Tysk säkerhetspolitik på 2020-talet

av Staffan Carlsson[1]

Säkerhet i morgondagens Europa
– SVENSKA PERSPEKTIV

Résumé

Indications in 2013–14 of a higher German security policy profile have not been borne out. Berlin has taken small steps towards a more ambitious security policy by participating in some stabilization and training missions abroad and by taking a few steps towards enhanced European defence cooperation. However, changes in policy have not kept up with the increasing erosion of the multilateral order following the election of President Trump and the growing threats and challenges facing the two pillars on which German foreign policy rests—NATO and the EU. Based on an analysis of German domestic politics, and on a reading of international security trends, three potential scenarios for German security policy are outlined in the article. In the first scenario, which, although unlikely, cannot be excluded, a strengthened populist and isolationist wave in Europe would lead to a dramatic erosion of NATO and EU cooperation, requiring a full-scale revision of German security policy. In more "normal" scenarios, German security policy, while still closely coordinated with NATO, would become more European in content. The "Europeanization" of German security policy could be either gradual or radical in nature. In the latter alternative, a more radical "Europeanization", Berlin would abandon its opposition to a European "directorate", with Germany and France taking the lead in deepening European security and defence cooperation.

NÄR DEN ANSEDDE tyske historikern Heinrich August Winkler ett tiotal år efter murens fall publicerade sitt stora verk om Tysklands historia under de två senaste seklen, fick det titeln *Den långa vägen västerut*. Denna titel speglade den tyska elitens lättnad över att Tyskland, efter en lång säkerhetspolitisk ökenvandring som under Tredje riket slutat i en nationell katastrof, till slut hittat hem. Hela landet var nu demokratiskt och en del av den västliga gemenskapen.

Det västtyska arvet

Under ytan fanns en stolthet över att den nya tyska demokratins ledare visat sig både kloka och modiga. Konrad Adenauer hade bundit in sitt land i den västliga gemenskapen, Willy Brandt hade sökt försoning med grannarna i öster, och Helmut Kohl hade målmedvetet, när den dörren öppnade sig, satt återföreningen på dagordningen. Men det fanns också en stark medvetenhet om att det var tack vare det tyska nederlaget 1945 och klokt västligt ledarskap under efterkrigstiden, som utvecklingen gått i denna närmast mirakulösa riktning. Förbundsrepubliken vilade tryggt på det konsekventa amerikanska engagemanget för Europas säkerhet, frihandelns segertåg över världen, den demokratiseringsvåg som svept över den västra delen av Europa efter

kriget och vad som såg ut som den aggressiva nationalismens slutliga kollaps.

Efter Koreakrigets utbrott hade de västliga segrarmakterna visserligen tillåtit Tyskland att åter skaffa sig en krigsmakt, men det rörde sig om en i ett västligt militärt alliansystem inbäddad medborgararmé. De pacifistiska strömningarna var starka i tysk opinion. De hade ett ordentligt grepp om det gröna parti som på 1980-talet tog plats i flera delstatsregeringar och i den tyska förbundsdagen, och ett tidvis betydande inflytande i det socialdemokratiska partiet, inte minst under striden om utplacering av amerikanska medeldistansrobotar med kärnvapenstridsspetsar på 1980-talet.

Intressant nog hade de västliga bundsförvanternas reaktion under de kritiska höstveckorna efter murens fall 1989 pekat i två vitt skilda riktningar. Margaret Thatcher var övertygad om att ett återförenat Tyskland skulle falla tillbaka i maktpolitik och hegemonisträvanden, och att det därför gällde att bromsa takten i återföreningen så gott det gick. Helmut Kohls försök att övertyga henne om att han var en god europé, och att det nya Tyskland gett upp alla hegemonianspråk, avfärdade Thatcher envist. President Mitterrand hade stark sympati för denna brittiska hållning men insåg snart att detta var en strid som Frankrike bara kunde förlora. Kohls återföreningslinje fick däremot stark uppbackning från president Bush d ä, som redan ett halvår före murens fall hade uppmanat Förbundsrepubliken att ta på sig en utrikes- och säkerhetspolitisk ledarroll (”partners in leadership”).

Tyskt deltagande i militära utlandsinsatser

Men det var Tyskland inte berett att göra. När koalitionen mot Saddam Hussein hösten 1990 skulle byggas upp, visade det sig att förbundsrepubliken visserligen ställde upp som finansiär, men landet var inte berett att skicka militära förband till stridsområdet. På amerikansk sida höll man skenet uppe, men under ytan var besvikelsen stor. Kunde en regional ekonomisk stormakt som Tyskland verkligen föreställa sig att det i längden gick att ta betäckning bakom sina bundsförvanter? Denna frågeställning skulle ett årtionde senare återkomma, på Balkan, i Afghanistan och även i Irak.

Så småningom skulle de principiella invändningarna mot tyskt deltagande i militära utlandsinsatser falla. Avgörande var här att Gerhard Schröders röd-gröna regering, som tillträtt efter förbundsdagsvalet 1998, beslöt om tyskt deltagande i Natoinsatsen i Kosovo, en linje som den gröne utrikesministern Joschka Fischer drev igenom i sitt parti på en stormig kongress i maj 1999. Men det fanns de som valde att uppfatta detta som en partiell och tillfällig reträtt från huvudlinjen, nämligen att det nya Tyskland, i motsats till det gamla, det som skulle vara i tusen år, måste ålägga sig militär återhållsamhet. Fredsoptimismen bredde ut sig, Ryssland var annorlunda men skulle bli som vi, och försvarsutgifterna sjönk ner mot en dryg procent av BNP. Civilmakterna Tyskland och EU var framtidsmodellen, som andra med tiden skulle komma att efterlikna, även om det skulle ta tid.

Varken president Putins tal på säkerhetskonferensen i München i februari 2007 eller den ryska Georgieninvasionen 2008 påverkade på något avgörande sätt stämningsläget i Berlin. Guido Westerwelle, utrikesminister i Merkels andra koalition, den med liberalerna (2009–13), sade att Tyskland stod för ”en kultur av militär återhållsamhet”. Men när Tyskland i mars 2011 vid säkerhetsrådets omröstning om ett militärt ingripande i Libyen tillsammans med Ryssland och Kina lade ner sin röst, blev reaktionen från det tyska utri-

kespolitiska etablissemanget, också i Merkels eget parti, stark. Att i en säkerhetsrådsomröstning distansera sig från de två västländer som i årtionden varit Förbundsrepublikens viktigaste bundsförvanter, Frankrike och Förenta staterna, såg regeringskritikerna som ett svårt felsteg.

En större säkerhetspolitisk kostym?

Senare samma år skulle en hotande kollaps för den europeiska valutan komma att ställa Tyskland och Angela Merkel inför en kris av närmast existentiella dimensioner. Om de höga insatserna svävade den tyska regeringschefen inte på målet. Gång på gång proklamerade hon att ”om euron blir ett misslyckande, så blir Europa ett misslyckande”. Mot slutet av 2011 kom den polske utrikesministern Sikorski till Berlin för att understryka att tysk passivitet även för Polen var ett långt större problem än tyskt ledarskap. Skuldkrisen gav inte Tyskland något val. Det var i Berlin som svaret på hur denna kris skulle hanteras låg.

Det var i detta läge som det tyska säkerhetspolitiska etablissemanget började fundera på om Tyskland verkligen var rustat för en framtida ledarroll. Svaret blev ett försök att sätta igång ett tankearbete, paradoxalt nog finansierat av ett utrikesministerium som dittills visat lite krisinsikt.[2] Projektledare blev Constanze Stelzenmüller, ledamot i denna akademi och en företrädare för den dominerande utrikespolitiska tankesmedjan Stiftung für Wissenschaft und Politik. Representanter för hela det tyska regeringskansliet, förbundsdagen, tankesmedjor, universitet, medier och frivilligorganisationer deltog i arbetet, som hösten 2013 utmynnade i publiceringen av rapporten ”Ny makt. Nytt ansvar. Element i en tysk utrikes- och säkerhetspolitik för en värld i förändring.” Författarna krävde ett tyskt steg framåt i utrikes- och säkerhetspolitiken. Tyskland hade ett starkt intresse av att slå vakt om den efterkrigsordning som fått landet att blomstra och måste vara berett att handla därefter. Det var inte en slump att rapporten kom några veckor före förbundsdagsvalet 2013 och låg på den nya regeringens bord när den tillträdde i december 2013.

Politikernas reaktion uteblev inte. Vid säkerhetskonferensen i München i månadsskiftet januari-februari 2014 anslöt sig den tyske presidenten, den f d DDR-dissidenten Joachim Gauck, den nya regeringens socialdemokratiske utrikesminister Frank-Walter Steinmeier och dess försvarsminister, kristdemokraten Ursula von der Leyen, till huvudtankegångarna i den framlagda rapporten. Tyskland var för stort för att stå vid sidlinjen och kommentera världspolitiken utan måste i varje läge vara berett att handla – diplomatiskt, ekonomisk-politiskt, biståndspolitiskt och, i sista hand, även militärt.

Några veckor efter 2014 års Münchenkonferens utlöste president Putin den kris som såg ut att kunna bli en vattendelare för Tyskland: den ryska aggressionen mot Ukraina och ockupationen av Krim. När Merkel talade i förbundsdagen den 13 mars 2014, var beskedet entydigt: det putinska återfallet i aggression mot Rysslands grannstater var Tyskland inte berett att tolerera. Tyskland skulle, om Ryssland inte ändrade kurs, komma att ställa sig i spetsen för en mot Moskva riktad sanktionspolitik. Berlin hade inte väntat in Washington utan tagit ledningen för en med Förenta staterna och de europeiska bundsförvanterna i EU och Nato samordnad reaktion på de ryska framstötarna. I denna sanktionspolitik har Merkel nu framhärdat i sex år. Hon har kombinerat den med en trägen förhandlingsdiplomati som, trots de fångutväxlingar som ägt rum på senare tid, hittills varit resultatlös.

Om försvarspolitiska åtgärder sade Merkel i sitt tal till förbundsdagen ingenting. Nato nämndes inte vid namn, och när den nya försvarsministern, Ursula von der Leyen, efterlyste Nato-uppbackning av de baltiska medlemsländerna fick hon mothugg från många håll, också från förbundskanslerns kontor. Men den hållningen skulle under intryck av den fortsatta ryska aggressionen komma att förändras. Vid sitt toppmöte sommaren 2016 fattade alliansen beslut om utstationering av fyra roterande bataljoner i Estland, Lettland, Litauen och Polen. Tyskland fick huvudansvaret för bataljonen i Litauen.

Det verkade alltså som om Tyskland nu var på väg att växa in i en större säkerhetspolitisk kostym än under de första 25 åren efter den tyska återföreningen. Särskilt anmärkningsvärt var att socialdemokraterna som koalitionspartner var med om att ta ansvaret för denna nya linje. Det skedde inte utan intern debatt inom det socialdemokratiska partiet, en debatt som framför allt kretsade kring tolkningen av vad arvet från Willy Brandt egentligen förpliktade partiet till. Partiledningen, både partiets ordförande, ekonomiministern Gabriel, och utrikesministern Steinmeier, lade sig vinn om att ta en ordentlig diskussion med de kretsar inom partiet som ville reducera den brandtska politiken till en fråga om fred och försoning med Ryssland.[3]

Oppositionen mot Merkels linje fick aldrig luft under vingarna, inom vare sig det socialdemokratiska partiet eller den del av näringslivet som hade tunga intressen i Ryssland. Några ledande socialdemokrater skrev under den appell (”Krig i Europa igen? Inte i vårt namn!”) som Kohls utrikespolitiske rådgivare Horst Teltschik och den förre socialdemokratiske statssekreteraren (och SIPRI-chefen) Walther Stützle tog initiativet till i slutet av 2014. Men appellen fick mer uppmärksamhet för undertecknarnas höga ålder än för stringensen i sina resonemang.

Intrycket att Tyskland nu var berett att ta ett säkerhetspolitiskt steg framåt förstärktes av att Merkel under 2015–16 tog ett par viktiga utrikespolitiska initiativ. Det ena var att i början av 2015 komplettera sanktionspolitiken mot Ryssland med den s k Minskprocessen, ett politiskt spår i vilket Tyskland, Frankrike, Ryssland och Ukraina gör försök att förhandla om en politisk reglering av den av rysk aggression utlösta krisen i östra Ukraina (Donbass). Det andra var att i början av 2016 förhandla fram en uppgörelse med Turkiet avsedd att sätta stopp för vågen av flyktingar från Turkiet till EU (Grekland).

Eran Merkel mot sitt slut

När Angela Merkel 2017–18 var på väg in i sin fjärde och sista mandatperiod som regeringschef, föreföll behovet av en högre tysk profil i utrikes- och säkerhetspolitiken ännu större än tidigare. Valet av Donald Trump till amerikansk president hade visat att det inte längre räckte att luta sig mot den internationella ordning i vars skugga Tyskland fått sin politiska omskolning och sitt ekonomiska uppsving efter kriget. Efter ett av de första G7-mötena med president Trump sommaren 2017 kom den tyska förbundskanslern tillbaka till Bayern och sade att det inte längre gick att bara förlita sig på Förenta staterna: ”Vi européer måste verkligen ta vårt öde i egna händer.”

Den mer oförvägna tyska hållning som presidenten, försvars- och utrikesministrarna pläderat för 2014, gick som en röd tråd genom regeringens säkerhetspolitiska vitbok 2016. Förutsättningarna för en utveckling i den riktningen föreföll åtminstone i ett avseende bättre än tidigare. De franska väljarna hade genom att 2017 rösta fram Emmanuel

Macron till presidentposten sagt ja till en ambitiös Europapolitik och ett intensifierat tysk-franskt samarbete. Fransk ekonomisk modernisering skulle bana vägen för tysk accept av reformer som skulle skapa en ny stadga i valutasamarbetet. Det tysk-franska samarbetet skulle kunna byggas ut också på andra områden. Merkel skulle ge Macron det handtag han behövde för att hålla populisterna i Frankrike borta från makten.

Och visst kan man se ett och annat tecken på en mer ambitiös tysk säkerhetspolitik. Det tyska deltagandet i Nato-insatsen i Afghanistan har fortsatt, och Tyskland har spelat sin roll i de västliga militära insatserna i både Irak och Mali. I slutet av 2019 tog den tyska förbundskanslern i samråd med FN:s generalsekreterare ett Libyeninitiativ, som skulle kunna leda till utplacering av trupp för att övervaka ett eventuellt vapenstillestånd. Om så blir fallet vet vi ännu inte, men poängen här är att Berlin tog initiativet väl medvetet om att det skulle kunna leda till tyskt deltagande i en militär övervakningsstyrka. Förbundsrepubliken har medverkat till ett och annat konkret steg framåt i det europeiska försvarssamarbetet, inte minst på försvarsmaterielområdet. Berlin och Paris har kommit överens om att gemensamt utveckla en ny generation stridsflygplan och stridsvagnar. Tyskland har utfäst sig att satsa mer på sitt militära försvar än tidigare.

Men Merkel har också fallit tillbaka i en gammal tysk vana att bekänna sig till långtgående mål, som vid närmare påseende har litet konkret innehåll. Om den 2018 framlagda tanken på ett europeiskt säkerhetsråd vet vi nästan två år senare inte så mycket mer. När hon senare samma år inför Europaparlamentet skulle parera den franske presidentens tankar på ett mer långtgående, europacentrerat försvarssamarbete, dammade hon av gamla tyska formuleringar om en europeisk armé i en obestämd framtid, en vision – Merkel använde själv detta ord – utan praktisk-politisk innebörd.

Trots att det alltså kommit signaler om tysk säkerhetspolitisk förnyelse måste resultaten hittills betecknas som magra. Vad beror det på? Vad säger utfallet under Merkels sista regeringsår om förutsättningarna för mer av tyskt ledarskap på 2020-talet?

En första förklaringsfaktor är förstås Merkels, trots fortsatt höga personliga opinionssiffror, kraftigt försvagade inrikespolitiska ställning. Hennes rakryggade hantering av flyktingkrisen 2015 bidrog vid valet 2017 till det populistiska AfD:s intåg i förbundsdagen och ett i valrörelsens slutskede sviktande väljarstöd för CDU. Sedan försöken att bilda en koalition mellan CDU, de gröna och liberalerna misslyckats, tvingades president Steinmeier att mota in sitt socialdemokratiska parti i en ny stor koalition (CDU och socialdemokraterna) under Merkels ledning.

Förbundskanslern valde efter sitt partis nederlag i delstatsvalet i Hessen 2018 att lämna ifrån sig partiordförandeskapet till Annegret Kramp-Karrenbauer. CDU:s förbundsdagsgrupp bytte 2018 mot Merkels inrådan ut sin ordförande. Merkels parti har framgångsrikt ridit spärr mot alla försök att göra gemensam sak med Frankrike och bygga ut EU:s valutasamarbete och bankunion. Genom skickligt manövrerande har Merkel hållit sig kvar som förbundskansler, men att en försvagad regeringschef, som ofta har ett reaktivt sätt att driva politik, skulle ta stora säkerhetspolitiska kliv under sin sista tid vid makten var aldrig särskilt sannolikt.

Den tyska socialdemokratin (SPD), det andra regeringspartiet, har efter förlusten i förbundsdagsvalet 2005 successivt blivit allt svagare. Partiet har sedan 2017 bytt ordförande tre gånger och gått kräftgång i opinionen. Stödet för SPD verkar numera ligga under 15 procent. Det har i sitt pressade läge svarat med att gå vänsterut, inte bara i

den ekonomiska politiken utan även i utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesminister Maas har av den socialdemokratiska förbundsdagsgruppen ställts till svars för sin (och regeringens) strama linje gentemot Ryssland. Mot hans inrådan har SPD tagit strid om förlängningen av den tyska militära utbildningsinsatsen i Irak och om fortsatt höjning av försvarsanslagen i linje med Nato:s tvåprocentmål.

Samtidigt som de inrikespolitiska förutsättningarna vacklat, kan det förefalla som om de utrikespolitiska skälen för en höjning av den tyska säkerhetspolitiska ambitionsnivån aldrig varit starkare. Tyskland kan inte ta för givet att EU och Nato är robusta nog att motstå de krafter som vill underminera västsamarbetet. Landet har all anledning att söka slå vakt om de två allianser som tysk utrikes- och säkerhetspolitik vilar på. Den minst sagt nyckfulla trumpska säkerhetspolitiken, det ständiga amerikanska krypskyttet på Berlin för handelsöverskottet, biltullarna och snålskjutsen på Nato, i kombination med betydelsen av att ge Macron ett handtag inför nästa franska presidentval, är alla faktorer som talar för tysk säkerhetspolitisk konsolidering. Kort sagt pekar det allvarliga omvärldsläget entydigt mot behovet av en mer offensiv tysk säkerhetspolitik.

Men Merkels linje gentemot Trump har väsentligen varit defensiv och gått ut på skademinimering.

Samspelet med Macron har inte heller fungerat. Den franske presidentens vana att utan samråd kasta fram långtgående propåer strider helt mot Merkels försiktiga och metodiska stil som politiker. Franska slagord om strategisk autonomi och påpekanden om Nato-garantiernas bristande lödighet och västalliansens hjärndöda tillstånd, är för Berlin olustiga. Merkels starka reaktion på Macrons intervju i *Economist* i slutet av 2019 talar sitt tydliga språk. Hon är djupt frustrerad över att behöva uppträda som säkerhetspolitisk städgumma på två fronter.

Den franska diskussionen av olika militära scenarion som EU måste vara berett att hantera även utan amerikanskt inskridande (såsom vid en attack mot en medlemsstat som inte är medlem av Nato) är för Förbundsrepubliken enbart obekväm. Det kollektiva försvaret förblir enligt tyskt synsätt en uppgift förbehållen Nato. Ingen tysk regering vill självmant välja Paris på bekostnad av banden med Washington. Det var sant redan när Adenauer ingick 1963 års Elyséefördrag med de Gaulle, och det förblir – trots Trump – sant idag.

Om den trumpska nationalismen och ombytligheten leder till en underminering av den ena grundpelaren i tysk säkerhetspolitik, nämligen Nato-garantierna, så skulle en seger för extremhögern i nästa franska presidentval riskera att rasera den andra grundpelaren, EU-medlemskapet. Om EU som vi känner det bryter ihop och inte längre skulle kunna fungera som arena för tysk maktutövning, skulle vi då kunna stå inför det scenario som Robert Kagan för en tid sedan målade upp i *Foreign Affairs*, den tyska frågans återkomst?[4] För att tala med Thomas Mann: skulle vi i stället för ett europeiskt Tyskland riskera att få ett tyskt Europa?

Återuppstår ”den tyska frågan”?

Det är märkligt hur Tyskland nu, precis som var fallet efter återföreningen, kläms mellan två sköldar. Från det ena hållet höjs ropen på större tyskt ansvarstagande. Från det andra genljuder varningarna för att Tyskland ska duka under för den nationalistiska och auktoritära vågen och staka ut sin egen väg i Europa.

Det går naturligtvis inte att utesluta att fördämningarna mot populismen brister och

att den flodvåg som blir följden sveper med sig även Tyskland. Det man kan invända mot sådana spekulationer är att omskolningen efter 1945 gett Tyskland ett för europeiska förhållanden ovanligt starkt skydd mot en sådan utveckling. Populismens segertåg i Tyskland, det som ger braskande rubriker i världspressen, handlar i första hand om landets östra, icke omskolade del, det gamla DDR. Det är här som populisterna i val efter val kommer upp på svenska nivåer.

I den gamla förbundsrepubliken ligger de kvar på en nivå kring tio procent, i några delstater litet över, i andra litet under. Delar av det populistiska AfD står under säkerhetspolisens övervakning. Partiets organiserade extremflygel, benämnd just ”flygeln”, påminner ständigt väljarna om att den inte vill ansluta sig till den gängse synen på tysk 1900-talshistoria. Yttranden som den tidigare partiledaren Gaulands om det Tredje riket som ”en fågelskit” i Tysklands långa, ärorika historia höjer tröskeln för de väljare som funderar på att lägga en proteströst på AfD, och de skärper dessutom de interna motsättningar som är långt större i AfD än i många andra populistiska partier i Europa. Fem medlemmar av partiets förbundsdagsgrupp har sedan valet 2017 lämnat AfD, och förbundsdagsgruppen har reducerats från 94 till 89 medlemmar.

Det är inte minst på denna punkt, att han underskattat hur starka de bärande balkarna är i den stat och det samhälle som de västliga ockupationsmakterna var med om att bygga upp efter 1945, som kritik kan riktas mot Kagan. Han hävdar vidare, att frågan egentligen aldrig varit om Tyskland ska återgå till att bli ett vanligt land med ”normala geopolitiska ambitioner”, utan bara när detta ska ske. Avståndet från Washington verkar vara för stort för att han ska se klyftan mellan de politiska förhållandena i västra och södra Tyskland å den ena sidan, och östra Tyskland å den andra. Poängen här är dock inte att det värsta, den renationalisering av tysk utrikes- och säkerhetspolitik som Kagan varnar för, inte skulle kunna inträffa, utan snarare att om det värsta inträffar, så kommer detta inte att vara en följd av ett inre sammanbrott, eller en logisk återgång till ett normaltillstånd, utan en konsekvens av en kollaps för hela den europeiska efterkrigsordningen. Tyskland skulle i ett sådant läge kunna frestas, eller kanske snarare se sig tvingat, att välja en nationalistisk väg.

Tysk säkerhetspolitik på 2020-talet

Finns det då, med de ingångsvärden jag här redovisat, några förutsättningar att Tyskland i en ny tid ska kunna bli en tyngre säkerhetspolitisk aktör än under Merkels sista år vid makten? Annegret Kramp-Karrenbauer, som senare i år avgår som partiordförande men sitter kvar som försvarsminister, höll i slutet av 2019 ett längre säkerhetspolitiskt anförande vid den tyska försvarshögskolan i München. I detta anförande gjorde Kramp-Karrenbauer något Merkel nästan aldrig gjort, när hon på ett mer principiellt plan argumenterade för en politisk kursändring.[5] Varför, frågade hon, ser man i utlandet med skepsis på Tysklands roll i världen?

Hon gav sedan sitt eget svar på denna fråga: våra avsiktsförklaringar och vårt strategiska upplägg ligger inte alltid i linje med vårt handlande. ”Vi tyskar är ofta bättre på att formulera höga krav, också av moralisk natur, på oss själva och andra, än vi är på att föreslå och genomföra konkreta åtgärder. Det gäller särskilt våra militära insatser, men också i andra avseenden.” När hennes rival i partiet, Friedrich Merz, i slutet av 2019 kom med kritik mot partiledningen för bristen på förnyelse i CDU, gjorde han ett uttryckligt undantag för Kramp-Karrenbauers signaler

om ett säkerhetspolitiskt uppbrott. De signalerna ville han inte kritisera.

Vilka partier kommer att styra?

Det är CDU och socialdemokraterna (SPD) som varit de helt dominerande krafterna i tysk politik efter kriget. Medan SPD är ett parti i djup kris, har CDU förefallit långt stabilare, om än inte opåverkat av högerpopulismens framgångar. Men olikheter i synen på AfD mellan en CDU-ledning som vill hålla rent höger ut, och delstatspartiet i det befolkningsglesa Thüringen i östra Tyskland, som i februari 2020 öppnade för en borgerlig regeringschef med stöd från AfD, ledde i februari 2020 till Kramp-Karrenbauers fall som partiordförande.

Liberala och konservativa strömningar i partiet kommer att stå mot varandra i valet av efterträdare. Oavsett vilken kandidat som vinner, är det ytterst osannolikt att CDU:s syn på samarbete med AfD skulle förändras. Landets 1900-talshistoria gör spärrarna mot högerpopulism starkare i Tyskland än i andra länder. Systerpartiet CSU:s försök 2015–17 att vädja till missnöjet med Angela Merkels flyktingpolitik tyder inte på att det går att skaffa sig fler väljare på det sättet. Tvärtom blev resultatet för CSU ett nettotapp av bayerska väljare, som missnöjda med de nationalistiska tongångarna gick vänsterut. I en opinionsmätning efter februarikrisen i Thüringen ställde sig 83 procent av CDU:s anhängare bakom ledningens linje att utesluta all samverkan med AfD.

Om dessa antaganden är riktiga, finns det skäl att tro att CDU kommer att fortsätta att vara ett av de dominerande partierna i tysk politik även under 2020-talet. Men den fortsatta partipolitiska fragmenteringen, en trend som inleddes med de grönas intåg i den tyska förbundsdagen på 1980-talet, betyder att CDU på 2020-talet kommer att behöva en eller flera koalitionspartner. Under 2000-talets två första årtionden var socialdemokraterna den huvudsakliga samarbetspartnern. Mycket talar för att det är de gröna som på 2020-talet kommer att överta den rollen.[6]

Det kan inte ens uteslutas att de gröna, som i Tyskland numera måste betecknas som ett borgerligt, vänsterliberalt parti med sin politiska tyngdpunkt i de större städerna, seglar upp som det största partiet och gör anspråk på regeringschefsposten.[7] CDU har i närmare ett årtionde sett det gröna partiet som en tänkbar samarbetspartner. Merkel förhandlade om regeringssamarbete med de gröna både 2013 och 2017. Vid det senare tillfället var de gröna huvudoptionen som samarbetspartner, men koalitionsprojektet föll på det lilla liberala partiets motstånd.

Vad skulle det ha för konsekvenser för tysk säkerhetspolitik att den inrikespolitiska tyngdpunkten förskjuts från CDU och SPD till CDU och de gröna? Delar av de grönas rötter finns i den tyska fredsrörelsen. Det är inte en överdrift att påstå att de inledde sin parlamentariska bana som ett starkt antimilitaristiskt parti, utpräglat idealistiskt i sin säkerhetspolitiska hållning. Maktinnehavet som regeringspartner till socialdemokraterna 1998–2005, och den politiska naturbegåvningen Joschka Fischers tillträde som grön utrikesminister, ledde till en brutal säkerhetspolitisk omskolning. Fischer fick partiet att ställa sig bakom Nato-insatserna i Kosovo 1999 och Afghanistan 2001.

De gröna som parti har dock aldrig gått så långt som Fischer, vars krönikor om storpolitiken i världspressen genomsyras av en kallhamrad realism. Partiet har anslutit sig till tysk utrikespolitisk konsensus om Nato och EU, även om de i likhet med socialdemokraterna avvisar Natos tvåprocentmål. De är det kanske mest Europavänliga partiet i tysk politik och skulle i maktställning förmodligen

orientera sig mot en så långtgående europeisering av utrikes- och försvarspolitiken som möjligt. Partiets idealism gör det till en mer utpräglad motståndare till rysk maktpolitik än vad socialdemokraterna är.

Den icke-militära, diplomatiska, politiska och ekonomiska delen av verktygslådan måste vara uttömd innan partiet ger sitt samtycke till tyskt deltagande i militära utlandsinsatser. Dessa insatser förutsätts ske med ett FN-mandat i ryggen. Avgörande för en bedömning av hur de gröna skulle uppträda i regeringsställning är dock att partiet helt bytt kostym sedan 80-talet. Av flertalet idealister och bildstormare har det blivit fullfjädrade politiska pragmatiker.[8]

Ett renationaliseringsscenario

Det är förstås alltid osäkert hur de storpolitiska konjunkturerna utvecklar sig, men sällan har det varit så osäkert som nu. För Tyskland är det säkerhetspolitiskt helt avgörande om Förenta staterna och Frankrike, Nato och EU, kan förbli de pelare på vilka tysk säkerhetspolitik vilar.

Om Trump skulle bli återvald i höst, är det tveksamt om Merkels nuvarande linje, att Tyskland och Europa får hanka sig fram och avvakta ett skifte på presidentposten, duger. Att Trump tycker illa om Tyskland, och illa om Nato, är uppenbart. Hittills har Washington i Europapolitiken sänt på två våglängder. På den ena skickar Trump ut signal på signal om hur skeptiskt han ser på alliansen, på den andra fortgår samarbetet i Nato som vanligt, och ett antal steg har tagits för att slå vakt om de baltiska staternas och Polens säkerhet. Ingen kan veta om en återvald Trump skulle vara beredd att bryta med amerikansk Natopolitik under sju decennier. Eftersom Nato bygger på ett internationellt fördrag, kan Trump inte dra Förenta staterna ur alliansen, men han skulle, likt de Gaulle på sin tid, kunna dra tillbaka Förenta staterna från alliansens militära samarbete och därmed i praktiken sätta Nato och artikel 5 ur funktion.

I Frankrike har president Macron hittills lyckats hålla den le penska högernationalismen borta från makten. Under resans gång verkar han ha tillfogat de traditionella franska partierna svåra, kanske ohjälpliga skador. Det är förstås omöjligt att veta vad som kommer att hända vid nästa presidentval 2022. Om Rassemblement National, som Le Pens parti numera heter, skulle komma till makten, skulle detta i sin tur vara ett dödligt hot mot EU som vi känner det idag.

Vilka skulle alternativen vara för Tyskland, om den nationalistiska vågen sveper med sig inte bara Förenta staterna utan även Frankrike? Vad skulle det bli av ett Tyskland, som skulle sakna amerikanskt militärt beskydd och inte kunde driva sina egna intressen inom ramen för ett fungerande europeiskt samarbete, ett Tyskland vars exportindustri inte längre kunde luta sig mot ett frihandelsvänligt regelsystem och vars grannar dukat under för nationalistiska och isolationistiska strömningar? Ledande makt i ett rump-EU? Eller skulle, som Robert Kagan befarat, nationalismen, trots sju decennier av tysk omskolning, i detta läge kunna få överhanden även i Tyskland? Det går inte att utesluta.

Det är kusligt, och borde även för Sverige mana till eftertanke, att det inte går att avfärda detta säkerhetspolitiska katastrofscenario. Men vi ska som avslutning lägga detta scenario åt sidan och fråga oss i vilken riktning ett Tyskland som kan fortsätta att operera inom dagens Nato- och EU-strukturer under 2020-talet kommer att orientera sig säkerhetspolitiskt.

Konturer till ett tyskt säkerhetspolitiskt ”normalscenario”

Det är en inte helt ovanlig uppfattning att om de amerikanska väljarna bara röstar bort Trump, så kommer det mesta att ordna sig, även i säkerhetspolitiken. Vi skulle så att säga kunna gå tillbaka till ett ”normalläge”, någonstans i närheten av läget före 2016 års amerikanska presidentval, då ingen i väst i grunden ifrågasatte den internationella ordning som Förenta staterna, med understöd av sina bundsförvanter, byggt upp efter det andra världskriget.

Men vare sig Europa, Tyskland eller Sverige, kommer att kunna gå tillbaka till något normaltillstånd. Det är inte Donald Trump som fått Kina att vilja ändra på efterkrigsordningen. Den kinesiska utmaningen mot denna ordning kom långt före Trumps tillträde. Den amerikanske presidenten har påskyndat en omläggning av amerikansk Kinapolitik, och den befogade kritiken mot Trumps val av metoder kan inte skymma att denna omläggning har ett brett politiskt och folkligt stöd. Att EU nu beskriver Kina som en ”systemrival” visar att perspektivet även i Europa är ett annat än tidigare. Vi kan utgå ifrån att även nästa amerikanska administration kommer att fokusera mer på Kina och mindre på Europa, och att detta måste få konsekvenser för både EU och Nato. Att organisationer som WTO och IMF behöver reformer är dessutom uppenbart.

Som framgått av resonemangen i denna artikel talar en rad omständigheter för att tysk utrikes- och säkerhetspolitik på 2020-talet kommer att få en tyngre europeisk komponent än tidigare. Till de omständigheterna hör den allt starkare ställningen för det gröna parti som lägger sådan vikt vid EU-samarbetet, också på det försvars- och säkerhetspolitiska området, och vid den tysk-franska relationen. Flera utrikespolitiska faktorer pekar i samma riktning. Så länge president Macron sitter vid makten, kommer Paris att trycka på för att få med Tyskland i ett fördjupat försvarssamarbete. Storbritanniens utträde har gjort den tysk-franska relationen än mer central än tidigare, inte minst på det utrikes- och försvarspolitiska området.

Den nya kommissionen vill förstärka EU:s förmåga att hävda sina intressen gentemot Kina och Förenta staterna. Det kräver ett nytt sätt att tänka och ett större mått av ekonomisk, politisk och försvarspolitisk samordning. Europa måste, som EU:s ”utrikesminister” sagt i en av sina programförklaringar, ”lära sig att tala maktspråk”. Oavsett vem som kommer att sitta vid makten i Washington, kommer den fortsatta amerikanska omorienteringen från Europa mot Asien, liksom därmed sammanhängande krav på att Europa ska ta ett större eget ansvar för sin säkerhet, att skapa ett tryck på EU att artikulera och försvara sina strategiska intressen.

Den huvudfråga som Berlin i ett säkerhetspolitiskt ”normalscenario” måste kunna ge ett svar på är hur långt man på tysk sida är beredd att gå i riktning mot ett större mått av säkerhetspolitiskt ansvarstagande. Kommer man att vara beredd att inte bara parera andra länders säkerhetspolitiska initiativ, utan att också ta ett steg framåt och formulera en egen, genomtänkt politik? Kommer man att vara beredd att ta diskussionen med Paris om hur det ur tysk synvinkel helt nödvändiga samspelet Nato-EU ska se ut? Kommer man att vara beredd att tillskjuta de budgetmedel som behövs för att Tyskland ska kunna ge ett tyngre bidrag till försvarssamarbetet i både Nato och EU?

Försiktig europeisering?

En europeisering av utrikes- och försvarspolitiken ter sig i ett normalscenario alltså

sannolik, men frågan är ändå hur långtgående den kommer att bli. Det har alltid varit ett axiom för regeringarna i Förbundsrepubliken att Europa och Tyskland ytterst måste luta sig mot Förenta staterna för försvaret av sin säkerhet. Förbundsrepubliken blev till under amerikanskt beskydd, och återföreningen, som länge såg så osannolik ut, skulle aldrig ha ägt rum utan amerikansk hjälp. Det amerikanska kärnvapenparaplyet och klyftan i militär förmåga mellan Amerika och Europa är andra skäl till denna tyska hållning. Så länge Nato inte ohjälpligt skadeskjuts av Washington, kommer detta att förbli den tyska linjen.

Tyskland har, som vi konstaterat, efter valet av Trump till amerikansk president tagit några begränsade steg mot en fördjupning av det europeiska militära samarbetet. Skälet till att resultatet av de tysk-franska strävandena hittills blivit blygsamt är de väsensskilda tyska och franska ansatserna. Medan den franska tyngdpunkten ligger på effektivitet och militär förmåga, ligger den tyska på legitimitet och en strävan att få med så många medlemsstater som möjligt i ett utvidgat samarbete. Medan Paris vill prata militärt innehåll i ett framtida samarbete, är Berlin ofta fixerat vid styrning och organisationsstrukturer. I ett mer försiktigt 2020-talsscenario skulle man på tysk sida vara beredd att gå längre än tidigare i försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete, men den stegvisa ansatsen skulle fullföljas.

Det ska genast sägas att inte heller en sådan, mer begränsad vidareutveckling av det europeiska försvarssamarbetet skulle vara problemfri. Ett område av central betydelse, inte minst för Frankrike, är produktion och upphandling av försvarsmateriel och därmed vapenexporten. Sedan Tyskland förra året satt stopp för sin vapenexport till Saudiarabien, också följdleveranser, vilket fick återverkningar även på franska exportleveranser av materiel med tyskt innehåll, var irritationen i Paris stor. Att fransk export blockeras, eller att denna export blir ett offer för ”inrikespolitiskt godtycke”, skadar trovärdigheten i det tysk-franska materielsamarbetet, konstaterade den franska Berlinambassadören bistert våren 2019.

Om de gröna kommer till makten i Berlin, kommer de tysk-franska motsättningarna om vapenexporten att skärpas. De gröna må ha blivit utrikespolitiska pragmatiker, men just ifråga om vapenexporten förblir partiets ansats starkt moralisk och en motpol till den franska, kyligt kommersiella synen på export till icke rumsrena kunder i tredje världen. Vapenexporten kommer alltså att vara en stötesten också i en fortsatt försiktig europeisering av tysk säkerhetspolitik.

Radikal europeisering?

Finns det för Tyskland på 2020-talet något annat säkerhetspolitiskt normalscenario av mer radikalt slag, en väg som skulle innebära mer av ett uppbrott för Tyskland än ett fortsatt ”hanka sig fram”-scenario[9] i vilket Merkels efterträdare skulle fullfölja den försiktiga europeisering av säkerhetspolitiken som hon inlett? Ett resonemang i den frågan kan lämpligen ta sin utgångspunkt i det förslag om ett europeiskt säkerhetsråd som Merkel lade 2018.

Etiketten europeiskt säkerhetsråd skulle man kunna sätta på en rad organisatoriska lösningar, från ett löst system för säkerhetspolitiska konsultationer med Storbritannien till ett regionalt råd med FN:s säkerhetsråd som modell och i så fall med både permanenta och roterande medlemsländer. Den senare modellen skulle oundvikligen resa frågan om att även formellt ge de stora medlemsländerna ett särskilt inflytande över europeisk säkerhetspolitik. För Frankrike, som traditionellt velat använda EU för att projicera fransk

makt, har en sådan ”direktoratsmodell” alltid varit att föredra. Tyskland har däremot velat gå fram på bred front, lagt vikt vid att ha samtliga medlemsstater med ombord och motsatt sig tanken på ett A- och ett B-lag.

I ett mer radikalt europeiseringsscenario med ett mer långtgående tysk-franskt samarbete skulle man kunna tänka sig att Berlin ger upp sitt motstånd mot ett säkerhetspolitiskt A- och B-lag i unionen. Ett sådant steg skulle säkert förutsätta att Paris i sin tur vore berett att gå sin tyska partner tillmötes på andra punkter, till exempel ifråga om samarbetet med och inom Nato. En mer långtgående europeisering av tysk säkerhetspolitik skulle rimligen leda till fördjupat tysk-franskt samarbete även på andra områden som handels-, industri- och valutapolitiken.

Denna artikel är ett försök att börja tänka kring den tyska rollen i europeisk och internationell politik på 2020-talet. Det behöver knappast understrykas i hur hög grad vi själva står inför delvis samma säkerhetspolitiska frågeställningar som Tyskland, och i vilken utsträckning vi påverkas av de val som Tyskland kommer att göra. Med andra ord finns det all anledning att fortsätta reflektera över frågeställningarna i artikeln.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Denna analys är gjord för avdelning VI som en del av KKrVa:s projekt SES, ”Security in Tomorrow’s Europe – A Swedish Perspective”.
2. Den som drev fram beslutet var Thomas Bagger, idag utrikespolitisk rådgivare åt president Steinmeier. Han hade varit kabinettschef åt utrikesminister Westerwelle för att sedan bli chef för utrikesministeriets planeringsstab. Under sin tid i utrikesministeriet deltog han även i arbetets genomförande.
3. Partiledningens linje i denna debatt var att hela den brandtska östpolitiken vilade på Tysklands roll som solidarisk medlem av EU och Nato. Partiledningen lutade sig också mot Brandts envetna försvar av Västberlins frihet under det kalla kriget.
4. Kagan, Robert: ”The New German Question. What Happens When Europe Comes Apart?” *Foreign Affairs*, maj/juni 2019.
5. Merkel har ibland, när händelseutvecklingen ställt henne mot väggen, i ett enda steg lagt fast en ny politisk linje. Ukrainatalet i förbundsdagen i mars 2014 är ett utrikespolitiskt exempel på detta. Hennes reaktion på kärnkrafthaveriet i Fukushima ett annat. Men hon har helst undvikit de stora orden och de stora talen och föredragit att steg för steg justera politiken.
6. Det kan förefalla djärvt att göra en sådan prognos för hela nästa decennium. Men tysk parlamentarisk demokrati präglas av större stabilitet än andra länders. En regeringschef väljs inte bort i första taget. Adenauer satt 14 år, Kohl 16, och Merkel kommer att sitta i 15 eller 16 år.
7. En sådan utveckling skulle utlösa samma vånda inom CDU som tanken att tappa statsministerposten skulle göra i svensk socialdemokrati. Den skulle strida mot alla politiska referensramar i maktpartiet CDU, som med ett par avbrott styrt Tyskland sedan 1949.
8. Ett iögonenfallande exempel är de grönas förste regeringschef på delstatsnivå, Winfried Kretschmann, som är lika populär i Baden-Württembergs bilindustri (Daimler-Benz) som bland delstatens väljare.
9. Utåt är Merkel alltid lugnet personifierat, men ibland är hon lätt att läsa. Den tyska kritiken mot henne är ofta att hon just ”hankar sig fram”, ty *durchwursteln*. När *Financial Times*’ chefredaktör använde detta ord i sin nyårsintervju i januari 2020, replikerade Merkel buttert att ordet *durchwursteln* inte ingick i hennes ordförråd.