, 13.08.29, <http://www.spiegel.de/international/germany/germany-shies-from-taking-active-global-role-a-919261.html>; Neukirch, Ralf & Repinski, Gordon, "Foreign Policy Rethink: Germany Weighs Stronger Military Role" *Spiegel Online*, 14.01.28, <http://www.spiegel.de/international/germany/germany-considers-increasing-role-in-foreign-military-missions-a-945771.html>. "Wer über Deutschlands Rolle in der Welt bestimmt" *Welt.de*,

att Tyskland framöver kommer att agera mer resolut och att de mer gripbara förband som skapats i och med den tyska försvarsreformen också kommer att få uppgifter. Konkret innebär dock detta förslag endast en ökning av den tyska militära närvaron från 100 till ca 250 man.⁵⁶ I förhållande till Tysklands strategi i Afghanistan, där landet anslöt sent men bestämde sig för att stanna länge, signalerar ett ökat samarbete med Frankrike en övergång till en strategi där Tyskland är snabbare på plats, men där operationerna inte behöver ha samma varaktighet. Som ett tecken på förändring har Steinmeier också strävat efter att förändra Tysklands Syrienpolitik genom att diskutera möjligheten för Tyskland att ta emot och destruera kemiska vapen från Syrien. En sådan insats är en tydlig markering för ett tyskt engagemang och ansvarstagande i konflikten men som inte innebär några större utrikespolitiska risk- eller ställningstaganden.⁵⁷

Konflikten i Ukraina och mellan Ukraina och Ryssland vintern 2013-2014 har också satt den aktiva tyska utrikespolitiken på prov. Tysklands sökte tidigt en medlarroll tillsammans med Frankrike och Polen, vilket ligger helt i linje med den traditionella tyska utrikespolitiken och visar på att Tyskland åter prioriterar dessa länder som bundsförvanter i sin politik. Jämfört med Tysklands ställningstaganden under Georgienkonflikten 2008 så har Tysklands tidigare och tydligare tagit ställning utifrån folkrättsliga argument och markerat mot det ryska agerandet. Liksom majoriteten av NATO-länderna betraktade Tyskland det också som uteslutet att lösa konflikten med våld. Tyskland ställde sig till en början också tveksamt till de krav som rests från andra EU- och NATO-medlemmar om ekonomiska sanktioner då man ansåg att sådana skulle stänga dörren för fortsatta diskussioner och Tyskland ansåg av samma skäl att Ryssland inte skulle uteslutas ur G8. Däremot betraktade Tyskland det inte som uteslutet att införa sanktioner mot Ryssland om landet inte vek av från sin ståndpunkt och Tyskland har också ställt sig bakom de sanktioner som infördes i april 2014.⁵⁸ Det ligger också i linje

14.01.30, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article124356631/Wer-ueber-Deutschlands-Rolle-in-der-Welt-bestimmt.html>.

⁵⁶ Simons, Stefan, "Deutsch-französischer Gipfel: Megatreffen mit Minizielen" *Spiegel Online*, 14.02.19; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/merkel-und-hollande-deutsch-franzoesischer-gipfel-in-paris-a-954260.html>.

⁵⁷ Dempsey, Judy, "Germany's President Speaks Out About Taking Responsibility" <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54394>; <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/JoachimGauck/Reden/2014/140131-Munich-Security-Conference.html>; http://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf; "Germany agrees to help destroy Syria's chemical weapons" 14.01.09, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-25664162>.

⁵⁸ "Regierungserklärung: Merkel droht Kreml mit härteren Sanktionen" *Spiegel Online* 10.03.13; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-merkel-droht-kreml-mit-weiteren-sanktionen-a-958378.html>; "Krim-Krise: Merkel stellt Teilnahme an G-8-Gipfel unter Vorbehalt" *Spiegel Online* 10.03.13; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-und-g-8-gipfel-merkel-stellt-teilnahme-unter-vorbehalt-a-957632.html>.

med den tyska utrikespolitiken att införa stegvisa sanktioner eller åtgärder och följa upp dessa med dialog. En liknande metod användes av Merkel för att tackla den ekonomiska krisen i EU. Tyskland har under konflikten mellan Ryssland och Ukraina varit ett av de länder som haft den tätaste dialogen med Ryssland. Tyskland har strävat efter att ge en kritisk men nyanserad bild av läget för att inte stänga dörren till förhandlingar, men samtidigt ge uttryck för sin hållning. Detta följdes också av konkreta diskussioner om hur Europa skulle kunna göras mindre beroende av rysk energi. Ur ett tyskt perspektiv är Ryssland mer beroende av Europa än tvärtom, varför sanktioner långsiktigt skulle skada Ryssland mer än Europa. Vad gäller de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland så spelar har Tyskland en central roll. Tyskland är det europeiska land som handlar mest med Ryssland varför Tysklands inställning och aggerande är avgörande, samtidigt som Tyskland genom denna handel också får bära en stor del av den ekonomiska bördan för sanktioner. Därtill finns dock i Tyskland, liksom i många andra länder, starka ekonomiska intressen som har manat till försiktighet då de menat att sanktioner allvarligt skulle skada det egna näringslivet. T.ex. är 300 000 tyska arbetstillfällen beroende av exporten till Ryssland och ett avbrott i de ryska gasleveranserna skulle ha en drastisk inverkan även på andra energipriser än gaspriserna. Därmed har det tyska sanktionsbeslutet en så väl inrikes- som utrikespolitiska dimension.⁵⁹

Ur ett tyskt perspektiv är det också av stor betydelse att hitta en lösning i Krimkonflikten av rent principiella skäl. Genom Rysslands agerande hotas den gällande värdsordningen och Tyskland ser genom detta en stor fara i att nationell suveränitet kränks och nationella gränser ritas om med våld. Därtill ser företrädare för den tyska utrikespolitiken en stor fara i det ökade antalet områden med oklart politiskt styre och oklar folkrättslig status. Under de senaste åren har tyska säkerhetspolitiska analyser just pekat ut avsaknaden av en fungerande stat som ett större hot mot freden än specifika stater. Genom Rysslands agerande både i Georgien och Ukraina har antalet sådana områden också ökat och hotar att ökas i Tysklands närområde.⁶⁰

Huruvida detta test på Tysklands nya utrikespolitik faller väl ut eller inte återstår att se. Från amerikanskt håll har det rests tvivel på att Tyskland skall klara av att ta ledarrollen i Europa, någonting som även bottnar i en tveksamhet inför EU:s

⁵⁹ ”Wirtschaftliche Folgen der Krim-Krise: ‘Das würde die Weltordnung durcheinanderbringen’” *Spiegel Online* 03.04.14; ”Editorial: No Special Path for Germany in Ukraine Crisis” *Spiegel Online* 05.05.14;

⁶⁰ ”Gas and chocolate” *Economist* March 8-14th 2014, s 23; Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 14.03.05; Intervju, Auswärtiges Amt, Berlin, 14.03.05.

förmåga att föra en tydlig politik.⁶¹ För bl.a. de baltiska staterna har Ukrainakonflikten och Tysklands engagemang i denna setts som ett tecken på att Tyskland åter visat ett större intresse för Centraleuropa och Baltikum samtidigt som EU:s förmåga har framstått som bristfällig. Det tyska agerandet ger för dem också tydliga signaler på i vilken utsträckning de kan lita på det tyska ledarskapet i tider av kris. Liksom under Georgienkrisen 2008 då Merkel besökte Baltikum har också Steinmeier besökt de baltiska staterna för att inhämta deras ståndpunkt och uttrycka att EU och NATO utgör en garanti för dessa staters säkerhet.⁶²

För den framtida utvecklingen av den tyska utrikespolitiken är det viktigt att minnas att även om både Steinmeier och von der Leyen har starka positioner inom sina respektive partier så är deras partier internt splittrade kring utrikespolitiken. Steinmeier arbetar också för att återta utrikesdepartementets ställning i förhållande till de andra departementen och kanslerämbetet och von der Leyen måste avsluta en besvärlig försvarsreform och ta hem de tyska trupperna från Afghanistan. Deras gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska strategier kommer därför säkerligen att stöta på flera hinder på vägen.

2.4.3 En möjlig framtida utveckling

För att formulera tankar om vad som är en möjlig framtida utveckling inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken har de tyska tankesmedjorna *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) och *German Marshall Fund of the United States* nyligen genomfört ett projekt där ett stort antal personer som har eller bedöms få central roll inom tysk utrikespolitik, akademi eller policy involverats i en rad workshops på olika teman. Resultatet kan inte ses som ett offentligt dokument eller ens en avsiktsförklaring men ger ändå en insikt i vilka tankar och uppfattningar som kan förväntas prägla den framtida tyska utrikespolitiken. Studien har strävat efter att fånga en konsensuslinje men redogör även för meningsskiljaktigheterna inom olika områden. Även om arbetet i sig har ägt rum utan inblandning från berörda departement och myndigheter så har ändå det stora intresse som projektet har väckt och kopplingen mellan departementen och de

⁶¹ Fischer, Sebastian ”Ukraine: USA geben Führungsrolle in Krim-Krise an Merkel ab” *Spiegel Online* 10.03.12; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krise-usa-erwarten-von-merkel-fuehrung-a-958140.html>

Regierungserklärung: Merkel droht Kreml mit härteren Sanktionen” *Spiegel Online* 10.03.13; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-merkel-droht-kreml-mit-weiteren-sanktionen-a-958378.html>; ”Krim-Krise: Merkel stellt Teilnahme an G-8-Gipfel unter Vorbehalt” *Spiegel Online* 10.03.13; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-und-g-8-gipfel-merkel-stellt-teilnahme-unter-vorbehalt-a-957632.html>.

⁶² Neukirch, Ralf, ”Außenminister im Baltikum: Steinmeier auf Beruhigungs-Tour” *Spiegel Online* 10.03.12; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krise-steinmeier-beruhigt-die-baltischen-staaten-a-958051.html>

personer som deltagit i projektet inneburit att den officiella linjen också har varit närvarande i utformningen.⁶³ Studien har mottagits med intresse både i och utanför Tyskland. Som projekt har den gett upphov till planer på liknande studier i t.ex. Danmark och Polen och studiens bärande resultat har gett avtryck inte minst i den nuvarande regeringens uttalanden.⁶⁴

Utgångspunkterna för projektet har varit Tysklands förändrade utrikespolitiska läge, Tysklands återförening, den ökade globaliseringen och landets ekonomiska framgång. Genom sin ekonomiska styrka och sin exportinriktade industri betraktas Tyskland som mer exponerat för globaliseringens effekter än de flesta andra stater. Detta medför att Tyskland också tillhör de stater som har störst intresse av att få den globala världsordningen att fungera. För att möta de hot som den globala världsordningen utsätts för krävs i samtliga fall ett ökat multilateralt samarbete. Samtidigt präglas den nya världsordningen av att ett antal nya regionala stormakter med växande ekonomier kräver ett allt större politiskt inflytande och en tydligare plats i det internationella systemet. Globaliseringens förändringar utmanar de etablerade multilaterala institutionerna vilket enligt studien skapar en osäkerhet i detta. De internationella organisationerna har en central plats i den framtida tyska utrikespolitiken även om skälen för denna multilateralism är andra än de var under kalla kriget.⁶⁵ För att utveckla det internationella systemet bör Tyskland verka för att de regionala stormakterna ges en tydligare plats i internationella organisationer och att Tyskland är berett att ta ett ansvar för att leda organisationer och förändringar.⁶⁶

För Tyskland är det av central betydelse att lösa den ekonomiska krisen och se till att euron förblir en stabil valuta. En fortsatt kris skulle utmana Europas ekonomiska och politiska position och säkerhet. Det enda sättet att möta dessa behov är en ökad integrering mellan EU:s medlemsländer och skapandet av gemensamma institutioner och regelverk på det ekonomiska området. Det är också tydligt att en tysk strävan är att förändra unionens fokus från stöd till utvalda sektorer, t.ex. jordbruket, till ekonomiska reformer som ökar unionens globala konkurrenskraft. En ökad integrering av EU:s medlemsländer kommer att ge unionen en internationell position som inget av medlemsländerna själva kan åstadkomma och bör tas tillvara genom att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utvecklas och förses med en tydlig ledning och koordinering mellan medlemsländerna i internationella organisationer. På kort sikt är det också av betydelse att EU:s utvidgning och grannskapspolitik utvecklas och

⁶³ Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04; Intervju och offentlig diskussion vid "After the German Elections: New German Foreign Policy?" Utrikespolitiska institutet, Stockholm, 13.11.05.

⁶⁴ Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 14.03.05.

⁶⁵ *Neue Macht...*, 2013, s. 2, 12-14.

⁶⁶ *Neue Macht...*, 2013, s. 4; 8; 14.

implementeras så att fler länder får del av de ekonomiska fördelar som samarbetet ger. Kraven på de stater som söker medlemskap i unionen måste däremot skärpas då det visat sig vara svårare att i efterhand möta och korrigera brister.⁶⁷

Länkat till den tyska uppfattningen om en fungerande säkerhetsordning är synen på att en sådan ordning i grunden är beroende av och måste sträva efter mänskliga rättigheter, demokrati och rättssäkerhet som universella värden.⁶⁸ För att tillvarata dessa intressen skall Tyskland därför i första hand utgå från att ha strategiska partnerskap med länder som delar dess värderingar. Detta gäller särskilt om länderna också har makt, d.v.s. möjlighet att politiskt, ekonomiskt eller kulturellt influera andra länder, multilaterala organisationer eller den internationella ordningen i stort. I en global värld är det dock inte möjligt för ett land som Tyskland att avskärma sig eller att inte ha kontakt med länder som inte delar landets värden. Det långsiktiga målet med relationer till icke-demokratiska stater bör alltid vara att stödja en ökad demokratisering genom ekonomiska och politiska kontakter och att de i fall det inte fungerar se till att landet inte är den enda länken till en region eller marknad.⁶⁹ Denna inställning får betraktas som vilande på samma tankar som utformade Östpolitiken under 1970- och 80-talen och som var ledande för den tyska inställningen till framförallt EU:s utvidgning till nya medlemsländer. Samtidigt visar den på en mycket pragmatisk inställning till Tysklands internationella relationer, där handel och ekonomiska relationer har en mycket stark position i valet av partners. Olika regionala stormakter betraktas också genomgående som tillgängliga för handel. Ingenting specifikt nämns om hur Tyskland skall hantera dessa om de utgör ett allvarligt hot mot Tysklands säkerhet eller den globala säkerheten. I det sista fallet kan man anta att den tyska inställningen är att hotet bör mötas multilateralt och att andra stater därmed förväntas dra upp linjerna för det gemensamma agerandet. Med tanke på Tysklands strävan att också ta ledningen lämnar studien dock en lucka.

I de delar av världen som hamnar vid sidan av den globala ekonomin och utvecklingen och där svaga stater, fattigdom och inbördeskrig hotar befolkningen måste detta hot mot individen såväl som mot den globala ordningen mötas med biståndsinsatser. Europa har där också en möjlighet att bistå och agera som förebild genom institutioner som internationella brottmålsdomstolen. Inom områden där stater avsiktligt hotar den egna befolkningen eller den internationella ordningen och där insatser genom internationella organisationer såsom medling eller sanktioner inte fungerar måste Tyskland även vara berett att

⁶⁷ *Neue Macht...*, 2013, s. 20-28.

⁶⁸ *Neue Macht...*, 2013, s. 5-8.

⁶⁹ *Neue Macht...*, 2013, s. 34.

tillgripa våld. Detta sker dock bäst i samarbete med andra och då främst inom ramen för multilaterala organisationer.⁷⁰

I stort bygger dessa tankar på de principer som styr den tyska utrikespolitiken sedan 1949 och där ekonomiska förbindelser är både ett tydligt mål och en metod. Principerna har dock givits en bredare geografisk kontext och lyfter fram behovet av tydlighet och av att låta politiken styras av långsiktiga värden. Därtill har antalet redskap inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken ökat genom framförallt möjligheten att tillgripa våld på olika nivåer. Multilateralismen är fortfarande central i den tyska politiken men skälen till den har förskjutits från att främst gälla ett sätt att begränsa Tysklands möjligheter till okontrollerad upprustning till att bli ett nödvändigt instrument för att hantera globala hot.

⁷⁰ *Neue Macht...*, 2013, s. 16.

3 **BUNDESWEHR** – ny inriktning och struktur

Följande kapitel behandlar omstruktureringen av den tyska försvarsmakten *Bundeswehr*, med fokus på omstruktureringens bakgrund, mål och problem.

3.1 Försvarsreformer efter Tysklands återförening

Då den västtyska försvarsmakten *Bundeswehr* etablerades under 1950-talet var det ett resultat av att det nybildade NATO betraktade ett tyskt deltagande i försvaret av Europa som nödvändigt, med tanke på landets storlek och geografiska läge. Samtidigt ansåg man att en integrering av Västtyskland i den västliga försvarsstrukturen skulle bidra till landets politiska och ekonomiska integrering i väst. Tre faktorer var vidare avgörande för segrarmakterna. För det första definierades det tydligt i den västtyska grundlagen att dess försvarsmakt endast hade som syfte att försvara det egna landets territorium inom ramen för NATO. Den demokratiska kontrollen av försvarsmakten förstärktes dessutom genom att den endast kunde sättas in efter ett beslut av förbundsdagen. För det andra underordnades den tyska försvarsmakten helt NATO:s ledningsstruktur och kom att sakna överbefälhavare och ett eget högkvarter med samlad ledningsförmåga. För det tredje organiserades försvarsmakten inledningsvis som ett regionalt självförsvar och då flygvapen och flotta efterhand tilläts fick även dessa en defensiv karaktär och en begränsad räckvidd.⁷¹ Legitimiteten för den egna försvarsmakten hos de tyska medborgarna skapades genom att den förklarades bygga på principen ”medborgare i uniform”, vilken tog sig uttryck i allmän värnplikt och det nämnda politiska inflytandet över försvarsmakten.

Kalla krigets slut och Tysklands återförening innebar en fundamental förändring av förutsättningarna för Tysklands säkerhets- och försvarspolitik. Under 1990-talet inleddes en omstrukturering av och en inkorporering av den f.d. östtyska försvarsmakten i *Bundeswehr*. Parallellt genomfördes också en minskning och förändring i den västtyska delen av den nya organisationen. Omstruktureringen skedde helt med den västtyska försvarsmakten som modell vad gäller ledning, utbildning och mål. Samtidigt behölls viss östtysk materiel och utvalda östtyska officerare bereddes inträde i den nya försvarsmakten. I de reformer som inleddes 1993 kvarstod försvaret av det nationella territoriet som det överordnade målet

⁷¹ Artéus, Gunnar & Heurlin, Bertel (red.), *German and Danish security policies towards the Baltic Sea area: 1945 until present*, 1998, Köpenhamn.

för försvarsmakten samtidigt som en kapacitet för att delta i internationella operationer skapades. Den reducerade försvarsmakten baserades på värnplikt, men med stamanställda specialister och befäl. Vid sidan av de tre förbandskategorierna med strategisk, taktisk och lokal inriktning skapades en stab och en särskild enhet på 5000 man för internationella insatser. Omorganiseringen av försvarsmakten gick långsamt då man ansåg att förändringar i försvars- och säkerhetspolitiken måste göras steg för steg och då kostnaderna för den tyska återföreningen var stora.⁷² Det tyska deltagandet i den fredsframtvingande insatsen i f.d. Jugoslavien liksom behovet av att anpassa delar av den tyska försvarsmakten till de riktlinjer som utarbetades kring EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik skyndade på förändringarna något. Både de nyvunna internationella erfarenheterna och anpassningsarbetet visade på att den tyska försvarsmakten var illa lämpad för internationella uppgifter. För att frigöra resurser för en förändring genomfördes en betydande reduktion av försvarsmaktens numerär.⁷³

Samtidigt med förändringsarbetet omtolkade också den tyska statsledningen och författningsdomstolen 1994 principerna för hur och när *Bundeswehr* skulle kunna användas som redskap i landets säkerhetspolitik.⁷⁴ Ett politiskt mål var också att stärka Tysklands position inom NATO och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Med detta följde också en ökad ambition att ta ett större ansvar för den internationella säkerheten genom att delta i fredsbevarande operationer. Detta motiverades från politiskt håll med att Tysklands storlek och ekonomiska position krävde ett ökat praktiskt engagemang och att landet hade en skyldighet att betala tillbaka för den säkerhet som FN, NATO och USA hade gett Västtyskland under det kalla kriget. Tyskland började därför delta i internationella insatser med icke-stridande förband i Kambodja 1992 och Somalia 1993. Det visade sig dock generellt sett vara lättare att vinna internationellt än nationellt stöd för dessa insatser.

Arbetet med att förändra försvarsmakten fortsatte under början av 2000- talet genom att *Bundeswehr* inriktades mot att bli en mobil försvarsmakt med möjlighet att genomföra insatser över hela världen. Försvarsmaktens uppgifter vidgades från att gälla försvaret av det egna territoriet till att även möta okonventionella hot som terrorism och tillhandahålla internationell krisprevention och krishantering. Omdefinieringarna har ett tydligt samband med händelserna den 11 september 2001 i USA men också med de svårigheter tyska förband senare mötte inom *International Security Assistance Force* (ISAF). I och

⁷² Biehl, Heiko, "Die neue Bundeswehr" *SOWI-Arbeitspapier*, no. 112, 1998, s. 23.

⁷³ Lemke, Hans-Dieter, "Bundeswehrreform. Schwachpunkt Krisenfähigkeit" *SWP-aktuell*, no. 66, 2000.

⁷⁴ Maul, Hanns, "Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?" *Survival*, vol. 42, 2000:2, s 56.

med förändringarna möjliggjordes att förbanden kunde utbildas och utrustas för de internationella uppdrag som de ställdes inför. I praktiken har det emellertid ansetts att reformerna har varit för långsamma för att möta de behov som ställts på soldater och materiel i främst Afghanistan och att reformerna inte har kunnat tillgodose de behov som funnits gällande doktrin, planering och ledning. En bristande integrering av olika beslutsnivåer och försvarsgrenar har också lett till en duplicering av strukturer och en otydlig och centraliserad ledning.⁷⁵

3.2 Nya reformer och riktlinjer på 2000-talet

Riktlinjerna för det framtida försvaret och dess uppgifter presenterades genom en s.k. vitbok år 2006. I den slogs det fast att de säkerhetspolitiska förutsättningarna för Tyskland kraftigt hade förändrats sedan det kalla kriget och att Tyskland inom en överskådlig tid inte står inför några direkta militära hot. Som centrala mål för den tyska säkerheten definierades i linje med den tyska utrikespolitiska traditionen att upprätthålla internationell rätt och mänskliga rättigheter samt att värna landets territoriella och politiska suveränitet och en fri och öppen världshandel. Särskilt det sista målet kom tydligt att lyftas fram i vitboken.

Tysklands säkerhet skulle alltjämt vila på medlemskapet i NATO, där länken mellan USA och Europa lyftes fram som ett unikt politiskt och militärt instrument för att bevara och skapa fred. På samma sätt framhölls EU:s roll för att skapa stabilitet, säkerhet och välstånd i Tyskland, de övriga medlemsstaterna och i unionens närområde. Som långsiktiga mål för den tyska säkerhetspolitiken utpekades en fortsatt konsolidering och integrering av unionen och en aktiv grannskapspolitik mot de östra delarna av Europa, Kaukasus, Centralasien och Medelhavsområdet. På samma sätt skulle Tyskland sträva efter långvariga och hållbara relationer med Ryssland och andra växande ekonomiska marknader. Den europeiska säkerheten skulle också stärkas genom att Tyskland verkade för ett aktivt partnerskap mellan EU och NATO. I den säkerhetspolitiska analysen lades stor vikt vid det globala perspektivet, att foga de nya hoten till de traditionella och betona handel och välstånd för att skapa en säkrare värld. Försvarsmaktens roll var ur detta perspektiv att möta både de klassiska hoten och att försvara människor och infrastruktur mot de hot som framför allt den globala terrorismen och avbrott i den globala handeln kunde medföra. Inom det militära området sågs alltjämt värnplikten med dess koppling till det tyska samhället och acceptansen bland medborgarna som den bästa grunden för *Bundeswehr*.⁷⁶

⁷⁵ Thiele, Ralph D. "On the Reorientation of the Bundeswehr –Meeting the Challenges Ahead" *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and Security*, April 2012, s. 2.

⁷⁶ *White Paper 2006: on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Federal Ministry of Defence, 2006, s. 27-47; 112.

Med utgångspunkt i den säkerhetspolitiska analysen och analysen av den framtida försvarsmaktens behov inledde den dåvarande försvarsministern Karl-Theodor zu Guttenberg år 2008 ett omfattande reformarbete som i grunden förändrade den struktur som försvarsmakten vilat på sedan 1955. Reformarbetet fortsatte sedan under hans efterföljare Thomas de Maizière. Som skäl för reformerna angavs det tidigare reformernas begränsade resultat och behovet av en långsiktigt ekonomisk balans.⁷⁷ Ingenting tyder på att denna inriktning heller kommer att ändras under nuvarande försvarsminister, Ursula von der Leyen.

För att ytterligare konkretisera reformarbetet tillsattes 2010 en kommission för att ta fram förslag på förändringsåtgärder framförallt i fråga om *Bundeswehrs* struktur och uppgifter.⁷⁸ I sin rapport kom den s.k. Weise-kommissionen fram till att den tyska försvarsmakten under de senaste åren hade uppvisat flera tillkortakommanden till följd av många år av strukturell underfinansiering. Man såg också en konflikt mellan uppdragen och de tillgängliga finansiella resurserna. Bland problemen fanns en överetablering av parallella strukturer; för många anställda och för många rådgivare och tjänstemän i förhållande till tillgängliga arbetsuppgifter. Vidare betraktades ansvarsfördelningen i ledningsstrukturerna som otydlig och ofokuserad samtidigt som för mycket ansvar flyttats från lägre till högre nivåer.⁷⁹ Utifrån denna problemformulering utarbetade försvarsministeriet ett reformprogram och riktlinjer (*Verteidigungspolitische Richtlinien*) som presenterades i maj 2011.⁸⁰ Dessa riktlinjer tar avstamp i att beskriva Tysklands position som västerländsk demokrati, dess ansvar för en fungerande världsordning grundad i internationell rätt liksom i betydelsen av att möta globala hot genom multilateralt samarbete och med olika metoder. Tyskland ansågs vara berett att ta ledningen för operationer och att integrera andra länder i dessa. Hotet mot Tyskland och den globala ordningen kom enligt riktlinjerna från svaga och sammanfallna stater, terrorregimer och diktaturer samt från social misär, radikalisering, terrorism och internationell brottslighet. Hot mot samhället och den globala ordningen kunde också uppstå på grund av klimatförändringar, naturkatastrofer, migration, pandemier och kampen om bristande naturresurser samt slutligen av hot mot kritisk infrastruktur. *Bundeswehr* sågs som ett av många instrument att möta dessa hot, varför försvarsmakten skulle ha en stor bredd av sammanlänkade förmågor från konfliktprevention, konflikthantering, humanitära insatser och evakuering av

⁷⁷ Heidenkamp, Henrik & Akaltin, Ferdi, "Confropting the European Defence Crisis: the common European Army in German's Political Debate" *The RUSI Journal*, 2012:2 vol. 157, s. 20.

⁷⁸ Försvarsmakten består av fem försvarsgrenar, armen (Heer), flygvapnet (Luftwaffe), marinen (Marine), underhåll (Streitkräftebasis) och sjukvård (Sanitätsdienst) och leds sedan 2012 av en generalinspektör.

⁷⁹ Thiele, 2012, s. 3.

⁸⁰ Der Bundesminister, *Verteidigungspolitische Richtlinien*, 2011.

egna medborgare till det territoriella försvaret av det egna landet. Prioriteringar baseras på sannolikhet, det nationella intresset och tillgängliga ekonomiska medel och ger ett betydande utrymme för de kunskaper som behövs för att leda insatser.⁸¹ Fokus ligger dock på de rent militära uppgifterna där förmåga att verka på olika konfliktnivåer och att genomföra strid poängteras. Det understryks dock att innan militära operationer inleds måste det stå klart om tyska intressen kräver ett ingripande och vad kostnaden kan bli om man avstår eller misslyckas. Riktlinjerna fokuseras på globala hot vilket medför att närområdet inte specifikt berörs. Inte heller diskuteras utförligt försvarsmaktens betydelse för att försvara Tysklands ekonomiska intressen, vilket annars ofta framförs. Slutligen berörs inte heller Tysklands förhållande till politiska och ekonomisk intressen som kan kollidera med tyska intressen.

3.3 Det nya *Bundeswehr* – personal, materiell och struktur

3.3.1 Personalförsörjningen

En av de mest påtagliga förändringar som reformarbetet gav upphov till var att den tyska värnplikten avskaffades som bas för försvarsmakten i juli 2011 samtidigt som man behöll det lagrum som behövs för att vid behov kunna återinföra den. Med detta beslut sattes den tidigare så centrala principen om en försvarsmakt byggd på medborgare i vapen åt sidan. Som skäl för övergången till en yrkesarmé angavs till en början främst de sparkrav som ställdes på hela den tyska ekonomin 2010. Men detta argument kan också i en tid av ekonomiska svårigheter ha använts för att kunna bryta den försiktiga förändringstakten och skynda på processen. I efterhand har det visat sig att omorganisationen till yrkesarmé inte har medfört några besparingar. Försvarsmakten har dock kunnat tillgodoräkna sig kompensation för de merkostnader som reformarbetet inneburit samt vissa riktade satsningar inom försvarssektorn vilket medför att budgeten 2014 förväntas bli något högre än den var 2010.

Målet är att *Bundeswehrs* storlek 2015 skall utgöras av totalt 185 000 man, varav 170 000 heltidsanställda eller kontrakterade soldater och ca 5000- 15 000 soldater i frivillig militär utbildning. Den frivilliga militära utbildningen som är mer omfattande än t.ex. den svenska grundläggande soldatutbildningen är också tänkt att utgöra rekryteringsunderlag till heltids- och kontraktsanställda soldater och sjömän. Tillsammans skall försvarsmakten vid en och samma tidpunkt kunna hålla upp till 10 000 soldater i två skilda utlandsoperationer samt

⁸¹ *Verteidigungspolitische Richtlinien...*, 2011, s. 13-16.

genomföra en marin operation. Detta betyder, med tanke på behovet av utbildning, återhämtning, reserver o. dyl., att ytterligare ca 20 000 man kommer att vara bundna till denna verksamhet. Nyligen har också tiden för utlandstjänst i den tyska försvarsmakten minskats till fyra månader varför personalbehovet för att uppnå den fastslagna numerären kan förväntas bli ännu större. Bland bedömare finns en uppfattning att reformerna är underfinansierade och att ytterliga nerskärningar eller omstruktureringar kommer att behövas i framtiden. En möjlig väg är en ytterligare reduktion av bemanningen till ca 135 000 man. Samtidigt bör det framhållas att det nyligen ingångna koalitionsfördraget mellan de tyska regeringspartierna deklarerar att partierna står fast vid reformen och försvarsmaktens tänkta numerär. Med tanken på att Tysklands försvarsminister, Ursula von der Leyen, också tippas bli Angela Merkels efterträdare är det rimligt att tänka sig att dessa delar av fördraget kommer att hållas, samtidigt som försvarsmaktens ekonomi och utveckling kommer att bevakas noga.⁸²

Alla fem försvarsgrenar, arméen, flygvapnet, marinen, underhållsförband och sjukvårdsförband, kommer att ges förenklad kommandostruktur. Samtidigt kommer det tyska försvarsdepartementet att halveras. Departementet kommer att ledas av en minister och två statssekreterare och understödjas av den tyska försvarschefen (Generalinspekteur der Bundeswehr) som är regeringens militära rådgivare. Försvarschefen är efter reformen det högsta befälet inom *Bundeswehr* och tillhör sedan 2012 inte längre formellt ministeriet utan är istället den administrativt ansvariga för alla förband och deras verksamhet.

⁸² <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>; Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05; ; Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

Tyska försvarsutgifter

År	Utgifter milj Eur	% av BNP
2006	27,87	1,2
2007	28,38	1,2
2008	29,45	1,2
2009	31,18	1,2
2010	31,11	1,2
2011	31,55	1,2
2012	31,70	1,2
2013	33,30	1,2
2014	30,90 (budgeterad)	
2015	30,40 (budgeterad)	

Källa: Keller s. 3.

3.3.2 Materiel och struktur

I och med reformerna av *Bundeswehr* har formerna för den framtida materielanskaffningen och planerna för bevarandet av äldre materiel kraftigt omformats. Omstruktureringen innebär att ett mycket stort antal förmågor bevaras på bekostnad av försvarsmaktens uthållighet. Denna strategi är tänkt att ge Tyskland en nyckelroll i samarbetet med små och medelstora EU-medlemmar och allianspartners. Genom att stå för en bredd av förmågor är den tyska strävan att möjliggöra för mindre allianspartners att utveckla specialiserade förmågor inom ramen för denna samverkan och under tysk ledning.⁸³ Denna tanke är också central i det tyska reformförslaget för NATO som Tyskland presenterade i slutet av 2013 och har därmed också betydelse för landet syn på koncepten *Pooling & Sharing* och *Smart defence*.

Förslaget innebär att alliansen delas in i ett antal kluster med ett större land som Frankrike, Storbritannien, Italien och Tyskland som ledare för ett antal mindre länder. Syftet med denna uppdelning är inte bara att skapa förutsättningen för att

⁸³ Keller, Patrick, "German Hard Power: Is There a There There?," *National Security Outlook*, *American Enterprise for Public Policy Research*, 2013:4, s. 4; Heidenkamp, Henrik, "Assessing the Reform of German Defence Acquisition" *RUSI Defence Systems*, Summer, 2013, <http://uk.reuters.com/article/2013/10/22/uk-nato-spending-idUKBRE99L0WO20131022>; <http://www.natowatch.org/node/1239>

bättre tillvarata NATO:s resurser, utan även att samordna utveckling och anskaffning av nya materielsystem. En sådan utveckling skulle till en del gynna de stora ländernas vapenindustri och minska utvecklingskostnaderna för vissa projekt, men befaras också kunna skapa en uppdelning av NATO. Projektet möttes initialt av motstånd från framförallt Frankrike, men har senare mötts av ett större stöd från bl.a. Storbritannien och USA. Länder som Spanien och Slovakien har dock gett uttryck för att förslaget inte fullt ut bör förankras i NATO:s struktur. Även USA och Storbritannien har dock uttryckt en farhåga för att det kluster som leds av Tyskland kan hamna i en besvärlig situation om den tyska förbundsdagen måste godkänna de tyska insatserna. Sådana farhågor tonas i regel ned av tyska politiker medan problemet upplevs som reellt inom delar av *Bundeswehr*.⁸⁴ I samtal med företrädare för den tyska försvarsmakten tonas dock rollen som ledarnation ned. Istället uttrycks det som att Tyskland välkomnar mindre länder som vill samarbeta. Behovet av samarbete inom ramen för *Pooling & Sharing* och *Smart defence* bedöms som stort inom områden som tunga flygtransporter och olika högteknologiska projekt. Medvetenheten om att sådana samarbetsprojekt ofta är svåra att genomföra i praktiken tycks dock vara stor. Oavsett hur tydligt uttryckt denna strävan är så kan den ha stor betydelse för planering, samverkan och förmågan till operationer i Östersjöområdet. Framförallt de baltiska staterna kan förväntas ha behov av att operera tillsammans med större länder och att specialisera sina förmågor när det gäller främst internationella operationer. Dock finns det även hos de baltiska staterna ännu en skepsis gentemot den tyska beslutsamheten och förmågan att kunna fatta snabba beslut i kritiska lägen.⁸⁵

3.3.3 Armén

Kärnan i den framtida tyska armén är enligt 2011 års reformprogram tänkt att utgöras av ett lätt och rörligt infanteri med hög skyddsnivå. Förbanden skall ha förmåga att sättas in i olika uppgifter och miljöer och bestå av olika komponenter som möjliggör att de skraddarsys för olika uppdrag. Kärnan i den framtida armén kommer att utgöras av tre divisioner som organiseras med fem mekaniserade brigader och två infanteribrigader, varav en för luftlandsättning och en för bergsterräng. Vid sidan av detta finns också en gemensam tysk-fransk styrka av

⁸⁴ Brose, Ekkehard, "When Germany Sends Troops Abroad: The case for a limited reform of the Parliamentary Participation Act" *SWP Research Paper* 2013/RP 09, September 2013; "NATO Reform: German Plan Faces Broad Opposition" *Spiegel Online*, 13.10.22, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-defense-minister-faces-opposition-over-nato-reform-a-929276.html>; "European Obstruction: NATO Reforms Moving at 'Snail's Pace'" *Spiegel Online*, 13.01.25, <http://www.spiegel.de/international/europe/german-government-analysis-says-europe-blocking-nato-reform-a-885405.html>

⁸⁵ Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05; Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05.

brigadstorlek. Brigaderna och deras komponenter skall vara geografiskt samlokaliserade till olika regioner.⁸⁶ Det pågår också ett konkret arbete med att organisera ett gemensamt lättroligt holländskt-tyskt förband. Genom den nya organisationen har också ett stort antal tyska regementen och utbildningsplatser lagts ned. Den tidigare organisationen var av både taktiska och politiska skäl spridd på många orter varför omstrukturering har fått både regionalpolitiska konsekvenser och medfört en stor omflyttning av personal.

Omstruktureringen av armén innebär en minskning av tyngre vapen som stridsvagnar och artilleri samtidigt som ambitionen är att bevara en bredd av förmågor. För att möjliggöra internationella operationer och att Tyskland agerar som ledande nation för mindre stater genomförs också ett betydande reformarbete för att förenkla och tydliggöra ledningsstrukturer och för att undvika parallella ledningsstrukturer. Vissa förband som tyngre luftvärnsbatterier och flygtransportkapacitet flyttas också från armén till flygvapnet.

I enlighet med 2011 års reform sker en utfasning av äldre materiel och en minskning i inköp av planerad materiel. Ministeriet för en dialog med flera av de aktuella producenterna för att häva eller ändra inköpen. Många av dessa system beställdes redan under 1990-talet och har ingen plats i den nya försvarsmakten eller har beställts i allt för stora volymer. Syftet med de förändrade inköpen är i första hand att frigöra medel för andra materielinköp åt försvarsmakten. För armén är målet för omstruktureringen att stärka förbandens stridsförmågor.

Planerade materielförändringar i armén

System	Ursprungligt planerat antal	Nytt antal
Leopard 2	350	225
Puma, splitterskyddat trupptransportfordon	410	350
Marder, splitterskyddat trupptransportfordon	70	0
Haubits 2000, splitterskyddad	148	89
Helikopter NH-90	122	80
Helikopter Tiger	80	40

⁸⁶ Die Neuanstaltung des Heeres, Bundeswehr 2012, s. 31-34; Stationing of the Bundeswehr in Germany: October 2011, Berlin 2011; "De Maizière legt Fahrplan zu Standortschließungen vor" *Sueddeutsche.de* 2012.06.12, <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundeswehrreform-de-maiziere-legt-fahrplan-zu-standortschliessungen-vor-1.1381047>.

Källa: www.bmdv.de, ”Ressortbericht zum Stand der Neuausrichtung der Bundeswehr”

3.3.4 Marinen

Den tyska marinens utveckling har tilldragit sig en betydande uppmärksamhet i debatten kring *Bundeswehrs* utveckling, inte minst därför att den i de flesta fall anses vara den försvarsgren som kan användas för att bäst försvara tyska ekonomiska intressen utomlands. Detta grundas i att nära 90 % av världshandeln är beroende av sjöfarten och att Tyskland som en av världens tre största exportnationer ensamt har en handelsflotta på ca 3500 fartyg under olika flagg. Blockeringen av handeln längs viktiga handelsvägar eller mot en hel region skulle få betydande konsekvenser för den tyska ekonomin och det tyska samhället i stort. Stora tyska affärsintressen inom framförallt råvaruområdet har också drivit på för att Tyskland aktivt skall säkra landets import på området. Kopplat till uppgiften att skydda tyska ekonomiska intressen har marinen fått uppgiften att bekämpa pirater och internationell terrorism till sjöss och förväntas ha en aktiv roll i att undsätta tyska medborgare utomlands.⁸⁷

Marinen skall därför stärka sin förmåga att delta i multinationella operationer på stora avstånd och utveckla sin förmåga att övervaka stora havsområden, hålla farleder öppna, eskortera handelssjöfart och enheter som NATO:s snabbinsatsstyrka. Vidare betonas betydelsen av samverkan mellan sjöstridskrafter och landstridskrafter för att öka valmöjligheten i operationer och säkra stridskrafternas logistik. Det är också tänkt att marinen i en framtid skall kunna understödja landbaserade operationer från havet. Till detta saknas än så länge utrustning och vapensystem, men det kommer i begränsad utsträckning att finnas hos de nybeställda fartyg som utrustas med sjömålsrobotar som också har förmåga att verka mot markmål. Ekonomin och de materiella ramarna ger inte heller utrymme för amfibiska förband som skulle kunna verka i området mellan hav och land.⁸⁸

För det tyska närområdet kvarstår marinens uppgift att skydda kusten och territorialhavet. Detta skall ske i samverkan med andra myndigheter, vilket tyder på att marinens uppgifter ses inom ramen för hot på olika nivåer. I övrigt skall kunskapen att operera i kustnära områden bevaras, vilket har betydelse för

⁸⁷ Heymann, Sven, ”NATO Reform Strengthens Germany’s Role” *Global Research*, 13.10.30, <http://www.globalresearch.ca/nato-reform-strengthens-germanys-role/5356102>; Speckmann, Thomas, ”Deutschland and the SEA: Why the future of the Bundeswehr is on the high seas” *International Politik: Global Edition (Of Might and meekness)*, vol. 12, 2011, s. 38.

⁸⁸ Papenroth, Thomas, *Die Zukunft der Deutschen Marine: Herausforderungen für die maritime Komponente der Bundeswehr*, SWP-Studie, Berlin 2004, s. 10f; 22-27; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 14.03.05

Östersjöområdet. I samtal med företrädare för den tyska försvarsmakten beskrivs Östersjöområdet oftast som ett område för övningar och för att knyta partners till kommande tänkbara operationer och för att kunna öva samverkan mellan marin, flyg och landstridskrafter i Tysklands närområde. På samma sätt som det 2013 ingångna avtalet om utökad marin övningsverksamhet med Polen planeras också ett liknande avtal med Sverige.⁸⁹

Omstruktureringen av marinen har gått relativt fort då moderniseringen av fartygsbeståndet började tidigt och de större enheterna redan hade en förmåga att operera på större avstånd och i samverkan med andra länder. Ett stort antal fartyg kommer dock att förnyas eller tas ut tjänst den närmaste tiden. För att ersätta de fregatter, korvetter och robotbåtar som tas ur bruk planeras sex *multi-task* fartyg av typen MSK 180 (även benämnd typ 131). Därtill planeras en serie underhållsfartyg, som utvecklas tillsammans med Kanada. Syftet med dessa är att utveckla marinens förmåga och uthållighet på stora avstånd.⁹⁰ Nedskärningarna i fartygsbeståndet kommer enligt tyska bedömare att medföra strategiska och taktiska begränsningar och påverka marinens uthållighet på så sätt att den förmodligen måste ta pauser för återhämtning under längre internationella operationer.⁹¹

Planerade materielförändringar i marinen⁹²

System	2010	2020
Större fartyg, Fregatter och MKS 180	15	11
Mindre fartyg	15	11
Ubåtar	8	6
Minkrigsenheter	22	10

Källa: www.marine.de

3.3.5 Flygvapnet

Det framtida flygvapnet kommer jämfört med idag att reduceras och få delvis förändrade uppgifter. I enlighet med planerna i konceptet *Luftwaffe 2020* kommer förmåga att försvara det tyska luftrummet att minska. Istället prioriteras

⁸⁹ Papenroth, 2004, s. 10f; 22-27.

⁹⁰ Peters, Christian, "Mehrzweckkampfschiff 180 – Das zukünftige – Schweizer Armeemesser - der Deutschen Marine," *MarineForum* 2011:10. s. 18-27.

⁹¹ Speckmann, Thomas, "Deutschland and the SEA: Why the future of the Bundeswehr is on the high seas" *International Politik: Global Edition (Of Might and Meekness)*, vol. 12, 2011, s. 38-42.

⁹² Antalet fartyg som skall tas ur bruk eller ersättas, samt benämningen på dessa fartygstyper varierar något mellan olika källor.

förmågor som behövs för internationella operationer och som kan ge Tyskland ett ökat inflytande i NATO- och EU-operationer. Flygvapnet skall också utveckla sin förmåga att samverka med andra länder och i multilaterala operationer. Kärnan i det framtida flygvapnet kommer att utgöras av tre eskadror med Eurofighter och en eskader av attack- och telekriksplanet Tornado. Flygplansbytet från Tornado till Eurofighter kommer att under en övergångstid innebära en begränsning i flygvapnets insatsberedskap och övningsverksamhet. Tyskland kommer fram till 2016 inte heller att kunna delta i NATO:s luftövervakningsverksamhet, *Air Policing*, i Östersjöområdet. Vid sidan av dessa omstruktureringar finns också en transportflygsenhet vars numerär kommer att skäras ned, men vars flygplansbestånd kommer att förnyas för att framför allt klara av mer långväga transporter. Inom transportområdet har Tyskland också inlett ett omfattande samarbete med andra NATO-länder. Tanken bakom samarbetet är att de olika ländernas transportkapacitet skall användas så effektivt som möjligt. De olika ländernas transportbehov är tänkta att koordineras så att det förband som är närmast sköter uppgiften, oavsett nationalitet.⁹³

Fyra prioritetsområden för framtiden har pekats ut: militär användning av rymden, missilförsvar, obemannade flygsystem och utökad samverkan med andra försvarsgrenar. Med militär användning av rymden avses framförallt en utveckling av de tyska satellitsystemen för informationsinsamling och positionering samt ett försvar av dessa. Inget prioriterat område pekas ut för de obemannade flygsystemen, men de förutspås i framtiden kunna ta över de flesta av de bemannade flygplanens uppgifter.⁹⁴ Viktigt att notera är att den pågående internationella diskussionen om de moraliska och rättsliga aspekterna av användandet på obemannade flygsystem kan väntas ha en inverkan på den tyska viljan att anskaffa och använda beväpnade obemannade flygplan. Inom samtliga områden finns planer på utveckling och köp i samarbete med andra EU- och NATO-länder.⁹⁵

Planerade materielnedskärningar i Flygvapnet

System	Ursprungligt planerat antal	Nytt antal
Eurofighter	177	140
Tornado	185	85

⁹³ Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05.

⁹⁴ Thier, Ralph, "Reconsidering the Relevancy of Air Power – German Air Force Development" *ISPSW Strategy Series*, no 26, 2011.

⁹⁵ Their, 2011.

Transportplan C-160	80	60
Transportplan A400M	60	40

Källa: www.bmdv.de, ”Ressortbericht zum Stand der Neuausrichtung der Bundeswehr”

3.4 Omstrukturerings problem

Omstruktureringen av *Bundeswehr*, har lett till kritik och ifrågasättanden i den tyska debatten. Kritiken har berört så väl finansiella- och regionalpolitiska aspekter som principerna för krigsmakten organisering. Att debatten inte har fått ett större genomslag beror förmodligen på den hastighet med vilka reformerna har genomförts och att försvars- och säkerhetspolitiska frågor traditionellt sett har en undanskymd position i den tyska debatten.

Den tyska försvarsmakten har som i många andra länder problem med att rekrytera soldater, vilket i längden kan ge upphov till problem med att upprätthålla numerären i hela försvarsmakten och den del av försvarsmakten som är tänkt att hållas utomlands. Rekryteringen kan i framtiden också påverkas negativt av ett sviktande demografiskt underlag då landets befolkning väntas sjunka från 82 miljoner idag till 65 miljoner till år 2060. Det finns också en fara i att rekryteringen främst sker bland lågutbildade och personer med alltför radikala uppfattningar.⁹⁶ Hastigheten i reformerna och den osäkerhet som skapats har också inneburit att många av de anställda tycker att *Bundeswehr* är en oattraktiv arbetsplats. Och faran anses vara stor att soldater både i utlandstjänst och i Tyskland blir överbelastade.⁹⁷ Bemanningen är också ett av de områden som den nya försvarsministern Ursula von der Leyen pekade ut som prioriterat och hon vill bl.a. underlätta för anställda med familj. Vid samtal på det tyska försvarsministeriet pekas bemanningsfrågan och kompetensförsörjningen också ut som områden där Tyskland strävar efter samarbete. De efterfrågar också erfarenhetsutbyte med länder som Sverige som har en liknande erfarenhet av

⁹⁶ ”Rechtsextremismus bei der Bundeswehr: ”Schaut aus, als wäre das der Weg zur Gaskammer” *Spiegel Online*, 13.09.09, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus-bei-der-bundeswehr-67-vorfaelle-in-2012-registriert-a-921222.html>.

⁹⁷ Hebel, Christian & Korge, Johannes, ”Folgen der Truppen-Reform: Wehrbeauftragter beklagt Überbelastung der Bundeswehr” *Spiegel Online*, 12.01.29, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-wehrbeauftragter-koenigshaus-ruegt-ueberbelastung-der-truppe-a-880199.html>; ”Wehrdienst: Bundeswehr findet immer weniger Freiwillige” *Spiegel Online*, 13.08.16, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/freiwilliger-wehrdienst-bundeswehr-droht-nachwuchsmangel-a-917061.html>.

övergången från värnpliktsarme till yrkesarmé och där försvarsmakten måste konkurrera med näringslivet för att kunna i rekrytera kvalificerad personal.⁹⁸

En återkommande uppfattning tyska analyser är att erfarenheterna från Somalia, Irak och Afghanistan kommer att hålla västvärlden borta från alltför omfattande nationsbyggnadsprojekt i framtiden. För Tysklands del kommer också möjligheten att leda operationer som den i Libyen att vara begränsad då landet saknar system och vapen för detta och inte har planer på att anskaffa t.ex. beväpnade drönare eller kryssningsrobotar.⁹⁹ Omorienteringen av den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken och omstruktureringen av försvarsmakten saknar också på många punkter stöd hos den tyska befolkningen. Detta kan medföra att det på lång sikt kan komma att saknas ett parlamentariskt stöd för att fortsätta reformerna eller använda försvarsmakten i internationella operationer. Detta kan leda till att *Bundeswehr* får en struktur och ett uppdrag som det inte finns ett politiskt behov av. De uttalanden som gjorts av Tysklands nya utrikes- och försvarsministrar pekar dock på att försvaret kommer att få en ökad roll som instrument i den tyska utrikespolitiken, men backas samtidigt inte upp av några tydligare planer för hur försvaret skall användas när ISAF operationen avslutats. De flesta utlandsoperationer som genomförts av *Bundeswehr* sedan 1990-talet har saknat ett tydligt stöd från den tyska befolkningen. Stödet för den tyska insatsen i Afghanistan har t.ex. sjunkit från 64 % 2005 till 44 % 2010 och 37 % 2011.¹⁰⁰ Enligt det tyska utrikesdepartementet anser också 45 % av tyskarna redan idag att det tyska internationella engagemanget är för stort, medan 30 % tycker att den nuvarande nivån är acceptabel.¹⁰¹ Den tyska opinionen har också visat sig ta ett starkt intryck av händelser då egna soldater eller motståndare dödats eller framför allt civila offer skördats. Dessa reaktioner kan i mycket kopplas till ”icke-våldsprincipens” starka stöd hos medborgarna. Ett bristande stöd kan göra framtida beslutsfattare mer försiktiga i att engagera sig i långvariga utlandsoperationer och kan i slutändan också leda till att andra möjliga koalitionspartner tvekar inför att engagera sig gemensamt med Tyskland. Sådana tecken finns t.ex. redan i det utökade fransk-brittiska samarbetet. I Tyskland finns en föreställning om att marina operationer skulle möta ett mindre motstånd från opinionen då de innebär att det finns färre soldater som kan skadas och färre civila offer krävs i ev. strider. Tysklands deltagande i den marina operationen

⁹⁸ “Germany’s new defence minister eyes family-friendly army” *Telegraph.co.uk*, 2014.01.12, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/10567291/Germanys-new-defence-minister-eyes-family-friendly-army.html>; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

⁹⁹ Speckmann, 2011, s. 38-42.

¹⁰⁰ Keller, 2013, s. 5; Alessi, Christopher, “Learning to Fight: How Afghanistan Changed the German Military” *Spiegel Online*, 13.10.15, <http://www.spiegel.de/international/germany/how-afghanistan-has-changed-the-bundeswehr-german-military-a-927891.html>.

¹⁰¹ Intervju, Auswärtiges Amt, Berlin, 13.13.05.

Atalanta utanför Somalias kust har inte heller mött någon större kritik i media medan stödet för att låta den tyska försvarsmakten försvara landets ekonomiska intressen är lågt. På frågan under vilka omständigheter *Bundeswehr* bör användas har en nyligen genomförd opinionsundersökning gett svaret: nationellt försvar 83 %; humanitära uppdrag 83 %; antiterrorist operationer 63%; genomförande av förpliktelser gentemot NATO 60 %; säkra Tysklands ekonomiska intressen 29%.¹⁰²

Som andra EU-länder strävar Tyskland efter att sänka kostnader och avhjälpa brister genom samarbete inom utveckling och gemensamma inköp. Den tyska försvarseformen är också genomförd med mycket små ekonomiska marginaler och lämnar få alternativ om central materiel är ur funktion eller om system och komponenter visar sig inte hålla måttet. Eftersom det är mer regel än undantag att materielprojekt försenas kan detta medföra betydande nedsättningar av den tyska förmågan och valfriheten.¹⁰³ Flera exempel på sådana förseningar finns framför allt inom sameuropeiska projekt som den obemannade helikoptern *EuroHawk* och helikoptersystemet NH-90.¹⁰⁴ Sådana projekt, liksom ambitionen att gemensamt utveckla, anskaffa och använda materiel, anses av olika bedömare inte heller kunna lösa Tysklands eller övriga Europas behov av materiell förnyelse. Riktlinjerna för samarbetena är ofta för otydliga och de gemensamma beställningarna kommer ofta i konflikt med nationella behov.¹⁰⁵ Även om modernare materiel anskaffas anser ändå tyska bedömare att nedskärningarna i t.ex. fartygsbeståndet kommer att medföra strategiska och taktiska begränsningar och påverka marinens uthållighet. Här visar man t.ex. på det faktum att Frankrike blev tvunget att dra tillbaka sitt hangarfartyg från Libyen p.g.a. underhållsbehov.¹⁰⁶

Uppfattningarna kring om reformerna har varit lyckade eller inte går isär och tycks i stor utsträckning vara grundade i skilda uppfattningar om rimligheten i försvarsmaktens framtida uppgifter. De problem som kan skönjas är att reformen är underfinansierad och att bemanningen och materielanskaffningen därför måste reduceras. Det pågående förändringsarbetet har till en stor del genomförts med den tyska insatsen i Afghanistan som outtalad referensram. Några tydliga planer på försvarsmaktens vidare utveckling eller uppgifter har inte utarbetats. Därtill

¹⁰² *Internationala Politik: Global Edition (Of Might and meekness)*, vol. 12, 2011, s. 4.

¹⁰³ Keller, 2013, s. 5.

¹⁰⁴ T.ex. "Regierung in der Kritik: Bundeswehrhubschrauber haben schwere technische Mängel" *Spiegel Online*, 13.09.20, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehrhubschrauber-haben-laut-spiegel-schwere-technische-maengel-a-923430.html>; "'Euro-Hawk' – Pleite: Generalinspekteur sieht Soldaten im Einsatz gefährdet" *Spiegel Online*, 13.07.22, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/euro-hawk-pleite-einsatzbereitschaft-der-bundeswehr-gefaehrdet-a-913988.html>.

¹⁰⁵ Mölling, Christian, *Pooling and Sharing in the EU and NATO*, SWP Comments 18, June, 2012.

¹⁰⁶ Speckmann, 2011, s. 38-42.

bör det tilläggas att Tysklands roll som ledande nation för andra stater också ifrågasätts av de stater som skulle kunna ingå under dess paraply. Skälet till detta är framför allt osäkerheten kring om Tyskland har den politiska viljan att använda sin försvarsmakt. Ur ett kritiskt perspektiv har det som nämnts framförts att resultatet skulle kunna bli att reformerna skapar en funktionell försvarsmakt utan reella uppgifter.

4 Tyskland i Östersjöområdet

Följande kapitel skall belysa Tysklands politiska relation till Estland, Lettland, Litauen och Polen och analysera Tysklands säkerhetspolitiska betydelse för Östersjöområdet inom ramen för EU, NATO och bilaterala relationer.

Tyskland, de baltiska staterna och Polen har generellt sett haft goda förbindelser sedan 1990-talet. Tyskland spelade en betydande roll i uppbyggnaden av staterna efter deras frigörelse och stödde deras väg till EU. I EU har Tyskland också kommit att ha en framträdande roll för de baltiska staternas EU-politik. Trots detta har ländernas relationer inte varit utan problem och kommit att skilja sig betydligt på områden som t.ex. synen på Ryssland och Östersjöområdets säkerhet.

4.1 Tysklands förhållande till Estland, Lettland och Litauen

I Tyskland betraktades frågan om de baltiska staternas självständighet i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som nära förbunden med den östeuropeiska frigörelseprocessen i stort. Bonn visade därför processen ett stort intresse samtidigt som man närmade sig den med stor försiktighet. De baltiska staternas befrielsekamp var en del i samma mönster som skapade de politiska förändringarna i DDR och som möjliggjorde den tyska återföreningen. Men ett allt för starkt tyskt engagemang för den baltiska frågan riskerade att föra Tyskland på kollisionskurs med Ryssland, vilket skulle kunna skapa hinder för den tyska återföreningen. Till en början betraktades därför Tyskland den baltiska befrielsekampen som en intern sovjetisk angelägenhet. Tyskland intog en låg profil och sträckte sig till att uttala sig för att parterna skulle söka en politisk lösning och undvika våld.¹⁰⁷ Parallellt med detta strävade framträdande tyska politiker efter att skapa goda relationer med baltiska företrädare genom besök och utbyten mellan tyska och baltiska parlamentariker. Kontakter knöts också på näringslivsområdet och kulturområdet. I detta arbete hade Tysklands historiska roll i regionen en betydelse för att skapa legitimitet åt den tyska politiken. Som historiska hållpunkter användes särskilt referenser till den äldre historien med en tydlig koppling till handel och kultur. Särskilt företrädare för förbundsstaten Schleswig-Holstein arbetade för att lansera begrepp som *Die neue Hansa* och knyta detta till en regionstanke med syfte att knyta band mellan Baltikum, Tyskland och Skandinavien. I estnisk och lettisk politik och akademi möttes detta

¹⁰⁷ Klein, Andreas & Herrmann, Gesine, "Germany's Relation with the Baltic States since Reunification" *KAS International Reports*, 2010:9, s. 60ff.

av en omtolkning av de egna folkens historia genom att t.ex. den balttyska adeln som tidigare setts som förtryckare allt mer betraktades som kulturbärare, samtidigt som Hansan användes för att knyta länderna till en nordeuropeisk gemenskap. På tyskt initiativ lanserades också Östersjöregionen som ett begrepp inom EU och i nordeuropeiskt samarbete. Tyska företrädare var dock mycket noga med att tona ned allting som skulle kunna tolkas som tecken på tysk expansion.¹⁰⁸

I och med den misslyckade Moskvakuppen i augusti 1991, som syftade till att avsätta Gorbatsjov men istället bidrog till upplösningen av Sovjetunionen i december samma år, förändrade Tyskland sin försiktiga politik gentemot Baltikum och erkände de tre staterna som självständiga. Tysklands dåvarande utrikesminister Hans-Dietrich Genscher besökte också, som den förste företrädaren för ett större europeiskt land, de tre baltiska huvudstäderna i september samma år. Tyskland tog snart efter erkännandet initiativ till att återkommande gemensamt träffa ministrar från de tre länderna i ett s.k. 3+1 format. I sina inledande relationer till de baltiska staterna hade Tyskland som mål att säkra ländernas territoriella integritet, stödja staternas ekonomiska transformering till demokratiska marknadsekonomier och stödja en positiv utveckling i relationerna mellan de baltiska staterna och Ryssland.¹⁰⁹

Tyskland förespråkade tidigt att de baltiska staterna skulle inta ett försiktigt tonläge gentemot Ryssland och bygga sina relationer genom små steg och genom att undvika att söka konflikt. Tyskland strävade också efter att minska spänningarna mellan de nya staterna och deras ryskspråkiga minoriteter och efter att minska deras betydelse för de baltiska staternas relationer till Ryssland. I detta arbete förmådde Tyskland länderna att låta OSSE utvärdera minoriteternas situation och att stödja en integrering. I de baltiska staterna uppfattades det tyska agerandet som positivt i den meningen att det stävjade de ryska möjligheterna att utnyttja frågan. Men det tyska agerandet sågs också som motsägelsefullt av balterna då de ansåg att ländernas politik inte skilde sig nämnvärt från den tyska behandlingen av utländska gästarbetare, och deras språklagar var betydligt mildare än t.ex. de isländska, som inte kritiserades internationellt.¹¹⁰

¹⁰⁸ Spohr Readman, Kristina, *Germany and the Baltic Problem After the Cold War: The Development of a New Ostpolitik 1989-2000*, London, 2004; Oldberg, 2006, s. 63ff; Eellend, Johan, "A History that Needs to Be Written" I Rindzeviciute, Egle, *Contemporary change in Estonia*, Huddinge, 2004, s. 69ff.

¹⁰⁹ Ischinger, W. "The Future of the Baltic States: A German Perspektive" i Arnswald, S. & Wenig, M. (red.) *German and American Policies Towards the Baltic States*, Baden-Baden, 2000, s. 100.

¹¹⁰ Bukovskis, Karlis "From Diplomatic to Routine Partnership: The Bilateral Relations of Latvia and Germany in the XXI Century" i Spruds, Andris, *Friendship in Making: Transforming relations between Germany and the Baltic-Visegrad Countries*, Riga, 2012, 95f; Zadanavicius, 2013, s. 117; Oldberg, 2006, s. 73ff.

Tyskland såg sig också tidigt som de baltiska staternas förespråkare inom EU och strävade aktivt efter att föra deras talan i EU och att stödja ett framtida EU-medlemskap. Tyskland intog en betydligt svalare attityd till de baltiska staternas strävan att bli NATO-medlemmar. Från ett tyskt perspektiv betraktades ett NATO-medlemskap för dessa stater som en allt för stor utmaning gentemot Rysslands intressen och ett för stort säkerhetspolitiskt åtagande i förhållande till den säkerhet som de baltiska staterna själva kunde bidra med. I stället hoppades Tyskland på att ett medlemskap i Västeuropeiska unionen (WEU), *Council of the Baltic Sea States* (CBSS), OSSE och en nära relation till USA skulle kunna väga upp betydelsen av ett NATO-medlemskap för Estland, Lettland och Litauen. Tyskland svarade i början av 1990-talet också positivt på ryska förslag om en ny europeisk säkerhetsordning som även inkluderade Ryssland. Tanken hade ett starkt stöd inom vissa delar av den tyska administrationen som ansåg att NATO-spelat ut sin roll, men fick inget genomslag i den tyska utrikespolitiken då centrala beslutsfattare samtidigt insåg vilka betydande konsekvenser en sådan förändring skulle få. Tysklands agerande bör därför istället ses som en strävan efter att stänga så få dörrar som möjligt i dialogen med Ryssland.

Fram till 2004 karaktäriserades det tyska samarbetet med de baltiska staterna av ett bilateralt stöd med syfte att bygga upp de ekonomiska och politiska institutionerna och öka de ekonomiska, kulturella och sociala kontakter mellan länderna. Samarbetet hade starka bilaterala inslag genom att förbundsregeringen och förbundsdagen var involverade i koordinering av frågor som gällde staternas närmande till EU. Vid sidan av detta pågick ett brett arbete från olika förbundsstater och från civilsamhället med att upprätta ekonomiska och kulturella kontakter. I och med de baltiska staternas EU inträde minskade förbundsregeringens bilaterala engagemang. Istället styrdes allt mer av relationerna över till EU och regionala fora och till ett utökat samarbete mellan de baltiska staterna och förbundsländerna. På lokal nivå finns också ett utbrett samarbete mellan t.ex. tyska städer och städer i Baltikum, med betydande inslag av näringslivsutveckling och miljösamarbete. Som ett exempel har sex estniska regioner och 23 städer långsiktiga samverkansavtal med tyska städer. Förbundsstaternas position i samarbetet är tydlig t.ex. genom att Estlands stadsminister Andrus Ansip 2009 gjorde ett officiellt besök med en näringslivsdelegation i Baden-Württemberg för att knyta kontakter inom området förnybar energi. Estlands President Toomas Ilves åkte samma år med en delegation till Nordrhein-Westfalen och 2011 åkte Estlands ekonomi minister Juhan Parts på ett liknande besök till Bayern.¹¹¹

De 3+1 möten på hög nivå som inleddes på 1990-talet har fortsatt. Men kontakterna har expanderat även utanför detta. Lettlands premiärminister besökte

¹¹¹ <http://uuseesti.ee/36426>; <http://www.vm.ee/?q=node/172>

t.ex. Berlin 14 gånger mellan 2004 och 2012, vilket får anses vara mycket för ett litet land utan direkt gräns till Tyskland. Ett antal besök har också gjorts av Tysklands förbundskansler och ministrar som Tysklands utrikesminister, som besökt Lettland 11 gånger. Under samma period besökte Lettlands utrikesminister Tyskland 17 gånger. Dessa möten har främst varit kopplade till samarbetet inom EU. Samtidigt som mer ceremoniella besök har gjorts av presidenten och förbundsdagens talman. Kontakterna med Tyskland är liknande för de andra baltiska staterna.¹¹²

Framförallt inom EU-området har samarbetet mellan Tyskland och de baltiska staterna utvecklats positivt. Litauen betraktar idag Tyskland som landets närmaste allierade i Europa medan Estland och Lettland ser Tyskland som en av deras mest betydande samarbetspartners.¹¹³ Samtidigt har Tyskland också haft en central roll i att genomföra de delar av EU-kommissionens infrastruktursatsningar som rör Baltikum.¹¹⁴ Estland och Lettland har i stort följt de tyska prioriteringarna inom EU och har strävat efter att bli betraktade som en del av den nordeuropeiska gruppen inom EU. För att göra det har länderna samtidigt gjort avkall på egna principer genom att acceptera de tyska förslagen på reglering av finansmarknaden, utjämnande av bolagsskatter inom EU, återhållsamhet med lån till Sydeuropa och framförallt överseende med Tysklands goda relationer med Ryssland. Detta har varit särskilt problematiskt för Lettland och Litauen som ansett att Tysklands bilaterala energisamarbete med Ryssland har gjort landets energiförsörjning särskilt osäker.

Orienteringen mot Tyskland inom EU har också medfört att de baltiska staterna betraktat den ökade betoningen av nationella intressen inom flera EU länder och framväxten av EU-fientliga rörelser som ett stort problem. Genom detta har de baltiska staternas EU-politik också kommit längre bort från den brittiska, trots att Storbritannien oftast har betraktats som de baltiska staternas främsta europeiska allierade inom framför allt säkerhetspolitiken. De baltiska staterna har också stött den tyska politiken för ökad budgetdisciplin inom unionen. Istället för att låna pengar i samband med den ekonomiska krisen beslöt Estland att 2008-2009

¹¹² Bukovskis, 2012, s. 97.

¹¹³”In Kaunas, Foreign Ministers of Baltic States and Germany voice support for closer EU’s cooperation with Eastern Partnership countries ” MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF LATVIA, 13.06.22, <http://www.am.gov.lv/en/news/press-releases/2013/june/21-3/>; <http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2013/june/21-2/> ; http://www.prezidente.lt/en/presidency/press_releases_960/lithuania-germany_cooperation_in_the_eu_is_intensifying.html?backlink=%252Fen%252Fsearch%252Fresults%252Ffp0.html; “The cooperation between Lithuania and Germany in the EU is intensifying” *Lithuania tribune*, 13.05.27, <http://www.lithuaniantribune.com/39388/the-cooperation-between-lithuania-and-germany-in-the-eu-is-intensifying-201339388/>.

¹¹⁴ <http://www.rail-baltica.com/pub/>

skapa balans i ekonomin genom att kraftigt skära i statsbudgeten genom ett t.ex. sänka de statsanställdas löner. Lettland har genomfört ännu hårdare besparingar 2008-2013 i syfte att få landets budget i balans och möta kraven för att kunna bli en del av den gemensamma valutan. Genom anslutningen till den gemensamma valutan i en tid av kris visar Lettland tydligt att landet vill vara en del av det europeiska projekt som Tyskland är en så betydande del av. Detta har lett till att Tyskland har framhållit de baltiska ekonomierna som goda exempel på att ekonomiska reformer och beslutsamhet ger resultat. Lettlands premiärminister Dombrovskis har t.ex. framhållits som en förebild i krishantering.¹¹⁵ Till följd av de reformer som de baltiska staterna genomfört sedan 1990 är de inte benägna att göra eftergifter för andra stater, som de anser inte har skött sin ekonomi. Den ekonomiska samsynen mellan Tyskland och de baltiska staterna är förmodligen fört de baltiska staterna ännu närmare Tyskland och de skandinaviska EU-medlemmarna. De baltiska staterna också varit aktiva i att stödja EU:s östra partnerskap och har sett det som sin uppgift att lyfta fram dessa staters perspektiv inom EU. På detta sätt har de kommit att föra vidare den tyska strävan som hjälpte de baltiska staterna in i EU till nya möjliga medlemmar. De baltiska staterna har dock, till skillnad från Tyskland, stött tanken på ett georgiskt och ukrainskt medlemskap i NATO.

Tysklands relation till de baltiska staterna har dock inte varit utan problem. Den tydligaste stötestenen har gällt Tysklands ekonomiska och politiska relationer till Ryssland där Tyskland bl.a. har pratat om ett strategiskt partnerskap mellan länderna. De baltiska staterna anser att Tyskland i detta har prioriterat sina egna ekonomiska förbindelser framför regionens säkerhet eller sina åtaganden inom EU och NATO. De baltiska staterna delar i grunden inte Tysklands idealistiska syn på det internationella systemet. De delar inte heller den tyska tanken om att handel och kontakter med Ryssland i längden skulle kunna garantera de baltiska staternas säkerhet. Denna inställning grundar de baltiska staterna dels i sin egen historia, där Tyskland och Ryssland har varit två av de största hoten mot de baltiska folkens frihet, dels i insikten att deras egen ekonomiska och geografiska position gör deras möjligheter att påverka Ryssland än mindre. Balterna ser inte heller att Tyskland genom sin politik har lyckats påverka Ryssland på något avgörande sätt. Snarare har Tyskland genom sina handelsförbindelser på energi- och råvaruområdet gjort sig beroende av Ryssland. Särskilt problematiskt har de baltiska staterna ansett det vara att Tyskland och andra större stater i Europa har upprättat bilaterala handelsavtal med Ryssland utan att konsultera de mindre staterna samt har exporterat vapensystem till Ryssland. Ur ett baltiskt perspektiv har man betraktat det som att de mindre staterna mellan Tyskland och Ryssland

¹¹⁵ Bukovskis, 2012, s. 103; Zdanavicius, 2013, s. 135; Parts, Juhan, "Estonia and the European Debt Crisis" *Cato Institute*, 13.05.21, <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2013/5/cj33n2-8.pdf>

befinner sig i ett politiskt och geografiskt mellanrum där relationerna mellan de stora staterna är det styrande och de mindre staterna får anpassa sig eller hitta andra utvägar.¹¹⁶

Denna skillnad mellan Tyskland och de baltiska staterna skulle också kunna förklaras som en skillnad i synen på vad som är säkerhet och hur den skapas. Trots att Tyskland i allt större uträkning ser sina ekonomiska förbindelser som ett säkerhetspolitiskt område så separeras dessa resonemang ofta från de hårda frågor som behandlas av NATO. Det ekonomiska området ses istället som öppet för bilaterala överenskommelser utan hänsyn till andra aktörer. De baltiska staterna utgår istället från en totalförsvarstanke där ekonomiskt beroende och särskilt energiområdet anses ha en avgörande betydelse för ländernas säkerhet.

Det tydligaste exemplet på ländernas skilda synsätt är den tysk-ryska gasledningen *Nord Stream* på Östersjöns botten. Avtalet slöts bilateralt mellan tyska och ryska företag och med den tyska staten och ryska staten som aktiva partners 2005. De baltiska staterna och Polen protesterade mot ledningen och anförde så väl rättsliga miljöargument som mer svepande säkerhetsargument mot ledningens dragning. Generellt framhölls också bristen på insyn i arbetet och protester mot att länderna inte konsulterats. Detta medförde att litauiska media och Polens utrikesminister refererade till Molotov-Ribentropp paktens i sin bevakning.¹¹⁷ Genom att gasledningen drogs förbi de baltiska staterna och Polen skapades ur dessa länders perspektiv ett betydande säkerhetspolitiskt problem. Ryssland gavs genom ledningen möjlighet att leverera gas direkt till Tyskland, istället för som tidigare genom Polen. Genom detta upphörde Tyskland att vara garant för de gasleveranser som gick i samma ledningar till bl.a. Polen. För de baltiska staterna innebar också dragningen längs Östersjöns botten att de uteslöts från möjliga leveranser och att ländernas energimarknader även fortsättningsvis blev avskärmade från de västeuropeiska energimarknaderna. Med de uteblivna gas- och energileveranserna till Baltikum under 1990-talet och Rysslands sätt att använda energivapnet mot t.ex. Ukraina under 2000-talet såg de baltiska staterna den uppenbara faran i att uteblivna energileveranser även i framtiden skulle komma att användas som påtryckningsmedel mot dem. Detta förstärktes av att Putin i oktober 2006 gav uttryck för att den ryska flottan kunde få i uppgift att

¹¹⁶ Rāntzsch, Matthias, "The German Interests towards Lithuania: a Dilemma of the Zwischenraum" *Lithuanian Foreign Policy Review*, vol. 2008, s. 40ff; Molis, Arūnas, "Standpoint of the Baltic States towards NATO and ESDP: The Russian Factor" *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2008, s. 9ff.

¹¹⁷ Zdanavicius, 2013, s. 117.

skydda gasledningen och att detta kunde medföra en större närvaro av ryska marina enheter i Östersjön.¹¹⁸

Det finns dock också områden där de baltiska staterna, Polen och Tyskland har kunnat identifiera gemensamma intressen med Ryssland. Detta har främst gällt utvecklingen av Kaliningradenklaven som har betydelse för både Polen, Ryssland och Litauen. I samarbete med EU har länderna kunnat utveckla överenskommelser inom gränshandel, transittrafik och på miljöområdet.¹¹⁹

Samtidigt bör det framhållas att Tyskland oftast har visat de baltiska staternas sitt stöd i kritiska lägen, även om det har gått emot Rysslands intressen. I samband med kriget i Georgien 2008 markerade Angela Merkel både genom ord och genom sin närvaro i Riga att de trots skillnader i synen på Rysslands stöd enade mot våldsanvändningen och markerade Tysklands ambition att leva upp till NATO-medlemskapets förpliktelser. Tyskland har under senare år också visat en större förståelse för de baltiska staternas syn på sin energisäkerhet och Tyskland har varit delaktigt i flera förslag som syftat till att knyta det litauiska gas- och energinätet närmare Skandinavien och Centraleuropa. Ryssland, som i övrigt inte har öppnat sin energimarknad för europeiska bolag, har också visat ett intresse för att få ett tyskt deläggande i den kärnkraftsreaktor som planeras i Kaliningrad. En sådan skulle inte minska Litauens beroende av rysk energi men skulle ändå ge energileveranserna en viss återförsäkring. Särskilt under Merkels andra regering började Tyskland också allt mer konsultera de baltiska staterna i frågor som gällt Östersjöområdets säkerhet.¹²⁰

Ett tydligt drag i de baltiska staternas politik gentemot Tyskland är uppdelningen mellan säkerhetspolitik å ena sidan och ekonomiskt samarbete och EU å den andra. Medan alla tre staterna ser Tyskland som en naturlig partner och i stort följer den tyska EU-politiken i syfte att kunna påverka den i en egen riktning som passar dem, så prioriterar alla tre staterna NATO och då främst goda relationer till USA och Storbritannien för sin säkerhet.

¹¹⁸ “ German president praises Lithuania’s austerity measures“ *Lithuania Tribune*, 13.06.11, <http://www.lithuaniatribune.com/44429/german-president-praises-lithuanias-austerity-measures-201344429/>; Bukovskis, 2012, s. 96.

¹¹⁹ Klein & Herrmann, 2010, s. 60.

¹²⁰ Jansen, 2013, s. 50; Zdanavicius, 2012, s. 129; “Consternation in Europe: Merkel Scolds Russia for 'Violating' Cease-Fire” *Spiegel Online*, 08.08.27, <http://www.spiegel.de/international/europe/consternation-in-europe-merkel-scolds-russia-for-violating-cease-fire-a-574794.html>; Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05.

4.2 Tysklands förhållande till Polen

Tyskland började officiellt fördjupa sina relationer med Polen i samband med Tysklands *Ostpolitik* i slutet av 1970-talet, då diplomatiska förbindelser upprättades och Västtyskland erkände Polens västgräns. Relationerna komplicerades dock av minnet av andra världskriget och ländernas position på varsin sida om järnridån. Under 1980-talet gav den västtyska regeringen och opinionen ett starkt stöd till den polska fria fackföreningsrörelsen och de demokratiska krafterna och Tyskland erkände i början av 1990-talet Polens nuvarande gränser. Dessa gester medförde förmodligen att Polen tidigare än t.ex. Frankrike och Storbritannien stödde en tysk återförening. I gengäld verkade Tyskland redan under regeringen Kohl aktivt för att Polen skulle bli medlem av först EU och sedan NATO. Detta politiska närmande följdes av ett tyskt ekonomiskt närmande. Tyska företag såg tidigt Polen som en stor framtida marknad och under en övergångsperiod som ett billigt produktionsland i Tysklands omedelbara närhet. Detta närmande hade redan från början en säkerhetspolitisk betydelse då Tyskland genom återföreningen och genom att knyta Polen närmare sina egna intressen kunde skapa stabilitet kring sin östra gräns, något som historiskt varit en tysk strävan. Rent konkret kan det uttryckas som att Tyskland genom detta kunde flytta gränsen mellan öst och väst från sin egen östgräns, till Polens östgräns. För Polens del innebar det ökade samarbetet en möjlighet att lättare integreras i EU och att minska det ekonomiska beroendet av Ryssland.¹²¹ Därtill medförde det tyska stödet till Polens och andra centraleuropeiska staters EU-medlemskap att EU kunde ges en tydligare centraleuropeisk profil som balansering mot de stater i Medelhavsområdet som blivit medlemmar på 1970- och 80- talen.

Även den rödgröna regeringen under Gerhard Schröder, som efterträdde regeringen Kohl 1998, framhöll att Tyskland hade ett särskilt historiskt ansvar för Polen. Detta motiverade ett närmare politiskt partnerskap mellan länderna samt till en början en förstärkning av samarbetet mellan Frankrike, Polen och Tyskland i den s.k. *Weimar Dreieck*, Weimartriangeln. Samtidigt arbetade länderna för delvis olika riktningar inom EU och NATO. Tyskland och Frankrike strävade efter att påskynda EU:s integration och efter att ge EU en starkare utrikes- och säkerhetspolitisk roll. Polen ville istället se EU som ett samarbete mellan stater där de överstatliga strukturerna borde tonas ned. Genom Polens prioritering av NATO och det transatlantiska samarbetet stödde Polen också det USA-ledda kriget mot Irak, medan Tyskland och Frankrike motsatte sig detta. Det franska och tyska ställningstagandet innebar inte bara ett avståndstagande till USA utan också ett närmande till Ryssland och i förlängningen en uppdelning

¹²¹ Martinsen, Kåre Dahl, *Alleingang: German Red-Green Foreign Policy and Security Policy*. Forsvarsstudier, 6, Oslo, 2006, s. 118-128.

inom NATO mellan de NATO-medlemmar som gick emot USA och de som stödde USA.¹²² Med tiden skapade detta problem för samarbetet inom Weimartriangeln. Tyskland och Polen har också haft olika syn på framförallt Ukrainas möjligheter till ett framtida EU och NATO medlemskap. Medan Tyskland har ställt sig avvisande till detta, men lämnat dörren öppen för ett nära samarbete, har Polen av historiska och säkerhetspolitiska skäl strävat efter att göra ett ukrainskt EU- och NATO-medlemskap möjligt. Genom ett sådant skulle båda organisationernas tyngdpunkt förskjutas österut på ett för Polen gynnsamt sätt. På mellanstatlig nivå påverkades relationerna mellan Polen och Tyskland också av att regeringen Kaczynski lyfte fram Tysklands historiska oföretter i sin retorik gentemot Tyskland och ställde krav på kompensation för tillgångar och egendom som tillhörde polacker som fördrivits under andra världskriget.¹²³

Relationerna mellan Tyskland och Polen påverkades också av den ökade handeln mellan Ryssland och Tyskland. Rent ekonomiskt innebar den tysk-ryska handeln en ökad konkurrens för polska företag på en marknad som till stor del tidigare varit polsk. Det ur polsk synvinkel okritiska tyska förhållningsättet till den ryska politiska utvecklingen och den tyska prioriteringen av ekonomiska relationer framför säkerhet skapade också friktion mellan de två länderna. Det tydligaste tecknet för detta var avtalet kring den tysk-ryska gasledningen *Nord Stream*. Efter att Merkel omvalts som kansler 2009 och förändringarna i den polska regeringen efter flygolyckan i Smolensk 2010, då flera framträdande polska politiker och militärer miste livet, förändrades relationen mellan länderna på ett märkbart sätt. Denna förändring byggde på en medveten prioritering från båda länderna. Symboliskt åkte den nya tyska utrikesministern Guido Westerwelle till Warszawa på sin första utrikesresa i stället för som brukligt till Paris. Samtidigt ändrades de båda ländernas syn på Ryssland på ett sätt som möjliggjorde ett fördjupat samarbete. På tysk sida anlade man efter Georgienkriget 2008 en mer kritisk syn på den politiska utvecklingen i Ryssland och på det ryska affärsklimatet. Detta fick Tyskland att förändra sin politik till att mer passa den europeiska mittfåran. Från polsk sidan tonades misstänksamheten gentemot Ryssland ned genom att t.ex. handel och energifrågor gick från att i huvudsak ses som säkerhetspolitiska risker till att utgöra områden för konstruktiv dialog med stabila gasleveranser och en utveckling och modernisering av det ryska näringslivet som mål. Ryssland, Tyskland och Polen inledde också ett samarbete med återkommande möten mellan de tre länderna. Dessa möten har dock inte lett till några konkreta resultat och kommer förmodligen inte att ha någon betydelse

¹²² Raudsepp, Carolina, "Estonian energy security still a distant target" *Baltic Times*, 12.01.19; Finland frets over Nord Stream impact" *Baltic Times*, 10.12.16; Magone, Oskar, "Nord Stream construction begins over Baltic protests" *Baltic Times*, 10.04.29.

¹²³ Gebetr, Konstanty & Guérot, Ulrike, "Why Poland is the New France for Germany" 12.10.19 http://ecfr.eu/content/entry/commentary_why_poland_is_the_new_france_for_germany.

under de kommande åren p.g.a. Rysslands agerande i Ukraina och Tysklands och Polens olika syn på hur detta agerande skall mötas. Inom EU har Polen allt mer börjat framträda som Tysklands allierade i att stärka EU. Även om de två länderna ibland gör olika prioriteringar så behöver båda ett starkt Europa, inte minst för sin ekonomiska utveckling. Genom främst det ekonomiska samarbetet har också relationerna mellan de två länderna befästs på lägre nivå, vilket talar för att den långsiktiga trenden för relationen mellan de båda länderna med största sannolikhet kommer att fortsätta att vara god.¹²⁴

4.3 Ekonomiskt utbyte och regional samverkan

4.3.1 Ekonomiskt utbyte

Ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandet mellan Tyskland och staterna i Östersjöområdet asymmetriskt så tillvida att Tyskland för många är en av de största handelspartnerna medan Östersjöstaterna har en mindre betydelse för tysk handel. Tyskland och flertalet av EU-länderna i Östersjöområdet har liknande prioriteringar inom EU, t.ex. fördjupad integration, energisäkerhet och ekonomisk stabilitet. De flesta Östersjöstater har jämfört med södra Europa haft en stabil ekonomisk utveckling och fört en ekonomisk politik som ligger i linje med de krav Tyskland har ställt inom EU. Ungefär en fjärdedel av Polens export går till Tyskland vilket är ca. 10 % av Polens BNP och gör landet till en av Polens enskilt viktigaste handelspartner. För Tysklands del är Polen den tionde största marknaden med ca. 10 % av exporten, vilket gör landet till en viktigare handelspartner än t.ex. Ryssland. Den polsk-tyska handeln involverar också till mycket större del än den ryska den typ av små och medelstora företag som är motorn i de båda ländernas ekonomier. För Estland, Lettland och Litauen är Tyskland ett av de fem viktigaste länderna för import och export. Detta gör Tyskland till en lika stor handelspartner som Ryssland för de baltiska staterna.¹²⁵

4.3.2 Förbundsstaterna och Östersjöområdet

Ett framträdande drag i Tysklands politik gentemot Östersjöområdet är uppdelningen mellan förbundsländernas och förbundsregeringens ansvarsområden och det intresse som de olika nivåerna visat Östersjöfrågorna. Detta har till stor del sin grund i den tyska statens organisation och i delstaternas relativt stora frihet inom ett flertal politikområden. Men det kan också förklaras genom att Tyskland är en stor stat för vilket Östersjöområdet endast utgör ett

¹²⁴ Gebetr & Guérot, 2012.

¹²⁵ <http://www.stat.ee/57496>; <http://www.csb.gov.lv/en>

mindre och relativt lugnt geografiskt område som inte behövt eller lyckats fånga förbundsregeringens uppmärksamhet. I den regionalisering av den tyska utrikespolitiken som många bedömare tyckt sig se under den senare tiden har också förbundsländerna givits ett stort utrymme.

Det regionala engagemanget för samarbete initierades av Schleswig-Holstein i slutet av 1980-talet medan Hamburg och Mecklenburg-Vorpommern anslöt sig i början av 1990-talet. Samtidigt med detta uppstod också möjligheten att använda pengar ur EU:s strukturfonder INTERREG för att kunna driva projekt inom kultur, handel och turism. Den tydliga ambition med dessa projekt var att överbygga den delning av Östersjöområdet som skapats under kalla kriget och att framställa området som en tydlig region i Europa. Genom att gynna projekt som innefattade icke EU-medlemmar skapades stora projekt med ryskt och baltiskt deltagande. Projektens långsiktighet var starkt beroende av EU-finansiering varför intresset minskade eller dog ut då medel uteblev.¹²⁶ Förbundsstaterna inledde också flera projekt som tydligt strävade efter att öka de baltiska staternas integration i EU och deras möjligheter till EU-inträde.¹²⁷ Med de baltiska staternas och Polens medlemskap i EU har den tyska politiken blivit mer samstämmig på olika nivåer i den tyska förvaltningen. Förbundsregeringen har dock traditionellt uppfattat Östersjöarbetet främst som förbundsstaternas intresse och ansvarsområde. Östersjöarbetet har därmed i stor utsträckning byggt på att förbundsländerna har tagit initiativ och utarbetat strategier som förbundsregeringen och förbundsdagen sedan gett förbundsstaterna i uppdrag att implementera. Det har märkts inte minst i det tyska arbetet med EU:s Östersjöstrategi, EUBSR. Förbundsregeringen har däremot behållit frågor som rör Östersjöns miljöproblem hos miljödepartementet och energifrågorna sköts av utrikesdepartementet. Det sista bryter mot den normala ordningen inom den tyska administrationen där EU-relaterade frågor normalt sköts av kanslersämbetet. En trolig förklaring till detta kan vara energifrågans tydliga koppling till Ryssland. Genom att skilja på handelspolitik och energipolitik ökar förbundsregeringen förmodligen också sin handlingsfrihet på så sätt att energisamarbetet med Ryssland sker på en annan nivå än t.ex. handelsrelationerna med de baltiska staterna. Den tyska förbundsregeringen har sedan 1990-talet strävat efter att vara en länk mellan Ryssland och Europa, medan man gett förbundsländerna i uppgift att så långt som möjligt få med Ryssland i det regionala samarbetet.

Flera bedömare ser ett generellt ökat tyskt intresse för regionala samarbeten i Östersjöområdet. Medan Mecklenburg-Vorpommern och Schleswig-Holsteins

¹²⁶ Reuter, Marta, *Working a Region into Existence? Dynamics of Civil Society Regionalization in the Baltic Sea Area*, BWV, Berlin, 2007.

¹²⁷ Zawilska-Florczuk, "The EU Strategy for the Baltic Sea Region from Germany's perspective" *OSW Commentary*, 12.01.10, s. 2.

svaga ekonomiska ställning i Tyskland tidigare var ett skäl att inte prioritera dessa områden ses nu i stället tillväxtpotentialen som betydande, inte minst i p.g.a.tillväxten inom området förnybar energi. En ökad regionalisering är, med förbundsstaterna som drivande motor, en genomgående trend i mycket av den tyska politiken mot grannländerna. Syftet med det bedöms vara att finna nya former för tyskt inflytande och nya former för samarbetet som inte är bindande. Förbundsstaternas skiftande prioriteringar och centralregeringens bristande koordinering av dessa leder dock i många fall till en bristande helhetssyn och till att olika prioriteringar kan göras inom olika politikområden.¹²⁸

4.3.3 Regionala samarbetsformer och tyska prioriteringar

Östersjöområdet uppvisar en stor rad regionala samarbetsformer och samarbetsinitiativ med övergripande eller specifika syften. Genom Sveriges, Finlands och de baltiska staternas EU-inträden har EU kommit att bli den dominerande överstatliga aktören i området. Men den långa historien av samarbetssträvan och behovet av att inkludera Ryssland i arbetet har medfört att även andra organisationer har betydelse. Bland dessa märks *The Council of the Baltic Sea States* (CBSS) med Danmark, Tyskland, Sverige, Finland, Estland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Ryssland; EU initiativet *Northern Dimension* (ND) vilket också inkluderar Ryssland, Norge och Island; EU:s Östersjöstrategi EU:SBSR, Nordiska rådet, Baltiska rådet samt mer informella samarbetsformer som det Nordisk-baltiska NB 8 och NB 8 plus Polen och Tyskland. Vidare finns samarbete mellan parlamentariker i regionen (BSPC) och *the Union of Baltic Cities* (UBC), specialorganisationer som *the Baltic Sea Region Energy Cooperation* (BASREC) och miljösamarbetet inom *the Helsinki Commission* (HELCOM). För Tysklands del framstår HELCOM och CBSS som de viktigaste organisationerna. I en rapport kring EU:s östersjösamarbete som gjorts för den tyska Konrad-Adenauer-Stiftung, betraktas också Tysklands och Polens engagemang i dessa samarbeten och i EU:SBSR som avgörande för att samarbetet skall nå framgång i regionen och tyngd inom EU.¹²⁹

Tyskland tog tillsammans med Danmark 1992 initiativet till att skapa *The Council of the Baltic Sea States* (CBSS) och organisationen lyfts ofta fram som en av de mest betydande arenorna för det tyska Östersjösamarbetet. Syftet med organisationen är att ökat förtroendet och klara ut dispyter mellan medlemmarna genom dialog på ministernivå. Samarbetet leds av olika medlemsländer och stöds

¹²⁸ Cichooki, 2013, s. 84; Intervju Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04; Intervju, Svenska ambassaden, Berlin, 13.12.04.

¹²⁹ Etzold, Tobias, *Security in and through regional cooperation in the Baltic Sea area*, Presentation vid, German-Nordic-Baltic Forum, Helsingfors 27-28 September 2012; Antola, Esko, *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.

av ett kansli i Stockholm. Organisationen fattar dock inga formella eller bindande beslut.¹³⁰ Under åren har samarbetet ifrågasatts och ibland framställts som tandlöst och som en dubblering av den verksamhet som sker inom andra samsamarbetsorganisationer. Tyskland har i dessa sammanhang försvarat rådets existens med att det alljämt finns ett behov av ett forum som involverar alla Östersjöstater och som arbetar mot långsiktigt uppsatta mål. Särskilt stor vikt har Tyskland lagt vid Rysslands deltagande. Samtidigt har Tyskland motsatts sig en ytterligare formalisering eller institutionalisering av CBSS då man menat att det vore olyckligt att skapa en politisk nivå mellan i första hand medlemsländerna och EU. Ett möte med syfte att utvärdera och reformera organisationens arbete hölls i Riga 2008. De prioriterade områden för samarbete som då pekades ut var ekonomisk utveckling, miljö och hållbar utveckling, utbildning och kultur, samt civil säkerhet. Organisationens betydelse för regionens säkerhet har ofta nämnts men har inte getts direkt avtryck som prioriterat område. Fokus mellan de olika samsamarbetsområdena har också förskjutits över tid och påverkats av vilka stater som har haft ordförandeskapet.¹³¹

Lagom till organisationens 20-årsjubileum blev Tyskland för andra gången ordförande för CBSS från juli 2011. För att tydliggöra sina ambitioner med ordförandeskapet lyfte Tyskland fram ett antal centrala frågor. Som en vidareutveckling av de prioriteringar som gjorts i Riga strävade Tyskland efter att modernisera samarbetet och att skapa bättre samordning mellan de olika samsamarbetsorganisationerna i Östersjöområdet, framför allt mellan CBSS, EU:s *Nordic Dimension*, och EU:s Östersjöstrategi (EUSBSR).¹³² Genom detta strävade Tyskland efter att om möjligt använda CBSS för att implementera projekt inom EUSBSR. Därigenom tog CBSS också över några av de centrala frågorna i EU:s strategi. Tyskland har annars kritiserat EU:s strategi för att sakna egen budget och för att vara för bred och för vag i sina mål.¹³³ Därtill lyftes ett antal mer konkreta frågor fram. Bland dem märks en vidareutveckling av infrastrukturen i sydöstra Östersjön och ett arbete för ökat energisamarbete och ökad energisäkerhet i Östersjöområdet. Båda dessa frågor har en tydlig koppling till Tysklands ekonomiska och politiska relationer till Ryssland.¹³⁴ Men genom

¹³⁰ <http://www.cbss.org/>

¹³¹ Kein & Herrmann, 2010, s. 67; Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

¹³² Oldberg, Ingmar, *Soft Security in the Baltic Sea Region: Russian interests in the Council of the Baltic Sea Region*, UI occasional papers no 12, 2012; *Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherences in the Baltic Sea Region*, Baltic Development Forum 2012; Reuter, 2007.

¹³³ Etzold, Tobias, "Germany" i *Political State of the Region Report 2013: Trends and Directions on the Baltic Sea Area*, Köpenhamn, 2013, s. 23.

¹³⁴ Etzold, Tobias, "Deutsche Ostseepolitik im Zeiter der europäischesn Schuldkrise" *SWP-aktuel*, 47, augusti 2012.

att föra upp framför allt energifrågorna på den gemensamma agendan tillfredsställde det tyska ordförandeskapet också de baltiska staternas intressen, samtidigt som frågorna diskuterades inom ett forum utan formell beslutanderätt och med Ryssland som part. På så sätt kan man se det tyska ordförandeskapet som en markering av en delvis ny tysk Rysslandspolitik och Östersjöpolitik där de baltiska staterna och Polen betraktas mer som partners än som ett område mellan Tyskland och Ryssland. Geografiskt strävade Tyskland att lägga tyngdpunkten för samarbetet i sydöstra Östersjön, med framförallt en strävan att öka samarbetet med Kaliningrad.¹³⁵ Som synes ligger både de prioriteringar som gjordes i Riga och den tyska inriktningen mot Kaliningrad i linje med vad de samsamarbetsområden och metoder som Tyskland ofta prioriterat för att stärka den regionala och globala säkerheten. Balanseringen mot Kaliningrad visar också på hur Tyskland ser en utvecklingspotential och prioriterar samarbetet i södra Östersjön. Kaliningradfrågan har också möjliggjort en tydlig prioritering som omfattar ryska intressen men inom ett område som inte går på kollisionskurs med framförallt Polens eller de baltiska staternas prioriteringar. Detta kan ses som en motvikt mot det finska ordförandeskapet som i likhet med det finska EU-initiativet, *Northern Dimension*, strävat att flytta den geografiska tyngdpunkten norrut och att involvera Barentshavsregionen i samarbetet.¹³⁶ Under det tyska ordförandeskapet genomfördes ett flertal möten på ministernivå, men även ett NGO-forum med syftet att binda samman regionen på lägre nivå - en strävan som ligger väl i linje med de allmänna principerna och metoderna för den tyska utrikespolitiken. Tysklands engagemang för CBSS har ibland kritiserats för att vara för nedtonat och för att ge för stor uppmärksamhet till de bilaterala relationerna till Polen och Ryssland. De baltiska staterna har också ansett att det tyska intresset varit alltför stort för Medelhavet i förhållande till det intresse som visats Östersjön.¹³⁷ Det tyska ordförandeskapet visar på tydliga tyska prioriteringar och ett tyskt engagemang för dessa, även om intresset för det regionala samarbetet tenderat att minska när landet inte är ordförandeland. Även inom ramen för EU:s Östersjöstrategi har Tyskland visat ett visst intresse. Tyskland varit med i 36 av 88 multilaterala projekt, samtidigt som t.ex. Polen endast har deltagit i 4. Det finns också bland ett flertal intervjuade en bild av att Tyskland långsiktigt är på väg att prioritera upp Östersjösamarbetet. Skälen till detta är att det bilaterala samarbetet med Ryssland inte fullt ut har givit det som Tyskland önskat. Samtidigt har Tyskland genom den ekonomiska krisen kommit

¹³⁵ Federal Foreign Office, speech by Minister of State Werner Hoyer at the Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC), Helsinki, 29 Aug 2011,

http://auswaertigesamt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2011/110829-ST_Hoyer_BSPC.html

¹³⁶ Oldberg, 2012; Intervju Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04.

¹³⁷ "German president praises Lithuania's austerity measures" *Lithuania Tribune*, 13.06.11, <http://www.lithuaniatribune.com/44429/german-president-praises-lithuanias-austerity-measures-201344429/>

allt längre ifrån många av länderna i Sydeuropa och strävar därför efter att närma sig framförallt de skandinaviska och baltiska staterna.¹³⁸

4.4 Säkerhetspolitiskt- och militärt samarbete

4.4.1 Tysklands syn på Östersjöområdets säkerhet

Ur ett tyskt perspektiv finns inga säkerhetspolitiska hot i Östersjöområdet. Den ryska militära upprustningen betraktas som nödvändig med tanke på att stora delar av den ryska försvarsmakten har en föråldrad materiel som inte ersatts sedan Sovjettiden och då försvarsmakten i stort inte har anpassats efter nutidens krav. Den ryska försvarsreformen bedöms också ha starka inrikespolitiska syften genom att den visar upp landets styrka för den egna befolkningen och håller de väpnade styrkorna samman. Ryssland har enligt tyska bedömare dragit lärdomar av bl.a. kriget i Georgien 2008 och har därför beslutat att skynda på moderniseringen av sin försvarsmakt. Tyskland är som flera andra västländer delaktigt i denna modernisering bl.a. genom exporten av en digitaliserad övningsplattform för markstridskrafter som byggts upp i Mulino utanför Moskva.¹³⁹ I linje med NATO:s beslut att ställa in allt militärt samarbete med Ryssland har dock denna försäljning lagts på is.¹⁴⁰ Även den ökade ryska militära övningsaktiviteten i Östersjöområdet ses från ett tyskt perspektiv som en naturlig följd av Rysslands militära förnyelse. Det framhålls att de marina övningarna är i betydligt mindre skala än de var under det kalla kriget. Det står dock samtidigt klart att andra delar av den tyska försvarsmakten ser allvarigare på framförallt den ryska övningsverksamheten och därför noga följer dess utveckling. Även företrädare för andra NATO-länder i regionen framhåller att det under de senare åren har skett en omsvängning i det tyska intresset för den ryska upprustningen och militära verksamheten i Östersjöområdet. Tyskland deltar också mer aktivt deltar i arbetet kring dessa frågor. Särskilt de baltiska staterna upplever att de

¹³⁸ Cichocki, Marek, "German Policies Vis-à-Vis Baltic Sea Regional Challenges" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2, s. 86; Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04, Intervju, Företrädare för Bundeswehr, Stockholm, 13.10.14, Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05.

¹³⁹ Kwiatkowska-Drozd, Anna, Germany on Russia: Yes to links, no to rapprochement, OSW Point of View, 2014, s. 18.

¹⁴⁰ "Ukraine crisis: Nato suspends Russia co-operation", BBC News, 14.04.01, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26838894>.

numera oftare konsulteras av Tyskland i frågor som rör Ryssland, deras egen eller Östersjöområdets säkerhet.¹⁴¹

Att fjärma sig från Ryssland är dock inget alternativ för Tyskland då man i regel anser att ett allvarligt hot skulle uppstå just om Ryssland inte vore med i regional politisk och militär samverkan. Insynen i den ryska försvarsmakten och den ömsesidiga förståelsen skulle minska.¹⁴² Enligt det tyska perspektivet skulle en väpnad konflikt i Östersjöområdet komma att beröra alla stater. Den svenska solidaritetsförklaringen gentemot enskilda länder betraktas därför som mindre betydelsefull då alla länder, oavsett säkerhetsarrangemang, kommer att bli involverade.¹⁴³

Beslutet att helt avveckla den tyska kärnkraften till 2020 och att ersätta den med förnybara bränslen har en betydelse för Tysklands framtida syn på Östersjön och dess säkerhet. Expansionen inom den förnybara energisektorn är störst i förbundsstaterna vid Östersjön. Genom planerna på att bygga omfattande vindkraftsparkar i Nordsjön och Östersjön flyttas också de tyska positionerna fram i södra Östersjön. Expansionen ligger också väl i linje med den tyska energipolitiken och regionalpolitiken.

Planerna kan dock komma att ändras eller fördröjas då det finns brister i energiöverföringssystemen från landets östra till landets västra delar. Den vindkraftspark som redan börjat byggas i Nordsjön har också stött på problem i form av tekniska brister, miljöhänsyn och konflikter med framförallt nederländska underleverantörer.¹⁴⁴ Enligt uppgifter har inga större säkerhetspolitiska överväganden gjorts i samband med planeringen. Samtidigt finns inte heller några konkreta planer på hur eventuella hot mot *Nord Stream* skall mötas. I samband med förändringen av den tyska marinen har det dock resoneras om en generellt ökad samverkan mellan civil och marin verksamhet och mellan central och regional nivå för att bättre kunna möta lågnivåhot. Detta skulle kunna ses som ett steg mot sådana planer.¹⁴⁵

Det ökade samarbetet mellan Tyskland och Sverige, men också med de baltiska staterna inom ISAF har enligt företrädare för den tyska försvarsmakten lett till ett en ökad övningsaktivitet och ett ökat utbyte mellan förband från dessa länder. Utbytet och övningarna gäller inte bara de inblandade förbanden utan märks

¹⁴¹ Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05; Intervju, Företrädare för Bundeswehr, Stockholm, 13.10.14.

¹⁴² Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

¹⁴³ Intervju, Företrädare för Bundesministerium der Verteidigung, Stockholm, 13.10.14.

¹⁴⁴ "White elephants seen in North Sea: A huge offshore energy project may prove an expensive disaster" *Economist*, Jul 6th 2013; "German plans to cut carbon emissions with renewable energy are ambitious, but they are also risky", *Economist*, Jul 28th 2012.

¹⁴⁵ Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05.

också bland t.ex. marina förband. Särskilt samarbetet med Sverige framhålls då man menar att Sverige har en lång erfarenhet av fredsfrämjande insatser och kvalificerade förband med god utbildning och en hög materiell standard. En tysk bedömning är att denna övningsverksamhet kommer att öka framöver och kan bli en viktig komponent för att bevara och vidareutveckla de erfarenheter som gjorts i Afghanistan. Av en betydelse för det framtida samarbetet och övningsverksamheten är också Östersjön som sådan, då den ger goda förutsättningar för att öva samverkan mellan flyg- marin- och markstridskrafter på det sätt som skett inom *Northern Coast 2013*. Det är dock viktigt att framhålla att Tyskland inte bygger sina samarbeten främst utifrån region utan utifrån förmågor.¹⁴⁶

4.4.2 Samarbetet med Estland, Lettland och Litauen

Fram till de baltiska staternas NATO-inträde 2004 var också det tyska militära samarbetet med dessa länder begränsat och sträckte sig främst till områden som gräns- och havsövervakning i syfte att upprätthålla staternas suveränitet och förmåga att samarbeta i bekämpningen av internationell brottslighet. De baltiska staterna fick också tillgång till utrangerad tysk materiel och fordon. Vid sidan om detta deltog Tyskland tillsammans med de skandinaviska länderna aktivt i att stödja det tyska trupptillbakadragandet från Baltikum.¹⁴⁷

Officerare från de baltiska staterna utbildas också i Tyskland, liksom i andra större NATO-länder, för att kunna få kompetens inom specialområden. Sedan 1994 har över 300 litauiska officerare fått sin utbildning i Tyskland, bland dem den nuvarande litauiske överbefälhavaren Arvydas Pocius och estnische överbefälhavaren Riho Terras. Efter 2004 omdirigerades dock detta stöd till att främst gälla utvecklingen av den högre militära utbildningen i Baltikum inom det gemensamma Baltic Defence College i Tartu. Inom det marina området har också ett flertal baltiska marinofficerare fått sin utbildning i Tyskland, då sådan högre utbildning saknas i de baltiska staterna. Genom NATO-medlemskapet upphörde också det direkta tyska stödet till de baltiska ländernas försvarsmakter i form av materiel o. dyl. Estland och Litauen har istället upprättat bilaterala avtal där de får köpa äldre tyska fordon och annan materiel.

Tyskland är ett av de länder som långsiktigt har stött och stödjer det baltiska militära samarbetet och uppbyggnaden av olika förmågor i de baltiska staternas försvarsmakter genom den gemensamma baltiska minröjningsenheten BALTRON, den tidvis organiserade gemensamma bataljonen BALTBAT, luftövervakningssystemet BALNET och stödet till NATO:s *Air Policing* i

¹⁴⁶ Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

¹⁴⁷ Klein & Herrmann, 2010:9, s. 60ff.

Östersjöområdet.¹⁴⁸ Sedan 2004 sker det militära samarbetet mellan Tyskland och de baltiska staterna främst inom ramen för NATO. Antalet bilaterala avtal eller direkta samsamarbetsområden mellan Tyskland, Polen och de baltiska staterna är också begränsat. Tyskland och de baltiska staterna har inte heller haft trupper i samma geografiska områden i Afghanistan. Det militära samarbetet har därför inte kunnat dra nytta av detta på samma sätt som t.ex. det svensk-tyska samarbetet gjorde.

Bristen på direkt militärt samarbete kan tyckas vara problematiskt då Tyskland, Polen och de baltiska staterna är del av samma NATO-kår och plan för att hantera kriser och konflikter i Östersjöområdet. Planen utarbetades på polskt initiativ vid Polens NATO-inträde och mötte till en början ett motstånd från tysk sida då man ansåg att den kunde provisera Ryssland. Tyskland deltar dock numera i planering och övningar med de baltiska staterna och arrangerar också egna årliga övningar med förband i Östersjöområdet. Den tyska marinen deltar också regelbundet i minkrigsövningar eller skarpa svepningar i norra Östersjön. Sådana övningar anses ha en central betydelse för att den gemensamma försvarsplanen skall kunna anses ha en reell substans. Den ursprungliga försvarsplanen för Östersjöområdet blev dock inaktuell då flera av det tyska och brittiska enheter som ingick i planen antingen skall dras tillbaka eller läggas ned. Planen har uppdaterats under 2012. Det har dock framhållits att den tyska försvarsomläggningen kommer att medföra att fler lätta förband sätts upp och att dessa ökar Tysklands och NATO:s förmåga att vara först på plats i händelse av en möjlig kris.¹⁴⁹

Den tyska utbildningen av baltiska sjöofficerare har bl.a. lett till att t.ex. estniska sjöofficerare har deltagit ombord på tyska fartyg under den EU-ledda operation Atalanta utanför Somalias kust. Estland bidrog även med en bordningsstyrka till de tyska fartygen november 2010 till mars 2011. Estland har också inlett ett samarbete med Tyskland kring det estniska deltagandet i NATO:s snabbinsatsstyrka.¹⁵⁰ Tyskland har vidare haft en aktiv roll i NATO:s s.k. *Air Policing* som innefattar incidentberedskap och övervakning i Östersjöområdet. Sedan denna inleddes har Tyskland deltagit vid fem tillfällen och förväntas åter göra det efter 2016 då det tyska flygvapnet har gått över från i huvudsak Tornado till i Eurofighter. Förutom den faktiska tyska närvaron i området medför denna uppgift en lång rad konkreta samarbeten då värdländerna förväntas stå för stöd

¹⁴⁸ <http://www.vm.ee/?q=en/node/4105>

¹⁴⁹ Lindström, Madelene & Winnerstig, Mike, *Försvarsallians i förändring: Utvecklingen av NATO:s självförsvarsdimension efter Lissabontoppmötet*, FOI, Stockholm, 2012, s. 21; Guérot, 2013, s. 18; Zdanavicius, 2013, s. 137; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

¹⁵⁰ <http://www.mil.ee/et/uudised/7518/ceesti-ja-saksamaa-kaitsevae-juhatajad-arutasid-osalust-nato-operatsioonidel>; <http://www.vm.ee/?q=en/node/9250>

och logistik till flygförbanden. Fram tills nu har NATO -lyget varit baserat i Siauliai i Litauen, men i framtiden finns planer på att tidvis också använda flygbasen Ämari i Estland. Den gemensamma incidentberedskapen medför därmed också en lång rad samarbeten även mellan de baltiska staterna.¹⁵¹ Tyskland har också stött och har närvaro vid NATO:s gemensamma *Center of Excellence* för cyberkrigföring (CCDCOE) i Tallinn, trots att landet velat tona ned NATO:s möjlighet att hantera sådana hot.¹⁵²

De baltiska staternas tvekan inför Tyskland och EU som garanter för sin säkerhet har lett till att alla tre staterna ser sitt medlemskap i NATO som sin främsta säkerhetsgaranti och att de betonar betydelsen av den transatlantiska länken till USA för att upprätthålla NATO:s förmåga. Estland, Lettland, Litauen och Polen har alla stött USA:s krig i Irak och Afghanistan. Estland har vid sidan om goda relationer till USA också strävat efter att visa sin vilja att ta ansvar för sin egen säkerhet genom att ligga nära NATO:s mål om att 2 % av ländernas BNP skall gå till försvaret. Av samma skäl har Estland också deltagit i Afghanistan med ca. 150 man under en längre tid. Dessa soldater har tjänstgjort under brittisk ledning och utan de förbehåll för hur soldaterna får användas som många stater ställt upp. Även Lettland och Litauen har över tid haft ungefär lika stora styrkor i Afghanistan, och Litauen har även deltagit med ett specialförband.¹⁵³ Till skillnad från många andra europeiska stater upprätthöll Estland, Lettland och Litauen också sitt engagemang i Afghanistan under den ekonomiska krisen. Betydelsen av att upprätthålla goda relationer till USA har förstärkts av de amerikanska planerna på en ombalansering till Asien. Både inom den polska och de baltiska försvarsmakterna finns det eller har funnits en rädsla för att Tyskland inte ska agera eller agerar för långsamt i händelse av väpnade konflikter; en inställning som har sin bakgrund i hur Tyskland agerat i Afghanistan.¹⁵⁴ Denna avvaktande inställning kan främst ha inverkan på de baltiska staternas vilja att vara under tyskt befäl eller låta sina förband inordnas under tyska förband som en del i *Framework Nation*-konceptet.

Från estniskt perspektiv har den tyska tanken på att låta mindre stater delta under större staters ledning också vara problematisk då man befarar att de mindre staterna ska bli tekniskt och organisatoriskt beroende av de stora staterna och att deras egen förmåga till nationellt försvar därmed minskar. Varken från tysk,

¹⁵¹ Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

¹⁵² Lindström & Winnerstig, 2012, s. 18.

¹⁵³ <http://www.mfa.gov.lv/en/security/Directions/InternationalOperations/#Afghanistan>; http://kariuomene.kam.lt/en/international_operations_1446/why_do_we_participate_in_international_operations/central_and_south_asia_region.html

¹⁵⁴ Ljung & Neretnieks, 2012, s. 55; Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05.

polisk eller baltisk sida finns dock någon tvekan inför om Tysklands förpliktelser i enlighet med NATO:s artikel 5 skulle gälla i händelse av hot mot de baltiska staterna. Som en del i den nya tyska utrikespolitiken har Tyskland också markerat sin förståelse för de baltiska staternas situation i samband med det ryska övertagandet av Krim, genom uttalanden, utrikesministerbesök och planer på militära övningar och tillfällig militär närvaro i de baltiska staterna.

4.4.3 Samarbetet med Polen

Genom Polens inträde i NATO 1999 formaliserades och intensifierades det militära samarbetet mellan länderna. Från polsk horisont beskrivs Tyskland som landets främsta militära samarbetspartner i Europa. Tillsammans med Danmark har länderna ansvaret för en gemensam NATO-kår, *Multinational Corps Northeast* (MNCNE) i Szczecin. Ansvaret för kårledningen växlar mellan Tyskland och Polen. I och med NATO:s stora östutvidgning 2004 kom kåren också att omfatta USA, Estland, Lettland, Litauen, Tjeckien, Rumänien, Slovenien och Kroatien. En övergripande uppgift för kåren var att integrera de nya medlemmarna samtidigt som de mer konkreta uppgifterna var att planera för och genomföra militära operationer i enlighet med artikel 5, ställa högkvarter och förband till förfogande för olika fredsbevarande insatser samt att planera och genomföra olika typer av humanitära insatser. Tidigt kom kåren att understödja NATO:s skyddsstyrka i Afghanistan. Det tysk-polska militära samarbetet har genom detta utvecklats på ett flertal områden, såsom övningar, utbildning och militärtekniskt samarbete.¹⁵⁵

Det tidigare informella samarbetet mellan den tyska och polska marinen formaliserades med ett avtal om militärtekniskt samarbete på det marina området i maj 2013. Avtalet omfattar gemensam utbildning och gemensamma övningar, underhåll och utveckling av vapensystem (bl.a. RBS 15, ubåtar och helikoptrar) samt marin logistik.¹⁵⁶ Enligt tyska företrädare innebär avtalet ett närmande och en samordning av verksamheten i Östersjöområdet, även om övningarna och teknik i lika stor utsträckning rör globala som lokala förmågor. Polen saknar i stort erfarenheter av internationell marin verksamhet och den framtida geografiska inriktningen för den polska marinen tycks också främst ligga i Östersjöområdet, då de planerade materielköpen i huvudsak gäller ett antal mångsidiga korvetter och minfartyg. Det är därför troligt att det marina

¹⁵⁵ Ljung, Bo & Neretnieks, Karlis, *Polisk säkerhet idag och i morgon*, FOI, Stockholm, 2012, s. 55.

¹⁵⁶ [http://www.marine.de/portal/a/marine/!ut/p/c4/NYq7DoJAEEX_aGYxRNEOQiGtjWI3woRM3AeZDNrw8e4W3pOc5lx8YibSRxYySZE8PnCc5PL6QiAFetvG3jPey29mmFJkKzaOJtmLkiWFNa n5UjbVXEbmHF3Vd-7k_qv2c1Nf20N9dP3Q3XANof0BagIzaw!/:](http://www.marine.de/portal/a/marine/!ut/p/c4/NYq7DoJAEEX_aGYxRNEOQiGtjWI3woRM3AeZDNrw8e4W3pOc5lx8YibSRxYySZE8PnCc5PL6QiAFetvG3jPey29mmFJkKzaOJtmLkiWFNa n5UjbVXEbmHF3Vd-7k_qv2c1Nf20N9dP3Q3XANof0BagIzaw!/)
<http://www.mw.mil.pl/index.php?akcja=news&filter=&id=21496&limes=>

samarbetet mellan länderna kommer att röra sig i den riktningen, då även Tyskland beslutat att behålla en förmåga att agera i Östersjöområdet.

Det är också tydligt att samarbetet har en stor betydelse för den tyska försvarsindustrin då förnyelsen av den tyska ubåtsflottan kommer att ske med tysktillverkade ubåtar. I väntan på att Polen skall fatta beslut om nyanskaffning har Tyskland också erbjudit sig att hyra ut två ubåtar till den polska marinen. Det är inte troligt att Polen och Tyskland inom en överskådlig tid kommer att arbeta lika integrerat som t.ex. Tyskland och Nederländerna där utbildning av olika specialfunktioner inom Nordsjöflottan sker gemensamt och från grunden. För att detta skall vara möjligt behöver betydande skillnader i teknik och militär kultur överbyggas. Samordningen inom t.ex. sjöräddning är dock väl fungerande.¹⁵⁷

Det tysk-polska samarbetet kring markstridskrafterna beskrivs oftast som mer utvecklat, då det har pågått strukturerat sedan Polens NATO-inträde. Ett antal avtal om framförallt militärtekniskt samarbete undertecknades under 2010-12.¹⁵⁸ Båda staterna antas spela en stor roll i den plan NATO har utarbetat för att försvara Östersjön och de baltiska staterna. Det har dock visat sig svårt att få en tydlig bild av på vilket sätt de pågående omstruktureringarna av *Bundeswehr* och det polska militära moderniseringsprogrammet för 2013-2022 kommer att påverka detta samarbete eller är anpassat efter det.¹⁵⁹

Inom det militärtekniska området är samarbetet tydligt. Tyngdpunkten i detta arbete ligger i en teknisk modernisering av den polska försvarsmakten med en övergång ifrån i huvudsak materiel med ett sovjetiskt ursprung till ett polskt eller västerländskt ursprung. Behovet av långsiktiga förbindelser med utländsk försvarsindustri för import och utveckling av den polska försvarsindustrin är omfattande för att detta skall lyckas. Det polska köpet av 119 stycken Leopardstridsvagnar från Tyskland och en modernisering av de övertaliga tyska stridsvagnar som Polen tidigare köpt är tecken på detta.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Ljung & Neretnieks, 2012, s. 43; Damaowski, Jaroslaw, "Poland Accelerates Navy Modernization Program" *Defense News*, 13.07.25, <http://www.defensenews.com/article/20130725/DEFREG01/307250020/Poland-Accelerates-Navy-Modernization-Program>; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

¹⁵⁸ <http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2012/11/2012-11-14-%20Dt.-Poln.%20Regierungskonsultationen.html>

¹⁵⁹ Damaowski, Jaroslaw, "Poland Accelerates Navy Modernization Program" *Defense News*, 13.07.25, <http://www.defensenews.com/article/20130725/DEFREG01/307250020/Poland-Accelerates-Navy-Modernization-Program>; Michta, Andrew A., "Polish hard power: Investing in the military as Europe cuts back" *American Enterprise Institute*, 13.12.19, <http://www.aei.org/outlook/foreign-and-defense-policy/defense/nato/polish-hard-power-investing-in-the-military-as-europe-cuts-back/>

¹⁶⁰ Adamowski, Jaroslaw, "Poland Acquires Tanks from Germany" 13.11.25, *DefenseNews*, <http://www.defensenews.com/article/20131125/DEFREG01/311250019/Poland-Acquires-Tanks-from-Germany>

Vid olika samtal inom den tyska försvarsmakten och med företrädare för de baltiska staterna har det uttryckts en tanke om en uppdelning mellan de två försvarsmakterna där Polen fokuserar på tyngre förband med tyngre materiel medan de tyska reformerna syftar till lättare men mer gripbara förband. På ett övergripande plan kan denna uppdelning ses som ett uttryck för skillnaden i de två ländernas militära inriktning. Medan de tyska försvarsreformerna i första hand syftar till att skapa lättare och mer gripbara förband för en global arena, så är den främsta prioriteten för den polska försvarsmakten försvaret av det nationella territoriet. Det är i detta sammanhang möjligt att se den polska moderniseringen och de polska prioriteringarna som en faktor av betydelse för den tyska försvarsreformen. De skilda prioriteringarna medför också att en utveckling av gemensamma polsk-tyska förband efter samma koncept som den tysk-franska brigaden ligger långt fram i tiden. För Tysklands del prioriteras istället utvecklingen av lätta luftburna förband tillsammans med Nederländerna.¹⁶¹

¹⁶¹ Dickow, Marcel m.fl., *Developing German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs*, SWP Working paper FG 2, 2013/nr. 01, January 2013; Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05; Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05.

5 Tysklands relationer till Ryssland

Följande kapitel skall redogöra för de politiska och ekonomiska relationerna mellan Tyskland och Ryssland och analysera deras säkerhetspolitiska betydelse för Östersjöområdet.

Historiskt har Tyskland strävat efter goda relationer till Ryssland. Under kalla kriget fanns grunden till denna strävan i en långsiktig ambition att tona ned spänningen mellan Förbundsrepubliken och DDR och att förhindra att landet blev en skådeplats för ett framtida världskrig.¹⁶² Genom handelspolitikens starka position i den tyska utrikespolitiken fick också handeln stor betydelse för den tyska strävan att skapa avspänning. Denna inriktning har en stor betydelse även i den politik som Tyskland har fört mot Ryssland efter 1990. Förhoppningen har varit att både kunna dra fördel av Rysslands växande ekonomi och att påverka det ryska samhället i demokratisk och marknadsekonomisk riktning och därigenom öka säkerheten i Tysklands närområde. Samtidigt är det allt mer tydligt att Ryssland strävar efter att använda ekonomiska medel för att uppfylla sina stormaktsanspråk. Detta sker bl.a. genom att företag med koppling till den ryska staten tvingas lägga ekonomiskt rationella principer åt sidan för att stödja nationella ryska mål och genom att vara beredda att ta egna ekonomiska förluster vid införande av straffullar och sanktioner. En långsiktig ambition i den ryska handelspolitiken är också att uppnå politisk inflytande genom asymmetriska handelsrelationer.¹⁶³ Detta medför att de tyska och ryska säkerhetspolitiska relationerna är starkt sammanflätade med de ekonomiska relationerna, samtidigt som Tysklands strävan till goda relationer med Ryssland ofta har tvingat landet till en balansgång mellan sina egna och sina allierades intressen.

5.1 Tysklands och Rysslands ekonomiska relationer

Den tyska handeln med Ryssland följer ett tydligt historiskt mönster med rötter tillbaka till mellankrigstiden. Genom det s.k. Rapalloavtalet mellan Weimartyskland och Sovjetunionen 1922 knöts långtgående avtal mellan länderna kring handels- och industriutbyte och i hemlighet också kring militärt samarbete. Avtalet möttes med bestörtning av krigets segrarmakter eftersom det

¹⁶² Kempe, I, "A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency" *Cap Policy Analysis*, 2007:4, <http://tinyurl.com/cj4nwd8>.

¹⁶³ Malmlöf, Tomas, Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna - säkerhetspolitiska konsekvenser, FOI, Stockholm, 2010; Belkin, 2009, s. 6; Jensen, 2012, s. 48, 54; Oldberg, 2006, s. 37f; Pierre, Andrew J. & Trenin, Dmitri, "Developing NATO- Russian relations" *Survival*, vol. 39, 1997:1, s. 15ff.

kringgick deras möjligheter att kontrollera Tyskland. Trots detta gällde avtalet fram till 1934 då det symboliskt annullerades, bara för att följas av andra avtal på området. Den historiskt relevanta kärnan i Rapalloavtalen är de båda staternas strävan att gå vid sidan om ideologiska motsättningar och fiendskap och att genom bilateral samverkan nå nationella mål.¹⁶⁴ Handelsrelationerna återupptogs på 1950-talet och expanderade under den tyska östpolitiken under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet.¹⁶⁵ Strävan med denna var dock att inom ramen för en idealistisk politik med ekonomin som främst redskap söka nära kontakter med de politiska företrädarna i Öst- och Centraleuropa samtidigt som man genom handel också hoppades kunna påverka dessa länders befolkning och underminera de socialistiska systemen.

Dessa relationer fördjupades under 1990-talet och Ryssland är idag den sjunde största exportören till Tyskland och den 12e största importören av tyska varor. De största tyska exportvarorna till Tyskland är investeringsvaror som t.ex. maskiner, transportmedel och elektronik, även om en del livsmedel också exporteras. Detta betyder att tyska företag har en betydande roll för att modernisera den ryska industrin och dess produktionsmetoder. Omvänt är Ryssland betydande för tysk import av råvaror och energi. 2011 utgjorde olja 53 % och gas 28 % av den tyska importen från Ryssland. Rysk gas stod 2010 för cirka 39 % av den tyska gasimporten, vilket motsvarade cirka 35 % av den totala gasförbrukningen i landet. Motsvarande siffra för Norge, den andra största exportören av gas, är 31 %. Andelen gas som Tyskland importerar från Ryssland har legat relativt stilla sedan början av 1990-talet. Samtidigt som den tyska gasimporten från Norge långsamt har ökat.

De ekonomiska och politiska relationerna underlättades under 1990- och början av 2000-talet av de goda kontakterna mellan Helmut Kohl och Boris Jeltsin och Vladimir Putin och Gerhard Schröder. De två senare hade dessutom strävan att minska USA:s inflytande i Europa. Den politik som då etablerades hade som syfte att utveckla de ekonomiska förbindelserna med Ryssland, visa förståelse för Rysslands problematiska ekonomiska och politiska situation och inkludera Ryssland i europeiska och globala säkerhetsarrangemang.¹⁶⁶

Som tecken på de goda relationerna mellan Ryssland och Tyskland under 1990- och början av 2000-talet genomfördes en lång rad statsbesök och Ryssland valde vid flera tillfällen Berlin i stället för Bryssel för att lägga fram ett antal internationella förslag inom handels- och säkerhetsområdet.¹⁶⁷ Som ett exempel

¹⁶⁴ Hiden, John, *The Baltic states and Weimar Ostpolitik*, Cambridge uni. Press, 1989, s. 93f.

¹⁶⁵ <http://www.ost-ausschuss.de>

¹⁶⁶ Kwiatkowski-Drozdz, 2014, s. 13.

¹⁶⁷ Jensen, 2012, s. 19; Schepp, Matthias, "The Troubles of an Aging Marriage: In Russia, Merkel Will Find Old Spark Is Gone" *Spiegel Online*, 10.07.14, <http://www.spiegel.de/international/germany/the-troubles-of-an-aging-marriage-in-russia-merkel->

på detta kan nämnas den ryska strävan att under 1990-talet ersätta de befintliga säkerhetsinstitutionerna med en ny alleuropeisk institution med Ryssland som central medlem. Tyskland stödde i praktiken inte dessa planer utan gick istället emot Ryssland genom att stödja NATO:s östutvidgning och delta i kriget i f.d. Jugoslavien. Ett liknande exempel är president Medvedev förslag på en ny europeisk säkerhetsarkitektur (European Security Treaty) som presenterades i Berlin i samband med kriget i Georgien 2008.¹⁶⁸

Avsaknaden av en gemensam energipolitik från EU:s sida och problemen med att finna en gemensam politik gentemot Ryssland har också öppnat för ett antal politiska och ekonomiska initiativ från tysk och rysk sida. Rysslands strävan har i dessa initiativ varit att använda Tyskland som en partner i sina kontakter med EU, samtidigt som Tysklands syfte varit att skapa förståelse för de ryska ståndpunkterna och att etablera Ryssland som Tysklands och EU:s strategiska partner. 2003 etablerades en gemensam tematisk arbetsgrupp inom energiområdet som 2006 följdes av den rysk-tyska konferensen om råvaror. 2009 skapades också en gemensam energioorganisation (RUDEA) med syfte att främja energieffektivisering och tekniköverföring mellan länderna.¹⁶⁹

I Ryssland är det nära samarbetet med Tyskland föga kontroversiellt och betraktas som betydande både för ekonomin och för relationerna med övriga EU-länder. De ryska relationerna till Tyskland är inte heller lika påverkade av ländernas historia som t.ex. de tysk-polska relationerna har varit. Istället har den ryska relationen till Tyskland i Ryssland beskrivits som en bilateral relation mellan två stormakter, vilket har legat i linje med den självbild som ryska maktthavare velat skapa. Genom det bilaterala samarbetet har Tyskland blivit en tydlig komponent i Rysslands moderniseringsagenda. Relationerna mellan Tyskland och Ryssland har främst skötts bilateralt mellan länderna. Detta har varit helt i linje med den ryska utrikespolitikens ambitioner och den tyska politiska traditionen att se det ekonomiska området som frikopplat från utrikespolitikens multilaterala princip. Tyskland har dock samtidigt strävat efter att öppna flera samarbetsområden även för multilateralt samarbete, som t.ex. det tysk-ryska partnerskapet för modernisering som formaliserades 2008 och följdes av ett liknande partnerskap mellan EU och Ryssland 2010.¹⁷⁰

[will-find-old-spark-is-gone-a-706516.html](#); "From Lisbon to Vladivostok': Putin Envisions a Russia-EU Free Trade Zone" Spiegel Online, 10.11.25,
<http://www.spiegel.de/international/europe/from-lisbon-to-vladivostok-putin-envisions-a-russia-eu-free-trade-zone-a-731109.html>

¹⁶⁸ Weitz, Richard, "The Rise and Fall of Medvedev's European Security Treaty" GMF, 2012,
http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1338307624Weitz_MedvedevsEST_May12.pdf

¹⁶⁹ <http://www.rudea-energy.com/>

¹⁷⁰ Jensen, 2012, s. 25.

De ekonomiska kontakterna har medfört att ca 6200 tyska företag av olika storlek är etablerade i Ryssland, vilket är ett större antal än i något annat land. Tyskland är också det fjärde största landet för utländska direktinvesteringar i Ryssland. Detta gör att Tysklands betydelse för det ryska näringslivet är mycket stor och kommer att förbli så, även om investeringarna eller de ekonomiska kontakterna skulle fortsätta att stagnera eller sjunka. Bland de större investerarna finns också Luxemburg och Cypern vars investeringar i huvudsak kan betraktas som ryska återinvesteringar av kapital som tidigare förts ut, vilket ytterligare stärker Tysklands position.¹⁷¹ Etableringen av tyska företag i Ryssland skall dock inte bara ses som ett tecken på goda affärskontakter och ekonomisk integrering utan kan också delvis förklaras med ett behov av lokal etablering för att kunna bemästra det ryska affärsklimatet. Ur ett tyskt perspektiv torde det främsta problemet för den tyska handeln och de tyska investeringarna i Ryssland under Putins tredje mandatperiod också vara den ökade inblandningen av statliga intressen i ekonomin samt den bristande förmågan att få stopp på korrruptionen i Ryssland. Flera av de inledda projekten mellan tyskt och ryskt näringsliv har också gått i stå eller inte utvecklats som planerat.¹⁷²

De tidigare täta kontakterna mellan de två ländernas politiska ledare har under Merkels två regeringar ersatts av mer affärsmässiga relationer och de storslagna evenemang som tidigare prydde de bilaterala relationerna har också avtagit. Under samma tid har den tyska allmänhetens inställning till Ryssland blivit allt mer negativ samtidigt som tyska medier allt tydligare har börjat kritisera Ryssland och rysk politik.¹⁷³

¹⁷¹ Meister, Stefan, "Germany's Russian Policy under Angela Merkel: A Balance Sheet" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2, s. 28;

¹⁷² "German Russia policy to be realigned" 13.11.29, <http://www.dw.de/german-russia-policy-to-be-realigned/a-17262166>; Popławski, Konrad, Chasing Globalisation: Germany's Economic Relations with the Bric Countries, OSW Report, 2013, s. 57f; "Promising but Perilous: German Firms Put Off by Russian Corruption" *Spiegel Online*, 13.04.03, <http://www.spiegel.de/international/europe/german-investors-discouraged-by-corruption-in-russia-a-892043.html>; Schepp, Matthias "The 'Pride of Russia': A Corrupt Politician's Ignoble Demise" *Spiegel Online*, 13.04.27, <http://www.spiegel.de/international/europe/corrupt-russian-politician-in-putin-party-murdered-a-891055.html>; "A Threat to Relations: Germanyirate over Russian NGO Raids" *Spiegel Online*, 13.04.26, <http://www.spiegel.de/international/europe/russian-authorities-raid-german-foundations-and-ngos-a-890969.html>

¹⁷³ Stewart, Susan, *Prämissen hinterfragen Plädoyer für eine Neugestaltung der deutschen Russlandpolitik*, SWP aktuell 2012; http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A50_stw.pdf; "Quadriga-Kuratorium setzt Preisverleihung aus" *Die Welt* 11.07.16; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13490529/Quadriga-Kuratorium-setzt-Preisverleihung-aus.html>

Sedan början av 2000-talet går det också att se en skiljelinje i den tyska inrikespolitiken vad gäller inställningen till Ryssland. Den handels- och partnerskapsinriktade politiken under Schröder och Steinmeier har framförallt haft stöd i förbundsdagen av SPD-ledamöter men har också anhängare från CDU/CSU. Den linje som fokuserat på den politiska situationen i Ryssland, och framförallt på de bristande mänskliga och politiska rättigheterna, har främst getts stöd av ledamöter från CDU/CSU och miljöpartiet *die Grünen* och har haft ett starkt stöd i Merkels regeringar. Detta synliggör en splittring i de båda nuvarande regeringspartierna.¹⁷⁴ Även om de båda sidorna framhåller betydelsen av goda ekonomiska relationer med Ryssland så saknas en tysk konsensus kring hur en sådan politik skall utformas och vad den skall innehålla. Och så länge EU inte kan finna en gemensam Rysslandpolitik behöver Tyskland inte heller förhålla sig till en sådan. Värt att notera är att de mest Rysslandsvänliga tongångarna i tysk politik idag kommer från det nya populistiska partiet *Alternative für Deutschland* som dock inte lyckats ta sig in i Förbundsdagen 2013, men väl i Europaparlamentet 2014. Partiets ståndpunkt grundas främst i den retorik som användes av regeringen Schröder och i omsorgen om de ekonomiska relationerna till Ryssland.¹⁷⁵

Kontakterna med Ryssland fick ett begränsat utrymme i den nya tyska regeringens koalitionsfördrag samtidigt som den inriktning mot EU och ett ökat internationellt engagemang som Tysklands president, utrikesminister och försvarsminister gett uttryck för främst rör områden där Tyskland och Ryssland inte är partners. De toppmöten som har hållits mellan Tyskland och Ryssland har beskrivits som kyliga och inom den tyska administrationen finns också tecken på en besvikelse över att Ryssland inte utvecklats på det sätt inom demokrati- och ekonomiområdet som man hoppats på. Detta gäller inte minst utrikesminister Steinmeier som under regeringen Schröder var en av arkitekterna bakom det tyska närmandet till Ryssland.¹⁷⁶ Från rysk sida har man samtidigt visat missnöje med att den tyska regeringen stödde konfiskeringen av pengar i cypriotiska banker för att rädda Cyperns ekonomi, då en stor del av pengarna kom från ryska kunder, samt att Tyskland stött demokratirörelsen i Ukraina och att den tyska presidenten som ett tecken på detta stöd uteblev från Olympiaden i Sochi.

¹⁷⁴ Meister, 2013, s. 29.

¹⁷⁵ Kamil Frymark German Euro-sceptics to establish a political party, OSW-Analyses, 13.04.10 <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-04-10/german-euro-sceptics-to-establish-a-political-party>

¹⁷⁶ Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 14.03.05; Weiland, Severin & Bidder, Benjamin, "Streit um Russland-Beauftragten: Merkels Russland-Koordinator erzürnt Putin-Partei" *Spiegel Online* 12.10.23; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-streitet-mit-putin-um-russlandsbeauftragtenschockenhoff-a-862850>.

5.2 Tysklands politiska balansgång

Tysklands goda relationer till Ryssland har betraktats som ett problem av många av Tysklands allierade. De ansett att Tyskland har tagit allt för stor hänsyn till sina nationella ekonomiska intressen i sin relation till Ryssland för att undvika att komma på kollisionskurs med Ryssland. Ett exempel på detta är den orangea revolutionen i Ukraina 2004 då Tyskland undvek att ta ställning mellan de båda sidorna i konflikten. Samtidigt undvek Berlin att officiellt kommentera det som av många länder betraktades som rysk inblandning i Ukrainas inre angelägenheter och avbrottet i ryska gasleveranser genom Ukraina. Bl.a. Polen reagerade mot detta genom att 2007 förhindra den tyska strävan att förhandla fram ett nytt partnerskap mellan Ryssland och EU.¹⁷⁷

Tyskland agerade på ett liknande sätt under krisen i Georgien 2008 då man undvek att ta ställning till aggressionerna och istället varnade båda länderna för krigets följder. Särskilt stor var kontrasten gentemot de länder som drabbades av de uteblivna ryska gasleveranserna och Frankrike som agerade resolut som representant för EU.¹⁷⁸ Tyskland framhöll istället vikten av att fortsätta dialogen i NATO-Rysslandsrådet och avvisade inte direkt det ryska förslaget till en ny europeisk säkerhetsarkitektur (European Security Treaty) som presenterades efter kriget.¹⁷⁹ Tyskland hade satt stor förhoppning till Medvedevs uttalanden om en mer öppen och liberal rysk politik. Krisen i Georgien 2008 sågs dock av många tyska beslutsfattare som ett tydligt tecken på att den tyska politiken gentemot Ryssland inte fullt ut lyckats och att militärt våld alltjämt kunde komma till användning mellan stater i Tysklands närområde. Krisen var också ett av många exempel på att Ryssland inte var den konstruktiva partner i internationell politik som Tyskland hoppats på och att de ryska ambitionerna att återta sin stormaktsstatus i sitt närområde gått från ord till handling.¹⁸⁰

Den största oenigheten mellan Tyskland och dess allierade har funnits inom energiområdet där bl.a. de baltiska staterna och Polen har ansett att Tyskland gjort sig alltför beroende av rysk energi. Man har också pekat på att den tydliga kopplingen mellan de ryska energibolagen och den politiska makten i Ryssland ökar sektorns säkerhetspolitiska betydelse. Tyska energibolag som samäger projekt med ryska bolag har också betydande intressen i andra länders energisystem och kontrollerar kritisk infrastruktur på energiområdet.¹⁸¹

¹⁷⁷ ”Partnership for Modernisation” http://eeas.europa.eu/russia/index_en.htm
<http://south-stream.info>

¹⁷⁸ Guérot, 2013, s. 18.

¹⁷⁹ Jensen, 2013, s. 54ff.

¹⁸⁰ Kwiatkowska-Drozdz, 2014, s. 19.

¹⁸¹ Tydliga exempel på detta är den tyska sammanslagningen av E.ON-Ruhrigas 2003 och den franska av GDF-Suez 2008.

Samtidigt befinner sig länder som Litauen i en situation där de är beroende av rysk energi och har haft små möjligheter att differentiera sin energiimport. De baltiska staterna har också egna erfarenheter av avbrutna ryska energileveranser under 1990- och 2000- talet och har visat på hur detta så sent som 2013 använts för att förmå Ukraina att inte skriva på ett associationsavtal med EU. Från ett tyskt perspektiv har dock Ryssland betraktats som en pålitlig exportör som inte ens under Sovjetunionens invasion av Afghanistan 1979 eller utplaceringen av kärnvapenbestyckade medeldistansrobotar i Europa, använde uteblivna energileveranser eller störningar i energileveranserna som vapen mot Tyskland.

De baltiska staterna och Polen har också reagerade kraftigt mot det rysk-tyska gasledningsprojektet *Nord Stream* som öppnades 2012.¹⁸² Genom projektet kan Ryssland leverera gas direkt till Tyskland utan att den behöver passera över andra länders territorier. Detta möjliggör för Ryssland att t.ex. avbryta gasleveranserna till Lettland och Litauen utan att det behöver påverka leveranserna till Tyskland. På både europeiskt och ryskt håll har detta gasledningsprojekt följts av andra projekt som på olika sätt syftar till att möjliggöra en differentiering av export och import med bl.a. gasimport från Asien via Turkiet som ett europeiskt alternativ.¹⁸³ För de europeiska aktörerna handlar detta främst om att trygga leveranserna till kontinenten medan målet för de ryska företagen är att kontrollera hela leverans- och distributionskedjan för att på så sätt skapa en så stor kontroll och förutsägbarhet på marknaden som möjligt och förhindra en differentiering till andra leverantörer eller energikällor. Flertalet av projekten har dock visat sig ekonomiskt och politiskt svåra att genomföra då de bl.a. riskerar att skapa en överkapacitet i leveranssystemen. Flera stora aktörer och länder som Tyskland har också bara ställt sig bakom de projekt som är kommersiellt gångbara och menat att länder som Tjeckien, Polen och Litauen som har velat motivera projekt med säkerhetsargument har överdrivit risken för avbrott i de ryska gasleveranserna.¹⁸⁴ Det tyska perspektivet har istället varit att Ryssland är lika beroende av att exportera till Tyskland som vice versa, varför ett

¹⁸² Ledningen ägs av ett konsortium består av ryska Gazprom 51 %, tyska BASF/Wintershall 15,5% och E.ON 15,5% samt holländska Dutch Gasunie 9 %. (2010 köpte också det franska företaget GDF-Suez 9 % från E.ON och BASF.)

¹⁸³ No Azerbaijani gas to Central Europe, OSW, 2013.06.26, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2013-06-26/no-azerbaijani-gas-to-central-europe;> t.ex. Nabucco, South Stream och Yamall.

¹⁸⁴ Trailor, Steven, "Ukraine chooses East, for now The geopolitics of Kiev, Brussels & Moscow" *baltictimes.com*, 13.12.31, <http://www.baltictimes.com/news/articles/34075/>; Ratsiborynska, Vira, "Vilnius Summit's geopolitical games: lessons learnt" *baltictimes.com*, 13.12.19. <http://www.baltictimes.com/news/articles/34045/>; Pieper, Cornelia, "Die deutsch-russischen Rohstoffbeziehungen im Kontext deutscher Aussenpolitik" Tal vid Russian-German Energy forum, Freiburg 18 March 2010, http://www.rohstoff-forum.org/continent/images/3_konferenz/vortrage/RohstoffKonferenz_RedebeitragAA_stMinPipe_r_Protokollfassung.pdf

ryskt gasstopp skulle skada båda parter lika mycket.¹⁸⁵ I förhållande till de baltiska staterna och Polen har dock Tyskland efter 2008 visat en större förståelse för dessa länders behov av energisäkerhet. Den europeiska energisäkerheten har också stärkts sedan 2008, bl.a. genom att gasnät kopplats samman och möjligheten att transportera gas i olika riktningar har byggts ut.¹⁸⁶ Rysslands aggression mot Ukraina 2013 tycks ytterligare ha ökat Tysklands förståelse för detta. Dels har beroendet av rysk gas och diskussionerna om ekonomiska sanktioner mot Ryssland lyft fram behovet av en närmare analys av Europas faktiska och ekonomiska beroende av rysk energi, dels har Tyskland visat sig villigt att försöka finna vägar för att mildra effekterna av ryska energisanktioner mot Europa. Tyska företag har t.ex. studerat möjligheten att förse delar av den ukrainska energimarknaden med mer gas från Europa.¹⁸⁷

Rysslands aggression mot Ukraina kommer med största sannolikhet att ha en stor betydelse för hur Tyskland kommer att se på sin och andras energisäkerhet framöver. Även om det tyska beroendet av rysk gas minskade något under åren innan konflikten och målet med den tyska energiomställningen är att långsiktigt minska detta beroende ytterligare så har prognosen för den närmsta framtiden varit ett ökat behov av gas under omställningsperioden. En del av denna tillbakagång beror på att de ryska energileveranserna med långsiktiga kontrakt och fasta priser har utmanats av framförallt norska gasleverantörer som erbjuder en prissättning baserad på tillgång och efterfrågan. Till detta bör läggas den växande marknaden för *Liquefied natural gas* (LNG) från avlägsna producenter som USA och Australien som i allt större utsträckning kan erbjuda konkurrenskraftiga alternativ med förhållandevis små basinvesteringar och goda möjligheter till att byta leverantör.¹⁸⁸ Det förhållandevis låga

¹⁸⁵ Pieper, Cornelia, "Die deutsch-russischen Rohstoffbeziehungen im Kontext deutscher Aussenpolitik" Tal vid Russian-German Energy forum, Freiburg 18 March 2010, http://www.rohstoff-forum.org/continent/images/3_konferenz/vortrage/RohstoffKonferenz_RedebeitragAA_stMinPipe_r_Protokollfassung.pdf

¹⁸⁶ Traylor, Steven, "Ukraine chooses East, for now The geopolitics of Kiev, Brussels & Moscow" baltictimes.com, 13.12.31, <http://www.baltictimes.com/news/articles/34075/>; Ratsiborynska, Vira, "Vilnius Summit's geopolitical games: lessons learnt" baltictimes.com, 13.12.19. <http://www.baltictimes.com/news/articles/34045/>; Pieper, Cornelia, "Die deutsch-russischen Rohstoffbeziehungen im Kontext deutscher Aussenpolitik" Tal vid Russian-German Energy forum, Freiburg 18 March 2010, http://www.rohstoff-forum.org/continent/images/3_konferenz/vortrage/RohstoffKonferenz_RedebeitragAA_stMinPipe_r_Protokollfassung.pdf; <http://south-stream.info>.

¹⁸⁷ Dohmen, Frank, "Help from Germany: Firms Could Soon Provide Gas to Ukraine" Spiegel Online, 14.03.11, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-companies-prepare-plans-to-supply-ukraine-with-gas-a-957988.html>.

¹⁸⁸ "Playing the piper: Gazprom and the European gas markets" *Economist* January 4th-10th 2014, s. 46; "Europe Split over Energy Security: Merkel Calls on EU to Support Baltic Gas Pipeline" *Spiegel Online*, 09.01.29, <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-split-over-energy->

världsmarknadspriset på kol och en ökad utvinning av skiffergas i kombination med att USA har öppnat för energiexport har också ökat antalet konkurrenskraftiga alternativ på den europeiska marknaden. Sammantaget gör detta att energiexportens inverkan på de tysk-ryska relationerna och på Östersjöområdet säkerhet är svår att förutse.

Under de sista åren har de politiska och ekonomiska relationerna mellan Tyskland och Ryssland mattats av samtidigt som tyska politiker, media och allmänhet har fått en allt mer skeptisk syn på Ryssland. Tyskland har, åtminstone fram till Rysslands aggression mot Ukraina 2014, sett sig som Rysslands främsta partner inom EU och NATO och har strävat efter att föra in de ryska perspektiven i EU:s relationer till Ryssland. På samma sätt har Ryssland aktivt strävat efter att ha Tyskland som en partner i sina relationer till EU och NATO. Men trots att de båda ländernas företrädare även under Merkels andra regering retoriskt har legat nära varandra och har strävat efter att fullfölja ingångna avtal så är det tydligt att det inte längre finns en samstämmighet kring avtalens innebörd och mål. Tydligast märks detta i det tysk-ryska moderniseringspartnerskapet, där Tyskland strävat efter att bygga upp modellprojekt för att överföra kunskap och system medan Ryssland i huvudsak varit intresserat av tekniköverföring som kan användas direkt.¹⁸⁹ Planerna på att göra 2012 till ett tyskt år i Ryssland blev t.ex. inte så storslagna som planerat. Intresset från tyska företagare och politiker var lågt vilket medförde att invigningen skedde försenat och på lägre politisk nivå än tänkt.¹⁹⁰

Avmattningen i de tysk-ryska relationerna går att spåra tillbaka till 2006. I och med det ryska presidentvalet då Putin och Medvedev bytte president- och premiärministerposterna med varandra kunde tyska makthavare inte längre bortse ifrån korruptionen och bristen på demokrati i det ryska politiska systemet. Med detta följde också en insikt om att den tyska strävan att stödja en demokratisering av Ryssland genom handel och kulturutbyte hade misslyckats och att Tyskland i ett kort perspektiv saknade möjligheter att påverka den politiska utvecklingen i Ryssland. Denna skepsis förstärktes genom presidentvalet 2011, då den sittande ryska regeringen också beskyldes för valfusk vilket ledde till en besvikelse inom den tyska politiska eliten över de ryska makthavarnas aggerande. Samtidigt valde Tyskland att åter prioritera relationerna till USA och att brygga över den tidigare

[security-merkel-calls-on-eu-to-support-baltic-gas-pipeline-a-604277.html](http://www.spiegel.de/international/world/the-battle-for-gas-europe-s-pipeline-war-a-604277.html); "The Battle for Gas: Europe's Pipeline War" *Spiegel Online*, 09.01.27, <http://www.spiegel.de/international/world/the-battle-for-gas-europe-s-pipeline-war-a-603803.html>.

¹⁸⁹ Meister, Stefan, "Germany's Russian Policy under Angela Merkel: A Balance Sheet" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2, s. 28.

¹⁹⁰ "Germany Year' in Russia: Event in Moscow Reveals Cooling Ties with Berlin" *Spiegel Online*, 12.06.21, <http://www.spiegel.de/international/germany/germany-year-in-russia-reveals-chill-between-moscow-and-berlin-a-840173.html>.

klyfta som uppstått i och med Irakkriget.¹⁹¹ Även om omvärlden i stort betraktade Tysklands reaktion på kriget i Georgien 2008 som allt för lågmäld och undfallande gentemot Ryssland så förändrades många tyska makthavares syn på Ryssland i och med kriget. Konflikten visade att krig fortfarande var möjligt i Tysklands närområde och att Ryssland var villigt att med militära medel åsidosätta internationellsäkerhet för att tillgodose sina egna nationella intressen. Kriget stred också mot Tysklands ambitioner att finna politiska lösningar på konflikter.¹⁹² Den tyska strävan att prioritera multilaterala lösningar och landets allt starkare position inom EU har också ställt Tyskland och Ryssland mot varandra i frågan om EU:s östra partnerskap, som idémässigt ligger i linje med de tyska metoderna för att stärka handeln och den internationella säkerheten. Tysklands stöd till den ukrainska oppositionen 2013 och Ryssland försöka att hindra Ukrainas associationsavtal med EU genom vapenmakt och påtryckningar är ytterligare tecken på hur Tyskland och Ryssland glidit ifrån varandra i det internationella systemet. Tyskland har i samband med konflikten i Ukraina inte heller som tidigare sett sig som en brobyggare mellan Ryssland och Europa och USA och har endast i liten utsträckning strävat efter att väcka förståelse för de ryska ståndpunkterna. Även om Tyskland till en början ställde sig tveksam till ekonomiska sanktioner och till att utesluta Ryssland ut G8 med motiveringen att detta skulle gå emot den traditionella tyska linjen och försvåra kontakten mellan Ryssland, EU och USA så har Tyskland också varit tydligt med att det finns en gräns för hur långt man kan driva denna linje.¹⁹³

Samtidigt har de politiska kontakterna mellan Tyskland och Polen fördjupats. Handeln mellan Polen och Tyskland är nu större än den mellan Ryssland och Tyskland. Den polsk-tyska handeln sker också främst mellan små och medelstora företag som i regel har en större sysselsättnings- och tillväxtpotential än handeln mellan Tyskland och Ryssland. Många bedömare ser också Polen, med dess starka tillväxt och ordnade finanser, som en av Tysklands framtida allierade inom EU. Detta har medfört att Tyskland av realpolitiska skäl har kommit att ta större hänsyn till polska intressen i sina relationer till Ryssland.¹⁹⁴ I och med att Polens förhållande till Ryssland samtidigt har förbättrats har en del av det politiska samarbetet flyttats över till en polsk-tysk-rysk kontext vilket medfört att de exklusivt bilaterala relationerna mellan Tyskland och Ryssland mattats av.

¹⁹¹ Meister, 2013, s. 28.

¹⁹² Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 14.03.05; Intervju, Auswärtiges Amt, Berlin, 14.03.05.

¹⁹³ Schult, Christoph ” G7 statt G8: Putin muss draußen bleiben” *Spiegel Online* 14.03.25, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-g7-staaten-schliessen-russland-dauerhaft-aus-a-960541.html>

¹⁹⁴ Gebetr, Konstanty & Guérot, Ulrike, ” Why Poland is the New France for Germany”, 12.10.19 http://ecfr.eu/content/entry/commentary_why_poland_is_the_new_france_for_germany.

Denna förändring kan förklaras inom ramen för de principer och den historiska tradition som styr den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken. Under den tid när de tysk-ryska relationerna sågs som i huvudsak ekonomiska, och de säkerhetspolitiska argument som Polen och de baltiska staterna framförde tonades ned, kunde Tyskland hålla sina relationer till Ryssland på bilateral nivå. I och med en ökad förståelse för de säkerhetspolitiska argumenten så har dock politiken styrts över på en multilateral nivå, där behovet av att väga in flera länders intressen för att återförsäkra den tyska politiken har ökat.

För ett land som prioriterar handel och ekonomiska relationer i sin utrikespolitik har slutligen den stagnerande handeln mellan Tyskland och Ryssland haft betydelse. Tyska företag kan fortfarande göra betydande vinster i Ryssland, men vinsterna är lägre än förväntat och ger dålig avkastning på de stora investeringar som gjorts. Likaså upplever tyska företag den omfattande korrruptionen och offentliga inblandningen i affärslivet som stora problem för en fortsatt utveckling. Tyskland saknar också en långsiktig strategi för att utveckla sina handelskontakter med Ryssland och ser förmodligen ingen anledning att ta nya initiativ eller göra nya satsningar så länge de initiativ som redan har tagits inte har prövats fullt ut.¹⁹⁵

Den tyska handelspolitiken har också under de senaste åren lagt allt större resurser på etableringar på marknader utanför Europa, USA och Ryssland. Tydligast har satsningen på Kina varit då landet är beroende av tysk teknik för att kunna utveckla sin industri. Men intresset har också varit stort för andra tillväxtmarknader som Indien, Brasilien och Vietnam och om frihandelsavtalet mellan EU och USA (TTIP) blir verklighet kommer även detta innebära stora möjligheter för tysk handel. Sammantaget gör detta att Rysslands betydelse för den tyska handeln har minskat betydligt. Även inom energisektorn som är viktig för den tysk-ryska handeln så viktiga energisektorn upplevs Gazproms stelhet med oflexibla leveransavtal och den ryska oviljan att öppna energimarknaden för utländska aktörer som ett problem. De stora tyska investeringar som gjorts i Ryssland kommer att leda till att de ekonomiska kontakterna kommer att fortsätta på en hög nivå, samtidigt som problemen med största sannolikhet kommer att medföra mindre framtida investeringar. Den ryska energisektorn är långsiktigt i behov av tysk teknik för att kunna moderniseras samtidigt som de ryska energileveranserna till Tyskland har en större ekonomisk betydelse för Ryssland än vad den tyska exporten till Ryssland har för Tyskland.¹⁹⁶ I och med den ökade

¹⁹⁵ Kwiatkowska-Drozd, 2014, s. 9; Jensen, 2013, s. 54ff.

¹⁹⁶ Pieper, Cornelia, "Die deutsch-russischen Rohstoffbeziehungen im Kontext deutscher Aussenpolitik" Tal vid Russian-German Energy forum, Freiburg 18 March 2010, http://www.rohstoff-forum.org/continent/images/3_konferenz/vortrage/RohstoffKonferenz_RedebeitragAA_stMinPipe_r_Protokollfassung.pdf.

utvinningen av skiffergas i världen och det expanderande distributionsnätet för flytande gas har också Tysklands långsiktiga beroende av Ryssland som energileverantör minskat. Dessa resonemang är givetvis beroende av att de nuvarande prognoserna för priser och produktion inom energiområdet står sig.

Tysklands agerande under konflikten mellan Ryssland och Ukraina 2014 får ses som ett test på den mer aktiva tyska utrikespolitiken. Jämfört med kriget i Georgien 2008 har Tyskland agerat snabbare och varit tydligare i sin kritik av Ryssland. Tyskland har agerat multilateralt tillsammans med Polen och Frankrike, EU och NATO för att politiskt och ekonomiskt stödja Ukraina och förhindra att konflikten eskalerar. Tyskland har arbetat för att ha en fortsatt dialog med Ryssland men samtidigt ställt sig bakom ekonomiska sanktioner mot Ryssland. Tyskland har också visat sitt tydliga stöd för NATO:s randstater genom politisk närvaro och genom att diskutera en militär närvaro.¹⁹⁷ För den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken är det av stor betydelse att inte acceptera att staters suveränitet kränks genom våldsanvändning och att undvika frusna konflikter och geografiska områden utan tydlig folkrättslig status.

¹⁹⁷ "Ukraine-Konflikt: Berlin will osteuropäische Nato-Staaten militärisch unterstützen" *Spiegel Online*, 14.03.29, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-militaerische-unterstuetzung-fuer-nato-staaten-in-osteuroopa-a-961459.html>; "Außenminister im Baltikum: Steinmeier auf Beruhigungs-Tour" *Spiegel Online*, 14.03.11, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krise-steinmeier-beruhigt-die-baltischen-staaten-a-958051.html>.

6 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med det avslutande kapitlet är att sammanfatta studien och göra vissa reflektioner kring studiens centrala frågor.

Studiens övergripande syfte har varit att studera förändringarna i de ledande principer som styr den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken samt visa hur dess förändringar samspelar med den pågående försvarsmställningen. Ett särskilt intresse har visats de förändringar som har ägt rum under Angela Merkels tid som förbundskansler samt de frågor som berör Östersjöområdet och dess säkerhet. Vissa antaganden görs också kring den tyska utrikes- och säkerhetspolitikens framtida utveckling.

Studiens frågeställningar har varit:

- Vilken är de huvudsakliga principer som styr den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken och hur och varför har tillämpningen av dessa förändrats under de senaste regeringarna?
- Hur är dessa förändringar relaterade till reformarbetet i den tyska försvarsmakten, *Bundeswehr*, och hur och varför har dessa reformer genomförts?
- Vilka är de ovan nämnda förändringarnas betydelse för Tysklands relation till Östersjöområdet och Ryssland?

6.1 Omtolkning av de styrande principerna för den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken

I samband med den nya regeringens tillträde uttryckte Tysklands nya utrikesminister, Frank-Walter Steinmeier och försvarsminister Ursula von der Leyen, liksom ordföranden för försvarsutskottet, Norbert Röttgen, och landets president, Joachim Gauck, behovet av en tydligare och mer aktiv tysk utrikespolitik. Huvudargumenten var att Tysklands ekonomiska makt innebär att landet i framtiden också måste ta ett större internationellt politiskt ansvar och att Tysklands beroende av både EU och det internationella systemet innebär att landet också positivt måste bidra till att upprätthålla dessa. Tysklands ökade ekonomiska makt och globala inflytande har också medfört allt tydligare nationella och internationella krav på ett mer aktivt tyskt internationellt ledarskap. Frågan har tydligt aktualiserats av det ledarskap som Merkel visat för att rädda den gemensamma valutan och hålla unionen samman.

Konkret innebär den nya regeringens programförklaring en strävan efter att Tyskland skall spela en tydlig roll inom den internationella politiken, återupprätta de goda fransk-tyska relationerna och fortsätta utvecklingen av EU:s

gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Den nya regeringen har framförallt markerat sin strävan att åter närma sig Frankrike inom europa- och utrikespolitiken genom att t.ex. stödja Frankrikes militära engagemang i Afrika. Genom detta hoppas man också få Frankrikes stöd för den tyska politiken i Östeuropa. Organisatoriskt kommer ansvaret för den nya utrikespolitiken att i stor utsträckning flyttas från kanslersämbetet till utrikesdepartementet.

Denna programförklaring har sin politiska grund i den försiktiga utrikes- och säkerhetspolitik som Västtyskland förde under det kalla kriget. Denna politik vilade på principerna att undvika krig och våld i det internationella systemet, att sträva efter politiska och diplomatiska lösningar och att skapa säkerhet genom multilaterala lösningar. Principerna har gett upphov till att Tyskland har haft en idealistisk inställning till det internationella systemet och har fört en vad som brukar benämnas liberal utrikespolitik. Kärnan i denna har varit att ökad handel och kulturellt utbyte förväntas skapa ett ömsesidigt beroende och en förståelse mellan stater som motverkar och försvårar väpnade konflikter. Det tydligaste exemplet på en sådan tysk politik är den s.k. östpolitiken under 1970- och 1980-talen då Västtyskland i utbyte mot ett erkännande av Östtyskland och ökad handel med Östeuropa och Sovjetunionen strävade efter avspänning. Dessa principer har ett starkt stöd hos den tyska allmänheten men har sakta kommit att omprövas eller har getts en ny mening i förhållande till den förändrade världsordningen.

Efter Tysklands återförening började de restriktioner som satts upp för den tyska försvarsmaktens möjlighet att delta i internationella operationer att omtolkas. Denna har varit grundad i en intern diskussion om Tysklands internationella roll och ansvar. Samtidigt som andra NATO-medlemmar i allt högre grad har förväntat sig att Tyskland som ett av Europas rikaste länder skall betala tillbaka för den säkerhet som landet fick under kalla kriget. Tyskland har därför successivt ökat sitt deltagande i internationella operationer.

Tyskland deltog endast med icke stridande förband under FN:s ledning i början av 1990-talet. 1994 förändrade den tyska författningsdomstolen de restriktioner som gällde försvarsmaktens möjligheter att delta i fredsframtvängande operationer. Tyskland kunde därför delta med stridande förband i f.d. Jugoslavien; ett deltagande som motiverades med att det var landets moraliska och historiska ansvar att ingripa i ett pågående folkmord och krig som hotade Tysklands säkerhet. Attackerna mot USA den 11 september 2001 betraktades av den tyska regeringen som ett anfall mot hela NATO i enlighet med alliansens artikel 5, vilket ledde till att Tyskland anslöt sig till den NATO-ledda insatsen i Afghanistan. För närvarande deltar Tyskland med den tredje största styrkan i landet. Insatsen ses dock numera inte längre som ett svar på ett hot mot den tyska eller internationella säkerheten utan främst som ett sätt att stödja demokrati och mänskliga rättigheter. I tysk debatt betraktas dock insatsen som ett misslyckande då de uppsatta målen inte har uppnåtts. Det är inte heller troligt att Tyskland eller

några av dess allierade i en nära framtid skulle delta i ett liknande nationsbyggnadsprojekt. Tysklands deklaration att stödja Frankrike i Afrika bör därför ses som en omorientering mot insatser som är begränsade i storlek, varaktighet och mål och som prioriterar en större interaktion mellan militära och civila komponenter på det sätt som varit intentionen inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Den tyska linjen vad gäller våldsanvändning har dock inte varit konsekvent i sina tolkningar eller i sin lojalitet till andra NATO-medlemmar. Den tyska opinionen är också generellt negativt inställd till internationella insatser. Tyskland deltog t.ex. inte i den USA-ledda invasionen av Irak 2003, stödde inte insatserna i Libyen 2011 och tog avstånd från en flyginsats mot Syrien 2013. Tyska förband har också visat tvekan inför våldsanvändning i kritiska situationer i t.ex. Afghanistan. Detta har lett till att både större länder som Storbritannien och Frankrike men även mindre länder som Estland och Litauen har uttryckt en tveksamhet till att samverka med Tyskland eller att ställa förband under tysk ledning.

Den tyska strävan att bygga säkerhet multilateralt inom främst ramen för NATO och EU är alltså en hörnsten i den tyska säkerhetspolitiken. NATO anses främst kunna bidra med redskap för säkerhetspolitikens hårdare områden och det är Tysklands strävan att alliansen även i fortsättningen skall fokusera på dessa områden. Tyskland har därför motsatt sig att utöka artikel 5 till att gälla t.ex. energi- och syberområdet då man anser att NATO saknar redskap till att bedöma och bemöta sådana hot. Den transatlantiska länken till USA bedöms av Tyskland ha stor betydelse för NATO och de avmätta relationerna mellan Tyskland och USA i början av 2000-talet har tydligt förbättrats. Ur ett tyskt perspektiv så skiljer sig NATO:s och EU:s roller åt genom att det i den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken finns tydligare möjligheter att koppla EU-operationer till bistånd och andra civila uppgifter. Så länge EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete inte är fullt utvecklat är dock Tysklands avvägning mellan EU och NATO inte tydlig. Den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken ses också av många i den tyska försvarsmakten och utrikesförvaltningen som ett projekt som nåtts vägs ände t.ex. för att allt fler medlemmar har blivit medlemmar av NATO, Storbritanniens roll är oklar och för att den gemensamma politikens mål och förhållanden till NATO är osäkra. Den nya tyska regeringen har dock lyft fram projektet som ett sätt att öka EU:s integration och en möjlighet att bredda det säkerhetspolitiska samarbetet till områden som ligger utanför NATO:s direkta ansvar. EU:s och i viss mån Tysklands agerande i krisen i Ukraina bör därför ses som avgörande för vilken roll och vilket förtroende Tysklands och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik kommer att få i framtiden.

6.2 Den samtida tyska säkerhetspolitiska analysen

Tyskland anses inte stå inför några direkta militära hot mot landets territorium eller suveränitet. Landet kan dock komma att utsättas för hot orsakade av klimatförändringar, global terrorism och avbrott i kritisk infrastruktur och handel, varför säkerhetspolitiken måste klara av att möta dessa. Tysklands starka beroende av den globala ekonomin och handeln har medfört att landet tydligt betraktar allvarliga störningar i det internationella ekonomiska systemet som allvarliga hot mot Tysklands säkerhet. Då den nya tidens hot är gränsöverskridande kan de endast mötas gemensamt med andra inom ramen för multilaterala arrangemang. Den multilaterala principens innebörd har därmed förändrats från att ha syftat till att hindra en självständig tysk upprustning till att bli en nödvändig förutsättning för att kunna möta globala hot.

Analysen ger inga tydliga geografiska hänvisningar utan refererar, med några undantag, svepande till områden och begrepp som Europa, Asien och framväxande ekonomier. Detta medför att Östersjöområdet inte vissas något eget intresse samtidigt som de hot som lyfts fram av andra stater i regionen, som energisäkerhet eller ett expanderande Ryssland, ges ett begränsat utrymme eller helt förbigås. Analysen är också vag vad gäller prioriteringar av motstridiga intressen och principer och det faktum att flera av de växande ekonomier som Tyskland tänkt sig att aktivt samarbeta med också är potentiella konkurrenter kring naturtillgångar och energi berörs inte.

Den tyska återhållsamheten under kalla kriget har medfört att Tysklands nationella intresse liksom dess möjligheter att ta ledningen i internationella frågor och samarbeten har tonats ned. Tysklands nya roll i Europa och världen har dock medfört att landet allt tydligare har börjat betona sitt ansvar för att EU och den globala ekonomin skall fungera. Tysklands ekonomiska utveckling framträder också som den tyska utrikespolitikens enskilt starkaste intresse. Tysklands ekonomiska styrka och centrala roll för att rädda EU:s gemensamma valuta har också skapat förväntningar på att Tyskland skall ta en ledande roll inom EU och som företrädare för EU. Det är dock inte troligt att Tyskland ensamt kommet att ta den rollen, då det strider mot den multilaterala andan i tysk utrikespolitik och då landet saknar den politiska kultur som krävs för en sådan roll.

6.3 Omstruktureringen av det tyska försvaret

Den tyska försvarsmakten *Bundeswehr* genomgick under 1990-talet ett antal reformer som syftade till att inkorporera den tidigare östtyska försvarsmakten och anpassa hela den tyska försvarsmakten till det nya säkerhetspolitiska läget. Dessa följdes under 2000-talet av ett antal reformerna med syftet att skapa en

mer gripbar försvarsmakt som tydligare kunde användas som redskap i den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken. Försvaret av det egna territoriet nedprioriterades till fördel för internationella operationer i samverkan med andra nationer och icke militära komponenter. Omstruktureringarna har också syftat till att skapa en försvarsmakt i långsiktig ekonomisk balans.

Den mest påtagliga förändringen inom det tyska försvaret är att värnplikten avskaffades som bas för försvarsmakten i juli 2011. Detta hade stor principiell och organisatorisk betydelse. Målet är att *Bundeswehr* 2015 skall utgöras av totalt 185 000 man, vilket skall möjliggöra att Tyskland samtidigt skall kunna hålla 10 000 man i utlandstjänst i två separata insatser till lands och en till sjöss.

Omstruktureringen syftar till att bevara en mycket stor bredd av förmågor för att skapa ett så stort framtida handlingsutrymme som möjligt. Samtidigt har försvarsmaktens uthållighet minskat. Tanken är att bredden i de tyska förmågorna skall möjliggöra för mindre allianspartners att ingå med enheter under tysk ledning. En strävan är också att i framtiden göra gemensamma materielinköp med de länder som har ett nära samarbete med Tyskland och att därigenom skapa en gemensam standard som så långt som möjligt skall bygga på tysk försvarsindustri. Tyskland har tagit en aktiv del i arbetet med att utveckla koncepten *Pooling and Sharing* och *Smart Defence* och ser främst en potential inom logistik och tekniskt avancerade vapen- och underrättelsesystem. Inofficiellt märks dock en viss tveksamhet inför att nå framgång med dessa koncept då de nationella strukturerna inom försvarsområdet i Europa ännu är mycket starka. Tysklands strävan att bevara en så stor bredd av förmågor som möjligt går också mot tanken om en specialisering mellan stater. Samtidigt har Tyskland också ställt sig avvisande till betydande samarbetsområden så som missilförsvarssystem och vissa gemensamma övningar då man har ansett att dessa skulle kunna uppfattas som provocerande av Ryssland.

Kärnan i den framtida tyska armén är enligt 2011 års reformprogram tänkt att utgöras av ett infanteri med hög rörlighet och skyddsnivå. Förbanden skall ha förmåga att sättas in i olika uppgifter och miljöer och bestå av komponenter som möjliggör att de skräddarsys för olika uppdrag och konfliktnivåer. Armén kommer att utgöras av tre divisioner som organiserar fem mekaniserade brigader, en luftlandsättningsbrigad och en bergsbrigad. Vid sidan av detta finns också en gemensam tysk-fransk styrka av brigadstorlek, och en pågående utveckling av en lätttrörlig nederländsk-tysk brigad som skall bestå av befintliga komponenter.

Det framtida flygvapnet kommer att minska sin förmåga att försvara det tyska luftrummet till fördel för de förmågor som behövs för internationella operationer. Tidigare hade Tyskland också meddelat ett uppehåll i sin *air policing* verksamhet i Östersjöområdet till 2016. Utvecklingen i Ukraina och NATO:s ökade närvaro i Östersjöområdet har dock medfört att Tyskland har beslutat delta med flygplan redan under 2014.

Den framtida tyska marinen skall stärka sin förmåga att delta i multinationella operationer på stora avstånd och utveckla sin förmåga att övervaka stora havsområden, hålla farleder öppna, eskortera handelssjöfart och militära enheter. Omstruktureringen har lett till en minskning av antalet enheter till förmån för längre uthållighet. Tyskland har dock beslutat att i samverkan med Polen behålla och utveckla sin förmåga att operera i kustnära områden och i Östersjön.

Den tyska försvarsmakten har, som många andra försvarsmakter som har gått från värnplikt till yrkesförsvaret, problem med att rekrytera soldater. Detta kan i längden leda till problem med att upprätthålla numerären i hela försvarsmakten och den del av försvarsmakten som är tänkt att kunna hållas utomlands. Faran anses vara stor att soldater på vissa positioner, både i utlandstjänst och i Tyskland, blir överbelastade. Reformen är också genomförd med mycket små marginaler vilket lämnar få alternativ om central materiel är ur funktion eller om system och komponent visar sig inte hålla måttet eller inte alls levereras.

Tyskland har ett begränsat militärt samarbete med de baltiska staterna trots det gemensamma ansvaret för en NATO-kår och försvarsplaneringen för Östersjöområdet. Däremot har Tyskland ett utvecklat samarbete med Polen både inom det land- och sjömilitära området, där den tyska försvarsindustrin har en betydande roll i moderniseringen av den polska försvarsmakten. Östersjöområdet betraktas av Tyskland som ett framtida övningsområde där luft- sjö- och markstridskrafter kan övas samtidigt och där gemensamma erfarenheter från t.ex. Afghanistan kan tas tillvara. I denna övningsverksamhet betraktas också Sverige som en betydande partner. Med hänsyn till Ryssland och hänvisningen till erfarenheter från internationella insatser torde dessa övningar dock främst röra lägre konfliktnivåer. Trots detta kommer det medföra en ökad erfarenhet av att operera i Östersjöområdet.

Den tyska försvarsomläggningens betydelse för Östersjöområdet är dock inte helt entydig. Från de baltiska staternas perspektiv innebär minskningen av den tyska försvarsmaktens numerär liksom minskningen av tunga vapensystem en minskning av förmågan till nationellt försvar och därmed en minskning av förmågan att stödja de baltiska staterna i händelse av en konflikt. Samtidigt betonas också att den ökade tillgängligheten och rörligheten i den nya tyska försvarsmakten ökar Tysklands förmåga att snabbt finnas på plats för att avvärja hot eller minska en motståndares handlingsfrihet. Kombinationen av den tyska och polska försvarsmaktens närvaro och samarbete torde enligt flera bedömare kunna verka avskräckande och medföra en stor handlingsfrihet, åtminstone på lägre konfliktnivåer.

6.4 Tysklands relationer till Estland, Lettland, Litauen och Polen

Relationerna mellan Tyskland, Polen och de baltiska staterna har sedan ländernas EU- och NATO-inträde utvecklats positivt ur både politiskt och ekonomiskt hänseende, med ökande handel och täta kontakter på politisk nivå. Relationerna mellan Tyskland och Polen var i stort goda under 1990-talet till följd av det stöd som Tyskland gav till Solidaritetsrörelsen i Polen under 1980-talet och till det fria Polen. De försämrades dock i början av 2000-talet till följd av en allt mer nationalistisk polsk politik. Sedan 2009 har relationen mellan Polen och Tyskland stärkts genom det polska regeringsskiftet och ett närmande i de båda ländernas syn på Ryssland. Inom EU har Polen allt mer börjat framträda som Tysklands allierade vad gäller att stärka unionen. Även om de två länderna ibland gör olika prioriteringar så behöver båda ett starkt Europa, inte minst för sin ekonomiska utveckling. Genom främst det ekonomiska samarbetet har också relationerna mellan de två länderna befasts på lägre nivå, vilket talar för att de långsiktiga relationerna mellan de båda länderna kommer fortsätta att vara mycket goda. De senaste årens ekonomiska kris i EU har också fört Tyskland närmare Polen, de baltiska staterna och Skandinavien då länderna i stort har haft samma syn på hur den ekonomiska krisen skall lösas.

Tysklands engagemang för Östersjöområdet betraktas ibland som lågt, men bör ses ur perspektivet att Östersjöområdet bara utgör en liten del av Tyskland gräns och ur tysk synvinkel är ett lugnt område med länder som i stort delar Tysklands värderingar. Ett framträdande drag i Tysklands politik gentemot Östersjöområdet är uppdelningen mellan förbundsländerna och förbundsregeringen och det intresse som de visat Östersjöfrågorna. Generellt har förbundsregeringen behållit de frågor som har en koppling till EU och miljöfrågor medan förbundsländerna har fått utveckla och implementera kontakter och samarbeten inom handel och kultur. Flera bedömare ser ett ökat intresse för Tysklands regionala samarbete, från både förbundsstaternas och Berlins sida, med en utbyggnad av infrastruktur och företagande i Östersjöområdet.

Tysklands goda relationer till Ryssland har samtidigt medfört att Polen och de baltiska staterna har uppfattat att de befinner sig i ett politiskt och geografiskt mellanrum där relationerna mellan Ryssland och Tyskland har fått dominera. Tysklands bilaterala handelsavtal med Ryssland har kritiserats av bl.a. de baltiska staterna som har menat att de strider mot EU:s handelspolitik och att särskilt relationerna på energiområdet skapar ett säkerhetspolitiskt problem för andra stater. Det främsta exemplet på detta är den tysk-ryska gasledningen *Nord Stream* som har gjort det möjligt att exportera rysk gas till Tyskland utan att behöva passera de baltiska staternas territorium. Detta har ökat Rysslands möjligheter att använda uteblivna gasleveranser som ett politiskt vapen mot främst Lettland och Litauen.

Samtidigt bör det framhållas att Tyskland oftast har stött Polens och de baltiska staternas i kritiska lägen. I samband med Georgien kriget 2008 och krisen mellan Ryssland och Ukraina 2014 har tyska regeringar visat sitt stöd genom ord och politisk närvaro. Under krisen i Ukraina har Tyskland också deltagit med militära resurser till NATO:s ökade närvaro i Östersjön. Under Merkels andra regering har Tyskland också allt mer börjat konsultera de baltiska staterna i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor rörande deras och Östersjöområdets säkerhet.

6.5 Tyskland relationer till Ryssland

Ryssland har en central plats i Tysklands utrikeshandel och dess politik gentemot Östersjöområdet. Grunden till detta samarbete finns inom energiområdet där Tyskland sedan 1980-talet varit en betydande importör av rysk energi och ryska råvaror, samtidigt som Ryssland har blivit beroende av tysk energiteknik för att kunna utveckla energisektorn. Bristen på en gemensam europeisk energipolitik har möjliggjort för Tyskland och Ryssland att genomföra detta samarbete helt på bilateral nivå. Tyskland har även inom andra områden varit den största utländska investeraren i Ryssland och över 6000 tyska företag är etablerade i Ryssland. Genom det stora statliga inflytandet i den ryska energisektorn och den omfattande regleringen av utländska investeringar har de nära politiska relationerna mellan tyska och ryska ledare haft en stor betydelse för handeln. Ryssland har också använt Tyskland som arena och samarbetspartner för att bygga upp sina politiska och ekonomiska relationer till EU och NATO och för att presentera förslag på hur Europas säkerhet bör organiseras. Detta har inneburit att Tyskland har tvingats gå en balansgång mellan sina ekonomiska förbindelser med Ryssland och sina säkerhetspolitiska och ekonomiska förpliktelser till NATO och EU.

Relationerna mellan Tyskland och Ryssland har dock mattas av från 2006. I och med det ryska presidentvalet 2006 och 2011 blev de demokratiska bristerna i det ryska politiska systemet uppenbara för tyska makthavare. Med detta följde också en insikt om att Tysklands strävan att stödja en demokratisering i Ryssland genom handel och kulturutbyte hade misslyckats. Kriget i Georgien 2008 förändrade också många tyska makthavares syn på Ryssland genom att landet visade att det var berett att tillgripa våld mot andra stater. Samtidigt förbättrades de tyska relationerna med USA och Polen. Tysklands handel med Polen har också växt om handeln med Ryssland och Polen ses som en av Tysklands framtida allierade inom EU. Den tyska strävan att åter prioritera multilaterala lösningar och landets allt starkare position inom EU har också ställt Tyskland och Ryssland mot varandra i frågan om EU:s östra partnerskap, som idémässigt ligger i linje med de tyska metoderna för att stärka handeln och den internationella säkerheten.

Den stagnerande handeln mellan Tyskland och Ryssland och den omfattande korruptionen i det ryska näringslivet har också haft betydelse för att relationerna mattats av. Även inom den viktiga energisektorn upplevs Gazproms prissättning och den ryska oviljan att öppna den ryska energimarknaden för utländska aktörer som ett problem. Den tyska importen av gas från Ryssland har minskat under de senaste åren, men det är svårt att göra en prognos för den närmsta framtiden. Det tyska beslutet att avskaffa kärnkraften till 2020 och att ersätta energibehovet med förnyelsebara energikällor bör öka behovet av gas samtidigt som gas från Nordsjön och LNG från avlägsna producenter som USA och Australien blivit möjliga alternativ. Det förhållandevis låga världsmarknadspriset på kol i kombination med USA:s ökade utvinning av skiffergas och öppning för export av energi har också ökat utbudet. Ur ett tyskt perspektiv är därför Rysslands beroende av Tyskland som partner och marknad större än Tysklands beroende av rysk energi.

Rysslands aggression mot Ukraina 2013 har satt den nya aktiva tyska utrikespolitiken på prov. För den tyska regeringen är det av stor betydelse att hitta en lösning i Krimkonflikten då man ser en stor fara i att nationell suveränitet kränks och nationella gränser ritas om med våld. Samtidigt som olösta konflikter ökar antalet områden med oklart politiskt styre och oklar folkrättslig status. Jämfört med sina ställningstaganden under Georgienkonflikten 2008 har Tyskland tydligare markerat mot Rysslands agerande utifrån folkrättsliga argument. Tyskland sökte tidigt en medlarroll tillsammans med Frankrike och Polen, vilket ligger helt i linje med den traditionella tyska utrikespolitiken och visar att Tyskland åter prioriterar dessa länder som bundsförvanter i sin politik. Tyskland ställde sig till en början tveksamt till att införa ekonomiska sanktioner och att utesluta Ryssland ur G8 då man ansåg att detta skulle försvåra fortsatta förhandlingar, men ställde sig sedan bakom de riktade sanktionerna. Det ligger också i linje med den tyska utrikespolitiken att införa stegvisa sanktioner eller åtgärder och följa upp dessa med dialog; en metod som t.ex. användes av Tyskland under EU:s finanskris. Tyskland har under konflikten mellan Ryssland och Ukraina varit ett av de länder som haft den tätaste dialogen med Ryssland och har strävat efter att ge en kritisk men nyanserad bild av läget. Tyskland har också visat en tydlig förståelse för hur Rysslands annektering av Krim har påverkat NATO:s randstater och har bl.a. visat en tydlig politisk närvaro i de baltiska staterna. Tyskland har också ökat sin militära närvaro i Östersjön.

Den tyska utrikespolitikens framtida riktning är starkt beroende av hur Tyskland och EU lyckas hantera konflikten mellan Ryssland och Ukraina. Den aktiva tyska utrikespolitiken och strävan efter en ökad integration i EU kommer att fortsätta, men Tysklands agerande i Ukrainakonflikten kommer framförallt att sända signaler till EU:s och NATO:s mindre medlemstater kring landets roll och förmåga som utrikespolitisk ledare och kring dess förhållningsätt till Ryssland. Dessa signaler är också av betydelse för hur dessa stater kommer att se på utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Inom

handelsområdet är det mest troliga att Tyskland fortsätter sina ekonomiska relationer med Ryssland, men att detta sker utan det stora politiska engagemang som funnits tidigare. Tyska företag kommer att sträva efter att få avkastning på gjorda investeringar och del av den ryska marknaden, samtidigt som större gemensamma projekt knappast är att vänta.

Inom det militära området har Tyskland inte signalerat om en återgång till ett tydligare nationellt försvar, samtidigt som Tyskland kommer att vara ovilligt att delta i större militära operationer med oklara mål. Det mest troliga för framtiden är därför ett antal mindre och tydligt avgränsade operationer i samverkan med andra stater och civila komponenter.

Sett ur ett kort tidsperspektiv kan den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken tyckas vara närmast stillastående. De principer som varit vägledande för den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken sedan andra världskriget håller alltjämt den tyska politiska eliten och den tyska opinionen i ett säkert grepp och lägger grunden för en liberal och idealistisk utrikespolitik. Ur ett längre tidsperspektiv pågår dock en långsam förändring av dessa principer. Tysklands starka beroende av den globala marknaden och landets position som EU:s rikaste land har lett till att Tyskland har blivit tvunget att ta ett allt större internationellt ansvar. På detta ansvar och på de långsiktiga förändringar i den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken som detta kommer att leda till, har vi ännu bara sett början.

7 Käll- och litteraturförteckning

7.1 Litteratur

Antola, Esko, *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2009.

Aronsson, Lisa & Keller, Partik, *British-German Defence Co-operation in NATO: Finding Common Ground on European Security*, RUSI, Konrad Adenauer Stiftung, Occasional Paper, London, Berlin, 2012.

Artéus, Gunnar & Heurlin, Bertel (red.), *German and Danish security policies towards the Baltic Sea area: 1945 until present*, 1998, Köpenhamn

Aust, Stefan, *Der Baader Meinhof Komplex*, Hamburg, 1986

Belkin, Paul, *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*, Congressional Research Service, 2009

Biehl, Heiko, "Die neue Bundeswehr" *SOWI-Arbeitspapier*, no. 112, 1998

Brose, Ekkehard, "When Germany Sends Troops Abroad: The case for a limited reform of the Parliamentary Participation Act" *SWP Research Paper 2013/RP 09* September 2013

Cichocki, Marek, "German Policies Vis-à-Vis Baltic Sea Regional Challenges" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2

Dickow, Marcel m.fl., *Developing German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs*, SWP Working paper FG 2, 2013/nr. 01, January 2013

Eellend, Johan, "A History that Needs to Be Written" I Rindzeviciute, Egle, *Contemporary change in Estonia*, Huddinge, 2004

Elsässer, Jürgen, *Nie wieder Krieg ohne uns: Das Kosovo und die neue deutsche Geopolitik*, Hamburg, 1999

Etzold, Tobias, "Germany" i *Political State of the Region Report 2013: Trends and Directions on the Baltic Sea Area*, Köpenhamn, 2013

Etzold, Tobias, *Security in and through regional cooperation in the Baltic Sea area*, Presentation vid, German-Nordic-Baltic Forum, Helsingfors 27-28 September 2012

Forsström Anna, Lindström, Madelene, *Ett stabilt ankare i Europa? Tysk säkerhets- och försvarspolitik under Merkel*, FOI, Stockholm, 2010

Forsström, Anna; Sundberg Anna & Winnerstig, Mike, *Europas säkerhet och försvar i en ny tid: Ökat ansvar och krympande resurser*, Stockholm, FOI, 2013

Gebetr, Konstanty & Guérot, Ulrike, "Why Poland is the New France for Germany", 12.10.19
http://ecfr.eu/content/entry/commentary_why_poland_is_the_new_france_for_germany

Gillingham, John, *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955: the Germans and French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge, 1991.

Green, Simon, Hough, Dan, Miskimmon, Alister & Timmins, Graham, *The Politics of the New Germany*, New York, 2008

Guérot, Ulrike, "Merkel's European Foreign Policy Legacy on the Eve of the German Elections: European Hegemone or Global Player?" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2

Guérot, Ulrike, "The Franco-German Golden Anniversary: Is the End for This Couple?" *Politique Etrangère*, vol. 77, no 4 2012/13. <http://tinyurl.com/bvoooja>

Heidenkamp, Henrik & Akaltin, Ferdi, "Confronting the European Defence Crisis: the Common European Army in German's Political Debate" *The RUSI Journal*, 2012:2 vol. 157

Heidenkamp, Henrik, "Assessing the Reform of German Defence Acquisition", *RUSI Defence Systems*, Summer, 2013,
<http://uk.reuters.com/article/2013/10/22/uk-nato-spending-idUKBRE99L0WO20131022>; <http://www.natowatch.org/node/1239>

Heymann, Sven, "NATO Reform Strengthens Germany's Role", *Global Research*, 13.10.30, <http://www.globalresearch.ca/nato-reform-strengthens-germanys-role/5356102>

Hiden, John, *The Baltic states and Weimar Ostpolitik*, Cambridge uni. Press, 1989

Hoffenaar, Jan & Krüger, Dieter, *Blueprints for Battle: Planning for War in Central Europe: 1949-1968*, Kentucky, 2013

http://auswaertigesamt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2011/110829-ST_Hoyer_BSPC.html

Internationala Politik: Global Edition (Of Might and meekness), vol. 12, 2011

Ischinger, W. "The Future of the Baltic States: A German Perspektive" i Arnswald, S. & Wenig, M. (red.) *German and American Policies Towards the Baltic States*, Baden-Baden, 2000

Jensen, Victor Waldemar, *German–Russian Relations in European and Transatlantic Perspective*, NUPI Report, Oslo, 2013.

Kamil Frymark German Euro-sceptics to establish a political party, OSW-Analyses, 13.04.10, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-04-10/german-euro-sceptics-to-establish-a-political-party> Kwiatkowska-Drozd, Anna, Germany on Russia: Yes to links, no to rapprochement, OSW Point of View, 2014

Katzenstein, Peter (ed.) *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, New York, 1996.

Keller, Patrick, "German Hard Power: Is There a There There?", *National Security Outlook, American Enterprise for Public Policy Research*, 2013:4, s. 4

Keller, Patrick, "NATO's Self-Assurance. The New Strategic Concept" *Analysen & Argument*, no. 87, dec. 2010

Kempe, I, "A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency" *Cap Policy Analysis*, 2007:4, <http://tinyurl.com/cj4nwd8>.

Klein, Andreas & Herrmann, Gesine, "Germany's Relation with the Baltic States since Reunification" *KAS International Reports*, 2010:9

Larsson, Robert, Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security, FOI, Stockholm, 2007

Lemke, Hans-Dieter, "Bundeswehrreform. Schwachpunkt Krisenfähigkeit" *SWP-aktuell*, no. 66, 2000.

Lindström, Madelene & Winnerstig, Mike, Försvarsallians i förändring: Utvecklingen av NATO:s självförsvarsdimension efter Lissabontoppmötet, FOI, Stockholm, 2012

Ljung, Bo & Neretnieks, Karlis, *Polsk säkerhet idag och i morgon*, FOI, Stockholm, 2012

MalmLöf, Tomas, Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna - säkerhetspolitiska konsekvenser, FOI, Stockholm, 2010

MalmLöf. Tomas, Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna - säkerhetspolitiska konsekvenser, FOI, Stockholm, 2010.

Martinsen, Kåre Dahl, *Alleingang: German Red-Green Foreign Policy and Security Policy*. Forsvarsstudier, 6, Oslo, 2006, s. 118-128.

Maul, Hanns, "Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?" *Survival*, vol. 42, 2000:2,

Maul, Hans (red.), *Germany's Uncertain Power –Foreign Policy of the Berlin Republic*, New York, 2006

Maul, Hans, "Der überforderte Hegemon: Über Ziele und Zwecke deutscher Aussenpolitik" *Internationale Politik*, 2011:6

Maul, Hans, "Germany in the Yugoslav Crisis" *Survival*, vol. 37, 1996:4

Meister, Stefan, "Germany's Russian Policy under Angela Merkel: A Balance Sheet" *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 22, 2013:2

Michta, Andrew A., "Polish hard power: Investing in the military as Europe cuts back", *American Enterprise Institute*, 13.12.19, <http://www.aei.org/outlook/foreign-and-defense-policy/defense/nato/polish-hard-power-investing-in-the-military-as-europe-cuts-back/>

Miskimmon, Alistair, *Germany and the common foreign and security policy of the European Union: between Europeanization and national adaptation*, Basingstoke, 2007

Molis, Arūnas, "Standpoint of the Baltic States towards NATO and ESDP: The Russian Factor" *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2008

Mölling, Christian, *Pooling and Sharing in the EU and NATO*, SWP Comments 18, June, 2012.

Neue Macht Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch, SWP & GMF, 2013

No Azerbaijani gas to Central Europe, OSW, 2013.06.26, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2013-06-26/no-azerbaijani-gas-to-central-europe>

Oldberg, Ingmar, Aktuell tysk utrikes- och säkerhetspolitik – prioriteringar och tendenser, FOI, Stockholm, 2006

Oldberg, Ingmar, *Soft Security in the Baltic Sea Region: Russian interests in the Council of Baltic Sea States*, UI Occasional Papers, no. 12, Stockholm, 2012

Papenroth, Thomas, *Die Zukunft der Deutschen Marine: Herausforderungen für die maritime Komponente der Bundeswehr*, SWP-Studie, Berlin, 2004

Peters, Christian, "Mehrzweckkampfschiff 180 –Das zukünftige –Schweizer Armeemesser- der Deutschen Marine," *MarineForum* 2011:10

Pierre, Andrew J. & Trenin, Dmitri, "Developing NATO-Russian relations" *Survival*, vol. 39, 1997:1, s. 15ff.

Pierson, Paul, *Politics in time: history, institutions, and social analysis*, Princeton, 2004

Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherences in the Baltic Sea Region, Baltic Development Forum 2012

Popławski, Konrad, Chasing Globalisation: Germany's Economic Relations with the Bric Countries, OSW Report, 2013

Pörzgren, G. "Auf der Suche nach der verlorenen Kompetenz. Russlands politik im deutschen Bundestag" *Osteuropa*, 2009:9

Räntzsch, Matthias, "The German Interests towards Lithuania: a Dilemma of the Zwischenraum" *Lithuanian Foreign Policy Review*, vol. 2008, s. 40ff

Reuter, Marta, Working a Region into Existence? Dynamics of Civil Society Regionalization in the Baltic Sea Area, BWV, Berlin, 2007

Rittberger, Volker, *German foreign policy since unification: theories and case studies*, Manchester, 2001

Rtzold, Tobias, "Deutsche Ostseepolitik im Zeiter der europäischesn Schuldkrise" *SWP-aktuel*. 47, augusti 2012

Rynning, Sten, "Germany Is More Than Europe Can Handle: Or, Why NATO Remains a Pacifier" NATO Research Paper, no 96, Rome, 2013, s. 5

Sarotte, M. E., *Dealing with the devil: East Germany, détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, 2001.

Speckmann, Thomas, "Deutschland and the SEA: Why the future of the Bundeswehr is on the high seas", *Internationala Politik: Global Edition (Of Might and meekness)*, vol 12, 2011

Spohr Readman, Kristina, *Germany and the Baltic Problem After the Cold War: The Development of a New Ostpolitik 1989-2000*, London, 2004

Stewart, Susan, Prämissen hinterfragen Plädoyer für eine Neugestaltung der deutschen Russlandpolitik, SWP aktuell 2012; <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A50>

Stationing of the Bundeswehr in Germany: October 2011, Berlin, 2011

Stelzenmüller, Constanze "Die selbstgefesselte Republik", *Internationale Politik*, 2010:1

stw.pdf; "Quadriga-Kuratorium setzt Preisverleihung aus "

Sundberg, Anna, *Fransk försvars- och säkerhetspolitik. Mål. Prioriteringar och drivkrafter*, Stockholm, FOI, 2003

Thiele, Ralph D. "On the Reorientation of the Bundeswehr –Meeting the Challenges Ahead" *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and Security*, April 2012

Thier, Ralph, "Reconsidering the Relevancy of Air Power –German Air Force Development" *ISPSW Strategy Series*, no 26, 2011

Umbach, Maiken (red.), *German Federalism: Past, Present, Future*, Basingstoke, 2002

Weitz, Richard, "The Rise and Fall of Medvedev's European Security Treaty" GMF, 2012, http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files/mf/1338307624Weitz_MedvedevsEST_May12.pdf

Werz, Cf., (et al) "Kooperation im Ostseeraum", Informationen zu Politik und Verealtung, no. 24, (Universität Rostock, Rostock, 2005)

Widdig, Bernd, *Culture and inflation in Weimar Germany*, Berkeley, 2001

Wisniewska, Iwona, *Eurasian Integration: Russias's attempt at the Economic Unification of the Post-Soviet Area*, OSW Studies 44, 2013

Zawilska-Florczuk, "The EU Strategy for the Baltic Sea Region from Germany's perspective" OSW Commentary, 12.01.10, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2012-01-10/eu-strategy-baltic-sea-region-germanys-perspective>

7.2 Tidskriftsartiklar utan angiven författare

"A Threat to Relations: Germanyirate over Russian NGO Raids" *Spiegel Online*, 13.04.26, <http://www.spiegel.de/international/europe/russian-authorities-raid-german-foundations-and-ngos-a-890969.html>

"An Arduous Friendship: Differences of Opinion Mark Franco-German Relations" *Spiegel Online*, 13.02.22; <http://www.spiegel.de/international/europe/differences-of-opinion-marks-franco-german-relations-a-879096.html>

"Angie Abroad: What Merkel's Win Means for Berlin's Allies" *Spiegel Online*, 13.09.24, <http://www.spiegel.de/international/world/what-does-merkel-s-win-mean-for-france-turkey-the-uk-and-russia-a-924222.html>

"Broken Ladder: Social Justice Becomes Elusive in Germany" *Spiegel Online*, 13.08.15

"Civilian Deaths in Afghanistan: Did the German Government Misinform the Country?" *Spiegel Online*, 09.11.16, <http://www.spiegel.de/international/germany/civilian-deaths-in-afghanistan-did-the-german-government-misinform-the-country-a-663696.html>

"Coalition Deal: Merkel Reaches Agreement on Next Government" *Spiegel Online*, 13.11.27, <http://www.spiegel.de/international/germany/merkel-reaches-agreement-to-form-new-german-government-a-935934.html>

"Consternation in Europe: Merkel Scolds Russia for 'Violating' Cease-Fire", *Spiegel Online*, 08.08.27,

<http://www.spiegel.de/international/europe/consternation-in-europe-merkel-scolds-russia-for-violating-cease-fire-a-574794.html>

“Crisis of Friendship: Split Persists Between Berlin and Paris” *Spiegel Online*, 13.05.17, <http://www.spiegel.de/international/europe/germany-and-france-will-not-create-joint-statement-ahead-of-eu-summit-a-900514.html>

“De Maizière legt Fahrplan zu Standortschließungen vor” *Sueddeutsche.de* 2012.06.12, <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundeswehrreform-de-maiziere-legt-fahrplan-zu-standortschliessungen-vor-1.1381047.html>

“Europe Split over Energy Security: Merkel Calls on EU to Support Baltic Gas Pipeline”, *Spiegel Online*, 09.01.29, <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-split-over-energy-security-merkel-calls-on-eu-to-support-baltic-gas-pipeline-a-604277.html>
<http://www.gasandoil.com/news/europe/91bfd5bf30aff850748cf6e45f3d116>

“Europe Split over Energy Security: Merkel Calls on EU to Support Baltic Gas Pipeline” *Spiegel Online*, 09.01.29, <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-split-over-energy-security-merkel-calls-on-eu-to-support-baltic-gas-pipeline-a-604277.html>

“Europe’s Failed Natural Gas Strategy: Gazprom Hopes to Build Second Baltic Pipeline” *Spiegel Online*, 12.05.18, <http://www.spiegel.de/international/business/gazprom-eyeing-second-pipeline-as-nabucco-faces-failure-a-833501.html>

“Europe’s reluctant hegemon”, Special Report Germany, *Economist* June-15th-21st 2013

“European Obstruction: NATO Reforms Moving at 'Snail's Pace'” *Spiegel Online*, 13.01.25, <http://www.spiegel.de/international/europe/german-government-analysis-says-europe-blocking-nato-reform-a-885405.html>

“EU-Spitzenpolitiker drohen Russland” *Süddeutsche Zeitung*, 13.11.29

“Former Defense Minister on Afghanistan: German Mission Is a 'Disaster'” *Spiegel Online*, 09.08.17, <http://www.spiegel.de/international/germany/former-defense-minister-on-afghanistan-german-mission-is-a-disaster-a-643176.html>

“From Lisbon to Vladivostok’: Putin Envisions a Russia-EU Free Trade Zone” *Spiegel Online*, 10.11.25, <http://www.spiegel.de/international/europe/from-lisbon-to-vladivostok-putin-envisions-a-russia-eu-free-trade-zone-a-731109.html>

“German plans to cut carbon emissions with renewable energy are ambitious, but they are also risky”, *Economist*, Jul 28th 2012

“German president praises Lithuania’s austerity measures“, *Lithuania Tribune*, 13.06.11, <http://www.lithuaniatribune.com/44429/german-president-praises-lithuanias-austerity-measures-201344429/>

“German president praises Lithuania’s austerity measures“, *Lithuania Tribune*, 13.06.11, <http://www.lithuaniatribune.com/44429/german-president-praises-lithuanias-austerity-measures-201344429/>

“German Russia policy to be realigned” 13.11.29, <http://www.dw.de/german-russia-policy-to-be-realigned/a-17262166>

“German Russia policy to be realigned” 13.11.29, <http://www.dw.de/german-russia-policy-to-be-realigned/a-17262166>

“Germany agrees to help destroy Syria's chemical weapons”, 14.01.09, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-25664162>

“Germany Year' in Russia: Event in Moscow Reveals Cooling Ties with Berlin” *Spiegel Online*, 12.06.21, <http://www.spiegel.de/international/germany/germany-year-in-russia-reveals-chill-between-moscow-and-berlin-a-840173.html>

“Germany's Mali Predicament: Trapped Between France and War” *Spiegel Online*, 13.01.17, <http://www.spiegel.de/international/world/french-mission-in-mali-puts-germany-in-a-tight-spot-a-878187.html>

“Germany's New Anti-Euro Party” *Spiegel Online*, Blog, 13.08.03, <http://www.spiegel.de/international/germany/anti-euro-party-alternative-for-germany-a-growing-problem-for-merkel-a-899803.html>

“Germany's new defence minister eyes family-friendly army” *Telegraph.co.uk*, 14.01.12, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/10567291/Germanys-new-defence-minister-eyes-family-friendly-army.html>

“Germany's Working Poor: More Low-Wage Earners Dependent on Welfare” *Spiegel Online*, 13.05.08, <http://www.spiegel.de/international/germany/report-cites-rise-in-low-wage-workers-dependent-on-welfare-benefits-a-898693.html>

“I fear Germany’s power less than her inactivity” *Financial Times*, 11.11.28

“Opinion: Lithuania’s courting with Gazprom – a recurring insanity” *The Lithuanian Tribune*: On line, 13.08.09, <http://www.lithuaniatribune.com/47105/opinion-lithuanias-courting-with-gazprom-a-recurring-insanity-201347105/>

“Parallel Universes in Paris and Berlin: Is the Franco-German Axis Kaput?” *Spiegel Online* 12.10.22, <http://www.spiegel.de/international/europe/crisis-of-confidence-develops-between-merkel-and-hollande-a-862644.html>

“Promising but Perilous: German Firms Put Off by Russian Corruption” *Spiegel Online*, 13.04.03, <http://www.spiegel.de/international/europe/german-investors-discouraged-by-corruption-in-russia-a-892043.html>

“Regierung in der Kritik: Bundeswehrehubschrauber haben schwere technische Mängel” *Spiegel Online*, 13.09.20, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehrehubschrauber-haben-laut-spiegel-schwere-technische-maengel-a-923430.html>

“Russia’s Energy Weapon’: German-US Tension Grow over Baltic Pipeline” *Spiegel Online*, 12.05.18, <http://www.spiegel.de/international/world/russia-s-energy-weapon-german-us-tensions-grow-over-baltic-pipeline-a-579677.html>

“The Battle for Gas: Europe’s Pipeline War” *Spiegel Online*, 09.01.27, <http://www.spiegel.de/international/world/the-battle-for-gas-europe-s-pipeline-war-a-603803.html>.

“The Bundeswehr's Afghan Nightmare: How the Taliban Are Taking Control of Kunduz” *Spiegel Online*, 20090819, <http://www.spiegel.de/international/world/the-bundeswehr-s-afghan-nightmare-how-the-taliban-are-taking-control-of-kunduz-a-643775.html>

“The cooperation between Lithuania and Germany in the EU is intensifying”, *Lithuania tribune*, 13.05.27, <http://www.lithuaniantribune.com/39388/the-cooperation-between-lithuania-and-germany-in-the-eu-is-intensifying-201339388/>

“The World from Berlin: 'Democratic Deficiencies' Abound in Hungary” *Spiegel Online*, 11.12.21, <http://www.spiegel.de/international/europe/the-world-from-berlin-democratic-deficiencies-abound-in-hungary-a-805112.html>

“This monster called Europe” *The Economist*, November 16-22 2013

“Turning inward” Special report Britain, *The Economist*, November 9-15 2013

“Ukraine crisis: Nato suspends Russia co-operation”, BBC News, 14.04.01, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26838894>

“Wer über Deutschlands Rolle in der Welt bestimmt” *Welt.de*, 14.01.30, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article124356631/Wer-ueber-Deutschlands-Rolle-in-der-Welt-bestimmt.html>

“White elephants seen in North Sea: A huge offshore energy project may prove an expensive disaster” *Economist*, Jul 6th 2013

” Editorial: No Special Path for Germany in Ukraine Crisis” *Spiegel Online* 05.05.14, <http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-editorial-on-the-ukraine-crisis-a-967586.html>.

”Euro-Hawk’ –Pleite: Generalinspekteur sieht Soldaten im Einsatz gefährdet” *Spiegel Online*, 13.07.22, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/euro-hawk-pleite-einsatzbereitschaft-der-bundeswehr-gefaehrdet-a-913988.html>

”Auslandseinsätze der Bundeswehr CDU will Rechte des Bundestags beschneiden” *Süddeutsche.de*, 20131027
<http://www.sueddeutsche.de/politik/auslandseinsaetze-der-bundeswehr-cdu-will-rechte-des-bundestags-beschneiden-1.1804773>

”Berlins Shifting Policy: Has Merkel Changed her Tune on Georgia?” *Spiegel Online*, 08.08.25

”Dissecting the miracle” Special Report Germany” *Economist*, June-15th-21str 2013, s. 12

”Gas and chocolate” *Economist* March 8-14th 2014

”Gazprom: Nord Streami neljas toru võib suunduda Suurbritanniassa” 13.04.05,
<http://www.e24.ee/1192692/gazprom-nord-streami-neljas-toru-voib-suunduda-suurbritanniassa>

”Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen” *Internationale Politik*, nr. 12, 1998

”Krim-Krise: Merkel stellt Teilnahme an G-8-Gipfel unter Vorbehalt” *Spiegel Online* 10.03.13, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-und-g-8-gipfel-merkel-stellt-teilnahme-unter-vorbehalt-a-957632.html>

”NATO Reform: German Plan Faces Broad Opposition” *Spiegel Online*, 13.10.22 <http://www.spiegel.de/international/germany/german-defense-minister-faces-opposition-over-nato-reform-a-929276.html>

”NATO Reform: German Plan Faces Broad Opposition” *Spiegel Online*, 13.10.22, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-defense-minister-faces-opposition-over-nato-reform-a-929276.html>

”Polish-Lithuanian gas pipeline in the pipeline” *Warsaw Business Journal*, 10.12.16. <http://www.wbj.pl/article-52489-polish-lithuanian-gas-pipeline-in-the-pipeline.html>

”Rechtsextremismus bei der Bundeswehr: ”Schaut aus, als wäre das der Weg zur Gaskammer” *Spiegel Online*, 13.09.09,
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus-bei-der-bundeswehr-67-vorfaelle-in-2012-registriert-a-921222.html>

”Ukraine-Konflikt: Berlin will osteuropäische Nato-Staaten militärisch unterstützen” *Spiegel Online*, 14.03.29,
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-militaerische-unterstuetzung-fuer-nato-staaten-in-osteuropa-a-961459.html>

”Wehrdienst: Bundeswehr findet immer weniger Freiwillige” *Spiegel Online*, 13.08.16, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/freiwilliger-wehrdienst-bundeswehr-droht-nachwuchsmangel-a-917061.html>

”Wirtschaftliche Folgen der Krim-Krise: ’Das würde die Weltordnung durcheinanderbringen” Spiegel Online 03.04.14
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/krim-konflikt-dennis-snow-ueber-putin-ukraine-und-weltwirtschaft-a-956725.html>

7.3 Tidskriftsartiklar med angiven författare

Alessi, Christopher, “Learning to Fight: How Afghanistan Changed the German Military” Spiegel Online, 13.10.15,
<http://www.spiegel.de/international/germany/how-afghanistan-has-changed-the-bundeswehr-german-military-a-927891.html>

Bradley, Bryan, ”Lithuania Advances Polish Gas Link After EU Prioritizes Project” Bloomberg Businessweek, 13.10.30,
<http://www.businessweek.com/news/2013-10-30/lithuania-advances-polish-gas-link-after-eu-prioritizes-project>

Bradley, Bryan, ”Lithuanian LNG Terminal Gets EU Approval, Klaipėdos Nafta Says” Bloomberg News, 13.11.19, <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-19/lithuanian-lng-terminal-gets-eu-approval-klaipedos-nafta-says.html>

Damaowski, Jaroslaw, ”Poland Accelerates Navy Modernization Program” Defense News, 13.07.25,
<http://www.defensenews.com/article/20130725/DEFREG01/307250020/Poland-Accelerates-Navy-Modernization-Program>

Dempsey, Judy “Germany’s President Speaks Out About Taking Responsibility” CarnegieEurope.eu, 14.01.31,
<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54394>

Die Welt 11.07.16;
<http://www.welt.de/politik/deutschland/article13490529/Quadriga-Kuratorium->

Fichtner, Ullrich, “The Reluctant Giant: Why Germany Shuns Its Global Role” Spiegel Online, 13.08.29,
<http://www.spiegel.de/international/germany/germany-shies-from-taking-active-global-role-a-919261.html>

Fischer, Sebastian ” Ukraine: USA geben Führungsrolle in Krim-Krise an Merkel ab” Spiegel Online 10.03.12,
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krise-usa-erwarten-von-merkel-fuehrung-a-958140.html>

Hebel, Christian & Korge, Johannes, ”Folgen der Truppen-Reform: Wehrbeauftragter beklagt Überbelastung der Bundeswehr” Spiegel Online, 12.01.29,
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-wehrbeauftragter-koenigshaus-ruegt-ueberbelastung-der-truppe-a-880199.html>

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-streitet-mit-putin-um-russlandsbeauftragtenschockenoff-a-862850.html>

<http://www.vm.ee/?q=en/node/4105> Parts, Juhan, "Estonia and the European Debt Crisis" Cato Institute, 13.05.21, <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2013/5/cj33n2-8.pdf>

Lindsey, Daryl, "Atoning for Libya: Germany Seeks Low Profile in Syria" *Spiegel Online*, 13.08.30, <http://www.spiegel.de/international/world/german-experts-say-berlin-to-play-small-or-no-role-in-syria-strike-a-919491.html>

Magone, Oskar, "Nord Stream construction begins over Baltic protests" *Baltic Times*, 10.04.29

Mayr, Walter, "The Goulash Archipelago: EU Remains Silent as Hungary Veers off Course" *Spiegel Online*, 11.08.19, <http://www.spiegel.de/international/europe/the-goulash-archipelago-eu-remains-silent-as-hungary-veers-off-course-a-780794.html>

Nelles, Roland, "Grand Coalition: Having Their Cake and Eating it Too" *Spiegel Online*, 13.11.27, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-coalition-agreement-offers-big-promises-and-few-reforms-a-935970.html>

Neukirch, Ralf & Repinski, Gordon, "Foreign Policy Rethink: Germany Weighs Stronger Military Role" *Spiegel Online*, 14.01.28, <http://www.spiegel.de/international/germany/germany-considers-increasing-role-in-foreign-military-missions-a-945771.html>

Neukirch, Ralf, "Außenminister im Baltikum: Steinmeier auf Beruhigungs-Tour" *Spiegel Online*, 14.03.11, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krise-steinmeier-beruhigt-die-baltischen-staaten-a-958051.html>

Ratsiborynska, Vira, "Vilnius Summit's geopolitical games: lessons learnt" *The Baltic Times*, 13.12.19

Ratsiborynska, Vira, "Vilnius Summit's geopolitical games: lessons learnt" *baltictimes.com*, 13.13.19. <http://www.baltictimes.com/news/articles/34045/>

Raudsepp, Carolina, "Estonian energy security still a distant target" *Baltic Times*, 12.01.19; "Finland frets over Nord Stream impact" *Baltic Times*, 10.12.16

Regierungserklärung: "Merkel droht Kreml mit härteren Sanktionen" *Spiegel Online* 10.03.13, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-merkel-droht-kreml-mit-weiteren-sanktionen-a-958378.html>

Schepp, Matthias "The 'Pride of Russia': A Corrupt Politician's Ignoble Demise" *Spiegel Online*, 13.04.27, <http://www.spiegel.de/international/europe/corrupt-russian-politician-in-putin-party-murdered-a-891055.html>

Schepp, Matthias, "The Troubles of an Aging Marriage: In Russia, Merkel Will Find Old Spark Is Gone" *Spiegel Online*, 10.07.14, <http://www.spiegel.de/international/germany/the-troubles-of-an-aging-marriage-in-russia-merkel-will-find-old-spark-is-gone-a-706516.html>

Schult, Christoph, "G7 statt G8: Putin muss draußen bleiben" *Spiegel Online* 14.03.25, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-g7-staaten-schliessen-russland-dauerhaft-aus-a-960541.html>

setzt-Preisverleihung-aus.html Adamowski, Jaroslaw, "Poland Acquires Tanks from Germany" 13.11.25, *DefenseNews*, <http://www.defensenews.com/article/20131125/DEFREG01/311250019/Poland-Acquires-Tanks-from-Germany>

Simons, Stefan, "Deutsch-französischer Gipfel: Megatreffen mit Minizielen" *Spiegel Online*, 14.02.19, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/merkel-und-hollande-deutsch-franzoesischer-gipfel-in-paris-a-954260.html>

Traylor, Steven, "Ukraine chooses East, for now The geopolitics of Kiev, Brussels & Moscow" *baltictimes.com*, 13.12.31, <http://www.baltictimes.com/news/articles/34075/>

Verseck, Keno "Blurring Boundaries: Hungarian Leader Adopts Policies of Far-Right" *Spiegel Online*, 13.01.30, <http://www.spiegel.de/international/europe/ruling-hungarian-fidesz-party-adopts-policies-of-far-right-jobbik-party-a-880590.html>

Verseck, Keno, "Poor and Prejudiced: Eastern Europe Swings Right" *Spiegel Online*, 12.01.18, <http://www.spiegel.de/international/europe/poor-and-prejudiced-eastern-europe-swings-right-a-809827.html>

Weiland, Severin & Bidder, Benjamin, "Streit um Russland-Beauftragten: Merkels Russland-Koordinator erzürnt Putin-Partei" *Spiegel Online* 12.10.23

7.4 Offentligt tryck

Bundesdrucksache, 12/66, 1991.01.28, Berlin, 1991

Der Bundesminister, *Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen -Sicherheit gemeinsam gestalten*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 27. Maj 2011

Die Neuanstaltung des Heeres, Bundeswehr 2012

Federal Foreign Office, speech by Minister of State Werner Hoyer at the Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC), Helsinki, 29 Aug 2011

Guidelines of the Germany Arctic policy Assume responsibility, seize opportunities, Federal Foreign Office, September 2013

Utrikesdepartementet, BERL/2013-12-19/1703

White Paper 2006: on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr,
Federal Ministry of Defence, 2006

7.5 Internet

”In Kaunas, Foreign Ministers of Baltic States and Germany voice support for closer EU's cooperation with Eastern Partnership countries ” MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF LATVIA, 13.06.22,
<http://www.am.gov.lv/en/news/press-releases/2013/june/21-3/>

”Partnership for Modernisation” *Bundesregierung*, 12.11.14,
<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2012/11/2012-11-14-%20Dt.-Poln.%20Regierungskonsultationen.html>

”Partnership for Modernisation” http://eeas.europa.eu/russia/index_en.htm
http://kariuomene.kam.lt/en/international_operations_1446/why_do_we_participate_in_international_operations/central_and_south_asia_region.html

<http://south-stream.info>

<http://uuseesti.ee/36426>

<http://www.cbss.org/>

<http://www.enseccoe.org/>

<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/yamal-evropa-2/>

http://www.marine.de/portal/a/marine!/ut/p/c4/NYq7DoJAEEX_aGYxRNEOQjGtjWI3woRM3AeZDNrw8e4W3pOc5lx8YibSRxYySZE8PnCc5PL6QiAFetvG3jPey29mmFJkKzaOJtmLkiWFNan5UjbVXEBmHF3Vd-7k_qv2c1Nf20N9dP3Q3XANof0BagIzaw!!;http://www.mw.mil.pl/index.php?akcja=news&filter=&id=21496&limes=

<http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2013/june/21-2/>

<http://www.mfa.gov.lv/en/security/Directions/InternationalOperations/#Afghanistan>

<http://www.mil.ee/et/uudised/7518/eesti-ja-saksamaa-kaitsevae-juhatajad-arutasid-osalust-nato-operatsioonidel>

http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_66529.htm

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease

<http://www.nord-stream.com>

<http://www.ost-ausschuss.de>

http://www.prezidente.lt/en/presidency/press_releases_960/lithuania-germany_cooperation_in_the_eu_is_intensifying.html?backlink=%252Fen%252Fsearch%252Fresults%252Fp0.html

<http://www.rail-baltica.com/pub/>

<http://www.rudea-energy.com/>

http://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf

<http://www.stat.ee/57496>; <http://www.csb.gov.lv/en>

<http://www.vm.ee/?q=en/node/9250>

<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

Pieper, Cornelia, "Die deutsch-russischen Rohstoffbeziehungen im Kontext deutscher Aussenpolitik" Tal vid Russian-German Energy forum, Freiburg 18 March 2010, http://www.rohstoff-forum.org/continent/images/3_konferenz/vortrage/RohstoffKonferenz_Redebeitr_agAA_stMinPiper_Protokollfassung.pdf

Thomas de Maiziére, tal vid 8de Handelsblattkonferenz, 11.10.25, Berlin http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYu7DsIwEAT_yGcLCSE6oqQAiYYGToc4lnPgly6X0PDx2AW70hQ7WnhCbTIbesOYkwnwAG3xOH7EGDcvXnmluoof7exodshLyQEz33Bv18kJm5PjRnaJsdKT4UyiZOLQzEpUjcAJtFR9J5X8R30PVz1chr3a9efuBiXG0w8_f_3k/

Thomas de Maiziére, tal vid, 48de Munich Security Conference, 12.02.03 <http://www.securityconference.de/Dr-Thomas-de-Maiziere.809.0.html>

7.6 Muntliga källor

Intervju Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04

Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13.12.05

Intervju, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 14.03.05

Intervju, Auswärtiges Amt, Berlin, 13.12.05

Intervju, Auswärtiges Amt, Berlin, 14.03.05

Intervju, Företrädare för Bundesministerium der Verteidigung, Stockholm, 13.10.14

Intervju, Företrädare för Bundeswehr, Stockholm, 13.10.14

Intervju, Företrädare för de baltiska staternas ambassader, Berlin, 13.12.05

Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 13.12.04

Intervju, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 14.03.05

Intervju, Svenska ambassaden, Berlin, 13.13.04

Intervju, Svenska ambassaden, Berlin, 14.03.04

Intervju och offentlig diskussion vid "After the German Elections: New German Foreign Policy?" Utrikespolitiska institutet, Stockholm, 13.11.05

Sedan förbundsdaysvalet 2013 har framträdande tyska politiker deklarerat stora förändringar inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken. Tysklands ledande roll i att hantera Europas ekonomiska kris och landets position i den globala ekonomin har också väckt nationella och internationella krav på en mer aktiv tysk politik och på ett större internationellt ansvarstagande.

Denna studie analyserar de förändringar som ägt rum inom den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken under de senaste tyska regeringarna och placerar dem i ett längre tidsperspektiv. Ett särskilt intresse visas förändringarnas betydelse för Tysklands relation till Östersjöområdet och Ryssland samt till reformarbetet i det tyska försvaret.