



Datum
2016-12-19

Är *Bundeswehr* insatsberedd?

Den tyska försvarsmakten och europeiska säkerhetsutmaningar

Kjell Engelbrekt och Aron Vrieler

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap

Executive summary

The report examines the issue of the deployability abroad of the German Armed Forces, the *Bundeswehr*, at present and in terms of future-oriented defence reforms. It notes that the *Bundeswehr* is growing in terms of GDP spending though not yet in numbers, that there are novel ideas about how to further develop German military doctrine toward its use in international military operations within as well as alongside NATO, and that mechanisms for identifying and closing military capability gaps through procurement are coming into place. At the same time, there are a number of industry-related, legal and political constraints in place, some of which appear poised to continue exert influence over the entire sector for years to come. Absent a very conscious effort on the part of the government and the respective ministries and institutions to alter the status quo, especially in conjunction with aggravated security and defence challenges in Germany's vicinity, it appears unlikely that these modest steps will yield substantive results in the short to mid-term.

Innehållsförteckning

Inledning s. 4

Utgångspunkter och undersökningsmaterial s. 5

Ett Bundeswehr vars ambitioner växer, med färre anställda s. 6

En tysk "militärdoktrin" s. 9

Bundeswehrs internationella arbetsuppgifter s. 11

Tyskland som "ledande nation" inom NATO s. 12

Att utrusta och beväpna Bundeswehr s. 14

Rättsliga och politiska hinder för utlandsinsatser s. 16

Slutsats s. 19

Noter s. 20

Förord

Ett stort tack till de medarbetare (universitetslektor Malena Britz, professor Jan Hallenberg, professor Ronnie Hjorth, docent Arita Holmberg och professor Charlotte Wagnsson) som i samband med seminarier, i samtal och korrespondens bidragit till den här rapporten. Men därutöver ges ett stort erkännande till Aron Vrieler, som skötte sin roll som forskningsassistent långt över förväntan och därmed kommit att betraktas som medförfattare till denna rapport.

Stockholm den 19:e december 2016

Kjell Engelbrekt
Professor i statsvetenskap, Försvarshögskolan

Transatlantisk och europeisk säkerhetspolitisk utveckling (Forskning för regeringens behov)

Under 2016 har Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap i uppdrag att leverera rapporter i tre delprojekt till Försvarsdepartementet inom ramen för ”Transatlantisk och europeisk säkerhetspolitisk utveckling”, som i sin tur ingår i *Forskning för regeringens behov* (FORBE). Denna skrift utgör en rapporteringen inom delprojekt 3 tillägnat den tysk försvarspolitik och framför allt reformprocesser inom, och i omedelbar anslutning till, *Bundeswehr*.

Stockholm den 19:e december 2016

Ronnie Hjorth
Professor i statsvetenskap, Försvarshögskolan

Inledning

I allmänna ordalag betraktas Tyskland, liksom Västtyskland under det kalla krigets epok, som ett land med drag av *Zivilmacht* ("civilmakt") vars maktutövning sällan sker med hjälp av vålds- och tvångsmedel. Det är uppenbart att det inte handlar om en pacifistisk hållning från tyska regeringars sida, men däremot ett stort mått av återhållsamhet och ett konsekvent och tålmodigt utövande av diplomatisk och ekonomisk makt på bekostnad av andra instrument (Maull 1992). Denna "återhållsamhetskultur" tycks i viss mån ha modifierats under de senaste två decennierna, inte minst via erfarenheter från de internationella militära insatser i vilka tyska förband ingått och framför allt deployeringen till Afghanistan inom *International Security Assistance Force* (ISAF). Studier av offentlig debatt, nyhetsförmedling samt opinionsundersökningar sedan denna insats inleddes påvisar en viss evolution av förväntningar och uppfattningar kring tysk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt ifråga om hur man kan påverka sin omvärld (Geis 2013, Bergstrand och Engelbrekt 2016).

Med undantag för deltagandet i NATO:s insats i Kosovo 1998-1999 samt just ISAF-insatsen, vilka tyska beslutsfattare beskrivit som exceptionella med hänvisning till att stora humanitära värden respektive allianssolidaritet (efter terrorattackerna i New York och Washington den 11/9 2001) stod på spel, förblir Tyskland emellertid motvilligt till att engagera sig militärt i konflikter (Ibid.). Under senare år är beslutet att inte ta del av insatsen i Libyen 2011—och dessutom reservera sig mot resolutionen i FN:s Säkerhetsråd i egenskap av icke-permanent medlem—en tydlig illustration till denna tendens att ibland ställa sig vid sidan övriga större länder inom NATO. Det ska dock noteras att icke-deltagandet i Libyen 2011 inte föranledde vidare avvikelser ifråga om allianssolidaritet eller oförutsägbart handlande beträffande andra centrala NATO-frågor (Hyde-Price 2015, s. 602; Weißbuch 2016, s. 25).

Men situationen i Europa och inom ramen för transatlantiska relationer är enligt många bedömare stadd i förändring. Särskilt i om att det generella säkerhetspolitiska läget under senare år försämrats har den tyska regeringen erhållit upprepade signaler från alliansmedlemmar om att inta en mer aktiv hållning för att bättre utnyttja landets avsevärda politiska och ekonomiska resurser. En del av dessa signaler har kommit direkt från USA, som försett Europa med stabilitet och säkerhet under decennier men gradvis minskat sitt åtagande i materiella termer (bl a reduktionen av antalet i Tyskland stationerade trupper med cirka 80% sedan 1980-talet). Washington har inte minst kommunicerat till förbundskansler Angela Merkel att man dels vill se en mer flexibel beslutsprocess för att öka Tysklands förmåga att agera med olika instrument, dels att Berlin borde skaffa sig ett större handlingsutrymme till förmån för den tyska försvarsmakten

och att dess vidgade mandat bör gälla såväl inom som utanför landets gränser (Dyson 2015, s. 468).

I Tyskland upplever man därför att man tillskrivs ett ökat ansvar för att tillfredsställa behovet av säkerhet i Europa, samtidigt som man begränsas av en hemmaopinion som är fortsatt skeptisk till internationella militära insatser av expeditionärt slag. Därför är det än idag endast ett fåtal tyska beslutsfattare som på allvar talar om att använda *Bundeswehr* till annat än stabiliserande och fredsbevarande syften under de närmaste åren. Att fortsätta som förr i andan av denna hemmaopinion innebär att regering och riksdag inte heller i framtiden behöver avkrävas politiskt kontroversiella ställningstaganden vad gäller bruk av dödligt våld, och dessutom huvudsakligen kan verka som en överbryggande kraft i det politiska samarbete som pågår inom NATO och EU.

Utgångspunkter och undersökningsmaterial

Denna rapport analyserar och diskuterar den pågående omstruktureringen av Tysklands försvarsmakt och undersöker dels det politisk-rättsliga handlingsutrymmet, och dels huruvida *Bundeswehrs* inre organisering kan förväntas förbättra förmågan att agera utanför landets gränser i kris och krig i ett kort till medellångt perspektiv. Under senare år kan en sådan process anses ha initierats genom de försök att förnya försvarsmaktens organisatoriska struktur som påbörjades 2009, efter en koalitionsöverenskommelse mellan det kristdemokratiska CDU/CSU och det liberala FDP (Koalitionsverdrag 2009, s. 124), och som därefter åtföljdes av det symboliskt betydelsefulla upphävandet av värnplikten. Den pågående reformprocessen går ofta under benämningen *Neuausrichtung der Bundeswehr* (Bundesministerium der Verteidigung 2013).

Detta innebär att det trots allehanda rättsliga och politiska begränsningar för militära insatser utanför Tyskland således pågår ett framtidsorienterat förnyelsearbete, särskilt inom reformpaketet *Neuausrichtung*, vilket på sikt kan påverka förutsättningarna för att utbilda och utrusta inför, besluta om, samt realisera militära operationer i Europa och dess närhet, och möjligen ännu längre bort. Det är just därför som denna rapport fokuserar på "vertygslådan" som står till tyska försvarsmaktens förfogande och de förändringar som för närvarande sker i relation till dessa instrument och deras användbarhet. Rapporten bryter ned denna analys i fyra delar samt ett slutsatsavsnitt.

Vi inleder det första avsnittet med frågor om handlingsberedskap och organisatorisk effektivitet i allmänhet; därefter kommer ett avsnitt om doktrinutveckling i officiella dokument samt i relation till internationella insatser; för det tredje vänder vi oss emot försvarsmateriel- och utrustningsfrågor samt upphandlingsprocessen inom försvarsmakten; det fjärde avsnittet koncentrerar sig

på de mest svårföränderliga hindren för utökade utlandsinsatser och de impulser som eventuellt kan inverka på dessa, dvs de rättsliga och politiska; för det femte görs en sammanvägning av faktorerna som diskuteras i avsnitt ett till tre å den ena sidan, emot de som identifieras i avsnitt fyra, å den andra, för att nå en slutsats, formulerad med vissa reservationer.

I termer av faktauppgifter förlitar sig denna rapport primärt på offentliga källor tillgängliga för allmänheten. Särskilt det Federala Försvarsministeriet (*Bundesministerium für Verteidigung*) tillhandahåller information kring en mängd olika frågor beträffande försvarsmakten, bland annat som del av en policy syftande till ansvarsutkrävande och uppmuntran till offentlig debatt. Här framhålls centrala dokument i termer av reguljära rapporter med syfte att antingen redovisa, utvärdera, eller peka ut framtida utvecklingslinjer för tysk försvarspolitik samt specifikt de uppgifter som anförtros *Bundeswehr*. Ett begränsat antal sekundära källor, såsom akademiska publikationer och rapporter från forskningsinstitut och tankesmedjor, har framför allt använts för att bättre kunna utvärdera de uppgifter som hämtas från primärkällorna. Bakgrundssamtal har också förts med ett fåtal tyska och svenska officerare (som får förbli anonyma) med insyn i *Bundeswehr* och pågående tyska försvarsreformer.

Ett *Bundeswehr* vars ambitioner växer, med färre anställda

Som nämndes i inledningen sammanföll *Neuausrichtung der Bundeswehr* med 2011 års upphävande av värnplikten. Antalet anställda i *Bundeswehr* har sedan dess stadigt minskat, och nådde 2015 cirka 177 000 tjänstgörande soldater (Bartels 2016). Därmed föll också antalet väsentligt under de 185 000 som förutsågs i 2012 års personalförsörjningsplan, den s k *Personalstrukturmodell 185*, som del av reformpaketet *Neuausrichtung*. Under 2015-2016 har situationen något förbättrats genom ungefär 1 500 nyanställningar och lägre grad av personalflykt än tidigare, men man har samtidigt varit tvingad att ta in sammanlagt 9 000 reserver för att täcka upp viktiga behov (Bundeswehr 2016). Utmaningarna i termer av nyrekrytering och bevarande av personalstyrka är tveklöst långsiktiga (Bulmahn och Wieninger 2010).

En handlingsplan för att omorganisera personalen och uppnå försörjningsbehoven står att finna i *Agenda Attraktivität*, ("Attraktivitetsagendan") (Weißbuch, 2016, p. 122). Denna inbegriper huvudsakligen åtgärder för att förbättra och bevara arbetsförhållanden så att *Bundeswehr* kan konkurrera med andra arbetsgivare, ett problem som den tyska försvarsmakten av allt att döma delar med ett stort antal medlemsländer i Europeiska Unionen (EU) (Szvircsev Tresch och Leuprecht 2010). Exempel på sådana åtgärder är att se till att barnomsorg finns tillgänglig och att sociala förmåner erbjuds på en relativt hög nivå. Denna förstärkning har stöd i ny

lagstiftning, vilken trädde i kraft i maj 2015, och som reglerar kompensation till personalen inom hela den tyska försvarsmakten (Bundesgesetzblatt online, 2015).

Dessa åtgärder och uttalade ambitioner kan förklaras med brådskan som uppstått med avseende på att fylla upp flera viktiga personalkategorier samt bemöta otillfredsställelse ifråga om karriärmöjligheter inom försvarsmakten. Medan bortfall i olika personalkategorier upplevs omedelbart i arbetet på försvarsministeriet och myndigheterna i Berlin, Potsdam och på förläggningar runt om i landet, är otillfredsställelsen uppenbarligen ett långsiktigt problem som endast kan lösas under en följd av år (Bulmahn och Wieninger 2010). Den rapport som kontinuerligt ställs samman av den parlamentariska kontrollinstans (*Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*) som ansvarar för årlig uppföljning av soldaters rättigheter identifierar sådana brister i personalförsörjningspolitiken, men kartlägger även kvalitetsproblem med utrustning, beväpning, och infrastruktur och organisation (Jahresbericht 2015).

2015 års rapport konstaterar ofullständig bemanning i en rad kategorier, från fysiskt betungande arbetsuppgifter till IT-experter. Många av dessa områden anses ha en rad brister i termer av insatsberedskap till följd av personalförsörjningsbrister och/eller andra utmaningar (Deutscher Bundestag 2016a, s. 19). Orsakerna till bristerna anses delvis ha uppstått efter missgrepp och otillräcklig utvärdering i samband med planering och genomförande av de reformer som pågår eller nyligen avslutats. Till exempel betraktas processen för placering och fördelning av personal i enlighet med deras kunskaper och färdigheter inte vara tillfredsställande, utan lida av byråkratiskt komplexitet och brist på transparens. Tillämpningen av EU:s riktlinjer om antal arbetstimmar inom militärtjänstgöring förväntas ytterligare försvåra den redan bekymmersamma personalförsörjningsproblematiken (Deutscher Bundestag 2016a, s. 22). 2015 års rapport beskriver också hur karriärmöjligheterna begränsas av få befördringsvägar och dåligt fungerande värderingsinstrument, något som fungerar demotiverande på flera personalkategorier (Deutscher Bundestag 2016a, ss. 25, 28).

Genom att presentera en relativt ingående problembeskrivning bidrar den parlamentariska kontrollinstansens årsrapport, den s k *Jahresbericht*, till artikulerandet av förslag till resursfördelning och personalpolitik med förutsättningar att förbättra organisationen (Deutscher Bundestag, 2016a, p. 21 och 25). Denna beskrivning ligger inte alltid i linje med relevant lagstiftning (jmf t ex *Bundeswehr-Attraktivitätssteigerungsgesetz*), som rapporten i övrigt finner innehålla positiva element (vissa områden som inte täcks in av nämnda lag, t ex föräldraförsäkring, kritiserar skarpt), men tydligen inte anses gå långt nog. Även om *Agenda Attraktivität* redan förbättrat arbetsförhållanden och löner i någon mån, kvarstår spörsmålen kring otillräckliga karriärmöjligheter, vilket anses negativt inverka på både nyrekrytering och bevarande av kompetent personal.

I frånvaro av konkreta åtgärder—förutom att man öppnar för att låta EU-medborgare tjänstgöra inom tyska försvarsmakten—listar 2016 års vitbok ett antal förslag till sätt att hantera de mest akuta personalbristerna som del av en långsiktig försörjningsstrategi (*Personalstrategie*). Denna strategi är avsedd att förutsäga brister med både interna och externa typer av åtgärder. Till exempel söker man med omfattande åtgärder omlokalisera och vidareutbilda redan anställda soldater, men också rekrytera målinriktat för att direkt kunna fylla vissa personalkategorier med rätt typ av kompetens (Jahresbericht p. 120).

Regleringen av personalrelaterade spørsmål sorterar under den Federala Myndigheten för Personalförsörjning (*Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr*). Som del av reformpaketet *Neuausrichtung* är denna myndighet sedan 2013 ansvarigt för rekrytering, utbildning och personalfrågor, vilket är en nyhet inom *Bundeswehr*. Medan 2015 års *Jahresbericht* nämner att en official utvärdering av denna myndighets verksamhet ännu inte färdigställts är *Der Wehrbeauftragte* klart positiv till dess inrättande och dess inledande ansträngningar för att öka antalet anställda i ledande positioner relativt övriga inom försvarsmakten som helhet. Givet att myndigheten getts en nyckelroll inom personalförsörjningen finns en förväntan om att flexibiliteten och mobiliteten inom hela organisationen ska kunna öka (Deutscher Bundestag 2016a, s. 28).

Hans-Peter Bartels, som leder *Der Wehrbeauftragte*, noterar i sin sammanfattning av rapporten för 2015 att problemet med personalbrist fortsätter att oroa beslutsfattare inom *Bundeswehr* och i regeringen men att en viss förbättring av situationen ägt rum under året (Bartels 2016). Vad beträffar kommande år ger Bartels även uttryck för en misstanke om att ministeriets budget återigen kommer att minska, vilket skulle kunna vända vissa f n positiva trender. I sitt stöd för försvarsbudgeten på nuvarande nivå hänvisade försvarsminister von der Leyen uttryckligen till *Agenda Attraktivität* och de framsteg som ändå ägt rum. Enligt vitboken ska denna agenda på sikt kunna förvandla försvarsmakten till en av de mest attraktiva arbetsgivarna i landet (Weißbuch 2016, s. 122).

Agenda Attraktivität och dess återverkningar är ett likaledes centralt tema i 2016 *Jahresbericht* (Deutscher Bundestag, 2016a). Denna rapport framhåller att möjligheten att kombinera arbete med familjeliv är en viktig faktor, och en annan är framtida karriärmöjligheter för försvarsmaktsanställda (Deutscher Bundestag, s. 8 and 18). Rapporten nämner dessutom utmaningen som ligger i att försvarsmakten i sig av många inte betraktas som en attraktiv arbetsgivare. Internationella insatser är en del av denna bristande attraktivitet, i och med att de kan komma i konflikt med förväntningar på ett stabilt familjeliv bland många försvarsmaktsanställda (Deutscher Bundestag 2016a, s. 51). Samtidigt berömmar rapporten flera av de åtgärder som gjorts lagstiftningsvägen, och förutsäger att

genomförandet av flera sådana reformer bör få positiva effekter på personalförsörjningen inom ett antal år (Deutscher Bundestag 2016a, s. 9).

Tar man den ambitionshöjning som aviseras i 2016 års vitbok på allvar verkar det å andra sidan tveksamt att rekrytering och förbättrade arbetsvillkor är tillräckligt som personalpolitik. Kraven på de nya försvarsmaktsanställda, och särskilt officerarna, förväntas öka under de närmaste åren. I o m att man hoppas kunna attrahera personal som är betydligt mer flexibel, och samtidigt öppna upp nya karriärvägar bland personalen genom omfattande satsningar på vidareutbildning inom *Bundeswehr*, efterlyser vitboken ett "trendskifte" inom hela personalförsörjningssystemet (Weißbuch 2016, s. 119-120).

En tysk "militärdoktrin"

Begreppet doktrin förekommer vare sig i vitboken eller i andra officiella samtida dokument med bäring på plikter och skyldigheter inom *Bundeswehr*. Just i 2016 års vitbok brukas intressant nog doktrinbegreppet endast om ryska militära föreskrifter, för att påtala att densammans utformning noga bör studeras inom NATO efter annekteringen av Krimhalvön 2014 (Weißbuch 2016, s. 66). Detta tyder på ett slags aversion emot begreppet i tysk kontext, som istället ersätts med annan terminologi i de dokument som finns att tillgå i dagens tyska försvarsmakt. Ett närliggande begrepp som beskriver normativa ställningstaganden, och som därmed kan betraktas som del av det man i Sverige benämner doktrin, är *Innere Führung* ("inre ledarskap").

Innere Führung motsvarar ett förhållningssätt till officersyrket präglat av etisk reflektion och principfasthet, som i vissa lägen kan ersätta givna order. Begreppet används också för att stärka den tyska försvarsmaktens självbild, i skarp kontrast till den amoraliska och ibland kriminella krigsutövning som *Wehrmacht* gjorde sig skyldig till under andra världskriget. Samtidigt betonas vikten av att agera i samklang med Tysklands allierade och partnerländer. Vad beträffar NATO-medlemskapet har den tyska regeringen de senaste åren introducerat ett koncept för "ramnationer" som går i bräschen för internationella insatser av varierande slag (Major och Mölling 2014). Detta koncept kombinerar föreställningen av en betydande militär makt med förmåga och vilja att leda insatser med tanken om att detta sker i nära samarbete med vänskapligt sinnade stater.

Begreppet *Innere Führung* översätts inte i den engelskspråkiga versionen av vitboken, vilket antyder dess centrala ställning i tyskspråkiga narrativ. Det förklaras i ett stycke såsom "utveckling av ledarskap och medborgarutbildning" (Weißbuch 2016, s. 113). Det heter vidare att trots en kvarvarande konflikt mellan demokratiska principer och militära förpliktelser och lydnad, tillerkänner *Innere Führung* varje individ ett självständigt samvete och moralisk auktoritet. Enligt

vitboken tjänar detta synsätt som en vägledande princip för mänsklig interaktion, ett sätt att vara som officerare varje dag måste praktisera och kan beskrivas som ett fundamentalt element av den tyska försvarsmaktens identitet och självuppfattning (ibid.). *Innere Führung* kan därigenom beskrivas som en del av *Bundeswehrs* militärdoktrin, som i sin tur formar agerandet på lägre organisationsnivåer än vad som kan åstadkommas via andra dokument.

Denna ledarskapsfilosofi bygger till stor utsträckning på historiskt grundade värden, särskilt härrörande från preussiska reformer och motståndet emot den nationalsocialistiska regimen (Weißbuch 2016, s. 114). Det heter att dessa värden, eller traditioner, måste traderas från en generation till en annan inom försvarsmakten, men det innebär att samma traditioner är i behov av utveckling och praktisk omsättning inom ramen för lärande organisationer såsom utbildningsförband och försvarshögskolor (Ibid). Två konkreta förändringar ser ut att vara på uppseglande i detta avseende. För det första omvärderas etiska utmaningar i förhållande till nya konflikter. Detta gäller t ex hybridhot, en term som används av regeringen sedan hösten 2016 (Deutscher Bundestag 2016b). För det andra sägs att regeringen borde begagna denna term som grundval för att stärka multi- och bilateralt samarbete samt för att gradvis etablera en europeisk ledarskapsfilosofi (Weißbuch 2016, s. 114). Detta ligger i linje med den ofta upprepade ambitionen att konsolidera allianser och partnerskap, samt med föreställningen om EU som "civilmakt" (enligt vissa enligt just tysk förebild). Däremot inkluderar det förvisso inte konkreta åtgärder ämnade till att öka insats- och handlingsberedskapen hos den tyska försvarsmakten, eller öppna upp för framtida justeringar i en sådan riktning.

Det finns i den officiella politiska sfären inga officiella förslag på reformering av *Innere Führung* och hur det tillämpas inom *Bundeswehr*. Vissa mediauppgifter tyder på att konceptet inte alltid lever upp till de förväntningar man har på begreppet och dess tillämpning. Nyhetssändningen *Tageschau* rapporterade t ex under året att Egon Ramm, en nyligen pensionerad general, anser sig veta att ett allt större antal officerare undertrycker avvikande åsikter i förhållande till *Innere Führung* och de praktiker som återspeglar detta koncept. Officerare är väl medvetna om att de bör undvika att uttrycka kritik emot officiella ståndpunkter om det vill kunna avancera inom försvarsmakten, vilket i sin tur undergräver vägledande principer avsedda att styra *Innere Führung* (Tagesschau 2016).

Tevekanalen NDR visade ett reportage i början av 2016 som beskrev hur yngre officerare inom försvarsmakten ser kritiskt på *Innere Führung* (NDR 2016). Denna kritik kom för första gången tydligt fram i en antologi med bidrag från en rad sådana officerare kallad "Armé i stöpsleven" (*Armee im Aufbruch*), publicerad 2014. Boken har fått stor uppmärksamhet och blivit kontroversiell. Medan vissa av författarna anser att dagens säkerhetsutmaningar inklusive utlandsmissioner inte

rimmar med *Innere Führung* hävdar andra att detsamma förebygger krigsbrott och andra avvikelser från de internationalrättsliga normer som ska gälla i strid. I en utförlig recension av nämnda bok påpekas att den och andra kritiska röster gör rätt i att resa frågor om lämpligheten i att den tyska försvarsmakten håller fast vid dylika regelverk, samtidigt som konkreta förslag hur *Innere Führung* kan modifieras eller ersättas lyser med sin frånvaro (Herspring 2016).

I september 2015 var parlamentsledamoten Doris Wagner, från *Die Grüne*, värd för en debatt kring dessa frågor med framstående officerare med expertis på området. I denna debatt intog befälhavaren för *Zentrum für Innere Führung* motsatt ståndpunkt till den framförd av general Ramm, och noterade att *Bundeswehr* och dess rykte i samhälle fortsatt är mycket gott även efter det att man engagerat sig i internationella militära operationer från 1990-talet och framåt (Bündnis 90/Die Grünen 2015). Han menade också att soldaterna är kontinuerligt bättre förberedda för utlandsinsatser, ett påstående som dock inte backades upp med hänvisning till oberoende forskning. Flera av deltagarna i nämnda debatt underströk att *Innere Führung* endast kan uppfylla sitt syfte att rättfärdiga försvarsmaktens handlingar och motivera dess personal om det verkligen ges tillfälle till en diskussion kring dessa frågor. En annan företrädare för *Die Grüne* kritiserade frånvaron av sådana konkreta uttryck för konceptet och att den nya vitboken borde användas för att uppmuntra till detta i framtiden. 2016 års *Jahresbericht* ställer sig också starkt positivt till en bredare diskussion kring specifika insatser, men knyter däremot inte frågan till insatsberedskap i allmänhet (Deutscher Bundestag 2016a, s. 6).

***Bundeswehrs* internationella arbetsuppgifter**

2016 års vitbok innehåller ett avsnitt om den tyska försvarsmaktens målsättningar, följd av en beskrivning av vilka uppgifter dessa inbegriper. Avsnittet ger uttryck för ett starkt stöd för allianser och dess respektive partnerländer såväl inom EU som NATO, men utan att avge rekommendationer för vilka precisa åtaganden Tyskland ska uppfylla. Den första målsättningen i denna anda är ”att utföra defensiva uppgifter på tyskt territorium samt avskräckning på alla arenor” (Weißbuch 2016, p. 91). En andra målsättning beskrivs som att ”försvara emot angrepp på allierades territorium” (Ibid). ”Avskräckning” verkar därmed komma ifråga när det handlar om det egna territoriet, men endast ”försvar” då det berör allierades territorier. I termer av ett officiellt dokument om Tysklands säkerhets- och försvarspolitik kan skillnaden i formuleringar tolkas som att en betydligt lägre ambitionsnivå gäller NATO-medlemmar än det egna landet.

Nyligen publicerade tankesmedjan *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP), en de mest inflytelserika plattformarna för offentlig debatt om utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, en rapport som direkt tar sig an frågan om Tysklands åtaganden i detta avseende. Författaren till rapporten konstaterar att

trots Tysklands beslut att ta på sig att leda en NATO-bataljon i Litauen från och med 2017 betraktas detta engagemang inte som särskilt trovärdigt av länder som upplever allvarliga säkerhetshot i Central- och Östeuropa, främst härrörande från rysk styrkeuppbyggnad och övningsaktivitet (Riecke 2016). Detta anser författaren delvis är knutet till utrikesminister Frank-Walter Steinmeiers upprätthållande av en dialog med Moskva mer eller mindre oaktat vilka handlingar och vilken retorik Kreml begagnar gentemot regeringarna i denna region. Samma problematik omnämns i vitboken, men där tas kombinationen av diplomati och uppbyggnad av tysk försvarskapacitet i försvar (Weißbuch 2016, s. 32). Samtidigt erkänns att betydligt mer behöver göras för att tyska utfästelser ska upplevas som fullt ut trovärdiga.

I sitt anförande i tyska förbundsdagen till stöd för regeringens beslut att stationera tyska trupper i Litauen som del av NATO-styrkan där begagnade förbundskansler Merkel själv intressant nog ordet ”avskräckning” (*Abschreckung*) men poängterade att detta skulle förstås som ett ”djupt defensivt begrepp” (Deutscher Bundestag 2016c, s. 17980). Detta kan tolkas som att som ett försök från regeringens sida att demonstrera ett tydligare internationellt åtagande, medan man samtidigt förklarar detta för den egna befolkningen utan att beröra frågeställningar kring gränserna för sådana förpliktelser. Det verkar som om en bredare tolkning av målsättningarna görs utan att doktrinen i sig justeras därvidlag.

Tyskland som “ledande nation” inom NATO

Som redan påpekats har denna del av den tyska självbilden som militärmakt börjat justeras med hänvisning till det ”Framework Nations Concept”, vilket antagits som principiellt giltig allianspolitik. I breda ordalag representerar begreppet en målsättning om att kunna sammanföra försvarsrelaterade resurser med allianspartnerländer. Begreppets införande är nära förknippat med det tyska försvarsministeriets upphävande av tidigare policy beträffande förmågeskapande åtgärder under benämningen *Breite vor Tiefe* (“bredd före djup”), och som kraftigt underströk vikten av förmågebredd. Denna slagsida emot bredd har dock också inneburit att många satsningar på ny materiel fått kortsiktig karaktär istället för att över längre tid generera försvarsförmåga och integrera tekniska framsteg i förbandsutveckling (N-TV 2015).

I och med att allt fler inser att upprätthållandet av förmågebredd är en synnerligen kostsam målsättning, och att den kan komma i konflikt med hanteringen av nya säkerhetshot, föreslog Tyskland 2013 officiellt att NATO skulle anta ”Framework Nations Concept” som utgångspunkt för ett närmare, operativt verksamt koncept. I korthet går konceptet ut på att relativt stora och förmågestarka NATO-medlemmar säkerställer den organisatoriska, ledningsmässiga och logistiska grunden för en sammanläggning av militära förmågor som tillsammans utgör en betydande styrka.

De ”ledande nationerna” tar alltså huvudansvaret och samlar kring sig frivilliga staters partiella militära förmågor som utgör ”kluster” (Major och Mölling 2014). När detta sker framgångsrikt bör det minska kostnaderna för de inblandade och samtidigt öka den kollektiva försvarsförmågan.

Denna plan är inte ny i bemärkelsen att den föreslår ett institutionellt ramverk för sammanläggning av militära resurser med allierade för att reducera kostnader och öka effektiviteten. Vissa analytiker menar dock att konkreta policyförslag kan baseras på konceptet eftersom det anses mer realistiskt än tidigare ansatser. Dessutom har den besvärliga ekonomiska situationen under senare år förstärkt en trend emot ökat operativ samverkan för att möta de nya säkerhetshoten och för att stärka benägenheten hos enskilda NATO-medlemmar och partnerländer att verkligen bidra i utlandsmissioner.

Några år efter att NATO antagit ”Framework Nations Concept” så tycks det fortfarande betraktas som gångbart och har inte förpassats till papperskorgen. En studie från NATO Defence College publicerad 2016 utvärderade konceptet och fann att de framsteg det stimulerat till så långt, bl a klustergrupperingar ledda av Frankrike, Storbritannien och Tyskland, varit väsentliga. Även om klustergrupperingarna främst använts för att hantera organisatoriska frågor och inte militärt-operativa, har en konsolidering av de femton europeiska NATO-medlemmarna setts som en framgång därvidlag. Visst bilateralt samarbete inom klustren, t ex mellan Tyskland och Nederländerna ifråga om integrering av holländska enheter i tyska divisioner, har också skapat mer användbara militära formationer (Ruiz Palmer 2016, s. 14).

Många andra exempel på partnerländer som anpassar sina förmågor till varandras behov är emellertid inte enkla att finna. En rapport av *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) konstaterar att konceptet egentligen inte är behjälpligt då man vill precisera den korrekta andelen bredd eller djup, utan att alla länders försvarsmakter istället väljer sin egen avvägning på denna punkt, d v s fastställer ett visst spektrum av försvarsförmågor samt graden av specialisering inom denna. Rapporten kritiserar den tyska regeringen för att den saknar ett svar på sådana frågor, och för att den inte är i stånd att agera som ledande nation på ett klart och tydligt sätt (Dickow och Linnenkamp 2016, s. 4). 2016 års vitbok upprepar att en betydande förmågebredd är nödvändig för att kunna lösa de olikartade uppgifter *Bundeswehr* förväntas kunna hantera (Weißbuch 2016, s. 102).

I detta sammanhang bör noteras att tyska regeringar även varit drivande bakom andra NATO-initiativ med förmågehöjande ambitioner. Dels handlar det om *Defence and Related Capacity Building Initiative*, vilket lanserades på 2014 års toppmöte i Wales, d v s endast månader efter Rysslands militära aggression i Ukraina. En övergripande målsättning sägs vara stabilitetsprojicering som tar sin

utgångspunkt i de mottagande ländernas behov, och först att bli föremål för detta program var Georgien, Irak, Jordanien och Moldova. 2015 följde USA och Tyskland upp med ett program ägnat interoperabilitetsfrågor, kallat *Transatlantic Capability Enhancement and Training* (TACET), men också knutet till förhoppningar om att kunna förstärka framför allt gemensamma förmågor. Artilleri, luftförsvaret, underrättelse och recogniceringsförmågor står i centrum för TACET, enligt officiella amerikanska uppgifter (U.S. Army 2016).

Att utrusta och beväpna *Bundeswehr*

En väsentlig del av reformpaketet *Neuausrichtung* består i att förbättra de materiella resurserna hos *Bundeswehr*. Dessa befanns vara i dåligt skick i en oberoende rapport framtagen 2014 av försvarsministeriet självt (Bundesministerium der Verteidigung, 2014). Ministeriet reagerade samma år på rapportens resultat och svarade genom att initiera *Agenda Rüstung* (ung. ”Försvarsmaterielagendan”), på liknande sätt som man tidigare hade startat *Agenda Attraktivität*. Denna dagordning innehåller en rad ambitioner avsedda att höja förmågor hos *Bundeswehr* med avseende på beväpning, utrustning och skydd agenda (Bundesministerium der Verteidigung 2014b).

Ambitionerna är inte minst förknippade med själva upphandlingsprocessen, främst genom att öka transparensen och ansvarsutkrävandet beträffande relevanta myndigheter. Man tänker sig en upprustning som såväl hanterar strategiska utmaningar som fyller i luckor i försvarsmaktens nuvarande materielbehov. Forskningsresultat publicerade strax innan lanserandet av *Agenda Rüstung* har redan tecknat en tydlig bild av utvecklingen inom försvarsministeriet som syftar till större effektivitet i upphandling av förmågeresurser (Dyson 2014, p. 464). Det var under Thomas de Maizières innehav av försvarsministerposten (2011-2013) som institutionella reformer påbörjades, och den väsentligaste kritiken emot upphandlingspolicyn berör den strategiska delen av *Agenda Rüstung*.

Invändningarna gäller i synnerhet Tysklands misslyckande med att visa ledarskap i koordineringen av förmågor på europeisk nivå (Dyson 2014, p. 461). En uppenbart viktig faktor i detta sammanhang är den inflytelserika försvarsindustri sektorn i Tyskland, vilken givetvis spelar en central roll för *Bundeswehrs* möjligheter att införskaffa nödvändig och lämpligt utformad försvarsmateriel eftersom den är inriktad på densamma behov. En upprustning som bygger på närmare samverkan med partnerländer skulle innebära en större öppenhet emot andra EU-länders försvarsindustri, och följaktligen exponera tyska företag för ökad konkurrens och möjligen sjunkande intäkter.

Därutöver konstaterar Dyson (2014) att vapentillverkare har en stark ställning till följd av de ofta förekommande regionalvalen i tyska delstater, som gör politiker

motvilliga till förändringar i status quo (Dyson 2014, s. 466). Industrilobbyorganisationer, som *Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie* (BDSV), kan utöva betydande inflytande på denna omständighet. De reformer som skulle krävas för ökad effektivitet i upphandlingsprocessen, och i synnerhet för ett ramverk som optimerar samverkan på europeisk nivå såsom "Framework Nations Concept", förutsätter att den tyska försvarsindustrins villkor radikalt förändras. På sammanfallande politiska och ekonomiska lokalintressen har sektorn så långt förblivit närmast orörd och Dyson förutsäger att von der Leyen, den nuvarande försvarsministern, i detta avseende inte kommer att avvika ifrån sina förträdare. Det gäller särskilt ifall hon vill försöka positionera sig för att efterträda förbundskansler Merkel inom några år (Dyson 2014, s. 471).

Vitboken innehåller en avdelning som diskuterar hur försvarssektorn kan stärkas i Europa (och/eller "europeiseras") i kontexten av Tysklands förhållande till den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP). Där uttrycks en tydlig ambition om att reformera försvarsindustrins struktur i hela EU, inte bara i Tyskland, för att öka försvarssamarbetet. Skälen som ges för detta går ut på att ökad konkurrens, *ceteris paribus*, bör generera högre kvalitet men också sänka produktionskostnaderna och därmed försvarsutgifterna. Det sägs vidare att den tyska regeringen nu eftersträvar sådana reformer tillsammans med Europeiska Kommissionen och Europeiska försvarsbyrån (EDA) (Weißbuch 2016, s. 74).

Den enda reservationen beträffande denna ambition som kommer till uttryck i vitboken gäller syftet att försvara "nationella nyckelteknologier" (Ibid.) Samtidigt saknas en precisering av vilka teknologier, företag och industrier som förväntas beröras av sådana reformer. Denna policy riktad emot företagsvärlden används också när man diskuterar "Framework Nations Concept", exempelvis då man formulerar rekommendationer till länder (inklusive Tyskland) som har beredskap att ta ansvar för utvecklingsprojekt inom försvarsindustrin. Dessutom borde samarbete inom ramverket inte stanna vid upphandlingar utan också inkludera underhåll och operativt understöd, menar man (Weißbuch 2016, s. 130).

Fler organisatoriska detaljer förmedlas i den senaste utgåvan av den vartannat år utgivna *Bericht zu Rüstungsangelegenheiten* ("Rapport beträffande Försvarsmaterielfrågor"), framställd vid tyska försvarsministeriet. Rapporterna utgör del av reformerna som nämnts ovan och var ämnade att öka transparensen i beställnings- och uppköpsprocesserna. En komponent i detta resonemang är påståendet om att etapperna i avregleringen av den nationella vapenindustrin redan börjat få effekt i termer av ökad konkurrens, åtminstone bland medelstora företag. I linje med vitboken är mer eller mindre full konkurrens vad som förväntas i Europa vad gäller teknologier som inte omfattas av begreppet "nationella nyckelteknologier", och 2019 ska denna etapp nås. Man erkänner utan omsvep att

reformerna egentligen bara kan få genomslag om de får stöd av den tyska industrin (Bundesministerium der Verteidigung 2016, s. 43). Även om dokumentet innehåller detaljerad information om individuella upphandlingsprojekt, förser det tyvärr inte läsaren med en översikt av materielens reella tillstånd eller förbandens insatsberedskap.

Den senaste utgåvan av *Jahresbericht* ägnar mest utrymme åt skyddet av soldaters och arbetstagares rättigheter och tar endast upp materielfrågor i förbigående. Men tre kritiska synpunkter framförs vad gäller utrustning och beväpning i allmänhet. Det gäller för det första frånvaron av ett antal vapentyper för undervisningssyften, vilket gör det svårt att utbilda soldater för vissa stridsuppgifter. För det andra anmärker *Jahresbericht* att upphandlingsprocesserna tar alldeles för lång tid och försenar leveranser och därmed också beväpningen av olika förbandsenheter. För det tredje nämner rapporten att uppdaterade utbildnings- och träningsmetoder inte alltid följs upp med parallell införskaffning av nödvändig materiel och vapensystem. Ett exempel är ett 2013 sjösatt skjututbildningskoncept (*Schießausbildungskonzept*) som misslyckades när det visade det sig att de vapen man planerat använda drabbades av mycket snabb förslitning och fick tas ur bruk efter kort tid. Detta borde ha kunnat åtgärdas med ganska enkel modifiering av vapensystemet ifråga, något som dock aldrig skedde (Bundesministerium der Verteidigung 2016, s. 10-12).

Rättsliga och politiska hinder för utlandsinsatser

Det är välbekant att det finns många hinder för att *Bundeswehr* ska kunna sättas in utomlands. Allra viktigast av dessa hinder är de rättsliga i o m att den tyska försvarsmakten enligt författningen utgör en ”parlamentsarmé”, samt de politiska, som snarare har att göra med det historiska minnet av andra världskriget och de invasionskrig som man då påbörjade gentemot en rad europeiska stater (Jungbauer 2012, Bergstrand och Engelbrekt 2016). Sådana omständigheter är väl dokumenterade samtidigt som tyska regeringen och myndigheter under senare år kommit att uppleva ett gradvis större tryck från sina allierade och partners inom EU och NATO för att svara upp mot en förändrad säkerhetspolitisk kontext, och även bidra mer till den försvarsförmåga som europeiska länder gemensamt vill försöka bygga för att öka stabiliteten och agera i tider av kris och hotande konflikter. Debatten har därför kommit att handla om huruvida Tyskland kan lösöras ifrån de historiska bindningar som gör dess beslutsfattare tveksamma till att ta ett sådant steg. I en passus i slutet av vitboken nämns helt kort att regeringen stödjer tanken på att förbundsdagen ”i ett lämpligt förfarande överväger en författningsrättslig reform vad gäller *Bundeswehrs* utlandsinsatser” (Weißbuch 2016, s. 109).

Det finns inte många jämförbara exempel på demokratiska, moderna samhällen som delvis påtvingats, delvis själva antagit, en ny typ av roll inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, och där fredspolitik fått en så pass stark ställning som i Tyskland. Men Japan, vars militära aggression under 1930- och 40-talen fick ett tvärt slut och därefter ersattes av ett tydligt fjärmande från vålds- och tvångsmakt som instrument i förhållande till omvärlden, utgör i vissa avseenden en analogi. I Japan omhuldas på liknande sätt den rättsligt-politiska strukturen som utgör en negering av den tidigare förda politiken, och som uppenbarligen fortfarande har gott stöd i opinionen. En intressant skillnad består dock i att delar av den japanska försvarsmakten, trots att denna opererar under vissa begränsningar, under de senaste decennierna präglats av en successiv förmågeuppbyggnad i termer av såväl stora försvarsmaterielsatsningar som doktrinär anpassning till framför allt den amerikanska försvarsmaktens operativa och taktiska krav.

Som redan nämnts står allianssolidaritet principiellt sett högt i kurs i den tyska debatten, men den mentala beredskapen att därefter gå från ord till handling skiljer sig samtidigt ifrån expeditionärt inriktade stater som Frankrike och Storbritannien. Hyde-Price (2015) erbjuder en relativt utförlig analys av den offentliga debatten i Tyskland efter dess beslut att inte delta i NATO:s intervention i Libyen 2011, något som föranledde en hel del kritik från de allierade. Diskussionen tog ny fart efter att den tyske presidenten, Joachim Gauck, påmint om beslutet vid sitt anförande vid säkerhetskonferensen i München 2014. Gauck underströk då att utrikesminister Steinmeier och försvarsminister von der Leyen trots olika partitillhörighet samstämmt förordat en ominriktning för Tysklands del, emot ett större engagemang i europeisk säkerhets- och försvarspolitik samt ett djupare försvarssamarbete med allierade och partnerländer.

Samtidigt är det väl bekant att de två ministerierna utgör rivaliserande institutioner i tysk säkerhetspolitik, samt att kravet på ett parlamentariskt mandat för utlandsmissioner är ett av de skarpast formulerade i västvärlden (Jungbauer 2012, kap. 1-4). Flera författare har utifrån dessa utgångspunkter upprepade gånger hävdats att Tyskland i princip saknar en "strategisk kultur" som tillåter en offensiv, expeditionärt inriktad säkerhets- och försvarspolitik, varför det är högst oklart huruvida Berlin kan förväntas lämna ett mer substantiellt bidrag till stabilitet och säkerhet på kontinenten och i dess närhet (Bergstrand och Engelbrekt 2016, Hyde-Price 2015, s. 607, 612).

Karakteristisk för denna obenägenhet att ta sig an den tyska försvarsmaktens brister med avseende på insatsberedskap var diskussionen bland medlemmarna i förbundsdagen efter det att den senaste *Jahresbericht* publicerades. Som representanter för de största partierna kan dessa parlamentsledamöter förväntas ge uttryck för en sådan "strategisk kultur" och sin syn på *Bundeswehr* och dess roll.

Intressant är dock det val av titel som den nyaste rapporten gavs av *Der Wehrbeauftragter*, nämligen: *Bundeswehr am Wendepunkt* ("Bundeswehr vid en vändpunkt"). Tiden får utvisa om denna titel framför allt var avsedd att peka på en rad materielbrister och kräva en nyordning i upphandlingsprocesser, eller om den därutöver även gav uttryck för en viljeyttring om att förändra Tysklands strategiska kultur och därmed bereda marken för ett större mått av insatsberedskap (Bartels, 2016).

Alla fyra partier som deltog i debatten var rörande överens om att rapporten från *Der Wehrbeauftragter* var systematisk och innehöll goda argument (Deutscher Bundestag, 2016d). *Die Linke*, socialistpartiet på vänsterkanten, var egentligen det enda partiet som tog avstånd från delar av rapporten, särskilt när det gällde materielfrågorna som de ansåg fått alltför stor uppmärksamhet (istället krävde de mer budgetmedel för att hantera posttraumatiska syndrom hos veteraner från Afghanistankriget). Regeringspartierna, dvs SPD och CDU/CSU, ansåg att bristerna som identifierats snarast borde åtgärdas, inte minst ifråga om personalförsörjningsproblemen. Representanter för CDU/CSU ansåg dock samtidigt att tillräckliga budgetmedel var för handen för att adressera flertalet, om inte samtliga, brister som identifierats i rapporten. Företrädare för SPD framförde för sin del den betydligt snävare synpunkten att försvarsmakten skulle fungera bättre om man såg till att prioritera upp arbetsvillkoren för de försvarsmaktsanställda på bekostnad av andra av dessa brister.

Bündnis 90/Die Grünen tycktes i denna viktiga debatt faktiskt gå längst av samtliga partier i förbundsdagen i att uppmuntra till en försvarsomställning som syftar till att höja försvarsförmågan och insatsberedskapen. Denna partikonstellation argumenterade för att samtliga kritiska synpunkter borde integreras i reformarbetet framöver och att särskilt tonvikt skulle läggas vid de inför framtiden så avgörande personalförsörjningsfrågorna. Man framhöll dessutom betydelsen av att överväga en väsentligt utvidgad övningsverksamhet inom försvarsmakten. Något oväntat kan alltså det *Bündnis 90/Die Grünen* betraktas som den politiska kraft som kanske tydligast och oreserverat formulerat stöd för en ökad insatsberedskap för *Bundeswehr* under de närmaste åren. Genomgående för flertalet andra partier är att de verkar tillfreds med försvarsmakten även utan väsentliga reformer.

Särskilt intressant att observera under nästkommande år blir av allt att döma hur väsentligt höjda budgetmedel till den tyska försvarsmakten kommer att fördelas. Inriktningen emot en väsentlig försvarsbudgetförstärkning tycks hur som helst klar. Försvarsmaterielinvesteringar är något som för all del kan stärka kapaciteter, men samtidigt vara politiskt fördelaktigt i de delar av landet som relevanta industriföretag är verksamma. Betydligt svårare att få politiskt stöd för är sannolikt även i fortsättningen det mödosamma arbetet med försvarstransformeringen och

särskilt de åtgärder som kan verka väsentligt förmågehöjande. Här krävs reformer i termer av doktrinutveckling, utvidgad och ”spetsigare” övningsverksamhet, samt ett större mått av tydlighet i militärt ledarskap samt i förhållande till beslutsfattare, försvarsmaktsanställda och allmänhet. Som påpekats av Hilpert och Münch i omfattande utvärderingar av Tysklands ISAF-insats krävs härvidlag både större transparens om militära uppgifter, mandat och risker, samt en genomtänkt kommunikationsstrategi gentemot relevanta grupper i samhället (Hilpert 2014, xii, 186-198, Münch 2014).

Slutsats

Det är allt annat än enkelt att dra en entydig slutsats om insatsberedskapen hos *Bundeswehr* idag och framgent, och en djupare analys skulle också ha sina begränsningar i o m att framtiden självklart är oviss. Men genom att betrakta utvecklingen som diskuterades i föregående avsnitt kan man trots allt ändå få en indikation på vart den tyska försvarsmakten är på väg. För detta ändamål verkar det rimligt att ta argumentet hos Hyde-Price (2015) som utgångspunkt, och fastslå att utan en offentlig debatt om en internationellt inriktad säkerhets- och försvarspolitik, samt genom att medvetet odla en ”strategisk kultur” för att höja insatsberedskapen i expeditionär riktning, är det svårt att se hur *Bundeswehr* skulle kunna anta en betydligt större roll i europeisk och internationell konflikthantering.

Reformpaketet *Neuausrichtung* kan som sagt spåras tillbaka till 2009, och därefter fick processen ånyo en stark impuls genom Rysslands militära ingripande i Ukraina under 2014 samt den tilltagande instabiliteten i Mellanöstern. Dessa konflikter kvarstår drygt två år senare och genererar en något högre profil hos den tyska försvarsmakten gentemot omvärlden. Värt att notera är regeringens beslut att ta ansvar, som ”ramnation”, för en bataljon i Litauen, samt förbundskansler Merkels bruk av begreppet ”avskräckning” för att motivera denna insats. Även om förbundskanslern påpekar att avskräckning ytterst har ett defensivt syfte är det uppenbart att den allmänna opinionen, samt kretsar inom *Bundeswehr*, har svårt att förena genuin stridsberedskap i utlandsmissioner med den strategiska kultur som officerare fostrats in i under decennier av *Innere Führung* där fredsskapande militärdiplomati, avskräckning och försvar av tyskt (d v s väst- respektive östtyskt under det kalla kriget) territorium stått i centrum.

Innere Führung utgör på normativ nivå sannolikt en av de viktigaste begränsningarna för den tyska försvarsmaktens insatsberedskap. Denna uppsättning ledningsprinciper på moralisk grund beskrivs inte sällan som kärnan i självuppfattningen hos de anställda i *Bundeswehr*. Därigenom utgör *Innere Führung* en central förutsättning för insatsberedskap och den offentliga diskussion kring insatser som skulle behöva föregå deployering för att de ska kunna åtnjuta

uthålligt stöd från allmänheten. De enskilda försök som förekommit med syfte att i olika avseenden luckra upp och modifiera strategisk kultur har visat hur djupt *Innere Führung* etablerats bland försvarsmaktsanställda och i allmänheten under decennier. Även om en mer djupgående debatt skulle äga rum inom de närmaste åren är det sannolikt att de grundläggande principerna kommer att fortsätta utöva en återhållande påverkan på insatsberedskapen.

Avslutningsvis bör det givetvis nämnas att karaktären hos en enskild, konkret utmaning inom säkerhets- och försvarspolitik inte ska underskattas när det handlar om hur allmänheten uppfattar densamma. En tydlig illustration är den tyska regeringens beslut att aktivt stödja och delta i NATO:s intervention i Kosovo 1998-1999 och därmed radikalt bryta emot etablerad politisk praktik sedan landet återfick delar av sin suveränitet efter andra världskrigets slut. Vid denna tid hade man också massakern vid Srebrenica under Balkankrigen under det tidiga 1990-talet i färskt minne, vilket sannolikt påverkade omvärderingen. Vad gäller alla slags utlandsmissioner riktade emot Ryssland så kan man emellertid föreställa sig att benägenheten till återhållsamhet är särskilt djupt förankrad i ljuset av de oerhörda förluster man gjorde till följd av Nazi-Tysklands militära äventyrligheter under offensiven i öster 1941-1945, samt det ”skuldkomplex” som särskilt äldre generationer fortfarande upplever. Denna återhållsamhet kan också delvis förklara att de åtaganden man gjort gentemot Litauen inte betraktas som fullt ut trovärdiga i regionen.

Man kan gott föreställa sig att Tyskland kan komma att fortsätta aktivt erbjuda organisatoriskt och logistiskt stöd till multinationella insatser i en europeisk kontext, och kanske särskilt ifall USA:s benägenhet att vara på plats sjunker under kommande år. Det är t o m troligt att Berlin kommer att vara redo att utvidga sina utfästelser för att just kompensera för ett dylikt amerikanskt bortfall, och därmed bidra till att åtminstone skapa ”snubbeltrådar” för Ryssland. Andra initiativ för att öka den gemensamma försvarsförmågan i Europa lär också lanseras. Men huruvida sådana åtgärder på kort eller medelång sikt i betydande omfattning bidrar till att förstärka den tyska försvarsmaktens förmåga, insatsberedskap, samt benägenhet att deployera robusta insatser utanför Tysklands territorium, tycks mera tveksamt.

Noter

Bartels, H.-P. (2016) “Vorstellung des 57. Jahresberichts des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages”. Tillgänglig via:
<https://www.bundestag.de/blob/403836/0122f440b88b3c2d643bf23ebbc472cf/statement-data.pdf>

Bergstrand, A., och Engelbrekt, K. (2016) ”To Deploy or Not to Deploy A Parliamentary Army: German Strategic Culture in International Military

Operations”, ss. 49-76 i Britz, M., European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture. London: Palgrave MacMillan.

Bulmahn, T., och Wieninger, V. (2010) The Process of Vocational Choice and Young Germans' Awareness of the Bundeswehr as a Potential Employer, 85-108 i Szvircsev Tresch, T. och Leuprecht, C., red., Europe without Soldiers? Recruitment and Retention across the Armed Forces of Europe. Montreal och Kingston: McGill-Queen's University Press.

Bundesgesetzblatt online (2015). ”Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr”. Tillgänglig via:

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/%255B@attr_id=%2527bgbl115s0706.pdf%2527%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s0706.pdf%27%5D__1475737574152

Bundesministerium der Verteidigung (2013), ”Die Neuausrichtung der Bundeswehr”. Tillgänglig via

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/TcoxDoAgDEDRs3gBurt5C3UxoBUatBBoMfHoMpo_vg8r9Ng28lYosb1ghmWnoT3G3c2bSnvAEpCk5nSRUDRO-cD6YCiGUa3Woh9R9j_ZDizbq1H5FMhxGj6qrQnv/ (Accessed on 5-10-2016)

Bundesministerium der Verteidigung (2014a). ”Expertenbericht zu Rüstungsprojekten übergeben”. Tillgänglig via:

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYuxDsIwDET_yE5gATaiLgxIQAuULW2jyKiJK-OUhY8nGbiT3nBPho-szX6j6JU4-wUfOExoGj8wpi3Ci4vUFRJlemsQKgnv7TMHmDgHbdSQLSqjeGWBlUWXZopINUAzDsZ2zljzj_oeb1d32Fuz6y6uxzWl8w-hdr2/

Bundesministerium der Verteidigung (2014b). ”Erste Konsequenzen aus dem Expertengutachten: Die Agenda Rüstung”. Tillgänglig via:

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYuxDsIwDET_yE4ES9ladWFBFQxQtrSNIqMmroxTFj6eZOBOesM9HT6xNLmdglPi5FZ84DjTafrAFPcAL85SVoiU6K1eKEe818_iYebktVJ9UioM4pQFNhZdq8kixQAtOBrbd8aaf-y3GS7DrToox_7cXXGLsfoB2oGxcA!!/

Bundesministerium der Verteidigung (2016). ”3. Bericht des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten, Teil 1”. Tillgänglig via:

<https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/journal/dossiers/ruestungsangelegenheiten/>

Bundeswehr (2016). ”Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr”. Tillgänglig via:

<https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde!/ut/p/c4/DcmxDYAwDATAWVgg7un>

YAUGC8kSWI4OMIesTXXm002D8SeWQy7jRStshc-4p94LohENCnXEGUvXXSuMKG8FwBd26TD9uIZiT/

Bündnis 90/Die Grünen (2015). "Innere Führung in der Krise?" Tillgänglig via <https://www.gruene-bundestag.de/themen/sicherheitspolitik/innere-fuehrung-in-der-krise-30-09-2015.html>

Deutscher Bundestag (date n.a.). "Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages". Tillgänglig via: <https://www.bundestag.de/bundestag/wehrbeauftragter>

Deutscher Bundestag (2016a). "Drucksache 18/7250". Tillgänglig via: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807250.pdf>

Deutscher Bundestag (2016b). "Abwehr hybrider Bedrohungen". Tillgänglig via: <https://www.bundestag.de/presse/hib/201608/-/437504>

Deutscher Bundestag (2016c). "Stenografischer Bericht, 183. Sitzung". Tillgänglig via: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18183.pdf>

Deutscher Bundestag (2016d). "Drucksache 18/9768". Tillgänglig via: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/097/1809768.pdf>

Dickow, M., och Linnenkamp, H. (2016, Juni). Breite vor Tiefe: Eine Fessel deutscher Verteidigungs- und Kooperationsplanung? Stiftung Wissenschaft und Politik-Aktuell 38, juni. Tillgänglig via: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A38_dkw_lnk.pdf

Die Bundesregierung (2016). "Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft des Bundeswehr". Tillgänglig via: <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/weissbuch-2016-zur-sicherheitspolitik-und-zukunft-der-bundeswehr-ein-hintergrund>

Dyson, T. (2015). German Defence Policy under the Second Merkel Chancellorship. *German Politics*, 23(4), ss. 460-476

Geis, A. (2013) Borders of the Past, Shadows of the Future: The Use of Military Force as a Challenge for German 'Civilian Power', ss. 231-268 i Geis, A., Müller, H. och Schörnig, N., *The Militant Face of Democracy: Liberal Forces for Good*. Cambridge: Cambridge University Press.

Herspring, D. (2016). Book review. *Armed Forces & Society*, ss. 1-3. Tillgänglig via: <http://afs.sagepub.com/content/early/2016/04/29/0095327X15617461.full.pdf+html>

Hilpert, C. (2014) *Strategic Cultural Challenge and the Challenge for Security Policy: Germany and the Bundeswehr's Deployment to Afghanistan*. London: Palgrave Macmillan.

Hyde-Price, A. (2015) The "Sleep-walking Giant" Awakes: Resetting German Foreign and Security Policy. *European Security*, 24(4), ss. 600-616

Jungbauer, S. (2012) *Parlamentarisierung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Die Rolle des Bundestags bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte*. Münster: LIT Verlag.

Koalitionsöverenskommelse mellan CDU, CSU och FDP (*Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*). 17. Legislaturperiode. 2009. Tillgänglig via: https://www.fdp.de/files/363/Koalitionsvertrag_mit_Index.pdf

Major, C., och Mölling, C. (2014, November). *Das Rahmennationen-Konzept*. Stiftung Wissenschaft und Politik-Aktuell 67

Maull, H. W. (1992) *Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, *Europa Archiv*, 10, 270ff.

Münch, P. (2014) *Militäre Handlungslogik in internationalen Interventionen. Die Praxis der Bundeswehr in Afghanistan*. Münster: Westfälischen Wilhelms-Universität.

NDR (2016). "Junge Offiziere kritisieren Innere Führung". Tillgänglig via http://www.ndr.de/info/sendungen/streitkraefte_und_strategien/Junge-Offiziere-kritisieren-Innere-Fuehrung,streitkraefte370.html

N-TV (2015) "Breite vor Tiefe' ist Geschichte". Tillgänglig via <http://www.n-tv.de/politik/Breite-vor-Tiefe-ist-Geschichte-article14599116.html>

Riecke, H. (2016). "Bündnissolidarität ist Teil deutscher Staatsräson". *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*. Tillgänglig via: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/weitere-publikationen/buendnissolidaritaet-ist-teil-deutscher-staatsraeson>

Ruiz Palmer, D. A. (2016). *The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?* NATO Defence College, no. 132, juli.

Tagesschau (2016). "Ja-Sager machen Karriere". Tillgänglig via: <https://www.tagesschau.de/inland/innere-fuehrung-101.html>

U.S. Army (2016) US, Allies and Partners Work Together on TACET Initiative, 8 februari. Tillgänglig via:
https://www.army.mil/article/162032/US__allies_and_partners_work_together_on_TACET_initiative/