



# TYSKLANDS SIKKERHEDSPOLITISKE TRANSITION

Geostrategiske trusselsperceptioner og handlingsmønstre  
med relevans for Danmark

Kim B. Olsen

Denne rapport er skrevet af Kim B. Olsen, Research Fellow, German Council on Foreign Relations ([olsen@dgap.org](mailto:olsen@dgap.org)).

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier  
Gl. Kalkbrænderi Vej 51A  
2100 København  
Tel: +45 32 69 87 87  
E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)  
[www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Layout: Ravnkilde Design  
Forside: Rasmus Fly Filbert  
Trykt i Danmark af Johansen Grafisk  
Alle DIIS-publikationer er trykt på Ecolabel og FSC-certificeret papir

ISBN: 978-87-7236-125-3 print  
ISBN: 978-87-7236-126-0 pdf

DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra [www.diis.dk](http://www.diis.dk)  
© København 2024, forfatteren og DIIS

# INDHOLD

<b>Sammenfatning</b>	<b>4</b>
<b>Forkortelser</b>	<b>5</b>
<b>Indledning: Tysklands sikkerhedspolitiske transition</b>	<b>7</b>
<i>Zeitenwende</i> : en transitionsfase mod mere tysk ansvar og lederskab?	9
Rapportens tre præmisser for en tysk sikkerhedspolitik under forandring	11
Forskellig vægt, men lignende udfordringer: Samklang i Tysklands og Danmarks geostrategiske analyse og tilgang?	12
Rapportens formål og opbygning	13
<b>Udgangspunktet: Tre præmisser for den aktuelle tyske udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik</b>	<b>15</b>
Debatten om "det særlige tyske ansvar": <i>Zeitenwende</i> som acceleration af en længerevarende sikkerhedspolitisk transition i flere faser	15
Sikkerhedspolitisk konsensus under pres: Tysklands politiske systems indflydelse på transitionsprocessen	20
Et multipolært verdenssyn: Tysklands rolle mellem stormagtsrivalisering og opadstræbende globale magter	22
<b>Militær sikkerhed: Tysklands svar på Ruslands aggression</b>	<b>25</b>
Fremtidige tyske forsvarspolitiske prioriteter: Flere midler, diffuse målsætninger	26
Vægtningen af europæiske partnere: Berlins balance mellem Paris og Warszawa	29
Dansk-tysk forsvarssamarbejde: Mellem åbenlyse interessesammenfald og operativ tilbageholdenhed	32
<b>Økonomisk sikkerhed: Mellem systemiske rivaliseringer og nye partnerskaber</b>	<b>35</b>
Tyskland i den amerikansk-kinesiske stormagtsrivalitet	36
Nye partnerskaber i øjenhøjde: Tyskland i Indo-Pacific og Afrika	39
Danske og tyske tilgange til opbygning af nye partnerskaber	42
<b>Vejen frem: Tysklands sikkerhedspolitiske transition – og dens betydning for Danmark</b>	<b>45</b>
<b>Noter</b>	<b>48</b>
<b>Referencer</b>	<b>50</b>

# SAMMENFATNING

Tyskland gennemlever i disse år en sikkerhedspolitisk transitionsfase, der bygger på tre præmisser. For det første er en allerede eksisterende debat om Tysklands sikkerhedspolitiske profil blevet intensiveret som reaktion på den omfattende russiske militære invasion af Ukraine og den skærpede fokus på at risikominimere geoøkonomiske afhængigheder af Kina; for det andet er den tyske politiske midtes traditionelt stærke sikkerhedspolitiske konsensus kommet under pres; for det tredje formes aktuelle tyske sikkerhedspolitiske prioriteter på baggrund af Berlins læsning af den internationale orden som "tiltagende multipolær". Med afsæt i disse forhold analyserer denne rapport udviklingen i Tysklands trusselsperceptioner og handlingsmønstre i forhold til landets militære og økonomiske sikkerhed, og hvordan de relaterer sig til Danmarks tilgange til disse spørgsmål.

Germany is currently undergoing a transition in its security policy based on three premises. Firstly, the full-scale Russian military invasion of Ukraine and the intensified focus on the 'de-risking' of geo-economic dependencies on China have intensified an already existing debate about Germany's security policy. Secondly, the traditionally strong security policy consensus of the German political centre has come under pressure. Thirdly, current German security policy priorities are shaped by Berlin's reading of the international order as 'increasingly multipolar'. Against this backdrop, this report analyses developments in Germany's threat perceptions and behavioural patterns in relation to its military and economic security and how they relate to Denmark's approaches to these issues.

# FORKORTELSER

<b>AFD</b>	Alternative für Deutschland
<b>BRIKS</b>	Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika
<b>CDU/CSU</b>	Christlich Demokratische Union/Christlich-Soziale Union
<b>ESSI</b>	European Sky Shield Initiative
<b>EU</b>	Europæiske Union
<b>EUAM</b>	European Union Advisory Mission Ukraine
<b>FCAS</b>	Future Combat Air System
<b>FDP</b>	Freie Demokratische Partei
<b>FN</b>	Forenede Nationer
<b>FUSP</b>	EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
<b>IRA</b>	Inflation Reduction Act
<b>IS</b>	Islamisk Stat
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>NSS</b>	Den tyske regerings nationale sikkerhedsstrategi
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>USS</b>	Den danske regerings udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi





Foto og beskrivelse: HMP / Alamy Stock Photo.  
Volodymyr Zelenskyy, President of Ukraine receiving military  
honours with Chancellor Olaf Scholz. Berlin, 14.5.23.


## Indledning

# TYSKLANDS SIKKERHEDSPOLITISKE TRANSITION

Tallene lyver ikke. Tyskland er Europas befolkningsrigeste land. Det er verdens tredje største eksportør, fjerdestørste økonomi og syvendestørste forbruger af primær energi<sup>1</sup>. Det har Europas andenstørste og verdens syvendestørste diplomatiske netværk, målt på antal diplomatiske repræsentationer i udlandet<sup>2</sup>. Det er hjemsted for et af verdens mest avancerede forsvarsindustrier. Men samtidig vurderes Tyskland kun lige netop at være del af verdens 25 militært mest slagkraftige lande. Landet mønstrer verdens 36.-største militær målt i antal væbnede styrker<sup>3</sup>, der siden afslutningen af Den Kolde Krig er blevet reduceret med næsten 300.000 soldater. Tyskland er ikke permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd og har ingen nuklearvåben eller hangarskibe. Derimod har landet et af verdens hurtigst ældende befolkninger, der – med en demografisk udvikling lig den nuværende – kan ventes at falde fra ca. 84 mio. indbyggere i 2023 til ca. 78,2 mio. i 2060 (Bujard, 2022).

Det er med afsæt i disse nøgterne parametre, at Tyskland i disse år søger at genorientere sig på en global spilleplade, der er under hastig og vedvarende geopolitisk forandring. En sådan genorientering er Tyskland langt fra ene om. Ikke mindst efter påbegyndelsen af den omfattende russiske angrebskrig på Ukraine i foråret 2022 har langt de fleste stater i den vestlige alliance igangsat markante sikkerhedspolitiske kursændringer. Men Tysklands historie, størrelse og geografiske placering i hjertet af Europa gør landet til en særlig case, der dermed gennemgår en magtpolitisk repositionering, som følges tæt af både geostrategiske partnere, potentielle parterne og modstandere. For Tysklands geografiske placering og økonomiske vægt vil, alle udfordringer til trods, være en dominerende faktor på det europæiske kontinent i al overskuelig fremtid.

For Tyskland er der meget på spil. En genopbygning af landets militære kapabiliteter er blevet et sikkerhedspolitisk imperativ, hvor forventningerne blandt partnere og allierede i både EU- og NATO-regi er høje. Landets hidtil succesfulde økonomiske model, der ikke mindst baserede sin styrke på adgang til relativt billige fossile energiresourcer fra Rusland og omfangsrig eksport på et hastigt globaliseret verdensmarked, er blevet genstand for både indenrigs- og udenrigspolitisk kritik for at underbygge uhensigtsmæssige og sårbare geøkonomiske afhængigheder, ikke mindst over for Kina. Og midt i et stigende internationalt pres på Tyskland for at læne sig mere ind i en tiltagende konfrontatorisk verdensorden, har man i Berlin en tydelig ambition om at finde nye samarbejdspartnere både øst og syd for EU, hvilket man ser som afgørende for at modgå både øgede migrationsstrømme og klimaforandringernes negative følgevirkninger.



### **Tysklands internationale ageren afviger i større eller mindre grad fra de handlemonstre, der ellers kunne forventes af et land af en sådan størrelse, økonomisk vægt og geografisk placering.**

Samtidig er der få europæiske lande, hvis udenrigs- og sikkerhedspolitiske handlemonstre og forhold til magtanvendelse i internationale spørgsmål i de seneste årtier har tiltrukket sig så meget opmærksomhed som Tysklands. I den akademiske debat har Europas største lands tilgang til internationale forhold fået prædikater som "civilmagt" (Maull, 2007), "normativ magt" (Crawford & Olsen, 2017), "geøkonomisk magt" (Kundnani, 2011), "tilbageholdene hegemon" (Bulmer & Paterson, 2019) eller endda en "søvnvandrede kæmpe" (Hyde-Price, 2015). Fælles for de forskellige analytiske betegnelser er det undrende udgangspunkt enslydende: Tysklands internationale ageren afviger i større eller mindre grad fra de handlemonstre, der ellers kunne forventes af et land af en sådan størrelse, økonomisk vægt og geografisk placering.

Samme søgen efter Tysklands geostrategiske pejlemærker gør sig til dato også gældende i den praktiske udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tyske regeringers endog meget begrænsede vilje til at anvende landets ganske omfattende militære kapabiliteter til at intervenere direkte i væbnede konflikter – enten gennem udsendelse af personel eller levering af potentielt dødbringende materiel til konfliktparter – har ofte givet anledning til frustration, både i regeringskontorerne hos Tysklands nærmeste allierede i EU og NATO og i den tyske indenrigspolitiske debat. Frustrationen er traditionelt kun blevet øget i takt med, at tyske beslutningstagere og



diplomater ikke altid har været i stand til entydigt at beskrive rationalerne bag Tysklands valg og ikke-valg på den internationale scene. Dette gjorde sig ikke mindst gældende i månederne efter den russiske militære invasion af Ukraine i februar 2022, hvor Tyskland blev heftigt kritiseret for at agere for tøvende i centrale sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser (Bunde, 2022). Samtidig oplever Tyskland i disse år en sikkerhedspolitisk transition, der synes dybere og bredere end tilsvarende justeringer, der for tiden foretages i mange andre EU- og NATO-medlemslande. Det er denne sikkerhedspolitiske transition som nærværende rapport søger at beskrive og analysere.

### **ZEITENWENDE: EN TRANSITIONSFASE MOD MERE TYSK ANSVAR OG LEDERSKAB?**

Som begreb forstås "transition" i denne rapport som en empirisk observeret overgang fra én tilstand eller fase mod en anden. Begrebet skal dermed ikke forstås som en teoretisk beskrivelse af kausalsammenhænge for hvilke faktorer, der bevirker en ændring, som det anvendes i visse sammenhænge i den akademiske litteratur (Wendt, 1998). Transition er altså både en empirisk proces og endemål for en forandring eller et skifte af dybdegående karakter.

Transitionsbegrebet læner sig dermed op ad det tyske ord *Wende*, der i årtier har været et kernebegreb i tysk politisk tænkning. Begrebet er ikke kun en sproglig ækvivalent til de forandringer, som Berlinmurens fald i november 1989 og Tysklands genforening af oktober 1990 medførte (Bundestag, 2019), men har også dannet rammen for centrale tyske policy-debatter. Den grønne bevægelses ideer om en tysk *Energiewende* (overgangen fra fossil til bæredygtig energi) og *Atomwende* (lukningen af tyske atomkraftværker), med rødder i 1980'ernes miljøbevægelse, blev forankret i et bredere politisk flertal i 2000'erne og accelererede for alvor efter Fukushima-atomulykken i 2011, hvor daværende kansler Angela Merkel brugte katastrofen som anledning til at annoncere et prompte tysk farvel til brugen af atomkraft til energi- og varmeudvinding. I 2010'erne blev begreber om *Digitalwende*, *Mobilitätswende* og *Agrarwende* lanceret som svar på det presserende behov for at fremme den indtil da beskedne digitalisering af tysk erhvervsliv, industri og offentlige institutioner samt at forcere overgangen fra fossildrevne biler og konventionelt landbrug til andre mindre CO<sub>2</sub>-udledende transport- og landbrugsformer. På den ekstreme tyske højrefløj er udtryk som *Migrationswende* i de seneste år blevet anvendt som angreb på særligt Merkels migrations- og indvandringspolitik, der i højreorienterede miljøer ses som fejlslagen. Fælles for

alle disse *Wende*-projekter er, at der i politisk henseende ikke refereres til kursjusteringer eller mindre ændringer, men om en transition, der er kendetegnet af fundamentalt opbrud og nytænkning.

I tysk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitisk henseende er en af de seneste årtiers mest bemærkelsesværdige transitionsdebatter, både i og uden for Tyskland, foregået under fællesnævneren *Zeitenwende* – et paradigmeskifte. Begrebet stod centralt for kansler Olaf Scholz' tale i den tyske Forbundsdag d. 27. februar 2022, hvor han kun tre dage efter den fulde russiske invasion af Ukraine lovede en række fundamentale justeringer i Tysklands forsvarspolitiske tilgang og håndtering af Rusland. *Zeitenwende*-begrebet var ikke i sig selv en nyskabelse, idet organisationen bag Munich Security Conference allerede i 2020 havde anvendt begrebet til at beskrive et fundamentalt geopolitisk skifte, der ville påvirke alle centrale aspekter af Tysklands internationale handlen. Men i Scholz' udlægning af begrebet i februar 2022 var dette geopolitiske skifte udelukkende fokuseret på Ruslands militære aggression, hvilket ifølge kansleren havde medført "et paradigmeskifte i vores kontinents historie" (Bundesregierung, 2022). Dette kaldte på fundamentale ændringer i Tysklands sikkerhedspolitiske handlen over for Rusland. For det første måtte Tysklands historiske modstand mod våbenleverancer til krigsområder ikke gælde for Ukraine; for det andet skulle Rusland rammes af hårde EU-sanktioner koordineret med bl.a. G7-landene; for det tredje skulle Tysklands støtte til NATO's østlige flanke udvides, og det tyske forbundsværns kapaciteter styrkes markant, herunder gennem fra 2024 at leve op til NATO's mål om et forsvarsbidrag på to procent af BNP og, som del heraf, en akut forsvarspolitisk særfinansiering på 100 milliarder EUR; for det fjerde kraftigt at mindske den tyske energifhængighed af Rusland; og for det femte at fortsætte diplomatiske bestræbelser, dog uden at være "naiv" (Olsen, 2022c).

Mens grundene til, at Tysklands partners og allieredes forventninger kun er blevet delvist opfyldt, analyseres yderligere nedenfor, synes det påfaldende, at både nationale og særligt internationale observatører overså, hvilken *Zeitenwende* Scholz identificerede i talen. Paradigmeskiftet bestod, i Scholz' forståelse, nemlig i de geostrategisk ændrede rammebetingelser, som den aggressive, voldelige og revisionistiske russiske adfærd på det europæiske kontinent havde fremkaldt. Det var disse nye rammebetingelser, som definerede et sikkerhedspolitisk nybrud, som Tyskland, Europa og NATO nu måtte reagere på. Det var med andre ord ikke nødvendigvis den tyske politik selv, der ifølge Scholz måtte blive genstand for et paradigmeskifte. Men i praktisk forstand vakte talen massive forventninger blandt observatører i både ind- og udland om, at Tysklands handlen i forhold til en lang række internationale spørgsmål, også de der går langt udover den snævre konflikt med Rusland, nu ville blive radikalt ændret.

Berlins praktiske svar, eller rettere sagt reaktion, har siden februar 2022 dog fremstået mindre skarpt defineret end ønsket blandt mange observatører i både ind- og udland, der forstod *Zeitenwende*-talen som et historisk vendepunkt, der ville bringe Berlins udenrigs- og sikkerhedspolitisk tænkning i større samklang med allierede i Washington DC, Warszawa, Paris og – fra et dansk perspektiv – København. Denne rapportes formål er derfor at tegne et mere nuanceret billede af de sikkerhedspolitiske debatter, analyser og overvejelser, som Danmarks største nabo gør sig to år efter påbegyndelsen af den russiske invasion af Ukraine.

## **RAPPORTENS TRE PRÆMISSER FOR EN TYSK SIKKERHEDSPOLITIK UNDER FORANDRING**

Mange af Berlins partnere og allierede savner således før som nu svar på spørgsmålet om, hvilken udenrigs- og sikkerhedspolitisk vej, Tyskland ser for sig selv i de kommende år og årtier. Både tyske og internationale observatører og beslutningstagere har i de seneste måneder efterlyst en mere entydig tysk stillingtagen i forhold til alt fra militær støtte til Ukraine til håndteringen af økonomiske afhængighed af Kina. Det er netop denne internationale diskussion om omfanget og retningen for transitionen af tysk ansvar og lederskab, som nærværende rapport søger at bidrage til i et dansk perspektiv. For at indsnævre sit fokus tager rapporten udgangspunkt i en række præmisser for Tysklands sikkerhedspolitiske transition, der alle vil blive yderligere begrundet og udfoldet nedenfor.

Den første præmis er, at Tyskland længe har befundet sig i en intern debat om betydningen af det "særlige tyske ansvar" i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken, men at Tysklands sikkerhedspolitiske transition både er blevet yderligere accelereret og internationaliseret siden den fulde russiske invasion af Ukraine i februar 2022. Det er med andre ord afgørende at forstå den historiske kontekst for den tyske sikkerhedspolitiske debat som rammesætning for de diskussioner og analyser, der aktuelt præger tyske beslutningstageres trusselsperceptioner og handlerum.

Den anden præmis er, at tysk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitisk handlen i mere udstrakt grad end hos andre sammenlignelige stater baserer sig på parlamentariske koalitioner og aftaler i den tyske forbundsdag, men at den traditionelle sikkerhedspolitiske konsensus mellem de tyske centrum-orienterede partier er kommet under forøget pres i forlængelse af den russiske invasion af Ukraine. Dette kan virke paradoksalt i lyset af den generelt store opbakning til *Zeitenwende*-ideen både blandt politiske midterpartier og i den tyske befolkning. Men netop de seneste

års debatter om operationaliseringen af ideen om en øget tysk aktivisme på den internationale scene har vist, at Tysklands politiske system og de bærende partier ser meget forskelligt på sikkerhedspolitiske spørgsmål, særligt hvad angår våbenleverancer og deployering af egne militære kapabiliteter. Dette stiller omvendt spørgsmålstegn ved den langsigtede bæredygtighed i de beslutninger, der i disse måneder og år træffes i Berlin.

Rapportens tredje præmis er, at Berlins aktuelle tilgang til sikkerhedspolitiske spørgsmål kun kan forstås gennem nuværende tyske beslutningstageres syn på den internationale orden som værende "tiltagende multipolær". Denne forståelse af den internationale orden – der synes særligt forankret hos kansler Scholz og dennes rådgivere – er både båret af en analytisk tolkning af et magtpotentiale blandt flere stater særligt i Indo-Pacific, Afrika og Latinamerika samt af en normativ præference for et globalt samkvem mellem stater, der hellere skal bæres af en mere diffus magtfordeling mellem flere "poler" fremfor at centreres i en stormagtsrivalisering mellem USA og Kina. Dette er en analytisk udlægning som flere oppositionspolitikere – herunder i det store konservative CDU/CSU, der med kanslerne Kohl og Merkel i spidsen har båret regeringsmagten i 24 af 33 år efter den tyske genforening – aktivt har modsat sig, hvilket omvendt peger tilbage på den udfordrede tyske sikkerhedspolitiske konsensus.

## **FORSKELLIG VÆGT, MEN LIGNENDE UDFORDRINGER: SAMKLANG I TYSKLANDS OG DANMARKS GEOSTRATEGISKE ANALYSE OG TILGANG?**

Flere af de sikkerhedspolitiske udfordringer, der for tiden rammer Tyskland, er ikke ulig dem, der også kræver reaktion fra andre europæiske lande, som for eksempel Danmark. Rapporten tager derfor udgangspunkt i antagelsen om, at udviklingen hos Danmarks geografisk største og eneste landbundne nabo også påvirker handlingsrummet for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, og undersøger således, om udviklingen siden februar 2022 har ført til en øget samklang i den sikkerhedspolitiske analyse mellem Berlin og København.

I officielle statements og erklæringer, som den dansk-tyske venskabserklæring af 2021, der markerede 100-året for grænsedragningen af 1920, betones selvsagt det fælles udgangspunkt: "Det dansk-tyske interesse- og værdifælleskab har gjort os til tætte samarbejdspartnere i EU og en lang række internationale organisationer og fora som FN, NATO og Europarådet. Vi står sammen om at insistere på værdien af retsstatsprincipper, multilateralisme og en regelbaseret international orden"<sup>4</sup>. Både

officielle strategier (Regeringen 2016) og uafhængige undersøgelser (Busse et al, 2020) bekræfter jævnligt, at Danmark ser Tyskland som et af sine vigtigste eksportmarkeder og som sin mest centrale partner i EU-sammenhænge, herunder også i forhold til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

Men i mere analytiske sammenhænge rejses der i både danske ministerier og forskningsmiljøer undertiden tvivl om Tysklands sikkerhedspolitiske "modenhed" (Olsen, Vestergaard & Struwe 2019). Dette blev eksempelvis gengivet i analyse-rapporten "Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035" (Zilmer-rapporten), hvor Scholz-regeringens udmeldinger om en markant forøgelse af det tyske forsvarsbudget blev kommenteret med en vis tilbageholdenhed: "Hvorvidt dette vil indebære, at Tyskland indtager en mere selvsikker og selvstændig sikkerhedspolitisk rolle, er mere åbent ... Det er samtidig tydeligt, at der i store dele af det tyske samfund og erhvervsliv fortsat er indlejret en tilbageholdenhed over for en for stærk og aktiv tysk sikkerhedspolitik, som kan stå i vejen for en styrket profilering. Krisen mellem Vesten og Rusland som følge af Ukraine-krigen og den forstærkede bekymring for egen sikkerhed, som den også har medført i den tyske befolkning, kan dog være med til at fremskynde den sikkerhedspolitiske transformation" (Den sikkerhedspolitiske analysegruppe, 2022: 50).

Zilmer-rapporten, der i september 2022 blev offentliggjort på baggrund af et omfattende arbejde i en sikkerhedspolitisk analysegruppe bestående af danske, færøske og grønlandske embedsmænd med en tværministeriel forankring, betoner dermed implicit et ønske om et Tyskland, der optræder med en "stærk", "aktiv" og "styrket" profil i sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvilket omvendt udstiller en vis skepsis over for den tyske sikkerhedspolitiske transformation op til februar 2022. Det er derfor denne rapportes sigte at afdække, hvordan udviklingerne siden da giver indikationer på en tættere samklang i den sikkerhedspolitiske analyse og eventuelle handlingsrum i henholdsvis Berlin og København.

## **RAPPORTENS FORMÅL OG OPBYGNING**

Rapporten søger således svar på spørgsmålene om, hvordan Tysklands sikkerhedspolitiske selvforståelse påvirker landets geostrategiske trusselsperceptioner og handlerum, hvordan disse adskiller sig fra Danmarks aktuelle sikkerhedspolitiske forståelse og tilgang samt hvilke konsekvenser dette på sigt kan få for Danmark. Rapportens empiriske fokus vil her være på to centrale geopolitiske udfordringer, som begge har direkte relevans for Danmark: i) den militære sikkerhed og behovet



for en øget militær robusthed som svar på Ruslands omfattende invasion af Ukraine; og ii) den økonomiske sikkerhed og håndteringen af geøkonomiske afhængigheder, den kinesisk-amerikanske stormagtsrivalitet og opbygningen af (nye) partnerskaber i Indo-Pacific og på det afrikanske kontinent.

Metodisk tager rapporten afsæt i tekstanalyser af forskellige offentligt tilgængelige dokumenter, der må antages at præge den respektive tænkning i regeringskontorerne i Berlin og København. For Tyskland er dette særligt landets første nationale sikkerhedsstrategi (NSS) af juni 2023, andre relevante nyere regeringsstrategier (om Kina, klimaudenrigspolitik, feministisk udenrigs- og udviklingspolitik, etc.) og hvidbøger samt retningsgivende taler fra den tyske kansler, ledende ministre og parlamentarikere. For Danmark tages der udgangspunkt i regeringens nyeste udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi (USS) af maj 2023, Zilmer-rapporten samt taler og udtalelser fra ledende danske ministre og parlamentarikere, særligt i forbindelse med udarbejdelsen af det nye danske forsvarsforlig 2024-2033. Derudover baserer rapporten sig på en række interviews og samtaler med diplomater og eksperter i Berlin, København og Bruxelles, men også i Paris og Warszawa, foretaget i perioden maj 2022 til august 2023 samt relevante policy-orienterede og akademiske analyser om emnet. Slutteligt er rapporten informeret af deltagerinput og drøftelser i forbindelse med to begivenheder arrangeret af Dansk Institut for Internationale Studier medio september 2023 i form af en lukket rundbordssamtale ("Unpacking Germany's first National Security Strategy") samt en offentlig paneldiskussion planlagt i samarbejde med Den Tyske Ambassade i København ("*Zeitenwende*: new security policy avenues for Denmark and Germany?").

Rapporten har følgende opbygning: Efter en kontekstuel introduktion til rapportens tre præmisser – at Tyskland er midt i en accelererende, men længe kendt sikkerhedspolitisk transition, at Tysklands indenrigspolitiske konsensus om landets konkrete sikkerhedspolitiske bidrag til europæisk sikkerhed er kommet under øget pres, og at Tysklands ageren påvirkes af den aktuelle regerings syn på verdensordenen som multipolær – analyseres aktuelle tyske trusselsperceptioner og løsningshorisonter i forhold til landets militære og økonomiske sikkerhed. I begge analytiske afsnit vil sammenligningen med danske tilgange og synspunkter bidrage til at fremhæve ligheder og forskelle mellem de to landes analyse og håndtering af geostrategiske udfordringer. På baggrund heraf konkluderes rapporten med en kort diskussion af Tysklands sikkerhedspolitiske transitions implikationer for Danmarks sikkerhedspolitiske dispositioner i de kommende år.



Foto og beskrivelse: ID: 1898311084,  
Bumble Dee, Shutterstock.com.  
Flag of Germany on military uniform.

Udgangspunktet

## TRE PRÆMISSER FOR DEN AKTUELLE TYSKE UDENRIGS-, SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITIK

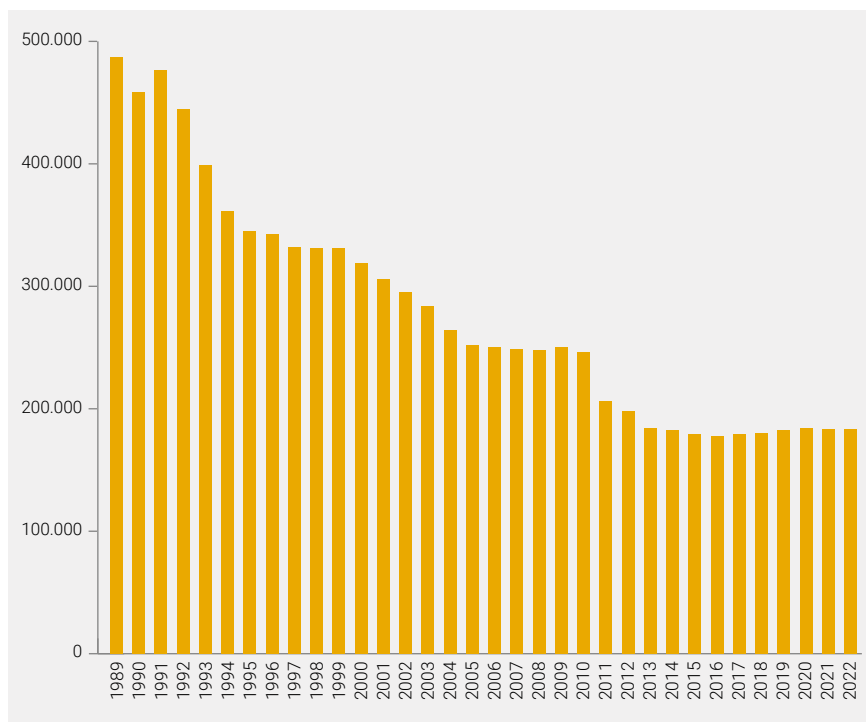
For at skabe en øget analytisk klarhed over retningen og intensiteten af Tysklands sikkerhedspolitiske transformation tager denne rapport udgangspunkt i tre præmisser for den aktuelle tyske udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.

### **DEBATTEN OM "DET SÆRLIGE TYSKE ANSVAR": ZEITENWENDE SOM ACCELERATION AF EN LÆNGEREVARENDE SIKKERHEDSPOLITISK TRANSITION I FLERE FASE**

Rapportens første præmis er, at det i den internationale debat om Tysklands kurskorrektion siden februar 2022 ofte er blevet overset, at tysk sikkerhedspolitik har gennemlevet flere transitionsfaser siden afslutningen på Den Kolde Krig, der alle danner baggrund for den aktuelle debat om den tyske *Zeitenwende*.

Den første fase startede efter den tyske genforening i oktober 1990, hvor det forenede Tyskland opnåede sin komplette indre og ydre suverænitet som del af 2+4-aftalen mellem de to tyske stater (Forbundsrepublikken Tyskland og den Tyske Demokratiske Republik) og de fire sejrende magter fra Anden Verdenskrig (USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig). Aftalen, der blev endeligt ratificeret i marts 1991, fastlagde blandt andet endegyldigt Tysklands grænser, beseglede tilbagetrækningen af de sidste sovjetiske styrker indtil 1994, gav Tyskland ret til at indgå i alliancer, satte et maksimalt loft på tyske militære styrker ved 370.000 personer i militær tjeneste samt klargjorde, at Tyskland i fremtiden ikke ville besidde atomare, biologiske eller kemiske våben og ikke ville føre angrebskrige. I praksis nærmede det forenede Tyskland sig dog langt fra aftalens rammer, hvilket både kom til udtryk gennem Tysklands defensive militære tilgang til Jugoslavien-krigene (1991-) og den generelle reduktion af Forbundsværnet (se figur 1)<sup>5</sup>. Mens der i 1991 var et samlet personel på ca. 476.000, var dette allerede reduceret til ca. 306.000 i 2001. I 2011 havde Forbundsværnet rådighed over ca. 206.000 personer, i det senest opgjorte år 2022 ca. 183.000 (hvoraf ca. 56.000 var fuldtidssoldater) (Bundestag, 2023b: 9).

**Figur 1. Antal soldater i Forbundsværnet**




Kilde: Personalbestand der Bundeswehr von 1959 bis 2022, Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/495515/umfrage/personal-bestandder-bundeswehr/>

Med andre ord fortsatte det forenede og suveræne Tyskland, både i denne første fase, men også efterfølgende, i det store hele den tilbageholdende tilgang til offensiv militær magtanvendelse i sikkerhedspolitiske spørgsmål, på linje med det delvist suveræne Vesttysklands ageren siden Anden Verdenskrigs afslutning.

Den næste, og mere skærpede, fase af Tysklands sikkerhedspolitiske tilgang blev markeret gennem det tyske militærs aktive deltagelse i NATO's ikke FN-mandaterede luftforsvar af Kosovo (1999-) og den FN-mandaterede Afghanistan-indsats (2002-). Både Kosovo- og Afghanistan-indsatsen udfordrede samtidig den kollektive tyske forståelse af de to overskyggende sikkerhedspolitiske imperativer, som havde manifesteret sig efter Anden Verdenskrig: aldrig igen (*nie wieder*) skulle der udgå angrebskrig og forfølgelse fra et tysk territorium, og aldrig igen skulle Tyskland stå alene (*nie wieder allein*) i anvendelsen af militærmagt (Biehl, 2019; Maull, 2007). "Aldrig igen"-argumentet om, at Tyskland ikke kunne se stiltiende til, når der blev foretaget systematiske overgreb på det europæiske kontinent, blev hjørne-stenen for den i 1998 nytiltrådte rød-grønne Schröder-regerings støtte til den tyske militære indgriben i Kosovo og fandt yderligere genspejling i den stigende internationale debat om rammerne for humanitære interventioner. "Aldrig igen alene"-imperativet blev særligt set opfyldt i den multilaterale Afghanistan-indsats. Det derimod manglende FN-mandat, og den dermed manglende multilaterale opbakning, skærpede også den tyske skepsis – og i sidste ende afvisning – af enhver form for militær deltagelse i Irak-krigen (2003-). Med afslutningen af det 20. og begyndelsen af det 21. århundrede trådte Tyskland derved med store skridt ind på en sikkerheds-politiske bane, hvor tyske soldater deltog i missioner uden for eget eller NATO-alliancens territorium; skridt der blev båret af en bred tværpolitisk konsensus (Karp, 2005). Samtidig vedholdtes den traditionelle tyske tilbageholdenhed i forhold til at anvende militære kapaciteter i den skarpe ende. Tyske soldater blev eksempelvis fortrinsvist deployeret til områder i Afghanistan med lavere risici for direkte væbnede konfrontationer og udstyret med meget mere restriktive *rules of engagement*, end tilfældet var for styrker fra andre vestlige lande. De kulturelle og strategiske forbehold mod at lade tyske tropper deltage og endda opsøge konfrontationer på slagmarken, og bestemt ikke uden et tydeligt multilateralt mandat i ryggen, stod tydeligt frem for landets partnere og allierede.

Den tredje fase i den tyske sikkerhedspolitiske transition voksede frem som følge af opstanden i forskellige arabiske lande i Mellemøsten og Nordafrika i 2011. I marts 2011 afholdt Tyskland sig, som ikke-permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd, fra at stemme for Resolution 1973, der gav mandat til indførelsen af en *no-fly-zone* for at stoppe Muammar Gaddafis fremstormende troppers bombninger af civile mål i

det østlige Libyen. En af hovedbevæggrundene til den tyske afståelse syntes at være, at Berlin ikke kunne finde en klar holdning i spørgsmålet i den korte høringstid sikkerhedsrådsmedlemmerne havde fået, netop fordi et "ja" til resolutionen også ville have ført til forventning om tysk militær deltagelse i interventionen (Brockmeier 2013; Miskimmon 2012). Men den politiske følgevirkning på den internationale scene var mærkbar, idet internationale partners velkendte frustrationer over Tysklands sikkerhedspolitiske kurs igen var blevet cementeret. Ikke alene markerede Berlin på ny sin skepsis mod brugen af militære interventioner i væbnede konflikter tæt på det europæiske kontinent. Man endte også i samme afstemningsgruppe som de såkaldte BRIKS-lande (Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika) og i modsætning til sine vestlige allierede, USA, Storbritannien og Frankrig, der alle havde stemt for resolutionen.



**De kulturelle og strategiske forbehold mod at lade tyske tropper deltage og endda opsøge konfrontationer på slagmarken, og bestemt ikke uden et tydeligt multilateralt mandat i ryggen, stod tydeligt frem for landets partnere og allierede.**

Erfaringen bidrog til en indre-tysk erkendelse af behovet for at skærpe og forklare sine sikkerhedspolitiske prioriteter tydeligere. Dette ikke mindst i en tid, hvor ikke kun uvisheden om Ruslands kommende ageren i forhold til Ukraine i 2013-14, men også de stadig mere uoverskuelige effekter af de folkelige revolutioner og opstande i mange arabiske lande fra 2010 og frem, satte store spørgsmålstejn ved Europas sikkerhedspolitiske profil og formåen. Tyske tænketanksmiljøer udgav i stor stil policy-rapporter, hvor der taltes om, at Tysklands øgede magt også måtte føre til, at landet tog "mere ansvar" (SWP & GMF, 2013). I en mindeværdig tale i februar 2014 ved Sikkerhedskonferencen i München slog daværende tyske forbundspræsident Joachim Gauck fast, at Tyskland "som god partner bør handle tidligere, mere målrettet og mere substantielt" i internationale konflikter (Bundespræsident, 2014). I samme periode lancerede den nytiltrådte udenrigsminister Frank-Walter Steinmeier – som del af den tredje Merkel-regerings store koalition mellem det konservative CDU/CSU og socialdemokraterne SPD, der skulle lede landet frem til efteråret 2021 – en om-fattende review-proces af tysk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Steinmeier forklarede selv, at Tyskland måtte genpositionere sig i en "hyperglobaliseret" verdensorden, hvor opstigende magter som Kina udfordrede traditionelle sikkerhedspolitiske handlemønstre og strukturer. Review-processen mandede ud i tre bærende søjler for tysk sikkerhedspolitik: tilvejebringelsen af "stabilitet" gennem (fortrinsvis)




civil konflikthåndtering, opretholdelsen af "orden" gennem et øget fokus på multilaterale strukturer og organisationer samt en cementering af Tysklands "europæiske identitet" i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål (Auswärtiges Amt, 2015).

Den "nye" tyske tilgang blev hurtigt målt op mod samtidens hurtigt skiftende geopolitiske udviklinger. I Irak betød den såkaldte Islamiske Stats (IS) angreb på yezidiske befolkningsgrupper, at Tysklands traditionelle modstand mod ikke at sende våben til konfliktområder blev tilsidesat, da tyske panserværnsgranater blev leveret til kurdiske Peshmerga-styrker i sommeren 2014. Mens den ulovlige russiske annektering af Krim i foråret 2014 fortrinsvist blev besvaret med finansielle og økonomiske EU-sanktioner, som Tyskland i sidste ende også bakkede op om, satte Tyskland sig sammen med Frankrig i spidsen for "Normandiet-formatet", der sammen med Rusland og Ukraine forhandlede de såkaldte Minsk-aftaler på plads. Selvom aftalerne, der skulle lede frem til en fredelig løsning på konflikten, ikke mindst mødte modstand i Kyiv, markerede Berlin sin ambition om at bidrage aktivt til både stabilitet og orden på det europæiske kontinent. Samtidig blev den tysk-franske linjeføring også genstand for kritik af særligt østeuropæiske stemmer, der savnede en stærkere konfrontation med Moskva. Selvom Tysklands fastholdelse af brugen af North Stream-gasledningerne på mange måder reflekterede en ikke-konfrontatorisk linjeføring over for Rusland, som også andre europæiske lande bakkede op om, begyndte partnere i Washington og Warszawa i højere grad at kritisere netop Berlin for at vægte tyske geoøkonomiske interesser højere end en entydig indhegning af Ruslands aggressive sikkerhedspolitiske adfærd. I tyske regeringskredse blev Berlins proaktive mæglingsforsøg i et komplekst europæisk sikkerhedsdilemma – samtidig med, at man forsvarede tyske og europæiske økonomiske interesser – derimod set som et bevis på, at den sikkerhedspolitiske transition allerede havde forandret Tyskland i en retning, hvor Berlin påtog sig et større fælleseuropæisk ansvar.

Den fjerde, og aktuelle, fase indledtes i februar 2022 med den omfattende russiske invasion af Ukraine, hvor den tyske fokusering på stabilitet og orden blev udfordret af rå magtpolitik og konventionel krigsførelse på det europæiske kontinent. Samtidig byggede flere af pejlemærkerne i kansler Scholz' *Zeitenwende*-tale på velkendte elementer i tysk og europæisk sikkerhedspolitisk tænkning, herunder forøgelsen af forsvarsbudgetter og behovet for styrkelsen af NATO's østlige flanke. Centralt for den aktuelle tyske sikkerhedspolitiske debat er dog også, at spørgsmålet om Tysklands "særlige ansvar" igen er blevet en drivende faktor. Mens spørgsmålet ikke er nyt, er diskussionen om, hvordan Tyskland bedst forvalter dette ansvar, igen blusset op. Dette kom blandt andet til udtryk i sommeren 2023, hvor den tyske udenrigsminister Annalena Baerbock i en kronik i en britisk avis, og dermed tydeligt

henvendt til internationale partnere, fastslog at "Ruslands aggressionskrig har markeret et brud i verdenen. For mit land har det åbnet et nyt kapitel, redefineret, hvordan vi søger at fremme fred, frihed og bæredygtighed i denne verden: Som en partner der omfavner sit lederskab. For nogle kan dette virke overraskende. Mere vigtigt er det, i mine øjne, et spørgsmål om ansvar" (Baerbock, 2023). I den tyske NSS, der som sin første af slagsen blev præsenteret i juni 2023, tales der tilsvarende om, at "Tyskland bærer et særligt ansvar for fred, sikkerhed, velstand og stabilitet samt for en bæredygtig brug af vores naturressourcer" (Bundesregierung, 2023: 19). Samtidig er strategien bygget op om begrebet "integreret sikkerhed", der er "mere end summen af militær plus diplomati" (ibid.: 29-30). Denne brede sikkerhedsforståelse læner sig på mange måder mere op ad Tysklands traditionelle tilgang til sikkerhedspolitik, der netop ikke først og fremmest anskues gennem en militær linse. Dette underbygger yderligere præmissen om, at de seneste måneders debatter om, hvordan analysen bag *Zeitenwende*-talen operationaliseres til håndfast praksis, ikke blot bør forstås som et nybrud i tysk sikkerhedspolitisk tænkning, men også som en acceleration af en sikkerhedspolitisk transition, der har sine rødder i de seneste årtiers markante ændringer i tysk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.



**Centralt for den aktuelle tyske sikkerhedspolitiske debat er dog også, at spørgsmålet om Tysklands "særlige ansvar" igen er blevet en drivende faktor.**

## **SIKKERHEDSPOLITISK KONSENSUS UNDER PRES: TYSKLANDS POLITISKE SYSTEMS INDFLYDELSE PÅ TRANSITIONSPROCESSEN**

Rapportens anden præmis er, at Tysklands sikkerhedspolitiske konsensus, der jf. ovenstående har præget store dele af perioden efter den tyske genforening, er kommet under fornyet pres. Dette kan i sig selv virke overraskende i en tid, hvor den brede opbakning til Scholz' *Zeitenwende*-dagsorden, en stærk støtte til Ukraines væbnede forsvar mod den russiske aggression og en øget finansiering af tyske forsvarskapabiliteter har været tydelig. Men midt i denne på overfladen entydige opbakning til Tysklands aktuelle sikkerhedspolitiske kurs, er der, særligt på den tyske politiske midte, spiret en voksende uenighed om, hvordan kursen bedst operationaliseres. Uenigheden handler derfor mindre om hvorvidt Tyskland skal støtte Ukraine, men om hvordan og under hvilke betingelser støtten skal gives. De langvarige og svære debatter om leverancer af kampvogne og langtrækkende

krydsermissiler er udtryk for netop denne pressede konsensus, idet disse spørgsmål siden februar 2022 er blevet til hjørnesten i den vestlige debat om afvejningen af konkrete sikkerhedspolitiske gevinster og risici.

Mens traditionelle former for udenrigs- og sikkerhedspolitisk konsensus også er under forandring eller pres i vestlige lande som USA, Storbritannien og Frankrig (Duclos, 2021; Haass, 2021; Søndergaard, 2023; Webber, 2023), har Danmark i de seneste årtier eksempelvis oplevet bred politisk opbakning til overordnede internationale målsætninger (Jakobsen, 2015, 2019). Dette er tydeligt kommet til udtryk gennem den brede politisk opbakning blandt alle Folketingets partier til gentagne danske våbenleverancer til Ukraine.

Netop den militære støtte til Ukraine har i langt højere grad vist sig at være genstand for indre tysk uenighed, hvor den tyske befolkning ofte viser sig mere splittet end andre europæiske befolkninger i kritiske spørgsmål om et foretrukket udfald af krigen (Krause & Leonard, 2023). Idet splittelse også findes blandt tilhængere af de traditionelle midterpartier som SPD, CDU/CSU, de Grønne og FDP, har uenigheden været afspejlet i hårde opgør internt i partier mellem tilhængere og skeptikere af tyske våbenleverancer til netop Ukraine.

Den aftagende sikkerhedspolitiske konsensus på den tyske politiske midte er ikke mindst bemærkelsesværdig, fordi det tyske parlament spiller en større rolle i tysk sikkerheds- og forsvarspolitik, end tilfældet for eksempel er i Frankrig eller USA, hvor de respektive præsidenter har beføjelser som *commander in chief*. Den tyske Forbundsdays rolle i sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål udspringer særligt af en forståelse af forbundsværnet som en "parlamentsshær" (Göler, 2019: 30). Denne særegne betegnelse opstod af en afgørelse fra den tyske forfatningsdomstol i 1994, hvori det blev fastslået, at væbnede indsatser af tysk militær kun kan ske under forudsætning af en forudgående godkendelse fra Forbundsdagen (Glatz et al, 2018). Selvom de aktuelle debatter om Tysklands militære støtte til Ukraine ikke drejer sig om indsættelsen om tysk militær, har sammenkoblingen mellem forbundsværnets anvendelse og tysk indenrigspolitik ført til, at tyske forsvarspolitiske beslutninger debatteres udbredt blandt tyske parlamentarikere, hvilket også fører til markante uenigheder og konflikter internt i partierne.

Den indenrigspolitiske konfrontation om Tysklands grundlæggende sikkerhedspolitiske retning i forhold til Rusland/Ukraine adskiller sig fra de seneste årtiers mere konsensusorienterede debat, der har præget Tysklands politiske midte. Særligt efter den daværende Schröder-regerings "nej" til Tysklands deltagelse i den amerikansk-

ledede Irak-intervention (2003) og op igennem store dele af Merkel-årene (2005-2021), der i overvejende grad var præget af store regeringskoalitioner mellem CDU/CSU og SPD, var ideen om konsensus på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske midte af Forbundsdagen udbredt blandt både tyske toppolitikere og analytikere (Harnisch, 2019; Karp, 2005; Röttgen, 2015). De strategiske uenigheder bestod hovedsageligt i den konkrete afvejning mellem de to bærende imperativer for tysk udenrigs- og sikkerhedspolitik: multilateralismen og anti-militarismen (Crawford & Olsen, 2017; Oppermann, 2019). Studier fra samme periode viste også, at der blandt tyske eliter siden afslutningen på Den Kolde Krig har hersket et relativt diffust trusselsbillede, som ikke var fokuseret på militære eller sikkerhedspolitiske trusler i snæver forstand (Koschut, 2016).

Selvom den traditionelle grad af den indenrigspolitiske konsensus om sikkerheds- og forsvarspolitiske forhold ikke bør overvurderes i et land, hvis sikkerhedspolitiske transition (jf. foregående afsnit) har været genstand for omfattende interne diskussioner, var det øjensynligt den aktuelle Scholz-regerings, og særligt de Grønnes, målsætning at øge bevidstheden om det nødvendige i at have en bredere samfundsforankret dialog om emnet. I det aktuelle tyske regeringsgrundlag, der blev vedtaget i december 2021 og dermed må læses i lyset af de tiltagende spændinger og det ændrede trusselsbillede på det europæiske kontinent inden det omfattende russiske angreb på Ukraine, optrækkes der en lige linje mellem netop ambitionen om at udarbejde landets første nationale sikkerhedsstrategi og et politisk ønske om en aktiv dialog med borgere og parlament om internationale forhold. Studier af tilblivelsen af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier har netop peget på den potentielt "refleksive værdi" (Larsen, 2020: 22), som udarbejdelsen af en sikkerhedsstrategi kan give i en indenrigspolitisk kontekst, ikke mindst i forhold til at skærpe en regerings prioriteter. Om den tyske sikkerhedsstrategi på sigt vil have en lignende effekt, og eventuelt vil bidrage til at styrke den indre tyske sikkerhedspolitiske konsensus, er dog endnu for tidligt at konkludere.

## **ET MULTIPOLÆRT VERDENSSYN: TYSKLANDS ROLLE MELLEM STORMAGTSRIVALISERING OG OPADSTRÆBENDE GLOBALE MAGTER**

Den tredje præmis for Tysklands sikkerhedspolitiske transition er, modsat de to første, af nyere dato, da den tager udgangspunkt i den nuværende tyske regerings forståelse af det internationale system som værende multipolært – eller være på vej til at blive det. Kansler Scholz har i sine første to regeringsår hyppigt givet udtryk for dette syn på internationale magtforhold: "Verden vil blive multipolær. Den vil ikke ...

forandre sig til en verden som har en storkonflikt mellem USA og Kina. Derimod vil der være mange magtfulde nationer, også i Asien, som Korea, Japan, Vietnam, Indonesien, Malaysia, Thailand, Indien. Der vil være succesfulde nationer i Afrika og Sydamerika. At hverve for samarbejde i denne verden og for respekt for de værdier, der også er grundlæggende for FN's charta, det er min mission..."<sup>6</sup>. Lignende argumentation har Scholz anvendt i taler foran Forbundsdagen (Bundestag 2022) og Europaparlamentet<sup>7</sup>, hvor han blandt andet også understregede, at "verden i det 21. århundrede er allerede multipolær".

Mens den tyske regerings forståelse af en fremvoksende multipolaritet står i kontrast til USA's ofte mere bipolare fortolkning af den fremvoksende globale orden som en kampplads mellem demokratier og autokratier, er anvendelsen af multipolaritet som ledende begreb i tysk sikkerhedspolitisk tænkning ikke i sig selv ny. Allerede i 2012 var begrebet omdrejningspunkt for den daværende konservativ-liberale regerings globaliseringsstrategi, hvor multipolaritet dog i højere grad blev set som afsættet for øgede globale samarbejds muligheder end konfrontationsscenerier (Bundestag, 2012).

Den nuværende tyske regerings mere konfrontatoriske forståelse af multipolaritet synes dog også at have en anden analytisk følgevirkning. I den tyske nationale sikkerhedspolitiske strategi kobles observationen af en øget multipolaritet således til en fremskrivning af en dalende global stabilitet: "Vores internationale og sikkerhedsmæssige omgivelser bliver mere multipolære og mindre stabile ... vi lever i en tidsalder af voksende multipolaritet og en stigende systemisk rivalitet. På samme måde som vi, bekender et stort antal stater sig til de Forenede Nationers Charta og en fri international orden på grundlag af folkeretten" (Bundesregierung, 2023: 22-23). Multipolaritetsanalysen anvendes dermed som implicit argument, der understøtter den traditionelle tyske politiske præference for at styrke multilaterale organisationer og internationale retlige strukturer med målsætningen om at fremme et bredt globalt samarbejde og inklusionen af interesser (Helwig, 2023).

Scholz' åbenlyst politisk drevne udlægning af multipolaritetsbegrebet afviger derved fra begrebets anvendelse i teorier om international politik, hvor det ikke mindst tillægges stor værdi i teoretiske skoler som den strukturelle realisme. Om end strukturelle realister ikke er enige om hvorvidt multipolaritet fører til mere stabilitet eller ustabilitet i det internationale system (Mearsheimer, 2007; Mouritzen, 1997), er de dog enige om, at multipolariteten opstår, når det internationale system er præget af tre eller flere stormagter. Dette teoretiske blik adskiller sig derfor markant fra det af Scholz-regeringen mere empirisk-politisk fremførte argument om, at verdenen



snarere bevæger sig mod en multipolaritet end en kinesisk-amerikansk bipolaritet – og at dette i sig selv er normativt ønskværdigt, da det netop er denne lurende stormagtsrivalisering, som den tyske regering aktivt vil arbejde for, ikke kommer til at blive dominerende for den internationale orden.

Kritikere har påpeget, at den tyske regerings brug af multipolaritetsbegrebet både kan medføre unødvendige konceptuelle forvirringer og fejlslagne udenrigspolitiske følgeslutninger (Benner, 2023; Jäger, 2023). I politisk forstand har kritikere fremhævet, at multipolaritetsbegrebet i årtier er blevet tilskrevet ikke-vestlige magter som Ruslands og Kinas afvisning af en verdensorden, der betragtes som domineret af vestlige stater, og særlig USA's, hegemoni (Lau, 2023). I tysk indenrigspolitisk kontekst har det yderste tyske højrefløjsparti Alternative für Deutschland (AfD) da også jævnligt anvendt begrebet som en implicit legitimering af, hvad der betragtes som Ruslands ageren i sin geostrategiske interessesfære som Ukraine. Netop fordi den empiriske analyse af multipolariteten i den tyske politiske debat ofte kobles sammen med en normativ fortolkning af, hvor den internationale orden bør bevæge sig hen, er Scholz-regeringen blevet kritiseret af de store konservative oppositionspartier CDU/CSU (Bundestag, 2023a: 13434). Her argumenterer man, at en multipolær verdensorden aktivt skal modarbejdes, da den efterlader en lang række ikke-vestlige stater med partnerskabs- og alliancevalg, der ikke kan forudses. Tyskland burde i højere grad engagere sig proaktivt i stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina – og støtte den vestlige alliance mod den stigende kinesiske indflydelse.

Denne fundamentale politiske uenighed på Tysklands politiske midte understøtter yderligere pointen om den aftagende tyske sikkerhedspolitiske konsensus. I de kommende afsnit vil det derfor blive yderligere tydeliggjort, hvordan den nuværende tyske regerings, og særlig kansler Scholz', multipolære forståelse af verdensordenen spiller en central rolle i forhold til at give Tysklands aktuelle sikkerhedspolitiske transition en bestemt kurs.



Foto og beskrivelse: AB Forces News Collection / Alamy Stock Photo.  
German army soldiers maneuver a Leopard 2 main battle tank at  
Pabrade, Lithuania. 08.09.18.

Militær sikkerhed

## TYSKLANDS SVAR PÅ RUSLANDS AGGRESSION

Tysklands sikkerhedspolitiske transitionsproces er først og fremmest genspejlet i de indre tyske og internationale debatter om landets militære robusthed. Debatter om midlerne og målsætningerne for anvendelsen af Tysklands militære kapacitet er præget af store uenigheder, både internt og med europæiske partnere. Nedenstående afsnit analyserer, hvilke målsætninger Tyskland må forventes at understøtte med de yderligere forsvarspolitiske ressourcer, hvilke sikkerheds- og forsvarspolitiske alliancer der styrkes heraf, og hvordan det påvirker det dansk-tyske samarbejde på området.

## FREMTIDIGE TYSKE FORSVARSPOLITISKE PRIORITETER: FLERE MIDLER, DIFFUSE MÅLSÆTNINGER

Hvis ét budskab fra kansler Scholz' *Zeitenwende*-tale fra februar 2022 blev hængende hos både tyske og internationale tilhørere, var det, at det militært-operative svar på den russiske angrebskrig på Ukraine måtte findes i en øget tysk støtte til NATO's østlige flanke samt en markant styrkelse af det tyske forbundsværns kapaciteter. Kansleren annoncerede fra Forbundsdagens talerstol, at Tyskland fra 2024 ville leve op til NATO's mål om et forsvarsbidrag på to procent af BNP, og at regeringen, som del heraf, ville tilvejebringe en akut særfinansiering til det tyske militær, forbundsværnet, på 100 mia. EUR. Netop budskabet om dette massive ressourcemæssige løft til forbundsværnet blev Scholz' mest håndgribelige signalgivning til både den tyske befolkning og omverdenen.

Den af Scholz annoncerede særfinansiering blev i juni 2022 vedtaget gennem en usædvanlig bred parlamentarisk enighed mellem de tre regeringspartier og CDU/CSU. Dette brede flertal var i sig selv en teknisk forudsætning, da særfinansieringen kun kunne vedtages gennem en ændring af den tyske forfatnings artikel 87a, hvilket krævede et 2/3-flertal i både Forbundsdagen og i Forbundsrådet (det tyske andetkammer der består af repræsentanter fra de 16 tyske delstatsregeringer). Kun gennem denne forfatningsændring kunne man undgå at medregne de 100 mia. EUR som en normal del af den tyske forbundsfinanslov, der er underlagt en forfatningsmæssig forankret "gældsbremse", hvilket betyder, at finansloven på årlig basis ikke må komme under et strukturelt budgetunderskud på -0,5 procent. Tysklands politiske midte kunne altså godt enes om en øget finansiering af forbundsværnet – men har sidenhen været desto mere uenige om, hvordan og hvorhen midlerne skal prioriteres. Blandt internationale observatører bidrog særfinansieringen til at øge håbet om opbyggelsen af et mere robust tysk forbundsværn, særligt fordi ændringerne i de første måneder efter Scholz' *Zeitenwende*-tale ikke havde været synderligt mærkbare. I 2022 forblev det tyske forsvarsbidrag på ca. 51,95 mia. USD, svarende til 1,44 procent af landets BNP, hvilket nominelt var på højde med bidraget i 2021. Men grundet Tysklands generelt stigende BNP var det tyske forsvarsbudgettet procentuelt reelt skrumpet med 1,16 procentpoint (NATO, 2022).

Ved fremlæggelsen af den nye tyske sikkerhedsstrategi medio 2023 vakte det derfor også opsigt, at den tyske regering valgte en mere elastisk formulering vedrørende NATO's to-procentmålsætning, som kun skulle opfyldes i et "flerårigt gennemsnit" (Bundesregierung, 2023: 8). Selvom denne fleksible tidsramme allerede indgik i den lovgivning, der tilvejebragte særfinansieringen, blev dette i den tyske offentlighed

forstået som en mere end tydelig indikation af, at Scholz-regeringens egen tidsgrænse for et markant forøget tyske forsvarsbudget ville blive skubbet længere ud i fremtiden. Denne budgetmæssige usikkerhed blev kun understreget af det finanspolitiske kaos, som den tyske regering befandt sig i ved udgangen af 2023, efter den tyske forbundsforfatningsdomstol havde underkendt brugen af en række særbudgetter til krisehåndtering for at omgå den forfatningsbestemte gældsbremse. Selvom dommen ikke direkte vedrørte det forsvarspolitiske område, er usikkerheden om de kommende års finanslove ikke befordrende for at skabe ro om forbundsværnets finansielle rammer. Forsvarsanalytikere sætter derfor spørgsmålstegn ved, om den tyske regerings plan for at leve op til NATO's målsætning post-2024 er realistisk, især i takt med, at 100 mia. EUR-særfinansieringen fra 2022 opbruges. Dertil kommer velkendte vanskeligheder vedr. det tyske forsvarsministeries militærmaterielle anskaffelsesprocesser, hvilket yderligere udfordrer planlægningshorisonten for forbundsværnets øgede ud- og oprustning (Mölling & Schütz, 2023).

De modsatrettede politiske signaler demonstrerer, hvordan Tyskland endnu ikke har fundet en bæredygtig formel for sin forsvarsbudgettering. Denne ressourcemæssige signalforvirring løber tilmed parallelt med den mere analytiske debat om, hvilke trusler det tyske forsvar i fremtiden skal håndtere og prioritere, hvilke dele af det på mange områder slidte forbundsværn der skal styrkes, hvad formålet med ressourceforøgelsen konkret skal være, og hvilken stand Tysklands militære slagkraft er i (Burilkov & Rieck, 2023). Selvom Berlin, i europæisk sammenhæng, langtfra står alene med disse konkrete forsvarspolitiske udfordringer, synes de tyske forhindringer mere fundamentale end tilfældet er hos store, og til dels sammenlignelige, partnere som Frankrig og Polen. I sin årlige rapport om det tyske forsvars beskaffenhed stillede forbundsdagens parlamentariske kommissær for forbundsværnet ligeledes de uafklarede, om end ganske fundamentale spørgsmål, der i fremtiden skal besvares i den tyske forsvarspolitiske debat: "Hvilket mål har vi med forbundsværnet? Hvor skal det indsættes? Hvad har vi brug for, for at få det til at ske, og hvordan er vores forhold til vore internationale partnere?" (Bundestag, 2023: 9).

I denne diskussion har den omfattende russiske invasion af Ukraine uden tvivl udgjort et væsentligt, men ikke entydigt, vendepunkt. I årene inden havde tyske eksperter peget på, at den kontinuerlige tyske militære tilbagetrækning fra såkaldte stabiliseringsindsatser som i Afghanistan og i Sahel-regionen, kombineret med en utilstrækkelig politisk debat om, hvilke militære indsatser Tyskland i stedet kunne bidrage til, efterlod det tyske forbundsværn som et militær "uden opdrag" (von Bredow, 2020) og med en manglende strategisk base og retning (Schlie, 2020). Den såkaldte tyske forsvarspolitiske hvidbog fra 2016 havde egentlig haft til formål at

definere denne strategiske retning (Bundesregierung, 2016: 91). Hvidbogen, der blev forfattet under indtryk af den første russiske invasion af Ukraine i 2014, gjorde det klart, at det territoriale forsvar af Tyskland og dets allierede skulle prioriteres højere end stabiliseringsindsatser i kriseområder (Wintjes, 2023: 27). Men prioriteringen syntes ikke at være båret af en bred politisk konsensus. I regeringsaftalen fra december 2021 hed det således tværtimod, at både territorialforsvaret og "udlandsindsatser inden for rammerne af international krise- og konflikthåndtering" var opgaver der "skulle varetages af forbundsværnet med lige stor opmærksomhed"<sup>8</sup>. Med andre ord blev der inden februar 2022 ikke udstukket en entydig og bæredygtig politisk retning for det tyske forsvars formål og prioriteter.

**Forløbet siden februar 2022 har vist, at denne manglende strategiske klarhed ikke kun er en analytisk udfordring, men påvirker Berlins beslutnings- og handlingsevne i negativ forstand.**

Denne uklarhed er blev søgt korrigeret i NSS'en, hvor en prioritering fremgår: "Forbundsværnets kerneopgave er forsvaret af landet og alliancen, alle andre opgaver underordner sig dette opdrag" (Bundesregierung, 2023: 32). Samtidig åbner strategien fortsat muligheder for, at Tyskland yder et markant bidrag til internationale missioner i både EU- og FN-regi. Tyske diplomater med tæt tilknytning til NSS'ens tilblivelse understreger dog, at man i det tyske embedsapparat efter februar 2022 oplevede denne tydelige politiske forskydning af prioriteter imod den "nære" og væk fra den "fjerne" trusselsforståelse, hvilket dermed også blev en bærende søjle for strategiens tilblivelse. Men foruden denne overordnede afvejning, og generelle løfter om at finansiere forbundsværnet til at kunne udføre sine opgaver samt om at gøre det til en af de "mest virkekræftige konventionelle bevæbnede styrker i Europa" (ibid.: 33), giver NSS'en ikke en entydig retning for, hvilke trusler det tyske militær fremover skal prioritere i forhold til både forebyggelse og bekæmpelse. Der henvises til generel opbakning til implementeringen af NATO's strategiske koncept, udviklingen af cyber- og rumkapaciteter samt behovet for yderligere tysk militær tilstedeværelse i flere dele af NATO (herunder den østlige flanke). Fremfor tydeligt at definere de strategiske militære og ikke-militære opgaver for tysk sikkerhedspolitik – og deraf aflede hvilke instrumenter der er behov for – beskriver NSS'en dermed først og fremmest instrumenternes tilsigtede størrelse (Schlie, 2023). Svarene på spørgsmålene om Tysklands strategiske analyse af og svar på militære trusselsbilleder synes, også med den nye NSS, alt andet end afklaret (Hamilton, 2023).



Forløbet siden februar 2022 har vist, at denne manglende strategiske klarhed ikke kun er en analytisk udfordring, men påvirker Berlins beslutnings- og handlingsevne i negativ forstand. De vedholdende diskussioner om Tysklands vilje til at sende tunge våben til Ukraine, og den tyske regerings uklare og tidsmæssigt langstrakte kommunikation herom, udstillede tydeligt denne udfordring. Ikke alene var særligt Tysklands endelige tilsagn i januar og februar 2023 om at levere Leopard 2-kampvogne til Ukraine et eftertrykkeligt brud på årtiers modstand mod at levere tunge våben til krigsområder. Processen har også siden da demonstreret to vigtige bremseklodser for en tysk sikkerhedspolitisk transition: For det første, at Tysklands fortsat begrænsede sikkerhedspolitiske konsensus har en negativ effekt på landets evne til at reagere hurtigt i svære strategiske og taktiske spørgsmål. Og for det andet, at denne konsensus ikke kan forventes at blive styrket over tid. Således svarede 52 procent tyskere i en repræsentativ meningsmåling i august 2023, at Tyskland ikke burde sende Taurus-krydsermissiler til Ukraine; 36 procent udtrykte en positiv holdning<sup>9</sup>. Kontrasten til den sikkerhedspolitiske debat i andre europæiske lande træder her tydeligt frem: I samme tidsrum gav Nederlandene, Norge og Danmark tilsagn om at levere F16-kampfly til Ukraine. En beslutning der i Danmark blev truffet med opbakning fra et enigt Folketing<sup>10</sup>.

## **VÆGTNINGEN AF EUROPÆISKE PARTNERE: BERLINS BALANCE MELLEM PARIS OG WARSZAWA**

Foruden den manglende opgavedefinition, beskriver den nye tyske NSS også kun i meget beskeden grad, hvilke specifikke alliance- og samarbejdspartnere Tyskland ønsker at samarbejde med. En lignende uklarhed gælder for, hvilke geografiske indsatsområder der skal prioriteres. Regioner som Arktis, Mellemøsten og Indo-Pacific er enten helt udeladt eller nævnes kun marginalt. Mens dette med stor sandsynlighed afspejler et bevidst "ingen nævnt, ingen glemt"-valg, efterlader strategiens mere abstrakte formuleringer et stort fortolkningsrum for, hvordan Tyskland i nærmeste fremtid vil placere sig strategisk i forhold til sine nærmeste allierede.

NSS'ens mest markante undtagelser fra denne regel er USA og Frankrig, der begge eksplicit fremhæves som Tysklands nære partnere og allierede. Det Brexit-plagede Storbritannien nævnes dog ikke. Heller ikke Tysklands anden store landfaste nabo Polen finder en egen plads i strategien. I tyske sikkerhedspolitiske kredse forklares udeladelsen af Polen – med hvem Tyskland har en mindst ligeså belastet historisk fortid som med Frankrig – med henvisning til det ofte mere end anstrengte politiske

forhold mellem beslutningstagere i Berlin og Warszawa (Lang, 2022). Med tiltrædelsen af den nye polske regering i efteråret 2023, håber mange i Berlin dog på, at forholdet går en afspændingstid i møde.

På det strategiske niveau fremhæver tyske diplomater jævnligt, at når Tysklands placering i svære sikkerhedspolitiske spørgsmål fastlægges, er det ofte en afgørende faktor, at den tyske position i høj grad præges af at bringe franske og polske synspunkter så tæt på hinanden som muligt. Med andre ord ser mange aktører i Tysklands sikkerhedspolitiske kredse det som en selvstændig målsætning at bidrage til en minimalkonsensus mellem Frankrig og Polen, der traditionelt har kigget i hver sin retning, når sikkerhedstrusler på det europæiske kontinent skulle defineres. Mens skiftende franske regeringer har fremhævet EU som central sikkerhedspolitisk aktør til at modgå terror- og migrationsrelaterede trusler fra særligt Afrika og Mellemøsten, har Warszawas blik konsistent været rettet mod NATO, og særligt USA, som sikkerhedsgarant mod de konventionelle, hybride og – i sidste ende – nukleare trusler, der i mange år er udgået fra Rusland.

Med henvisning til nylige kursjusteringer i både Paris, herunder præsident Macrons signaler om fransk støtte til et hurtigere NATO-medlemskab for Ukraine (Elysée 2023), og Warszawa, hvor man blandt andet har taget aktivt lederskab i en EU-ledet træningsmission for Ukraine, European Union Advisory Mission (EUAM), forsøger man i Berlins forsvarspolitiske kredse at tale denne uenighed ned. Derudover henviser man til bundlinjen: At europæiske partnere som reaktion på den russiske angrebskrig i Ukraine er villige til at investere mere i forsvarskapabiliteter. Dette gælder ikke kun i København, hvor en bred koalition af danske folketingspartier kun få dage efter Scholz' *Zeitenwende*-tale indgik det nationale kompromis, der blandt andet forudså et løft af det danske forsvarsbidrag til to procent af BNP inden udgangen af 2033 (Regeringen, 2022) – en målsætning der i juni 2023 gennem indgåelsen af forsvarsforliget 2024-2033 blev yderligere fremrykket til 2030 (Forsvarsministeriet, 2023). Det gælder også i Paris og Warszawa, hvor man har erklæret sig rede til markant at øge de to landes respektive forsvarsbudgetter (Koenig et al, 2023: 20). Men de fransk-polske brudlinjer om, hvor de øgede militære kapabiliteter skal komme fra, og hvor de i givet fald skal anvendes, er før som siden tydelige – og Tyskland er ofte fanget i midten.

Her står aktive tyske-franske forsøg på at opprioritere styrkelsen af den europæiske forsvarsindustri – som det storstilede tysk-fransk-spanske flyvevåbensprojekt Future Combat Air System (FCAS) – eksempelvis i kontrast til den mere pragmatiske og transatlantisk fokuserede polske tilgang. Baseret på en overordnet skepsis mod

at styrke Europa som selvstændig sikkerhedspolitisk aktør på eventuel bekostning af det transatlantiske samarbejde, har Polen i de seneste år prioriteret forsvarsmaterielle anskaffelser fra eksempelvis USA og Korea, som man i Warszawa mener både bidrager til den hurtige opbygning af Polens militære kapaciteter og til en tættere operativ koalitionsdannelse med ikke-europæiske partnere. Omvendt anerkendes det bredt i Berlin, at Warszawas målrettede forsvarspolitiske engagement med Washington bidrager til at styrke Europas transatlantiske bånd, selvom analytikere også peger på, at Polens styrkede position med tid kan komme til at udfordre Tysklands rolle som en prioriteret partner for USA (Ålander, 2023). Dertil kommer, at Tyskland selv har sat sig i spidsen for ad-hoc initiativet European Sky Shield Initiative (ESSI), der har deltagelse fra en række europæiske EU- og NATO-lande. Netop den manglende EU-forankring har skuffet Frankrig, der har modsat sig deltagelse (Arnold & Arnold, 2023).

De øgede franske og polske forsvarspolitiske ambitioner vil derfor næppe i sig selv gøre det nemmere for Tyskland at balancere det fremtidige forhold mellem de to naboer, hvilket omvendt udstiller en central og vedblivende svaghed i Tysklands sikkerhedspolitiske analyse og ageren. De aktive forsøg på at mediere det strategiske forhold mellem andre vægtige europæiske aktører bidrager ikke til at skærpe Berlins selvstændige sikkerheds- og forsvarspolitiske profil.

Et eksempel er her Frankrigs ønske om en øget europæisk strategisk autonomi og en mere selvstændig europæisk sikkerhedsarkitektur. Mens tyske beslutningstagere gerne taler om styrkelsen af EU's suverænitet, stilles der i Berlins sikkerhedspolitiske miljøer store spørgsmål ved den konkrete udmøntning heraf. Selvom NSS'en fastslår, at EU skal blive en geopolitisk handlekraftig aktør, er det – ikke mindst i lyset af Scholz-regeringens multipolaritetsforståelse – stadig uklart, om det eksempelvis er Tyskland selv, EU som aktør eller det europæiske kontinent som region (inklusive nuklearmagten Storbritannien) der kan – og bør – udgøre en selv-stændig "pol" af flere.

Denne uklare konceptuelle positionering har tydelige politiske konsekvenser. I franske diplomatiske kredse er det således blevet bemærket, at den tyske linjeføring synes flagrende. Mens det i den tyske regeringsaftale af december 2021 fastholdes, at den tyske regering vil "øge den Europæiske Unions strategiske suverænitet"<sup>11</sup>, nævnes det i NSS'en blot at man ønsker at gøre "den Europæiske Union til en geopolitisk handledygtig aktør, der også for kommende generationer sikrer dens sikkerhed og suverænitet" (Bundesregierung 2023: 13). Hvad der kan forekomme som mindre semantiske variationer, udstiller dog et dyberegående problem: Tysklands nærmeste


partnere kan hverken aflæse trusselsbillederne eller de deraf afledte handlingsmønstre og prioriteter konsistent. Franske diplomater bekræfter i fortrolige samtaler, at signalforvirringer som disse bidrager til en reduceret vilje i Paris til at invitere Berlin om bord i kritiske sikkerheds- og forsvarspolitiske anliggender.

## **DANSK-TYSK FORSVARSSAMARBEJDE: MELLEM ÅBENLYSE INTERESSESAMMENFALD OG OPERATIV TILBAGEHOLDENHED**

NSS'ens udeladelse af yderligere detaljer om amerikansk lederskab i den vestlige alliance eller om en bredere forklaring af USA's betydning for tysk sikkerhed står i kontrast til den nye danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, hvor det understreges, at "USA vil blive ved med at være Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede" for derefter at tilføje, at "[i] fremtiden skal Europa og Danmark løfte et større ansvar i NATO" (Regeringen, 2023: 6). Selvom der eksempelvis i Zilmer-rapporten udtrykkes bekymring for, at en amerikansk administration med et lignende verdenssyn som tidligere præsident Trumps vil føre til, at "NATO og andre internationale organisationer vil blive nedprioriteret" (Den sikkerhedspolitiske analysegruppe, 2022: 47), lægges der i danske politiske rammedokumenter fortsat op til, at et øget europæisk forsvarspolitisk engagement i EU-regi først og fremmest skal være i overensstemmelse med NATO's behov. Mens det i USS'en understreges, at Europa skal påtage sig et større ansvar for egen sikkerhed (Regeringen, 2023: 7), slår forsvarsforliget for 2024-2033 fast, at et øget dansk engagement i sikkerhed og forsvar i EU "skal gå hånd i hånd med indsatserne i NATO" (Forsvarsministeriet, 2023: 5). Den tyske NSS er her skarpere i sit sprogbrug og understreger behovet for et styrket politisk og militært NATO-engagement af de europæiske allierede inden for rammerne af det transatlantiske samarbejde, idet "en selvstændig europæisk handlingsevne tiltagende er en forudsætning for Tysklands og Europas sikkerhed"<sup>12</sup>.

De danske og tyske strategiers forskellige betoning af den sikkerheds- og forsvarspolitiske vigtighed i det transatlantiske forhold til USA, genspejler en mindre, men betydningsfuld, forskel i den foretrukne strategiske kurs i henholdsvis København og Berlin. Baseret på en traditionel "super-atlanticisme" og *band-wagoning* med USA, som har præget dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden årtusindskiftet (Mouritzen, 2007; Pedersen, 2018), har skiftende danske regeringer anset øgede europæiske forsvarsbidrag som en forudsætning for at øge tilfredsheden i Washington med europæiske allieredes NATO-indsats og derved fastholde amerikanerne i alliancen på trods af svære samarbejdspartnere i Det Hvide Hus.

Selvom det transatlantiske forhold til USA i Berlin stadig anses som fundamentalt afgørende for tysk og europæisk sikkerhedspolitik, har Trump-årene (2016-2020) sat eftertrykkelige spor i den tyske sikkerhedspolitiske analyse. I tyske regeringskredse næres der, ligesom mange andre steder i Europa, ofte udtalte bekymring for, at det transatlantiske bånd på sigt ikke vil kunne opretholde sin nuværende form. Den strategiske pointe om nødvendigheden af, at Europa står i sin egen sikkerheds- og forsvarspolitiske ret, understreges således også i den tyske NSS, hvor NATO's artikel 5 – med hvilken de allierede gensidigt forpligtiger sig til at bistå hinanden når NATO-medlemmer måtte angribes med væbnet magt – ganske sigende nævnes i samme afsnit som EU-traktatens artikel 42.7 og Aachen-traktatens artikel 4. Mens førstnævnte også forpligter alle EU-lande til at yde gensidig hjælp og bistand, skulle et medlemsland angribes, blev denne gensidige forpligtelse yderligere understreget i den tysk-franske bilaterale Aachen-traktat, som trådte i kraft i januar 2020. Selvom NATO utvetydigt fremhæves som fundamentet for tysk, europæisk og transatlantisk sikkerhed, synes risikoen for en fremtidig nordatlantisk alliance med et væsentligt mindre amerikansk, og derfor betydeligt større europæisk, engagement at fylde mere i den tyske end i den danske sikkerhedspolitiske planlægning.



**De danske og tyske strategiers forskellige betoning af den sikkerheds- og forsvarspolitiske vigtighed i det transatlantiske forhold til USA, genspejler en mindre, men betydningsfuld, forskel i den foretrukne strategiske kurs i henholdsvis København og Berlin.**

Denne ikke helt enslydende analytiske samklang har, indtil videre, haft en direkte påvirkning af det dansk-tyske forsvarspolitiske samarbejde, der i mange år har været præget af forholdsvis begrænsede ambitioner i forhold til øget interoperabilitet. I den dansk-tyske handlingsplan, der blev vedtaget efter den omfattende russiske invasion af Ukraine, fremhæves de fælles målsætninger om at ville bidrage til NATO's afskrækkelses- og forsvarskapabiliteter. Men de konkrete fælles dansk-tyske initiativer til at styrke de bilaterale forsvarspolitiske relationer er begrænset til et øget maritimt sikkerhedssamarbejde i Østersøen og et stærkere bilateralt forsvarsindustrielt samarbejde. Erklæringen fokuserer derudover på mærkesager som våbenkontrol, afvæbning og ikke-spredning, hvor Danmark og Tyskland traditionelt har stået sammen i internationale fora og organisationer<sup>13</sup>.

Slutteligt nævner erklæringen, at begge lande vil undersøge stærkere samarbejdsformer inden for EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde, som Danmark, med det positive udfald af folkestemningen i juni 2022, nu også deltager i fuldt ud. Danmarks politiske ambition om at blive fuldt integreret i EU-samarbejdet blev igen bekræftet med forsvarsforliget af 2023, om end det implicit fremgår, at det danske forsvarspolitiske fokus i højere grad skal være på rigsfællesskabet og NATO's beskyttelse og afskrækkelse i forhold til Europas østlige nærområde fremfor på indsatser i NATO-, EU- eller FN-regi i andre dele af verdenen. Mens den danske prioritering af "nære" over "fjerne" indsatser derfor matcher den tyske prioritering, som den gengives i NSS'en, vil man fra tyske side i de kommende år nok holde særligt øje med, om Danmarks nyfundne politiske støtte til det europæiske forsvarssamarbejde også bakkes op med konkrete danske bidrag, der både kan hjælpe til med at "forme fremfor at forvalte" forsvarssamarbejdets fremtid (Olsen, 2022a).



Foto og beskrivelse: Thorsten Schier, Shutterstock.com  
The new LNG powered ultra large container ship Berlin Express of Hapag-Lloyd. Hamburg. 26.09.23.

## Økonomisk sikkerhed **MELLEM SYSTEMISKE RIVALISERINGER OG NYE PARTNERSKABER**

Tyskland nægter at acceptere en kommende verdensorden præget af en voksende stormagtsrivalisering mellem verdenens to største økonomier, USA og Kina, der i de kommende år kan stå over for grundlæggende politiske og økonomiske forandringer. Samtidig vil Berlin udbygge værdibaserede partnerskaber med lande i Afrika og Indo-Pacific, der forventes at spille en afgørende rolle i fremtidens geøkonomiske orden. I nedenstående afsnit analyseres Tysklands syn på truslerne og mulighederne, der udspringer af skiftende geøkonomiske afhængigheder, og hvordan disse relaterer sig til Danmarks håndtering af udviklingen.



## TYSKLAND I DEN AMERIKANSK-KINESISKE STORMAGTSRIVALITET


Når blikket hæves ud over Europas grænser, kommer kraften og retningen af Tysklands sikkerhedspolitiske transition i høj grad til at hænge sammen med, hvordan Berlin positionerer sig over for andre vægtige globale magter. Den aktuelle tyske regerings udtalte modstand mod at acceptere, at en voksende "systemisk rivalitet" bliver til en ny global status quo, vidner om en målsætning om at bevare både tysk og europæisk handlerum i centrale sikkerhedspolitiske og geøkonomiske spørgsmål.

Spørgsmålet om rivaliseringen mellem *governance*-systemer og stormagter føres i NSS'en også indirekte tilbage til kansler Scholz' beskrivelse af *Zeitenwende* som en følge af Ruslands brud på den europæiske sikkerhedsorden (Bundesregierung, 2022). Strategien henviser dog i et mere abstrakt sprog til "nogle stater", der "præget af deres opfattelse af en systemisk rivalitet efterstræber at undergrave den [bestående internationale] orden for derigennem at gennemføre deres revisionistiske forestillinger om indflydelsessfærer". Netop fordi ingen lande eksplicit nævnes som revisionistiske, kan ikke kun Ruslands militære aggressioner mod Ukraine og potentielt andre nabolande, men også Kinas potentielle militære aggression mod Taiwan, læses ind i strategiens generelle advarsel mod unilaterale brud på international ret og orden. NSS'ens brede formulering, der altså peger mere på generelle principper end på specifikke trusler, kan derudover særligt tiltale dele af det tyske socialdemokratiske bagland, der traditionelt har stillet sig kritisk over for USA's militære interventioner på ikke-vestlige kontinenter; en diskurs der også vinder genklang på den yderste højre- og venstrefløj (Kremp, 2007; Werner, 2016). Selvom NSS'en ikke direkte benævner den kritiserede systemiske rivalitet som primært båret af forholdet mellem USA og Kina, understøtter strategiens udtalte støtte af en multipolær verdensorden, at dette tiltagende konfrontatoriske forhold spiller en afgørende rolle i den tyske sikkerhedspolitiske analyse. Dette ikke mindst i en tid, hvor det kommende amerikanske præsidentvalg i 2024 og usikkerheden om Kinas økonomiske stabilitet betyder, at tyske prioriteringer på begge områder bliver gjort på fundamentet af en stor analytisk usikkerhed om de globale rammevilkår for det kommende årti.

I NSS'en fremhæves det tysk-amerikanske partnerskab som "tæt og tillidsfuldt" (Bundesregierung, 2023: 21). Bilaterale udfordringer, som den udtalte frustration blandt både tyske politiske beslutningstagere og det tyske erhvervsliv over amerikanske geøkonomiske tiltag med direkte påvirkning af europæiske markedsaktører, som den nylige Inflation Reduction Act (IRA) eller de indledende skridt mod

myndighedsscreeninger af amerikanske investeringer i udlandet, nævnes derimod ikke. I offentlige udtalelser har tyske ministre nedtonet spekulationer om, at de unilaterale amerikanske tiltag skulle være rettet mod tyske eller europæiske interesser, men snarere mod kinesiske.

Denne undladelse af at påpege eksisterende og potentielle transatlantiske spændinger afspejler et bredere ønske hos tyske beslutningstagere om, ikke at tale geoøkonomiske konflikter med den aktuelle Biden-administration op. Den amerikanske bistand til både det ukrainske militærs kapabiliteter og Europas generelle sikkerhedsarkitektur vejer tungere, ikke mindst i lyset af et muligt skifte i Det Hvide Hus efter det kommende præsidentvalg til en langt mindre Tysklands- og Europavenlig amerikansk administration. Denne forsigtighed over for at yde kritik af unilaterale amerikanske tiltag, der kan have negative afledte effekter for tyske erhvervsinteresser, viser også, at Tysklands sikkerhedspolitiske transition sker med en fast transatlantisk forankring, og at en øget europæisk geoøkonomisk og sikkerhedspolitisk suverænitet ikke, som det oftere betones i Paris, partout skal føre til en større uafhængighed af USA.



**Den aktuelle tyske regerings udtalte modstand mod at acceptere, at en voksende "systemisk rivalitet" bliver til en ny global status quo, vidner om en målsætning om at bevare både tysk og europæisk handlerum i centrale sikkerhedspolitiske og geoøkonomiske spørgsmål.**

Mens EU-samarbejdet derfor står fast som urokkelig primær platform for Tysklands tilgang til at samtænke økonomisk udvikling med bredere sikkerhedspolitiske hensyn, hersker der i Berlin en almen forståelse af, at dagsordenen for økonomisk sikkerhed også skal forankres i pluri- og multilaterale strukturer med partnere, der deler lignende værdier og *governance*-modeller. Samarbejdet i G7 – der foruden EU-landene Tyskland, Frankrig og Italien også tæller USA, Storbritannien, Japan og Canada – spiller derfor i stigende grad en rolle som et sikkerhedspolitisk relevant forum. Netop fordi Tyskland her sidder til bords med andre vægtige europæiske økonomier (inklusive Storbritannien, der efter Brexit-processen kun er bundet til få institutionelle strukturer med relevans for den geoøkonomiske dagsorden), to vigtige nordamerikanske allierede samt en af Tysklands vigtigste partnere i Asien, anses G7-samarbejdet som et oplagt forum for at skabe en kernealliance for økonomisk sikkerhed. I tyske øjne viste G7 ikke mindst sit værd i forbindelse

med den transatlantiske koordinationsproces, der lå til grund for de omfattende Ruslands-sanktioner, som blev iværksat fra foråret 2022 (Olsen, 2022b), netop fordi trusselsperceptionen på tværs af G7-medlemmerne i dette tilfælde var sammenfaldende. Dertil kommer, at G7-samarbejdet først og fremmest relaterer sig til økonomi, industri og handel – og dermed politikfelter, hvor Tyskland traditionelt har optrådt mere selvsikkert end på det militære område.

Samtidig er også G7-samarbejdet ramt af interne uenigheder, bl.a. i forhold til håndteringen af Kina. Selvom der fortsat er langt mellem Washingtons og Berlins linjeføringer over for Beijing, har også Tyskland i de seneste år foretaget et mærkbart skifte i sin Kina-politik. I den tyske NSS omtales Kina i væsentligt mere håndfaste vendinger end i tidligere strategidokumenter. På linje med EU-landenes fælles sprogbrug kaldes Kina en "partner, konkurrent og systemisk rival", omend det så tilføjes, at "elementerne af rivalitet og konkurrence i de forgangne år har været tiltagende" (Bundesregierung, 2023: 23). Et lignende sprogbrug er også reflekteret i den tyske regerings Kina-strategi, der blev fremlagt i juli 2023, kun et par uger efter NSS'en. Dog går Kina-strategien videre i forhold til at formulere regeringens forventninger til tyske virksomheders ageren på et kinesisk marked, hvor særligt de tyske bil- og kemikalieindustrier har stærke forbindelser og alene står for store andele af de direkte europæiske investeringer. Tyske virksomheder skal, ifølge Kina-strategien, medregne "geopolitiske risici" som en del af de direkte omkostninger for deres investerings- og handelsbeslutninger, idet de ikke (længere) kan forvente at modtage statslig hjælp, skulle de komme i vanskeligheder.

**Netop denne uklarhed i håndteringen af balancen mellem rene økonomiske hensyn over for bredere geopolitiske interesser kan risikere at forblive en central udfordring i Tysklands sikkerhedspolitiske transition.**

Scholz-regeringens offentlige tilkendegivelse af nødvendigheden af at reducere Tysklands geoøkonomiske afhængighed af det kinesiske marked er i sig selv langt fra enestående, idet den såkaldte *de-risking*-dagsorden er dominerende blandt både EU-institutionerne i Bruxelles og i mange EU-medlemslande. I sikkerhedspolitisk forstand er det mest interessante dog, hvordan og hvorvidt den tyske regering lykkes med at gøre tyske virksomheder til sikkerhedspolitiske aktører, der gennem individuelle investeringsafgørelser også kan medvirke til at reducere tyske geoøkonomiske afhængigheder til Kina og andre autokratiske stater. Men ligesom

NSS'en er også den tyske Kina-strategi blevet kritiseret for ganske vist at fremlægge en omfattende og detaljeret analyse af Tysklands placering i en geopolitisk og økonomisk udfordrende kontekst, men netop ikke at optegne konkrete handlingsoptioner, hverken på tysk eller fælleseuropæisk niveau, for hvordan dette forhold mellem stats- og markedsaktører skal se ud på sigt (Rühlig, 2023).

Netop denne uklarhed i håndteringen af balancen mellem rene økonomiske hensyn over for bredere geopolitiske interesser kan risikere at forblive en central udfordring i Tysklands sikkerhedspolitiske transition. Dette gælder ikke mindst, hvis andre EU-medlemslande ikke føler sig overbeviste om, at Tysklands loyalitet ville ligge på deres side, skulle Beijing udnytte disproporcionale økonomiske afhængigheder til at lægge politisk pres på dem. I flere EU-hovedstæder ses tilbage på efteråret 2021, hvor Litauens accept af åbningen af et taiwansk handelskontor i Vilnius ledte til kinesiske handelsblokader samt, efter sigende, pres på eksempelvis tyske virksomheder med brede aktiviteter i Kina om at trække deres produktion i Litauen ud af landet. Med andre ord står Tyskland over for en udfordring i forhold til, at både offentlige og private aktører bliver mere bevidste om, at den tyske håndtering af geoøkonomiske udfordringer direkte påvirker hvordan økonomisk sikkerhed opfattes i andre EU-medlemslande (Olsen & Parkes, 2023). Tysklands fremtidige fortolkning af sin rolle som vægtig – eller måske den vægtigste – geoøkonomiske aktør i Europa bliver derfor et centralt aspekt af landets sikkerhedspolitiske transition.

## **NYE PARTNERSKABER I ØJENHØJDE: TYSKLAND I INDO-PACIFIC OG AFRIKA**

En logisk følge af den tyske regerings øgede fokus på de drivende faktorer og geostrategiske konsekvenser af en "øget multipolaritet" er, hvilke poler – eller nok snarere regionale magtcentre – der kommer til at spille en afgørende rolle for landets sikkerhed i bredeste forstand. Opbygningen af stærkere forhold til "opstående, formende magter" var allerede en vigtig del af diskussionerne i start-2010'erne om behovet og grænserne for en mere aktiv tysk udenrigs- og sikkerhedspolitisk rolle (Bundesregierung, 2012). Men mens datidens strategiske udgangspunkt især var behovet for åbning af adgang for tyske virksomheder til hastigt voksende markeder i særligt Asien, Afrika og Latinamerika for at skabe tysk vækst og arbejdspladser, har den aktuelle diskussion om etablering af nye partnerskaber i højere grad værdiorienterede og sikkerhedspolitiske fortegn. Dette fordi diversificeringen af værdikæder og markedsadgange kan bidrage til *de-risking*-strategien, der i over-

skuelig fremtid kommer til at præge forholdet til Kina, og dermed på sigt skal øge Tysklands og Europas strukturelle energi- og forsyningssikkerhed gennem en øget uafhængighed i forhold til anskaffelse af kritiske produkter og råstoffer.

Den tyske partnerskabstilgang synes dog fortsat at bunde i den liberale overbevisning om, at integration af økonomiske strukturer med tiden kan føre til tættere politiske bånd med andre lande. Til trods for, at mantraet om *Wandel durch Handel* ("ændringer gennem handel") i både Tyskland selv og særligt uden for Tyskland i de seneste år er blevet et noget forsimplet synonym for en fejlslagen tysk Ruslandspolitik, synes den tyske lære efter den russiske invasion af Ukraine ikke at være en generel modstand mod udvidelsen af globale markedsadgange for at indfri såvel økonomiske som sikkerhedspolitiske målsætninger. Som det også er udtrykt i NSS'en, er den tyske og europæiske modstandskraft særligt truet, hvis man ikke værner sig mod økonomiske og forsyningsmæssige afhængighed (Bundesregierung, 2023: 72) og dermed ikke i fornødent omfang styrker sin egen økonomiske sikkerhed.

Samtidig forventes det i Berlin ikke, at magtfulde demokratiske stater – som USA – generelt vil have ens analyser af sikkerhedspolitiske trusler og dermed af de handlingsrum der udspringer heraf. Derfor er den tyske lære fra de seneste års markante forværring af forholdet til de autokratisk-ledede magter Kina og Rusland ikke blot en sikkerhedspolitisk tilbagetrækning til det europæiske og transatlantiske rum. Tværtimod lægges der i tysk diplomati an til at skabe nye bånd og partnerskaber på tværs af kloden. Disse bånd skal særligt styrkes til stater i Indo-Pacific og Afrika, men også i Latinamerika, der tidligere ikke i samme grad har været på den tyske diplomatiske radar.

I september 2020 fremlagde den daværende tyske regering sine første retningslinjer til håndteringen af forholdet til Indo-Pacific-regionen under overskriften "Tyskland, Europa, Asien: formningen af det 21. århundrede i fællesskab" (Bundesregierung, 2020). Modsat NSS'en og Kina-strategien, der blev fremlagt mindre end tre år senere, beskriver retningslinjerne i langt højere grad sikkerhedsudfordringerne i Indo-Pacific som udspringende af kinesisk-amerikanske uenigheder, snarere end af en mere assertiv kinesisk fremfærd i regionen. Taiwan-spørgsmålet benævnes eksempelvis heller ikke (Stanzel & Hörning, 2022). Denne kooperative og ikke-konfliktsøgende ånd var også genkendelig, da den daværende tyske forsvarsminister Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU) i august 2021 sendte den tyske fregat Bayern på gennemfartsmission i Indo-Pacific: "Vores engagement i Indo-Pacific handler ikke om at være mod nogen eller noget, men om sammen at stå værn om noget: Det handler om fælles handling. Og om at løse konflikter fredeligt og samarbejdsorienteret"<sup>14</sup>.

Samtidig understregede forsvarsministeren, at det som stor handels- og eksportnation måtte være i Tysklands oplagte egeninteresse at bidrage til at sikre frie maritime handelsveje.

I det tyske diplomati ser man dog klare grænser for et forsvarspolitisk engagement i Indo-Pacific regionen, ikke mindst fordi man, modsat Frankrig og Storbritannien, ikke opfatter sig selv som regional aktør eller endsige magt. Et nyligt eksempel var den tyske håndtering af den franske konflikt med USA, Storbritannien og Australien, der i september 2021 bekendtgjorde en trilateral sikkerhedsaftale for Indo-Pacific; et samarbejde der medførte, at Australien aflyste en forhåndsftale om leveringen af franske ubåde til en værdi af 36 mia. USD. Mens Tyskland i denne konflikt åbent støttede Frankrig (Mouritzen, 2023a), viser sagen også, hvor tydeligt Tyskland står plantet på sidelinjen, når forsvarspolitiske spørgsmål i Indo-Pacific diskuteres mellem andre vestlige allierede.

Dertil kommer, at den tyske regerings generelle trusselsopfattelse af Kina har ændret sig hurtigt inden for en ganske kort årrække, hvilket har ført til, at man i Berlin endnu ikke har et klart billede af, om – og i givet fald hvordan – Tyskland kan bidrage til sikkerhed i regionen. I kontrast hertil synes Tysklands bestræbelser på andre sikkerhedspolitisk relevante dagsordener i regionen at være mere målrettede. Den grønne udenrigsminister Baerbocks udtalte fokus på klimasikkerhed og bæredygtighed – der ved siden af militær robusthed og økonomisk modstandskraft er én af tre bærende søjler i NSS'en – er her særlig tydeligt. I Indo-Pacific kobles klimaudfordringerne for mindre østater i Stillehavet mere intensivt til Tysklands globale diplomatiske indsats. Baerbock har eksempelvis lagt stor vægt på åbningen af en ny tysk ambassade på Fiji-øerne, som hun, med henvisning til den globale klimakrise, ved det årlige tyske ambassadørmøde 2023 omtalte som "en af vores vigtigste i verdenen, fordi den er stedfortrædende for en hel region"<sup>15</sup>. Udenrigsministerens implicite budskab var dermed også, at det tyske engagement i Fiji er stedfortrædende for en central del af den tyske sikkerhedspolitiske transition, der i langt højere grad vil orientere sig mod små nye end traditionelle store partnere på tværs af kloden.

En lignende partnerskabsorienteret tilgang fremmes også på det afrikanske kontinent, hvor Tyskland – ligesom andre europæiske lande – er konfronteret med hastigt ændrende kontekstuelle betingelser, der både lukker og åbner rum for øgede bilaterale forhold. Det gælder ikke kun for rækken af kup og kupforsøg, der i perioden 2021-2023 har ramt lande i Sahel-regionen, herunder i Mali og Niger, hvor Tyskland havde en stærk militær- og sikkerhedstilstedeværelse som del af forskellige EU- og

FN-missioner. I Berlin ser man også kritisk på den manglende udvikling i Europas handelspolitiske forhold til afrikanske lande, mens Kinas økonomiske engagement på kontinentet kun er vokset markant, hvilket også med tiden leder flere og flere afrikanske lande i mulig økonomisk afhængighed af Beijing. Alt dette bidrager til en tysk bekymring for, at Europas sydlige nabokontinent i endnu højere grad udvikler sig til en mere konfliktfyldt region, hvilket samtidig har direkte påvirkning på tyske og europæiske sikkerhedspolitiske interesser.

På dette dystre bagtæppe forventes den tyske regering i løbet af indeværende valgperiode at fremlægge en ny Afrika-strategi. Baseret på den aktuelle tyske regerings signaler over for afrikanske partnere, må det forventes, at der vil blive lagt op til en interessebevidst men også tiltagende ydmyg tysk tilgang til netop opbygningen af partnerskaber i Afrika. Baerbock understregede i sin tale til ambassadørerne netop behovet for at møde lande i Afrika – men også i Asien og Latinamerika – i øjenhøjde og med en beredvillighed til at svare på kritiske spørgsmål om tidligere og nuværende tyske regeringers håndtering, og politiske fejl, af forholdet til mindre og ofte økonomisk og sikkerhedspolitisk svagere stater<sup>16</sup>.

## **DANSKE OG TYSKE TILGANGE TIL OPBYGNING AF NYE PARTNERSKABER**

Den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, der kun blev fremlagt et par uger inden den tyske NSS, har ligeledes et stærkt fokus på nye partnerskaber og alliancer i en global økonomi under hastig forandring. Men trods det fælles analytiske udsyn, er der væsentlige nuanceforskelle mellem den tyske og den danske tilgang. Det slås fast, at Danmarks alliancebygning "skal være præget af 'pragmatisk idealisme' og tage udgangspunkt i fælles interesser" (Regeringen, 2023: 18; fremhævet af forfatteren). Balancen mellem klassiske danske sikkerhedspolitiske hensyn, liberale værdier versus snævre sikkerhedsinteresser, synes tippet mere til sidstnævntes side.

Mens den pragmatiske idealisme er blevet kritiseret for at være et kerneeksempel på "dialektiske begrebsmodsigelser", der ikke giver tilstrækkelig policy-vejledning, når forskellige hensyn skal vægtes mod hinanden (Mouritzen, 2023b), synes begrebet i sig selv, og den danske USS som sådan, at være mere målrettet i sin påtale af interesser som udgangspunkt for søgen efter nye partnerskaber. I den tyske NSS kobles samarbejde med andre stater konsekvent til betingelsen om, at en eventuel partnerstat anerkender både FN-chartaet og folkeretten. Selvom dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i al overvejende praksis også ville læne sig op ad tilsvarende værdier, er den stærke semantiske betoning i den tyske NSS af



disse værdi-baserede udgangspunkter stærke indicier på, at Tysklands sikkerhedspolitik først og fremmest er indlejret i en forståelse af multilaterale strukturers og institutioners afgørende vigtighed.

Forskellen i den tyske og danske tilgang eksemplificeres også i de forskellige omtaler om Kina. Mens Scholz selv har betonet vigtigheden af en "pragmatisk" tilgang til globale partnerskaber (Scholz, 2022), fremhæves det både i den tyske NSS og i Kina-strategien, at den øgede rivalisering med Beijing må tages som et geostrategisk udgangspunkt. Den danske strategi begrænser sig til i mere brede og ukvalificerede termer at tale om "en reaktion på Kinas adfærd" (Regeringen, 2023: 18). Forventningen til danske virksomheders geøkonomiske rolle i forhold til *de-risking*-dagsordenen omtales heller ikke så eksplicit, som tilfældet er i de tyske strategier. Det samme gælder værdispørgsmålet i beskrivelsen af nye partnerskabsmuligheder i Indo-Pacific og Afrika.

Omend det i sidste ende er den konkrete udenrigs- og sikkerhedspolitiske handling, der kommer til at afgøre, hvordan de to landes partnerskabstilgange kan defineres, aftegner der sig, baseret på de respektive strategier, en række konturer af, at pragmatismen rent konceptuelt vejer en anelse tungere i København end i Berlin. Med sin klarere benævnelse af værdibaserede barrierer for nye samarbejder, sammen med forståelse for, at en for stærk værdifokusering og ideologisk spændetrøje kan lukke rummet for nødvendige nye globale partnerskaber, kunne den tyske tilgang snarere betegnes som "idealistisk pragmatisme" (Olsen, 2023).





Foto og beskrivelse:  
Britta Pedersen/DPA/Ritzau Scanpix.  
German Chancellor Scholz receives  
Danish Prime Minister Mette  
Frederiksen. Berlin, 17.08.23.

## Vejen frem **TYSKLANDS SIKKERHEDSPOLITISKE TRANSITION – OG DENS BETYDNING FOR DANMARK**

I en tid hvor de globale rammebetingelser er under hastig forandring, forbliver det en central politisk opgave for europæiske regeringer at evaluere, og i givet fald styrke, deres gensidige sikkerhedspolitiske samarbejde så meget som muligt. Hvis danske beslutningstagere her specifikt ønsker at understøtte den sikkerhedspolitiske transition hos deres største geografiske nabo på en måde, så den bevæger sig i en retning, der harmonerer med danske prioriteter for styrkelsen af Europas militære og økonomiske sikkerhed, er det afgørende at følge tæt og nuanceret med i, hvordan rammerne – og dermed også mulighederne og begrænsningerne – for Berlins sikkerhedspolitiske handlerum også i de kommende år vil ændre sig.

Trods den overordnede samklang i Tysklands og Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitiske orientering, har de seneste år vist, at selv mindre analytiske nuancer, og deraf følgende handlemønstre, kan være bremsende for at sikre fælles sikkerheds- og forsvarspolitiske ambitioner. Selvom det i danske og andre vestlige sikkerhedspolitiske kredse bredt anerkendes, at Tyskland nominelt leverer en omfangsrig våbenstøtte til Ukraine, har den europæiske sikkerhedskrise også yderligere fremhævet de fundamentale uoverensstemmelser i trusselsanalyserne, som selv tætte partnere som Tyskland og Danmark agerer efter. Mens den akutte trussel fra Rusland på mange områder har fået EU og NATO til at rykke tættere sammen om sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteringer og målsætninger, har konflikten også været en fremkaldervæske for forskellene i den vestlige alliance på operationaliseringen af de rette svar på den fælles trussel. De endog meget forskellige tilgange til våbenleverancer til Ukraine, har her dannet fremtrædende eksempler på denne uenighed, der i de seneste år også har præget den sikkerhedspolitiske dialog mellem Berlin og København.

I det geoøkonomiske spor bliver det i den kommende tid afgørende, om det europæiske samarbejde om økonomisk sikkerhed kan videreudvikles og fyldes med liv. For til trods for den EU-fælles handelspolitik og rækken af nye geoøkonomiske værktøjer, der i disse år udvikles i Bruxelles (en mere omfattende sanktionsanvendelse, et nyt instrument til bekæmpelse af økonomiske tvangsmidler, investerings-screeninger, etc.), må det forventes, at en grundlæggende forskel på EU-staternes tilgang til at samarbejde om henholdsvis militær og økonomisk sikkerhed vil bestå. For mens forskellige former for europæisk og vestligt samarbejde bygger på præmissen om, at militær sikkerhed generelt øges, når der skabes partnerskaber og alliancer, ikke mindst blandt ligesindede lande, er den økonomiske sikkerhed ofte bundet til et inhærent konkurrenceforhold partnerne imellem. Dette blev bedst eksemplificeret gennem 2010'ernes direkte konkurrence mellem europæiske stater om at vinde kapløbet om eksklusive markedsadgange i Kina og andre BRIKS-økonomier. Så selvom både tyske og danske sikkerhedsstrategier bebuder, at det geoøkonomiske samarbejde i EU-regi er centralt for begge lande, vil denne målsætning for alvor blive testet, når europæiske virksomheder – og dermed også regeringer – begynder at interessere sig for de samme handels- og investeringsmuligheder, der måtte opstå i lande, som Danmark, Tyskland og andre EU-lande generelt har haft et mindre veludbygget forhold til.

Disse indre-europæiske uenigheder til trods, kan 2024 komme til at byde på udviklinger uden for det europæiske kontinent, der på ny kan ændre Europas sikkerhedspolitiske spilleplade. Dette vil særligt ske, hvis det amerikanske præsidentvalg i november 2024 vindes af en republikansk kandidat, og ikke mindst hvis denne kandidat er tidligere præsident Trump. Men rystelser i USA og andetsteds kan i sidste ende også rykke nogle af de europæiske brikker, og dermed også Tyskland og Danmark, tættere på hinanden. Med en stærkt voksende erkendelse i Berlin af, at Tyskland – ligesom andre europæiske lande – må gøre mere i det forsvarspolitiske spor, vil det tyske militære bidrag i både EU- og NATO-regi øges over de kommende år. Den danske regerings tilsvarende anerkendelse af EU-samarbejdets øgede vigtighed for dansk sikkerhed, giver yderligere næring til de bilaterale sikkerheds- og forsvarspolitiske spor, som København og Berlin kan samarbejde omkring.

Midt i den ofte berettigede kritik af Tysklands til tider uskarpe og flagrende sikkerhedspolitiske transition, er det derfor vigtigt at holde sig for øje, at også Tysklands indre sikkerhedspolitiske konsensus kan blive yderligere udfordret. De seneste års valgresultater i vægtige europæiske lande som Italien, Nederlandene, Polen og Frankrig har med al tydelighed demonstreret, at sikkerhedspolitiske prioriteter hurtigt kan blive anfægtet af nye eller lurende politiske flertal. Senest ved det kommende tyske forbundsdagsvalg, planlagt til efteråret 2025, kan nye politiske vinde blæse ind i Berlins regeringskontorer. For mens tilslutningen til *Zeitenwende*-dagsordenen har været mærkbar siden februar 2022 – ikke mindst blandt mange tyske regeringsbærende politikere, diplomater og professionelle observatører – er stemmer, der ønsker at reducere Tysklands sikkerhedspolitiske aktivisme yderligere, også tiltaget i styrke i samme periode.

Selvom det må forventes, at den tyske politiske midte også efter dette forbundsdagsvalg fastholder regeringsmagten i mere eller mindre velkendte partikoalitioner, og Tyskland derfor i al overskuelig fremtid vedbliver en solid og forudsigelig partner for Danmark og andre europæiske naboer, er landets skærpede sikkerhedspolitiske profil allerede nu genstand for omfattende kritik på landets yderste højre- og venstrefløj. Uagtet hvordan man i Danmark forholder sig til sådanne politiske konfrontationer, må man derfor ikke miste blikket for, at de sikkerhedspolitiske trusselsperceptioner og handlemønstre som i disse år følges i henholdsvis Berlin og København, generelt er præget af større samklang end disharmoni – men at den kontinuerlige udvikling hen imod en endnu klarere dansk-tysk sikkerhedspolitisk samklang, ikke må tages for givet.

# NOTER

- 1 'Primary energy consumption worldwide in 2022', Statista, besøgt d. 12. august 2023, <https://www.statista.com/statistics/263455/primary-energy-consumption-of-selected-countries/>
- 2 'Countries with the most diplomatic posts abroad (2019)', Statista, besøgt d. 12. august 2023, <https://www.statista.com/chart/20138/countries-with-most-diplomatic-missions-in-the-world/1>
- 3 'Armed forces personnel, total', The World Bank, besøgt d. 12. august 2023, [https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?most_recent_value_desc=true)
- 4 'Dansk-tysk venskaberklæring', Udenrigsministeriet, besøgt d. 25. august 2023, <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/udenrigspolitik/lande-og-regioner/den-dansk-tyske-mindretalsordning/dansk-tysk-venskaberklaring.ashx>
- 5 'Personalbestand der Bundeswehr<sup>1</sup> von 1959 bis 2022', Statista, besøgt d. 12. august 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/495515/umfrage/personalbestand-der-bundeswehr/>
- 6 'Interview: Scholz: Deutsche Waffen haben Erfolge der Ukraine ermöglicht', Deutschlandfunk, 18. September 2022, besøgt d. 18. august 2023, <https://www.deutschlandfunk.de/bundestanzler-olaf-scholz-spd-102.html>
- 7 'Pressemeddelelse: Olaf Scholz: "Vi har brug for et geopolitisk, større og reformeret EU"', Europa-Parlamentet, 9. maj 2023, besøgt d. 19. august 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/da/press-room/20230505IPR85002/olaf-scholz-vi-har-brug-for-et-geopolitisk-storre-og-reformeret-eu>
- 8 'Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit'. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP, december 2021, besøgt d. 28. august 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>
- 9 'ARD-DeutschlandTrend: Mehrheit gegen "Taurus"-Lieferung an Ukraine', ARD Tagesschau, 18. august 2023, besøgt d. 26. august 2023, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3390.html>
- 10 'Et samlet Folketing bakker op om donation.' Det er en meget unik politisk situation'', Danmarks Radio, 21. august 2023, besøgt d. 26. august 2023, <https://www.dr.dk/nyheder/politik/et-samlet-folketing-bakker-op-om-donation-det-er-en-meget-unik-politisk-situation>
- 11 'Mehr Fortschritt wagen', p. 7.
- 12 'Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration', Aachen, 22. januar 2019, besøgt d. 2. august 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf>
- 13 'Dansk-tysk venskaberklæring', p. 9.

- 14 'Rede der Ministerin anlässlich des Auslaufen der Fregatte "Bayern", Bundesverteidigungsministerium, 2. august 2021, besøgt d. 23. august 2023, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-akk-auslaufen-bayern-indo-pazifik-5204436>
- 15 'Rede von Außenministerin Annalena Baerbock zur Eröffnung der Konferenz der Leiterinnen und Leiter deutscher Auslandsvertretungen', Auswärtiges Amt, 4. september 2023, besøgt d. 16. September 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2615096>
- 16 Ibid.



# REFERENCER

Arnold, S. & Arnold, T. (2023). **Deutschlands schwache Führungsrolle bei der europäischen Luftverteidigung: Korrekturbedarf auf allen Ebenen der European Sky Shield Initiative.** SWP-Aktuell 2/2023. Stiftung Wissenschaft und Politik.

Auswärtiges Amt (2015). **Review 2014. Außenpolitik weiterdenken. Krise, Ordnung, Europa.** Berlin: Auswärtiges Amt.

Baerbock, A. (2023). **Russia's war on Ukraine has forced us in Germany to think differently about our role in the world.** The Guardian, 6. juli 2023, <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2023/jul/06/russia-war-ukraine-germany-foreign-policy>

Benner, T. (2023). Looking for "Global Partnerships" in a Multipolar World. **Internationale Politik Quarterly.** 3/2023.

Biehl, H. (2019). Zwischen Bündnistreue und militärischer Zurückhaltung. I: Werkner, I.J., Haspel, M. (eds) **Bündnissolidarität und ihre friedensethischen Kontroversen. Gerechter Frieden.** Wiesbaden: Springer VS.

Brockmeier, S. (2013). Germany and the Intervention in Libya. **Survival,** 55:6, pp. 63-90.

Bujard, M. (2022). Der demografische Wandel in Deutschland. **Informationen zur politischen Bildung,** 350/2022. Bundeszentrale für politische Bildung.

Bulmer, S. & Paterson, W. E. (2019). **Germany and the European Union: Europe's Reluctant Hegemon?** London: Macmillan/Red Globe Press.

Bunde, T. (2022). Lessons (to be) learned? Germany's Zeitenwende and European security after the Russian invasion of Ukraine. **Contemporary Security Policy,** 43:3, pp. 516-530.

Bundespräsident (2014). **Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen.** Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. januar 2014.

Bundesregierung (2016). **Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr.** Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.

Bundesregierung (2020). **Leitlinien zum Indo-Pazifik: Deutschland – Europa – Asien; das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten.** Berlin: Auswärtiges Amt.

Bundesregierung (2022). **Reden zur Zeitenwende – Bundeskanzler Olaf Scholz.** Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

Bundesregierung (2023). **Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland.** Berlin: Auswärtiges Amt.

Bundestag (2012). **Unterrichtung durch die Bundesregierung: Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen.** Drucksache 17/8600. Berlin: Deutscher Bundestag.

Bundestag (2019). **Der Begriff „Wende“ als Bezeichnung für den Untergang der DDR.** Wissenschaftliche Dienste, WD 1 - 3000 - 024/19. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Bundestag (2022). **Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zum Europäischen Rat am 15. und 16. Dezember 2022 sowie zum EU-ASEAN-Gipfel am 14. Dezember 2022**. Plenarprotokoll 20/75. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundestag (2023a). **Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Deutschland braucht eine Nationale Sicherheitsstrategie**. Plenarprotokoll 20/110. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundestag (2023b). **Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2022 (64. Bericht)**. Drucksache 20/5700. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Burilkov, A. & Rieck, C. (2023). Vorbereitet auf die Zeitenwende?: Die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr offenbart große Defizite. **SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen**, 7(1), pp. 51-71.
- Busse, C., Franke, U., Loss, R., Puglierin, J., Riedel, M. & Zerka, P. (2020). **EU Coalition Explorer**. ECFR study. London: European Council on Foreign Relations.
- Crawford, B., & Olsen, K. B. (2017). The puzzle of persistence and power: explaining Germany's normative foreign policy. **German Politics**, 26(4), pp. 591-608.
- Den sikkerhedspolitiske analysegruppe (2022). **Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035**. København: Den sikkerhedspolitiske analysegruppe.
- Duclos, M. (2021). **La France dans le bouleversement du monde**. Paris: Éditions de l'Observatoire.
- Elysée (2023). **Déclaration conjointe du Président de la République Emmanuel Macron et du secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg**. 28. juni 2023. Paris.
- Forsvarsministeriet (2023). **Vilje og evne til at tage ansvar. Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033**. 28. juni 2023. København: Forsvarsministeriet.
- Glatz, R. L., Hansen, W., Kaim, M. & Vorrath, J. (2018). **Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel**. SWP-Studie 7/2018. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Göler, D. (2019). Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands. **Integration**, 42(1), pp. 21-36.
- Haass, R. (2021). The age of America first: Washington's flawed new foreign policy consensus. **Foreign Affairs**, 100(6), pp. 85-98.
- Hamilton, D. S. (2023). Kann Deutschland Schritt halten? **Internationale Politik**, 5, September/Oktober 2023, pp. 64-69.
- Harnisch, S. (2019). Internationale Führung und ihre Kontestation. Zur Dynamik der außenpolitischen Rolle der Bundesrepublik in Europa. I: Brummer, K. & Kießling, F. (eds.), **Zivilmacht Bundesrepublik?**, pp. 107-132, Baden-Baden: Nomos.
- Helwig, N. (2023). 'Dont stop believin': Germany's turn from reflexive to strategic multilateralism. I: Egan M., Raube, K., Wouters J. & Chaisse J. (eds.), **Contestation and Polarization in Global Governance**, pp. 196-212. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hyde-Price, A. G. (2015). The "sleep-walking giant" awakes: resetting German foreign and security policy. **European security**, 24(4), pp. 600-616.

- Jakobsen, P. V. (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. **Tidsskriftet Politik** 18(4), pp. 5-13
- Jakobsen, P. V. (2019). Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik. **Politica**, 51(2), pp. 139-167.
- Jäger, T. (2023). **Multipolar? Was die Neue Weltordnung wirklich für uns und Europa bedeutet**. Focus Online. 21/06/2023, [https://www.focus.de/experts/deutschland/multipolar-was-die-neue-weltordnung-fuer-uns-bedeutet\\_id\\_196999161.html](https://www.focus.de/experts/deutschland/multipolar-was-die-neue-weltordnung-fuer-uns-bedeutet_id_196999161.html)
- Koenig, N., Schütte, L., Knapp, N., Köhler, P., Kump, I. & Pauly, J. (2023). **Defense Sitters: Transforming European Militaries in Times of War**. Special Report. Munich: Munich Security Conference.
- Koschut, S. (2016). Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland. **Sicherheit und Frieden (S+F)**, 34(3), pp. 198-203.
- Krastev, I. & Leonard, M. (2023). **Fragile Unity: why Europeans are coming together on Ukraine (and what might drive them apart)**. Policy Brief. Berlin: European Council on Foreign Relations.
- Kremp, W. (2007). Fremdelnde Freunde SPD und USA: ein spannendes und spannungsvolles Verhältnis. **Forschungsjournal Soziale Bewegungen**, 20(4), pp. 5-15.
- Kundhani, H. (2011). Germany as a Geo-economic Power. **The Washington Quarterly**, 34(3), pp. 31-45.
- Lang, K.-O. (2022). **Warschau konfrontative Deutschlandpolitik: Im bilateralen Verhältnis ist derzeit Konsolidierung, nicht Weiterentwicklung gefragt**. SWP-Aktuell 68/2022. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Larsen, J. (2020). **A small state addressing big problems. Perspectives on recent Danish foreign and security strategy**. DIIS report 2020:02. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Lau, J. (2023). Wir leben in einer multipolaren Welt. **Internationale Politik**, 5, September/Oktober 2023, p. 15.
- Maul, H. (2007). Deutschland als Zivilmacht. I: Schmidt, D. & Hellmann, G. & Wolf, R. (eds.), **Handbuch zur deutschen Außenpolitik**, pp. 73–84. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mearsheimer, J. J. (2007). Structural realism. I: Dunne T., Kurki M., Smith, S. (eds.), **International Relations Theories: Discipline and Diversity**, pp. 77-94. Oxford: Oxford University Press.
- Miskimmon, A. (2012). German foreign policy and the Libya crisis. **German Politics**, 21(4), pp. 392-410.
- Mouritzen, H. (1997). Kenneth Waltz: a critical rationalist between international politics and foreign policy. I: in Neumann, I. B., & Wæver, O. (eds), **The Future of International Relations: Masters in the Making**, pp. 66–89. London: Routledge.
- Mouritzen, H. (2007) 'Denmark's super Atlanticism'. **Journal of Transatlantic Studies**, 5(2), pp. 155–167.

Mouritzen, H. (2023a). Europe: Divided Over AUKUS and China. **International Journal**, 78(3), pp. 454–462.

Mouritzen, H (2023b). **Virvar af udenrigspolitiske strategier udvander deres troværdighed**. Altinget, 24. maj 2023, <https://www.alinget.dk/forsvar/artikel/forsker-virvar-af-udenrigspolitiske-strategier-udvander-deres-trovaerdighed>

Mölling, C. & Schütz, T. (2023). **Verteidigungshaushalt 2024: Das Budget steigt – und reicht doch nicht aus**. DGAP Memo, 2/2023. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

NATO (2022). **Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)**. Press release, PR/CP(2022)105, 27. juni 2022. Bruxelles: NATO Public Diplomacy Division.

Olsen, K B. (2022a). **Danmark skal finde sin nye plads i EU's forsvarspolitiske maskineri**. DIIS Policy Brief. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Olsen, K. B. (2022b). **The Sanctioning of Warfare: Early lessons from the EU's geoeconomic response to Russia's invasion of Ukraine**. DIIS report 2022:09. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Olsen, K B. (2022c). **Zeitenwende: Tysklands paradigmeskifte før og efter Ukraine**. DIIS Policy Brief. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Olsen, K. B. (2023). **Zeitenwende: Tysklands nye sikkerhedsstrategi skal bestå virkelighedens tryktest**. DIIS Policy Brief. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Olsen, K. B. & Parkes, R. (2023). **Germany's Economic Myths Debunked: Rethinking State-Business Ties for Economic Security**. DGAP Policy Brief. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Olsen, M. B., Vestergaard, M. H. & Struwe, L. B. (2019). **Tyskland - en troværdig sikkerhedspolitisk aktør?** Atlant Brief. København: Atlantsammenslutningen.

Oppermann, K. (2019). Koalitionspolitik und nationale Rollenkonzeptionen: Der Stellenwert von Multilateralismus und Antimilitarismus für die „Zivilmacht“ Deutschland. I: Brummer, K. & Kießling, F. (eds.), **Zivilmacht Bundesrepublik?**, pp. 273-294. Baden-Baden: Nomos.

Pedersen, R. B. (2018). Bandwagon for Status: Changing Patterns In the Nordic States Status-seeking Strategies? **International Peacekeeping**, 25(2), 217-241.

Regeringen (2016). **Regeringens strategi for Tyskland**. Februar 2016. København: Udenrigsministeriet.

Regeringen (2022). **Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik**. København: Statsministeriet/Forsvarsministeriet.

Regeringen (2023). **Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi**. København: Udenrigsministeriet.

Röttgen, N. (2015). Tysklands rolle i Europa. **Udenrigs**, 3/2015, pp. 30-34.

Rühlig, T. (2023). **Germany's New China Strategy: Following Brussels**. China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE). 20/07/2023, <https://chinaobservers.eu/germanys-new-china-strategy-following-brussels/>

Schlie, U. (2020). Deutsche Sicherheitspolitik seit 1990: Auf der Suche nach einer Strategie. **SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen**, 4(3), pp. 304-314.

Schlie, U. (2023). **Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie zeugt von strategischer Naivität**. Neue Zürcher Zeitung. 10/07/2023.

Scholz, O. (2022). Die globale Zeitenwende. Wie ein neuer Kalter Krieg in einer multipolaren Ära vermieden werden kann. **Foreign Affairs**. 05/12/2022, <https://www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende>

Stanzel, A. & Hörning, C. (2022). **Deutscher Balanceakt im Indo-Pazifik: Geostrategische Herausforderungen und Möglichkeiten für die Bundesrepublik**. SWP-Aktuell 64. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

SWP & GMF (2013). **Neue Macht, Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch**. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/The German Marshall Fund of the United States.

Søndergaard, R. S. (2023). Splittet hjemme og udfordret ude: Hvilken rolle vil USA spille i verden? **Samfundsfagsnyt**, 1, 43-48.

von Bredow, W. (2020). **Armee ohne Auftrag: die Bundeswehr und die deutsche Sicherheitspolitik**. Zürich: Orell Füssli Verlag.

Webber, M. (2023). Identity, status and role in UK foreign policy: Brexit and beyond. **International Politics**, 1-12.

Wendt, A. (1998). On Constitution and Causation in International Relations. **Review of International Studies**, 24(5), pp. 101-118.

Werner, A. L. (2016). Antiamerikanismus in Aktion: Linke, Rechte und „Querfront“ zur Ukraine. **Osteuropa**, 66(3), pp. 129-138.

Wintjes, J. (2023). Von der Elbe nach Afghanistan und zurück: Die Bundeswehr zwischen Landesverteidigung und Krisenintervention. In: Riemann, M., & Löffmann, G. (eds.), **Deutschlands Verteidigungspolitik: Nationale Sicherheit nach der Zeitenwende**, pp. 19-30. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Ålander, M. (2023). **The role of Germany and Poland in European defence: Tensions and opportunities**. **FIIA Comment**. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.

### **DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier**

DIIS er en uafhængig, statslig forskningsinstitution, der arbejder med internationale studier. Vi udfører og kommunikerer forskning og analysearbejde inden for globalisering, sikkerhed, udvikling og udenrigspolitik. Vi stræber efter den højeste akademiske kvalitet, og arbejder på at vores forskningsresultater skal få indflydelse på dagsordenen indenfor forskning, politik og den offentlige debat.

### **De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS**

Denne publikation er en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner, som er centrale for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt. Forskning under de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne afspejler hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position. Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

**Tilmeld dig DIIS' Nyhedsbrev**





DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER  
Gl. Kalkbrænderi Vej 51A | 2100 København Ø | [www.diis.dk](http://www.diis.dk)