

# Vart är Tyskland på väg?

av Jonas Hård af Segerstad

## Résumé

Post-cold war, re-unified Germany has pursued a cautious and unobtrusive security policy position in Europe and the world. The view on Russia was influenced by the success of the European post-war integration, but the Russian full-scale invasion in February 2022 proved that the strategy of democratization through closer economic ties and interdependence between Germany and Russia was naive and even dangerous. Germany has since chosen a new policy, broken the energy dependence on Russian gas, declared a new level of commitment to NATO's deterrence and defence, as well as decided on major increases in defence spending, in order to patch-up and develop a *Bundeswehr* that has been neglected for twenty years. The nation's first ever National Security Strategy was published in June 2023, and this article is an attempt to elaborate on the new course that one of Europe's great powers has set. Where is Germany heading?

SÖNDAGEN DEN 27 februari 2022 höll den tyske förbundskanslern, socialdemokraten Olaf Scholz, ett tal i förbundsdagen, det tyska parlamentet. Det var tre dagar efter Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina, och vi var nog många som undrade vad han skulle säga. Vilken väg skulle Tyskland välja, nu när den allvarligaste krisen sedan andra världskriget hade drabbat Europa? Skulle Tyskland fortsätta på sin politiska bana som byggde på att nära relationer och ekonomiska beroenden med Ryssland skulle leda till fred, ökad demokrati och att Ryssland mer och mer skulle integreras i väst? Eller skulle Scholz ställa sig bakom den europeiska säkerhetsordning som tre dagar tidigare utmanats i sina grundvalar? De frågorna ställde åtminstone jag och reflekterade också över hur avgörande för hela Europa som Tysklands vägval skulle vara, även om jag inte kan vara lika säker på att förbundskansler Scholz själv insåg hur stort

inflytande hans land har på alla andra länder i Europa och i EU.

Men varför denna osäkerhet? Varför skulle det råda någon tvekan om att en av Europas största demokratier över huvud taget skulle kunna komma fram till något annat än det som till exempel den svenska regeringen gjorde, alltså att förbehållslöst fördöma Rysslands aggression och presentera de åtgärder som landet nu skulle vidta? För att förstå det behöver man som alltid titta på hur ett lands historia har format dess självbild och därmed den politiska och strategiska kultur som ligger till grund för landets agerande.

Utgångspunkten är andra världskrigets slut och uppkomsten av det som så småningom blev de två tyska staterna: Väst- och Östtyskland. Vid återföreningen av de båda staterna 1990 upphörde den senare att existera och uppgick i Förbundsrepubliken Tyskland, alltså det tidigare Västtyskland.

Dagens Tyskland är därför i huvudsak format av den västtyska efterkrigshistorien, som från krigsslutet och ända in i våra dagar präglas av en kollektiv och djupt rotad nationell känsla av skuld för det krig som Tyskland startade och det folk mord som nazistregimen begick. Det är inte möjligt att förstå Tyskland säkerhetspolitiskt utan den bakgrunden och hur den fått så långvarig påverkan på landet.

## Kalla kriget och den tyska återuppbyggnaden

Efter andra världskriget började ett nytt (väst-)tyskt försvar att byggas upp redan 1955, eftersom det kalla kriget gjorde ett demilitariserat Västtyskland till ett problem för väst och Nato. Den tyska grundlagen från 1949 reglerade mycket noga hur den tyska staten skulle fungera, och det nya Bundeswehr fick noggranna styrningar att bara användas för försvar av eget territorium och av Nato. Det fick inte användas i andra utlandsinsatser och definitivt inte för den inre säkerheten. Allt gjordes för att förhindra att krigsmakten skulle kunna bli en för stark makt i staten. Ett försvarsministerium, under en civil försvarsministers ledning, sattes att styra *Bundeswehr*. Den tyska generalstaben förbjöds.

Västtyskland förblev under hela kalla kriget en lojal Natomedlem och var också en frontstat mot öst och Warszawapakten. Västtyskland hade då både en stark egen försvarsmakt, men också hundratusentals utländska soldater, främst amerikanska och brittiska, stationerade på baser i landet, samt förberedda grupperingsplatser för andra västeuropeiska länders brigader, divisioner och armékårar. Tyskland baserade genom *Nuclear Sharing* amerikanska kärnvapen på tysk mark och vid några tyska förband.

Tyskland var fram till 1990 formellt sett fortfarande ockuperat av segrarmakterna från andra världskriget och hade därför inte full bestämmanderätt över sin försvars- och säkerhetspolitik. Arvet av de här strukturella begränsningarna tillsammans med det nationella dåliga samvetet efter andra världskriget har format mycket av landets strategiska kultur. Den här delen av den tyska historien är välkänd för läsarna av *KKrVAHT*, men vidden av hur den än i dag påverkar inses inte alltid.

## Det kalla kriget tar slut och Tyskland återförenas

Det kalla kriget tog slut och Tyskland återförenades den 3 oktober 1990. Det stadfästes i det så kallade 2+4-fördraget (de två tyska staterna och de fyra segrarmakterna) över det återförenade Tyskland, vilket innebar att Östtyskland upphörde som stat för att ingå i Förbundsrepubliken, inte att en ny stat skapades som efter världskriget. 2+4-fördraget innebar att de forna segrarmakterna inte längre hade någon formell politisk kontroll över Tyskland. Däremot förband sig det återförenade Tyskland att i sin framtid som självständig stat uppfylla några krav:

- Den tyska försvarsmakten får högst bestå av 370 000 soldater.
- Utländska förband, kärnvapen eller kärnvapenbärare får inte stationeras i forna Östtyskland.
- Försvaret får bara användas i enlighet med grundlagen och FN-stadgan.
- Tyskland fransäger sig alla framtida krav på före detta tyska territorier utanför de nuvarande gränserna (till exempel Schlesien, Ostpreussen).

2+4-fördraget ersätter därmed alla andra tidigare fördrag, till exempel Potsdamkonferensens protokoll, eftersom de utgår

ifrån ett ockuperat Tyskland, ett folkrättsligt subjekt som inte längre finns och som inte kan vara avtalspart. Det förekommer stundtals missförstånd eller avsiktliga vanktolkningar, som att 2+4-fördraget ska tolkas som att Nato inte får utvidgas österut, vilket fördraget inte på något sätt reglerar eller ens skulle kunna reglera. Att tidigare avtal upphör innebär också att förbudet mot en tysk generalstab inte längre finns. Av störst aktuellt intresse är bestämmelsen om förbudet mot utländska förband i forna DDR, där exempelvis framskjuten truppnärvaro, en Nato-stab eller ett internationellt center skulle kunna anses bryta mot den bestämmelsen. Det som är fullt möjligt i frontstaterna Polen och Estland, kan alltså vara förbudet i östra Tyskland.

## Det kalla kriget följs av utlandsinsatser och neddragningar

Efter det kalla krigets slut öppnade sig utlandsinsatser för det tyska försvaret, men inte utan viss vanda. Den tyska grundlagen tillät egentligen inte utlandsinsatser, men anpassades för att Tyskland skulle kunna delta i de fredsbevarande insatserna i forna Jugoslavien. Det var en arbetsam vändpunkt för Tyskland, som för första gången sedan andra världskriget skickade militära förband utomlands. Svårmodet kopplat till den nationella känslan av skuld var stor, men ”aldrig mera krig” fick vika för ”aldrig mera folkmod”. Det var ett exempel på hur två olika politiska förhållningssätt kan ställas mot varandra, precis som de skulle göra igen 2022.

Samtidigt såg öst-väst-konflikten ut att tina upp. Tyskland såg närmare förbindelser och handel med Ryssland som ett sätt att få landet mer demokratiskt och integrerat i Europa,

på samma sätt som EG och EU lett till fredlig samexistens genom politisk och ekonomisk interdependens i Europa. ”*Wandel durch Handel*” var slagordet. Bundeswehr rustades ned kraftigt. Afghanistan och andra ”out-of-area”-insatser blev nytt fokus: ”Tyskland försvaras vid Hindukush” blev ett slagord, och liksom i Sverige förvandlades fältarméns kårer och divisioner till bataljonsstridsgrupper i containerbyar i öknen.

## 2008–2011: planeringsstaben läggs ned och 70-procentskonceptet införs

Under åren 2008–2011 organiseras mycket om i det tyska försvaret. Tidigare hade en tydlig planeringsstab (nästan som en generalstab) samordnat styrningen av försvaret och arbetet inne i försvarsministeriet. Den staben läggs ned och ministeriets organisation blir påtagligt platt, med ett tiotal likställda avdelningar som samordnas genom beredningar. Det har pekats ut som grunden för den ineffektivitet som senare har kommit att kritiserats hårt. De mer cyniskt lagda kommenterar att ministeriet då fanns för att spara, inte för att var effektivt.

Bundeswehr var under 2000-talets första årtionden inte längre en mobiliserande, stor försvarsmakt för försvaret av Tyskland och Nato i Europa, utan mer en produktionsfabrik som skulle vara hemmabas för bidrag till utlandsinsatser utanför Europa. Det ledde bland annat till beslutet om ”dynamisk tillgänglighet”, vilket var eufemismen för att materiel endast anskaffades motsvarande 70 procent av förbandens behov. Det motiverades med att det i utlandsinsatserna ändå bara var en mindre del som var insatt i taget, vilket ledde till en besvärande materielbrist som fortfarande påverkar tillgängligheten på utbildningsmateriel. Alla läsare som sysslats

det minsta med behovstäckning av materiel vet dessutom att om den finns till 70 procent på papperet, finns den i praktiken vid förbanden i bästa fall till 35 procent. Två tredjedelar av förbanden var alltså utan materiel för övning, utbildning och beredskap. Sviterna syns ännu tydligt: formellt består den tyska armén av tre divisioner, två pansardivisioner och en luftburen, men till och med målet att de ska vara uppfyllda med personal och materiel till 2035 uppfattas som övermäktigt.

## Zeitenwende och ett Tyskland på ny kurs

Det är med det utgångsläget som förbundskansler Scholz tar till orda den 27 februari, efter tjugofem år av ett försummat försvar och en rysslandspolitik som visade sig vara en irrväg in i en återvändsgränd. Då introducerar Scholz årets tyska ord, Zeitenwende, ”historisk vändpunkt”. Viktigt att veta är att Scholz beskriver det som händer i Europa som ett Zeitenwende; det är inte Tysklands politiska vägval och åtgärder som är vändpunkten, även om begreppet i dagligt tal numera används för båda delarna. Det var Rysslands öppna, fullskaliga angrepp på Ukraina som beskrevs som en vändpunkt för Europa och den europeiska säkerhetsordningen. Och den vändpunkten innebar ett helt nytt läge, som kräver en helt annan politik. Efter den inledningen levererade kanslern i fem punkter den kanske största tyska säkerhetspolitiska kursförändringen i det moderna Tysklands historia. Landet skulle

- införa omfattande sanktioner mot Ryssland,
- bryta beroendet av rysk energi,
- stödja Ukraina med vapen och militär materiel,

- öka engagemanget i Natos avskräckning på ostflanken,
- rusta upp för att tillgodose den egna säkerheten.

Betydelsen för den europeiska enigheten av att Tyskland, i ljuset av sin tidigare handelspolitik med Ryssland och sin ekonomiska maktposition, så tydligt ställer sig bakom och driver på för sanktioner mot Ryssland kan inte överskattas. Utan Tyskland hade det sannolikt inte varit möjligt.

Det andra ekonomiska beslutet, att bryta beroendet av rysk energi, är inte enkelt. I årtionden har billig rysk gas varit en viktig grund för tysk industri och bekvämt för hushållens, alltså väljarnas ekonomi. Vid tidpunkten för förbundskansler Scholz tal importerar Tyskland över hälften av sin gas från Ryssland, men tvingas inse att det ekonomiska beroendet aldrig setts som en utsträckt hand utan i själva verket var en snara som Tyskland själva lagt om halsen.

Nästa politiska jättekliv är beslutet att leverera vapen till en krigförande part i en pågående konflikt, vilket i princip har varit lika tabu i Tyskland som i Sverige.

Att utöka närvaron i Natos avskräckning är inte särskilt kontroversiellt, men hänger ihop med den sista och största punkten. Det gäller då att ha ett försvar som har den förmågan. Och Scholz talade klarspråk om vilka brister som fanns.

## Två procent av BNP och en extra försvarsfond om 100 miljarder euro

Slående var Scholz’ uppriktighet om de misstag som begåtts, om naiviteten i synen på Ryssland och på hur Bundeswehr hade missköts under årtionden. Å andra sidan hade det gjorts till lika delar av flera regeringar av olika färg, så risken för kritik var

förhållandevis liten. Ändå var det välgörande att se ett så tydligt avståndstagande från det som hade varit, och det syftade förstås till att skapa förståelse för det som skulle bli annorlunda.

För att komma åt bristerna och skapa ett Bundeswehr med insatsklara och utrustade soldater, flygplan i luften och fartyg till sjöss, kungjorde förbundskanslern två överraskande beslut. Det ena var att Tyskland åtog sig att uppfylla Natos riktlinje om att lägga minst två procent av BNP på försvaret, och att en särskild försvarsfond, en *Sondervermögen*, på 100 miljarder euro skulle inrättas för att åtgärda de allvarligaste bristerna liksom för några omfattande nyinvesteringar. Skälet till att inrätta en särskild fond var för att den kunde läggas utanför den ordinarie budgeten och inte räknas till statsskulden. Fonden är, till skillnad från den vanliga budgeten, inte knuten till specifika budgetår. Däremot är det bestämt vilka projekt som ska finansieras av de 100 miljarderna. Den största delen på omkring 40 miljarder går till de F-35-flygplan som ska ersätta Tornado och kunna bära kärnvapen, samt till fler Eurofighter. 20 miljarder ska gå till en omfattande modernisering av Bundeswehrs lednings- och sambandssystem, som anses vara föråldrade och inte hålla den standard som krävs för framtida insatser.

Tillsammans med den ordinarie försvarsbudgeten på cirka 50 miljarder euro per år, innebär ett tillskott om 100 miljarder att försvarsutgifterna fram till 2025, alltså den sittande regeringens mandatperiod, hamnar på i genomsnitt 75 miljarder, vilket motsvarar två procent av BNP. Någon exaktare behovsanalys förefaller inte ligga bakom siffran 100 miljarder, och flera kritiker menar att det snarare är 300 miljarder som skulle behövas för att komma till rätta med Bundeswehrs brister. Intressant är att formuleringarna om

tvåprocentmålet är uppseendeväckande vaga i den strategi som publicerades 14 juni.

## Energi och vapenexport blev stora utmaningar för Tyskland

Oaktat detta, är det en rejäl kursändring som Scholz har satt i gång. På energiområdet visade Tyskland sina ekonomiska och industriella muskler. Före vintern 2022–2023 hade i princip all gasimport från Ryssland upphört och ersatts med kraftigt ökad import från bland annat Norge, Nederländerna och Belgien. Flytande gasterminaler startades med rekordfart i bland annat Wilhelmshaven och det ställdes ut statliga garantier om kostnadstak till hushållen. För första gången på decennier utnyttjade också kanslern sin rätt att ensam besluta i politiska frågor av ”inriktande” karaktär när Scholz förlängde driften av tre tyska kärnkraftverk.

Tyskland har levererat mycket vapen och annan krigsmateriel till Ukraina, men samtidigt lyckats göra det under mycket negativ publicitet. Ett skäl till det är den debatt där man främst fört fram vad man inte kan tänka sig att skicka, och meningslösa resonerang om vilka vapen som är till för försvar respektive anfall, en skillnad som inte finns. Tysklands tvekan inför att stödja Ukraina militärt grundade sig alltså främst på oro, och mindre på hur det skulle påverka den egna förmågan. Turerna kring frågan om att leverera stridsvagnar till Ukraina genererade enormt mycket kritik från omvärlden, men också internt från oppositionen. När väl beslutet var fattat förefaller dock ett visst lugn ha infunnit sig. Tyskland är nu det land som har tagit ledningen i frågan, och även internt ökade stödet för vapenleveranser efter beslutet.

Förbundskansler Scholz har ingen lätt uppgift i kris. Han leder en koalitionsregering, vilket inte är ovanligt i Tyskland, men han behöver varsamt balansera olika intressen och hjärtefrågor. De Gröna är mot kärnkraft, det liberala FDP har förbundit sig att inte öka statsskulden, och i hans eget parti SPD finns det både radikalpacifistiska falanger och en och annan Rysslandsvän. Det innebär att alla de tre regeringspartierna i *Zeitenwendes* spår har varit tvungna att ge upp minst något av sina viktigaste områden. Men en regering vill ju sitta kvar.

## Får de nya cheferna fart på tillväxten?

När Scholz' regering tillträdde 2021 utsågs socialdemokraten Christine Lambrecht till försvarsminister, vilket sågs som ett tecken på hur litet intresse som finns för posten. Juristen Lambrecht hade inte tidigare sysslat med försvarspolitik. Hon ådrog sig mycket kritik för den valhända hanteringen av vapenstödet till Ukraina och för sin oförmåga att trots miljardtillskott få någonting att hända för att stärka Bundeswehr. I januari 2023 ersattes hon av partikamraten Boris Pistorius, med bakgrund som delstatsinrikesminister och som under sina första månader som försvarsminister gett ett betydligt mer handlingskraftigt intryck. Det är uppenbart att den nye ministerns huvuduppgift är att få fart på Bundeswehr. I mars bytte Pistorius ut både försvarschefen och chefen för materielanskaffningsmyndigheten, och har även uttalat att han avser att organisera om försvarsministeriet för att göra det mer handlingsinriktat. Kanske återkommer den tidigare nedlagda planeringsstaben?

Pistorius har också argumenterat för att den ordinarie försvarsbudgeten behöver öka från 50 till 60 miljarder euro per år redan från 2024, vilket skulle motsvara ungefär

1,7 procent av Tysklands BNP. Om Pistorius åtgärder ger resultat och om han lyckas vända utvecklingen uppåt blir något av det mest intressanta att hålla ögonen på i tysk försvarspolitik under den närmaste tiden.

## Tysklands första nationella säkerhetsstrategi

En annan viktig händelse att följa är den nationella säkerhetsstrategi som Tyskland publicerade i juni 2023. Tyskland har traditionellt avhållit sig från strategier, eftersom de innebär att man har mål, att man formulerar dem och uttalar hur man avser att använda sina maktmedel för att nå målen. Att Tyskland överhuvudtaget har tagit fram en strategi är därför redan det viktiga.

Strategin utgår från tre huvuddelar:

- En nulägesbeskrivning av vad Tyskland är och befinner sig säkerhetspolitiskt.
- En hotbildsbeskrivning.
- Ett mål för hur Tyskland avser att hantera dem.

Strategin fullföljer den förändring som inleddes med 2016 års vitbok, som beskrev nationellt försvar som lika viktigt som krishantering och utlandsinsatser. I strategin är nationellt försvar (tillsammans med allierade) normerande och utgångspunkten för Tysklands säkerhetspolitik. Det militära försvarets fundamentala roll som garant för nationens säkerhet är värt att notera från ett land som haft en tradition av att beskriva militära medel som en sista utväg.

Strategin har också ett totalförsvarsperspektiv som är betydligt mer framträdande än tidigare i tyska politiska dokument, där det militära alltid har hållits åtskilt från det civila. Begreppet ”totalt krig” är också av historiska skäl problematiskt i Tyskland.

Med fastställandet av en nationell säkerhetsstrategi kommer den tidigare säkerhets-

politiska vitboken att utgå, men varje politikområde ska operationalisera strategin inom sitt respektive ansvar. Några frågetecken som återstår är hur det tyska federala systemet ska hantera att den integrerade säkerhetsansatsen kan komma i konflikt med det regionala självstyret. Förväntningarna på att tvåprocentmålet skulle slås fast i strategin kom delvis på skam, med ett par ganska vaga formuleringar som ger intryck av politiska kompromisser.

## Vad ska hända närmast?

Avslutningsvis bör det kommenteras att Tyskland starkt välkomnade Sveriges och Finlands ansökningar till Nato. För Tyskland skulle ett Sverige i Nato innebära att de alla sista formella hindren för militär samordning i Östersjöområdet försvinner, och Sverige är ett land som Tyskland gärna har

förbindelser med. Strategiskt skulle Sverige komplettera Tysklands roll som geografiskt uppmarschområde och för stridskrafterna i norra Europa är Östersjön det operativa djup som behöver kontrolleras, och där man ser ett stort ansvar för Tyskland och Sverige.

Bundeswehrs tillväxt är nästa utmaning. Från 2025 ska Tyskland kunna ställa upp med 25 000 soldater över tiden till Nato. Det interna målet är att en av de tre armédivisionerna ska vara fullt utrustad till dess, de andra två till 2031. Det kommer att kräva ett helt annat tempo i materielanskaffningen och att målet med ytterligare 20 000 anställda infrias. Det senaste året har antalet anställda gått ned. Effekten av förändringarna i styrningen av försvaret blir viktiga indikatorer.

Författaren är kommandör, försvarsattaché i Tyskland samt ledamot av KKrVA och KÖMS.