



KRAKOWSKA AKADEMIA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO  
ANDRZEJ FRYCZ MODRZEWSKI KRAKOW UNIVERSITY

# BEZPIECZEŃSTWO

## TEORIA I PRAKTYKA

# SECURITY

## THEORY AND PRACTICE

GERMAN SECURITY POLICY IN THE DIFFICULT TIMES

edited by  
Beata Molo, Lutz Kleinwächter

e-ISSN 2451-0718  
ISSN 1899-6264

Kraków 2021  
Nr 1 (XLII)

# **SECURITY**

## THEORY AND PRACTICE

GERMAN SECURITY POLICY IN THE DIFFICULT TIMES

edited by  
Beata Molo, Lutz Kleinwächter

number 1 (XLII), January–March, Krakow 2021

# **BEZPIECZEŃSTWO**

## TEORIA I PRAKTYKA

NIEMIECKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA W TRUDNYCH CZASACH

redakcja  
Beata Molo, Lutz Kleinwächter

numer 1 (XLII), styczeń–marzec, Kraków 2021



# BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

Kwartalnik  
Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## Adres redakcji

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, A, pok. 219  
30-705 Kraków  
tel. (12) 25 24 665  
e-mail: [biuro@kte.pl](mailto:biuro@kte.pl)  
[btip.ka.edu.pl](http://btip.ka.edu.pl)

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

oraz indeksowane w następujących bazach:

Repozytorium eRIKA. Repozytorium Instytucjonalne Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego;  
PBN. Polska Bibliografia Naukowa; Index Copernicus; CEJSH. The Central European Journal of Social Sciences;  
CEEOL. Central and Eastern European Online Library; BazHum

Czasopismo „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” uzyskało dofinansowanie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Wsparcie dla czasopism naukowych” (2019–2020)

## Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

## Rada Naukowa

Isabela de Andrade Gama (Brazylia), Mieczysław Bieniek (Polska), Ján Buzalka (Słowacja),  
Anatolij Demianczuk (Ukraina), Taras Finikov (Ukraina), Jochen Franzke (Niemcy),  
Marco Gestri (Włochy), Thomas Jäger (Niemcy), Arie M. Kacowicz (Izrael),  
Lutz Kleinwächter (Niemcy), Magdolna Lączay (Węgry), Krzysztof Malinowski (Polska),  
Sławomir Mazur (Polska), Ben D. Mor (Izrael), Sandhya Sastry (Wielka Brytania),  
Yu-Chung Shen (Tajwan), Jan Widacki (Polska), Wiesław Wróblewski (Polska – przewodniczący)

## Redaktor naczelny

Beata Molo

## Redaktorzy tematyczni

Beata Molo – nauki o polityce i administracji  
Robert Borkowski – nauki o bezpieczeństwie  
Andrzej Chodyński – nauki o zarządzaniu i jakości  
Marcin Lasoń – nauki o polityce i administracji, nauki o bezpieczeństwie

## Redaktor statystyczny

Piotr Stefanów

## Sekretarz redakcji

Natalia Adamczyk

## Redaktor językowy

Kamil Jurewicz

## Korekta, weryfikacja, tłumaczenie

język angielski: Łukasz Sorokowski

język niemiecki: Ewelina Woźniak

język rosyjski: Oleg Aleksejczuk

## Projekt okładki

Oleg Aleksejczuk

## Łamanie

Oleg Aleksejczuk

## Copyright© by

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2021

e-ISSN 2451-0718

ISSN 1899-6264

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

„Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” jest w pełni otwartym czasopismem (Open Access Journals) wydawanym na licencji CC BY-NC-ND 3.0 PL [btip.ka.edu.pl](http://btip.ka.edu.pl)

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i dwóch recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku.

## Na zlecenie

Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

## Wydawca

Oficina Wydawnicza AFM  
Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza  
Modrzewskiego, Kraków 2021



## Contents

|   |    |
|---|----|
| <b>Beata Molo, Lutz Kleinwächter:</b> German Security Policy in the Difficult Times: Introduction | 13 |
|---|----|

### ARTICLES AND MATERIALS \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Lutz Kleinwächter:</b> Drei Jahrzehnte neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik   | 19  |
| <b>Hubert Thielicke:</b> Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung – eine Sicht aus Deutschland   | 31  |
| <b>Klaus Larres:</b> Komplizierte deutsch-amerikanische Beziehungen im 21. Jahrhundert  | 43  |
| <b>Erhard Crome:</b> Umriss deutscher Außenpolitik  | 59  |
| <b>Bogdan Koszel:</b> Germany's Security Policy versus NATO's and the EU's Security and Defence Policy in the Twenty-First Century                        | 73  |
| <b>Michał M. Kosman:</b> Germany's Policy towards Russia in the Context of the Key Post-Cold War International Security Challenges                        | 93  |
| <b>Aleksandra Kruk:</b> The Bundeswehr: a Parliamentary Army  | 113 |
| <b>Anna Paterek:</b> Addressing the Root Causes of Migration through Development Aid as a Security-Development Nexus: A Case Study of Germany and Austria | 133 |
| <b>Beata Molo:</b> Challenges for German Energy Security in the Context of Nuclear and Coal Phase-Out   | 153 |

### FROM THE HISTORY \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Małgorzata Świder:</b> A Look from behind the Wall: West German Studies of the Political Preferences of East German Citizens | 171 |
|---|-----|

## VARIA

---

- Ewa Bujwid-Kurek:** State Sovereignty in the Light of Spheres of Influence – a Case Study of Two States: the Republic of Serbia, and Montenegro 189
- Karol Piękoś:** Actions taken to protect the cyberspace of the Republic of Poland in the years 2015–2019 205
- Raina Zimmering:** Apologetische Tautologie: Hungertod durch globalen Lockdown der „Corona-Gläubigen“? Das lateinamerikanische „Sakrileg“ 221

## VARIA FORUM

---

- Vladimír Handl, Eliška Hrušková, Adam Rendl, Marie Staňková, Ctirad Ženka:** Erfolgreiches Krisenmanagement mit Lücken. Eine Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 237
- Hartmut Elsenhans:** Bedingt zukunftsfähig. Herausforderungen deutscher Außenpolitik 243
- Walter Schilling:** Die neue Art der Konfliktaustragung des Westens. Über Illusionen und Realitäten beim Regime Change 247

## REVIEWS

---

- Dominika Gawron:** Johannes Pollak, Peter Slominski (eds.), *The role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges* 253
- Paulina Stępniewska-Szydłowska:** Recep Doğan, *Political Islamists in Turkey and the Gülen Movement* 257
- Polina Khmlevska:** Francisco Rojas Aravena (ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World* 261
- Adrianna Grudzińska:** Benedikt Erforth, *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars* 265

## PUBLICATION ETHICS

---

269



## Spis treści

**Beata Molo, Lutz Kleinwächter:** Niemiecka polityka bezpieczeństwa w trudnych czasach. Wprowadzenie 13

### ARTYKUŁY I MATERIAŁY \_\_\_\_\_

**Lutz Kleinwächter:** Trzy dekady nowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec 19

**Hubert Thielicke:** Nierozprzestrzenianie broni jądrowej i rozbrojenie – perspektywa niemiecka 31

**Klaus Larres:** Skomplikowane stosunki niemiecko-amerykańskie w XXI wieku 43

**Erhard Crome:** Przegląd założeń polityki zagranicznej Niemiec 59

**Bogdan Koszel:** Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obrony a NATO i Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w XXI wieku 73

**Michał M. Kosman:** Polityka Niemiec wobec Rosji w kontekście najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny 93

**Aleksandra Kruk:** Bundeswehra jako armia parlamentarna 113

**Anna Paterek:** Pomoc rozwojowa w przewyżnianiu źródłowych przyczyn migracji – powiązanie kwestii rozwoju i bezpieczeństwa na przykładzie Niemiec i Austrii 133

**Beata Molo:** Wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w kontekście wycofywania energii jądrowej i węgla 153

### Z KART HISTORII \_\_\_\_\_

**Małgorzata Świder:** Spojrzenie zza muru. Zachodnioniemieckie badania preferencji politycznych obywateli NRD 171

## VARIA

---

- Ewa Bujwid-Kurek:** Suwerenność państwa w kontekście sfer wpływów – casus dwóch państw: Republiki Serbii i Czarnogóry 189
- Karol Piękoś:** Działania na rzecz ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2015–2019 205
- Raina Zimmering:** Tautologia apologetyczna – śmierć z głodu spowodowana globalnym zamrożeniem gospodarki przez „wierzących w koronawirusa”? Świętokradztwo Ameryki Łacińskiej 221

## VARIA FORUM

---

- Vladimír Handl, Eliška Hrušková, Adam Rendl, Marie Staňková, Ctirad Ženka:** Skuteczne zarządzanie kryzysowe z lukami. Bilans niemieckiej prezydencji w UE 237
- Hartmut Elsenhans:** Warunkowo zrównoważona. Wyzwania niemieckiej polityki zagranicznej 243
- Walter Schilling:** Nowy sposób Zachodu na rozwiązywanie konfliktów. O złudzeniach i realiach przy zmianie reżimu 247

## RECENZJE

---

- Dominika Gawron:** Johannes Pollak, Peter Slominski (eds.), *The role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges* 253
- Paulina Stępniewska-Szydłowska:** Recep Doğan, *Political Islamists in Turkey and the Gülen Movement* 257
- Polina Khmilevska:** Francisco Rojas Aravena (ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World* 261
- Adrianna Grudzińska:** Benedikt Erforth, *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars* 265

## ETYKA WYDAWNICZA

---

269



## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Beata Molo, Lutz Kleinwächter:</b> Sicherheitspolitik Deutschlands in schwierigen Zeiten: Inhaltsverzeichnis | 13 |
|---|----|

### BEITRÄGE UND MATERIALIEN

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Lutz Kleinwächter:</b> Drei Jahrzehnte neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik   | 19  |
| <b>Hubert Thielicke:</b> Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung – eine Sicht aus Deutschland   | 31  |
| <b>Klaus Larres:</b> Komplizierte deutsch-amerikanische Beziehungen im 21. Jahrhundert  | 43  |
| <b>Erhard Crome:</b> Umriss deutscher Außenpolitik  | 59  |
| <b>Bogdan Koszel:</b> Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik vs. NATO und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im 21. Jahrhundert                        | 73  |
| <b>Michał M. Kosman:</b> Deutschlands Politik gegenüber Russland im Kontext der wichtigsten Herausforderungen der internationalen Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges | 93  |
| <b>Aleksandra Kruk:</b> Die Bundeswehr – eine Parlamentsarmee   | 113 |
| <b>Anna Paterek:</b> Entwicklungshilfe zur Überwindung von Hauptursachen der Migration: Entwicklung und Sicherheit am Fallbeispiel Deutschland und Österreich                 | 133 |
| <b>Beata Molo:</b> Herausforderungen für die Energiesicherheit Deutschlands im Kontext vom Kernenergie- und Kohleausstieg   | 153 |

### AUS DER GESCHICHTE

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Małgorzata Świder:</b> Ein Blick von jenseits der Mauer. Westdeutsche Untersuchungen der politischen Präferenzen von DDR-Bürgern | 171 |
|---|-----|

## VARIA

---

- Ewa Bujwid-Kurek:** Staatssouveränität im Lichte der Einflussbereiche – eine Fallstudie zweier Staaten: der Republiken Serbien und Montenegro 189
- Karol Piękoś:** Maßnahmen zum Schutz des Cyberspace der Republik Polen in den Jahren 2015–2019 205
- Raina Zimmering:** Apologetische Tautologie: Hungertod durch globalen Lockdown der „Corona-Gläubigen“? Das lateinamerikanische „Sakrileg“ 221

## VARIA FORUM

---

- Vladimír Handl, Eliška Hrušková, Adam Rendl, Marie Staňková, Ctirad Ženka:** Erfolgreiches Krisenmanagement mit Lücken. Eine Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 237
- Hartmut Elsenhans:** Bedingt zukunftsfähig. Herausforderungen deutscher Außenpolitik 243
- Walter Schilling:** Die neue Art der Konfliktaustragung des Westens. Über Illusionen und Realitäten beim Regime Change 247

## REZENSIONEN

---

- Dominika Gawron:** Johannes Pollak, Peter Slominski (eds.), *The role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges* 253
- Paulina Stępniewska-Szydłowska:** Recep Doğan, *Political Islamists in Turkey and the Gülen Movement* 257
- Polina Khmylevska:** Francisco Rojas Aravena (ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World* 261
- Adrianna Grudzińska:** Benedikt Erforth, *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars* 265

- ETHIK-RICHTLINIEN FÜR DIE PUBLIKATION  
VON ZEITSCHRIFTENARTIKELN 269
-



## Содержание

|  |    |
|--|----|
| <b>Beata Molo, Lutz Kleinwächter:</b> Политика безопасности Германии в трудные времена. Введение | 13 |
|--|----|

### СТАТЬИ И МАТЕРИАЛЫ \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Lutz Kleinwächter:</b> Три десятилетия новой внешней политики и политики безопасности Германии   | 19  |
| <b>Hubert Thielicke:</b> Нераспространение ядерного оружия и разоружение – взгляд Германии  | 31  |
| <b>Klaus Larres:</b> Сложности германо-американских отношений в XXI веке  | 43  |
| <b>Erhard Crome:</b> Обзор предпосылок внешней политики Германии  | 59  |
| <b>Bogdan Koszel:</b> Политика Германии в области безопасности и обороны по отношению к НАТО и европейской Политике безопасности и обороны в XXI веке | 73  |
| <b>Michał M. Kosman:</b> Политика Германии в отношении России в контексте важнейших проблем международной безопасности после окончания холодной войны | 93  |
| <b>Aleksandra Kruk:</b> Бундесвер как парламентская армия   | 113 |
| <b>Anna Paterek:</b> Помощь в преодолении основных причин миграции – взаимосвязь вопросов развития и безопасности. На примере Германии и Австрии      | 133 |
| <b>Beata Molo:</b> Вызовы энергетической безопасности Германии в контексте отказа от ядерной энергии и угля   | 153 |

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ \_\_\_\_\_

**Małgorzata Świder:** Взгляд из-за стены. Западногерманские исследования политических предпочтений граждан ГДР 171

VARIA \_\_\_\_\_

**Ewa Bujwid-Kurek:** Суверенитет государства в контексте сфер влияния – на примере двух государств: Республики Сербии и Черногории 189

**Karol Piękoś:** Действия по защите киберпространства Республики Польша в 2015–2019 годах 205

**Raina Zimmering:** Апологетическая тавтология – смерть от голода, вызванная глобальным замораживанием экономики «верующими в коронавирус»? Кошунство Латинской Америки 221

VARIA FORUM \_\_\_\_\_

**Vladimír Handl, Eliška Hrušková, Adam Rendl, Marie Staňková, Ctirad Ženka:** Недостатки успешного антикризисного управления. Обзор председательства Германии в Совете ЕС 237

**Hartmut Elsenhans:** Условно сбалансированный. Вызовы внешней политики Германии 243

**Walter Schilling:** Новый способ решения конфликтов на Западе. Об иллюзиях и реалиях при смене режима 247

РЕЦЕНЗИИ \_\_\_\_\_

**Dominika Gawron:** Johannes Pollak, Peter Slominski (eds.), *The role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges* 253

**Paulina Stępniewska-Szydłowska:** Recep Doğan, *Political Islamists in Turkey and the Gülen Movement* 257

**Polina Khmilevska:** Francisco Rojas Aravena (ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World* 261

**Adrianna Grudzińska:** Benedikt Erforth, *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars* 265

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ЭТИКА \_\_\_\_\_ 269



## **Beata Molo**

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0002-4924-8950>

## **Lutz Kleinwächter**

bbw Hochschule der Wirtschaft, Berlin  
WeltTrends – Institut für Internationale Politik, Potsdam  
<https://orcid.org/0000-0002-2511-1415>

# German Security Policy in the Difficult Times: Introduction

Germany is economically the strongest country in Europe. As such, it is striving for leadership in the EU and keeps developing into a geo-economic power with global interests. The dynamism of the variety of international phenomena and processes forces Germany to modify or transform its previous security strategies and policies. The actions taken by the country's authorities have resulted not only from their own interests and goals, but were the aftermath of the growing expectations of other external participants, which required greater financial, economic, political and military involvement in order to solve various crises and international conflicts.

Thirty years after German unification, six years after the so-called "Munich Consensus"<sup>1</sup> was announced, four years after the publication of the 2016 White Paper (13 July 2016), and in view of the worsening turmoil in NATO and crisis processes in the EU, many experts have been asking the question about the

---

<sup>1</sup> The announcement of the controversial "Munich Consensus" in January–February 2014 seems to be essential in shaping the current German security policy, i.e. Germany's announcement that it will take on more responsibility and a more active role in international politics. This was presented in a factually differentiated manner by the then Federal President Joachim Gauck, Defense Minister Ursula von der Leyen, and Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier during the security conference held in Munich.

fulfilment of the announcement that Germany would take on greater international responsibility. In other words, how and with what effect unfold the disputes within the German leadership elite between the USA-oriented “Transatlanticists” and the “Europeans” advocating strategic autonomy for the EU/Germany in order to develop a future-oriented security strategy?

The Articles and Materials section contains studies dealing with the issues of changes that have occurred in the areas of Germany’s foreign and security policy since 1990 (Lutz Kleinwächter, *Drei Jahrzehnte neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik*; Erhard Crome, *Umriss deutscher Außenpolitik*) – in particular the problems of non-proliferation and disarmament, and Germany’s involvement in the process of strengthening the role of the Nuclear Non-proliferation Treaty (Hubert Thielicke, *Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung – eine Sicht aus Deutschland*), as well as difficulties in German-American relations (Klaus Larres, *Komplizierte deutsch-amerikanischen Beziehungen im 21. Jahrhundert*). This part of the journal also includes articles devoted to the relations between the security policy of the united Germany with NATO, as well as the European Security and Defence Policy (Bogdan Koszel, *Germany’s Security Policy vs. NATO’s and the EU’s Security and Defence Policy in the Twenty-First Century*), German stance toward Russia in the face of key issues related to international security that emerged after the end of the Cold War (Michał M. Kosman, *Germany’s Policy towards Russia in the Context of the Key post-Cold War International Security Challenges*), and the role of the Bundeswehr as a parliamentary army and internal leadership concept in the army (Aleksandra Kruk, *The Bundeswehr: a Parliamentary Army*). This part of the section ends with the articles that look at the problem of combining migration, security and development in Germany and Austria in the context of the European migration crisis of 2015/2016 (Anna Paterek, *Addressing the Root Causes of Migration through Development Aid – the Security Development Nexus. A Case Study of Austria and Germany*), and the challenges of German energy security in connection with the acceleration of the energy transformation, the development of renewable energy sources and the coal phase-out, as well as the earlier nuclear phase-out (Beata Molo, *Challenges for German Energy Security in the Context of Nuclear and Coal Phase-Out*).

In the section entitled From the History, Małgorzata Świder (*A Look from behind the Wall. West German Studies of Political Preferences of East German Citizens*) scrutinises what was known in the Federal Republic of Germany about the second German state; in this context, what is really interesting is the issue of obtaining materials on the views and attitudes, or the political preferences of the citizens of the German Democratic Republic, including their identification with the state, and their attitude towards the idea of bringing together the two German states.

The Varia section contains articles that, in turn, look at issues in state sovereignty in the context of spheres of influence on the example of the Republic of Serbia and Montenegro as well as the bilateral cooperation they have established with Russia, the USA, Germany, Turkey and China (Ewa Bujwid-Kurek, *State Sovereignty in the Light of Spheres of Influence – a Case Study of Two States: the Republic of Serbia, and Montenegro*), activities related to the protection of Polish cyberspace in 2015–2019 (Karol Piękoś, *Actions Taken to Protect the Cyberspace of the*

*Republic of Poland in the Years 2015–2019*), and the cause and effect relationship between famine and pandemic on the example of socio-economic conditions, health situation and government policies in Latin America against the coronavirus pandemic (Raina Zimmering, *Apologetische Tautologie: Hungertod durch globalen Lockdown der "Corona-Gläubigen"? Das lateinamerikanische Sakrileg*). The Varia-Forum contains articles published in the WeltTrends journal (Vladimír Handl, *Erfolgreiches Krisenmanagement mit Lücken. Eine Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*; Hartmut Elsenhans, *Bedingt zukunftsfähig. Herausforderungen deutscher Außenpolitik*; Walter Schilling, *Die neue Art der Konfliktaustragung des Westens. Über Illusionen und Realitäten beim Regime Change*).

The issue ends with the Reviews section, which features a detailed review and analysis of several noteworthy publications: Johannes Pollak, Peter Slominski (eds.), *The role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis – Impact and Future Challenges* (Dominika Gawron), Recep Doğan, *Political Islamists in Turkey, and the Gülen Movement* (Paulina Stępniewska); Francisco Rojas Aravena (ed.), *The Difficult Task of Peace. Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World* (Polina Khmielevska); Benedikt Erforth, *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars* (Adrianna Grudzińska).



---

Artykuły i materiały  
Articles and Materials  
Beiträge und Materialien  
Статьи и материалы





## Lutz Kleinwächter

bbw Hochschule der Wirtschaft, Berlin  
WeltTrends – Institut für Internationale Politik, Potsdam  
<https://orcid.org/0000-0002-2511-1415>

# Drei Jahrzehnte neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

## Einführung

Mit der Einheit von 1990 bekam Deutschland nach 1870/1871 und 1918 die dritte historische Chance auf Eigenentwicklung in voller Souveränität. Dieser Neubeginn, nach zwei selbstverschuldeten Weltkriegen, Niederlagen und vier Jahrzehnten Spaltung, leitete einen anhaltenden Positionierungsprozess Deutschlands in den internationalen Beziehungen ein. Er ist Bestandteil einer globalen Umgestaltung der Weltordnung inklusive gravierender Verschiebungen der Kräfteverhältnisse. Deutschland selbst ist dabei Teil und Akteur der Umbrüche. Im Rahmen der Neubestimmung deutscher Interessen nach 1990 galt es dabei, das gesamte internationale Umfeld zu bewerten. Völkerrechtliche Grundlagen waren dafür insbesondere der „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ über die deutsche Einheit und die (KSZE-)Charta von Paris (1990), die Charta der Vereinten Nationen (1945) sowie das reformierte Grundgesetz Deutschlands (1949/1994).

## Politische Grundorientierung

Der Übergang vom bipolaren Weltsystem des 20. in die globale Multipolarität des 21. Jahrhunderts wurde von den Führungskreisen in den Regierungskoalitionen unter Helmut Kohl (1982–1998), Gerhard Schröder (1998–2005) und Angela Merkel (2005–2021) – wenn auch differenziert, widersprüchlich und fehlerlastig – im Wesen verstanden, mitgestaltet und für Deutschlands Aufstieg genutzt. Konstanten deutscher

Außen- und Sicherheitspolitik sind dabei, die Verrechtlichung der internationalen Politik, „eine regelbasierte Ordnung“; politische und v.a. militärische Alleingänge auszuschließen und stets in Kooperation zu handeln, sei es mit anderen Einzelstaaten und/oder bevorzugt im Rahmen internationaler Organisationen wie der EU, der OSZE, der NATO, der G20 und den Vereinten Nationen. Dabei setzt sich Deutschland nachdrücklich für eine Vertiefung und Erweiterung der Kompetenzen der internationalen Organisationen ein. Herausragende Bedeutung hinsichtlich der Interessen und Ziele hat dabei die ökonomische und soziale Sicherheit Deutschlands in Europa und global.

In den 1990er Jahren wurden zwei strategische Aufgaben realisiert:

Erstens. Der Prozess der deutschen Einheit vollzog sich friedlich – kein Bürgerkrieg, keine Generalstreiks, keine systemgefährdenden sozialen Unruhen – und schuf mit diesem demokratischen Grundverständnis in beiden deutschen Teilstaaten die Grundlagen für eine dynamische Eigenentwicklung Gesamtdeutschlands sowie die Stärkung der Europäischen Union.

Zweitens. Gelang Deutschland eine außenwirtschaftliche Expansion sowie der ökonomische und technologische Aufstieg, von einer europäischen Zentralmacht in die Gruppe weltweit agierender Staaten. Grundprinzipien deutscher Außenpolitik in diesem ersten Jahrzehnt nach der Einheit waren internationale Integration, eine West-Ost-Brückenfunktion und politische, militärische sowie ökonomische Selbstbeschränkung.

Die außenpolitische Orientierung war über den gesamten Zeitraum 1990–2020 geprägt von Auseinandersetzungen innerhalb der Führungseliten über die inhaltliche und geostrategische Schwerpunktsetzung bei der Rolle Deutschlands in der EU, in Europa und in der Welt. Der in den 1990er Jahren noch vornehmlich rückwärts gewandte Bezug auf die traditionelle „Westpolitik der alten“ Bundesrepublik verzögerte die Entstehung einer zeitgemäßen Neuorientierung. Es ging unter der Kohl-Regierung noch vorrangig um die innere ökonomisch-soziale Stabilisierung Deutschlands nach der Einheit. Die Führungselite war noch „nicht reif für die Weltpolitik“.<sup>1</sup>

Um die Jahrhundertwende, im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998 und während der Rot-Grünen-Regierung fanden intensive Diskussion über eine konzeptionelle Neuausrichtung von Hauptelementen der Außen- und Sicherheitspolitik statt.<sup>2</sup> Im Ergebnis dessen, inklusive dem Kanzlerwechsel von Kohl zu Schröder, emanzipierte sich die deutsche Außenpolitik partiell. Es erfolgten konzeptionelle Neuorientierungen, wie der Ausbau „Strategischer Partnerschaften“ mit Russland und China sowie die Verweigerung einer Teilnahme am US-geführten Krieg gegen den Irak. Der neue Charakter einer interessengeleiteten, vorrangig ökonomisch determinierten Politik Deutschlands in Eurasien wurde deutlich. Die Auseinandersetzungen in den deutschen Führungseliten zwischen den USA-orientierten „Transatlantikern“ und den „Europäern“, die eine strategische Autonomie der EU/Deutschlands anstrebten, spitzten sich fortlaufend zu. Die Münchner Sicherheitskonferenz 2014 war ein Höhepunkt. Durch den Pseudo-Konsens einer „neuen deutschen Verantwortung“ – die,

---

<sup>1</sup> Vgl. WeltTrends 28: *Deutsche Eliten und Außenpolitik*, Herbst 2000.

<sup>2</sup> Eine besonders richtungsgebende Quelle ist: Bahr, E. (1998): *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*. Karl Blessing Verlag, München.

vom damaligen Bundespräsidenten Gauck und der Verteidigungsministerin von der Leyen, vorrangig militärisch artikuliert wurde – versuchten die „Transatlantiker“ aus ihrer Defensivposition herauszukommen. Es gelang ihnen jedoch nicht, die seit Jahrzehnten ablehnenden Positionen der Mehrheit der Bevölkerung (50–70 Prozent) zur Aufwertung des Militärischen in der Außenpolitik, insbesondere zum deutschen Truppeneinsatz im Ausland, umzustimmen.

Hegemoniale Vorstellungen deutscher EU-Dominanz nach 1990 – beispielhaft das „Kerneuropa-Konzept“ (1994, Schäuble-Lamers-Papier)<sup>3</sup> – wurden nach 2000 sowie unter der Merkel-Regierung partiell zurückgenommen, gerieten spätestens 2010 in eine Sackgasse und scheiterten bislang an den Interessengegensätzen der EU-Staaten. Symptomatisch dafür sind u.a.:

Die unkoordinierten nationalen Maßnahmen zur Bewältigung der Weltwirtschaftskrise 2008–2012; das Scheitern der EU-Nachbarschaftspolitik „Ost“ (Kaukasus, Ukraine, Belarus) und „Süd“ (Mittelmeerraum ab 2011); die Flüchtlingswelle und das Scheitern der Dublin-Verträge (2014–2020); die zunehmende EU-Fragmentierung bezüglich der €-Union (insb. der Südstaaten); die Formierung von Regierungen mit autoritären Zügen (Italien/Österreich/Polen/Ungarn); eine Zunahme spaltender Tendenzen mit dem Extrem des Brexit (2016–2020); die Konflikte bei der Durchsetzung deutscher Russlandpolitik (z.B. Nord Stream 2); die Aufgabe der deutschen Blockade bei der Einführung von Corona-€-Bonds (2020); und in besonderer Weise die konzeptionellen Differenzen mit Frankreich in der Europapolitik um die „Strategische EU-Autonomie“, das Verhältnis zu den USA und zur NATO. Die deutsche Außenpolitik des letzten Jahrzehnts ist wesentlich geprägt durch z.T. aktionistisches Krisenmanagement, v.a. zur Stabilisierung der EU und der kriegsgebeutelten Nachbarregionen von Libyen über Syrien bis zur Ukraine.

## Außenwirtschaftliche Expansion

Unter maßgeblicher Initiative der EU-Kernstaaten – hauptsächlich Deutschland und Frankreich – gelang es in den vergangenen drei Jahrzehnten, insbesondere mit der Schaffung des Gemeinsamen Markt (1993) und der Euro-Währungsunion (1999) die ökonomische Integration der Europäischen Union voranzutreiben. Gleichzeitig wurde mit großem Engagement Deutschlands die Mehrheit der mittel- und südosteuropäischen Staaten in die Union aufgenommen (2004/2007). Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Integration Polens, als großer und ökonomisch potenter Nachbarstaat mit einer bemerkenswerten Entwicklungsdynamik. Darüber hinaus ist es ein Schlüsselland bei der Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen nach Osten. Die frühzeitige Gründung des „Weimarer Dreiecks“ 1991 – Frankreich, Deutschland, Polen – zur politischen Abstimmung und Stärkung der europäischen Integration blieb aber bislang hinter den gegenseitigen Erwartungen zurück. Hautprobleme sind dabei die unterschiedlichen Bewertungen der Beziehungen zu Russland, den USA und zu Aspekten der EU-Integration.

<sup>3</sup> Vgl. Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994. In: Bundesministerium der Finanzen; [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Mit der erweiterten EU entstand einer der weltweit größten, höchst produktiven Wirtschaftsräume, mit einer Bevölkerung von einer halben Milliarde sowie einer entwickelten Demokratie und Lebensqualität. Mit der Lissabon-Strategie (2000) und dem Grundlagenvertrag (2009) artikuliert die EU ihren Großmachtanspruch im multipolaren Weltgefüge des 21. Jahrhunderts.

Deutschland ist 2019 mit einem Bruttoinlandsprodukt von ca. 3.449 Milliarden Euro (1.586 Milliarden Euro 1991)<sup>4</sup> der wirtschaftlich stärkste Staat Europas und wurde nach der Jahrhundertwende zu einer global vernetzten geoökonomischen Macht. Von vitaler Bedeutung ist dabei die EU-Integration mit einem deutscher EU-BIP-Anteil von über 20 Prozent. Sie stellt mit anteilig ca. 70–60 Prozent des deutschen Außenhandels, eine unverzichtbare ökonomische Basis für die nach 2000 überproportional wachsende Expansion Deutschlands in die Weltwirtschaft dar. Die Außenwirtschaftsquote stieg seit 1990 von ca. 40 auf 72 Prozent zum BIP und signalisiert eine außerordentlich hohe Wirtschaftsverflechtung bzw. Abhängigkeit vom Funktionieren eines „liberalen“ Welthandels. Deutschlands größte Handelspartner 2019 sind China (Ex-/Import 99:106 Milliarden Euro) und die USA (113:60 Milliarden Euro). Der Aufbau hoher Exportüberschüsse – verursacht durch eine Konzentration auf Hochtechnologiegüter, die Durchsetzung von Lohndumping zulasten der eigenen Bevölkerung (Lohnstopp 1995–2015) und Euro-Abwertungs-Manipulationen – steigerten sich von 1990 bis 2019 von unter 50 auf über 200 Milliarden Euro (bei insgesamt ca. 1.300:1.000 Milliarden Euro Ex-/Import). Die damit verbundene Euro-Einführung (1993–2002) erweist sich für Deutschland sowohl als ein festigendes, in der Bedeutung wachsendes währungspolitisches Instrument der EU-Integration, als auch zur Haushaltsdisziplinierung einzelner EU-Länder sowie zur globalen Machtprojektion in Konkurrenz zum Dollar-Raum. Anhaltende Handels-, Zoll- und Währungskonflikte insbesondere mit den USA sind auch unter der Biden-Administration vorprogrammiert.

Bemerkenswert ist die Dynamik der deutschen Wirtschaft ab Mitte der 1990er Jahre bei der globalen Expansion. Innerhalb einer Dekade wurden von den Kohl- und Schröder-Regierungen vorrangig ökonomisch bestimmte „strategische Partnerschaften“ zu den Großstaaten Eurasiens – Russland, China, Indien – in Gang gesetzt. Deutschland baute die USA bis 2005 zum außenwirtschaftlichen Hauptmarkt außerhalb Europas aus, mit mehr als einer Verdopplung der Exporte (66 Milliarden Euro) und einer sechsfachen Steigerung der Handelsüberschüsse (28 Milliarden Euro). Die von den USA ausgelöste Weltwirtschaftskrise 2008/2010 überwand Deutschland schneller als alle anderen EU-Partner und relativ unbeschadet. Die Handelsbeziehungen mit den USA wurden bis zur Gegenwart ausgebaut. Der Ex-/Import steigerte sich bis 2019 auf 113:60 Milliarden Euro.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2020*. In: Statista, Februar 2021; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>.

<sup>5</sup> *Zahlungsbilanzstatistik Mai 2006*. In: Deutsche Bundesbank; <https://www.bundesbank.de/resource/blob/694584/f08adb423b8931586d7d14381c8b8cf3/mL/2006-05-zahlungsbilanzstatistik-data.pdf>; *Zahlungsbilanzstatistik März 2020*. In: Deutsche Bundesbank, März 2020; <https://www.bundesbank.de/resource/blob/829286/a190c0707d6704b86ef8d674c3daa7d5/mL/2020-03-zahlungsbilanzstatistik-data.pdf>.

In der laufenden Corona-Krise 2020/2021 deutet sich, auch aufgrund der globalen Aufstellung und breiten Diversifikation der deutschen Wirtschaft ähnliches an. Die Wachstumseinbrüche von unter 10 Prozent im Jahr 2020 relativieren sich im Vergleich mit anderen hochentwickelten Industriestaaten. Der Aufschwung des Exportmarktes China und seinem Bedarf an deutschen Investitionsgütern zieht Deutschland partiell aus der Wirtschaftskrise. Insgesamt steht unter den Stichworten „Deglobalisierung bzw. Glokalisierung“ eine volkswirtschaftliche Reorganisation, eine neue Balance globaler und regionaler Wertschöpfungsketten, an.

Zu konstatieren sind jedoch auch, vorrangig verursacht durch Deutschlands nationale egoistische Handelspolitik und seinen Wohlstandschauvinismus, anhaltende Spannungen mit den USA und im EU-Integrationsverbund. Die Zuspitzung zentrifugaler Tendenzen in der EU ist jedoch nicht im Interesse Deutschlands und ihnen muss intensiv entgegnet werden. Hierfür bedarf es eines beschleunigten Aufbaus einer Europäischen Wirtschaftsunion, die schon 1992 in Maastricht mit der Währungsunion beschlossen wurde, deren Realisierung aber bislang nicht konsequent vorangetrieben wird.

## Von einer Verteidigungs- zur Einsatzarmee

In Umsetzung des Zwei-plus-Vier-Vertrages (1990) erfolgte ein Abzug ausländischer Streitkräfte. Annähernd 750.000 Soldaten (insb. Russland 380.000, USA 220.000) verließen Deutschland. Die Personalstärke der Bundeswehr wurde seitdem von ca. 600.000 auf 182.000 reduziert, die Wehrpflicht 2011 ausgesetzt und eine Berufsarmee geschaffen. Die Entwicklung der Militärpolitik Deutschlands wurde konzeptionell vorbereitet durch Verteidigungspolitische Richtlinien (1992, 2003, 2011) und Weißbücher zur Sicherheitspolitik (1994, 2006, 2016).<sup>6</sup> Nach einem intensiven Konversions- und Abrüstungsprozess von Personal und Großkampfwaffen fanden ab Mitte der 1990er Jahre waffentechnische Modernisierungen und die Umstrukturierung der Bundeswehr von einer Verteidigungs- zu einer „Armee im Einsatz“ statt. Eine völkerrechtlich strittige Uminterpretation des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht ging dem 1994 voraus.

Seit Anfang der 1990er Jahre wird die Bundeswehr im Ausland bei der Katastrophenhilfe und friedenserhaltenden Maßnahmen eingesetzt. Der völkerrechtswidrige Tabubruch erfolgt 1999 mit dem Kriegseinsatz im Kosovo unter der Rot-Grünen-Schröder-Regierung sowie ab 2002 mit der Teilnahme der Bundeswehr am anhaltenden Afghanistankrieg. Die über 40 Auslandseinsätze fanden prinzipiell im internationalen Verbund der NATO, EU und/oder UNO statt. Die Bevölkerung Deutschlands lehnt die Auslandseinsätze mehrheitlich ab. Unter der Merkel-Regierung erfolgte

---

<sup>6</sup> Vgl. *Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, In: Bundesministerium für Verteidigung, Juli 2011, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13568/28163bcaed9f30b27f7e3756d812c280/g-03-download-die-verteidigungspolitische-richtlinien-2011-data.pdf>; *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. In: Bundesregierung, 13. Juli 2016; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf>.

(auch deshalb) eine partielle Umorientierung. Nach dem Prinzip „Befähigung statt Beteiligung“ liegt der Schwerpunkt der Einsätze bei Unterstützung, Ausbildung, Training und Bewaffnung einheimischer Streitkräfte.

Der Verteidigungshaushalt Deutschlands ist von 1990 bis 2014 relativ stabil bei ca. 30 Milliarden Euro, bei Absenkung des BIP-Anteils von 2,7 auf 1,2 Prozent. Eine Trendumkehr bei der absoluten Steigerung wird 2014 mit dem „Zwei-Prozent-Beschluss“ der NATO in Wales eingeleitet. Bis 2020 steigerte Deutschland unter Anpassungsdruck der Trump-Administration seine Rüstungsausgaben pro Jahr auf 45 Milliarden Euro (1,3 % BIP-Anteil) und plant im neuen Bundeshaushalt über 50 Milliarden Euro. Parallel dazu durchlief der industrielle Rüstungskomplex Deutschland einen hocheffizienten Modernisierungsprozess. Die Zahl der Beschäftigten verringerte sich seit 1990 von über 350.000 auf gegenwärtig unter 100.000. Trotz gegenteiliger politischer Erklärungen ist der weltweite Rüstungsexport zur „Normalität“ geworden (seit 2000 jährlich ca. 2–5 Milliarden Euro) Deutschland stieg zum weltweit fünft-/viertgrößten Rüstungsexporteur auf. Unter Umgehung und Aushöhlung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen werden Rüstungsgüter auch in Konflikt- und Kriegsregionen geliefert. Die subventionierte deutsche Rüstungsindustrie entzieht der Zivilwirtschaft Finanzen, qualifiziertes Personal, Forschungspotential und wertvolle Ressourcen.

Angesichts der Sinnkrise der NATO nach Auflösung des Ost-West-Konfliktes und dem wachsenden Misstrauen gegenüber den USA („Bündnisse der Willigen“, seit den Clinton- und Bush jr.-Administrationen Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre) forcierten die EU-Staaten eigenständige Verteidigungsanstrengungen. 1993 beschloss die EU in Maastricht im Rahmen einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Schaffung einer Europaarmee. Unter der Merkel-Regierung ab 2005 erhielt diese Orientierung neue Dynamik und wurde 2017 durch eine Ständige Strukturierte Rüstungszusammenarbeit (PESCO) erweitert. Ähnliche Ansätze scheiterten jedoch schon unter größeren Bedrohungsphobien mehrfach während des Kalten Krieges. Dennoch zeigt sich in der Tendenz eine auch von Deutschland betriebene EU-Orientierung auf eine stärkere Eigenständigkeit in der Verteidigungspolitik.

Dennoch ist zu konstatieren – militärisch auf sich selbst gestellt, verfügt Deutschland im Jahre 2020 nicht über Streitkräfte für eine langhaltende Intervention oder Kriegsführung. Es ist und will keine militärische Bedrohung für ein anderes Land sein und wird selbst von keinem Land bedroht. Mit dieser Situation ist die übergroße Mehrheit der Bevölkerung und auch das Gros der Führungskräfte Deutschlands in ihrer antimilitaristischen Grundhaltung zufrieden.

Zu einer entsprechenden Analyse und militärpolitischen bzw. zu rüstungsbezogenen Schlussfolgerungen ist ein beschränkter, aber in jüngster Zeit anwachsender, einflussreicher Kreis v.a. neokonservativer Transatlantiker bislang nicht bereit. Die Funktionsbesetzung der Verteidigungsminister, meist mit Personen ohne entsprechende Fachkenntnisse, erwies sich besonders während der großen Koalitionen der Merkel-Regierung ab 2005 als hinderlich bei der strategischen Ausrichtung und realistischen Zielbestimmung der deutschen Verteidigungspolitik. Das führte zu mehrfachem Scheitern von Bundeswehrreformen und impliziert kurzsichtige, kritikwürdig-konzeptionslose Einsatzaufgaben der Bundeswehr. In den vergangenen Jahrzehnten hatte die Bundesregierung das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr

vor allem auf Auslandseinsätze vorrangig in Nah- und Mittelost und in Afrika ausgerichtet. Erfolgsquote nahe Null, die angestrebten Ziele wurden nicht erreicht. Seit 2014 orientiert sie wieder – bar einer realistischen Bedrohungsanalyse – auf strategische Anforderungen fiktiver Großmachtkonflikte mit Russland und China, wie aktuelle Dokumente<sup>7</sup> bestätigen.

Der Prozess nuklearer und konventioneller Rüstungsbegrenzung und Abrüstung ist zum Stillstand gekommen. Deutschland setzt sich nur äußerst inkonsequent, vorrangig plakativ für seine Wiederaufnahme ein. Pseudoargumente sind dabei die fragile „Abschreckungsdoktrin“ der NATO und ominöse Bedrohungen durch Russland und andere. Beispielhaft dafür die Weigerung dem Vertrag über das Kernwaffenverbot (2017), der im Januar 2021 in Kraft trat, beizutreten. Während noch bis 2012 in Regierungskreisen Deutschlands die Aufgabe der „nuklearen Teilhabe“ und ein Abzug der US-Kernwaffen aus Deutschland gefordert wurde, ist diese Zielstellung seitdem aufgegeben worden. Ähnlich verhält es sich mit der konventionellen Abrüstung. Der erfolgreiche Vertrag zu konventionellen Streitkräften in Europa von 1990 und seine Fortsetzung 1999, der zur Abrüstung von über 60.000 schweren Waffensystemen führte, wurde 2011 beendet. Von der humanistischen Vorstellung der 1990er Jahre, durch Rüstungsbegrenzung/Abrüstung eine Friedendividende für die sozial-ökologische Transformation zu erzielen, hat sich die gegenwärtige Führung Deutschlands konzeptionell und praktisch entfremdet.

## Umwelt- und Klimapolitik

Das 20. Jahrhundert war geprägt von zwei Weltkriegen, einer bipolaren Systemkonfrontation im Kalten Krieg und der Angst vor einem nuklearen Armageddon. Hauptgefahren der Weltzivilisation des 21. Jahrhunderts sind destabilisierende Klimaveränderungen mit ausufernden multiplen Krisen – Hunger, Wassermangel, regionale Verteilungskonflikte/-Kriege, Flüchtlingsströme, Naturkatastrophen. Die imaginäre Gefahr eines Atomkrieges wird seitens der Bevölkerung und der Führungseliten mehrheitlich überlagert vom Gefahrenbewusstsein real sichtbarer Umwelt- und Existenzkrisen. Der zivilisatorische Schwerpunktwechsel der Bedrohungswahrnehmung erweist sich günstig für eine neue deutsche Außen-, Sicherheits- und Umweltpolitik seit Anfang der 1990er Jahre. Dem tragen die Führungen Deutschlands zunehmend Rechnung, wenn auch inkonsequent.

Unmittelbar nach der deutschen Einheit fand 1992 die Umweltkonferenz von Rio de Janeiro statt. Dort wurden Schwerpunkte einer globalen Konzeption für Umwelt- und Klimastabilisierung für das 21. Jahrhundert beschlossen. Die EU/Deutschland brachte sich von Anbeginn aktiv ein. Ein sichtbarer umweltpolitischer Neuanfang zeigte sich in der Endphase der Kohl-Regierung. Mit dem „Kyoto-Protokoll“ (1997) zur Beschränkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoss unter dem Niveau von 1990, begann sich in Deutschland ein neuer Gesellschaftskonsens durchzusetzen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Positionspapier: *Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft*. In: Bundesministerium für Verteidigung, 9.2.2021, [https://www.bmvg.de/resource/blob/5028534/44dcd6d650e6c1f19ab2b82fe1f9510f/210209\\_BMin%20%26%20GenInsp\\_Positionspapier-Bundeswehr%20der%20Zukunft.pdf](https://www.bmvg.de/resource/blob/5028534/44dcd6d650e6c1f19ab2b82fe1f9510f/210209_BMin%20%26%20GenInsp_Positionspapier-Bundeswehr%20der%20Zukunft.pdf).

Der Durchbruch erfolgte unter der Rot-Grünen-Schröder Regierung ab 1998: Programmatische Umweltfestlegungen im Koalitionspapier (1998), Einleitung des Atomausstiegs/Energiewende (2000), Beschluss und regelmäßige Anpassung einer Nachhaltigkeitsstrategie für die nächsten Jahrzehnte (ab 2002). Gemeinsam mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie initiiert die Merkel-Regierung eine Strategie zur Rohstoff-/Energiesicherheit (2010, 2020) in der Trinität von Versorgung, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit. Deutschland wurde mit weltweit über 20 Prozent, ein Haupthersteller von Hochleistungstechnologie im Bereich Umweltschutz (EU über 50 Prozent). Diese Entwicklung ist eng verflochten mit den Erfolgen der exportorientierten Außenwirtschaftspolitik. Wenngleich Deutschland im Vergleich zu anderen großen Mächten – USA, China, Russland, Indien – relativ positiv zu bewerten ist (globaler Umwelt-Index EPI unter den ersten 15), bleibt auch seine Umwelt-/Klimapolitik insgesamt eklatant hinter den internationalen Notwendigkeiten zurück. Auch in Mitteleuropa öffnet sich die Katastrophen-Schere weiter, zeigt sich eine deutliche Differenz von ökologischem Gefahrenbewusstsein und praktischer Umweltpolitik.

## Migration

Die desaströsen Umweltkrisen sind eine Hauptursache zunehmender Flüchtlingsströme aus Afrika und Asien. Sie bewegen sich v.a. in Richtung der EU, nach Mittel- und Nordeuropa (nicht so nach China, Indien und Russland). Deutschland wurde nach 1990 und insbesondere ab 2015 zum Einwanderungsland mit sich entwickelnder Integrationspolitik.<sup>8</sup> Die Migration löste die stagnierende Bevölkerungsentwicklung auf, besonders den quantitativen Arbeitskräftemangel, spitzt jedoch Integrationsprobleme zu. Die Ursachenbekämpfung erfordert auch von Deutschland eine in der Jahrhundert-Dimension angelegte, grundsätzlich veränderte Entwicklungs-/Außenwirtschaftspolitik, eine „neue Weltwirtschaftsordnung“, einen EU-„Marshallplan für/Compact with Africa“ (2017), geprägt durch wirtschaftspolitische Verteilungsgerechtigkeit. Entsprechende Überlegungen wurden in den vergangenen Jahren von Organisationen der Entwicklungshilfe, vom Entwicklungsministerium sowie vom Auswärtigem Amt angeregt, erreichten aber nicht die Ebene einer verbindlichen deutschen Gesetzgebung. Die Hauptkomponente bleibt vorerst eine auch von Deutschland aktiv vorangetriebene, kurzsichtige Politik der Abschottung an den EU-Außengrenzen (2004, Gründung „Frontex“).

## Schlussfolgerungen

Die Außenpolitik Deutschlands/EU in der globalen Multipolarität des 21. Jahrhundert erfordert eine Stabilitätsstrategie in einem Staatenkonzert der politischen Pluralität. Geostrategische Schwerpunkte sind auf absehbare Zeit die großen Globalmächte

---

<sup>8</sup> Vgl. Münkler, H. / Münkler, M. (2016): *Die Neuen Deutschen, Ein Land vor seiner Zukunft*. Rowohlt Verlag, Berlin.

Europäische Union, die USA und China. Darüber hinaus bedarf es einer engen Kooperation mit wichtigen kontinentalen Schlüsselstaaten, insbesondere mit Russland, Indien, Japan, Brasilien und Südafrika. Problematisch ist, dass nach einer scheinbaren Demokratisierung in den 1990 Jahren, besonders seit der Weltwirtschaftskrise 2008/2010 autoritäre Verhaltensweisen wieder zunehmen und sich entsprechende Machtstrukturen in einer Mehrzahl der großen Mächte durchsetzen. Dem stellt die EU/Deutschland eine demokratische Alternative entgegen. Die von der Merkel-Regierung praktizierte „werteorientierte Außenpolitik“ wird jedoch von der Mehrheit der Staaten – durchaus nachvollziehbar – als doppelbödig, „ethischer Imperialismus“ und „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ abgelehnt.

Für die Europäische Union hat die Stabilisierung und Vertiefung der Integration Priorität. Nur eine im Wesen geeinte EU kann den eigenen Anspruch einer politisch-ökonomischen Weltmacht ausfüllen. Sie hat sich zu einem „globalen Taktgeber“ entwickelt, dem „es gelungen ist, einen ganzen Kontinent, auf dem sich die Menschen Jahrhundertlang zerfleischten, zu einem Modell für das 21. Jahrhundert zu machen. Viel mehr Weltmacht geht nicht“.<sup>9</sup> Unabdingbare Voraussetzung für eine Mitgestaltung der globalen Multipolarität ist dabei die souveräne Ausgestaltung einer „Strategischen Autonomie Europas“.<sup>10</sup> Dabei haben Deutschland und Frankreich im engen Bündnis, eine besondere europäische und globale Verantwortung. Der Aachener Vertrag von 2018 – in konsequenter Kontinuität zum Élysée-Vertrag von 1963 – fordert eine Vertiefung ihrer „Zusammenarbeit in der Europapolitik. Sie setzen sich für eine wirksame und starke Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein und stärken und vertiefen die Wirtschafts- und Währungsunion.“ Dem Geist dieses Vertrages sind deutsch-französischen Querelen über die „EU-Autonomie“ abträglich.

Die USA waren, sind und bleiben ein allseitig enger Bündnispartner Deutschlands. Die transatlantischen Beziehungen haben aber in den letzten Jahren einen „heil-samen Trump-Schock“ bei der deutschen Bevölkerung und großen Teilen der Führungselite ausgelöst. Die Biden-Administration wird in der Form moderater, aber im Kern eine ähnlich problematische interessengeleitete Politik praktizieren. Das erfordert eine Neubewertung der gegenseitigen Beziehungen, inklusive den Zusammenhängen mit China und Russland. Angesagt ist eine kritisch-selbstbewusste Distanz und nachdrückliche Konsequenz bei der Durchsetzung europäisch/deutscher Interessen. Die Auseinandersetzungen um die Neubewertung des Verhältnis Deutschland/EU zu den USA sind im Gange und werden die nächsten Jahre prägen.

Die Beziehungen Deutschland-China haben sich seit 1990 bis zur Gegenwart außerordentlich produktiv entwickelt. Seit 2011 finden regelmäßige Regierungskonsultationen statt. Das in den letzten zwei Jahrzehnten entstandene strategische De-facto-Bündnis China-Russland wird die internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts wesentlich prägen und muss von Deutschland konzeptionell-strategisch berücksichtigt werden. Eine Ausweitung des chinesisch-russischen Freundschaftsvertrages von 2001 auf ein Militärbündnis ist absehbar. 2020 ist China erstmals wichtigster EU-Handelspartner geworden (586 Milliarden Euro) und über ein

<sup>9</sup> Fichtner, U.: *Die sanfte Macht*. In: Der Spiegel, Nr. 4, 23.1.2021, S. 21.

<sup>10</sup> Ausführliche Analyse der Akteure, Handlungsfelder und Zielkonflikte in: Lippert, B. / von Ondarza, N. / Perthes, V. (2019): *Strategische Autonomie Europas*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin (SWP-Studie 2).

Investitionsabkommen zwischen beiden ökonomischen Großmächten wurde im Dezember eine Grundsatzvereinbarung erzielt. In diesem Zusammenhang ist die eurasische Achse EU-Russland-China für Deutschland mit Blick auf die Beschaffungs- und Absatzmärkte, ein vorrangiger ökonomischer Stabilisator für die eigene Entwicklung. In den letzten Jahren haben sich die Verhältnisse deutlich verkompliziert. Politische Differenzen belasten teilweise die bilateralen Beziehungen – Hongkong, Uiguren, Tibet, Taiwan, Südchinesisches Meer – und müssen sachlich behandelt werden. China wird seitens der EU/Deutschlands als „Partner, Wettbewerber und Rivale“<sup>11</sup> gesehen, gemeinsam mit Russland – insbesondere von den „Neokonservativen“ – auch als Gegner. Die von den USA betriebene ökonomische „Entkopplung“ Chinas und Russlands vom Westen ist nicht im Interesse Deutschlands.

## Literaturverzeichnis

- Bahr, Egon (2003): *Der Deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. Karl Blessing Verlag, München.
- Bahr, Egon (1998): *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*. Karl Blessing Verlag, München.
- Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2020. In: Statista, Februar 2021; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>.
- Burstein, Daniel (1991): *Weltmacht Europa*. Heyne Verlag, München.
- „China ist Partner, Wettbewerber und Rivale“. Außenminister Heiko Maas im Interview mit dem Redaktionsnetzwerk Deutschland. In: Auswärtiges Amt, 12.07.2020; <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rnd/2367282>.
- Crome, Erhard (2019): *Deutschland auf Machtwegen. Moral in als Ressource für weltpolitische Ambitionen*. VSA Verlag, Hamburg.
- Fichtner, Ullrich: *Die sanfte Macht*. In: Der Spiegel, Nr. 4, 23.1.2021.
- Gareis, Sven Bernhard (2006): *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung*. 2., aktualisierte Auflage. Verlag Barbara Budrich, Opladen / Farmington Hills.
- Görtemaker, Manfred, *Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung*. be.bra Verlag, Berlin.
- Ischinger, Wolfgang / Messner Dirk (Hrsg.) (2017): *Deutschlands neue Verantwortung*. Ullstein Buchverlag GmbH, Berlin.
- Kaiser, Karl / Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.) (2000): *Weltpolitik in neuen Jahrhundert*. Nomos, Baden-Baden.
- Kennedy, Paul (1989): *Aufstieg und Fall der großen Mächte*. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.
- Kleinwächter, Lutz / Krämer, Raimond (Hrsg.) (2007): *Militärmacht Deutschland? Zur aktuellen Debatte um Auslandseinsätze*. Universitätsverlag, Potsdam (WeltTrends-Papiere 5).
- Krämer, Raimund (Hrsg.) (2019): *Zwischen Kooperation und Konkurrenz. Europa und Asien im 21. Jahrhundert*. Wissenschaftsverlag WeltTrends, Potsdam.

---

<sup>11</sup> „China ist Partner, Wettbewerber und Rivale“. Außenminister Heiko Maas im Interview mit dem Redaktionsnetzwerk Deutschland. In: Auswärtiges Amt, 12.07.2020; <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rnd/2367282>.

- Lippert, Barbara / von Ondarza, Nicolai / Perthes, Volker (2019): *Strategische Autonomie Europas*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin (SWP-Studie 2).
- Münkler, Herfried (2015): *Kriegssplitter. Die Evolution der Gewalt im 20. und 21. Jahrhundert*. Rowohlt Verlag, Berlin.
- Münkler, Herfried / Münkler, Marina (2016): *Die Neuen Deutschen, Ein Land vor seiner Zukunft*. Rowohlt Verlag, Berlin.
- Positionspapier: *Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft*. In: Bundesministerium für Verteidigung, 9.2.2021, [https://www.bmvg.de/resource/blob/5028534/44dcd6d650e6c1f19ab2b82fe1f9510f/210209\\_BMin%20%26%20GenInsp\\_Positionspapier-Bundeswehr%20der%20Zukunft.pdf](https://www.bmvg.de/resource/blob/5028534/44dcd6d650e6c1f19ab2b82fe1f9510f/210209_BMin%20%26%20GenInsp_Positionspapier-Bundeswehr%20der%20Zukunft.pdf).
- Rifkin, Jeremy (2004): *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*. Schickert, Hartmut (Übers.). Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Schmidt, Hans-Joachim (2004): *Der Wandel in der konventionellen Rüstungskontrolle 1989–1996*. Campus Verlag, Frankfurt am Main / New York.
- Schmidt, Helmut (2002): *Die Selbstbehauptung Europas*. Ullstein Taschenbuchverlag, München.
- Seitz, Konrad (1999): *Wettlauf ins 21. Jahrhundert. Die Zukunft Europas zwischen Amerika und Asien*. Siedler Taschenbücher, München.
- Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994. In: Bundesministerium der Finanzen; [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lammers-papier-1994.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lammers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&v=3).
- Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, In: Bundesministerium für Verteidigung, Juli 2011, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13568/28163bcaed9f30b27f7e3756d812c280/g-03-download-die-verteidigungspolitische-richtlinien-2011-data.pdf>.
- Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. In: Bundesregierung, 13. Juli 2016; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf>.
- WeltTrends 28: *Deutsche Eliten und Außenpolitik*, Herbst 2000.
- Winkler, Heinrich August (2017): *Zerbricht der Westen? Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika*. C.H. Beck Verlag, München.
- Zahlungsbilanzstatistik Mai 2006*. In: Deutsche Bundesbank; <https://www.bundesbank.de/resource/blob/694584/f08adb423b8931586d7d14381c8b8cf3/mL/2006-05-zahlungsbilanzstatistik-data.pdf>.
- Zahlungsbilanzstatistik März 2020*. In: Deutsche Bundesbank, März 2020; <https://www.bundesbank.de/resource/blob/829286/a190c0707d6704b86ef8d674c3daa7d5/mL/2020-03-zahlungsbilanzstatistik-data.pdf>.

## *Trzy dekady nowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec* *Streszczenie*

Trzydzieści lat polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec to okazja do dokonania pogłębionej analizy sytuacji, określenia wyzwań i przyjrzenia się perspektywom. W artykule podjęto próbę przeanalizowania zmian, które zaszły w obszarach polityki, gospodarki i wojskowości, zbadano również kwestie dotyczące zrównoważonego rozwoju w okresie od 1990 do 2020 r. Dodatkowego materiału do przemyśleń dostarczają nadchodzące wybory do Bundestagu, które mają się odbyć we wrześniu 2021 r.

**Słowa kluczowe:** polityka zagraniczna Niemiec, handel zagraniczny, sprawy wojskowe, zrównoważony rozwój, integracja z UE

## *Three Decades of New German Foreign and Security Policy* *Abstract*

Thirty years of foreign policy in united Germany – an opportunity to take stock, identify challenges and make prognoses. The author looks at political, economic and military developments as well as aspects of sustainability in the period from 1990 to 2020. With a view to the upcoming elections for the Bundestag in September 2021, food for thought is given.

**Key words:** German foreign policy, foreign trade, military affairs, sustainability, EU integration

## *Drei Jahrzehnte neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik* *Zusammenfassung*

Dreißig Jahre Außenpolitik des vereinigten Deutschlands – Gelegenheit Bilanz zu ziehen, Herausforderungen aufzuzeigen und Prognosen zu stellen. Der Autor betrachtet politische, wirtschaftliche und militärische Entwicklungen sowie Aspekte der Nachhaltigkeit im Zeitraum von 1990 bis 2020. Mit Blick auf die anstehenden Richtungswahlen zum Bundestag im September 2021 werden Denkanstöße gegeben.

**Schlüsselwörter:** Deutsche Außenpolitik, Außenwirtschaft, Militärwesen, Nachhaltigkeit, EU-Integration

## *Три десятилетия новой внешней политики и политики безопасности Германии* *Резюме*

Тридцать лет внешней политики объединенной Германии – это возможность сделать скрупулезный анализ ситуации, определить проблемы и указать перспективы. В статье была предпринята попытка проанализировать изменения, произошедшие в сфере политики, экономики и обороноспособности. Были также рассмотрены вопросы устойчивого развития 1990–2020 гг. Кроме того были обсуждены проблемы связанные с предстоящими выборами в Бундестаг, которые должны состояться в сентябре 2021 года.

**Ключевые слова:** внешняя политика Германии, внешняя торговля, военное дело, устойчивое развитие, интеграция с ЕС



## Hubert Thielicke

WeltTrends-Institut für Internationale Politik, Potsdam  
<https://orcid.org/0000-0002-4155-9914>

# Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung – eine Sicht aus Deutschland

## Einführung

Nach Ende des Kalten Krieges zeichnete sich eine „Friedensdividende“ ab – Militäropotenziale wurden verringert, die Weltmilitärausgaben, die 1989 noch etwa 1,5 Billionen US-Dollar betragen hatten, fielen auf etwas mehr als jährlich eine Billion US-Dollar in den 1990er Jahren. Seit 2000 steigen sie wieder. So verzeichnete das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI für 2019 Weltmilitärausgaben von rund 1917 Milliarden US-Dollar. Die USA allein gaben 732 Milliarden US-Dollar aus. Unter den Weltregionen hatte Europa mit fünf Prozent den höchsten Anstieg in 2019, wobei Deutschland mit einer Steigerung um zehn Prozent auf 49,3 Milliarden US-Dollar den ersten Platz belegte. Ausdrücklich verweist das schwedische Institut auf das „Versprechen“ der NATO-Staaten, ihre Militärausgaben auf zwei Prozent des Bruttosozialprodukts zu steigern und 20 Prozent der Mittel für Ausrüstungen auszugeben.<sup>1</sup>

Im Unterschied zum Kalten Krieg stehen sich nicht mehr zwei große Militärblöcke gegenüber. Die Warschauer Vertragsorganisation löste sich 1991 auf, die Sowjetunion zerfiel 1990/1991, während die NATO blieb und sich nach Osten ausdehnte. Allein sechs ihrer Mitglieder befanden sich 2019 unter den 15 Staaten mit den höchsten Militärausgaben: USA, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, Kanada. Sie gaben nach SIPRI zusammen 929,1 Milliarden US-Dollar aus; also fast die Hälfte der Weltmilitärausgaben. Russland brachte es auf 65,1 Milliarden US-Dollar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> SIPRI (2020): *SIPRI Yearbook 2020. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford, S. 217.

<sup>2</sup> Ebd., S. 226.

Dieser Prozess geht einher mit einer Krise der Rüstungskontrolle. Die USA kündigten 2002 den ABM-Vertrag; mit dem Rückzug der Trump-Administration endete 2019 der INF-Vertrag; 2018 stieg Washington aus dem Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) zum iranischen Atomprogramm und 2020 aus dem Vertrag über den Offenen Himmel aus. Das letzte Abkommen, das die nuklearen Arsenale Russlands und der USA noch begrenzt ist der 2010 abgeschlossene New-START-Vertrag.

Angesichts dieser Lage ist 2021 von besonderer Bedeutung. *Erstens* wird die Biden-Administration die Position der USA zu militärpolitischen Fragen, darunter zur Rüstungskontrolle, überprüfen und – hoffentlich – einige negative Hinterlassenschaften der Trump-Regierung korrigieren. *Zweitens* steht im Mittelpunkt der für die zweite Jahreshälfte geplanten Zehnten Überprüfungskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Non-Proliferation Treaty – NPT) eine umfassende Erörterung der Lage auf dem Gebiet der nuklearen Abrüstung.

Als viertgrößte Wirtschaftsmacht der Welt und wichtiger NATO-Staat spielt Deutschland in diesem Prozess eine Schlüsselrolle. Grundlage der deutschen Position sind die im *Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990* übernommenen Verpflichtungen<sup>3</sup>, insbesondere:

- Bekräftigung des Verzichts auf Herstellung und Besitz von und auf Verfügungsgewalt über atomare, biologische und chemische Waffen, insbesondere Fortgeltung der Rechte und Verpflichtungen aus dem NPT;
- Reduzierung der Streitkräfte des vereinten Deutschlands;
- Ostdeutschland (das Gebiet der ehemaligen DDR) bleibt atomwaffenfrei, d.h. deutsche Streitkräfte verfügen dort nicht über Kernwaffenträger; ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder die Träger werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt.<sup>4</sup>

In den verschiedensten multilateralen Foren setzt sich Deutschland für die Nichtverbreitung von Kernwaffen, nukleare Abrüstung und damit verbundene Maßnahmen ein. Allerdings besteht zu einer Reihe wichtiger Fragen eine beträchtliche Differenz zwischen regierungsoffiziellen Positionen auf der einen Seite und den Meinungen politischer Gruppierungen, Nichtregierungsorganisationen, Experten sowie großer Teile der Bevölkerung auf der anderen. Das betrifft vor allem die nukleare Abschreckung und die Stationierung von US-Kernwaffen in Deutschland sowie den Vertrag über das Verbot von Kernwaffen.

## Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen

Der Kernwaffensperrvertrag gilt als der Grundstein der nuklearen Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, denn er hat zum Ziel, die weitere Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern, aber auch die nukleare Abrüstung und die friedliche Nutzung der Kernenergie zu fördern. Für die Besitzerstaaten gibt es jedoch – im Unterschied zu

<sup>3</sup> Vertragsparteien: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik wie auch Frankreich, Großbritannien, UdSSR und USA; deshalb auch 2+4-Vertrag genannt.

<sup>4</sup> *Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990*. In: Kiessler, R. / Elbe, F. (1993): *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*. Nomos, Baden-Baden, S. 252–260.

den Konventionen über das Verbot der biologischen und chemischen Waffen – keine feste Abrüstungsverpflichtung mit klaren Zeitfristen. Artikel VI beinhaltet allerdings die Verpflichtung zu Verhandlungen über „effektive Maßnahmen zur Einstellung des nuklearen Wettrüstens zu einem frühen Zeitpunkt, zur nuklearen Abrüstung und über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer Kontrolle“.

Nach mehrjährigen Verhandlungen in Genf wurde der Vertrag 1968 von der UN-Generalversammlung verabschiedet; am 5. März 1970 trat er in Kraft.<sup>5</sup> Damals verfügten sechs Länder über Kernwaffen – die fünf im NPT genannten Atomwaffenstaaten China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und USA sowie Israel. Zugleich hatten nach Einschätzung von SIPRI etwa 15 Staaten einen „nuklearen Status“.<sup>6</sup> Heute hat der Vertrag 191 Teilnehmer, darunter die USA, Russland, Großbritannien, China und Frankreich. Neben Nordkorea, das 2003 den NPT verließ, gehören ihm die Atomwaffenstaaten Indien, Pakistan und Israel nicht an.

Zur Überprüfung seiner Wirkungsweise sieht der NPT Konferenzen im 5-Jahres-Rhythmus vor. Die Mehrheit der Staaten, vor allem die blockfreien, sieht darin eine einzigartige Möglichkeit, um die Kernwaffenmächte an ihre Abrüstungsverpflichtungen nach Artikel VI zu erinnern. Das führt zu Auseinandersetzungen auf den Überprüfungskonferenzen, deren Bilanz differenziert ist. So war die Entscheidung von 1995 über die unbegrenzte Verlängerung des Vertrages mit zwei politischen Dokumenten verbunden:

1. Beschluss über Prinzipien und Ziele für nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung, wonach ein Aktionsprogramm der Vertragsparteien auch die Fertigstellung eines Umfassenden Teststoppvertrages (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) bis 1996 und weltweite Reduzierungen der Kernwaffen vorsehen sollte;
2. Resolution über eine von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen freie Zone im Nahen Osten.

Das Schlussdokument der Überprüfungskonferenz von 2000 orientierte auf 13 praktische Schritte zur nuklearen Abrüstung, darunter Inkrafttreten des CTBT, Stärkung des ABM-Vertrages, Verpflichtung der Kernwaffenstaaten zur Liquidierung ihrer nuklearen Arsenale. Die Konferenz von 2010 beschloss einen Aktionsplan mit 22 Punkten zur nuklearen Rüstungskontrolle. Jedoch 2005 und 2015 endeten die Konferenzen im Streit und ohne substanzielles Schlussdokument.

In jüngster Zeit hat sich die Lage verschärft. Trotz Bemühungen des damaligen US-Präsidenten Trump war Nordkorea nicht bereit, auf sein Atomwaffenprogramm zu verzichten. Das Hauptproblem sind jedoch die Arsenale der Atomwaffenstaaten, die ausreichen, um die Menschheit mehrmals zu vernichten. Die Zahl der nuklearen Sprengköpfe hat sich zwar in jüngster Zeit verringert, insbesondere infolge des 2010 von den USA und Russland unterzeichneten New-START-Vertrages, die Trump-Administration war jedoch nicht bereit, den bis zum 5. Februar 2021 geltenden Vertrag zu verlängern. Sofort nach Amtsantritt verlängerte der neue US-Präsident Biden gemeinsam mit dem russischen Präsidenten Putin den Vertrag im Januar 2021.

<sup>5</sup> Zur Geschichte des NPT vgl. Thielicke, H. (2018): *50 Jahre Nichtverbreitungsvertrag*. In: *WeltTrends* 142, S. 58–63.

<sup>6</sup> SIPRI (2019): *SIPRI Yearbook 2019. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford, S. 12.

Tabelle 1. Die Kernwaffenstaaten und ihre Nuklearstreitkräfte

| Land           | NPT-Mitglied<br>seit | erster<br>Nukleartest | Sprengköpfe |             |             |              |
|----------------|----------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|                |                      |                       | stationiert | gelagert    | andere      | gesamt       |
| USA            | 1970                 | 1945                  | 1750        | 2050        | 2000        | 5800         |
| Russland       | 1970                 | 1949                  | 1570        | 2745        | 2060        | 6375         |
| Großbritannien | 1970                 | 1952                  | 120         | 95          | 0           | 215          |
| Frankreich     | 1992                 | 1960                  | 280         | 10          | ...         | 290          |
| China          | 1992                 | 1964                  | 0           | 320         | 0           | 320          |
| Indien         | -                    | 1974                  | 0           | 150         | ...         | 150          |
| Pakistan       | -                    | 1998                  | 0           | 160         | ...         | 160          |
| Israel         | -                    | ...                   | 0           | 90          | ...         | 90           |
| Nordkorea      | -                    | 2006                  | 0           | ...         | [30–40]     | [30–40]      |
| <b>Gesamt</b>  |                      |                       | <b>3720</b> | <b>5620</b> | <b>4060</b> | <b>13400</b> |

... = nicht anwendbar oder nicht vorhanden; ungewisse Zahl.

Alle Zahlen sind ungefähre. Die Schätzungen beruhen auf offenen Informationen und beinhalten einige Ungewissheiten.

Quelle: SIPRI (2020): *SIPRI Yearbook 2020. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford, S. 326.

Alle neun Kernwaffenstaaten setzen auf die Modernisierung ihrer Atomstreitkräfte. Die USA planen, in den nächsten 30 Jahren mehr als eine Billion Dollar dafür. War in der *Nuclear Posture Review* der Obama-Administration von 2010 noch die Rede von einer „Reduzierung der Rolle der Kernwaffen“, setzte das unter Präsident Trump im Januar 2018 verabschiedete Dokument auf den Ausbau des Arsenal, unter anderem durch kleinere, „einsetzbarere“ nukleare Optionen. Parallel dazu läuft der Aufbau des weltweiten US-Raketenabwehrsystems, was wiederum Russland veranlasst, sein strategisches Arsenal mit völlig neuen Waffensystemen zu bestücken, vorgestellt von Präsident Putin am 1. März 2018.

Im Mittelpunkt der drei 2017 bis 2019 abgehaltenen Tagungen des Vorbereitungskomitees für die ursprünglich 2020 geplante, aber wegen der Pandemie auf Herbst dieses Jahres verschobene NPT-Überprüfungskonferenz stand die Verwirklichung von Artikel VI. Auf der Konferenz sind scharfe Auseinandersetzungen zwischen blockfreien und Kernwaffenstaaten zu erwarten. Dabei wird es vor allem um die nukleare Abrüstung und eine von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen freie Zone im Nahen Osten gehen.

Deutschland ist bestrebt, gemeinsam mit einigen anderen Staaten eine vermittelnde Rolle zu spielen. Der Vertrag wird bestehen bleiben, Austritte sind eher unwahrscheinlich.<sup>7</sup> Das globale Nichtverbreitungssystem stehe zwar vor einer *midlife crisis*, aber die weltweite Unterstützung für den NPT sei stark, seine langfristige Lebensfähigkeit dürfe jedoch nicht als selbstverständlich angenommen werden, meint Daryl Kimball, Exekutivdirektor der US-amerikanischen Arms Control Association.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Bisher sprachen iranische Politiker von dieser Möglichkeit, angesichts der aktuellen Lage des JC-POA. *Irans Außenminister Zarif: "Es ist ein Desaster für die Europäer, dass sie sich den USA so unterordnen"*. Ein SPIEGEL-Gespräch von Christiane Hoffmann. In: Der Spiegel, Nr. 5, 24.1.2020, S. 94.

<sup>8</sup> Kimball, D.G.: *Addressing the NPT's Midlife Crisis*. In: Arms Control Today, January/February 2020; <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/focus/addressing-npt-midlife-crisis>.

## Initiativen zur Stärkung des NPT

Eine Reihe von Gruppierungen von NPT-Staaten engagiert sich für die Stärkung des Vertrages. In diesem Rahmen spielt Deutschland eine aktive Rolle.

Die Initiative für Nichtverbreitung und Abrüstung (Non-Proliferation and Disarmament Initiative – NPDI) wurde 2010 von Japan und Australien gegründet. Neben Deutschland und Polen gehören ihr weitere acht Mitglieder an.<sup>9</sup> Ziel ist die Stärkung des NPT in allen drei Dimensionen – Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung. Im Einzelnen geht es um die Umsetzung der auf der Überprüfungskonferenz 2010 angenommenen 64 Ziele des Aktionsplanes. Die NPDI versteht sich damit als Brückenbauer zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten. Deutschland wirkte 2015–2018 als Koordinator und trug damit erheblich dazu bei, dass die Gruppe zu einem wichtigen Akteur im NPT-Überprüfungsprozess wurde. Das betrifft auch den Dialog mit der P5-Gruppe.<sup>10</sup> Dabei geht es vor allem um die Transparenz der Kernwaffenarsenale.<sup>11</sup>

Die Stockholm-Initiative für nukleare Abrüstung (Stockholm Initiative on Nuclear Disarmament) engagiert sich vor allem für Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung im Sinne von NPT-Artikel VI. Das erste Treffen fand im Juni 2019 in der schwedischen Hauptstadt statt, das zweite in Berlin im Februar 2020; an beiden nahmen die Außenministerinnen von 16 Staaten teil.<sup>12</sup> Auf ihrer Berliner Tagung verabschiedete die Gruppe ein Paket von 22 „Bausteinen für die Förderung der nuklearen Abrüstung“ (*Stepping Stones for Advancing Nuclear Disarmament*). Dabei geht es vor allem um solche Maßnahmen wie:

- sicherzustellen, dass Kernwaffen nie wieder eingesetzt werden;
- die Verlängerung des New-START-Vertrages und seine Erweiterung;
- weitere Schritte der Kernwaffenstaaten zur Reduzierung ihrer Nukleararsenale;
- praktische Maßnahmen dieser Staaten zur Verringerung der Rolle der Atomwaffen in ihrer Politik;
- Berichte der NPT-Kernwaffenstaaten über ihre Arsenale und Pläne für deren Modernisierung.<sup>13</sup>

Diese Vorschläge knüpfen an die Aktionspläne früherer Überprüfungskonferenzen an und bieten damit eine Basis für einen Konsens zum strittigsten Punkt der Konferenz – der nuklearen Abrüstung.

Im Interesse eines Erfolgs der Überprüfungskonferenz forderten im August 2020 ehemalige deutsche Abrüstungsdiplomaten in einer gemeinsamen Erklärung verstärkte Anstrengungen zur Minderung nuklearer Gefahren. So sollte die 1985 in Genf

<sup>9</sup> Mitglieder insgesamt: Australien, Chile, Deutschland, Japan, Kanada, Mexiko, Niederlande, Nigeria, Philippinen, Polen, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate.

<sup>10</sup> Die P5-Gruppe dient dem Dialog der fünf dem NPT angehörenden Kernwaffenstaaten, die zugleich ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA.

<sup>11</sup> Zur NPDI: Auswärtiges Amt (2020): *Jahresabrüstungsbericht 2019*, Berlin, S. 17 f.

<sup>12</sup> Argentinien, Äthiopien, Deutschland, Finnland, Indonesien, Japan, Jordanien, Kanada, Kasachstan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Schweden, Schweiz, Spanien, Südkorea.

<sup>13</sup> Vgl. *Der NVV wird 50. Nukleare Abrüstung vorantreiben – unsere Zukunft sichern*. In: *Auswärtiges Amt – News*, 25.2.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/nvv-50/2310088>.

von Präsident Ronald Reagan und Generalsekretär Michail Gorbatschow abgegebene Erklärung, dass ein Atomkrieg nicht gewonnen werden kann und niemals geführt werden darf, von allen Kernwaffenstaaten bekräftigt werden. Nach dem Ende des INF-Vertrages wären zudem Maßnahmen zur Zurückhaltung bei Entwicklung und Stationierung von atomaren Mittelstreckensystemen vertrauensbildend.<sup>14</sup>

Im UN-Sicherheitsrat initiierte Deutschland während seiner jüngsten nichtständigen Mitgliedschaft (2019–2020) im April 2019 eine Sitzung zur Stärkung des NPT. Ungeachtet aller bestehenden Meinungsunterschiede bekannten sich alle Ratsmitglieder zu den Vertragsverpflichtungen.

## Die Nuklearvereinbarung mit Iran (JCPOA)

Am 14. Juli 2015 vereinbarten Iran und eine Sechsergruppe – die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und Deutschland – nach langen Verhandlungen einen Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan zum iranischen Nuklearprogramm (JCPOA). Iran bekräftigte seine bereits mit dem NPT eingegangene Verpflichtung, keine Kernwaffen zu erwerben. Schwerpunkte des Plans sind: *Erstens* wird das iranische Atomprogramm eingeschränkt im Hinblick auf die Urananreicherung sowie entsprechende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten mit verschiedenen Zeitfristen. Diese Beschränkungen eines zivilen nuklearen Programms sind international einzigartig. *Zweitens* enthält die Vereinbarung die weltweit striktesten Kontrollmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass das Nuklearprogramm ausschließlich friedlichen Zwecken dient. *Drittens* wurden die Sanktionen auf der Basis von Resolution 2231 (2015) aufgehoben, mit welcher der UN-Sicherheitsrat JCPOA billigte.<sup>15</sup>

Kam der JCPOA unter dem maßgeblichen Einfluss der Obama-Administration zustande, so wollte Präsident Trump mit einer Politik des „maximalen Drucks“ Iran in die Knie zwingen und das Übereinkommen liquidieren. Die USA erklärten im Mai 2018 ihren Austritt und erließen darauf neue, drakonische Sanktionen. Diese Entwicklung brachte die iranische Regierung unter Präsident Rouhani in eine schwierige Lage. Die US-Sanktionen verhinderten den von Rouhani seinem Lande versprochenen Erfolg – einen wirtschaftlichen Aufschwung. Im Gegenteil, die Lage der Bevölkerung verschlechtert sich. Daraufhin setzte Teheran schrittweise im JCPOA übernommene Maßnahmen aus, bis hin Wiederaufnahme der Uran-Anreicherung auf 20 Prozent. Deutschland, Frankreich und Großbritannien (E3-Gruppe) gaben zwar Erklärungen gegen die US-Maßnahmen ab, forderten aber vor allem Iran auf, seine Verpflichtungen aus dem JCPOA uneingeschränkt umzusetzen.

Angesichts der Sanktionen der Trump-Administration gründeten die E3 die von einem ehemaligen deutschen Diplomaten geleitete Zweckgesellschaft INSTEX (Instrument for Supporting Trade Exchanges), die den Handel zwischen europäischen Wirtschaftsakteuren und Iran ermöglichen soll. Sie hat sich bisher aber als wenig

---

<sup>14</sup> *Ehemalige deutsche Abrüstungsdiplomaten fordern verstärkte Anstrengungen zur Minderung nuklearer Gefahren* (2020). In: WeltTrends 167, S. 4–7.

<sup>15</sup> Siehe dazu; Thielicke, H. (2015): *Der Deal und die möglichen Folgen*. In: WeltTrends 106/107, S. 61–65; Zamirrad, A. (2015): *Iran: vom Paria zum Partner?*. In: WeltTrends 106/107, S. 66–69.

effektiv erwiesen. Die Bundesregierung unterstützte im JCPOA vereinbarte Konversionsprojekte und stellte Finanzmittel für die zivilkernare Zusammenarbeit zwischen der EU und Iran zur Verfügung.<sup>16</sup>

Im Unterschied zur Verlängerung des New-START-Vertrages erwies sich die Rückkehr zum JCPOA als ein schwieriges Problem für Präsident Biden, der sich bereits vor seiner Wahl für die Vereinbarung aussprach. Bis Ende Januar d.J. kam es jedoch noch nicht zu einer Einigung zwischen den USA und Iran. Ein wichtiger Grund dürfte dabei auch der Widerstand solcher Iran-Gegner wie Israel und Saudi Arabien sein. Im Juni dieses Jahres finden in Iran Präsidentschaftswahlen statt, deren Ausgang ungewiss ist. Bis dahin besteht ein *window of opportunity*, um mit dem derzeitigen Präsidenten Rouhani zu einer Lösung zu kommen: Wiedereintritt der USA in den Deal von 2015 und Zurücknahme der Sanktionen sowie Einhaltung der Bestimmungen des JCPOA durch Iran.

## Vertrag über das umfassende Verbot von Kernwaffentests

Nach jahrelangen Diskussionen und Verhandlungen stellte die Genfer Abrüstungskonferenz 1996 den Vertrag über das umfassende Verbot von Kernwaffentests (CTBT) fertig, der im gleichen Jahr von der UN-Generalversammlung angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt wurde.<sup>17</sup>

Den Vertrag unterzeichneten bisher 184 Staaten, von denen ihn 168 ratifizierten, darunter die Atommächte Frankreich, Großbritannien und Russland. Deutschland gehörte zu den ersten Unterzeichnern und ratifizierte 1998. Für das Inkrafttreten ist die Ratifizierung durch die 44 in Anhang II genannten Staaten erforderlich, die über beträchtliche nukleare Aktivitäten verfügen. Da acht dieser Staaten den Schritt noch nicht getan haben, trat das Vertragswerk bisher nicht in Kraft. Die USA, China, Ägypten, Iran und Israel haben nur unterzeichnet, während Indien, Pakistan und Nordkorea auch dazu nicht bereit waren. Die Kernwaffen besitzenden CTBT-Unterzeichnerstaaten halten freiwillige nationale Testmoratorien ein; seit 1998 hat nur Nordkorea Tests durchgeführt.

Für die Kontrolle ist unter anderem ein internationales Überwachungssystem (International Monitoring System – IMS) vorgesehen. Eine seit 1996 in Wien tätige Vorbereitungskommission für die CTBT-Organisation (CTBTO) soll gewährleisten, dass das Kontrollsystem bei Inkrafttreten des Vertrages wirksam werden kann. Dann soll das IMS 337 seismische, hydroakustische, Infraschall- bzw. Radionuklidstationen umfassen, von denen heute bereits 88 Prozent in mehr als 80 Ländern angeschlossen sind. Die bisherige Tätigkeit des Internationalen Datenzentrums, die Feststellung der nordkoreanischen Tests durch das IMS wie auch Inspektionsübungen zeugten von der Effektivität der bereits bestehenden Kontrolleinrichtungen. Daneben liefert das IMS wichtige Daten für die Tsunami- und Erdbebenüberwachung. Deutschland beteiligt sich am IMS mit fünf Messstationen.

<sup>16</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (2020): *Jahresabrüstungsbericht 2019*, S. 38.

<sup>17</sup> Zur Geschichte der Verhandlungen: Thielicke, H. (2013): *Teststopp durchsetzen. 50 Jahre Moskauer Vertrag*. In: *WeltTrends* 91, S. 89–94.

Regelmäßig finden im Zwei-Jahresturnus entsprechend Artikel XIV Konferenzen statt, die das Inkrafttreten des Vertrages fördern sollen. Gemeinsam mit Algerien wurde Deutschland 2019 zum Ko-Vorsitzenden des „Artikel XIV-Prozesses“ gewählt. Mit 7,3 Millionen Euro ist es zudem viertgrößter Beitragszahler zum regulären Haushalt der Vorbereitungscommission.

## Der Vertrag zum Verbot von Kernwaffen

Am 25. Oktober 2020 hinterlegte Honduras im UN-Hauptquartier die 50. Ratifikationsurkunde zum Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW), sodass das Abkommen 90 Tage später – am 22. Januar 2021 – in Kraft treten konnte. Der Vertrag ist nicht zuletzt das Resultat der Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen wie Internationale Kampagne für die Abschaffung von Kernwaffen (ICAN) und Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges (IPPNW). Gemeinsam mit atomwaffenfreien Staaten wie Brasilien, Costa Rica, Irland, Mexiko, Neuseeland und Österreich organisierten sie 2013 und 2014 Konferenzen in Norwegen, Mexiko und Österreich, die auf die verheerenden Folgen des Einsatzes von Kernwaffen aufmerksam machten. 2016 beschloss die UN-Generalversammlung mit großer Mehrheit eine Konferenz zur Verhandlung eines Vertrages über das Verbot dieser Waffen. Die Kernwaffenstaaten und ihre Verbündeten, darunter Deutschland, stimmten dagegen.

Das hielt jedoch die Mehrheit der UN-Mitglieder nicht davon ab, sich 2017 in New York zu zwei Verhandlungsrunden zu treffen. In deren Ergebnis verabschiedete die Konferenz am 7. Juli 2017 den Kernwaffen-Verbotsvertrag mit 122 Stimmen bei einer Gegenstimme und einer Stimmenthaltung. Nur die Niederlande als einziger an den Verhandlungen teilnehmender NATO-Staat – das Parlament hatte die Regierung zur Teilnahme verpflichtet – stimmten dagegen. Der am 20. September 2017 in New York zur Unterzeichnung aufgelegte Vertrag beinhaltet ein umfassendes Verbot – von der Entwicklung, Erprobung, Herstellung und dem sonstigen Erwerb von Kernwaffen bis hin zur Verpflichtung, diese weder anzuwenden noch mit ihrer Anwendung zu drohen. Die Teilnehmer dürfen sie auch nicht auf ihrem Territorium stationieren lassen.

Das mag heute noch utopisch klingen. Die neun Kernwaffenstaaten nahmen jedenfalls an den New Yorker Verhandlungen nicht teil. Sofort nach Fertigstellung des Vertrages betonten die UN-Botschafter der USA, Großbritanniens und Frankreichs in einer gemeinsamen Presseerklärung, ihre Staaten beabsichtigten nicht, jemals dem Vertrag beizutreten. Weder die Verhandlungsteilnehmer noch die Nichtregierungsorganisationen sind allerdings so blauäugig, einen baldigen Anschluss der Kernwaffenbesitzer zu erwarten. Auf jeden Fall verstärken sie mit dem Vertrag den öffentlichen Druck in Richtung nuklearer Abrüstung. Sie sehen den Vertrag als einen Durchbruch, da er eine völkerrechtliche Lücke schließt. Die anderen Massenvernichtungswaffen – biologische und chemische – wurden durch 1972 bzw. 1993 abgeschlossene multilaterale Vereinbarungen verboten. Beim nuklearen Verbotsvertrag geht es um ein langfristig angelegtes Projekt, indem er Kernwaffen für nicht rechtmäßig erklärt und die politisch-rechtliche Norm gegen ihre Anwendung stärkt.

Dass man die Botschaft in den Kernwaffenstaaten verstanden hat, zeigen deren bisherige Reaktionen. So forderten die USA im Oktober 2020 von den Staaten, die den Vertrag ratifiziert hatten, ihre Ratifikationsinstrumente zurückzuziehen. Das Abkommen würde den NPT gefährden.<sup>18</sup> Nach Meinung von Beatrice Fihn, Exekutivdirektorin von ICAN, zeugt diese Reaktion von „wachsender Nervosität und auch direkter Panik“. Der Verbotsvertrag stehe durchaus in Übereinstimmung mit dem NPT, denn dessen Endziel sei doch die Vernichtung der Kernwaffen.<sup>19</sup> Am 15. Dezember 2020 wiederholte der Nordatlantikrat die bekannte Argumentation der NATO: dem Verbotsvertrag mangle es an Kontrolle, ihm gehöre kein Kernwaffenstaat an, er werde nicht zur Liquidierung einer einzigen Atomwaffe führen und trage nicht zur Entwicklung des Völkerrechts bei. Jeder Versuch, die nukleare Abschreckung zu delegitimieren werde zurückgewiesen.<sup>20</sup>

Für die Bundesregierung hat der Vertrag allerdings noch eine besondere Implikation. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, für den raschen Abzug auf ihrem Territorium stationierter Atomwaffen zu sorgen. Das stärkt in Deutschland jedenfalls alle, die den Abzug der in Büchel lagernden US-Atombomben fordern. In Meinungsumfragen spricht sich regelmäßig die Mehrheit gegen die nukleare Abschreckung und für ein Verbot der Nuklearwaffen aus. Die Bundesregierung steckt hier in der Klemme. Sie beteuert zwar das Ziel einer kernwaffenfreien Welt, sträubte sich jedoch, an den New Yorker Verhandlungen teilzunehmen und ist auch bisher nicht bereit, dem Vertrag beizutreten.

## Auch umstritten – die nukleare Teilhabe

Für Deutschland stellt sich damit die Frage: der Verantwortung als Friedensmacht nachkommen oder weiter an der nuklearen Teilhabe festhalten? Immerhin scheint ein Umdenken begonnen zu haben. So regte Rolf Mützenich, Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, „eine offene Debatte über die Rolle der Nuklearwaffen, die Nuklearstrategie der NATO und der in Deutschland stationierten US-amerikanischen Atomwaffen“ an. Immer noch werde in den veralteten und überkommenen Abschreckungskategorien des Kalten Krieges agiert und diskutiert. Angesichts der heutigen Lage seien die Risiken einer fortgesetzten Stationierung US-amerikanischer Atomwaffen in Deutschland und Europa weitaus größer als ihr sicherheitspolitischer Nutzen. Mittelfristig sollte auf die Stationierung dieser Waffen in Europa verzichtet werden. Die nukleare Teilhabe sei militärisch überholt, das Festhalten an ihr erschöpfe sich zunehmend in inkonsistenter Symbolpolitik, hinter der auf beiden Seiten des Atlantiks knallharte Rüstungsindustrie politische Interessen stünden.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Lederer, E.M.: *US urges countries to withdraw from UN nuke ban treaty*. In: AP News, 22.10.2020; <https://apnews.com/article/nuclear-weapons-disarmament-latin-america-united-nations-gun-politics-4f109626a1cdd6db10560550aa1bb491/>.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> *North Atlantic Council Statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Enters Into Force*. In: NATO – News, 15.12.2020; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_180087.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm).

<sup>21</sup> Mützenich, R. (2020): *Nukleare Teilhabe – überholtes Konzept ohne Funktion*. In: WeltTrends 167, S. 68.

Überhaupt dürfe sich die Stärkung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht im Militärischen erschöpfen.<sup>22</sup>

Inzwischen zeigt der nukleare Verbotsvertrag Wirkung. So forderten 56 ehemalige Staats- und Regierungschefs, Außen- und Verteidigungsministerinnen aus 20 NATO-Staaten sowie aus Japan und Südkorea in einem im September vorigen Jahres veröffentlichten Offenen Brief<sup>23</sup> eine Kehrtwende in der Atomwaffenpolitik ihrer Länder und riefen sie dazu auf, dem Verbotsvertrag beizutreten. Unter den Unterzeichnern befinden sich mit Javier Solana und Willy Claes zwei ehemalige NATO-Generalsekretäre; aus Deutschland schlossen sich der frühere Verteidigungsminister Rudolf Scharping und der ehemalige Außenminister Joschka Fischer an. Übrigens wird in dem Brief ein wichtiger Aspekt betont: Vertragsstaaten könnten in Allianzen mit nuklear bewaffneten Staaten verbleiben. Allerdings wären sie rechtlich verpflichtet, ihren Verbündeten nicht dabei zu helfen, Atomwaffen einzusetzen. Ein auch für Deutschland gangbarer Weg.

## Schlussfolgerungen

In diesem Jahr steht die internationale Rüstungskontrollpolitik vor großen Herausforderungen, aber auch Chancen. Russland und die USA haben bereits den New-START-Vertrag verlängert; möglich erscheint, dass die USA zur Nuklearvereinbarung mit dem Iran zurückkehren. Das wäre nicht zuletzt auch wichtig für einen Erfolg der Zehnten Überprüfungskonferenz zum NPT.

Deutschland spielt in diesem Prozess eine wichtige Rolle, ist in Initiativen zur nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung engagiert. Während die Bundesregierung das Ziel einer kernwaffenfreien Welt betont, hält sie aber zugleich an der Stationierung US-amerikanischer Atombomben auf deutschem Boden im Sinne der nuklearen Teilhabe und an der Ablehnung des Vertrages über das Verbot der Kernwaffen fest.

## Literaturverzeichnis

- Adebahr, Cornelius (2018): *Inside Iran. Alte Nation, neue Macht?* Verlag J.H.W. Dietz, Bonn.
- Auswärtiges Amt (2020): *Jahresabrüstungsbericht 2019*, Berlin.
- Cooke, Stephanie (2010): *Atom. Die Geschichte des nuklearen Zeitalters*. Verlag Kiepenheuer & Witsch, Köln.
- Der NVV wird 50. Nukleare Abrüstung vorantreiben – unsere Zukunft sichern*. In: *Auswärtiges Amt – News*, 25.2.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/nvv-50/2310088>.
- Crome, Erhard / Kleinwächter, Lutz (2012): *Gemeinsame Europäische Sicherheit. Konzepte für das 21. Jahrhundert*. WeltTrends, Potsdam.

<sup>22</sup> Spiegelgespräch mit Rolf Mützenich. In: Der Spiegel, Nr. 26, 20.06.2020, S. 37.

<sup>23</sup> *Offener Brief für das UN-Atomwaffenverbot*, <https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2020/09/NATO-Au%C3%9Fenminister-Brief-DE-2.pdf>.

- Gießmann, Hans J. / Rinke, Bernhard (Hrsg.) (2019): *Handbuch Frieden*. Springer VS, Wiesbaden.
- Goldblat, Jozef (2003): *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*. Sage Publications, London.
- Kiessler, Richard / Elbe, Frank (1993): *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*. Nomos, Baden-Baden.
- Kimball, Daryl G.: *Addressing the NPT's Midlife Crisis*. In: *Arms Control Today*, January/February 2020; <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/focus/addressing-npt-midlife-crisis>.
- Lederer, Edith M.: *US urges countries to withdraw from UN nuke ban treaty*. In: *AP News*, 22.10.2020; <https://apnews.com/article/nuclear-weapons-disarmament-latin-america-united-nations-gun-politics-4f109626a1cdd6db10560550aa1bb491/>.
- Mützenich, Rolf (2020): *Nukleare Teilhabe – überholtes Konzept ohne Funktion*. In: *WeltTrends* 167, S. 68.
- SIPRI (2019): *SIPRI Yearbook 2019. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford.
- SIPRI (2020): *SIPRI Yearbook 2020. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford.
- Teltschik, Horst (2019): *Russisches Roulette. Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden*. C.H. Beck, München.
- Thielicke, Hubert (2018): *50 Jahre Nichtverbreitungsvertrag*. In: *WeltTrends* 142, S. 58–63.
- Thielicke, Hubert (2013): *Teststopp durchsetzen. 50 Jahre Moskauer Vertrag*. In: *WeltTrends* 91, S. 89–94.
- Thielicke, Hubert (2015): *Der Deal und die möglichen Folgen*. In: *WeltTrends* 106/107, S. 61–65
- Westad, Odd Arne (2017): *Der Kalte Krieg. Eine Weltgeschichte*. Klett-Cotta, Stuttgart.
- Zamirirad, Azadeh (2015): *Iran: vom Paria zum Partner?*. In: *WeltTrends* 106/107, S. 66–69.

## *Nierozprzestrzenianie broni jądrowej i rozbrojenie – perspektywa niemiecka Streszczenie*

Celem artykułu jest analiza aktualnych zagadnień związanych z ideą nierozprzestrzeniania broni jądrowej i rozbrojenia. Główny nacisk położono na zobrazowanie zaangażowania Niemiec w proces wzmocnienia roli Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, a także osiągnięcie sukcesu na 10. Konferencji Przeglądowej, która odbędzie się w tym roku. Analizie poddano szereg inicjatyw międzynarodowych w obszarze nierozprzestrzeniania broni jądrowej i rozbrojenia, jak również założenia Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową. Na plan pierwszy wysuwa się sprzeczność: z jednej strony rząd federalny Niemiec podkreśla koncepcję świata wolnego od broni jądrowej, z drugiej – kurzczowo trzyma się idei składowania amerykańskich bomb jądrowych na terytorium Niemiec, odrzucając Traktat o zakazie broni jądrowej.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, kontrola zbrojeń jądrowych, Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, zakaz broni jądrowej

*Nuclear Non-Proliferation and Disarmament – a view from Germany*  
*Abstract*

The article looks at current problems of nuclear non-proliferation and disarmament. It is particularly about Germany's commitment to strengthening the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and to achieving a success of its 10<sup>th</sup> review conference which will take place this year. A number of international initiatives for nuclear non-proliferation and disarmament as well as the Comprehensive Test-Ban Treaty are particularly considered. A certain contradiction becomes clear: While the German federal government emphasizes on the one hand a world free of nuclear weapons, on the other hand it is sticking to the stationing of US atomic bombs on German soil and rejecting the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons.

**Key words:** Germany, nuclear arms control, Non-Proliferation Treaty, prohibition of nuclear weapons

*Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung – eine Sicht aus Deutschland*  
*Zusammenfassung*

Der Artikel befasst sich mit aktuellen Problemen der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung. Beleuchtet wird insbesondere der Einsatz Deutschlands für die Stärkung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und für einen Erfolg der für dieses Jahr geplanten Zehnten Überprüfungskonferenz der Vertragsstaaten. Dabei geht es vor allem um eine Reihe internationaler Initiativen zur nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung wie auch den Vertrag zum umfassenden Verbot der Kernwaffentests. Deutlich wird ein gewisser Widerspruch: Während die Bundesregierung sich einerseits für eine von Kernwaffen freie Welt ausspricht, hält sie andererseits an der Stationierung US-amerikanischer Atombomben auf deutschem Boden sowie der Ablehnung des Vertrages über das Verbot der Kernwaffen fest.

**Schlüsselwörter:** Deutschland, nukleare Rüstungskontrolle, Nichtverbreitungsvertrag, Verbot von Kernwaffen

*Нераспространение ядерного оружия и разоружение – взгляд Германии*  
*Резюме*

Целью статьи является анализ актуальных вопросов, связанных с идеями нераспространения ядерного оружия и разоружения. Основное внимание было уделено приверженности Германии к процессу укрепления роли Договора о нераспространении ядерного оружия, а также действий направленных на достижение успеха во время 10-й Конференции, которая состоится в 2021 году. Был проанализирован ряд международных инициатив в области нераспространения ядерного оружия и разоружения, а также принципы Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. В статье обращено внимание на существующие противоречие: с одной стороны, федеральное правительство Германии делает упор на концепцию мира, свободного от ядерного оружия, с другой – твердо придерживается идеи базирования американского ядерного оружия на территории Германии, таким образом отвергая Договор о запрете ядерного оружия.

**Ключевые слова:** Германия, контроль над ядерным вооружением, Договор о нераспространении ядерного оружия, запрет ядерного оружия



## Klaus Larres

University of North Carolina (UNC) at Chapel Hill, USA  
<https://orcid.org/0000-0002-3154-1286>

# Komplizierte deutsch-amerikanische Beziehungen im 21. Jahrhundert

## Einführung

Bereits seit Beginn der Jahrhundertwende ist es mit den deutsch-amerikanischen Beziehungen bergab gegangen, nicht zuletzt auf alleroberster Ebene. Vor allem während der Regierung Trump war die Lage so schlecht wie selten zuvor. Das Verhältnis der beiden obersten Repräsentanten der Regierungen beider Länder – Präsident Donald Trump und Kanzlerin Angela Merkel – war schon nach dem ersten Treffen recht zerrüttet. Weder die Substanz noch die Atmosphäre der Gespräche am 17. März 2017, zwei Monate nach dem Amtsantritt Trumps, waren in der Lage die Basis für eine Fortschreibung der soliden deutsch-amerikanischen Beziehungen der Vergangenheit zu legen.<sup>1</sup> Dies war wenig überraschend, anlässlich der schon während des amerikanischen Wahlkampfes zu hörenden recht kritischen Bemerkungen Trumps zu Deutschland. Und schon gleich nach dem Wahlsieg Trumps im November 2016 hatte Merkel in ihrer Gratulationsbotschaft betont, dass die enge Partnerschaft mit den USA im Grunde nur auf der Basis der Aufrechterhaltung der westlichen Werte möglich sei. Diese zwar faktisch richtige, aber wohl allzu oberlehrerinnenhafte Äußerung trug dazu bei, das Klima mit der Trump-Regierung gleich zu Anfang zusätzlich zu belasten.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Schwabe, K. (2011): *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart. Eine Jahrhundertgeschichte*. überarb. Ausgabe, Schöningh, Paderborn.

<sup>2</sup> Vgl. Larres, K. (2019a): *Angela Merkel and Donald Trump. Values, Interests, and the Future of the West*. In: Larres, K. / Wittlinger, R. (Hrsg.): *German-American Relations in the 21<sup>st</sup> Century. A Fragile Friendship*. Routledge, London, S. 47–67.

Im Januar 2021, als die neue von Präsident Joe Biden geleitete US-Administration ihre Arbeit aufnahm, waren die Voraussetzungen zur Zusammenarbeit erheblich besser. Nicht nur kannten und mochten sich beide Regierungschefs schon seit Jahren, sie standen auch beide mit festen Füßen auf dem Boden des westlichen Wertesystems.

## Deutsch-amerikanische Krisen vor Trump

Während der Zeit des Kalten Krieges war die Bundesrepublik aus vor allem sicherheitspolitischen Gründen in weitaus höherem Maße auf die USA angewiesen, als dies in den Jahren seit der Vereinigung der Fall war.<sup>3</sup> Ungeachtet aller gelegentlichen Differenzen kamen Adenauer und Eisenhower, Kohl und Reagan und trotz aller Spannungen und wenig persönlicher Sympathie selbst Brandt und Nixon insgesamt relativ gut miteinander aus.<sup>4</sup> Auch wenn die Bonner Republik letztendlich vom guten Willen Washingtons abhängig war wussten die USA durchaus, das sie den Staat an der Frontlinie des Kalten Krieges brauchten, um das westliche Bündnis zusammenzuhalten. Auf dem Höhepunkt der deutsch-amerikanischen Beziehungen 1989/1990 schlug dann auch Präsident George H.W. Bush Bundeskanzler Helmut Kohl im Mai 1989 in einer Rede in Mainz vor, dass Deutschland und die USA eine Partnerschaft der Führung eingehen sollten. Briten und Franzosen waren von dem Vorschlag wenig begeistert. Ob dies wirklich ernstgemeint oder lediglich gut klingende Rhetorik war, um dem Gastgeber zu schmeicheln, ist nach wie vor umstritten.

Bereits kurz darauf ging es bergab. Die Weigerung der deutschen Regierung unter Kanzler Kohl sich 1991 am ersten Golfkrieg gegen Saddam Hussein mit Truppen und nicht nur mit finanziellen Leistungen zu beteiligen, beindruckte Bush nicht. Bald darauf befürchtete sein Nachfolger Präsident Bill Clinton, dass das Zusammenrücken der Europäer durch den Vertrag von Maastricht und die baldige Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung zu der Abschottung der neuen Europäischen Union von der Weltwirtschaft führen würde. Amerikanische Produkte mochten es zukünftig schwieriger haben, sich auf dem einheitlichen europäischen Markt durchzusetzen. Die Osterweiterung der NATO führte auch zu sicherheitspolitischen Schwierigkeiten.<sup>5</sup>

Auch das Debakel der Balkankriege Mitte der 1990er Jahre (und des Kosovokrieges Ende des Jahrzehnts) machten deutlich, dass ohne die USA die Europäer nach wie vor nicht in der Lage waren, sich zusammen zu raufen, um selbst die Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien zu beenden. Diverse europäische Friedenspläne ließen sich nicht verwirklichen und die Stunde Europas, die der luxemburgische Außenminister großmündig verkündet hatte stellte sich nicht ein. Letztlich waren es die Luftangriffe der USA, die den serbischen Präsidenten Milošević auf der von dem

---

<sup>3</sup> Vgl. Larres, K. / Oppelland, T. (Hrsg.) (1997): *Deutschland und die USA im 20. Jahrhundert. Geschichte der politischen Beziehungen*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

<sup>4</sup> Vgl. mein demnächst erscheinendes Buch: Larres, K. (2021): *Uncertain Allies. Nixon, Kissinger and the Threat of a United Europe*. Yale University Press, New Haven, CT.

<sup>5</sup> Vgl. Heinke, A. (2003): *Wechselnde Konstellationen. Die deutsch-amerikanischen Außen- und Sicherheitsbeziehungen in der ersten Amtszeit von US-Präsident Bill Clinton*. Nomos, Baden-Baden.

amerikanischen Diplomaten Richard Holbrooke geleiteten Friedenskonferenz von Dayton, Ohio, zum Einlenken zwangen.<sup>6</sup>

Die Beteiligung der deutschen Luftwaffe während der von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Außenminister Joschka Fischer geleiteten Sozialdemokratisch-Grünen Regierung an Luftangriffen im Kosovokrieg stellte eine fundamentale Änderung der bisherigen deutschen Politik dar. Ähnlich Großbritannien und Frankreich schien sich auch Deutschland jetzt allmählich zu einem ernstzunehmenden sicherheitspolitischen Partner der USA zu entwickeln.<sup>7</sup> So wurde die Lage zumindest mit Zufriedenheit in Washington gesehen. Aber der Regierungswechsel in den USA von dem liberalen Demokraten Bill Clinton zu dem rechtskonservativen Republikaner George W. Bush im Januar 2001 sollte tiefe Auswirkungen auf die transatlantischen Verbündeten haben.

Zu den bisher schwersten Belastungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen aber auch innerhalb des atlantischen Bündnisses kam es dann nach den Terrorangriffen auf die USA am 11. September 2001. Die Allianz war verärgert, dass die Bush-Administration das Angebot der NATO zurückwies, sich mittels Artikel 5 des Nordatlantikvertrages an der Kriegführung gegen die Taliban in Afghanistan zu beteiligen, um Osama Bin Laden festzusetzen. Bald darauf kam es zu ernsthaften Streit zwischen Präsident Bush und Kanzler Schröder. Schröder und sein Außenminister Joschka Fischer sprachen sich lautstark gegen die beabsichtigte Invasion des Iraks aus und stellten zusammen mit Frankreich und Russland eine temporäre Antikriegs-koalition auf die Beine, um den Krieg vielleicht mittels der Vereinten Nationen doch noch zu verhindern. Dies gelang nicht und insbesondere das Jahr 2003 war von beinahe feindlichen Beziehungen zwischen Washington und Berlin gekennzeichnet.<sup>8</sup>

Erst in der zweiten Amtszeit George W. Bushs normalisierte sich die deutsch-amerikanische Partnerschaft wieder, da sich der Präsident und seine neue Außenministerin Condoleezza Rice ernsthaft um bessere Beziehungen zu Deutschland bemühten. Der 2005 erfolgte Regierungswechsel in Berlin trug ebenfalls dazu bei, die Verbitterung der Vergangenheit zu überwinden, zumal Angela Merkel schnell persönlich gute Beziehungen zu Bush anknüpfen konnte. Noch als Oppositionsführerin hatte sie immerhin bereits 2002 bei einer Rede in Washington Verständnis für die Irak-Politik Bushs erkennen lassen. Dennoch waren die deutsch-amerikanischen Beziehungen auch unter Merkel nicht problemlos.

Ernste Verstimmungen stellten sich dann ein mit dem neuen Präsidenten Barack Obama, der 2009 sein Amt antrat. Zwar war es Merkel wiederum gelungen, auf persönlicher Ebene sehr gute Beziehungen mit der Obama-Administration und dem ansonsten eher kühlen und distanzierten Präsidenten aufzubauen. Doch schon bald ergaben sich ernste Auseinandersetzungen über die Frage, wie der „Großen Rezession“

---

<sup>6</sup> Vgl. Schwarz-Schilling, Ch. (2020): *Der verspielte Frieden in Bosnien. Europas Versagen auf dem Balkan*. Herder, Freiburg im Breisgau.

<sup>7</sup> Vgl. Schröder, G. (2006): *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*. Hoffmann und Campe, Hamburg; Fischer, J. (2007): *Die rot-grünen Jahre. Vom Kosovokrieg bis zum 11. September*. Kiepenheuer und Witsch, Köln.

<sup>8</sup> Vgl. Larres, K. (2003): *Mutual Incomprehension? U.S.-German Value Gaps over Iraq and Beyond*. In: *Washington Quarterly* 26/2, S. 23–42; Dettke, D. (2009): *Germany says 'No'. The Iraq War and the Future of German Foreign and Security Policy*. Woodrow Wilson Press, Washington, DC.

und der Eurokrise der Jahre 2008–2012 begegnet werden könnte. Sollte dies geschehen mittels einer Politik der Sparsamkeit und Kürzungen, wovon Merkel und Finanzminister Wolfgang Schäuble überzeugt waren, oder durch den massiven Einsatz staatlicher Mittel, was die Obama-Administration in den USA praktizierte und auch für Europa empfahl.

Als sich durch die Enthüllungen Edward Snowdens dann noch herausstellte, dass die National Security Agency, die größte der vielen Geheimdienste in den USA, nicht davor zurückgeschreckt hatte, auch Politiker in alliierten Ländern zu überwachen und selbst das persönliche Handy Angela Merkels angezapft hatte, führte dies zu einer schweren Krise zwischen Berlin und Washington. Es war zwar unklar, ob der Präsident davon gewusst hatte oder vielleicht sogar seine Einwilligung gegeben hatte, in jedem Fall waren die privaten und beruflichen Gespräche der Kanzlerin in Washington mitgehört worden. Hinzu kam bald, dass Obamas Verteidigungsminister Robert Gates die Europäer, und nicht zuletzt die Bundesrepublik, in unzweideutiger Sprache aufforderte, erheblich mehr Geld in ihre Verteidigungsbudgets zu stecken.

Letztlich konnten aber die diversen deutsch-amerikanischen Belastungen während der Obama-Ära durch das freundschaftliche Verhältnis zwischen den führenden Politikern und Parlamentariern beider Länder überwunden werden. Das nach wie vor beide Länder verbindende gemeinsame westliche Wertesystem und die enge Zusammenarbeit im nordatlantischen Bündnis hatten sich als stark genug erwiesen, alle tagespolitischen Krisen zu überstehen.<sup>9</sup>

## Die Ära Trump

Die nachfolgende nationalistische und isolationistische „America-First“-Politik der Trump-Regierung löste sich jedoch immer mehr von diesem Wertesystem und unterminierte damit die Führungsposition der USA in der westlichen Allianz. Daneben gab es vor allem vier Gründe warum die von Donald Trump und Angela Merkel bestimmte Politik beider Länder immer mehr auf einen Konfrontationskurs hinauslief.<sup>10</sup>

1. Trump hatte ein persönliches Problem mit der Kanzlerin. Die Chemie stimmte von Anfang an nicht. Beide hatten ganz unterschiedliche Lebens- und Erfahrungshorizonte. Die nüchterne, mit beiden Füßen auf den Boden stehende Naturwissenschaftlerin Merkel traf auf einen sich vor allem an Emotionen und subjektiven Gefühlen orientierenden Präsidenten, der zudem recht abergläubig, relativ ungebildet und außerordentlich desorganisiert war. Trump traf auch gerne spontane, oft recht irrationale und lediglich auf seinem Bauchgefühl beruhende Entscheidungen. Auch hatte Trump keinerlei Verständnis für die großzügige Flüchtlings- und Asylpolitik der Kanzlerin. Diese hielt er für grundsätzlich falsch und gefährlich. Zudem hatte Trump auch mit anderen weiblichen Politikerinnen Probleme. Scheinbar war es ihm ganz unmöglich mit Frauen auf gleichberechtigter Ebene umzugehen.

<sup>9</sup> Vgl. Kornelius, S. (2013): *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*. Hoffmann und Campe, Hamburg; vgl. auch Obama, B. (2020): *A Promised Land*. Crown, New York.

<sup>10</sup> Vgl. zum folgenden vor allem Larres (2019a), S. 47–67; Larres, K. (2020): *Trump's Trade Wars. America, China, Europe, and Global Disorder*. In: *Journal of Transatlantic Relations* 18/1, S. 103–129.

2. Schon im Wahlkampf von 2016 hatte Trump die EU und vor allem Deutschland für ihren Handelsüberschuss mit den USA kritisiert. Solch eine Situation könne nur durch unfaire Handelspraktiken der Europäer hervorgerufen worden sein. Ähnlich wie China sah er auch die EU als einen den USA feindlich gesinnten Handelspartner an. Seine Regierung scheute sich dann nicht Anfang des Jahres 2018 die EU-Länder mit Handelssanktionen zu bestrafen. Vor allem waren Stahl- und Aluminiumexporte betroffen. Auch drohte er mehrmals zusätzlich die Exporte von Autos in die USA mit Strafzöllen zu belegen, was natürlich insbesondere Deutschland schwer getroffen hätte.

Daneben hatte Trump auch nichts für den europäischen Integrationsprozess übrig. Er glaubte, dass die Einheit der Europäer sich zum handelspolitischen Nachteil der USA ausgewirkt hatte. Trump befürwortete den Austritt Großbritanniens aus der EU (Brexit) und war optimistisch, dass sich auch einige andere EU-Länder den Briten anschließen würden. Letztlich trat er damit für das Auseinanderfallen der EU ein. Dies verbitterte die EU-Kommission und die meisten Länder Europas, auch wenn einige Regierungschefs wie diejenigen in Ungarn und Polen versuchten, den Populismus Trumps zu imitieren und auf einen immer EU-skeptischeren Kurs einzuschwenken.<sup>11</sup>

3. Trump nahm es auch den Europäern und gerade Deutschlands sehr übel, dass sie wenig Bereitschaft zeigten ihre Verteidigungsausgaben wie vereinbart zu erhöhen. Alle NATO-Mitgliedsländer hatten sich unverbindlich bereits 2002 und dann formal während des NATO-Gipfels 2014 in Wales geeinigt bis zum Jahre 2024 nicht weniger als zwei Prozent ihres Bruttonationalproduktes in ihren nationalen Verteidigungshaushalt zu investieren. Dies gelang aber nur wenigen und Deutschland blieb mit 1,3 Prozent weit hinter dem Ziel zurück. Trump war davon überzeugt, dass die USA dies hätten ausgleichen müssen und damit schon seit Jahren zusätzlich belastet worden seien. Ein reiches Land wie Deutschland gebe zu wenig für seine Militärausgaben aus und die USA hätten dafür entsprechend mehr ausgeben müssen. Dies war völlig falsch, doch ließ sich Trump davon nicht überzeugen.

4. Präsident Trump waren auch die relativ guten deutsch-chinesischen Beziehungen ein Dorn im Auge, denn nach einer anfänglichen Tauphase mit Peking hatte er seit spätestens März 2018 China wieder als Erzfeind der USA entdeckt (schon im Wahlkampf von 2016 hatte er China stark angegriffen). Die Ambitionen der aufstrebenden Weltmacht China mussten eingedämmt und nicht mit Hilfe etwa Deutschlands weiter gestärkt werden. Auch der Bau der Nord Stream II Gaspipeline zwischen Russland und Deutschland passte Trump ganz und gar nicht und trug dazu bei, dass er sich immer mehr über Deutschland ärgerte. Zu Ende der Amtszeit Trumps waren die deutsch-amerikanischen Verstimmungen so groß wie selten zuvor.<sup>12</sup> Der von Trump zu verantwortende Sturm rechtsradikaler Gruppen auf das Kapitol in Washington, DC, der Zitadelle der amerikanischen Demokratie, am 6. Januar 2021 führte wie in der ganzen westlichen Welt so auch in Deutschland zu großem Entsetzen und Unverständnis. Aber es bestätigte auch die Kanzlerin in ihrer Donald Trump und seiner rechtsradikalen Regierung schon von Anfang an entgegengebrachten Skepsis

---

<sup>11</sup> Vgl. Larres, K. (2019b): *Brexit Diplomacy, Trump, and the UK's 'Special Relationship' with the United States*. In: *Diplomatica. A Journal of Diplomacy & Statecraft* 1/1, April, S. 113–126.

<sup>12</sup> Ebd.

und Antipathie. Die in den Präsidentschaftswahlen Anfang November 2020 erfolgte Abwahl Donald Trumps wurde in Deutschland wie in den meisten westlichen Ländern mit unerhörter Erleichterung begrüßt. Unter dem Wahlsieger Joe Biden, dem langjährigen Vorsitzenden des außenpolitischen Ausschusses des Senats und Obamas ehemaligem Vizepräsident, wurde eine Rückkehr zur „Normalität“ erwartet sowohl in Bezug auf die Weltpolitik der USA als auch hinsichtlich der transatlantischen Beziehungen.

## Bidens Außenpolitik – Gemeinsamkeiten

In der Tat ist es unwahrscheinlich, dass es während der Regierungszeit des am 20. Januar 2021 ins Amt eingeführten Präsident Biden, solche zutiefst fundamentale Verstimmungen und Differenzen wie während der Trump-Ära geben wird. Der neue US-Präsident und die deutsche Kanzlerin kennen sich persönlich gut aus der Zeit als Biden Vizepräsident war. Sie stimmen in vielen Fragen der Flüchtlings-, Sozial- und globalen Wirtschaftspolitik überein.

Die Biden-Regierung steuert einen deutlich kooperativeren, multilateraleren und viel stabileren und vorhersehbareren Kurs, als dies der Fall unter Trump war. Biden verfolgt auch keine isolationistische, protektionistische oder semi-autoritäre Politik. Stattdessen beabsichtigt Biden bereits in seinem ersten Amtsjahr einen globalen „Gipfel der Demokratie“ einzuberufen. Dabei handelt es sich um eine großangelegte Konferenz mit Amerikas NATO-Partnern und demokratisch regierten Verbündeten wie Japan, Australien, Südkorea und vielen anderen Ländern, um die Einheit der westlichen Welt zu stärken und demonstrativ zur Schau zu stellen.<sup>13</sup>

Insgesamt beruht die Politik Bidens also wieder auf dem westlichen Wertesystem. Es geht Biden nicht zuletzt darum, die sich in der Defensive befindenden westlichen Demokratien zu stärken und die Zunahme autokratischer Regierungen in der Welt einzudämmen. Während in den letzten vier Jahren der Trump-Faktor eine große Rolle bei der zunehmenden Akzeptanz, ja manchmal Beliebtheit autokratischer Verhaltens- und Regierungsweisen spielte, geht es mittlerweile auch um die Effektivität demokratischer Nationen. Die Coronaviruskrise, die Schwierigkeiten vieler Länder ihre Bevölkerung rasch und zuverlässig zu impfen und vor allem die durch die COVID-19-Krise hervorgerufene schwere globale Rezession hat die Systemkonkurrenz mit insbesondere China und Russland deutlich erhöht, und bisher nicht zum Vorteil des Westens.

Während Anfang 2021 die meisten westlichen Länder sich nach wie vor in einem vollständigen oder partiellen *lockdown* befanden, war China bereits im Herbst 2020 in der Lage, weitgehend zur sozialen und wirtschaftspolitische Normalität zurückzukehren. Zudem ist China die einzige wichtige Industrienation, die ökonomische Wachstumsraten für das Jahr 2020 und wohl auch für 2021 verzeichnen kann. Biden scheut sich aber nicht, sich der Systemkonkurrenz zu stellen. Er ist fest davon

---

<sup>13</sup> Vgl. Biden, J.R., Jr. (2020): *Why America Must Lead Again. Rescuing Foreign Policy After Trump*. In: *Foreign Affairs* März/April, S. 64–75.

überzeugt, dass sich im globalen Vergleich letztlich demokratische Systeme als effizienter und menschenfreundlicher herausstellen werden.

Dabei ist sich Biden sowohl der Vorteile der Globalisierung als auch ihrer wirtschaftlichen Fallstricke und Risiken bewusst, gerade auch was die Rückwirkungen auf die amerikanische Innenpolitik angeht. Immerhin gelang Donald Trump der Wahlsieg 2016 vor allem deshalb weil er an den „vergessenen“ Teil der Bevölkerung appellierte. Das waren vor allem die Bevölkerungsschichten, die nicht von der Globalisierung profitiert hatten und deren Jobs in Billiglohnländer abgewandert waren. Trumps nationalistische „America First“-Parolen klangen ihnen wie Musik in den Ohren.

Gleich nach Übernahme des Präsidentenamtes im Januar 2021 wandte Biden sich daher erst einmal der Innenpolitik zu. Vor allem ging es ihm darum, die rasche Impfung der gesamten amerikanischen Bevölkerung durch effektive Organisation und Koordination zu erreichen. Auch schlug er ein großangelegtes Förderprogramm vor, um die soziale Misere vieler Amerikaner zu überwinden und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Er wollte ein umfangreiches Infrastrukturprogramm ins Leben rufen. Schon wenige Tage nach Amtseinführung erließ Biden aber eine präsidiale Verordnung, wodurch er sicherstellen wollte, dass staatliche Maßnahmen und Gelder vor allem der Produktion amerikanischer Waren und der Unterstützung amerikanischer Firmen zugutekommen würden. Diese im Ansatz protektionistischen Maßnahmen lassen sich durch die schwierige Wirtschaftslage und die nationalistisch aufgeheizte innenpolitische Stimmung erklären, denen Biden keine Angriffsfläche bieten möchte. Dennoch ist an dem grundsätzlich globalen Ansatz des neuen Präsidenten, auch in der Wirtschaftspolitik, nicht zu zweifeln.

Biden ist sich bewusst, wie wichtig es ist, die regelbasierte globale Ordnung wieder zu stärken und einen neuen Konsens in Fragen des globalen *Governance* zu finden. Er beabsichtigt die Initiative zu ergreifen, um in Zusammenarbeit mit anderen Ländern (nicht zuletzt China) eine Reform der Welthandelsorganisation, aber auch der Weltgesundheitsorganisation durchzusetzen – Trump hatte die Mitgliedschaft in der WHO gekündigt, doch wurde dies von Biden wieder rückgängig gemacht. Dies wird von der Merkel-Regierung begrüßt. Auch in Berlin ist man davon überzeugt, dass beide wichtige Organisationen reformbedürftig sind.

Im Gegensatz zu Trump ist sich der neue Präsident der Wichtigkeit der europäischen Verbündeten für das Ansehen und den globalen Einfluss Amerikas bewusst. Biden stellt die Bedeutung der NATO nicht in Frage und er wird auch nicht versuchen, die Einheit der Europäer zu unterlaufen, um die Europäische Union zu schwächen. Im Gegenteil. Biden ist daran gelegen die EU zu stärken als sowohl wirtschaftspolitischer als auch geopolitischer Partner der USA. Denn ein starker und geeinter europäischer Verbündeter kommt letztlich auch den USA zugute und kann verhindern, dass es Moskau oder Peking gelingt, die Einheit der EU zu ihrem Vorteil zu unterlaufen. Tatsächlich besteht eine gute Chance, dass Biden versuchen wird, die Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wiederzubeleben, die von der Obama-Regierung begonnen, aber von Trump schnell aufgegeben wurden.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Larres, K.: *Biden's long foreign-policy record signals how he'll reverse Trump, rebuild old alliances and lead the pandemic response*. In: *The Conversation*, 18.8.2020; <https://theconversation.com/bidens-long-foreign-policy-record-signals-how-hell-reverse-trump-rebuild-old-alliances->

Biden ist auch kein Freund von *Brexit* und hat des Öfteren sein Bedauern über den EU-Austritt Großbritanniens geäußert und darauf hingewiesen, dass dadurch der irische Friedensprozess nicht gefährdet werden darf. Allerdings hat Biden in ersten Telefongesprächen mit dem britischen Premier Boris Johnson darauf hingewiesen, das auch er auf der sogenannten *special relationship* mit dem Königreich aufbauen möchte. Im Gegensatz zu der Politik Trumps wird dies aber nicht auf Kosten der EU und seiner führenden Länder gehen. Biden ist sich wie auch zuvor schon Obama bewusst, dass Deutschland und Frankreich die beiden ökonomisch dynamischsten und strategisch wichtigsten Länder Europas sind, die weiterhin fest an die USA gebunden werden müssen. Es macht wenig Sinn sie unnötig vor den Kopf zu stoßen, wie dies Trump regelmäßig fertigbrachte.

Beispielsweise ist die Kooperation mit beiden Ländern, aber auch mit Großbritannien, bei der Wiederbelebung des Nuklearabkommens mit dem Iran wichtig. Biden hat jedoch angekündigt, dass die USA nicht breit sind, Vorleistungen durch die Aufhebung der dem Iran auferlegten wirtschaftlichen Sanktionen zu leisten. Zuerst müsse Iran sich wieder voll an das Abkommen halten und auch seine geopolitischen Ambitionen im Nahen Osten zurückschrauben und beispielsweise sich aus dem schrecklichen Krieg in Jemen zurückziehen, der zu schlimmsten Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Hier dürfte den europäischen Ländern eine schwierige Vermittlungsrolle zwischen den USA und dem Iran (aber wohl auch Russland und China) zufallen. Die Europäer sind durchaus eher geneigt moderate Konzessionen zu machen, um damit die Verhandlungen mit dem Iran zum Abschluss eines neuen Nuklearabkommens wieder in Gang zu setzen.

Bidens ausgewogene und fundierte, reife Persönlichkeit und seine langjährige außenpolitische Erfahrung wird aber verhindern, dass politische Schwierigkeiten mit einzelnen europäischen Regierungschefs zur Personalisierung der gesamten transatlantischen Beziehungen und zu öffentlich ausgetragenen Streitereien führen, wie das unter Trump häufig der Fall war. Stattdessen ist zu erwarten, dass die Biden-Administration sich wieder auf intensive Konsultationen mit den Verbündeten Amerikas einläßt. Deutschland spielt dabei eine recht zentrale Rolle.

Ohnehin ist sich Biden darüber im Klaren wie wichtig die Rolle Deutschlands für die USA ist. Bereits zwei Wochen nach seiner Amtsübernahme verkündete der neue Präsident, dass der von Trump angeordnete Rückzug von 12.000 der 34.500 in Deutschland stationierten US-Truppen nicht weiter verfolgt wird. Stattdessen überprüft der neue amerikanische Verteidigungsminister – Vier-Sterne General Lloyd Austin, der erste schwarze Chef des Pentagon in der Geschichte der USA – die amerikanische Truppenpräsenz in allen alliierten Ländern.

Angeichts der nach wie vor strategisch wichtigen US-Militärbasen in der Bundesrepublik ist zur großen Erleichterung der Bundesregierung kaum damit zu rechnen, dass es zu einem größeren Truppenabzug aus Deutschland kommen wird. Nicht zuletzt sind der US-Militärflughafen Ramstein, das Militärkrankenhaus

---

and-lead-the-pandemic-response-143671. Siehe auch K. Larres: *President Biden's foreign policy: engagement, multilateralism, and cautious globalization*. In: U.S. Election Analysis 2020. Media, Voters and the Campaign, November 2020; <https://www.electionanalysis.ws/us/president2020/section-1-policy-and-political-context/president-bidens-foreign-policy-engagement-multilateralism-and-cautious-globalization/>.

Landshut und das mit etwa 20 Atombomben bestückte Nukleardepot in Büchel in der Eifel von herausragender Bedeutung für die USA. Das Verbleiben der amerikanischen Soldaten ist aber auch symbolisch wichtig, signalisiert es doch die besonderen Beziehungen, die die Bundesrepublik und Washington seit den 1950er Jahren aufgebaut haben. Biden ist daran gelegen, dieses enge Verhältnis weiterzuentwickeln. Dies wird auch nach den Bundestagswahlen im September 2021 der Fall sein, wenn in Nachfolge von Angela Merkel eine neue Kanzlerin oder ein neuer Kanzler der Regierung in Berlin vorsteht.

Auch die neue konstruktive Klimapolitik der Biden-Regierung ist in Berlin sehr begrüßt worden. Die Wissenschafts- und Expertenfeindliche Politik der Trump-Regierung, die nicht müde wurde ganz widersprüchlich zu betonen, dass der Klimawandel entweder ein natürliches Phänomen sei, das nichts mit Umweltverschmutzung zu tun habe, oder es ihn gar nicht gebe, hatte das Kanzleramt zur Verzweiflung getrieben.

Bereits an seinem ersten Amtstag war Biden dem Pariser Klimaabkommen von 2015 wiederbeigetreten, aus dem Trump die USA zurückgezogen hatte. Allerdings will Biden bis spätestens 2050 eine CO<sub>2</sub> neutrale Energiepolitik durchsetzen. Die EU hatsich ein ähnlich ambitioniertes Ziel gesetzt, doch deutet sich an, dass die USA großen Druck auf die anderen westlichen Länder ausüben werden, um hier noch schnellere Fortschritte zu machen. Dies wird auch zu stärkerer technologischer und industrieller Konkurrenz mit Europa führen, beispielsweise bei der Entwicklung neuer schadstofffreier Fahrzeuge. Insgesamt ist aber während der Biden-Regierung von einer deutlich konstruktiveren transatlantischen Politik auszugehen, als dies in den letzten Jahren der Fall war.

## Differenzen

Es kann aber nicht damit gerechnet werden, dass mit dem Einzug von Joe Biden ins Weiße Haus die große Harmonie in den transatlantischen Beziehungen ausbrechen wird. Immerhin gab es auch in der Vergangenheit des Öfteren erhebliche transatlantische und deutsch-amerikanische Konflikte.<sup>15</sup> In der Tat lässt sich schlussfolgern, dass seit Beginn dieses Jahrhunderts die transatlantischen und deutsch-amerikanischen Beziehungen zunehmend schlechter geworden sind. Dies hat nicht zuletzt viel mit der zunehmenden globalpolitischen Emanzipation der EU-Mitgliedsländer zu tun. Es ist davon auszugehen, dass das gewachsene Selbstbewusstsein der EU-Länder und auch das zunehmende Selbstverständnis Deutschlands als ein weltpolitisch wichtiges Land, zu weiteren Differenzen mit Washington führen wird. Auch unter der Europa und Deutschland sehr geneigten Obama-Biden-Regierung der Jahre 2009 bis 2017 gab es bereits erhebliche Verstimmungen. Auch während der Regierungszeit von Joe Biden werden sich transatlantische Differenzen kaum vermeiden lassen, wenn diese dann wohl auch auf einer viel vertrauensvolleren Basis diskutiert und beigelegt werden können, als dies der Fall unter Trump war.

---

<sup>15</sup> Larres, K. (2019c): *Global Politics since 1945*. In: Larres, K. / Wittlinger, R. (Hrsg.): *Understanding Global Politics: Actors and Themes in International Affairs*. Routledge, New York / London, S. 5–25.

Zudem hat die Trump-Ära bleibende Wirkungen hinterlassen. Die Skepsis und das Misstrauen gegenüber den USA was ihre Verlässlichkeit, aber auch was den ökonomischen und globalpolitischen Egoismus Washingtons angeht lässt sich nicht von heute auf morgen vergessen. Es ist auch keineswegs sicher, dass die Biden-Regierung sich mehr als vier Jahre im Amt halten kann und eine zweite Amtszeit bekommt. Eine Rückkehr Donald Trumps oder eines ähnlich autokratisch-populistischen Politikers 2025 kann keineswegs ausgeschlossen werden. Und schon bei den nächsten Kongresswahlen im November 2022 könnte die Mehrheit im Kongress an die Republikaner fallen, was Joe Biden die Regierungsarbeit erheblich erschweren würde. Allerdings hätte dies wohl größere innenpolitische als außenpolitische Konsequenzen.

Biden ist sich darüber im Klaren, dass seine Außenpolitik von vielen Amerikanern mit Skepsis beobachtet wird. Während des Wahlkampfes war immer wieder zu hören, dass Biden zu schwach (*soft*) sei, um in der Lage zu sein, sowohl den Feinden und Rivalen Amerikas, aber auch den Verbündeten gegenüber genügend Härte und Stärke an den Tag zu legen. Darauf mag teilweise zurückzuführen zu sein, dass Biden seit seinem Amtsantritt einen harten und recht unnachgiebigen Kurs gegenüber Russland und China, aber auch gegenüber anderen Ländern fährt. Beispielsweise hat er den Militärcoup in Myanmar auf das Schärfste verurteilt und ökonomische Sanktionen verhängt. Die Waffenlieferungen an Saudi Arabien hat er eingestellt mit dem Ziel, den Krieg in Jemen zu beenden. Gegenüber Iran lässt er keinerlei Bereitschaft zu Zugeständnissen erkennen, um das Land zu bewegen, das Nuklearabkommen von 2015 neu zu verhandeln. Es kann damit gerechnet werden, dass Biden auch gegenüber Deutschland und den Europäern bei manchen ihm wichtigen Bereichen einen harten Verhandlungskurs fahren wird.

Die Biden-Regierung hat sich beispielsweise gegen Nord Stream II ausgesprochen und wird wie schon die Trump-Regierung darauf bestehen, dass die Pipeline nicht fertiggestellt wird. Biden wird auch nicht davon begeistert sein, wenn die EU, einschließlich Deutschland, sich entschließen sollte, den russischen Sputnik V-Impfstoff anzukaufen, wenn dies die USA auch wohl kaum verhindern werden können. Ansonsten ist aber davon auszugehen, dass die amerikanische und deutsche Politik gegenüber Russland weithin übereinstimmen wird (beispielsweise hinsichtlich der nach wie vor ungelösten Lage in der Ukraine, dem Schicksal des Oppositionspolitikers Alexei Navalny, den mit großer Härte begegneten innenpolitischen Protesten, dem autokratischen Regierungsstil Putins, der weitverbreiteten Korruption im Lande, etc).

Wie schon fast alle seine Vorgänger seit den 1950er Jahren wird auch Joe Biden erheblich höhere europäische Verteidigungsausgaben befürworten. Davon wird auch Deutschland betroffen sein. Es ist unwahrscheinlich, dass angesichts des Drucks aus Washington die deutschen Verteidigungsausgaben wie bisher auf jährlich 1,3 Prozent des Bruttosozialproduktes eingefroren werden können. Sie werden wohl erheblich gesteigert werden müssen. Wie in der Vergangenheit wird dieses Thema auch unter Biden zu deutsch-amerikanischen Spannungen führen.

## China

Die womöglich größten Auseinandersetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen der nächsten Jahre dürfte sich bei den Beziehungen mit China ergeben. Bis zum Ende der Trump-Präsidentschaft Anfang 2021 hatte sich das Verhältnis zwischen den USA und China so stark verschlechtert, dass die Zusammenarbeit in den meisten Fragen fast vollständig eingestellt worden war. Durch den weltweiten Ausbruch der Coronaviruskrise Anfang 2021 und der damit einhergehenden Verdächtigungen, wer für das Entstehen und der Verbreitung des Virus verantwortlich sei, verschlechterten sich die Beziehungen zusätzlich. Im Kongress und in den meisten anderen Machtzentren in Washington, DC, entwickelte sich ein überparteilicher anti-China Konsensus. Die meisten demokratischen Gesetzgeber im Kongress, wie aber auch das Weiße Haus Joe Bidens und das vom neuen Außenminister Tony Blinken geleitete State Department stimmen der harten Chinaposition ihrer republikanischen Kollegen zu. Insbesondere wird Pekings Wirtschafts- und Menschenrechtspolitik, aber auch Chinas Verhalten im Südchinesische Meer und gegenüber Taiwan scharf kritisiert.

Biden lud gar Hsiao Bi-khim, der Leiterin der de-facto-Botschaft Taiwans in Washington, zu seiner Amtseinführung ein und ignorierte Pekings starke Proteste. Dies war das erste Mal, dass ein taiwanesischer Vertreter zu einer Amtseinführung des Präsidenten eingeladen worden war. Nur drei Tage später warnte der neue Präsident China davor, Taiwan zu schikanieren und die USA einzuschüchtern, als möglicherweise als Reaktion auf die Anwesenheit der taiwanesischen Diplomatin bei der Amtseinführung 13 chinesische Kampfflugzeuge und Bomber in Taiwans Luftverteidigungszone eindrangen und Luftangriffe auf einen in der Nähe ankernden US-Flugzeugträger simulierten. Bidens harte Rhetorik beeindruckte die China-Falken in den USA. Ob auch Peking beeindruckt war, ist unbekannt.

Trotz dem gegenseitigen Interesse miteinander zu reden und wieder zusammenzuarbeiten, das sowohl die Biden-Regierung als auch die chinesische Regierung Anfang 2021 wiederholt erwähnten wird sich dies als sehr schwierig erweisen.<sup>16</sup> Biden kennt den chinesischen Präsidenten Xi Jinping bestens aus seiner Zeit als Vizepräsident und wie zahlreiche andere westliche Politiker teilt Biden die Enttäuschung und Ernüchterung über die chinesische Politik. Er ist ebenfalls der vielen wirtschafts- und handelspolitischen Versprechungen Chinas müde, die bisher nur selten eingehalten worden sind. Auch in anderer Hinsicht – im Südchinesischen Meer wie bei den drastischen Menschenrechtsverletzungen in der autonomen Provinz Xinjian, im Nordosten Chinas – hat Peking seine Politik unnachgiebig weiter fortgesetzt, ungeachtet aller Proteste aus dem Ausland. In seinem ersten Telefongespräch als Präsident mit Xi Jinping am 10. Februar 2021 erwähnte Biden die Hauptkritikpunkte der USA an der Politik Chinas. Aber er wies auch darauf hin, das er bereit zur Kooperation sei, wenn dies auch dem Vorteil der USA und seiner Verbündeten diene.

---

<sup>16</sup> Vgl. Larres, K. (2022): *Difficult or Impossible? U.S.-China Cooperation, Counterterrorism, and Peaceful Co-existence from 9/11 to the Biden Administration*. In: Hof, T./ Larres, K. (Hrsg.): *Terrorism, Transatlantic Relations and Global Politics. Threats and Challenges*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (bevorstehendes Buch).

Kooperationsmöglichkeiten beständen beispielsweise beim Klimaschutz und beim globalen Management der COVID-19 Pandemie.

Bundeskanzlerin Merkel und Biden stimmen weitgehend in der Kritik an der Politik Chinas überein. Gerade was die unfairen Handelspraktiken und die Subventionskultur Chinas angeht sind sich Deutschland (und die EU) und die USA ohnehin bereits in den letzten zwei Jahren zunehmend nähergekommen. Dies war einer der wenigen Punkte, in denen sich die EU und Trump einig waren. Auch der noch im Oktober 2020 vereinbarte bilaterale europäisch-amerikanische Dialog zu China soll unter der Biden-Regierung fortgesetzt werden. Doch ist die Kanzlerin erheblich vorsichtiger als Washington was die Beziehung zu Peking angeht. Deutschland ist schließlich in einem erheblich höheren Maße auf gute Handels- und Investitionsbeziehungen mit China angewiesen als die USA.

Das im Dezember 2020 abgeschlossene weitreichende Investitionsabkommen zwischen der EU und China wurde besonders auch auf Druck Deutschlands nach siebenjähriger Verhandlungszeit noch kurz vor Ende der Amtszeit Trumps abgeschlossen. Das Biden-Team hatte der EU vergeblich vorgeschlagen, das Abkommen erst nach eingehender Konsultation mit der neuen US-Regierung zu unterschreiben. Sehr zum Missfallen Bidens wurde dies von der EU und Deutschland zurückgewiesen. Der deutsche Einfluss war dabei entscheidend, da Berlin in den letzten sechs Monaten des Jahres 2020 den EU-Ratsvorsitz innehatte.

Eine unnachgiebige harte Linie der Biden-Administration gegenüber Peking würde sicherlich aus wirtschaftspolitischen Gründen auf große Kritik und starken Widerstand in Berlin stoßen. Doch Deutschland und die EU befürchten auch einen immer größeren Konfrontationskurs der beiden Supermächte, der letztlich auch zum militärischem Konflikt führen könnte. Eine derartige Politik gilt es auf jeden Fall zu verhindern. Doch ist von solch einer tragischen Entwicklung nicht unbedingt auszugehen. Auch Biden sucht die Kooperation mit Peking wenn möglich und ist sich der Gefährlichkeit der Lage gerade was Taiwan und das Südchinesische Meer angeht durchaus bewusst.

## Schlussfolgerung

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist es mit den deutsch-amerikanischen Beziehungen bergab gegangen. Dennoch sind beide Länder nach wie vor recht eng verbündet und werden dies trotz aller tagespolitischen Krisen auch weiterhin bleiben. Die starken Differenzen während der George W. Bush-Zeit und vor allem der Trump-Ära müssen als Ausnahmejahre angesehen werden. Während es bei dem Streit mit der Bush-Regierung um Krieg und Frieden ging, einem Thema bei dem Deutschland aus historischen Gründen besonders empfindlich ist, hatte sich mit Trump ein wie sich herausstellte Autokrat ins Amt wählen lassen, der sich nicht der Demokratie und den westlichen Werten verpflichtet fühlte. Dies wurde von Bundeskanzlerin Merkel und ihrer Regierung schon früh erkannt. Eine gute oder selbst eine halbwegs akzeptable Zusammenarbeit erwies sich daher bald als völlig unmöglich. Die Zusammenarbeit mit der sich seit dem Januar 2021 im Amt befindenden Joe Biden-Regierung war von Anfang an erheblich besser und konstruktiver. Zurück zur Normalität könnte

der Slogan für Bidens Außenpolitik heißen, wenn es auch weiterhin viele transatlantische Differenzen und tagespolitischen Krisen geben wird. Aber das ist ebenfalls Teil der transatlantischen Normalität.

## Literaturverzeichnis

- Biden, Joseph R., Jr. (2020): *Why America Must Lead Again. Rescuing Foreign Policy After Trump*. In: Foreign Affairs März/April, S. 64–75.
- Dettke, Dieter (2009): *Germany says 'No'. The Iraq War and the Future of German Foreign and Security Policy*. Woodrow Wilson Press, Washington, DC.
- Fischer, Joschka (2007): *Die rot-grünen Jahre. Vom Kosovokrieg bis zum 11. September*. Kiepenheuer und Witsch, Köln.
- Heinke, Andrej (2003): *Wechselnde Konstellationen. Die deutsch-amerikanischen Außen- und Sicherheitsbeziehungen in der ersten Amtszeit von US-Präsident Bill Clinton*. Nomos, Baden-Baden.
- Kornelius, Stefan (2013): *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*. Hoffmann und Campe, Hamburg.
- Larres, Klaus (2019a): *Angela Merkel and Donald Trump. Values, Interests, and the Future of the West*. In: Larres, Klaus / Wittlinger, Ruth (Hrsg.): *German-American Relations in the 21<sup>st</sup> Century. A Fragile Friendship*. Routledge, London, S. 47–67.
- Larres, Klaus: *Biden's long foreign-policy record signals how he'll reverse Trump, rebuild old alliances and lead the pandemic response*. In: The Conversation, 18.8.2020; <https://theconversation.com/bidens-long-foreign-policy-record-signals-how-hell-reverse-trump-rebuild-old-alliances-and-lead-the-pandemic-response-143671>.
- Larres, Klaus (2019b): *Brexit Diplomacy, Trump, and the UK's 'Special Relationship' with the United States*. In: *Diplomatica. A Journal of Diplomacy & Statecraft* 1/1, April, S. 113–126.
- Larres, Klaus (2022): *Difficult or Impossible? U.S.-China Cooperation, Counterterrorism, and Peaceful Co-existence from 9/11 to the Biden Administration*. In: Hof, Tobias / Larres, Klaus (Hrsg.): *Terrorism, Transatlantic Relations and Global Politics. Threats and Challenges*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (bevorstehendes Buch).
- Larres, Klaus (2019c): *Global Politics since 1945*. In: Larres, Klaus / Wittlinger, Ruth (Hrsg.): *Understanding Global Politics: Actors and Themes in International Affairs*. Routledge, New York / London, S. 5–25.
- Larres, Klaus (2003): *Mutual Incomprehension? U.S.-German Value Gaps over Iraq and Beyond*. In: *Washington Quarterly* 26/2, S. 23–42.
- Larres, Klaus: *President Biden's foreign policy: engagement, multilateralism, and cautious globalization*. In: *U.S. Election Analysis 2020. Media, Voters and the Campaign*, November 2020; <https://www.electionanalysis.ws/us/president2020/section-1-policy-and-political-context/president-bidens-foreign-policy-engagement-multilateralism-and-cautious-globalization/>.
- Larres, Klaus (2020): *Trump's Trade Wars. America, China, Europe, and Global Disorder*. In: *Journal of Transatlantic Relations* 18/1, S. 103–129.
- Larres, Klaus (2021): *Uncertain Allies. Nixon, Kissinger and the Threat of a United Europe*. Yale University Press, New Haven, CT.

- Larres, Klaus / Oppelland, Torsten (Hrsg.) (1997): *Deutschland und die USA im 20. Jahrhundert. Geschichte der politischen Beziehungen*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Obama, Barack (2020): *A Promised Land*. Crown, New York.
- Schröder, Gerhard (2006): *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*. Hoffmann und Campe, Hamburg.
- Schwabe, Klaus (2011): *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart. Eine Jahrhundertgeschichte*. überarb. Ausgabe, Schöningh, Paderborn.
- Schwarz-Schilling, Christian (2020): *Der verspielte Frieden in Bosnien. Europas Versagen auf dem Balkan*. Herder, Freiburg im Breisgau.

### *Skomplikowane stosunki niemiecko-amerykańskie w XXI wieku* *Streszczenie*

Od końca zimnej wojny stosunki niemiecko-amerykańskie ulegały stałemu pogorszeniu. Jednakże oba państwa są wciąż ściśle ze sobą powiązane sojuszniczo i ten stan rzeczy utrzyma się pomimo licznych współczesnych kryzysów politycznych. Kadencje George'a W. Busha (2001–2009), a zwłaszcza prezydenturę Donalda Trumpa (2017–2021), podczas których pojawiły się głębokie różnice między sojusznikami, należy postrzegać w kategoriach wyjątkowych lat. Bardzo prawdopodobne jest, że współpraca z administracją Joe Bidena, który objął urząd prezydenta w styczniu 2021 r., będzie znacząco lepsza i o wiele bardziej konstruktywna. Idea powrotu do normalności to możliwe hasło polityki zagranicznej Bidena, chociaż nie obejdzie się zapewne bez typowych kryzysów transatlantyckich i trudności, które bez wątpienia pojawią się za prezydentury Bidena.

**Słowa kluczowe:** stosunki niemiecko-amerykańskie, stosunki transatlantyckie, NATO, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump, Joe Biden, Angela Merkel

### *Complicated German-American Relations in the 21<sup>st</sup> Century* *Abstract*

Since the end of the Cold War German-American relations have gone downhill. Nevertheless, the two countries are still very closely allied and will continue to be so despite all the political crises of the day. The profound difficulties during the reign of George W. Bush (2001–2009) and especially in the Trump era (2017–2021) must be viewed as highly exceptional years. In all likelihood, cooperation with the Joe Biden administration, which has been in office since January 2021, will be significantly better and much more constructive. Back to normalcy could be the slogan for Biden's foreign policy, though this will include the usual transatlantic crises and difficulties that are also likely to arise during the Biden years.

**Key words:** German-American relations, Transatlantic relations, NATO, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump, Joe Biden, Angela Merkel

## *Komplizierte deutsch-amerikanische Beziehungen im 21. Jahrhundert Zusammenfassung*

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist es mit den deutsch-amerikanischen Beziehungen bergab gegangen. Dennoch sind beide Länder nach wie vor recht eng verbündet und werden dies trotz aller tagespolitischen Krisen auch weiterhin bleiben. Die starken Differenzen während der Regierungszeit George W. Bushs (2001–2009) und vor allem in der Trump-Ära (2017–2021) müssen als überaus schwierige Ausnahmejahre angesehen werden. Aller Voraussicht nach wird die Zusammenarbeit mit der sich seit dem Januar 2021 im Amt befindenden Joe Biden-Regierung erheblich besser und konstruktiver sein. Zurück zur Normalität könnte der Slogan für seine Außenpolitik heißen, einschließlich der üblichen transatlantischen Differenzen und Krisen, die sich auch während der Biden-Jahre einstellen dürften.

**Schlüsselwörter:** deutsch-amerikanische Beziehungen, transatlantische Beziehungen, NATO, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump, Joe Biden, Angela Merkel

## *Сложности германо-американских отношений в XXI веке Резюме*

После окончания холодной войны германо-американские отношения постоянно ухудшались. Однако оба государства по-прежнему тесно связаны друг с другом, и такое положение дел сохранится, несмотря на многочисленные современные политические кризисы. Президентство Джорджа Буша (2001–2009) и особенно президентство Дональда Трампа (2017–2021), в течение которых между союзниками возникли глубокие разногласия, следует рассматривать как чрезвычайно сложный период. По всей вероятности, сотрудничество с администрацией Джо Байдена, занимающего пост с января 2021 года, будет значительно лучшим и более конструктивным. Идея возврата к нормальным отношениям – возможно будет основой внешней политики Байдена, хотя конечно, не обойдется без типичных трансатлантических кризисов и трудностей, которые, несомненно, возникнут в период президентства Байдена.

**Ключевые слова:** германо-американские отношения, трансатлантические отношения, НАТО, Джордж Буш, Барак Обама, Дональд Трамп, Джо Байден, Ангела Меркель





## Erhard Crome

WeltTrends – Institut für Internationale Politik, Potsdam  
<https://orcid.org/0000-0003-0214-238X>

# Umrisse deutscher Außenpolitik

## Einführung

Auf dreißig Jahre Außenpolitik des vereinigten Deutschlands war im Jahre 2020 zurück zu blicken. Die deutsche Teilung nach 1945 war Folge der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten im Ergebnis des von Hitler begonnenen deutschen Aggressionskrieges und schließlich der Interessen der Hauptmächte des Kalten Krieges, deren Grenzlinie auf deutschem Boden verlief. Als die Mauer fiel und die deutsche Vereinigung vollzogen wurde, hofften viele Menschen in den beiden Deutschländern auf eine gute und vor allem friedliche Zukunft. Heute stehen deutsche Truppen am Hindukusch und in Mali, versehen Aufgaben einer „Schutztruppe“ in Südosteuropa und deutsche Kriegsschiffe sind auf den Weltmeeren unterwegs. Die Welt ist voller neuer Spannungen. Regionale Kriege weiten sich aus; nach der Aufkündigung des Vertrages mit Iran, des Vertrages zum Verbot der atomaren Mittelstreckenraketen sowie des Open Skies Abkommens durch die USA stieg auch die Kriegsgefahr auf globaler Ebene. Die 1990 erhoffte „Friedensdividende“ wurde vergeudet.

## Ausgangspunkte

Die Außenpolitik des vereinten Deutschlands hat inzwischen eine eigene Geschichte. Die Deutschen hatten im 20. Jahrhundert zweimal versucht, den Kontinent erobern, zumindest beherrschen zu wollen. Unter der verbrecherischen Regierung Hitlers war keine Untat zu groß für dieses Ziel. Seine Vereitelung erforderte die Kraftanstrengung

nahezu aller anderen Staaten und Nationen; den Ausschlag gaben schließlich die „Randmächte“ Sowjetunion und USA. Sie verstrickten sich danach in den Kalten Krieg gegeneinander, der zur Verschleuderung eines großen Teils des Bruttosozialprodukts führte. Am Ende waren die Ressourcen der Sowjetunion aufgebraucht. Das realsozialistische Herrschafts- und Gesellschaftssystem brach zusammen, die UdSSR zerfiel. Die Teilung Deutschlands, Ergebnis und Hauptgestalt des Kalten Krieges in Europa, erübrigte sich und wurde aufgehoben.

Die deutsche Außenpolitik wurde schrittweise verselbständigt. Grundsatz bundesdeutscher Außenpolitik – bereits der westdeutschen vor 1989 – war es, Alleingänge zu vermeiden und stets im Bündnis bzw. im Rahmen internationaler Organisationen zu handeln, sei es der Europäischen Union, der NATO oder auch der UNO. Kam es zu einer Differenz in der Positionierung der USA oder Frankreichs, entschied sich die bundesdeutsche Außenpolitik dann für eine der beiden Positionen. So verweigerte die Schröder-Regierung 2003 die Teilnahme Deutschlands am Irak-Krieg der USA, sah sich aber in demonstrativer Übereinstimmung mit Frankreich. Die deutsche Enthaltung im UNO-Sicherheitsrat zur Resolution 1973 (17. März 2011), die den Weg zum Krieg westlicher Länder in Libyen öffnete, war der erste Fall, dass Deutschland nicht mit den USA, Frankreich und Großbritannien, wohl aber mit China, Russland, Indien und Brasilien stimmte – den aufstrebenden Mächten des 21. Jahrhunderts. Auch wenn transatlantisch orientierte Politiker und Journalisten dies nach wie vor als Sündenfall interpretieren: Es war Signal an die früheren westlichen Besatzungsmächte und langjährigen Verbündeten in NATO und EU, dass Deutschland nur dann mit ihnen übereinstimmt, wenn es seinen Interessen entspricht. Deutsche Interessenwahrnehmung in der internationalen Politik ist keine abgeleitete Funktion von „Bündnisverpflichtungen“ mehr, die andere definieren.

Der Bruch mit Pickelhaube, Schnurrbärten und lärmender Militärpolitik, die Tatsache, dass Deutschland heute ein „normales“ bürgerliches Land ist, wie andere Länder in West- und Mitteleuropa und Nordamerika auch, ist Voraussetzung für die heutige deutsche Hegemonie.

## Historische Grenzen

Mit dem Ende der Blockkonfrontation rückte die „deutsche Frage“ wieder auf die Tagesordnung. Sie hatte stets zwei Gesichter: Für die Deutschen war es die Frage nach der deutschen Einheit, für die anderen Europäer die Gefahr, die von einem mächtigen Deutschland ausging.

Der Kompromiss des Jahres 1990 hatte zwei Grundelemente: die Einbindung Deutschlands in die NATO und den „Zwei-plus-Vier-Vertrag“. Bereits Anfang des Jahres 1990 bestanden die USA auf dem Fortbestand der NATO, und zwar in den drei Hauptfunktionen, die sie seit ihrer Gründung hatte: die USA in Europa drin zu halten, die Russen draußen und die Deutschen unter Kontrolle. Am 9. Februar 1990 holte US-Außenminister James Baker in Moskau die sowjetische Zustimmung zur NATO-Mitgliedschaft eines vereinten Deutschlands ein. Die Konstruktion des Zwei-plus-Vier-Vertrages folgte dem. Er stellte – in Verbindung mit der Einbindung Deutschlands in die Europäische Union und die NATO – eine geschickte Lösung

dar, unter der Voraussetzung einer sich abzeichnenden Überlegenheit des Westens und eines Zusammenbruchs des sowjetischen Machtbereichs. Dass der am Ende auch zum Zerfall der Sowjetunion führen würde, war nicht unbedingt abzusehen. Allerdings hatten Strategen in Washington entgegen der von Baker in Moskau gemachten Zusage, die NATO nicht über die Oder hinaus zu erweitern, durchaus die Vorstellung, die Grenzen der NATO, auch der EU, in Richtung Osten vorzuschieben.

Der Zwei-plus-Vier-Vertrag ist kein erledigter historischer Rahmen, sondern weiterhin geltendes Völkerrecht. Im Artikel 1 wurden die Außengrenzen des Deutschlands als mit den Außengrenzen der DDR und der Bundesrepublik Deutschlands identisch festgelegt und Deutschland aufgegeben, die Grenze mit Polen in einem völkerrechtlichen Vertrag zu bestätigen; es erklärte, keinerlei Gebietsansprüche zu haben und solche auch in Zukunft nicht zu erheben. Im Artikel 3 bekräftigten die Regierungen der BRD und der DDR den Verzicht auf Herstellung und Besitz von und Verfügungsgewalt über atomare, biologische und chemische Waffen und erklärten, dass auch das vereinigte Deutschland sich an diese Verpflichtungen halten wird. Frankreich, Großbritannien, die UdSSR und die USA erklärten im Artikel 7 die Beendigung ihrer „Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes“, mit der Folge: „Das vereinte Deutschland hat demgemäß volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten.“ Damit waren die deutschen Angelegenheiten, wie sie Teil des Kalten Krieges und der internationalen Auseinandersetzungen seit 1945 waren, in der Sache abschließend geregelt.

Artikel 2 weist noch darüber hinaus: „Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bekräftigen ihre Erklärungen, dass von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird.“ Beide „erklären, dass das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen“.

Deshalb wurden Militäreinsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes zunächst als rechtlich unzulässig angesehen. Deutschland beteiligte sich nicht am Irakkrieg 1990/1991 (und zahlte 16,9 Milliarden DM der Kriegskosten). Mit einem Urteil von 1994 zur NATO hat das Bundesverfassungsgericht diese allerdings zu einem „Bündnis Kollektiver Sicherheit“ umdefiniert. Damit wurde das Gebot des Grundgesetzes, Streitkräfte-Einsatz nur zur Territorial-Verteidigung (Art. 87a GG) zuzulassen, umgangen: Da die Bundesrepublik sich „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“ kann (Art. 24 GG), wurden Bundeswehreinmärsche ohne Grundgesetzänderung genehmigt. Die jüngste Debatte um „Nukleare Teilhabe“ im Rahmen der NATO hat erneut zu der Frage geführt, ob diese mit dem Atomwaffensperrvertrag vereinbar ist. Dem Grunde nach widerspricht sie auch dem Zwei-plus-Vier-Vertrag.

## Das Hegemonie-Problem

Deutschland ist wieder Zentralmacht Europas, dominiert die EU und wurde zu einer geo-ökonomischen Macht mit globalen Interessen. In der Mitte Europas erstand das

vereinigte Deutschland neu, als habe es den Kalten Krieg gewonnen.<sup>1</sup> Die Annahme aus der Zeit der deutschen Vereinigung, ein „europäisches Deutschland“ zu schaffen, um ein „deutsches Europa“ zu verhindern, blieb Illusion. Wir haben es mit einem „europäischen Deutschland“ in einem „deutschen Europa“ zu tun.<sup>2</sup> Das war nur möglich, weil Deutschland ein „europäisches“, demokratisches, offenes Land ist, wie andere Länder auch – das ist Voraussetzung für die heutige deutsche Hegemonie. Die „Westbindung“, die erst die BRD, dann das vereinte Deutschland in die globale, von den USA dominierte Weltordnung einbinden sollte, hat eine neue deutsche Hegemonie nicht verhindert, sondern deren politische, organisatorische und kulturelle Formen gegenüber der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verändert.

Das Thema deutsche Hegemonie schien mit dem 8. Mai 1945 erledigt. Jetzt war es wieder da. Teile des konservativen deutschen Bürgertums begannen seit der Finanzkrise 2008, Deutschlands neue Großmachtrolle zu diskutieren. Grundlinie war, Deutschland sei nun „Hegemon wider Willen“. Einerseits bestünden neue Ängste vor einer Hegemonie Deutschlands, andererseits werde seine politische Führungsrolle in Europa und seine finanzielle Verantwortung erwartet. Deutsche Führung in der EU müsse stets die Unterstützung der anderen Staaten und Regierungen dafür erwirken, auf welchem Wege auch immer, es soll aber nicht wie Zwang aussehen; es solle Hegemon sein, aber nicht als Hegemon auftreten. Hier zeigte sich dreierlei: (1) eine deutsche Hegemonie in Europa wurde ein Vierteljahrhundert nach der deutschen Vereinigung für völlig normal gehalten und als Faktum, nicht als Ziel in den Blick genommen; (2) die wirtschaftliche Kraft Deutschlands wurde als Grundlage seiner hegemonialen Stellung angesehen, die Herausforderung selbst jedoch als politische akzentuiert; (3) Einigkeit bestand darin, dass Deutschland in diese dominierende machtpolitische Rolle bereits eingerückt ist.

In der Politikwissenschaft wird ein Unterschied zwischen Hegemonie und Imperium geltend gemacht: „Hegemonie kommt aus dem Griechischen und meint ‚Führung‘. Imperium stammt aus dem Lateinischen und meint ‚Herrschaft‘. Führung setzt Gefolgschaft voraus und beinhaltet ein Element von Akzeptanz und Freiwilligkeit. Der Gegenbegriff zu ‚Herrschaft‘ lautet ‚Knechtschaft‘, setzt also ein Zwangsverhältnis voraus, das auf Befehl und Gehorsam beruht.“<sup>3</sup>

Nach Publikationen über alte und „neue“ Kriege sowie über imperiale Strukturen als positive Gestaltungsmodelle internationaler Beziehungen erschien 2015 ein Band des Politikwissenschaftlers Herfried Münkler über „die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa“. Da es zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ nicht gekommen ist, müsse ein gemeinsames EU-europäisches Handeln anders hergestellt werden. Die EU-Osterweiterung hat Deutschland nicht nur geographisch, sondern auch machtpolitisch in die Mitte Europas gerückt. Die USA haben sich aus der „sicherheitspolitischen Verantwortung für Europa“ herausgezogen, die militärische Macht hat an

---

<sup>1</sup> Vgl. Crome, E. (2019): *Deutschland auf Machtwegen. Moralien als Ressource für weltpolitische Ambitionen*. VSA Verlag, Hamburg.

<sup>2</sup> Vgl. Beck, U. (2012): *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*. Suhrkamp Verlag, Berlin.

<sup>3</sup> Menzel, U. (2013): *Internationale öffentliche Güter und die Kontrolle der globalen Allmenden*. In: Crome, E. / Krämer, R. (Hrsg.): *Hegemonie und Multipolarität. Weltordnungen im 21. Jahrhundert*. WeltTrends, Potsdam, S. 10.

Bedeutung verloren, während die wirtschaftliche in den Vordergrund rückte.<sup>4</sup> Die große Aufgabe Deutschlands sieht Münkler darin, „die Europäer auf eine gemeinsame Linie zu bringen [...]. Nur wenn das gelingt, wird die Europäische Union als regionale Ordnungsmacht auftreten können“.<sup>5</sup> Er betonte: „Deutschland muss in Europa führen, aber es muss dies in einer umsichtigen, auf möglichst breite und nachhaltige Unterstützung bedachten Art und Weise tun.“ Kurzum: Deutschland solle Hegemon sein, aber „nicht als Hegemon auftreten“.<sup>6</sup>

Methodisch macht Münkler geltend, es gäbe „vier Machtsorten“: politische, wirtschaftliche, militärische und kulturelle bzw. ideologische Macht. Die deutsche Hegemonie beruht auf einer tendenziell gesunkenen Bedeutung des Militärischen, sie ist politisch und beruht auf der wirtschaftlichen Macht. Das hat die deutsche Politik im Falle der griechischen Schulden allen vor Augen geführt. Dagegen gelang es nicht, den deutschen Alleingang in der Flüchtlingsfrage 2015, der weder den geltenden EU-Verträgen noch den Verabredungen im Europäischen Rat entsprach, europapolitisch umzusetzen. Da die Regierungen in Ungarn, Polen und anderen EU-Ländern ihre abweisende Haltung auf ihre ideologische und politische Macht im Innern stützen können, während ein ökonomisch-politisches Druckpotential von deutscher Seite nicht aufgebaut werden konnte, geriet die deutsche Hegemonie durch die Flüchtlingspolitik in eine Sackgasse. Münkler hatte eine gegenteilige Flüchtlingspolitik gefordert, „die Fähigkeit, einen Beitrag zur Begrenzung der Flüchtlingsströme zu leisten, [...] die sich wahrscheinlich zu einer der größten Herausforderungen für den solidarischen Zusammenhalt der Europäischen Union entwickeln werden“.<sup>7</sup> Also jene Politik, die seitens der EU jetzt praktiziert wird.

## Außenpolitische Friktionen

Die deutsche Verteidigungsministerin, Annegret Kramp-Karrenbauer, erklärte in einer Rede am 7. November 2019, die großen Gefahren unserer Zeit seien Russland, der Terrorismus und „der machtpolitische Aufstieg Chinas, der mit einem Herrschaftsanspruch einhergeht“. Auch die „Londoner Erklärung“ des NATO-Gipfels vom 3./4. Dezember 2019 deklarierte Russland zur „Bedrohung für die euro-atlantische Sicherheit“. Dem Land wurde die Verantwortung für die Beendigung des Vertrages über das Verbot atomarer Mittelstreckenraketen zugewiesen, obwohl es die USA waren, die den Vertrag aufkündigten. China wurde ebenfalls wiederum als „Herausforderung“ ausgemacht.

Nach den Zahlen des in Stockholm beheimateten Internationalen Friedensforschungsinstituts SIPRI betragen die weltweiten Rüstungsausgaben im Jahre 2019 1.917 Mrd. US-Dollar. Das waren fast 100 Mrd. US-Dollar mehr als im Vorjahr, der Anstieg weltweit lag bei 3,6 Prozent gegenüber 2018, und deutlich mehr, als am Ende

---

<sup>4</sup> Münkler, H. (2015): *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*. Edition Körber-Stiftung, Hamburg, S. 10.

<sup>5</sup> Ebd., S. 11.

<sup>6</sup> Ebd., S. 163, 177.

<sup>7</sup> Ebd., S. 191.

des Kalten Krieges: Damals wurden weltweit etwa 1.400 Mrd. US-Dollar für die Rüstung ausgegeben (im Jahre 1989 1.425 Mrd. und 1990 1.367 Mrd. US-Dollar). An der „Spitze des Rudels“, wie Donald Trump das einmal nannte, waren wieder die USA mit 732 Mrd. US-Dollar; das ist eine Steigerung gegenüber 2018 um 5,3 Prozent und entspricht einem Anteil von 3,4 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der USA und 38 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben. Auf Platz zwei lag China mit 261 Mrd. US-Dollar, einer Steigerung um 5,0 Prozent gegenüber 2018, einem Anteil von 1,9 Prozent am BIP der VR China sowie 14 Prozent der weltweiten Militärausgaben. Gefolgt von Indien (71,1 Mrd. US-Dollar) und Russland mit Ausgaben von 65,1 Mrd. US-Dollar, einem Anteil am BIP von 3,9 Prozent und an den weltweiten Rüstungsausgaben von 3,4 Prozent. Danach standen auf der Liste Saudi-Arabien, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Japan und Südkorea.<sup>8</sup> Deutschland war unter den „TOP-15-Staaten“ der weltweiten Rüstungsausgaben 2019 das Land mit der höchsten Steigerung: auf 49,3 Mrd. US-Dollar; das waren 10 Prozent mehr als im Vorjahr. Sollte Deutschland die in der NATO geforderte Zwei-Prozent-Marke des BIP erreichen, wären das nach dem Stand von 2019 Ausgaben für Militärzwecke in Höhe von 85 Mrd. Euro bzw. 95,3 Mrd. US-Dollar. Da waren die wirtschaftlichen Einbrüche durch die Corona-Krise nicht eingerechnet. Für 2020 war ein Rückgang des BIP um 5,0 Prozent zu verzeichnen.<sup>9</sup> Da würden die zwei Prozent für Kriegszwecke immer noch etwa 64 Mrd. Euro betragen. Die 29 NATO-Staaten gaben 2019 zusammen 1.035 Mrd. US-Dollar für das Militär aus. Das ist ungefähr das Sechzehnfache Russlands und etwa das Vierfache Chinas.

„Frikktion“ hatte Clausewitz genannt, was „den wirklichen Krieg von dem auf dem Papier unterscheidet“. Das Friktionsproblem erscheint auch in der Politik. Für die deutsche Außenpolitik bis zum Januar 2021 hieß dies: eine weitere absichtsvolle Verschlechterung der deutsch-russischen Beziehungen bräuchte eine engere Zusammenarbeit mit den USA. Ein Ausbalancieren der unter Trump verschlechterten Beziehungen zu den USA bräuchte gute Beziehungen zu Russland. Eine deutsche „Wertepolitik“, etwa zum Sturz Assads in Syrien, bräuchte gute Beziehungen zu den USA und zu Russland. Beiden selbstbewusster gegenüberzutreten, hätte eine stärkere EU zur Voraussetzung. Die ist nach Flüchtlingskrise, Kontroversen mit Ungarn und Polen sowie den Südländern nicht zu sehen. Der Brexit Großbritanniens verstärkt die EU-Probleme. Im Handelskrieg zwischen den USA und China können Deutschland und die EU nicht neutral bleiben. Im Sinne freien Welthandels sitzt Deutschland mit China in einem Boot, will sich mit ihm aus ideologischen Gründen jedoch nicht gemein machen – wegen der „westlichen Werte“ und weil die (west-)deutsche politische Klasse jahrzehntelang auf die USA fixiert wurde.

Angesichts der Wahl von Joe Biden zum Präsidenten der USA 2020 gab sich die politische Klasse in Deutschland erleichtert und hofft auf eine neue Ära transatlantischer Kooperation. Auch aus anderen EU-Hauptstädten wurde von „Aufatmen“ berichtet. Erwartet wird, dass die skizzierten Friktionen von einer erneut interventionistischen

---

<sup>8</sup> Heinrich, D.: *SIPRI: Deutschland steigert Rüstungsausgaben deutlich*. In: Deutsche Welle, 26.4.2020; <https://www.dw.com/de/sipri-deutschland-steigert-r%C3%BCstungsausgaben-deutlich/a-53231450>.

<sup>9</sup> *Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020 um 5,0% gesunken*. In: Destatis. Statistisches Bundesamt, 14.1.2021; [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/pm-bip.pdf;jsessionid=EFA5E8383A24B8D2A23F38D0AEEA4C25.live711?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/pm-bip.pdf;jsessionid=EFA5E8383A24B8D2A23F38D0AEEA4C25.live711?__blob=publicationFile).

Globalpolitik der USA abgelöst werden, die an die Außenpolitik Obamas anzuknüpfen scheint. Das kann sich realpolitisch jedoch als Schimäre erweisen. Bereits im Wahlkampf hatte sich Biden als entschiedener Gegner Chinas erklärt. Die Rivalität global agierender Großmächte war keine Erfindung Trumps, sondern Ergebnis langfristiger welt-systemischer Wandlungen. Für Biden erscheint China als großer geopolitischer und technologischer Konkurrent. Auch Russland gilt als „Gegner“. Zur Erinnerung: Die US-amerikanischen Bestrebungen, die Ukraine aus dem Einflussbereich Russlands zu lösen und in den „des Westens“ einzuordnen, waren Politik der demokratischen Obama-Administration, in der Biden als Vizepräsident diente. Beobachter sehen jetzt eine Neuauflage des Konzepts „des Westens“ kommen. Nur richtet sich dieses nicht, wie im Kalten Krieg, gegen den „sowjetischen Kommunismus“, sondern geopolitisch gegen China und Russland. Deutschland und EU-Europa sollen in der Großmächterivalität die Einsatzreserve der USA bilden. Auch wenn dies den eigenen Interessen gegenüber beiden definitiv schadet.

Was unter US-Präsident Trump mit offenem Druck und undiplomatischer Polterei versucht wurde, kommt jetzt mit einem freundlicheren Gesicht und in diplomatischerem Ton daher. Wir treten erneut in eine Ära des Geredes von „westlichen Werten“ ein, in der Heuchelei und Regime-Change-Kriege wieder zu bevorzugten Mitteln der Außenpolitik werden – wie wir sie zu Obamas Zeiten kannten.

## Unsicherheit als Hintergrund

Als die Corona-Pandemie (COVID-19) begann, schien die „Große Politik“ zunächst ausgesetzt. Inzwischen ist sie allenthalben wieder da. Dass mit Corona eine tiefgreifende Krise verbunden ist, nicht nur in einem seuchenpolitischen Sinne, sondern auch der wirtschaftlichen, sozialen und geistigen Verhältnisse, ist inzwischen klar. Damit sind auch in die Weltpolitik neue Unsicherheiten eingerückt. Die haben ihre hauptsächlichen Ursachen aber nicht in der Seuche selbst, sondern in den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen, die sie vorgefunden hat.

Die Corona-Krise unterscheidet sich von anderen Krisen dadurch, dass weder ein Krieg noch eine Wirtschaftskrise sie verursacht hat, sondern eine Seuche der Grund ist, über die auch die Experten nach wie vor nicht genug wissen. Der israelische Journalist Nadav Eyal verwies auf „die ungeheure Macht industrialisierter Gesellschaften“. Er erinnerte daran, dass „Erkenntnisse für den nächsten Krieg“ stets auf dem vorherigen beruhen. Das war in diesem Falle die „Spanische Grippe“ 1918/1919, der fünfzig Millionen Menschen zum Opfer fielen; der erste Weltkrieg kostete zehn Millionen Menschen das Leben. Das Neue beschreibt Eyal so: „Covid-19 kam in einem Zeitalter beschleunigter Globalisierung und Industrialisierung, was sowohl seine rasante Ausbreitung als auch seine Eindämmung begünstigte.“ Und weiter: „Die Natur hat sich mit einer exponentiellen Erscheinung zu Wort gemeldet, und die Menschheit erwidert ihr erstmals mit einer exponentiellen Antwort – mittels der Wissenschaft.“<sup>10</sup> Ob

<sup>10</sup> Eyal, N.: *Eine führungslose Revolte*. In: Berliner Zeitung, 25.–26.4.2020; <https://www.berliner-zeitung.de/zeiten/corona-und-die-folgen-das-naechste-mal-ist-es-vielleicht-ein-krieg-li.81900?pid=true>.

diese Antwort eine im Sinne der „Menschheit“ sein wird oder nur der bereits „industrialisierten Gesellschaften“, muss sich noch zeigen.

## Deutschland und die EU

In ihrer Frühjahrsprognose 2020 teilte die EU-Kommission mit, die ökonomischen Folgen der Pandemie würden alle zu spüren bekommen, doch Ausmaß und Dauer der Rezession würden je nach Land unterschiedlich ausfallen. Deutschland sowie die nord- und osteuropäischen EU-Länder würden relativ rasch aus der Wirtschaftskrise herauskommen, Südeuropa dagegen werde es härter treffen. In den 27 EU-Mitgliedstaaten werde die Wirtschaft 2020 im Schnitt um 7,4 Prozent schrumpfen, in den 19 Euro-Staaten sogar um 7,7 Prozent. Die Arbeitslosenquote steige von 6,7 auf 9 Prozent, die Investitionen würden um mehr als 13 Prozent einbrechen. Europa erlebe „einen ökonomischen Schock, den es so seit der Weltwirtschaftskrise nicht mehr gegeben hat“, sagte EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni. „Die unmittelbaren Auswirkungen für die Weltwirtschaft sind weit schlimmer als nach der Finanzkrise“, ergänzte der Vizepräsident der EU-Kommission, Valdis Dombrovskis.

Die Projektionen des IWF vom Oktober 2020 sahen für das vierte Quartal 2020 in keinem EU-Staat positive Indikatoren, sondern einen Rückgang um 6,6 Prozent. Nach den BIP-Projektionen des IWF für 2020 waren die EU-Südländer Spanien (-12,8 Prozent), Italien (-10,6 Prozent), Portugal (-10,0 Prozent) und Griechenland (-9,5 Prozent) überdurchschnittlich von dem Wirtschaftseinbruch betroffen, während Litauen (-1,8 Prozent), Irland (-3,0 Prozent), Finnland (-4,0 Prozent), Estland (-5,2 Prozent) und die Niederlande (-5,2 Prozent) weniger betroffen waren. Die anderen EU-Länder lagte zwischen -6 Prozent und -8,3 Prozent Rückgang ihres Bruttoinlandsprodukts.<sup>11</sup> Der Rückgang in Deutschland lag bei -5,0 Prozent<sup>12</sup>.

Das bedeutet, mit der Corona-Krise reproduzieren sich die Ungleichgewichte innerhalb der EU. Deutschland bleibt wirtschaftliches Kraftzentrum. Der deutsche Außenhandelsumsatz erreichte 2019 ein Volumen von über 2,4 Billionen Euro; die Exporte lagen bei 1.327,6 Mrd., der Exportüberschuss bei 223,6 Mrd. Euro, der Leistungsbilanzüberschuss bei 266,2 Mrd. Euro.<sup>13</sup> Der Wert der deutschen Exporte in die anderen EU-Länder lag 2019 bei 777,3 Mrd. Euro, der Überschuss betrug hier 146,0 Mrd. Euro. In die Länder der Euro-Zone gingen Exporte im Wert von 491,8 Mrd. Euro, bei einem Überschuss von 82,7 Mrd. Euro. Das heißt, 2019 stammten 65,3 Prozent der deutschen Exportüberschüsse aus der EU und 37,0 Prozent aus der Eurozone. Im Jahre 2010 waren dies 79,0 Prozent aus den Exporten in die anderen EU-Länder und 55,2 Prozent aus der Euro-Zone. In Länder außerhalb der EU gingen 2019 Exporte im Wert von 550,3 Mrd. Euro, bei einem Überschuss von 77,5 Mrd. Euro.

---

<sup>11</sup> Hacker, B.: *Die Welle reiten. Die zweite Woge der Pandemie trifft Europas Volkswirtschaften hart. Muss jetzt der Wiederaufbaufonds der EU angepasst werden?* In: IPG Journal, 03.11.2020; <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/wirtschaftseinbruch-durch-corona-4766/>.

<sup>12</sup> *Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020...*, op. cit.

<sup>13</sup> *Statistiken zum deutschen Außenhandel.* In: Statista, 25.11.2020; <https://de.statista.com/themen/563/aussenhandel/>.

Ein gewachsener Teil des deutschen Außenhandelsüberschusses resultiert aus dem Austausch mit der weiten Welt. Damit sind EU und Euro stärker als zuvor nicht mehr erstrangige Quelle deutscher Überschüsse als vielmehr Voraussetzung seiner globalen Position. Wichtigster Außenhandelspartner war 2019 erneut die Volksrepublik China mit einem Umsatz von etwa 206 Mrd. Euro, davon deutsche Exporte in Höhe von 96 Mrd. Euro und Importe von 110 Mrd. Euro. Mit China hat Deutschland das höchste Außenhandelsdefizit zu verzeichnen. Die meisten deutschen Exporte gingen in die USA, insgesamt im Wert von 118,7 Mrd. Euro. Damit ist Deutschlands Position als geökonomische Macht mit globalen Interessen von einer Zuspitzung der Auseinandersetzung zwischen den USA und China in höchstem Maße betroffen.

Die deutschen Exportüberschüsse sind Kehrseite der Schulden der anderen EU-Länder. Die „Sparpolitik“ gegenüber den Schuldnerländern in der Finanzkrise 2008 ergab sich aus der Entscheidung, den Euro als zweite Weltwährung in Konkurrenz zum US-Dollar zu erhalten. Da der Euro Grundlage der deutschen Stellung in der Weltwirtschaft ist, lag die Priorität der deutschen Politik darauf, den Euro zu retten und zu stabilisieren, auch wenn dies auf Kosten anderer EU-Länder geht. Damit zeichnete sich ein Spannungsverhältnis zwischen den globalen deutschen Interessen als geo-ökonomischer Macht und den Erfordernissen der Gestaltung der Europäischen Union als eines Integrationsverbundes von Staaten, Völkern und Regionen ab. Die Entwicklungsunterschiede innerhalb der Union sollten aus Sicht der Integrationsziele verringert werden, während sie für die deutschen Globalinteressen irrelevant sind, sofern sie die deutsche Exportwirtschaft nicht stören.

Der Euro wird vielfach als Kernproblem der Spannungen innerhalb der EU angesehen, weil die anderen EU-Länder ihre Handels- und Leistungsbilanzdefizite innerhalb der Euro-Zone nicht durch Währungsabwertungen, die auf eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zielen, kompensieren können. Die Ungleichheit in den EU-Ländern und zwischen ihnen hat seit 2008 sichtbar zugenommen. Damit erodieren die Grundlagen der Integration. EU-Europa über das Geld zu einen, ohne gleichzeitig eine Sozialunion und eine Umwelt-Union zu schaffen, hat sich als äußerst problematisch erwiesen. Bei der Einführung des Euro herrschte der Glaube vor, er biete Schutz vor den Zumutungen der Globalisierung. Tatsächlich hat er die Probleme vergrößert, die Deindustrialisierungsprozesse in den Südländern erwiesen sich als irreversibel. Der Binnenmarkt führt zur Entindustrialisierung der Peripherie zugunsten des Zentrums, in dem vor allem Deutschland steht. Die hohe Arbeitslosigkeit, vor allem Jugendarbeitslosigkeit, in den Südländern auf der einen und die niedrige in Deutschland auf der anderen Seite sind deren sozialer und wirtschaftlicher Ausdruck: Die Arbeitslosenquote betrug im März 2019 in Griechenland 18,5 Prozent, in Spanien 14,0 Prozent, Italien 10,2 Prozent, Frankreich 8,8 Prozent und in der EU insgesamt 6,4 Prozent. In Deutschland dagegen lag sie bei nur 3,2 Prozent.<sup>14</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde jetzt erneut die Idee von „Euro-Bonds“ – gemeinsamen europäischen Staatsanleihen – in Umlauf gebracht, die jetzt „Corona-Bonds“ heißen. Die Frontstellungen innerhalb der Euro-Zone waren wie 2008: die Südländer,

<sup>14</sup> *Arbeitslosenquote im Euroraum bei 7,7%*. In: Eurostat, Pressemitteilung 77/2019, 30.4.2019; [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/2995521/3-30042019-BP-DE.pdf/c3c6dc2a-d06b-407f-87ff-c30dfb7049a2](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/3-30042019-BP-DE.pdf/c3c6dc2a-d06b-407f-87ff-c30dfb7049a2).

vor allem Italien und Spanien, drängten – unterstützt von Frankreich – auf deren Schaffung, Deutschland, assistiert von den Niederlanden und Österreich, lehnte das ab. Zwar musste auch der deutsche Finanzminister, Olaf Scholz (SPD), einräumen, dass das damalige Hauptargument der Ablehner von Euro-Bonds, diese würden den „Reformeifer“ der Südländer bremsen – die seien an ihrer finanzpolitischen Misere selbst schuld – jetzt nicht zuträfe, für die Corona-Pandemie könne schließlich niemand. Dennoch, „Corona-Bonds“ seien eine „Vergemeinschaftung der Schulden“, und das sei in den EU-Verträgen nicht vorgesehen.

## In der Corona-Krise

Deutschland hatte im 2. Halbjahr 2020 die EU-Präsidentschaft inne. Bundeskanzlerin Merkel hatte schon vor dem EU-Gipfel (17.–21.07.2020) Euro-Bonds nicht mehr abgelehnt und zusammen mit dem französischen Präsidenten Macron den Vorschlag eines 750-Milliarden-Euro-Topfes gemacht. Hier sollten für Hilfen 500 Mrd. zur Verfügung stehen und für Kredite 250 Mrd. – am Ende waren es 390 zu 360 Mrd.

Den deutschen Medien nach waren die „geizigen Fünf“ (Niederlande, Österreich, Schweden, Dänemark, Finnland) sowie die Regierungschefs von Ungarn und Polen, die eine rechtspolitische Konditionierung der Hilfszahlungen verhindern wollten, „Nationalisten“. Aber hat Merkel wirklich altruistisch gehandelt? Da sich mit der Corona-Krise die Ungleichgewichte innerhalb der EU reproduzieren, und Deutschland wirtschaftliches Kraftzentrum bleibt, dient das 750-Milliarden-Euro-Programm dazu, die EU parallel zu China und schneller als die USA aus den Untiefen der Corona-Krise herauszuholen. Und die anderen EU-Länder gegenüber Deutschland solvent zu halten. Die EU ist das unverzichtbare Hinterland der deutschen Position in der Welt. Zugleich erschwert nach dem Brexit die gemeinsame Kreditaufnahme weitere „Exits“ aus der EU, sei es Frankreichs oder auch Italiens.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitslosenquote im Euroraum bei 7,7%*. In: Eurostat, Pressemitteilung 77/2019, 30.4.2019; [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/2995521/3-30042019-BP-DE.pdf/c3c6dc2a-d06b-407f-87ff-c30dfb7049a2](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/3-30042019-BP-DE.pdf/c3c6dc2a-d06b-407f-87ff-c30dfb7049a2).
- Beck, Ulrich (2012): *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*. Suhrkamp Verlag, Berlin.
- Crome, Erhard / Krämer, Raimund (Hrsg.) (2013): *Hegemonie und Multipolarität. Weltordnungen im 21. Jahrhundert*. WeltTrends, Potsdam.
- Crome, Erhard (2017): *Faktencheck: Trump und die Deutschen*. Das Neue Berlin, Berlin.
- Crome, Erhard (2019): *Deutschland auf Machtwegen. Moralien als Ressource für weltpolitische Ambitionen*. VSA Verlag, Hamburg.
- Dehio, Ludwig (1961): *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*. Fischer Bücherei KG, Frankfurt am Main / Hamburg.

- Deppe, Frank (2014): *Imperialer Realismus? Deutsche Außenpolitik: Führungsmacht in „neuer Verantwortung“*. VSA Verlag, Hamburg.
- Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020 um 5,0% gesunken. In: Destatis. Statistisches Bundesamt, 14.1.2021; [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/pm-bip.pdf;jsessionid=EFA5E8383A24B8D2A23F38D0AEAA4C25.live711?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/pm-bip.pdf;jsessionid=EFA5E8383A24B8D2A23F38D0AEAA4C25.live711?__blob=publicationFile).
- Eyal, Nadav: *Eine führungslose Revolte*. In: Berliner Zeitung, 25.–26.4.2020; <https://www.berliner-zeitung.de/zeiten/corona-und-die-folgen-das-naechste-mal-istes-vielleicht-ein-krieg-li.81900?pid=true>.
- Hacker, Björn: *Die Welle reiten. Die zweite Woge der Pandemie trifft Europas Volkswirtschaften hart. Muss jetzt der Wiederaufbaufonds der EU angepasst werden?* In: IPG Journal, 03.11.2020; <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/wirtschaftseinbruch-durch-corona-4766/>.
- Heinrich, Daniel: *SIPRI: Deutschland steigert Rüstungsausgaben deutlich*. In: Deutsche Welle, 26.4.2020; <https://www.dw.com/de/sipri-deutschland-steigert-r%C3%BCstungsausgaben-deutlich/a-53231450>.
- Herdegen, Matthias (2019): *Der Kampf um die Weltordnung. Eine strategische Betrachtung*. C.H. Beck, München.
- Joffe, Josef (2018): *Der gute Deutsche. Die Karriere einer moralischen Supermacht*. C. Bertelsmann Verlag, München.
- Kissinger, Henry (1962): *Großmacht Diplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs*. Econ, Düsseldorf / Wien.
- von Marschall, Christoph (2018): *Wir verstehen die Welt nicht mehr. Deutschlands Entfremdung von seinen Freunden*. Herder Verlag, Freiburg / Basel / Wien.
- Münkler, Herfried (2004, ursprünglich 2002): *Die neuen Kriege*. Rowohlt Verlag, Reinbek bei Hamburg.
- Münkler, Herfried (2005): *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. Rowohlt Verlag, Berlin.
- Münkler, Herfried (2015): *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*. Edition Körber-Stiftung, Hamburg.
- Rödter, Andreas (2018): *Wer hat Angst vor Deutschland? Geschichte eines europäischen Problems*. S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.
- Röpke, Wilhelm (1948): *Die deutsche Frage*. Dritte veränderte und erweiterte Ausgabe. Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich.
- Schumpeter, Joseph A. (1953): *Zur Soziologie der Imperialismen*. In: Ders.: *Aufsätze zur Soziologie*. Schneider, E. / Spiethoff, A. (Hrsg.). Mohr, Tübingen.
- Simms, Brendan (2014): *Kampf um Vorherrschaft. Eine deutsche Geschichte Europas. 1453 bis heute*. Deutsche Verlags-Anstalt (DVA), München.
- Statistiken zum deutschen Außenhandel*. In: Statista, 25.11.2020; <https://de.statista.com/themen/563/aussenhandel/>.

## *Przegląd założeń polityki zagranicznej Niemiec* *Streszczenie*

Trzydzieści lat po zjednoczeniu, Niemcy są ponownie głównym ośrodkiem władzy w Europie, odrywają kluczową rolę w UE i stały się potęgą w wymiarze geoeconomicznym, z interesami w skali globalnej. Rozszerzenie UE na wschód przesunęło Niemcy nie tylko z punktu widzenia geograficznego, lecz również w kwestii polityki władzy w kierunku centrum Europy. Potęga wojskowa straciła na ważności, na pierwszy plan wysunęła się siła gospodarcza. Niemiecka klasa polityczna pragnie przewodzić w Europie, czyniąc to jednak w sposób, który nakierowany jest na osiągnięcie najszerzego możliwego wsparcia. Kryzys wywołany pandemią koronawirusa nie ma jednakowego wpływu na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej; dostrzec można raczej proces powielania istniejących już wcześniej nierówności.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, polityka zagraniczna, Unia Europejska, hegemonia, pandemia koronawirusa

## *Outlines of German Foreign Policy* *Abstract*

Thirty years after the establishment of its state unity, Germany is again the central power of Europe, dominates the EU and has become a geo-economic power with global interests. The eastward expansion of the EU has moved Germany not only geographically but also in terms of power politics to the center of Europe. Military power has tended to become less important, while economic power has come to the fore. The political class of Germany wants to lead in Europe, but in a way that is aimed at the broadest possible support. The corona crisis does not affect all EU states equally, rather the previously existing imbalances are reproduced.

**Key words:** Germany, foreign policy, European Union, hegemony, Coronavirus pandemic

## *Umriss deutscher Außenpolitik* *Zusammenfassung*

Dreißig Jahre nach der Herstellung seiner staatlichen Einheit ist Deutschland wieder Zentralmacht Europas, dominiert die EU und wurde zu einer geo-ökonomischen Macht mit globalen Interessen. Die EU-Osterweiterung hat Deutschland nicht nur geographisch, sondern auch machtpolitisch in die Mitte Europas gerückt. Die militärische Macht hat tendenziell an Bedeutung verloren, während die wirtschaftliche in den Vordergrund rückte. Die politische Klasse Deutschlands will in Europa führen, aber in einer auf möglichst breite Unterstützung bedachten Art. Die Corona-Krise trifft nicht alle EU-Staaten gleichermaßen, sondern es reproduzieren sich die bereits zuvor bestehenden Ungleichgewichte.

**Schlüsselwörter:** Deutschland, Außenpolitik, Europäische Union, Hegemonie, Coronavirus-Pandemie

## *Обзор предпосылок внешней политики Германии* *Резюме*

Спустя тридцать лет после воссоединения, Германия снова является главным центром власти в Европе, играет ключевую роль в ЕС и стала государством геэкономического, глобального масштаба. Расширение ЕС на восток сместило Германию, не только с географической точки зрения, но и с точки зрения политической власти,

## *Umriss deutscher Außenpolitik*

в сторону центра Европы. Военная мощь потеряла свое значение и на первый план выдвинулась экономическая сила германского политического класса, который стремится лидировать в Европе, стараясь получить как можно более широкую поддержку. Кризис, вызванный коронавирусной пандемией, не оказывает одинакового влияния на все государства-члены Европейского Союза; скорее он усугубил уже существующие неравенства.

**Ключевые слова:** Германия, внешняя политика, Европейский Союз, гегемония, пандемия коронавируса





## **Bogdan Koszel**

Adam Mickiewicz University in Poznań  
<https://orcid.org/0000-0002-7118-3057>

# Germany's Security Policy versus NATO's and the EU's Security and Defence Policy in the Twenty-First Century

## Introduction

The goal of this article is to scrutinise the security policy of a reunited Germany in terms of its links with NATO and the European security and defence policy from 1998 to 2019. In the research hypothesis, the author makes an attempt to prove that after 1998, Chancellor Gerhard Schröder and the new SPD-Alliance 90/The Greens coalition endeavoured to continue the policy of Germany's non-involvement in international conflicts. In fact, they blocked the development of the EU Common Foreign and Security Policy. However, during the 1998–1999 Kosovo conflict, a growing pressure from the US and European allies forced Germany to participate in military action. Germany, which at the beginning of the twenty-first century gained importance in international politics without any resistance, took part in the military operation in Afghanistan under the banner of the fight against Islamic terrorism. The author poses several research questions as to what arguments NATO had used to make the Germans change their paradigm in their security policy; what factors caused Angela Merkel's rule in 2005–2015 to bring Germany back to a 'culture of restraint'; what impact the failed reform of the Bundeswehr in 2011 had on Germany's credibility as a partner in NATO, which led to increased pressure from NATO and EU partners after 2014 (NATO Summit in Newport) to increase their arms and military capabilities within PESCO.

The study consists of four parts, excluding the list of references. The first introductory part looks at the place and role of the Bundeswehr in NATO after the

remilitarisation of West Germany in 1954 and, at the same time, the growth and shaping of a civil society. The second part focuses on the factors that led Chancellor Schröder to reject the 'culture of continence.' The third part delves into the return to Germany's non-involvement in the development of NATO and ESDP military capabilities under A. Merkel rules ('culture of restraint'). The fourth part discusses the impact of the conflict in Ukraine, the Islamic terrorist attacks in EU countries and the role of the NATO Summit in Newport in 2014 in increasing Germany's interest in its cooperation with EU countries (PESCO), and increasing the Bundeswehr budget.

The article rests on the research methods commonly applied in political sciences: decision-making method, source content analysis, comparative and descriptive. It is largely based on source materials (German government white papers, parliamentary laws, press releases). The issue scrutinised in the paper boasts a rich, mainly German-speaking, literature.

## Reconstruction of the German armed forces and the *Zivilmacht*

The Cold War in Europe and the world resulted in Western Germany's economic and military revival. By virtue of the Paris Agreements, signed on 23 October 1954, the Federal Republic of Germany was granted sovereignty, and the permission to join the North Atlantic Pact (NATO), and the Western European Union (WEU). After these agreements were ratified in 1955, Western German armed forces by the name of the Bundeswehr were established.<sup>1</sup>

As Western Germany's economic potential increased in Western Europe, so did its ambitions to become one of the main players in the Western security system. At the culmination of the Cold War, there were 500,000 soldiers in the Bundeswehr. Due to international protests, the attempts to equip the Bundeswehr with tactical nuclear weapons failed.<sup>2</sup> Nevertheless, in the 1960s and the 1970s, it rose to become the most important US ally and partner in the North Atlantic Alliance. As early as in 1976, the Bundeswehr was the first European and fourth global conventional armed force. NATO leaders' trust in Western Germany was evidenced by its representatives being appointed to the high echelons of the Alliance structures. In 1957, General Hans Speidel was appointed Commander-In-Chief of the Allied Ground Forces in Central Europe. Four years later, General Adolf Heusinger was named the first Inspector General of NATO forces. In the late 1980s, 24 generals and 1,200 high-ranking officers from West Germany worked in all kinds of staffs and commanding bodies of the Alliance. As a matter of prestige, Manfred Wörner, former minister of defence, was appointed NATO Secretary General in 1988–1994, and Klaus Naumann, Chief of Staff of

---

<sup>1</sup> S. Christensen, *Zur Wiederaufrüstung Westdeutschlands 1950–1955. Politische Intentionen und Konzeptionen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im Remilitarisierungsprozess*, Regensburg 2002, p. 176.

<sup>2</sup> M. Kaim, *Die deutsche NATO-Politik*, [in:] Th. Jäger, A. Höse, K. Oppermann (eds.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Berlin 2010, p. 88.

the Bundeswehr, as Chairman of the NATO Military Committee in December 1994, a post he held until he retired in 1999.<sup>3</sup>

The growing power of the Bundeswehr was accompanied by the increasing public contestation, inspired by the tragic warfare experience resulting from German militarism, of the necessity to maintain a high potential of the West German military forces. The US intervention in Vietnam, the student strikes of 1968, the anti-war 'Easter march' protests regularly staged in West Germany in the 1970s and resulting in the emergence of the Green Party (1980) all led to the adoption of the concept of a 'civil society' in Germany. West Germans started to describe the status of their state as 'civil power' (*Zivilmacht*). Hans W. Maull, the author of this concept and a political scientist from the University of Trier, understood it in terms of focusing on creating Germany's economic prosperity, strict observation of human rights and civil freedoms, abstaining from using military measures in international security policy, predictable and consistent behaviour, preferring multilateral solutions and political trust, and the transfer of sovereignty in the fields of security and defence to communitarian and international institutions.<sup>4</sup>

When the Berlin Wall collapsed in 1989, the two German states were to be reunited by virtue of an agreement signed by Chancellor Helmut Kohl and Soviet leader Mikhail Gorbachev, and remain in NATO. By 1994, Soviet troops were to be moved from East Germany, but neither the troops of the North Atlantic Alliance nor the nuclear weapons were permitted to be deployed in the territory of former East Germany. The new status of the reunited Germany was established in the Moscow Treaty signed on 12 September 1990 by the United States, the Soviet Union, France and the United Kingdom on the one side and West Germany and East Germany on the other. By virtue of this treaty, Germany formally became a sovereign state. In the preamble, the four states declared that upon the reunification "the rights and responsibilities of the Four Powers relating to Berlin and to Germany as a whole" no longer apply and that the "united Germany shall have accordingly full sovereignty over its internal and external affairs." By virtue of the Moscow Treaty, the Federal Republic of Germany was given the right to exercise its own sovereign foreign policy without any restrictions. Article 6, one of the most important articles of the treaty, gave Germany the right to belong to any alliances it chooses to join.<sup>5</sup>

After the reunification, by virtue of a number of multilateral agreements, German forces were reduced to 340,000 soldiers, but they remained the mainstay of NATO on the continent nevertheless. At that time, they were still well-armed and provided with the cutting edge equipment.<sup>6</sup>

The consolidation of Europe and the bringing of the European Union to life were the priorities of Germany's foreign policy and international security. The policy's basis was the Common Foreign and Security Policy and international cooperation within

---

<sup>3</sup> D. Bradley, H.-P. Würzenthal, H. Model, *Die Generale und Admirale der Bundeswehr, 1955–1999. Die militärischen Werdegänge*, Osnabrück 2005.

<sup>4</sup> H.W. Maull, *Deutschland als Zivilmacht*, [in:] S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (eds.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, pp. 73–84.

<sup>5</sup> K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigen Dokumenten*, Bergisch Gladbach 1991, pp. 264–266.

<sup>6</sup> J. Solak, *Rola RFN w NATO w latach 1979–1994*, Warszawa 1999.

the framework of the Conference on Security and Co-operation in Europe, which after 1995 became the Organisation for Security and Co-operation in Europe. This meant favouring the “soft” security guarantees (consultations, negotiations, compromises) and keeping away from the “hard” military guarantees of NATO.<sup>7</sup>

However, Germany was soon confronted with the challenges that questioned the functioning of the *Zivilmacht*. The Federal Republic had difficulty in reconciling the historical stipulations and voluntary self-limitation with the challenges brought about by the 1991 Gulf War; or the bloody fighting in Bosnia-Herzegovina (1993–1995). In the war against Iraq, Germany led the so-called check book diplomacy and financially supported “Operation Desert Storm” (circa USD 2 billion) and did not physically take part in it. Germany’s allies criticized them for being passive and evading responsibility. After NATO’s pressures and tumultuous discussions in the Bundestag, two of Germany’s warships were sent to the Adriatic in 1992. At the beginning of 1993, humanitarian actions in Bosnia and participating in missions together with the “blue helmets” were met by allegations of violating the primary law. The allied forces’ attack on Iraq and the bombings of Baghdad were likened to the anti-Hitler coalition during World War II, and the capital of Iraq was called the “Dresden of the desert” by the German pacifists.<sup>8</sup>

## The ‘culture of restraint’ after 1998

In the 1990s, after the reunification of Germany, a ‘culture of restraint’ (*Zurückhaltungskultur*) dominated, due to the activities of pacifist parties in the Bundestag, the Party of Democratic Socialism (PDS), the Greens and part of the leftist wing of the SPD. In spite of EU Treaties from Maastricht and Amsterdam, which promoted the tenets and implementation of Common Foreign and Security Policy, the Ministry of Defence followed the guidelines of the government hindering rather than actively strengthening the EU’s military potential. It was not until the ruling of the Constitutional Tribunal of 12 July 1994, that the long dispute on the constitutional and legal principles regulating the use of German armed forces abroad was ultimately resolved. The Federal Republic of Germany was formally ‘permitted’ to implement its obligation, stated in the preamble to German Constitution, towards its allies in NATO and the European Union and use its armed forces having previously obtained consent from the Bundestag.<sup>9</sup>

The period of “restraint” and “self-restriction” ended in 1998 with Chancellor H. Kohl’s departure from the political scene. For the first time in German history,

---

<sup>7</sup> B. Koszel, *Germany in the Face of 21<sup>st</sup> Century Security Threats: A “Soft” Power or Leader of European Politics?*, [in:] A. Podraza (ed.), *A Transatlantic or European Perspective of World Affairs: NATO and the EU towards Problems of International Security in the 21st Century*, Madrid 2017, p. 87.

<sup>8</sup> Idem, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, p. 62.

<sup>9</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. Juli 1994, ‘Pressemitteilung Nr. 29/1994 vom 12. Juli 1994’, *Bundesverfassungsgericht – Presse*, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Pressemitteilungen/DE/1994/bvg94-029.html> [accessed: 23.07.2018].

parliamentary elections led to creating a new coalition, the SPD-Alliance 90/The Greens. A new generation of politicians entered the political scene in 1998. They did not bring along prejudices or complexes and viewed foreign policy through the prism of national interests. Whenever it was beneficial, the past would have been depoliticized, rejected, and at the same time, gradual relativization of war and exposing Germany's victims proceeded.<sup>10</sup> The new government of Schröder/Fischer was guided by their pragmatism and emphasized national interests, trying to appear more autonomous and assertive in their relations with international partners.

At the beginning of the twenty-first century, after the conflict in Kosovo (1998–1999), European German allies expected a change in its approach to the implementation of the second pillar of the Maastricht Treaty and greater engagement of Germany, which resulted from the reasons:

- the European Council accepting the concept of the European Security and Defence Policy (ESDP) at the summit in Cologne (June 1999);
- the European Council summit in Helsinki (December 1999) initiating the process of providing an institutional framework to the ESDP and its military component; and the formulation of the European Headline Goal (EHG). In general, the EU was obliged to establish European rapid response forces by the end of 2003;
- terrorist attacks in the United States (2001);
- allied operation in Afghanistan (October 2001);
- establishment of the European Union Military Staff and European Union Military Committee operating within the ESDP (2001);
- establishment of the EU Political and Security Committee (2003);
- invasion in Iraq (April 2003) without the participation of Germany;
- the European Council accepting the European Security Strategy (2003).<sup>11</sup>

Germany demonstrated enormous solidarity after the terrorist attacks on the United States on 11 September 2001. When President George W. Bush requested military support from Berlin for the planned military operation in Iraq, on 6 November, Chancellor Gerhard Schröder and the Ministry of Defence made 3,900 troops available to the allied forces, despite protests from the majority of the German public (57%). The Americans selectively applied the forces participating in the counterterrorism operation, which is why German military potential was used only to a limited extent as was also the case with other forces, except the British. Only a 100-strong elite special unit (*Kommando Spezialkräfte*) took part in the operations.<sup>12</sup>

On account of the unilateral approach of U.S. policy during the presidency of George W. Bush and the disbelief in American claims about Saddam Hussein, Iraqi dictator, being in possession of an arsenal of chemical weapons, Germany opposed an armed intervention in Iraq. This decision was beneficial for the SPD-Green coalition.

---

<sup>10</sup> D. Vernet, 'Kluge Ausschöpfung begrenzter Souveränität. Die Europapolitik der rot-grünen Koalition', *Internationale Politik*, 1999, Vol. 5, pp. 11–18.

<sup>11</sup> Chia-Pin Chang, *ESVP – Kernanliegen der Bundesrepublik Deutschland?: Die deutschen Präferenzen, Positionen und Politiken unter der rot-grünen Bundesregierung in der GASP/ESVP der Europäischen Union*, Bern 2007.

<sup>12</sup> M. Jaworska *Stosunki niemiecko-amerykańskie w latach 1998–2005*, Toruń 2011.

Although it triggered tensions between Berlin and Washington, it was nevertheless the crucial element of the victorious campaign of the ruling coalition in elections to the Bundestag in the fall of 2002.

Germany's favourable attitude to the institutional expansion of the CFSP and ESDP did not mean its abandoning the traditional 'culture of restraint' or increased Germany's military involvement abroad, in the areas of conflict. One of the final acts of the SPD-Green coalition was the adoption by the Bundestag on 18 March 2005 of the Act on parliamentary participation in decisions to deploy armed troops abroad, which made the deployment of German troops abroad yet more dependent on the decision by parliament. From then on, the Bundeswehr was somewhat scornfully dubbed a 'parliamentary army'.<sup>13</sup>

## The follow-up of 'self-restriction' during the Merkel rule

The resulting turmoil and the need to restore proper transatlantic relations prompted the new government of the 'great CDU/CSU-SPD coalition', established in 2005 and headed by Angela Merkel, to review Germany's security policy on the international arena. The government instructed the Federal Ministry of Defence (BMVg) to draw up a document, which was subsequently presented in October 2006 as *The White Paper on Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. It emphasized the fact that the security and political stability of the Federal Republic of Germany is founded on the European Union and North Atlantic Alliance for both of whom Germany is a 'reliable partner'. The document identified the challenges and threats to the broadly understood security of Germany, including globalization, terrorism, proliferation of weapons of mass destruction and arms build-up, regional conflicts, illicit trafficking in weapons, fragile states, ensuring safe routes to transport resources and communication, energy security, migration, epidemics and pandemics. German interests were clearly stated, such as protecting and ensuring security, rule of law, freedom, democracy and prosperity to German citizens, protecting sovereignty and the territorial integrity of Germany, preventing or countering crises related to regional conflicts that are significant in view of Germany's security, preventing global threats, supporting human rights worldwide, supporting international organizations and global trade. The document also listed the tasks for the Bundeswehr, such as preventing and countering international conflicts, combating terrorism, supporting allies, protecting Germany and its citizens, participating in rescue and humanitarian operations and internal aiding operations. All this was to be performed within the framework of the EU and its ESDP which had been strengthened after the adoption of the European Defence Strategy and the establishment of the European Security Agency.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Deutscher Bundestag, Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, 2005, <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung> [accessed: 12.12.2018].

<sup>14</sup> Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, [http://www.humanistischeunion.de/fileadmin/hu\\_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB\\_2006.09.28.pdf](http://www.humanistischeunion.de/fileadmin/hu_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB_2006.09.28.pdf) [accessed: 25.05.2018].

In 2009, the Ministry of Defence and, first and foremost, the foreign missions of the Bundeswehr, once again became the subject of a nationwide debate on the rationale of involving Germany's armed forces abroad. The debate was triggered by German troops, responsible for the reconstruction of infrastructure in Afghanistan, bombing Taliban fuel tanks and killing several members of the Taliban and around 100 civilians in the process. The BMVg became the target for the media and was condemned by the public. Minister of Labour and Minister of Defence in the former Merkel administration, Franz Josef Jung was forced to resign. A parliamentary investigation committee was established, the work of which resulted in the deposing of General Wolfgang Schneiderhan, Chief of Staff of the Bundeswehr, and the State Secretary in the BMVg, Peter Wichert. This was followed by the resignation of President Horst Köhler on 31 May 2009, after his unfortunate statement that it was necessary for Germany to defend Hindukush in order to protect Germany's economic interests. The media and commentators were in unison saying that the Bundeswehr defending Germany's economic interests abroad was in breach of the Constitution of Germany.<sup>15</sup>

The discussion on how to define the role of the Bundeswehr in the world and in implementing Germany's foreign policy intensified after the 2009 parliamentary elections, which resulted in the CDU/CSU-FDP coalition headed by Chancellor Merkel coming back to power. She was aware that the situation in the armed forces had deteriorated and the atmosphere in the Ministry of Defence was difficult. From 1998, the pacifist Green Party alongside the post-communist PDS (after 2007 the Left) had successfully blocked the necessary reforms and outlays for arms build-up. In 2003, a British taxpayer spent an average of USD 722 for defence, a French taxpayer – USD 765, whereas a German, not more than USD 426. Budgetary expenditure for Merkel's Bundeswehr was frozen at around 1.5% of GDP, which was equivalent to slightly over EUR 24 billion annually. The United Kingdom and France spent EUR 16 billion more each. During the first government of Angela Merkel the expenditure for the military increased only marginally from EUR 24.1 billion in 2005 to EUR 26.2 billion in 2007.<sup>16</sup>

The coalition agreement of 24 October 2009 obliged the Minister of Defence to appoint a commission in charge of developing by the end of 2009 the main tenets of a new organizational structure proposed for the Bundeswehr. In line with these instructions, from June 2010, the BMVg started to work on a range of variants of the reform in the Bundeswehr when the government presented budget cuts planned for the following four years and obliged the ministry to generate savings of EUR 8.3 billion. Such economic circumstances forced the ministry to take serious steps aiming to restructure the army while restoring its attractiveness both as a formation and a workplace.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 'German president Horst Köhler quits over Afghanistan gaffe', *The Guardian*, 31.05.2009, <https://www.theguardian.com/world/2010/may/31/german-president-horst-kohler-quits> [accessed: 28.04.2021].

<sup>16</sup> J. Gotkowska, 'Reforma Bundeswehry – po co RFN profesjonalna armia?', *Analizy OSW*, 25.05.2011, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-05-25/reforma-bundeswehry-po-co-rfn-profesjonalna-armia> [accessed: 17.02.2018].

<sup>17</sup> A. Przybył, 'Reforma Bundeswehry w kontekście *mentalnej remilitaryzacji* Republiki Federalnej Niemiec', *Biuletyn Niemiecki*, 2010, Vol. 11, p. 5, <http://fwpn.org.pl/assets/biuletyny/BN11.pdf> [accessed: 16.09.2018].

To avoid any suspicion of bias the Commission for the Reform of the Bundeswehr Structure was formed outside of the Ministry of Defence. It was supervised by the head of the Federal Labour Agency, Frank-Jürgen Weise and included only one professional soldier, the highest-ranking German officer in NATO, General Karl-Heinz Lather.

The Commission for the Reform of the Bundeswehr Structure authored a 114-page long report entitled *Task-oriented Thinking. Concentration, Flexibility, Efficiency (Vom Einsatz der denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz)* which described the operations of the Ministry of Defence as 'inefficient' and forecasted that the Bundeswehr would be 'thoroughly renewed', in particular in terms of arms, equipment and the size of the army.<sup>18</sup>

As a result of numerous arrangements, on 11 July 2011, a reform of the Bundeswehr was launched. Conscription army was replaced by a professional army. By 2010, Bundeswehr forces had shrunk to 250,000 soldiers, a number which was reduced to 185,000 after the reform and faced further cuts down to 175,000. The cuts concerned the personnel of the armed forces base, that is, their logistics and supplies, air force and naval personnel, as well as the medical corps. Staffs were considerably reduced. The New Minister of Defence, Thomas de Maizière sought to reduce the number of Bundeswehr garrisons and bases by 64, and reaching the target number of 264 by 2017.<sup>19</sup>

In connection with the reorganization of the Bundeswehr and the abandonment of universal military service, Minister of Defence Thomas de Maizière issued new guidelines on 27 May 2011 (*Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*) which defined new threats and set the directions for transatlantic cooperation and cooperation within the European Union. It was indicated in the document that:

- security is not defined solely in terms of geography. The situation in the peripheries of Europe and in the territories outside of the European zone of security and stability may bear direct influence on Germany's security;
- growing global networks are conducive to the rapid dissemination and use of high technology, in particular IT. This is associated with great opportunities and risks alike;
- the proliferation of the weapons of mass destruction and improvement of the means to carry them pose an increasing danger to Germany;
- free trade routes and secure supplies of raw materials are essential for the future of Germany and Europe.

---

<sup>18</sup> Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr: *Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz*, Berlin 2010, <https://www.roderich-kiesewetter.de/fileadmin/Service/Dokumente/20101026-weise-kommissionsbericht.pdf> [accessed: 20.11.2018]; 'Strukturkommission hält Verteidigungsministerium für ineffizient', *Die Zeit*, 24.10.2010, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-10/bundeswehr-struktur-kommission> [accessed: 17.05.2018].

<sup>19</sup> E. Stasik, 'Radykalna reforma Bundeswehry. Odpowiedź na wyzwania XXI wieku', *Deutsche Welle*, 16.05.2013, <http://www.dw.com/pl/radykalna-reforma-bundeswehry-odpowiedz%20na-wyzwania-xxi-wieku/a-16818697> [accessed: 17.05.2018]; A. Gasztold, *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*, [in:] R. Zięba (ed.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2018, pp. 167–169.

It was reiterated in the guidelines that the principles that Germany had pursued in its defence policy in the past would not change after universal military service was abandoned. In its international involvement, Germany would continue to emphasize multilateral operations conducted within the framework of various missions of the UN, NATO and the EU. In the part dedicated to cooperation within the EU it was stressed that the Union:

- has to develop security policy capable of efficient operation and assume responsibility for facing the challenges to joint security inside and outside of Europe;
- should develop an extensive portfolio of civilian and military measures aiming to prevent conflicts, manage crises and ensure recovery after conflicts subside, and use the capacity of NATO as needed. The conceptual framework of the Common Security Policy and Permanent Structured Cooperation are defined in the provisions of the Lisbon Treaty. The strengthened NATO-EU cooperation and reliance on the joint resources and structures remain essential for joint security and will result in increased political significance of the EU;
- EU civilian and military capacity should be consistently developed as well as industrial and technological cooperation within the European Union. Extensive technical foundations should make it possible for the competitive European defence industry to develop.<sup>20</sup>

Germany declared its support for the development of European armed forces under the CSDP, but its weak spot was excessive trust in the 'soft' means of influencing foreign and security policy which is the outcome of social sentiment in Germany and the presence of pacifist parties in the parliament. A 'culture of restraint' and decreasing the military potential of the Bundeswehr brought Germany to a dead end. It is true that 2,528 soldiers (as of January 2015) took part in foreign missions of the Bundeswehr across the world, followed by 3,262 soldiers in 2019 (as of 7 January 2019), but the results of public polls were unanimous. Surveys commissioned by the *Die Zeit* weekly in December 2014 showed that 51% of Germans rejected any form of Germany's involvement in armed conflicts abroad, and no more than 31% believed that its participation in international armed campaigns was justified. 82% of respondents were of the opinion that Germany's armed forces should limit the number of their military missions, and 62% believed that their country should be extremely cautious in foreign policy<sup>21</sup>. In 2018, the *Die Welt* daily commissioned a survey in which a tricky question was asked of whether the Bundeswehr should take part in an armed mission in Syria if the forces of President Bashar al Asad had carried out a chemical attack on civilians. Even then, over 73% of respondents were against and only 20% were in favour of such a decision.

---

<sup>20</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien: *Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin 2011, p. 18, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13568/28163bcaed9f30b27f7e3756d812c280/g-03-download-die-verteidigungspolitische-richtlinien-2011-data.pdf> [accessed: 17.05.2018].

<sup>21</sup> 'Sollte Deutschland mehr Geld für Verteidigung ausgeben oder nicht?', *Statista*, März 2015, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/410644/umfrage/umfrage-zur-erhoehung-der-ausgaben-fuer-die-bundeswehr-nach-parteiangehaengerschaft> [accessed: 17.05.2018].

This operation was ruled out also by the board of the SPD, including Andrea Nahles, the Secretary General of the party.<sup>22</sup>

Doubtless, public opinion in Germany is reinforced in its beliefs by the fact that they have proved to be right about the rash intervention in Iraq and irresponsible attempts to topple the Gaddafi regime in Libya. On the other hand, the consistent diplomacy and conciliatory attitude of Chancellor Merkel contributed to achieving the Minsk agreement (February 2015) and ceasefire in eastern Ukraine.

## A return to military engagement?

Since 2014 Germany has come under strong pressure from its NATO allies and EU partners who expected them to fulfil their commitments both in civilian and military terms of security policy and in line with Germany's role in Europe and globally. The information released in 2015 that due to a disastrous condition of its armed forces, Germany was unable to provide effective help on the NATO eastern flank in case of a threat from Russia stirred public opinion, especially in Poland; while in Germany triggered a wave of criticism against the Ministry of Defence. Pressured by the events in Ukraine, the threat from Islamic state and the wave of refugees, Germany withdrew its reservations about the rotating deployment of NATO forces and bases in Poland and Baltic states. The unpredictable behaviour of Russia made the government of Chancellor Merkel realize that it was necessary to increase spending on defence and supply the army with more modern equipment, especially tanks and aircraft. In line with the postulates brought forward at the Newport NATO Summit (4–5 September 2014), Germany obliged itself to increase its military spending from 1.2% of GDP to the 2% of GDP as requested by NATO. 53% of German citizens were for, but 43% were against it.<sup>23</sup>

The terrorist attacks in Paris and Saint Denis in November 2015 had little impact on German sentiments. On 4 December 2015, the Ministry of Defence managed to persuade the Bundestag to make a decision on Germany's contribution to the fight against Islamic state in support of France, Iraq and the international coalition. This contribution was nevertheless limited to providing tanker aircraft, performing reconnaissance and intelligence tasks on the sea and in the air (with Tornado aircraft), supporting the protection of maritime operations and supporting operational staff. A total of 1,200 soldiers and personnel were to be involved. In a roll-call vote, 445 deputies from the Bundestag were in favour of involving the German military, 146 were against and seven abstained.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> 'Fast drei Viertel der Deutschen gegen Bundeswehr Einsatz in Syrien', *Die Welt*, 11.09.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article181491964/WELT-Trend-Fast-drei-Viertel-der-Deutschen-gegen-Bundeswehr-Einsatz-in-Syrien.html> [accessed: 15.09.2019]; R.L. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath, *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel, SWP-Studie*, Mai 2018, Vol. 7, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07\\_kim\\_EtAl.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07_kim_EtAl.pdf) [accessed: 12.12.2018].

<sup>23</sup> 'Sollte Deutschland mehr Geld...', *op. cit.*

<sup>24</sup> 'Bundestag billigt Einsatz der Bundeswehr gegen IS', *Deutscher Bundestag – Dokumente*, 2015, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw49-de-bundeswehreinsatz-isis-Freitag/397884> [accessed: 16.07.2016].

Germany's perplexity with regard to its military involvement abroad could also be seen during the Warsaw NATO Summit on 8–9 July 2016. The German Ministry of Defence developed its 2D (Deterrence and Dialogue) goals. On the one hand, Germany declared allegiance to its allies and obligations and the intention to strengthen the southern and south-eastern flank of NATO due to a threat from Russia. On the other one (Dialogue), the need to converse with Russia was firmly stressed and to maintain communication channels with Russia on account of its increasing role in the Syrian conflict. In Warsaw, Germany supported all the previously agreed military solutions. It consented to take command of a multinational battalion (composed of French, Dutch and Belgian soldiers) deployed in Lithuania, which was supposed to emphasize Germany's credibility as an ally. It made no reservations about the deployment of a U.S. heavy armoured brigade (4,200–4,500 soldiers) with M1A2 Abrams tanks and M2 Bradley armoured transporters in the countries of the eastern flank of NATO, or strengthening the U.S. air contingent in Germany. Germany promised to support operations against Islamic state, strengthen the Frontex agency activities in the Mediterranean Sea and maintain the NATO training mission in Afghanistan. Germany also agreed to aid Kiev in modernizing Ukrainian armed forces and continue the 'open door' policy towards Ukraine and Georgia, although no declarations were made as to whether these two states would be encompassed by the Membership Action Plan.<sup>25</sup>

Germany's doubts, reservations, the perception of its own and allies' security and plans for the future were to be resolved and comprehensively presented by a new *White Paper*, officially presented on 13 July 2016, after eighteen months of work. The *White Paper* was primarily authored by the Ministry of Defence alongside the Office for Foreign Affairs and, eventually, the Chancellery. Consultations between ministries were conducted over the period of its drafting, as well as expert and social consultations. Over 1,800 participants in a series of workshops organized internally and abroad discussed a variety of aspects of the German security policy; members of the public could join in, for instance, through an online platform. However, the *White Paper* was not submitted for discussion by the Bundestag which sparked criticism from the parliamentary opposition: the Greens and the Left. Similar to the previous *White Paper* of 2006, it comprised two parts: one addressed the matters of security policy while the other discussed the consequences of this policy for the Bundeswehr.<sup>26</sup>

The first part was divided into two subchapters: *Security Policy (Zur Sicherheitspolitik)* and *Germany's Strategic Priorities (Deutschlands Strategische Prioritäten)* which listed the most serious threats to the internal and international security of

<sup>25</sup> 'Nato-Gipfel in Warschau. Ergebnisse von Warschau', Berlin, 11. Juli 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/07/2016-07-11-nato-gipfel/2016-07-11-nato-gipfel-warschau.html> [accessed: 17.05.2018]; K. Szubart, 'Szczyt NATO w Warszawie – konsekwencje dla Niemiec', *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, 2016, Vol. 260, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-260-szczyt-nato-w-warszawie-konsekwencje-dlaniemiec> [accessed: 17.05.2018].

<sup>26</sup> Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juni 2016, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-bmvg-data.pdf?download=1> [accessed: 17.05.2018].

Germany and its allies, and the role of the main international organizations, such as NATO, the EU, OSCE and the UN. In terms of security policy, Germany's interests involved the protection of its citizens and the state's sovereignty and territorial integrity; the protection of territorial integrity, sovereignty and citizens of Germany's allies; maintaining the rules-based international order on the basis of international law; ensuring prosperity for citizens through a strong German economy as well as free and unimpeded world trade; promoting the responsible use of limited goods and scarce resources throughout the world; deepening European integration; and consolidating the transatlantic partnership. When discussing threats, the *White Paper* indicated Russia in the first place, which was breaching the principle of sovereignty and respect for borders; this was directly related to the annexation of Crimea and the conflict in eastern Ukraine. Moscow was stigmatized as an international player that is trying to alter the present architecture of security by using force or threatening to use it. The paper ensured that the long-term goal of NATO was a strategic partnership with Russia. However, the current behaviour of Russia requires a dual approach based on "credible deterrence and defence capability as well as a willingness to engage in dialogue." Therefore, the durability of the Euro-Atlantic unity and allies' obligations stipulated in Arts. 4 and 5 of the Washington Treaty were stressed. The paper emphasized the threat of hybrid conflicts and declared that while Germany promotes non-proliferation of nuclear weapons, they should remain one of the most important elements of the military doctrine of nuclear powers. The North Atlantic Alliance, including Germany, must be able to use nuclear weapons as part of an extensive range of deterrence measures against potential aggressors. It was therefore resolved to refer to NATO nuclear policy (*Nuclear Sharing*) which enables some member states to tap into the U.S. tactical nuclear arsenal. Other threats were not neglected, such as breaching cybersecurity, illegal migration, proliferation of WMD, illegal trafficking in conventional weapons, energy security, fragile states and threats to health and life, such as epidemics and pandemics.

The second part discussed the future of the Bundeswehr and presented development plans for the German armed forces for the following decade. First and foremost, the efficiency of the operations of the Bundeswehr was to increase through a gradual rise in expenditure on arms build-up and maintaining the army to eventually reach the level of 2% of GDP, as agreed in Newport. The Bundeswehr intended to take a more active part in UN peace missions and assume command of such missions. Germany reminded others that the first step was the mission in Mali, where 240 Bundeswehr soldiers trained Malian military. Germany declared itself to be ready to intensify efforts to reform the UN Security Council, including becoming a permanent member of this crucial UN body; a goal Germany had been pursuing with varied intensity from the reunification. Convinced of significant drawbacks of the Lisbon Treaty in the military dimension, Germany committed itself to strengthen the ESDP in this respect; the core of this strengthening would be the German-French initiative to establish a Joint European Union for Security and Defence. The *White Paper* also provided for the establishment of the European Headquarters, European field hospital, and offered the possibility to serve in the German army to volunteers from other EU states, which sparked a media sensation. French-German cooperation was

to be extended to encompass the cooperation with Poland under the Weimar Triangle, and other states that have traditionally cooperated with Germany, such as the Netherlands. The German army was to be provided with modern equipment which was why great importance was attached to supporting research conducted within European arms consortia, such as Airbus Group and MEADS, among others, and in the European Defence Agency.<sup>27</sup>

This most recent approach of Germany to the ESDP corresponded well with the initiative of the European Commission which launched the European Defence Fund on 7 June 2017. The fund had been proposed by the European Commission in September 2016 and supported by the European Council in December 2016. Its task is to co-finance the development of technology and military capacity of the European Union, coordinate, supplement and increase national investment in defence, prototype development and purchase of military equipment and technology.<sup>28</sup>

Two weeks later, at the EU Summit on 22 June 2017, it was decided that a group of volunteering countries could build the core of the EU defence. The Council made a decision allowing the mechanism of Permanent Structured Cooperation (PESCO) to be launched, as provided in the Lisbon Treaty, and aiming to enhance defence integration of a group of EU states. On 13 November 2017, ministers from 23 member states jointly signed a notification on Permanent Structured Cooperation, and on 11 December 2017, the Foreign Affairs Council made a formal decision to this effect. Without doubt, this event marked a watershed as previously the EU had lacked the political will to implement such a mechanism. This mainly resulted from the financial crisis in the euro zone which forced governments to make considerable cutbacks in their defence budgets and additionally increased social resistance to closer defence cooperation in the EU. In response to Brexit, deepening divisions inside the Union and increasing transatlantic tensions, Germany, France, Italy and Spain began to promote the idea to launch PESCO in which they were aided by EU institutions. The signatory states have to be prepared to increase their budgets on arms purchases, harmonize defence planning and enhance practical military cooperation, such as building joint military units, launching multinational arms programs, strengthening the inter-operationality of existing forces, and more cooperation in logistics, training and so on. Programs launched within PESCO will have privileged access to the resources in the European Defence Fund. Following Germany's postulate, in order not to make an impression of further dividing the EU, the Council decided that PESCO should be 'inclusive and ambitious' and involve many states in cooperation while generating measurable outcomes.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Ibid.; E. Cziomer, 'Znaczenie Białej Księgi 2016 dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2017, No. 1, pp. 37–52; K. Miszczak, 'Niemcy w polityce globalnej (Biała Księga)', *Rocznik Polsko-Niemiecki*, 2017, No. 25, pp. 11–18.

<sup>28</sup> 'Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. EUR pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken', *Europäische Kommission – Pressemitteilung*, 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_de.htm) [accessed: 19.03.2018]; M. Terlikowski, 'PESCO: Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną', *Komentarz PISM*, 2017, Vol. 31, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-31-2017> [accessed: 17.05.2018].

<sup>29</sup> 'Gemeinsam stärker durch „PESCO“', *Bundesregierung – Aktuelles*, 2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/11/2017-11-13-pesco.html> [accessed: 30.03.2018]; 'PESCO: EU countries sign off on plan for closer defence cooperation', *European Parliament – News*,

A serious tension occurred in the relations between the Ministry of Defence and Hans-Peter Bartels (SPD), Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, in February 2018. He presented a report implying that the Ministry was grossly negligent in the field of defence. Bartels indicated that 21,000 officer and NCO posts remained vacant accounting for over 10% of the whole Bundeswehr staff. He called the command of the armed forces and the government to accelerate the reforms aiming to resolve permanent staff and equipment shortages, which held back Bundeswehr training and operations while Germany, along the remaining NATO states, made greater commitment to improve defence in the face of threat from Russia. Bartels indicated that the armed forces were 'overburdened' in many respects. There were not enough operating helicopters, aircraft, ships or tanks, while those that were fully operational were overburdened because they were heavily used in order to make up for shortages. In general, the combat readiness of some weapon systems "dramatically deteriorated" due to the lack of spare parts and intensified use during manoeuvres which were organized more often. Supposedly, none of the Bundeswehr six submarines was capable of carrying out combat operations. There were frequent cases of none of the new A400M transportation aircraft being available for the military which resulted in delayed movement of troops, among other things. Numerous pilots of a variety of aircraft, including Eurofighter and Tornado fighters and all the most important types of helicopters, failed to complete training due to an insufficient number of vehicles necessary to fly for the required number of hours. Instead of the declared fifteen frigates and corvettes, the German navy had only nine vessels which needed to be sent for maintenance more often due to their ageing. According to the ministry itself, the wear indicator for tanks and other types of weapons nearly doubled in the previous year due to frequent manoeuvres, growing maintenance requirements and the demand for spare parts which were in short supply due to the lack of purchases.<sup>30</sup>

The report triggered a poignant retort from the Bundeswehr Chief of Staff, General Volker Wieder, who had formerly denied media reports that the Bundeswehr did not have the resources to participate in the NATO 'eastern picket' (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF). He admitted that there were some drawbacks in the readiness of the armed forces, especially regarding Leopard 2 tanks; but he also argued that the army had a plan to gradually increase its annual budget for armed forces. All in all, in the opinion of the BMVg, the equipment of the Bundeswehr was sufficient enough to perform its tasks both internally and abroad (in the present 15 missions). He was backed by Minister Ursula von der Leyen, who pointed to positive 'trends' especially regarding the government increasing military spending.

---

11.12.2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20171208STO89939/pesco-eu-countries-sign-off-on-plan-for-closer-defence-cooperation> [accessed: 15.08.2018].

<sup>30</sup> H.-P. Bartels, 'Die Einsatzbereitschaft ist schlechter geworden', *Die Zeit*, 20.02.2018; 'Wehrbeauftragter zeichnet düsteres Bild der Bundeswehr', *Der Tagesspiegel*, 20.02.2018, <https://www.tagesspiegel.de/politik/spd-politiker-hans-peter-bartels-wehrbeauftragter-zeichnet-duesteres-bild-der-bundeswehr/20982352.html> [accessed: 1.11.2020]; 'Wehrbeauftragter: Lücken bei Bundeswehr noch größer geworden', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.02.2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/hans-peter-bartels-luecken-bei-bundeswehr-noch-groesser-geworden-15458844.html> [accessed: 28.12.2020].

She also promised to eliminate the deficiencies and negligence by 2030, as stated in the agenda of Wieder.<sup>31</sup>

In July 2019, Annegret Kramp-Karrenbauer, the leader of the CDU, took over as Minister of Defence, which was interpreted as an attempt to strengthen Germany's military range. She called for Germany to become more involved in the world. This includes the willingness "to use the spectrum of military means together with our allies and partners if necessary." Kramp-Karrenbauer declared that Germany had given NATO's goal of increasing its allies' military expenditure towards two percent of gross domestic product (GDP). She is aware that you "cannot achieve this overnight". But it was also clear that "you really have to go there."<sup>32</sup> In October, the new minister called for a protection zone for northern Syria with German participation, which brought her keen criticism from the coalition partner. The initiative had not been coordinated with the SPD. The acting SPD leader Thorsten Schäfer-Gümbel warned of "an armament policy according to Donald Trump's wishes."<sup>33</sup>

## Conclusions

On the whole, it can be said that Germany's defence and security policy in the twenty-first century have become hostage to the pacifist political parties in the Bundestag and German society, which has long cultivated the spirit of *Zivilgesellschaft* and a 'culture of restraint.' The group of parliamentary parties contesting the development of military forces of Germany and its involvement in foreign missions was joined in 2017 by the right-wing Alternative for Germany. Pursuing the principle of *sacroegoismo* and driven solely by its own interests it was strongly against Germany's involvement in the international missions in Mali, Afghanistan and Iraq.<sup>34</sup> The irresponsible public statements made by US President Donald Trump, even questioning the advisability of NATO are met with enthusiastic reactions from right-wing party of the AfD and the Left. It is difficult to predict how this strengthening of the 'anti-militaristic' front in the Bundestag will impact Germany's commitment to enhanced European security (PESCO, European Defence Fund). Before meeting the directorship of the Ministry of Defence and Bundeswehr generals and admirals in Berlin on 14 May 2018, in her televised address to soldiers,

---

<sup>31</sup> T. Jungholt, 'Die zwei Welten der Ursula von der Leyen und ihrer Soldaten', *Die Welt*, 20.02.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173774744/Bundeswehr-Die-zwei-Welten-der-Ursula-von-der-Leyen-und-ihrer-Soldaten.html> [accessed: 28.12.2018].

<sup>32</sup> 'Rede der Ministerin: „In Verantwortung für die Zukunft Deutschlands“', *Bundesministerium der Verteidigung – Aktuelles*, 24.07.2019, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/regierungserklaerung-rede-annegret-kramp-karrenbauer-76920> [accessed: 1.11.2020].

<sup>33</sup> M. Kettenbach, M. Dimitriu, P.D. Pries, *Trotz Kritik von Kollege: Mehrheit der AfD-Abgeordneten will zu AKK-Vereidigung kommen*, *Merkur.de*, 7.01.2019, <https://www.merkur.de/politik/akk-erklaert-ihre-erste-forderung-als-ministerin-und-loest-koalitionsstreit-aus-zr-12828508.html> [accessed: 20.01.2020].

<sup>34</sup> 'AfD-Fraktion lehnt Bundeswehreinsätze in Mali, Afghanistan und Irak ab', *AfD-Kompakt*, 19.03.2018, <https://afdKompakt.de/2018/03/19/afd-fraktion-lehnt-bundeswehreinsaetze-in-mali-afghanistan-und-irak-ab/> [accessed: 14.11.2018].

Chancellor Merkel promised to continue the gradual (*Schritt für Schritt*) implementation and development of this form of cooperation. At the same time, however, she also implied that building a European army in the immediate future is out of the question and the current programs should be considered as sufficient and it would be enough to continue supporting them. In spite of the difficult relations with the United States ruled by Donald Trump, the North Atlantic Alliance would remain the main point of reference for Germany's activity in the field of security.

## References

- 'AfD-Fraktion lehnt Bundeswehreinsetze in Mali, Afghanistan und Irak ab', *AfD-Kompakt*, 19.03.2018, <https://afdkompakt.de/2018/03/19/afd-fraktion-lehnt-bundeswehreinsetze-in-mali-afghanistan-und-irak-ab/> [accessed: 14.11.2018].
- Bartels, H.-P., 'Die Einsatzbereitschaft ist schlechter geworden', *Die Zeit*, 20.02.2018.
- Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr: *Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz*, Berlin 2010, <https://www.roderich-kiesewetter.de/fileadmin/Service/Dokumente/20101026-weise-kommisionsbericht.pdf> [accessed: 20.11.2018].
- Bradley, D., Würzenthal, H.-P., Model, H., *Die Generale und Admirale der Bundeswehr, 1955–1999. Die militärischen Werdegänge*, Osnabrück 2005.
- Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien: *Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin 2011, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13568/28163bcaed9f30b27f7e3756d812c280/g-03-download-die-verteidigungspolitische-richtlinien-2011-data.pdf> [accessed: 17.05.2018].
- Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, [http://www.humanistischeunion.de/fileadmin/hu\\_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB\\_2006.09.28.pdf](http://www.humanistischeunion.de/fileadmin/hu_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB_2006.09.28.pdf) [accessed: 25.05.2018].
- Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juni 2016, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-bmvg-data.pdf?download=1> [accessed: 17.05.2018].
- 'Bundestag billigt Einsatz der Bundeswehr gegen IS', *Deutscher Bundestag – Dokumente*, 2015, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw49-de-bundeswehreinsetz-isis-Freitag/397884> [accessed: 16.07.2016].
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. Juli 1994, 'Pressemitteilung Nr. 29/1994 vom 12. Juli 1994', *Bundesverfassungsgericht – Presse*, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/1994/bvg94-029.html> [accessed: 23.07.2018].
- Chang, Chia-Pin, *ESVP – Kernanliegen der Bundesrepublik Deutschland?: Die deutschen Präferenzen, Positionen und Politiken unter der rot-grünen Bundesregierung in der GASP/ESVP der Europäischen Union*, Bern 2007.
- Christensen, C.S., *Zur Wiederaufrüstung Westdeutschlands 1950–1955. Politische Intentionen und Konzeptionen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im Remilitarisierungsprozess*, Regensburg 2002.
- Deutscher Bundestag, Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, 2005, <https://www.>

- bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung [accessed: 12.12.2018].
- 'Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. EUR pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken', *Europäische Kommission – Pressemitteilung*, 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_de.htm) [accessed: 19.03.2018]
- 'Fast drei Viertel der Deutschen gegen Bundeswehr Einsatz in Syrien', *Die Welt*, 11.09.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article181491964/WELT-Trend-Fast-drei-Viertel-der-Deutschen-gegen-Bundeswehr-Einsatz-in-Syrien.html> [accessed: 15.09.2019].
- Cziomer, E., 'Znaczenie Białej Księgi 2016 dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2017, No. 1, pp. 37–52.
- Gasztold, A., *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*, [in:] R. Zięba (ed.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2018.
- 'Gemeinsam stärker durch „PESCO“', *Bundesregierung – Aktuelles*, 2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/11/2017-11-13-pesco.html> [accessed: 30.03.2018].
- 'German president Horst Köhler quits over Afghanistan gaffe', *The Guardian*, 31.05.2009, <https://www.theguardian.com/world/2010/may/31/german-president-horst-kohler-quits> [accessed: 28.04.2021].
- Glatz, R.L., Hansen, W., Kaim, M., Vorrath, J., 'Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel', *SWP-Studie*, Mai 2018, Vol. 7, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07\\_kim\\_EtAl.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07_kim_EtAl.pdf) [accessed: 12.12.2018].
- Gotkowska, J., 'Reforma Bundeswehry – po co RFN profesjonalna armia?', *Analizy OSW*, 25.05.2011, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-05-25/reforma-bundeswehry-po-co-rfn-profesjonalna-armia> [accessed: 17.02.2018].
- Jaworska, M., *Stosunki niemiecko-amerykańskie w latach 1998–2005*, Toruń 2011.
- Jungholt, T., 'Die zwei Welten der Ursula von der Leyen und ihrer Soldaten', *Die Welt*, 20.02.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173774744/Bundeswehr-Die-zwei-Welten-der-Ursula-von-der-Leyen-und-ihrer-Soldaten.html> [accessed: 28.12.2018].
- Kaim, M., *Die deutsche NATO-Politik*, [in:] Th. Jäger, A. Höse, K. Oppermann (ed.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Berlin 2010.
- Kaiser, K., *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigen Dokumenten*, Bergisch Gladbach 1991.
- Kettenbach, M., Dimitriu, M., Pries, P.D., *Trotz Kritik von Kollege: Mehrheit der AfD-Abgeordneten will zu AKK-Vereidigung kommen*, *Merkur.de*, 7.01.2019, <https://www.merkur.de/politik/akk-erklaert-ihre-erste-forderung-als-ministerin-und-loest-koalitionsstreit-aus-zr-12828508.html> [accessed: 20.01.2020].
- Kozel, B., *Germany in the Face of 21<sup>st</sup> Century Security Threats: A "Soft" Power or Leader of European Politics?*, [in:] A. Podraza (ed.), *A Transatlantic or European Perspective of World Affairs: NATO and the EU towards Problems of International Security in the 21st Century*, Madrid 2017, pp. 81–95.
- Kozel, B., *Mitteuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999.
- Maull, H.W., *Deutschland als Zivilmacht*, [in:] S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (eds.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, pp. 15–44.

- Miszczak, K., 'Niemcy w polityce globalnej (Biała Księga)', *Rocznik Polsko-Niemiecki*, 2017, No. 25, pp. 11–18.
- 'Nato-Gipfel in Warschau. Ergebnisse von Warschau', Berlin, 11. Juli 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/07/2016-07-11-nato-gipfel/2016-07-11-nato-gipfel-warschau.html> [accessed: 17.05.2018].
- 'Pesco: EU countries sign off on plan for closer defence cooperation', *European Parliament – News*, 11.12.2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20171208STO89939/pesco-eu-countries-sign-off-on-plan-for-closer-defence-cooperation> [accessed: 15.08.2018].
- Przybyll, A., 'Reforma Bundeswehry w kontekście *mentalnej remilitaryzacji* Republiki Federalnej Niemiec', *Biuletyn Niemiecki*, 2010, Vol. 11, <http://fwpn.org.pl/assets/biuletyny/BN11.pdf> [accessed: 16.09.2018].
- 'Rede der Ministerin: „In Verantwortung für die Zukunft Deutschlands“', *Bundesministerium der Verteidigung – Aktuelles*, 24.07.2019, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/regierungserklaerung-rede-annegret-kramp-karrenbauer-76920> [accessed: 1.11.2020].
- Solak, J., *Rola RFN w NATO w latach 1979–1994*, Warszawa 1999.
- 'Sollte Deutschland mehr Geld für Verteidigung ausgeben oder nicht?', *Statista*, März 2015, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/410644/umfrage/umfrage-zur-erhoehung-der-ausgaben-fuer-die-bundeswehr-nach-parteihaengerschaft> [accessed: 17.05.2018].
- Stasik, E., 'Radykalna reforma Bundeswehry. Odpowiedź na wyzwania XXI wieku', *Deutsche Welle*, 16.05.2013, <http://www.dw.com/pl/radykalna-reforma-bundeswehry-odpowied%C5%BA-na-wyzwania-xxi-wieku/a-16818697> [accessed: 17.05.2018].
- 'Strukturkommission hält Verteidigungsministerium für ineffizient', *Die Zeit*, 24.10.2010, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-10/bundeswehr-struktur-kommission> [accessed: 17.05.2018].
- Szubart K., 'Szczyt NATO w Warszawie – konsekwencje dla Niemiec', *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, 2016, Vol. 260, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-260-szczyt-nato-w-warszawie-konsekwencje-dlaniemiec> [accessed: 17.05.2018].
- Terlikowski, M., 'PESCO: Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną', *Komentarz PISM*, 2017, Vol. 31, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-31-2017> [accessed: 17.05.2018].
- Vernet, D., 'Kluge Ausschöpfung begrenzter Souverenität. Die Europapolitik der rot-grünen Koalition', *Internationale Politik*, 1999, Vol. 5, pp. 11–18.
- 'Wehrbeauftragter: Lücken bei Bundeswehr noch größer geworden', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.02.2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/hans-peter-bartels-luecken-bei-bundeswehr-noch-groesser-geworden-15458844.html> [accessed: 28.12.2020].
- 'Wehrbeauftragter zeichnet düsteres Bild der Bundeswehr', *Der Tagesspiegel*, 20.02.2018.
- Wiegold, T., 'Merkel betont Bedeutung von Bundeswehr-Auslandseinsätzen für deutsche Sicherheit', *Augen geradeaus!*, 12.05.2018, <https://augengeradeaus.net/2018/05/merkel-betont-bedeutung-von-bundeswehr-auslandseinsaetzen-fuer-deutsche-sicherheit/> [accessed: 23.12.2018].

## *Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obrony a NATO i Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w XXI wieku* *Streszczenie*

Celem artykułu jest analiza polityki bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec pod kątem ich powiązań z NATO oraz Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony w latach 1998–2019. Rozwój potencjału obronnego Niemiec i ich wkład w NATO i Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony w dużej mierze zależy od ideologicznych zasad rządzących koalicji. W XXI w. niemiecka polityka obronna i bezpieczeństwa stała się zakładnikiem pacyfistycznych partii politycznych w Bundestagu i społeczeństwa niemieckiego, które od lat jest wychowywane w duchu *Zivilgesellschaft* i „kultury powściągliwości”. Cięcia w wydatkach budżetowych na niemieckie siły zbrojne i kontrowersyjna reforma Bundeswehry doprowadziły do zmniejszenia ich potencjału i podważyły wiarygodność Niemiec w oczach ich sojuszników w NATO i UE. Konflikt na Ukrainie, ataki terrorystyczne w państwach UE i szczyt NATO w 2014 r. w Newport spowodowały wzrost zainteresowania Niemiec współpracą z państwami UE (PESCO) oraz zwiększenie budżetu Bundeswehry. Nieodpowiedzialna polityka prezydenta USA Donalda Trumpa wobec NATO i zachodnich sojuszników stworzyła szansę na wzmocnienie zainteresowania Niemiec budową europejskiej tożsamości obronnej.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, polityka bezpieczeństwa i obrony, NATO, UE, XXI wiek

## *Germany's Security Policy versus NATO's and the EU's Security and Defence Policy in the Twenty-First Century* *Abstract*

The goal of this article is to analyse the security policy of a reunited Germany in terms of its links with NATO and European Security and Defence policy from 1998 to 2019. The development of Germany's defence potential and its contribution to NATO and the Common Security and Defence Policy of EU depends to a great extent on the ideological principles of the currently ruling coalitions. In the twenty-first century, the German defence and security policy have become hostage to pacifist political parties in the Bundestag and to German society, which has been raised for years in the spirit of the *Zivilgesellschaft*, and a 'culture of restraint'. The cuts in the budgetary expenditure on Germany's armed forces and controversial reform of the Bundeswehr have led to their reduced potential and brought Germany's credibility in the eyes of its allies in NATO and the EU into question. The conflict in Ukraine, terrorist attacks in EU countries and the 2014 NATO Summit in Newport resulted in increasing German interest in cooperation with EU countries (PESCO) and increasing the Bundeswehr budget. The irresponsible policy of U.S. President Donald Trump towards NATO and Western allies created an opportunity to strengthen Germany's interest in building a European defence identity.

**Key words:** Germany, Security and Defence Policy, NATO, EU, twenty-first century

## *Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik vs. NATO und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im 21. Jahrhundert*

### *Zusammenfassung*

Ziel dieses Artikels ist es, die Sicherheitspolitik des wiedervereinigten Deutschlands im Hinblick auf seine Verbindungen zur NATO und zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von 1998 bis 2019 zu analysieren. Die Entwicklung des Verteidigungspotenzials Deutschlands und sein Beitrag zur NATO und zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU hängt in hohem Maße von den ideologischen Prinzipien der derzeit regierenden Koalitionen ab. Im 21. Jahrhundert wurde die deutsche Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zur Geißel pazifistischer politischer Parteien im Bundestag und der deutschen Gesellschaft, die seit Jahren im Geiste der Zivilgesellschaft eine „Kultur der Zurückhaltung“ verfolgen. Die Kürzungen der Haushaltsausgaben für die deutschen Streitkräfte und die umstrittene Reform der Bundeswehr haben zu einem geringeren Potenzial geführt und die Glaubwürdigkeit Deutschlands in den Augen seiner Verbündeten in der NATO und der EU in Frage gestellt. Der Konflikt in der Ukraine, Terroranschläge in EU-Ländern und der NATO-Gipfel im Jahr 2014 führten zu einem zunehmenden Interesse Deutschlands an einer Zusammenarbeit mit EU-Ländern (PESCO) und einer Erhöhung des Haushalts der Bundeswehr. Die unverantwortliche Politik des US-Präsidenten Donald Trump gegenüber der NATO und westlichen Verbündeten bot die Gelegenheit, das Interesse Deutschlands am Aufbau einer europäischen Verteidigungsidentität zu stärken.

**Schlüsselwörter:** Deutschland, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, NATO, EU, 21. Jahrhundert

## *Политика Германии в области безопасности и обороны по отношению к НАТО и европейской Политике безопасности и обороны в XXI веке*

### *Резюме*

В статье представлен анализ политики безопасности объединенной Германии с точки зрения ее связей с НАТО и европейской Политикой безопасности и обороны в 1998–2019 гг. Развитие оборонного потенциала Германии и ее вклад в НАТО и Общую политику безопасности и обороны, во многом зависят от идеологических принципов правящей коалиции. В XXI веке политика Германии в области обороны и безопасности стала заложником пацифистских политических партий в Бундестаге и немецкого общества, которое в течение уже многих лет воспитывается в духе Zivilgesellschaft (гражданского общества) и «культуры сдержанности». Сокращение бюджетных расходов на вооруженные силы Германии и дискуссионная реформа Бундесвера, привели к снижению их потенциала и подорвали доверие к Германии в глазах ее союзников в НАТО и ЕС. Конфликт в Украине, теракты в странах ЕС и саммит НАТО в 2014 г. в Ньюпорте, повысили интерес Германии к сотрудничеству со странами ЕС (PESCO) и стали поводом увеличения бюджета Бундесвера. Безответственная политика президента США Дональда Трампа по отношению к НАТО и западным союзникам, усилили заинтересованность Германии в создании европейской оборонной идентичности.

**Ключевые слова:** Германия, политика безопасности и обороны, НАТО, ЕС, XXI век



## **Michał M. Kosman**

Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz  
<https://orcid.org/0000-0002-1966-9658>

# Germany's Policy towards Russia in the Context of the Key Post-Cold War International Security Challenges

## Introduction

German-Russian relations have a long-standing tradition. Over the last couple of centuries, both nations have interacted socially, economically, culturally, and politically. There are examples of numerous cooperative experiences between them, but the two world wars of the first half of the twentieth century largely dominated the mutual image of the other side as a mortal enemy. To this day, the Great Patriotic War has been a major element shaping Russia's historical identity. In turn, during the Cold War, the attitude of the USSR towards the two German states was determined by an inter-bloc confrontation. Allied-vassal relations with East Germany contrasted with the confrontational nature of relations with West Germany, albeit to some extent mitigated by tendencies towards normalisation, which were expressed in the USSR-West Germany treaties of 1955 and 1970.

The political changes that occurred in Europe and the world at the end of the Cold War particularly affected the USSR and the then German states. The German Democratic Republic was incorporated by the Federal Republic of Germany, which thus witnessed a significant increase in its territorial and demographic potential and strengthened its position in the European Communities, and the emerging European Union. A different fate befell Russia, which, as the successor of the Soviet Union, experienced a significant reduction in territorial and demographic resources and lost its superpower status. However, it still remained the largest country in the world in terms of territory, and its population, economic and military potential – factors that

secure its place among the leading powers. The united Germany and Russia had to rearrange their relations on completely new principles, different from the realities of the East-West conflict. A potentially propitious ground for future relations was created by the favourable stance of Moscow – represented by Mikhail Gorbachev – towards the reunification of Germany in 1990. Shortly after the end of this process, but still more than a year before the ultimate collapse of the USSR, both countries concluded a treaty on good-neighbourliness, partnership and cooperation.<sup>1</sup> A positive harbinger were also the excellent personal relations between Chancellor Helmut Kohl and President Boris Yeltsin after the collapse of the USSR.

The goal of this paper is to discuss the position of Germany towards Russia against the backdrop of selected international security problems after the end of the Cold War. The primary focus has been placed on such issues as the enlargement of NATO in 1999, the Kosovo conflict, the 2003 Gulf War, the Russo-Georgian conflict, and the conflict in Ukraine. The author has used the findings of his research to date on Germany's policy towards Russia.<sup>2</sup> Throughout the drafting of the paper, an analysis of the literature on the topic in question was used, while the institutional and legal analysis turned out to be a valuable tool too, helpful in the study of the documents cited.

## The issue of NATO enlargement

One of the most serious problems on the international security agenda in the 1990s was the expansion of NATO geared towards the inclusion of a group of former USSR states. However, this issue only began to take shape in the middle of the decade. Before this took place, the top priority for the German government was the withdrawal of Soviet/Russian troops from the eastern federal states. The determination to achieve this goal was hardly surprising, because the situation in the USSR in the last months of the state's existence, and in Russia immediately after the collapse of the superpower, was far from stable: the state's political foundations were forged in the circumstances of the constant conflict that was taking place between President Boris Yeltsin and the Supreme Council. In the event of any major disturbance in Russia, the presence of its troops in Germany could pose a threat to their national sovereignty. They had about 340 thousand soldiers, and in addition to that, a little over 200 thousand civilian workers and their families. The resilient German diplomacy shortly after the reunification of the state, which took place on 3 October 1990, led to the conclusion of two agreements with the Soviet Union on this matter. The first one – i.e. the agreement on some transitional measures (commonly referred to as the financial arrangement) was concluded on 9 October 1990. It provided that the German part would allocate approx. DM 12 billion for expenses related to temporary stay, the

---

<sup>1</sup> Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 133, 15.11.1990, pp. 1379–1382.

<sup>2</sup> See: M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Bydgoszcz 2013; idem, *Konflikt rosyjsko-ukraiński o Krym (2014–2019). Wybrane aspekty z uwzględnieniem stanowiska Niemiec*, Bydgoszcz 2020.

process of withdrawing troops and support for soldiers to adapt to life in their homeland, including the construction of housing for them.<sup>3</sup> The actual agreement on the withdrawal of troops was concluded on 12 October 1990. It specified the status of Soviet troops in Germany, as well as the pace and details of their withdrawal.<sup>4</sup> It was possible to bring this process to an end by 1994. Indeed, on 31 August, the last train with soldiers on board departed for Russia, and on 9 September, the last plane departed from Germany.<sup>5</sup>

As for the NATO enlargement process, it is clear to see that it was Germany that became the main promoter of the expansion of the alliance to include Poland, although, admittedly, this support sounded with varying intensity at various stages of the process. As a rule, German political forces understood Polish security interests and aspirations to join the alliance, resulting from its traumatic historical experiences. At the same time, NATO enlargement was also in the interest of Germany, which would lose its status as the alliance's eastern flank. Enlargement was also interpreted as increasing the sphere of stability around Germany and, more broadly, across Europe. By promoting this process, however, Germany wanted to avoid any disturbances that could arise in a situation of excessive pace of it. The too rapid expansion of NATO could provoke some violent reactions in Russia and strengthen nationalist and communist circles, thus weakening the position of President Boris Yeltsin, who was regarded in the West as a friendly and predictable politician. The Russian side used the argument that during the German unification process, Mikhail Gorbachev, agreeing to Germany's presence in NATO, was to receive an oral assurance from US Secretary of State James Baker in February 1990 that there would be no further enlargement of the alliance in the future.<sup>6</sup>

Poland's geographical location determined the role of Germany as the gateway to the alliance, as well as to the European Union. Russia's strategy, in turn, boiled down to attempts to block or at least delay the process of NATO enlargement to the east, and to establish closer institutional ties with the alliance. The latter goal was also followed by German diplomacy, which, on the one hand, promoted NATO's eastern enlargement, and on the other, tried to involve Russia in cooperation with the pact in order to alleviate Russian fears arising from NATO's approach to its borders. Hence, one can express a view on Germany's double strategy in the enlargement process. In May 1994, German Foreign Minister Klaus Kinkel even formulated the thesis about Germany's special responsibility in its relations with Russia.<sup>7</sup> Under the conditions of the time, it was obvious that the main candidates for NATO were the countries of the

---

<sup>3</sup> Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über einige über leitende Maßnahmen, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 123, 17.10.1990, pp. 1281–1283.

<sup>4</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und der Modalitäten der planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 123, 17.10.1990, pp. 1284–1300.

<sup>5</sup> S. Satjukow, *Besatzer. „Die Russen“ in Deutschland 1945–1994*, Göttingen 2008, pp. 11–17.

<sup>6</sup> K. Schroeder, *Die veränderte Republik. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, München 2006, p. 168.

<sup>7</sup> Archiv der Gegenwart, 14.05.1994, p. 38963.

Visegrad Group. For this reason, German diplomacy in the mid-1990s cooled down the desires voiced by Lithuania, Latvia and Estonia to join the organisation. This position was clearly expressed by Volker Rühle, the German Minister of Defence, during his visit to these three countries in August 1995.<sup>8</sup>

As mentioned above, an important element of Germany's strategy was to alleviate Russia's reservations towards the NATO enlargement by drawing it into international cooperation and seeking some form of its institutional ties with NATO. Moscow's role in the peace process in Bosnia and Herzegovina was appreciated by Chancellor Helmut Kohl after the conclusion of the treaty ending the conflict in December 1995.<sup>9</sup> It should be remembered, however, that the election calendar in Russia influenced the German strategy at that time, as presidential elections were held there in mid-1996. The cautious approach taken by German diplomacy in its statements regarding NATO enlargement was aimed at not weakening the election chances of Boris Yeltsin, who was friends with Helmut Kohl. Only after his re-election on 3 July 1996, could the debate on this matter be accelerated. Helmut Kohl, during his visit to Moscow on 7 September 1996, announced talks with NATO candidates for the next year, emphasising his understanding of Russia's interests.<sup>10</sup> Before they took place, in May 1997 the institutionalisation of relations took place between the two parties, postulated earlier by Germany, by signing the NATO-Russia Act. They were based on the consultations provided for in the document within the newly created NATO-Russia Permanent Joint Council<sup>11</sup> (since 2002, the NATO-Russia Council). In December 1997, protocols on the accession of Poland, the Czech Republic and Hungary to NATO were signed, which opened the way to the ratification procedures. The ratification debate in the Bundestag took place on 26 March 1998. The eastern enlargement of NATO was approved by the overwhelming majority of the votes of CDU/CSU, FDP, SPD and parts of the Greens. The PDS, part of the Greens and two SPD MPs voted against. A large part of the Greens, four SPD MPs and one Christian Democrat abstained.<sup>12</sup> Thus, the result of the vote testified to the fundamental consensus of the German political elite on NATO enlargement, which was formally completed on 12 March 1999. It is worth emphasizing that the new SPD-Greens coalition, formed after the elections in autumn 1998, took an extremely important and difficult decision to take part in the air strikes against Yugoslavia against which Russia was intensely protesting. Of the major political parties, only the PDS protested against the air raids.

---

<sup>8</sup> Archiv der Gegenwart, 11.09.1995, p. 40340.

<sup>9</sup> Erklärung der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 103, 11.12.1995, p. 1010.

<sup>10</sup> Archiv der Gegenwart, 7.09.1996, p. 41375.

<sup>11</sup> Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 43, 3.06.1997.

<sup>12</sup> Plenarprotokoll 13/224, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 224. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 26. März 1998, pp. 20461–20463.

## Key challenges of the first decade of the 21<sup>st</sup> century: the war in the Persian Gulf, and the Russian-Georgian conflict

The first decade of the new millennium brought a series of new challenges to international security that activated both Germany and Russia. Two of them will be discussed in this section, i.e. the Persian Gulf War of 2003, and the Russo-Georgian conflict of 2008. In the case of the former, Germany and Russia adopted a common position, while the latter gave rise to divergent views.

After the terrorist attacks of 11 September 2001, the United States became the addressee of numerous expressions of solidarity expressed *inter alia* by Chancellor Gerhard Schröder, and President Vladimir Putin.<sup>13</sup> The speech given by President Putin to the Bundestag on 25 September 2001, which was approved by all major German political circles, was an opportunity to condemn terrorism and demonstrate the commonality of views.<sup>14</sup> At the same time, the president used the opportunity to place the intervention in Chechnya in the broad front of the war against terrorism, which usually clashed with the Western perception of the conflict. However, while the American intervention in Afghanistan in October 2001 was generally recognised as an admissible and justified act of self-defence, the plans to attack Iraq and their implementation in 2003 were strongly condemned by Germany, Russia and France. They were the foundation of the rapprochement of the three countries. Regarding Germany, apart from the peculiar post-war culture of pacifism, the campaign before the elections to the Bundestag in autumn 2002 undoubtedly played an important role, the driving force of which in the case of the SPD and the Greens was the sharp criticism of Washington's war plans. Resolution 1441 of the United Nations Security Council of 8 November 2002, calling on Iraq to cooperate with the international community in verifying allegations of possession of weapons of mass destruction and announcing "serious consequences" if refused,<sup>15</sup> actually only camouflaged the divergence between the US and its critics (in Germany, Russia and France), which later gave rise to distinct interpretative differences. Russia, Germany and France, unlike the United States, argued that the resolution did not authorize the use of force against Iraq. On 10 February 2003, the already mentioned three made a declaration in Paris demanding the strengthening of the inspection instrument, calling on Baghdad to cooperate.<sup>16</sup> A similar document appeared on 15 March 2003.<sup>17</sup> However, this did not prevent the American attack, which increased tensions on both sides of the Atlantic. The joint front of the trio against the Iraq war brought together its leaders (Chancellor

<sup>13</sup> M. Thumann, 'Putin tritt dem Westen bei', *Die Zeit*, No. 42, 11.10.2001.

<sup>14</sup> Archiv der Gegenwart, 27.09.2001, p. 45287.

<sup>15</sup> Resolution 1441 (2002) adopted by the Security Council at its 4644<sup>th</sup> meeting, on 8 November 2002, <https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf> [accessed: 20.12.2020].

<sup>16</sup> H. Monath, 'Dreierkoalition gegen den Irak-Krieg', *Der Tagesspiegel*, 11.02.2003, <https://www.tagesspiegel.de/politik/dreierkoalition-gegen-den-irak-krieg/388754.html> [accessed: 20.12.2020].

<sup>17</sup> Archiv der Gegenwart, 20.03.2003, p. 46193.

Gerhard Schröder, President Vladimir Putin, and President Jacques Chirac), who met at tripartite summits several times in the following years (April 2003, September 2003, August 2004, March 2005). Interestingly, the factor that strengthened the German-Russian relations in this period were the strong positive feelings that could be seen between Schröder and Putin. It was only after the German elections in 2005 and the assumption of the chancellor's chair by Angela Merkel at the head of the grand Christian Democratic-Social Democratic coalition that American-German relations were slowly returning to their former tracks, while the chancellor herself had less understanding than her predecessor for the shortcomings of Russian democracy.

The second half of the decade brought another security challenge on the continent. It consisted of a series of events, including the disputes over the independence of Kosovo, the debate on Georgia and Ukraine's membership in NATO, and the Georgia-Russia conflict in 2008.

The future status of Kosovo after the 1999 conflict was one of the major political issues on the Old Continent. Both Germany and Russia, as well as the US, the UK, France and Italy, were participants in the contact group working to stabilize the Balkans.<sup>18</sup> The so-called Plan of Ahtisaari, named after the former president of Finland, envisaged, among other things, the independence of Kosovo under international supervision. Also, the efforts of the US, Russia and the EU, working until December 2007 (German diplomat Wolfgang Ischinger led the talks on behalf of them) did not bring any effects.<sup>19</sup> As a result, on 17 February 2008 Kosovo saw the declaration of its independence with the approval of Germany and the majority of Western countries and Russia's opposition.<sup>20</sup> Thus, Germany and Russia took different positions on Kosovo, as in 1999.

A few weeks later, from 2 to 4 April 2008, a NATO Summit was held in Bucharest. One of its most important items on the agenda was the issue of expanding the alliance to include Georgia and Ukraine, i.e. the countries that had previously been a part of the USSR. However, while Russia's protests in the event of the enlargement to include the Baltic states or Poland, the Czech Republic and Hungary were not excessively sharp, the accession of the two countries mentioned above to the Alliance was unacceptable to Moscow. This was due not only to prestige reasons, but also to the geostrategic situation in the Black Sea basin, which, if both countries – especially Ukraine – were admitted to NATO, would radically change to Russia's disadvantage. This issue was also of interest to German political circles. The grand coalition representatives, both Christian Democrats and Social Democrats, believed mostly that one should be careful in promoting enlargement, bearing in mind how sensitive such a scenario is for Russia.<sup>21</sup> Chancellor Angela Merkel and Minister of Foreign Affairs Frank-Walter Steinmeier, who were present at the Summit in Bucharest, rejected the

<sup>18</sup> N. Mappes-Niediek, 'Poker ums Kosovo', *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 3, 2007, p. 279.

<sup>19</sup> 'Deutscher Diplomat sucht Lösung für Kosovo', *Die Welt*, 9.08.2007, <https://www.welt.de/politik/article1092518/Deutscher-Diplomat-sucht-Loesung-fuer-Kosovo.html> [accessed: 20.12.2020].

<sup>20</sup> D. Reljić, 'Russlands Stimme ertönt in Serbien', *Russland-Analysen*, No. 163, 2.05.2008, pp. 2–5, <https://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen163.pdf> [accessed: 20.12.2020].

<sup>21</sup> 'Wieviel Osten verträgt die NATO', *Der Tagesspiegel*, 3.04.2008.

possibility of granting Georgia and Ukraine a Membership Action Plan, fearing an escalation of tensions in relations with Moscow.<sup>22</sup> France took a similar position. Ultimately, in point 23 of the Summit Declaration, a rather vague provision was adopted that both countries could become NATO members in the future.<sup>23</sup> As regards the enlargement of the alliance, Germany has therefore clearly demonstrated its understanding of Russia's position, taking into account its reservations and sensitivity to its perception of security.

The German side showed less leniency towards the Russian military action against Georgia a few months later, from 7 to 10 August 2008. It was a response to the Georgian shelling and occupation of Tskhinvali, the capital of South Ossetia, a rebellious Georgian province supported by Moscow. According to Tbilisi, Georgia's actions were a reaction to the Ossetian attacks on Georgian villages. Georgia was the most favoured by Poland, Lithuania, Latvia and Estonia, while the other countries initially took a more neutral stance. On behalf of the EU, mediation was undertaken by France, the Presidency of the Council of the European Union at the time, represented by President Nicolas Sarkozy, who, together with Russian President Dmitry Medvedev, agreed on the terms of the truce on 12 August 2008. They were also included in the conclusions following the meeting of the EU Council on 13 August 2008.<sup>24</sup> It should also be emphasised that, apart from President Sarkozy, the German side also actively supported efforts to end the conflict, involving the experienced diplomat Hans-Dieter Lucas.<sup>25</sup> Foreign Minister Steinmeier sought a truce by conducting active telephone diplomacy with Georgian President Mikheil Saakashvili and the heads of diplomacy of Russia and Georgia.<sup>26</sup> Chancellor Merkel also called for an end to hostilities, demanding that Georgia's territorial integrity be respected. At the same time, a significant part of German politicians warned against overly harsh reactions towards Russia after the end of the fighting.<sup>27</sup> Nevertheless, a conviction prevailed that Russia's reaction was definitely exaggerated and disproportionate to the actions of Georgian troops, as was clearly stated by Chancellor Merkel during her meeting with President Medvedev on 15 August 2008 in Sochi.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> 'Merkel sperrt sich gegen rasche Nato-Osterweiterung', *Die Welt*, 3.04.2008, [https://www.welt.de/welt\\_print/article1865497/Merkel-sperrt-sich-gegen-rasche-Nato-Osterweiterung.html](https://www.welt.de/welt_print/article1865497/Merkel-sperrt-sich-gegen-rasche-Nato-Osterweiterung.html) [accessed: 20.12.2020].

<sup>23</sup> Bucharest Summit Declaration, 3.04.2008, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm) [accessed: 20.12.2020].

<sup>24</sup> Council conclusions on the situation in Georgia (13/08/2008), [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf) [accessed: 20.12.2020].

<sup>25</sup> 'Bundesregierung bemüht sich um Waffenstillstand in Georgien – Steinmeier entsendet Emissär', 10.08.2008, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080810-bm-telefonat-geo/225344> [accessed: 20.12.2020].

<sup>26</sup> 'Bundesminister Steinmeier ruft Parteien in Südossetien auf, aus Spirale gegenseitiger Drohungen und Gewalt auszubrechen', 8.08.2008, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080808-suedossetien-bm/225858> [accessed: 20.12.2020].

<sup>27</sup> 'Deutsche warnen vor neuer Isolation Russlands', *Die Welt*, 23.08.2008.

<sup>28</sup> 'Merkel redet Medwedew ins Gewissen', *Der Spiegel*, 15.08.2008, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/georgien-krise-merkel-redet-medwedew-ins-gewissen-a-572360.html> [accessed: 20.12.2020].

To sum up, it can be noted that Berlin, on the one hand, assessed President Saakashvili's decision to take offensive actions against South Ossetia as hasty, and, on the other hand, the Russian response was disproportionate. Russia seemed to have achieved its goal by strengthening its influence in the Caucasus and practically postponing the prospect of Georgia's membership in NATO *ad Kalendas Graecas*. However, the anti-Georgian operation called into question the image of Russia as a predictable country and partner in solving international security problems in Germany, although it was only the Ukrainian conflict that fully shattered this image.

## The conflict in Ukraine: a challenge to European security

Undoubtedly, Russia was the central point of reference in Germany's policy towards the post-Soviet space. It can also be noted that the German interest in Ukraine was somewhat more distant from Berlin's eastern policy. It was only the Orange Revolution, which took place at the end of 2004, that drew more attention of the German political elite to Ukraine. The social protests that broke out in this country after the rigged presidential elections made a strong impression on the West. Gerhard Schröder and Joschka Fischer were heavily involved in resolving the crisis. The Chancellor conducted an active "telephone diplomacy" with President Putin, while the Minister of Foreign Affairs – as Heinz Timmermann wrote – encouraged the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, to actively undertake diplomatic efforts and support Polish President Aleksander Kwaśniewski, who was mediating in Kiev.<sup>29</sup> The repetition of the second round and the election of pro-Western Viktor Yushchenko were welcomed in Germany.

Ukraine came back to the centre of European politics almost a decade later. At the end of 2013, the fate of the association agreement between Ukraine and the European Union, which was to be signed at the Eastern Partnership summit in Vilnius on 29 November 2013, was being resolved. However, the Russian side increased pressure on Ukraine to discourage its rapprochement with the EU. From mid-2013, there were customs restrictions or suspension of imports of certain Ukrainian products, coupled with clear signals that these measures would be intensified in the event of further rapprochement between Ukraine and the EU. Moscow combined this with an incentive tactic, offering Ukraine loans of around EUR 11 billion and a temporary reduction in gas prices, which was impressive compared to EU proposals of around EUR 600 million to partially cover the budget deficit.<sup>30</sup> The sum of pressure and incentives directed at President Viktor Yanukovich resulted in the decision not to sign an association agreement with the EU, which was announced by the Ukrainian authorities before the Vilnius summit. A wave of protests swept across Ukraine, and on 18–20 February 2014, several dozen people died during the fighting in the streets of Kiev. Only the mediation of the ministers of foreign affairs of Poland, Germany and France, i.e.

---

<sup>29</sup> H. Timmermann, 'Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext', *Internationale Politik und Gesellschaft*, No. 1, 2007, p. 108.

<sup>30</sup> K. Böttger, 'Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise: Zustand und Entwicklungsoptionen', *Integration*, No. 2, 2014, p. 99.

Radosław Sikorski, Frank-Walter Steinmeier and Laurent Fabius on 21 February 2014, brought an end to the bloodshed.

The dynamic logic of those events then led to the resignation and flight of Yanukovich to Russia, the annexation of Crimea by Russia on 18 March 2014, and the start of separatist actions in eastern Ukraine and the establishment of the self-proclaimed Donetsk People's Republic and Luhansk People's Republic there. As a result, as of 17 March 2014,<sup>31</sup> sanctions were imposed on Russia by the EU, including diplomatic and economic measures, and a freezing of assets and the possibility of certain people traveling to the EU. The shooting down of a Malaysian airliner over eastern Ukraine on 17 July 2014 by separatists added fuel to the fire in Russia's relations with the West. At the same time, however, diplomatic efforts to resolve the conflict were implemented. They were conducted within the framework of the Trilateral Contact Group covering Russia, Ukraine and the OSCE – and their first clear effect was the conclusion of a ceasefire agreement in eastern Ukraine on 5 September 2014<sup>32</sup> in Minsk, and the Normandy format covering Russia, Ukraine, Germany, and France.

The Normandy format came into being at the meeting of the leaders of these countries during the celebration of the 70<sup>th</sup> anniversary of the Allied landings in Normandy. The most noteworthy result of its activities was the conclusion of the Minsk agreement on 12 February 2015, providing *inter alia* the suspension of military operations, withdrawal of heavy weapons, creation of a buffer zone between the parties to the conflict, allowing OSCE observers to act, exchange of prisoners of war, access to humanitarian aid, restoration of Ukrainian authorities' control over the border with Russia, constitutional reforms taking into account the special status of the Luhansk and Donetsk oblasts, etc.<sup>33</sup> Successive occasional meetings did not bring such spectacular effects, but they allowed for the maintenance of a constant dialogue. Both sides – the Ukrainian and the separatists – accused each other of breaking the agreement in the following years. Although so far it has not been possible to fully implement it and end the conflict, it should be appreciated that it has stabilized and it has not spread more widely. Following Bogdan Koszel, the main role in the development of the Minsk agreement was played by Chancellor Angela Merkel, who held talks in Kiev, Moscow, Munich, Washington and Ottawa within a few days before its conclusion.<sup>34</sup>

The diplomatic activities were accompanied by the application of the instrument of the above mentioned sanctions imposed by the EU on Russia. They were an expression of sharp disapproval of Moscow's actions, which was also expressed

---

<sup>31</sup> Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0145&from=PL> [accessed: 20.12.2020].

<sup>32</sup> Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, Minsk, 05/09/2014, <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/27596-protocolon-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014> [accessed: 20.12.2020].

<sup>33</sup> Full text of the Minsk agreement, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de> [accessed: 20.12.2020].

<sup>34</sup> B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2019, p. 341.

by the German government. Angela Merkel has repeatedly accused Russia and the pro-Russian authorities of Crimea of violating international law, supporting sanctions and the suspension of talks on a new partnership and cooperation agreement with Russia. The Social Democrats were somewhat less inclined to criticize Moscow, for example, the government plenipotentiary for cooperation with Russia, Gernot Erler, was somewhat sceptical about the effectiveness of the sanctions in an interview for *Deutschlandfunk*.<sup>35</sup> In particular, the economic circles, represented by Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, criticised the sanctions mechanism as affecting the interests of German enterprises dependent on trade relations with Russia. Ost-Ausschuss representatives have repeatedly emphasized the losses that the German economy suffered as a result of the sanctions.<sup>36</sup> Also, representatives of the eastern federal states, to a greater extent affected by the consequences of the sanctions, criticized their application to Russia, regardless of party affiliation. An example of such an attitude was the position formulated by the prime ministers of the eastern federal states in January 2018. They assessed the EU sanctions as ineffective, emphasizing their negative impact on enterprises in eastern Germany.<sup>37</sup>

The major German political parties also formulated positions on Russian actions in Crimea and eastern Ukraine, although it should be noted that there were voices deviating from the mainstream in individual parties. The CDU was critical of Russia's conduct, which was confirmed in many statements by Angela Merkel and other party representatives, as well as in program documents. One of them was the resolution of the party's special committee on foreign policy, security, development and human rights of 16 November 2016. It criticised Russia's use of a policy of force, also in the form of a hybrid war in Ukraine, without direct military involvement. It was stressed that the European Union and its member states should make efforts to exert a positive influence on Russia while opposing its aggressive policy.<sup>38</sup> Sometimes, the CSU representatives expressed a bit more conciliatory tone. Bavarian Prime Minister Horst Seehofer met with President Putin in mid-March and then in June 2017. At that time, he assured of his efforts to abandon the sanctions policy by implementing the Minsk agreements. This conciliation was not surprising, given that both politicians agreed on Bavarian investments in Russia.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> 'Ukraine-Konflikt – "Das Thema Sanktionen wird wieder auf die Tagesordnung kommen"', *Deutschlandfunk*, 29.8.2014, [https://www.deutschlandfunk.de/ukraine-konflikt-das-thema-sanktionen-wird-wieder-auf-die.694.de.html?dram:article\\_id=295940](https://www.deutschlandfunk.de/ukraine-konflikt-das-thema-sanktionen-wird-wieder-auf-die.694.de.html?dram:article_id=295940) [accessed: 20.12.2020].

<sup>36</sup> See e.g. Statement des Ost-Ausschuss Vorsitzenden Eckhard Cordes zu den Wirtschaftssanktionen Russlands, 7.08.2014, <https://www.ost-ausschuss.de/de/statement-des-ost-ausschuss-vorsitzenden-eckhard-cordes-zu-den-wirtschaftssanktionen-russlands> [accessed: 20.12.2020].

<sup>37</sup> 'Abbau von Russland-Sanktionen gefordert', *Die Welt*, 30.01.2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/article172990746/Ostdeutsche-Regierungschefs-Abbau-von-Russland-Sanktionen-gefordert.html> [accessed: 20.12.2020].

<sup>38</sup> Umgang mit Russland – Zehn Handlungsempfehlungen. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik unter der Leitung von Roderich Kiesewetter MdB sowie des CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik unter der Leitung von Elmar Brok MdEP vom 16. November 2015, p. 2, *CDU.de*, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/151116-eu-russland-beziehungen.pdf?file=1> [accessed: 20.12.2020].

<sup>39</sup> 'Seehofer trifft Putin. Milliardenauftrag für bayerisches Unternehmen', *CSU.de*, 2.06.2017, <https://www.csu.de/aktuell/meldungen/juni-2017/seehofer-trifft-putin/> [accessed: 20.12.2020].

In the statements of SPD politicians, one could often notice conciliatory tones about the readiness to cooperate with Russia, nevertheless the annexation of Crimea was assessed as a breach of international law, for example in the opinion expressed by Frank-Walter Steinmeier.<sup>40</sup> The essence of the SPD's position could be found in one of the 2017 programming documents, which read:

Unser Verhältnis zu Russland ist durch das Vorgehen der russischen Regierung in der Ostukraine und den Bruch des Völkerrechts durch die Annexion der Krim belastet. Fundamentale Prinzipien der europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung sind verletzt. Wir sind jedoch davon überzeugt, dass Frieden und Sicherheit in Europa nur mit, nicht ohne oder gar gegen Russland möglich sind. Dafür bedarf es der De-eskalation, der Rückkehr zum politischen Dialog und der differenzierten Anwendung von Sanktionsmechanismen. Der politische Prozess für die Ostukraine, der den Ausbruch eines offenen Krieges erfolgreich verhindern konnte, ist ins Stocken geraten. Wir halten den noch an ihm fest. Substanzielle Fortschritte bei der Umsetzung des Minsker Abkommens erfordern eine schrittweise Aufhebung der Sanktionen gegen Russland nach sich ziehen.<sup>41</sup>

The FDP took a fairly coherent position. Russia's policy was strongly condemned in a resolution published at the end of January 2018. In it, the FDP expressed the view that:

Russland hat durch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und das militärische Eingreifen in der Ostukraine die seitdem 2. Weltkrieg geltende Weltfriedensordnung gravierend verletzt. Grenzen mit militärischen Mitteln zu verändern, ist ein Tabubruch, der nicht hingenommen werden darf.<sup>42</sup>

The document advocated the maintenance of the sanctions and even their tightening in the event of a further escalation of military operations in eastern Ukraine. The Greens also openly criticized Russia's actions in Ukraine, assessing the annexation of Crimea as a disturbance to the European security architecture. They advocated maintaining the sanctions until the full implementation of the Minsk agreements.<sup>43</sup>

The Left took a clearly pro-Russian position. The views of this party were reflected in the application it submitted to the Bundestag at the end of November 2017. In it, it argued that the sanctions imposed on Russia did not resolve

---

<sup>40</sup> 'Mehr Sicherheit für alle in Europa – Für einen Neustart der Rüstungskontrolle', *Auswärtiges Amt – News*, 26.08.2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160826-bm-faz/282910> [accessed: 20.12.2020].

<sup>41</sup> *Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, p. 107, *SPD.de*, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag\\_2017/Es\\_ist\\_Zeit\\_fuer\\_mehr\\_Gerechtigkeit-Unser\\_Regierungsprogramm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf) [accessed: 20.12.2020].

<sup>42</sup> Beschluss des Bundesvorstands der FDP, Berlin, 29. Januar 2018. *Recht wahren, Werte verteidigen, Dialog führen – zehn Vorschläge für die Zusammenarbeit mit Russland*, p. 1, *FDP.de*, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2018/01/30/2018-01-29-buvo-rechte-wahren-werte-verteidigen-dialog-fuehren-zehn-vorschlaege-fuer-die.pdf> [accessed: 20.12.2020].

<sup>43</sup> 'Wir stehen ein für Frieden und Menschenrechte', *Die Grünen*, <https://www.gruene.de/themen/gruene-themen-von-a-bis-z/wir-stehen-ein-fuer-frieden-und-menschenrechte.html> [accessed: 20.12.2020].

the conflict and even aggravated it. The document advocated a departure from the narrative blaming Russia for the outbreak of the conflict in Ukraine<sup>44</sup>. A pro-Russian position was also taken by the AfD, which entered the Bundestag after the 2017 elections. The party's program reads that:

Das Verhältnis zu Russland ist für Deutschland, Europa und die Nato von maßgeblicher Bedeutung, denn Sicherheit in und für Europa kann ohne Russlands Einbindung nicht gelingen. Wir setzen uns daher dafür ein, Konflikte in Europa friedlich zu regeln und dabei die jeweiligen Interessen zu berücksichtigen.<sup>45</sup>

Also, numerous statements by politicians from this party confirmed the consistent pro-Russian attitude and opposition to the sanctions.<sup>46</sup>

To sum up, it is clear to see that among the largest German parties there was a major consensus on the conflict in Ukraine – greater or lesser support for the imposition of sanctions against Russia and pressure on the implementation of the Minsk agreements. On the other hand, the Left and the AfD voiced an opposite opinion, and the politicians of the eastern federal states, which suffered the most economically as a result of the sanctions, were generally in favour of lifting them. Berlin's strategy towards the Ukrainian-Russian conflict was aptly described by Erhard Cziomer, who argued that it was based on three key elements: readiness to dialogue with Russia to end the conflict, readiness to maintain sanctions, and economic and financial support for Ukraine.<sup>47</sup>

## Conclusions

The issues related to European security discussed above could only be presented briefly. Each could be the subject of a separate study, as they clearly do not exhaust the catalogue of issues in German-Russian relations. They can also be joined by the international repercussions of the construction of the Nord Stream gas pipeline – an economic project with strong political implications. The Eastern Partnership projects and the German idea of the Partnership for Modernisation also had significant consequences. Interesting threads are also related to the relationship between the leaders, or the disputes between *Russland-Versteher* and the critics of Russia. Nevertheless, this paper focuses on security problems understood in the traditional

---

<sup>44</sup> Entspannung mit Russland – Keine Verlängerung der Sanktionen gegen Russland, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/95, 19. Wahlperiode, 22.11.2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900095.pdf> [accessed: 20.12.2020].

<sup>45</sup> *Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland*, p. 60, AfD.de, <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/> [accessed: 20.12.2020].

<sup>46</sup> See e.g.: 'Jörg Meuthen: Dialog und Kooperation mit Russland statt Konfrontation und sinnlose Sanktionen', AfD.de, <https://www.afd.de/joerg-meuthen-dialog-und-kooperation-mit-russland-statt-konfrontation-und-sinnlose-sanktionen/>; 'Wirtschaftssanktionen gegen Russland beenden', 28.05.2018, *AfD Kompakt*, <https://afdKompakt.de/2018/05/28/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-beenden/> [accessed: 20.12.2020].

<sup>47</sup> E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018, p. 195.

context, related to the use of force. It is worth mentioning that in recent years, the fate of the treaty on the elimination of intermediate-range missiles (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty – INF), negotiated and signed by Ronald Reagan and Mikhail Gorbachev on 8 December 1987, at the end of the Cold War, has also become a subject of keen interest of Germany. The agreement, which eliminated US and Soviet nuclear missiles with a range of 500–5500 km from Europe, has become one of the key steps to improve the security of the continent. Meanwhile, since 2014, the United States has been accusing Russia of breaching the treaty by producing and testing missiles exceeding the allowable range.<sup>48</sup> President Donald Trump's announcements that he would withdraw from the treaty at the beginning of 2019 (a six-month notice period since then) mobilized German diplomacy to act to persuade Russia and the US to revise their positions. However, the talks between Minister Heiko Maas and the representatives of Moscow and Washington in January 2019 brought no results. It seems that the objective difficulty indicated by the Kremlin resulted, inter alia, from out of China's reluctance to join potential disarmament treaty solutions<sup>49</sup>. The failure of Berlin's efforts to save this particularly important for European security agreement has shown the limited possibilities of German diplomacy in the collision of the interests of the nuclear powers. It should be emphasized that Germany was inclined to recognize Russia's guilt for the termination of the treaty.

Another example that illustrates the perception of current international problems by Moscow and Berlin was provided by Angela Merkel's visit to Russia on 11 January 2020. From the statements of both leaders at the press conference crowning the meeting, it could be concluded that for both sides one of the key goals was still the completion of the construction of the second gas pipeline Nord Stream, despite the reservations formulated by Washington and some Central and Eastern European countries. In line with the previous German arguments, Angela Merkel once again emphasized the economic nature of this investment. President Putin confirmed his readiness to transit gas through Ukraine for the next five years, which was recently insisted on by the German side. The mutual interest of both countries was also manifested in trade relations: President Vladimir Putin paid special attention to the volume of trade, amounting to almost USD 44 billion in the first ten months of 2019 (which placed Germany in the second place, following China, among Russia's trading partners), and to mutual investments (USD 20 billion of German investments in Russia and USD 9 billion of Russian investments in Germany). Russia and Germany were in favour of maintaining the 2015 Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) with Iran, which was terminated by the United States. At the same time, both leaders skilfully masked in their statements

---

<sup>48</sup> J. Durkalec, 'Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO', *PISM Bulletin*, No. 107 (702), 13.08.2014, [https://pism.pl/publications/Russia\\_s\\_Violation\\_of\\_the\\_INF\\_Treaty\\_\\_Consequences\\_for\\_NATO](https://pism.pl/publications/Russia_s_Violation_of_the_INF_Treaty__Consequences_for_NATO) [accessed: 20.12.2020].

<sup>49</sup> 'Heikle Themen bei Besuch von Heiko Maas in Moskau', *Zeit Online*, 18.01.2019, [https://www.zeit.de/news/2019-01/18/heikle-themen-bei-besuch-von-heiko-maas-in-moskau-190118-99-615308?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/news/2019-01/18/heikle-themen-bei-besuch-von-heiko-maas-in-moskau-190118-99-615308?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) [accessed: 20.12.2020].; B. Wessel, 'Die Europäer und der INF-Vertrag – ratlos', *Deutsche Welle*, 1.02.2019, <https://www.dw.com/de/die-europ%C3%A4er-und-der-inf-vertrag-ratlos/a-47324149> [accessed: 20.12.2020].

the differences regarding the conflict in eastern Ukraine and Syria, reaffirming their commitment to their peaceful resolution.<sup>50</sup>

In conclusion, it should be highlighted that from the German perspective, Russia is an extremely important actor in the construction of international security. This is due to its territorial, demographic, economic and military potential. German political circles share the view that without Russia it is impossible to solve the key problems of international security. After the end of the Cold War, in various statements and documents, German-Russian relations were even described with the term “strategic partnership.” A more reserved attitude towards Russia could be discerned during Angela Merkel’s chancellorship. In fact, she did not hesitate to openly criticise the shortcomings of Russian democracy and respect for human rights. The war with Georgia, followed by the conflict in Ukraine and the annexation of Crimea, shook the image of Russia in Germany, which from then on began to be treated as an actor causing international security problems, rather than as a partner in solving them. Having said this, its potential and opportunities to both fuel and mitigate conflicts – in Europe and around it (Ukraine, Syria, Libya) – do not leave an alternative to dialogue.

## References

- ‘Abbau von Russland-Sanktionen gefordert’, *Die Welt*, 30.01.2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/article172990746/Ostdeutsche-Regierungschefs-Abbau-von-Russland-Sanktionen-gefordert.html> [accessed: 20.12.2020].
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über einige überleitende Maßnahmen, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 123, 17.10.1990.
- Archiv der Gegenwart, 14.05.1994.
- Archiv der Gegenwart, 11.09.1995.
- Archiv der Gegenwart, 7.09.1996.
- Archiv der Gegenwart, 27.09.2001.
- Archiv der Gegenwart, 20.03.2003.
- Beschluss des Bundesvorstands der FDP, Berlin, 29. Januar 2018. *Recht wahren, Werte verteidigen, Dialog führen – zehn Vorschläge für die Zusammenarbeit mit Russland*, FDP.de, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2018/01/30/2018-01-29-buvo-rechte-wahren-werte-verteidigen-dialog-fuehren-zehn-vorschlaege-fuer-die.pdf> [accessed: 20.12.2020].
- Böttger, K., ‘Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise: Zustand und Entwicklungsoptionen’, *Integration*, No. 2, 2014.
- Bucharest Summit Declaration, 3.04.2008, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm) [accessed: 20.12.2020].

---

<sup>50</sup> ‘Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten von Russland, Wladimir Putin in Moskau’, *Die Bundesregierung – Aktuelles*, 11.01.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-von-russland-wladimir-putin-1711802> [accessed: 20.12.2020].

- 'Bundesminister Steinmeier Ruft Parteien in Südossetien auf, aus Spirale gegenseitiger Drohungen und Gewalt auszubrechen', 8.08.2008, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080808-suedossetien-bm/225858> [accessed: 20.12.2020].
- 'Bundesregierung bemüht sich um Waffenstillstand in Georgien – Steinmeier entsendet Emissär', 10.8.2008, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080810-bm-telefonate-geo/225344> [accessed: 20.12.2020].
- Council conclusions on the situation in Georgia (13/08/2008), [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf) [accessed: 20.12.2020].
- Cziomer, E., *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018.
- Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0145&from=PL> [accessed: 20.12.2020].
- 'Deutsche warnen vor neuer Isolation Russlands', *Die Welt*, 23.8.2008, <https://www.welt.de/politik/article2342719/Deutsche-warnen-vor-neuer-Isolation-Russlands.html> [accessed: 20.12.2020].
- 'Deutscher Diplomat sucht Lösung für Kosovo', *Die Welt*, 9.08.2007, <https://www.welt.de/politik/article1092518/Deutscher-Diplomat-sucht-Loesung-fuer-Kosovo.html> [accessed: 20.12.2020].
- Durkalec, J., 'Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO', *PISM Bulletin*, No. 107 (702), 13.08.2014, [https://pism.pl/publications/Russia\\_s\\_Violation\\_of\\_the\\_INF\\_Treaty\\_\\_Consequences\\_for\\_NATO](https://pism.pl/publications/Russia_s_Violation_of_the_INF_Treaty__Consequences_for_NATO) [accessed: 20.12.2020].
- Entspannung mit Russland – Keine Verlängerung der Sanktionen gegen Russland, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/95, 19. Wahlperiode, 22.11.2017; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900095.pdf> [accessed: 20.12.2020].
- Erklärung der Bundesregierung. Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 103, 11.12.1995.
- Full text of the Minsk agreement, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de> [accessed: 20.12.2020].
- Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 43, 3.06.1997.
- 'Heikle Themen bei Besuch von Heiko Maas in Moskau', *Zeit Online*, 18.01.2019, [https://www.zeit.de/news/2019-01/18/heikle-themen-bei-besuch-von-heiko-maas-in-moskau-190118-99-615308?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/news/2019-01/18/heikle-themen-bei-besuch-von-heiko-maas-in-moskau-190118-99-615308?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) [accessed: 20.12.2020].
- 'Jörg Meuthen: Dialog und Kooperation mit Russland statt Konfrontation und sinnlose Sanktionen', *AfD.de*, 20.07.2018, <https://www.afd.de/joerg-meuthen-dialog-und-kooperation-mit-russland-statt-konfrontation-und-sinnlose-sanktionen/> [accessed: 20.12.2020].
- Kosman, M., *Konflikt rosyjsko-ukraiński o Krym (2014–2019). Wybrane aspekty z uwzględnieniem stanowiska Niemiec*, Bydgoszcz 2020.
- Kosman, M., *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Bydgoszcz 2013.

- Koszel, B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2019.
- Mappes-Niediek, N., 'Poker ums Kosovo', *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 3, 2007, pp. 278–281.
- 'Mehr Sicherheit für alle in Europa – Für einen Neustart der Rüstungskontrolle', *Auswärtiges Amt – News*, 26.08.2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160826-bm-faz/282910> [accessed: 20.12.2020].
- 'Merkel redet Medwedew ins Gewissen', *Der Spiegel*, 15.8.2008, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/georgien-krise-merkel-redet-medwedew-ins-gewissen-a-572360.html> [accessed: 20.12.2020].
- 'Merkel sperrt sich gegen rasche Nato-Osterweiterung', *Die Welt*, 3.04.2008, [https://www.welt.de/welt\\_print/article1865497/Merkel-sperrt-sich-gegen-rasche-Nato-Osterweiterung.html](https://www.welt.de/welt_print/article1865497/Merkel-sperrt-sich-gegen-rasche-Nato-Osterweiterung.html) [accessed: 20.12.2020].
- Monath, H., 'Dreierkoalition gegen den Irak-Krieg', *Der Tagesspiegel*, 11.2.2003, <https://www.tagesspiegel.de/politik/dreierkoalition-gegen-den-irak-krieg/388754.html> [accessed: 20.12.2020].
- Plenarprotokoll 13/224, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 224. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 26. März 1998, pp. 20461–20463.
- 'Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten von Russland, Wladimir Putin in Moskau', *Die Bundesregierung – Aktuelles*, 11.01.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-von-russland-wladimir-putin-1711802> [accessed: 20.12.2020].
- Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, AfD.de*, <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/> [accessed: 20.12.2020].
- Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, Minsk, 05.09.2014, The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/27596-protocol-on-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014> [accessed: 20.12.2020].
- Reljić, D., 'Russlands Stimme ertönt in Serbien', *Russland-Analysen*, No. 163, 2.05.2008, <https://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen163.pdf> [accessed: 20.12.2020].
- Resolution 1441 (2002) adopted by the Security Council at its 4644<sup>th</sup> meeting, on 8 November 2002, United Nations, <https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf> [accessed: 20.12.2020].
- Satjukow, S., *Besitzer. „Die Russen“ in Deutschland 1945–1994*, Göttingen 2008.
- Schröder, T., 'Anmerkung zum Beschluß des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 6. April 1998', *Osteuropa-Recht*, No. 1, 1999, pp. 44–48.
- Schroeder, K., *Die veränderte Republik. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, München 2006.
- 'Seehofer trifft Putin. Milliardenauftrag für bayerisches Unternehmen', *CSU.de*, 2.06.2017, <https://www.csu.de/aktuell/meldungen/juni-2017/seehofer-trifft-putin/> [accessed: 20.12.2020].
- Statement des Ost-Ausschuss Vorsitzenden Eckhard Cordes zu den Wirtschaftssanktionen Russlands, *Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft*, 7.08.2014; <https://www.ost-ausschuss.de/de/statement-des-ost-ausschuss-vorsitzenden-eckhard-cordes-zu-den-wirtschaftssanktionen-russlands> [accessed: 20.12.2020].

- Thumann, M., 'Putin tritt dem Westen bei', *Die Zeit*, 11.10.2001.
- Timmermann, H., 'Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext', *Internationale Politik und Gesellschaft*, No. 1, 2007, pp. 101–122.
- 'Ukraine-Konflikt – "Das Thema Sanktionen wird wieder auf die Tagesordnung kommen"', *Deutschlandfunk*, 29.8.2014, [https://www.deutschlandfunk.de/ukraine-konflikt-das-thema-sanktionen-wird-wieder-auf-die.694.de.html?dram:article\\_id=295940](https://www.deutschlandfunk.de/ukraine-konflikt-das-thema-sanktionen-wird-wieder-auf-die.694.de.html?dram:article_id=295940) [accessed: 20.12.2020].
- Umgang mit Russland – Zehn Handlungsempfehlungen. Beschluss des CDU-Bundesfachauschusses Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik unter der Leitung von Roderich Kiesewetter MdB sowie des CDU-Bundesfachauschusses Europapolitik unter der Leitung von Elmar Brok MdEP vom 16. November 2015, *CDU.de*, 16.11.2015, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/151116-eu-russland-beziehungen.pdf?file=1> [accessed: 20.12.2020].
- Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 133, 15.11.1990.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und der Modalitäten der planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, No. 123, 17.10.1990.
- Wesel, B., 'Die Europäer und der INF-Vertrag – ratlos', *Deutsche Welle*, 1.02.2019, <https://www.dw.com/de/die-europ%C3%A4er-und-der-inf-vertrag-ratlos/a-47324149> [accessed: 20.12.2020].
- 'Wieviel Osten verträgt die NATO', *Der Tagesspiegel*, 3.04.2008, <https://www.tagesspiegel.de/politik/gipfel-in-bukarest-wieviel-osten-vertraegt-die-nato/1203408.html> [accessed: 20.12.2020].
- 'Wir stehen ein für Frieden und Menschenrechte', *Die Grünen*, <https://www.gruene.de/themen/gruene-themen-von-a-bis-z/wir-stehen-ein-fuer-frieden-und-menschenrechte.html> [accessed: 20.12.2020].
- 'Wirtschaftssanktionen gegen Russland beenden', *AfD Kompakt*, 28.05.2018, <https://afdkompakt.de/2018/05/28/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-beenden/> [accessed: 20.12.2020].
- Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, *SPD.de*, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag\\_2017/Es\\_ist\\_Zeit\\_fuer\\_mehr\\_Gerechtigkeit-Unser\\_Regierungsprogramm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf) [accessed: 20.12.2020].

*Polityka Niemiec wobec Rosji w kontekście najważniejszych  
wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego po zakończeniu  
zimnej wojny*  
*Streszczenie*

Celem artykułu jest przedstawienie stanowiska Niemiec wobec Rosji w obliczu kluczowych kwestii związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym, które pojawiły się po zakończeniu zimnej wojny – w szczególności w obliczu poszerzenia NATO w 1999 r., konfliktu w Kosowie, wojny w Zatoce Perskiej w 2003 r., konfliktu między Rosją i Gruzją, a także konfliktu na Ukrainie. Wszystkie te kwestie miały znaczący wpływ na środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i wywoływały ogromne emocje, uwidaczniając przy tym liczne różnice w zakresie stanowisk poszczególnych aktorów sceny stosunków międzynarodowych. W tym kontekście autor próbuje również scharakteryzować znaczenie Federacji Rosyjskiej dla niemieckiej polityki zagranicznej.

**Słowa kluczowe:** polityka zagraniczna Niemiec, Rosja, rozszerzenie NATO, Krym, konflikt na Ukrainie, konflikt rosyjsko-gruziński

*Germany's Policy towards Russia in the Context of the Key  
Post-Cold War International Security Challenges*  
*Abstract*

The paper looks at Germany's position towards Russia in the face of major international security problems after the end of the Cold War: the 1999 NATO enlargement, the conflict over Kosovo, the 2003 Persian Gulf War, the conflict between Russia and Georgia, and the conflict in Ukraine. All these issues had a significant impact on the international security environment, and they aroused great emotions, highlighting several differences in the positions taken by individual actors in international relations. In the paper, an attempt has also been made to pinpoint the importance of the Russian Federation in Germany's foreign policy.

**Key words:** German foreign policy, Russia, NATO enlargement, Crimea, conflict in Ukraine, Russian-Georgian conflict

*Deutschlands Politik gegenüber Russland im Kontext der  
wichtigsten Herausforderungen der internationalen Sicherheit  
nach dem Ende des Kalten Krieges*  
*Zusammenfassung*

Der Artikel beschreibt die Position Deutschlands gegenüber Russland angesichts der großen internationalen Sicherheitsprobleme nach dem Ende des Kalten Krieges: die Erweiterung der NATO im Jahr 1999, den Kosovo-Konflikt, den Golfkrieg 2003, den Konflikt zwischen Russland und Georgien und den Konflikt in der Ukraine. Alle obengenannten Themen hatten erhebliche Auswirkungen auf das Sicherheitsumfeld, erregten große Emotionen und unterschiedliche Positionen einzelner Akteure in den internationalen Beziehungen. Der Autor versucht in diesem Zusammenhang auch, die Bedeutung der Russischen Föderation für die deutsche Außenpolitik zu charakterisieren.

**Schlüsselwörter:** Deutsche Außenpolitik, Russland, NATO-Erweiterung, Krim, Konflikt in der Ukraine, russisch-georgischer Konflikt

*Политика Германии в отношении России в контексте  
важнейших проблем международной безопасности после  
окончания холодной войны*

*Резюме*

В статье представлена позиция Германии в отношении России перед лицом ключевых проблем, связанных с международной безопасностью, которые возникли после окончания холодной войны – в частности, в условиях расширения НАТО в 1999 г., конфликта в Косово, войны в Персидском заливе в 2003 г., конфликта между Россией и Грузией, а также конфликта в Украине. Все эти вопросы оказали существенное влияние на международную среду безопасности и вызвали огромное волнение, при этом демонстрируя многочисленные различия в позициях разных игроков на международной арене. В этом контексте автор также рассматривает значение Российской Федерации для внешней политики Германии.

**Ключевые слова:** внешняя политика Германии, Россия, расширение НАТО, Крым, конфликт в Украине, российско-грузинский конфликт





## Aleksandra Kruk

University of Zielona Góra

<https://orcid.org/0000-0002-7545-941X>

# The Bundeswehr: a Parliamentary Army

## Introduction

The Bundeswehr, established in 1955, has gone through a number of conceptual changes that have depended both on the political situation and the conditions under which Germany functions within NATO. Transatlantic cooperation and the presence of American soldiers on NATO's territory played an important role during the Cold War. After the reunification of Germany, the conceptualisation of the role of the Bundeswehr resulted from the obligations and interests in the field of security policy, and the policy of multilateralism. Both bilateral and multilateral cooperation – based on the membership of international organisations and building cooperation formats – had an impact on the importance and perception of the Bundeswehr in Germany and abroad.

The goal of the paper is to indicate that legal regulations and strategic culture influence the functioning of the Bundeswehr. The following hypotheses have been formulated. First, the functioning of the Bundeswehr depends on the decisions made by decision-makers and the expectations of the public opinion. Second, the Bundeswehr is an instrument of internal and foreign policy through the tasks performed, e.g. participation in expeditionary missions, cooperation with allies in the framework of bilateral and multilateral cooperation, providing support in crisis situations. The goal of this paper is also to prove that the functioning of the Bundeswehr is influenced by the concept of the functioning of the German army as a parliamentary army. This is done by means of a systemic analysis, i.e. by defining the position and tasks of the Bundeswehr within the German constitutional system. The paper also rests on the historical method, and the biographical method.

The problems regarding the activities and significance of the Bundeswehr have been the subject of several studies so far. The most recent Polish studies on this issue

are dominated by the works of Krzysztof Malinowski, who looks at the impact of Europeanisation on the decisions made to deploy German troops abroad. Agnieszka Polończyk, in turn, has researched into the strategies of the Bundeswehr's activities from the point of view of organisational culture, paying attention to such issues as changes in the security environment of Germany, changes in the concept of using the Bundeswehr in the White Papers. Several working documents and other publications on the role of the Bundeswehr in German society and the Bundeswehr's modernisation concepts have been published.<sup>1</sup> The paper scrutinises a variety of legal sources, reports of the parliamentary commission, and annual reports of the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. The memoirs of politicians, as well as expert studies and surveys, have also been used to place emphasis on the debate in Germany about the roles of the Bundeswehr, which has involved the country's elites.

## Parliamentary army

The establishment of the Bundeswehr in 1955 was based on Article 87a of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, which reads: "The Federation shall establish Armed Forces for purposes of defence. Their numerical strength and general organisational structure must be shown in the budget."<sup>2</sup> The location of the Bundeswehr resulted from the political and historical burdens of German totalitarianism and the Second World War, and corresponded to the concept of militarism destruction, which from an ideological perspective was perceived as: the concept of militarism destruction, personnel in the structures of power, the use of the army to conduct expansive international politics and shaping social attitudes that consisted in presenting waging war as a positive act.<sup>3</sup> Helmut Schmidt argues that the legal instrument against the return of militarism in 1956 was Article 65a

---

<sup>1</sup> A. Polończyk, *Bundeswehra 1955–2030. Kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 2019; K. Malinowski, 'Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe i warunkach udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych', *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, No. 1, 2016, pp. 49–63; T. Cymek, *Reforma Bundeswehry 2000–2001. Kontynuacja zaangażowania Niemiec w międzynarodowe struktury wojskowe*, Toruń 2001; A. Sakson, 'Elita Bundeswehry', [in:] H. Orłowski, M. Tomczak, *Elity w jednoczących się Niemczech*, Poznań 1999; K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005*, Poznań 2009, pp. 391–430; J. Gotkowska, *Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy sił zbrojnych RFN*, Warszawa 2012 (Punkt Widzenia – A Report of the Centre for Eastern Studies, No. 28).

<sup>2</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by Article 1 of the Act of 28 March 2019 (Federal Law Gazette I p. 404), *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz – Gesetze im Internet*, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0455](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0455) [accessed: 20.12.2020].

<sup>3</sup> S. Beardsley, 'Citizens in Uniform: The Bundeswehr's *Innere Führung* and the Cold War divide', p. 3, [https://www.boschalumni.org/wp-content/uploads/2016/03/Steven-Beardsley\\_Citizens-in-Uniform-The-Bundeswehrs-Innere-Fuehrung-and-the-Cold-War-divide.pdf](https://www.boschalumni.org/wp-content/uploads/2016/03/Steven-Beardsley_Citizens-in-Uniform-The-Bundeswehrs-Innere-Fuehrung-and-the-Cold-War-divide.pdf) [accessed: 20.11.2020]; N. Olszanecka, 'Militaryzm – ujęcie teoretyczne', *Historia i Polityka*, No. 25, 2018, pp. 42–43.

of the Basic Law for the Federal Republic of Germany (Command of the Armed Forces), in which it was decided that the Federal Minister of Defence had the power to command and order the armed forces.<sup>4</sup> According to Helmut Schmidt, who participated in the parliamentary works on the control mechanisms of the Bundeswehr, Chancellor Konrad Adenauer intended to prevent excessive involvement of soldiers in political matters by transferring power over the Bundeswehr to the federal minister of defence. Schmidt adds that without a well-thought-out policy towards the army, states are in danger of coups, noting that the military service needs solid political and internal leadership to operate efficiently. The profession of soldiers requires, according to Schmidt, the conviction of the "strategic necessity of the mission."<sup>5</sup> At the beginning of his parliamentary career, one of the areas of the dispute was the decision to equip the army with nuclear weapons. On 19 September 1956, Konrad Adenauer said: "Germany cannot remain a nuclear protectorate."<sup>6</sup> When in March 1958, the right-wing parties pushed through the Bundestag's support for the implementation of nuclear aspirations, peace protests began in German towns and cities.<sup>7</sup> The debate about their own armaments plans, as well as the US-German cooperation with regard to the stationing of NATO weapons in Germany, also aroused controversy in the later years. In considering Germany's role in the international arena, pacifists postulated the concept of a peace power (*Friedensmacht*), and a moral power (*Moralmacht*). The notion of implementing the culture of abstinence has also been taken into account many times.<sup>8</sup>

With the reunification of Germany, Chancellor Helmut Kohl agreed to the limitations of the Bundeswehr's military potential, but continued to emphasise the importance of military cooperation within NATO. Although the army was reduced to 370,000 soldiers (i.e. by about 300,000), with the fall of the Iron Curtain, the Allies began to demand more than checkbook diplomacy to involve Germany in pooling and sharing, and to engage in "out-of-area" activities, i.e. those beyond the previous regulations on cooperation within NATO. The concept of the Bundeswehr's functioning was discussed in the Defence Policy Guidelines of 1992, and in the White Paper of 1994. Chancellor Kohl stressed the will for transatlantic cooperation and European integration, as well as the readiness to cooperate in order to strengthen the security architecture based on international law and the priority of respecting human rights.<sup>9</sup> The Chancellor recognized, together with the Minister of Foreign Affairs Hans-Dietrich Genscher, that the issue of the use of troops outside NATO territory required legislative provisions, which could be invoked in the future when

<sup>4</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany..., *op. cit.*

<sup>5</sup> H. Schmidt, *Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise*, Berlin 1993, pp. 165–166.

<sup>6</sup> S.F. Kellerhoff, 'Schon Adenauer wollte Atomwaffen für die Bundeswehr', *Welt*, 30.07.2018, <https://www.welt.de/geschichte/article180216424/Schon-Konrad-Adenauer-wollte-Atomwaffen-fuer-die-Bundeswehr.html> [accessed: 23.11.2020].

<sup>7</sup> K. Jagiełło, *Po zmierzchu bogów*, Warszawa 2005, p. 145.

<sup>8</sup> J. Joffe, *Der gute Deutsche. Die Karriere einer moralischen Supermacht*, München 2019, pp. 135–170; B. Koszel, "Kultura wstrzemięźliwości" czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, No. 1, 2017, pp. 17–35.

<sup>9</sup> M.M. Kosman, 'Niemcy wobec problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Refleksje wokół „Białej Księgi” z 2016 roku', <https://repozytorium.ukw.edu.pl> [accessed: 15.03.2021].

deciding on the use of troops outside the state. Genscher's successor, Klaus Kinkel, was also in favour of increasing the Bundeswehr's activity outside NATO's borders within the framework of legal regulations. As a result of the discourse on the role of the Bundeswehr in the implementation of foreign policy, on 13 July 1994, the Federal Constitutional Court passed a ruling that granted the right of the Bundeswehr to participate in "out-of-area" operations. It was the culmination of the discussion that had lasted since the reunification of Germany, intensified by the ongoing conflicts in the Balkans.<sup>10</sup>

The Europeanisation that was taking place in the field of security policy increased the parliament's activity in making decisions by a simple majority of votes on the participation of the Bundeswehr in expeditionary missions. Successive strategies and documents concerning the security policy and the role of the Bundeswehr (Defence Policy Guidelines of 2003, the 2006 White Paper, the 2016 White Paper) indicated the inclusion of threats, such as terrorism, and differentiated security definitions in the securitisation challenges. The debates held at the UN forum and the decisions made with regard to the participation in peacekeeping missions were also reflected in the work of the Bundestag. The discourse was further influenced by the popularised concept of human security, to which the UN resolution on responsibility for protection was devoted.<sup>11</sup> Afghanistan was the region to which the Bundestag decided to send the most soldiers after 1994. Engagement decisions have since then been the subject of several political disputes. The missions in question concern those in Iraq (UNSCOM), Cambodia (UNAMIC), Somalia (UNOSOM II), Rwanda (UNAMIR), Kuwait (OEF), Macedonia (Concordia), Indonesia (AMM), Ethiopia and Eritrea (UNMEE), Congo (Artemis, EUFOR RD Congo), Georgia (UNOMIG and OSCE missions), Indian Ocean (OEF), Sudan (AMIS, UNMISS), Bosnia and Herzegovina (EUFOR), Mali (AFISMA support), Mediterranean Sea (MEM OPCW), Afghanistan (ISAF), Central African Republic (EUFOR RCA), Horn of Africa (EUCAP NESTOR), West Africa (Ebola), Liberia (UNMIL), Mediterranean (rescue mission), Turkey (AF Tur), Mediterranean (OAE), Afghanistan (UNAMA), Somalia (EUTM Som), the Mediterranean (EUNAVFOR MED Operation Sophia), Libya (UNSMIL) and Sudan.<sup>12</sup> Currently, the largest number of German soldiers are in Afghanistan, Mali, Syria and Iraq.

<sup>10</sup> J. Kiwerska, 'Niemcy w Sojuszu Atlantyckim', [in:] P. Kalka, J. Kiwerska (eds.), *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, Poznań 2004, pp. 215–227; W. Pięciak, *Niemcy. Droga do normalności*, Warszawa 2000, pp. 34–35; G. Janiszewski, 'Użycie Bundeswehry w operacjach zagranicznych w latach 1992–1998 w świetle niemieckich debat parlamentarnych i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego', [in:] L. Meissner, M. Wilk (eds.), *Polska i Niemcy w Europie. Przyczynki z dziedziny kultury, polityki i historii współczesnej*, Łódź 2011, p. 70; B. Koszel, *op. cit.*, p. 19.

<sup>11</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf) [accessed: 15.03.2021].

<sup>12</sup> *Eine Auswahl der abgeschlossenen Einsätze der Bundeswehr*, <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/abgeschlossene-einsaetze-der-bundeswehr> [accessed: 15.03.2021].

Table 1. Foreign missions of the Bundeswehr, based on the data as of 8 March 2021

| <b>Mission name</b>       | <b>Country</b>    | <b>Number of troops dispatched</b> |
|---------------------------|-------------------|------------------------------------|
| Resolute Support          | Afghanistan       | 1089                               |
| KFOR                      | Kosovo            | 67                                 |
| UNMISS                    | South Sudan       | 10                                 |
| UNIFIL                    | Lebanon           | 131                                |
| EUTM                      | Mali              | 95                                 |
| MINUSMA                   | Mali              | 872                                |
| Atalanta                  | Horn of Africa    | 49                                 |
| Sea Guardian              | Mediterranean Sea | 82                                 |
| EUNAVFOR MED IRINI        | Mediterranean Sea | 8                                  |
| Intervention against ISIL | Syria / Iraq      | 231                                |

Source: 'Wie lauten die Einsatzzahlen?', <https://www.bundeswehr.de/de/151670-151670> [accessed: 15.03.2021].

Rudolf J. Schlaffer notes that the striving for the efficient functioning of the Bundeswehr and building the credibility of the organisation in German society was adapted to the concept of a modern state, i.e. a democratic, law-abiding and welfare state.<sup>13</sup> The functioning of the army was influenced by the reunification of Germany, as it led to the merger of troops operating under different alliances – the North Atlantic Treaty Organization, and the Warsaw Pact. Despite the end of the Cold War, conflicts outside Germany continued, which resulted in the need to determine the possibility of meeting obligations as part of membership of international organisations. The implemented checkbook diplomacy policy was gradually replaced by an approach aimed at engaging in "out-of-area" missions, the constitutionality of which was confirmed on 12 July 1994. Instead of treating the "peace dividend" as a form of international activity, the German army had to switch to the ability and readiness to intervene within its alliances. Engaging in multilateral actions to prevent and combat crises was supposed to prevent the "re-nationalisation of security policy."<sup>14</sup>

German political scientist Christian Hacke argues that with the transformation of Central and Eastern Europe, "the armed forces of Central and Eastern European states should be adapted as quickly as possible to the Western political and defence model. The concept of 'internal leadership', the guiding principle of 'a citizen in uniform' and the primacy of the Bundeswehr in terms of a political and defence alliance have an attractive effect on the armed forces of democracy in Central and Eastern Europe. Germany must extend such cooperation."<sup>15</sup>

The Bundeswehr was becoming an instrument for implementing the policy of responsibility declared by Germany. The reform of the Bundeswehr, initiated by the

<sup>13</sup> R.J. Schlaffer, *Der Wehrbeauftragte 1951 bis 1985. Aus Sorge um den Soldaten*, München 2006, p. 347.

<sup>14</sup> M. Staack, *Handelsstaat Deutschland: deutsche Aussenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn 2000, p. 501.

<sup>15</sup> Ch. Hacke, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Ulm 2003, pp. 553–554.

Christian Democratic Minister of Defence Karl-Theodor zu Guttenberg (2009–2011), and implemented by Minister Thomas de Maizière (2011–2013), concerned the rejection of the idea of a conscript army, and the reduction of the number of the Bundeswehrs in numbers. In defining the goals of the army's functioning after the reform, the importance of the ethos of service to Germany was still emphasised, which was reflected in the slogan: "We. Serve. Germany".<sup>16</sup> The resignation from the conscript army had previously been a contentious issue. Gerhard Schröder was one of the opponents of this initiative and emphasised that continuing the tradition of the conscripted army contributed to the integration of the army with society.<sup>17</sup> The reforms that had been launched also affected other sectors, including public aid, as many social centers had lost volunteers who were doing their work as compensation for resigning from military service.

One of the Bundeswehr's transformation challenges resulting from social changes, is the problem of the policy of equality and equal treatment. Merith Niehuss, President of the Bundeswehr University in Munich since 2005, notes that significant changes took place in the Bundeswehr after 2001, when women began joining the army.<sup>18</sup> On 27 December 2004, the Act on the Equality between Women and Men in the Bundeswehr was passed, which, in addition to international law (cf. UN Resolution 1325), regulates the status and role of women in the army.<sup>19</sup> Currently, there are ongoing debates within the German military about the feminisation of the language used, i.e. the adaptation of terminology and jargon to the roles performed by women in the army. Among the problems arising from the threats of the twenty-first century, the Bundeswehr is involved in solving issues related to strengthening health security. In 2020, it participated in the implementation of tasks related to overcoming the coronavirus pandemic, e.g. providing assistance to the elderly and the disabled, providing support to other services that reported material or personnel shortages.<sup>20</sup> Another challenge is the competition for modernisation and the fight for access to innovations and patents that can be used in the military. Computerisation and the combating threats in cyberspace constitute yet another challenge.<sup>21</sup> Although Germany is one of the countries that increase their expenditure on the arms policy, the equipment of the German army is insufficient, outdated and often openly criticised.

<sup>16</sup> "Wir. Dienen. Deutschland.": Neuer Slogan für die Bundeswehr', *Manager Magazin*, 30.06.2011, <https://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/a-771528.html> [accessed: 24.11.2020].

<sup>17</sup> G. Schröder, *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006, p. 294.

<sup>18</sup> "Der feministische Einfluss auf die Bundeswehr ist groß" (Interview with Merith Niehuss, President of the Bundeswehr University in Munich, by P. Kaleta), *Welt Online*, 15.11.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article181743946/Diversity-beim-Militaer-Feministischer-Einfluss-auf-Bundeswehr-ist-gross.html> [accessed: 25.11.2020].

<sup>19</sup> Gesetz zur Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz – SGLiG), *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz – Gesetze im Internet*, <http://www.gesetze-im-internet.de/sgleig/BJNR382210004.html> [accessed: 24.11.2020].

<sup>20</sup> C. Major, R. Schulz, D. Vogel, 'Die neuartige Rolle der Bundeswehr im Corona-Krisenmanagement', *SWP Aktuell*, No. 51, 2020, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A51\\_bundeswehr\\_corona.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A51_bundeswehr_corona.pdf) [accessed: 24.11.2020].

<sup>21</sup> J. Kuck, 'Transformacja logistyki i administracji w armii niemieckiej', *Bellona*, No. 3, 2009, pp. 171–179.

Table 2. State spending on armaments in billions of US dollars

| Country      | Amount |
|--------------|--------|
| USA          | 732    |
| China        | 261    |
| India        | 71,1   |
| Russia       | 65,1   |
| Saudi Arabia | 61,9   |
| France       | 50,1   |
| Germany      | 49,3   |

Source: 'Sipri: Fast zwei Billionen Dollar fließen ins Militär', *Süddeutsche Zeitung online*, 27.04.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/verteidigungsausgaben-sipri-fast-zwei-billionen-dollar-fluessen-ins-militaer-1.4889569> [accessed: 24.11.2020].

During the proceedings of the Defence Committees in October 2020, the views of experts from Professor Andreas Zimmermann, Professor Carlo Masala and Professor Christian Marxsen on the possibility of using drones were considered.<sup>22</sup> The reform of the Bundeswehr Act also keeps coming back on the agenda, its key goal being to increase the level of discipline in the military and to prevent the spread of extremism.<sup>23</sup>

## Internal leadership

Without democratic legitimacy, the German state, which was brought to life 1949, would not have been able to build an army. The memory of the Second World War required the search for new strategies and cultures for implementing a defence policy in order to prevent a "military and moral catastrophe."<sup>24</sup> In the further functioning of the Bundeswehr, in order to build the credibility of the German army, references were made to the traditions of the Prussian army and the German resistance movement during the Second World War. The functioning of the Bundeswehr was based on the concept of internal leadership, the creator of which is believed to be Wolf Graf von Baudissin. In 1950, he formulated the "Memorandum of Himmerod", the purpose of which was to define the function of the future German army in the European security system. In recognition of his contribution to the creation of the army after the war, the Documentation Center was named after Graf von Baudissin.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 'Experten: Einsatz von Kampfdrohnen völlkerrechtlich nicht verboten', Deutscher Bundestag, 5.10.2020, <https://www.bundestag.de/verteidigung?url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzlwMjAva3c0MS1wYS12ZXJ0ZWlkaWd1bmctNzkwNzY0&mod=mod539928> [accessed: 20.11.2020].

<sup>23</sup> 'Kabinetts beschließt Gesetzentwurf zu Änderung des Soldatengesetzes', *Beck-Aktuell*, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bundeskabinetts-beschliesst-gesetzentwurf-zur-aenderung-des-soldatengesetzes> [accessed: 16.11.2020].

<sup>24</sup> R.J. Schlaffer, *op. cit.*, p. 55.

<sup>25</sup> *Baudissin-Dokumentationszentrum*, <https://www.bundeswehr.de/bw-de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/fuehrungsakademie-der-bundeswehr/netzwerk/ baudissin->

Jens O. Koltermann points out that in order to explain the beginnings of the Bundeswehr's functioning, it is necessary to explicate the concept of internal leadership, which influenced the integration of troops from West and East Germany, and the transition to the involvement in the Bundeswehr's activities globally.<sup>26</sup> The importance of internal leadership is evidenced by the establishment of the Internal Leadership Center in 1956, with headquarters in Koblenz, Berlin, Hamburg, and Straussberg.<sup>27</sup>

From the very beginning, the shape of the internal leadership concept was strongly dependent on the processes of socialisation and the policy of memory in the Federal Republic of Germany. The concept emphasised that the soldiers belonged to German society. Hence the postulates to integrate the Bundeswehr with society, implement the "citizen in uniform" pattern, and define the boundaries of orders and obedience through political education. The political education of soldiers takes into account not only the challenges of internal politics, but also strives to prepare soldiers for participation in external operations through education involving other cultures. Implementation of activities in a multinational environment is related to the challenges of international politics, which are discussed in the parliamentary forum. Taking care of soldiers is treated as a task of the welfare state, covering not only supply matters, but also the importance of rest, and activities outside the working hours. From the beginning of the planning of the Bundeswehr's activities, the awareness of the importance of civic education and competences related to functioning in public life has been brought to the fore to prove its significance. The formulation of the social role of the Bundeswehr took place in a dispute between the supporters of the traditional, stereotypical image of the army in Germany, associated with the primacy of obedience and discipline, and the reformist approach, the shape of which was contained in the concept of internal leadership. It was decided to create relations between soldiers and the image of the army in post-war West Germany on the basis of modernization and motivational theories. Among them, the motivational model of officer Dirk Oettinger stood out, which allowed for the creation of a positive perception of the Bundeswehr by developing activities that legitimised the functioning of the army and defining relations in the army between superiors and subordinates. In the 1970s, the concepts of Thomas Ellwein were broadly used in the education of the Bundeswehr.<sup>28</sup>

The current concept of internal leadership presented by the Ministry of Defence covers the years 2017–2022. The document discusses the culture of leadership, and the code of conduct in the Bundeswehr, taking into account ethical, legal, political and social issues. The internal leadership concept regulates matters related to

---

dokumentationszentrum-112342 [accessed: 20.11.2020]; A. Dörfler-Dierken (ed.), *Graf von Baudissin. Als Mensch hinter den Waffen*, Göttingen 2006.

<sup>26</sup> J.O. Koltermann, 'Citizen in Uniform: Democratic Germany and the Changing Bundeswehr', *Parameters*, Summer 2012, [http://www.glsconfig.org/uploads/2/1/3/3/21330938/citizens\\_in\\_uniform\\_bundeswehr.pdf](http://www.glsconfig.org/uploads/2/1/3/3/21330938/citizens_in_uniform_bundeswehr.pdf) [accessed: 20.11.2020].

<sup>27</sup> *Zentrum für innere Führung*, <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/zentrum-innere-fuehrung> [accessed: 20.11.2020].

<sup>28</sup> *Bundeswehr zwischen Auftrag und Gesellschaft* (1971), <https://www.filmothek.bundesarchiv.de/video/590403> [accessed: 13.11.2020].

military service, relations between superiors and subordinates, educational and social challenges, or related to information policy in the military environment and with the external environment. The concept takes into account many dimensions of the functioning of soldiers in the Bundeswehr, i.e. access to spiritual care; ideological diversity, equality, and equal treatment in the army.

The task of systematic implementation of the concept of internal leadership is aimed at eliminating internal problems in the army and improving its image. The news about the different scandals in the army has often been part of the public debate. As the discussion on the consequences of the migration crisis grew, so did the discourse on right-wing extremism in the Bundeswehr.

In 2017, a scandal broke out when the actions of Lieutenant Franco A., who pretended to be a Syrian refugee to penetrate the situation in a German refugee camp, were revealed. Franco A. led the life of a Syrian immigrant and a Bundeswehr soldier, promoting anti-Islamic and extreme-right views. Professor Wolfram Wette notes that many soldiers knew about the far-right views of Franco A. and did not react to his actions and they to his statements. Franco A. intended to carry out attacks on the lives of famous German politicians. When the Minister of Defence, Ursula von der Leyen, called for downloading photographs with Wehrmacht symbols as part of the fight against extremism, it aroused criticism among many soldiers. One of the disputes concerned the placement of Helmut Schmidt's photographs wearing a Wehrmacht uniform. The chancellor himself repeatedly emphasised that belonging to the Wehrmacht was a shameful stage in his life.<sup>29</sup>

Scandals were disclosed notoriously in the Special Forces Command (Kommando Spezialkräfte, KSK) established in 1996. The allegations concerned the apology of the Third Reich and Nazism. In 2003, General Reinhard Günzel, who used his status to spread anti-Semitism and support extremism, was released.<sup>30</sup> In 2020, the charges against the KSK concerned ties with the Turkish terrorist organization Gray Wolves. The disappearance of ammunition from KSK warehouses and further suspicions of promoting Nazism resulted in the actions of Minister Annegret Kramp-Karrenbauer and the Bundeswehr's leadership, which were to lead to the reform of the organization. Eva Högl also participated in the work and the matter was discussed by the defence committee.<sup>31</sup>

In their political manifestos, political parties refer to the Bundeswehr's problems and in their core programs they respond to the role of the army. In the 2007 core program, the CDU devoted much attention to the Bundeswehr. The Christian Democrats emphasized that the Bundeswehr was carrying out tasks in the area of internal

---

<sup>29</sup> W. Wette, 'Im Geiste der Freikorps: Rechtsradikale in Uniform', *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 6, 2017, pp. 13–16; A.J. Samuels, 'The German Army's Dirty Secret', *Handelsblatt Today*, <https://www.handelsblatt.com/english/politics/bundeswehrmacht-the-german-armys-dirty-secret/23569832.html?ticket=ST-1471914-4bLNzW1OtLG1ca7PcUH9-ap4> [accessed: 5.03.2021].

<sup>30</sup> 'Schröder unterstützt Entlassung Günzels', *Spiegel Online*, 6.11.2003, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fall-hohmann-schroeder-unterstuetzt-entlassung-guenzels-a-272832.html> [accessed: 9.03.2021].

<sup>31</sup> *Bundestag befasste sich abschließend mit dem Wehrbericht*, <https://www.bundestag.de/verteidigung> [accessed: 24.11.2020].

security and foreign policy. The CDU highlighted that one of the Bundeswehr's tasks was to support the police and other services in strengthening internal security, e.g. in the event of a terrorist threat or catastrophe. The CDU indicated that the Bundeswehr carried out tasks related to participation in military missions. In the 2007 program, the CDU also advocated keeping the army from conscription and the possibility of performing substitute service in civilian structures.<sup>32</sup> In the 2007 Hamburg Programme, the SPD postulated to strengthen the positive image of the Bundeswehr in the society. The SPD was a supporter of compulsory conscription to the army.<sup>33</sup> In the Karlsruhe Theses, the FDP spoke in favour of voluntary recruitment to the army and recommended that the Bundeswehr should be treated as "an indispensable instrument of German foreign policy."<sup>34</sup> The Left was opposed to the Bundeswehr's participation in expeditionary missions and is in favour of its gradual disarmament.<sup>35</sup> And the AfD postulated to strengthen the role of the Bundeswehr by returning to the compulsory recruitment. The party was against the creation of a European army.<sup>36</sup> In 2020, the Greens called for the conditionality of the Bundeswehr's involvement in expeditionary missions (collective action and compliance with the constitution) with the new basic program. They pointed out that the Bundeswehr is a parliamentary army. They advocated adherence to the principles of "internal leadership" and the enhancement of the image of a Bundeswehr soldier as a "citizen in uniform". They also pointed out that the social structure of the Bundeswehr reflected the diversity of the German population.<sup>37</sup>

## Defence Committee of the Bundestag

In Germany's strategic culture, the Bundeswehr has been presented as a "parliamentary army", operating on the basis of the "primacy of politics," and in accordance with democratic principles. There are a Committee on Foreign Affairs and a Defence Committee in the Bundestag. The Defence Committee is a "closed

---

<sup>32</sup> *Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland*, CDU-Grundsatzprogramm, Hannover, 3.–4.12.2007, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5f72a0b2-5c95-01ad-092f-0039ff40c168&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5f72a0b2-5c95-01ad-092f-0039ff40c168&groupId=252038) [accessed: 23.11.2020].

<sup>33</sup> *Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD*, <https://www.spd.de/partei/organisation/das-grundsatzprogramm> [accessed: 23.11.2020].

<sup>34</sup> *Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft. Beschluss des 63. Ordentlichen Bundesparteitages der FDP*, Karlsruhe, 22.04.2012, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2016/01/28/karlsruherfreiheitsthesen.pdf> [accessed: 23.11.2020].

<sup>35</sup> *Programm der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitags der Partei Die Linke vom 21.–23.10.2011 in Erfurt*, <https://www.die-linke.de/partei/grundsatzdokumente/programm> [accessed: 23.11.2020].

<sup>36</sup> *Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Bundesparteitag in Stuttgart, 30. April bis 1. Mai 2016*, <https://www.afd.de/grundsatzprogramm> [accessed: 24.11.2020].

<sup>37</sup> *„...zu achten und zu schützen. Veränderung schafft halt“*, Grundsatzprogramm der Bündnis 90/ Die Grünen, [https://cms.gruene.de/uploads/documents/20201124\\_vBeschluss\\_GSP.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/20201124_vBeschluss_GSP.pdf) [accessed: 26.11.2020].

committee”, as many of the topics discussed by parliamentarians allow only the president of the Bundestag, the chairmen of the factions, the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, the representatives of ministries or federal states, or persons approved by the secretariat of the Committee to be additionally present at the meetings regarding defence issues.<sup>38</sup> The Defence Committee stressed that it was not only the “Bundeswehr Committee” but that it also carried out many tasks related to the international security policy. The areas of activity of the committees from 2005 to 2009 included making decisions on the functioning within NATO and the EU, expeditionary missions, work on the 2006 White Paper, transformation and equipping the army. The Committee dealt with the relationship between the military and the world of economy and business. Traditionally, the duties of the Defence Committee included work on the budget for the military, approving reports presented by the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, conceptualizing internal leadership, and the role of the army in society.<sup>39</sup>

In the years 2009–2013, the Defence Committee, apart from its typical functions, carried out a variety of activities geared towards launching projects to reform the army, consisting in changing the organisational structure and resigning from the conscript-based army. As a result of the reform, the service time was reduced to six months. The change of the Bundeswehr’s course was based on the ideas of rejuvenating and reducing the staff. The reform intensified discussions about the personnel policy in the army, also with regard to soldiers with a migrant background (26%).<sup>40</sup> The 2016 White Paper indicated that the Bundeswehr’s goals were to support the integration of diversity and to build a personnel policy based on the principles of equal opportunities, diversity, and inclusiveness. The document states that the structure of the Bundeswehr reflects the diversity of German society. The model of openness and employing representatives of various religions and nationalities in the Bundeswehr was implemented as well.<sup>41</sup> The concept of the Bundeswehr’s development contained in the White Paper goes down to providing instruments for exercising a leadership role in NATO and the EU. According to the document, leadership requires the flow of information and the principle to respect the need to share it. Education comes down to developing analytical competences, improving assessment and leadership skills. The activity emphasised the importance of the concept of strengthening partners, which was used during expeditionary missions in Africa.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> *Verteidigungsausschuss. Bilanz der 15. Periode*, p. 2, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1254&id=1134> [accessed: 20.11.2020].

<sup>39</sup> *Bilanz der Arbeit des Verteidigungsausschusses in der 16. Wahlperiode*, [https://www.bundestag.de/resource/blob/190816/12ddc6acf87b3e0f5d6860e2fb68541c/bilanz\\_verteidigungsausschuss\\_16wp-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/190816/12ddc6acf87b3e0f5d6860e2fb68541c/bilanz_verteidigungsausschuss_16wp-data.pdf) [accessed: 20.11.2020].

<sup>40</sup> M. Müller, ‘Bundeswehr will Anteil der Migranten erhöhen’, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.07.2016.

<sup>41</sup> *Bilanz der Arbeit des Verteidigungsausschusses in der 17 Wahlperiode*, p. 4, <https://www.bundestag.de/resource/blob/542636/9d1ae2569ee9838b9e23e7327577f9a5/Bilanz-17-Wp-data.pdf> [accessed: 20.11.2020].

<sup>42</sup> *Ertüchtigung – mit Hilfe zur Selbsthilfe zum Erfolg*, 20.11.2019, <https://www.bmvg.de/de/themen/friedenssicherung/ertuechtigung> [accessed: 20.11.2020].

Table 3. Bundeswehr operating model

|            |           |
|------------|-----------|
| Leadership | Education |
| Operation  | Support   |

Source: *Das Weissbuch 2016*, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf> [accessed: 23.11.2020].

From 2013 to 2017, the work of the Defence Committees focused on decisions regarding involvement in missions abroad, e.g. in Afghanistan, and in the Middle East. Decisions were taken on the role of the Bundeswehr in providing humanitarian aid, e.g. in relation to overcoming the Ebola pandemic. The Defence Committee initiated discussions on the role of the army in the context of the migratory crisis in the Mediterranean, such as participation in the Operation Sophia.

The White Paper highlighted the fact that the Bundeswehr should perform the tasks of a “trusted partner” under Article 35 and Article 87a (3) of the Basic Law. The activity of the Bundeswehr, therefore, concerns the following situations:

1. Legal and official assistance in cases of natural disasters or particularly serious unfortunate events;
2. The occurrence of a state of defence and a state of tension. Then, “the Armed Forces shall have the power to protect civilian property and to perform traffic control functions to the extent necessary to accomplish their defence mission.” Moreover, in the event of a state of defence or a state of tension, the armed forces may be entrusted with the protection of civilian facilities also as part of supporting the activities of the police; the armed forces cooperate with the competent authorities.<sup>43</sup>

An important aspect of the 2016 White Paper was also its mention of the importance of continuing armaments based on the principles of flexibility, efficiency, transparency, and modernity. Modern management of the arms policy and the implementation of the Agenda for Arms were to be carried out through international cooperation, innovation and support for national key technologies. The Germans supported the implementation of multinational armaments projects and indicated that they were ready to assume the role of a leader in such initiatives. They pointed to the need to develop projects related to the use of cyberspace and networking.<sup>44</sup>

The Defence Committee worked on Act to increase the attractiveness of service in the Bundeswehr (“Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr”), which was passed on 13 May 2015. The activities aimed at improving the image of the Bundeswehr also concerned the establishment of the Bundeswehr Day, and honoring soldiers who died in missions. The debates concerned financial outlays for the military and modernisation of the army’s equipment, including the use of drones. The travel plans of representatives of the Defence

<sup>43</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany..., *op. cit.*

<sup>44</sup> *Das Weissbuch 2016*, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf> [accessed: 23.11.2020].

Committee were disrupted due to tense relations with Turkey. In May 2017, the Committee planned, as part of the usual visits to soldiers serving on missions, to go to the military base in Incirlik, but due to the negative reactions and the disagreement with the Turkish state, the visit did not take place.<sup>45</sup> In 2017, the work of the parliamentary committee was also dominated by issues related to military involvement outside Germany. In addition, in November 2017, the Left initiated discussions against the “militarisation of the EU” and the Permanent Structured Cooperation (PESCO) project.<sup>46</sup> The Left also opted against respecting the provisions of the NATO Summit in Newport on the obligation to participate in pooling and sharing.<sup>47</sup> Based on the review of the topics of the Bundestag sessions in November 2020, the following areas of the committee’s work can be identified:

1. On 18 November 2020, attention was drawn to the need to commemorate 114 soldiers who had died during their mission since 1993;
2. On 19 November 2020, the Parliamentary Commissioners for the Armed Forces reported on the implementation of the 2019 report, and representatives of political parties (Beranger Eisner von Gronow (AfD), Eberchard Brecht (SPD), Marie Agnes Strack Zimmermann (FDP), Christine Buchholz (The Left), Tobias Lindner (the Greens), Kerstin Vieregge (CDU/CSU), Reinhard Brandl (CDU/CSU)) referred to the problems and the role of the military during the pandemic highlighted in the report;
3. On 20 November 2020, the first reading of the AfD’s application was held to restore military service obligations and shape the image of Bundeswehr soldiers as “citizens in uniform” (“Bürger in Uniform”). Rüdiger Lucassen of the AfD called the resignation from the conscription army a “fundamental mistake”, but the proposal was critically received by representatives of other groups. Tobias Pflüger (the Left) warned against the “militarization of society,” and Agnieszka Brugger (the Greens) argued that the introduction of compulsory military service would not solve the problem of right-wing extremism in the army in any major way.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> *Bilanz der Arbeit des Verteidigungsausschusses 18. Wahlperiode*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/542642/9d5cde8f612a7953f4decf02b101453f/Bilanz-18-Wp-data.pdf> [accessed: 20.11.2020].

<sup>46</sup> Antrag der Abgeordneten Andrej Hunko, Heike Hänsel, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke zu der Unterrichtung zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) – EUDok 407/2017 – hier: Stellungnahme des Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes – Militarisierung der EU benden – Einrichtung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit stoppen, Drucksache 19/82, 19. Wahlperiode, 20.11.2017, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19002.pdf> [accessed: 20.11.2020].

<sup>47</sup> Antrag der Abgeordneten Heike Hänsel, Michel Brandt, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Dr. Gregor Gysi, Matthias Höhn, Andrej Hunko, Stefan Liebich, Zaklin Nastic, Dr. Alexander S. Neu, Thomas Nord, Tobias Pflüger, Eva-Maria Elisabeth Schreiber, Helin Evrim Sommer, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE. Zwei-Prozent-Rüstungsziel der NATO ablehnen, Drucksache 19/445, 19. Wahlperiode, 16.01.2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/004/1900445.pdf> [accessed: 20.11.2020].

<sup>48</sup> *AfD will die Wehrpflicht wieder einführen*, 20.11.2020, <https://www.bundestag.de/verteidigung#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzlwMjAva3c0Ny1kZS13ZWhycGZsaWNoNodC04MDQyNTQ=&mod=mod539928> [accessed: 20.11.2020].

## Parliamentary Commissioner for the Armed Forces

The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces has been the intermediary between the Bundeswehr and the nation. The Swedish model has been used in the conceptualisation of his role as an attorney, and his function concerns the fulfilment of the role of “soldiers’ official.” So far, the Parliamentary Commissioners for the Armed Forces in the Bundestag have been: Helmut Otto von Grolman (1959–1961), Hellmut Guido Heye (1961–1964), Matthias Hoogen (1964–1970), Fritz-Rudolf Schultz (1970–1975), Karl Wilhelm Berkhan (1975–1985), Willi Weiskirch (1985–1990), Alfred Biehle (1990–1995), Claire Marienfeld-Czesla (1995–2000), Willfried Penner (2000–2005), Reinhold Robbe (2005–2010), Hellmut Königshaus (2010–2015), Hans-Peter Bartels (2015–2020), Eva Högl (2020–).<sup>49</sup>

The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces acts under the Act of 1957, which supplements the information on the role of an official contained in Article 45b of the Basic Law.<sup>50</sup> According to the Basic Law for the Federal Republic of Germany, the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces “shall be appointed to safeguard basic rights and to assist the Bundestag in exercising parliamentary oversight. Details shall be regulated by a federal law”.<sup>51</sup> The task of the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces was to contribute to creating a positive image of the Bundeswehr in the society. To this end, he/she prepares reports annually (*Jahresbericht*), which are then submitted to the Bundestag. The announcement of a report also becomes a media event that is largely commented upon. Both the production of annual reports and other reports that the representative of the armed forces prepares for the needs of the Bundestag or the Federal Minister of Defence are treated as reporting obligations (cf. Article 2 of of the Act on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces). The Bundestag and the Defence Committee have the right to require the presence of the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, and the seat of the Commissioner is the Bundestag. The official duties of the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces also include acting as an intermediary between the Bundeswehr and the society by visiting the army in the country, and on missions abroad. The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces is to present the interests of soldiers in many aspects relating to social and economic matters. The subject of the reports presented by the Commissioner at the Bundestag forum and the public are the matters of the material situation of soldiers, their working conditions, the possibility of contacting their families, or access to spiritual care during their service. One of the prerogatives of the representative for the armed forces is also the authorisation to issue orders, which, however, do not have the force of an order. The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces

<sup>49</sup> R.J. Schlaffer, *op. cit.*, pp. 346–351; ‘Die Wehrbeauftragten seit 1959’, <https://www.bundestag.de/parlament/wehrbeauftragter/amtstraeger> [accessed: 20.11.2020].

<sup>50</sup> Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes – WBeauftrG), <https://www.gesetze-im-internet.de/wehrbbtg/BJNR006520957.html> [accessed: 20.11.2020].

<sup>51</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany..., Section 45b.

is referred to as a “petition authority” and is brought in by soldiers and/or their family members for problem-solving interventions.<sup>52</sup>

The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, analysing the functioning of the Bundeswehr, checks the implementation of the concept of internal leadership in the Bundeswehr. Despite emphasising the role of a positive image of the military, the media have reported several scandals. Some of the most famous scandals occurred during the tenure of H.G. Heye, who gained popularity as a navy officer and CDU security expert. The politician warned that the Bundeswehr was aiming to become a “state within the state” and was seen as a representative of the reformist wing that stood against the conservative line of the German generals. In 1963, there was a scandal at Company 6/9 in Nagold, Baden-Württemberg, where recruits were harassed by their superiors. Such misdemeanours and crimes indicated failures of the concept of internal leadership, and major problems within the military as a whole.<sup>53</sup> In the summer of 1964, the politician published three articles in Munich magazine *Quick* (entitled: ‘Concerned about the Bundeswehr’),<sup>54</sup> where he spoke about the crisis of the concept of internal leadership in the army. His articles aroused controversy as he moved the debating arena from the Bundestag to the press. Heye resigned in 1964, the official reasons given being those related to his poor health.<sup>55</sup>

## Conclusions

Since 1955, the Bundeswehr has been adjusting its potential and tasks to the internal and international situation, and its functioning has been subjected to parliamentary control. In the manifestos of political parties and strategic defence documents, the role of the Bundeswehr as an army prepared to respond to crisis and conflict situations has been presented on numerous occasions, based on the concept of an internal leader, which promoted the image of soldiers as the “citizens in uniform,” and those who work in the army as a service. The functioning of the Bundeswehr has been the subject of the work of the Defence Committee and the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, known as the “officer of the soldiers.” A breakthrough in the functioning of the Bundeswehr was the reunification of Germany and the collapse of the Iron Curtain. The transformation of the Bundeswehr began, and transatlantic cooperation continued. The activity of the Bundeswehr resulted from the commitments made as part of bilateral alliances and cooperation in international organizations (NATO, UN, European Union). Concept documents of the Ministry of Defence and parliamentary activity indicated the need to modernize

---

<sup>52</sup> K. Gleumes, *Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle*, Berlin 2005, p. 16 and 17, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=104&id=1040>, [accessed: 20.11.2020].

<sup>53</sup> ‘Tiefste Gangart’, *Der Spiegel*, No. 46, 12.11.1963, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46172730.html> [accessed: 20.11.2020].

<sup>54</sup> ‘Salven in der Luft’, *Der Spiegel*, No. 27, 1.07.1964, <https://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/46174062> [accessed: 20.11.2020].

<sup>55</sup> R.J. Schlaffer, *op. cit.*, p. 347.

the army, adapt it to new challenges in terms of guaranteeing security and respond to social changes (e.g. the process of increasing the participation of women in the army). The military potential of the Bundeswehr is changing: the number of soldiers in the army is decreasing, various measures are being taken to modernise the army, but there are also ongoing debates about several reports pointing to the shortcomings regarding the level of weapons. The reforms undertaken are linked to political and economic initiatives undertaken on the international arena. The functioning of the Bundeswehr requires a number of coordinated actions in which the legislature, including the Bundestag's Defence Committee, plays a major role.

## References

- Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by Article 1 of the Act of 28 March 2019 (Federal Law Gazette I p. 404), *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz – Gesetze im Internet*, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0455](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0455) [accessed: 20.12.2020].
- Beardsley, S., 'Citizens in Uniform: The Bundeswehr's *Innere Führung* and the Cold War divide', [https://www.boschalumni.org/wp-content/uploads/2016/03/Steven-Beardsley\\_Citizens-in-Uniform.-The-Bundeswehrs-Innere-Fuehrung-and-the-Cold-War-divide.pdf](https://www.boschalumni.org/wp-content/uploads/2016/03/Steven-Beardsley_Citizens-in-Uniform.-The-Bundeswehrs-Innere-Fuehrung-and-the-Cold-War-divide.pdf) [accessed: 20.11.2020].
- Cymek, T., *Reforma Bundeswehry 2000–2001. Kontynuacja zaangażowania Niemiec w międzynarodowe struktury wojskowe*, Toruń 2001.
- Das Weissbuch 2016*, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf> [accessed: 23.11.2020].
- "Der feministische Einfluss auf die Bundeswehr ist groß" (Interview with Merith Niehuss, President of the Bundeswehr University in Munich, by P. Kaleta), *Welt Online*, 15.11.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article181743946/Diversity-beim-Militaer-Feministischer-Einfluss-auf-Bundeswehr-ist-gross.html> [accessed: 25.11.2020].
- Dörfler-Dierken, A., (ed.), *Graf von Baudissin. Als Mensch hinter den Waffen*, Göttingen 2006. *Eine Auswahl der abgeschlossenen Einsätze der Bundeswehr*, <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/abgeschlossene-einsaetze-der-bundeswehr> [accessed: 15.03.2021].
- 'Experten: Einsatz von Kampfdrohnen völkerrechtlich nicht verboten', Deutscher Bundestag, 5.10.2020, <https://www.bundestag.de/verteidigung?url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzlwMjAva3c0MS1wYS12ZXJ0ZWlkaWd1bmctNzkwNzY0&mod=mod539928> [accessed: 20.11.2020].
- Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland*, CDU-Grundsatzprogramm, Hannover, 3.–4.12.2007, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5f72a0b2-5c95-01ad-092f-0039ff40c168&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5f72a0b2-5c95-01ad-092f-0039ff40c168&groupId=252038) [accessed: 23.11.2020].
- Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes – WBeauftrG), <https://www.gesetze-im-internet.de/wehrbttg/BJNR006520957.html> [accessed: 20.11.2020].

- Gesetz zur Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz – SGLeig), *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz – Gesetze im Internet*, <http://www.gesetze-im-internet.de/sgleig/BJNR382210004.html> [accessed: 24.11.2020].
- Gleumes, K., *Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle*, Berlin 2005, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=104&id=1040> [accessed: 20.11.2020].
- Gotkowska, J., *Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy sił zbrojnych RFN*, Warszawa 2012 (Punkt Widzenia – A Report of the Centre for Eastern Studies, No. 28).
- Hacke, Ch., *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Ulm 2003.
- Jagiello, K., *Po zmierzchu bogów*, Warszawa 2005.
- Janiszewski, G., 'Użycie Bundeswehry w operacjach zagranicznych w latach 1992–1998 w świetle niemieckich debat parlamentarnych i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego', [in:] L. Meissner, M. Wilk (eds.), *Polska i Niemcy w Europie. Przyczynki z dziedziny kultury, polityki i historii współczesnej*, Łódź 2011.
- Joffe, J., *Der gute Deutsche. Die Karriere einer moralischen Supermacht*, München 2019.
- Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD*, <https://www.spd.de/partei/organisation/das-grundsatzprogramm> [accessed: 23.11.2020].
- 'Kabinet beschließt Gesetzentwurf zu Änderung des Soldatengesetzes', *Beck-Aktuell*, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bundeskabinet-beschliesst-gesetzentwurf-zur-aenderung-des-soldatengesetztes> [accessed: 16.11.2020].
- Kellerhoff, S.F., 'Schon Adenauer wollte Atomwaffen für die Bundeswehr', *Welt*, 30.07.2018, <https://www.welt.de/geschichte/article180216424/Schon-Konrad-Adenauer-wollte-Atomwaffen-fuer-die-Bundeswehr.html> [accessed: 23.11.2020].
- Kiwerska, J., 'Niemcy w Sojuszu Atlantyckim', [in:] P. Kalka, J. Kiwerska (eds.), *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, Poznań 2004.
- Koltermann, J.O., 'Citizen in Uniform: Democratic Germany and the Changing Bundeswehr', *Parameters*, Summer 2012, [http://www.glsconfig.org/uploads/2/1/3/3/21330938/citizens\\_in\\_uniform\\_bundeswehr.pdf](http://www.glsconfig.org/uploads/2/1/3/3/21330938/citizens_in_uniform_bundeswehr.pdf) [accessed: 20.11.2020].
- Kosman, M.M., 'Niemcy wobec problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Refleksje wokół „Białej Księgi” z 2016 roku', <https://repozytorium.ukw.edu.pl> [accessed: 15.03.2021].
- Koszel, B., '„Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku', *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, No. 1, 2017, pp. 17–35.
- Kuck, J., 'Transformacja logistyki i administracji w armii niemieckiej', *Bellona*, No. 3, 2009, pp. 171–179.
- Major, C., Schulz, R., Vogel, D., 'Die neuartige Rolle der Bundeswehr im Corona-Krisenmanagement', *SWP Aktuell*, No. 51, 2020, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A51\\_bundeswehr\\_corona.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A51_bundeswehr_corona.pdf) [accessed: 24.11.2020].
- Malinowski, K., 'Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe i warunkach udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych', *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, No. 1, 2016, pp. 49–63.

- Malinowski, K., *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005*, Poznań 2009.
- Olszanecka, N., 'Militaryzm – ujęcie teoretyczne', *Historia i Polityka*, No. 25, 2018, pp. 42–43.
- Pięciak, W., *Niemcy. Droga do normalności*, Warszawa 2000.
- Polończyk, A., *Bundeswehra 1955–2030. Kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 2019.
- Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Bundesparteitag in Stuttgart, 30. April bis 1. Mai 2016*, <https://www.afd.de/grundsatzprogramm> [accessed: 24.11.2020].
- Programm der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitags der Partei Die Linke vom 21.–23.10.2011 in Erfurt*, <https://www.die-linke.de/partei/grundsatzdokumente/programm> [accessed: 23.11.2020].
- Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf) [accessed: 15.03.2021].
- Sakson, A., 'Elita Bundeswehry', [in:] H. Orłowski, M. Tomczak, *Elity w jednoczących się Niemczech*, Poznań 1999.
- Samuels, A.J., 'The German Army's Dirty Secret', *Handelsblatt Today*, <https://www.handelsblatt.com/english/politics/bundeswehrmacht-the-german-armys-dirty-secret/23569832.html?ticket=ST-1471914-4bLNzW1OtLG1ca7PcUH9-ap4> [accessed: 5.03.2021].
- Schlaffer, R.J., *Der Wehrbeauftragte 1951 bis 1985. Aus Sorge um den Soldaten*, München 2006.
- Schmidt, H., *Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise*, Berlin 1993.
- Schröder, G., *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006.
- 'Schröder unterstützt Entlassung Günzels', *Spiegel Online*, 6.11.2003, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fall-hohmann-schroeder-unterstuetzt-entlassung-guenzels-a-272832.html> [accessed: 9.03.2021].
- 'Sipri: Fast zwei Billionen Dollar fließen ins Militär', *Süddeutsche Zeitung online*, 27.04.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/verteidigungsausgaben-sipri-fast-zwei-billionen-dollar-fliesen-ins-militaer-1.4889569> [accessed: 24.11.2020].
- Staack, M., *Handelsstaat Deutschland: deutsche Aussenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn 2000.
- Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft. Beschluss des 63. Ordentlichen Bundesparteitages der FDP*, Karlsruhe, 22.04.2012, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2016/01/28/karlsruher-freiheitsthesen.pdf> [accessed: 23.11.2020].
- Wette, W., 'Im Geiste der Freikorps: Rechtsradikale in Uniform', *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 6, 2017.
- 'Wie lauten die Einsatzzahlen?', <https://www.bundeswehr.de/de/151670-151670> [accessed: 15.03.2021].
- '"Wir. Dienen. Deutschland.": Neuer Slogan für die Bundeswehr', *Manager Magazin*, 30.06.2011, <https://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/a-771528.html> [accessed: 24.11.2020].
- „...zu achten und zu schützen. Veränderung schafft halt“, Grundsatzprogramm der Bündnis 90/Die Grünen, [https://cms.gruene.de/uploads/documents/20201124\\_vBeschluss\\_GSP.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/20201124_vBeschluss_GSP.pdf) [accessed: 26.11.2020].

## *Bundeswehra jako armia parlamentarna* *Streszczenie*

Artykuł omawia rolę Bundeswehry jako armii parlamentarnej i koncepcję wewnętrznego przywództwa w armii. Zwrócono uwagę na funkcje komisji ds. obrony w kontroli funkcjonowania Bundeswehry oraz szczególną rolę pełnomocnika ds. sił zbrojnych, która została określona w ustawie zasadniczej i uchwalonej w 1957 r. ustawie o pełnomocniku sił zbrojnych niemieckiego Bundestagu. Specyficzna rola Bundeswehry wynikała z kultury strategicznej Republiki Federalnej Niemiec, która po II wojnie światowej miała na celu poprawę wizerunku niemieckiej armii. Wraz z końcem zimnej wojny i zjednoczeniem Niemiec rola Bundeswehry została zmodyfikowana i polegała na przejmowaniu odpowiedzialności w ramach współpracy kolektywnej.

**Słowa kluczowe:** Bundeswehra, koncepcja wewnętrznego przywództwa, armia parlamentarna

## *The Bundeswehr: a Parliamentary Army* *Abstract*

The paper discusses the role of the Bundeswehr as a parliamentary army, and the concept of internal leadership within the army. Emphasis has been put on the various functions of the defence committee in controlling the functioning of the Bundeswehr, and the special role of the plenipotentiary for the armed forces, as laid down in the Constitution, and the 1957 Act on the Plenipotentiary of the Armed Forces of the German Bundestag. The specific role of the Bundeswehr stems from the strategic culture of the Federal Republic of Germany, which, after World War II, was aimed at improving the image of the German army. With the end of the Cold War and the reunification of Germany, the role of the Bundeswehr was modified and rested more heavily on the notion of taking more responsibility in the framework of collective cooperation.

**Key words:** Bundeswehr, internal leadership, parliamentary army

## *Die Bundeswehr – eine Parlamentsarmee* *Zusammenfassung*

Der Artikel diskutiert die Rolle der Bundeswehr als Parlamentsarmee und das Konzept der Inneren Führung. Es wurde auf die Rolle des Verteidigungsausschusses bei der Kontrolle der Funktionsweise der Bundeswehr und die besondere Rolle des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages hingewiesen, die im Grundgesetz und im Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, das im 1957 verabschiedet wurde, festgelegt ist. Die besondere Rolle der Bundeswehr ergab sich aus der strategischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, die nach dem Zweiten Weltkrieg darauf abzielte, das Image der deutschen Armee zu verbessern. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Rolle der Bundeswehr geändert und bestand darin, Verantwortung im Rahmen der kollektiven Zusammenarbeit zu übernehmen.

**Schlüsselwörter:** Bundeswehr, Konzept der Inneren Führung, Parlamentsarmee

## *Бундесвер как парламентская армия*

### *Резюме*

В статье рассмотрена роль Бундесвера как парламентской армии и концепция внутреннего руководства в армии. Было уделено внимание функциям Комитета по делам обороны, контроля функционирования Бундесвера и особой роли уполномоченного по вооруженным силам. Эта роль отмечена в Основном законе государства и в принятом в 1957 году законе «Об уполномоченном по вооруженным силам». Специфическая роль Бундесвера была обусловлена стратегической культурой Федеративной Республики Германии, которая после Второй мировой войны сосредоточилась на улучшение имиджа немецкой армии. С окончанием холодной войны и воссоединением Германии роль Бундесвера изменилась и ныне заключается в том, чтобы нести ответственность в рамках коллективного сотрудничества.

**Ключевые слова:** Бундесвер, концепция внутреннего лидерства, парламентская армия



## **Anna Paterek**

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0002-5777-9129>

# Addressing the Root Causes of Migration through Development Aid as a Security-Development Nexus: A Case Study of Germany and Austria

## Introduction

The complexity and interrelation of unprecedented post-Cold War challenges, along with the growing pressure of migration and terrorism, has enhanced development assistance with the function of preventive security policy. As such, development aid has become a tool to limit sources of threats to the international community, based on the assumptions of the interconnectedness of security and development. The initiatives of development cooperation have been directed towards immigrants and the root causes of migration in developing states, which is a strategy that benefits the Global North. As an instrument to promote self-sufficiency and independence, development assistance should gradually lessen the dependence of the southern countries. At the same time, it legitimizes the development policy as a defence strategy against immigrants. This case study provides the results of a comparative analysis of official development assistance (ODA) and discourses on refugees and immigrants in German and Austrian development cooperation in the face of the European migrant crisis in 2015–2016.<sup>1</sup> The analytical framework is found in

---

<sup>1</sup> The paper rests on the research conducted by the author on German development policy after 2014.

utilitarian liberalism,<sup>2</sup> which connects the theory of liberal foreign policy with utilitarianism. It examines whether the massive influx of immigrants and refugees to Europe has modified the goals of development assistance, as well as both countries' tendency to highlight their national interests. This is done through content and discourse analyses of policy documents, financial data and the projects of German and Austrian development cooperation defines the preferences of the involved parties.

## Refugee costs in donor countries reported as official development assistance (ODA): background

Germany is one of the founding members of the OECD's Development Assistance Committee (DAC). Active between January and July 1960, the Development Assistance Group (DAG) was replaced by DAC in October 1961. In 1965, Austria became one of the DAC member states. Currently, Germany is one of the world's leading donors of aid to developing countries. In 2015, it offered the biggest assistance, right after the USA and Great Britain. Between 2016 and 2020, they moved to the second position among the most generous DAC members, following the USA. Austria was 18<sup>th</sup> in 2015, 17<sup>th</sup> in 2016–2019 and 18<sup>th</sup> in 2020.<sup>3</sup> On average, German involvement in official development assistance programs doubled the one of Austria between 2015 and 2019. In 2015, the number reached 0.52%. 2016 was the first year when Germany met the UN-imposed target of 0.7% (mainly due to the rise in expenditure on refugees). During the following years, the participation reached: 0.66% in 2017, 0.61% in 2018, 0.60% on 2019 and 0.73% on 2020. On the other hand, Austria arrived at 0.32% in 2015, 0.41% in 2016, 0.30% in 2017, 0.26% in 2018, 0.27% in 2019 and 0.29% in 2020. The higher ODA value for Austria in 2015 and 2016 (+15.4% and +18.3%) was mainly due to the increase in internal costs for refugees. Similarly, Germany marked a rise in 2015 (+25.9%), doubling the expenditure on refugees in 2016, and developed the assistance program, which, in turn, led to a 36.1% increase in ODA.<sup>4</sup>

The decrease of global ODA in 2017 reflects the de-escalation of the migrant crisis. At that point, internal expenses on refugees made up 9.7% ODA of all member states in comparison to 11% in 2016.<sup>5</sup> As a result of the reduction, Austria cut devel-

---

<sup>2</sup> It is based on the premise that internal interests shape a country's approach to foreign policy. It is also assumed that rational actors strive to maximise their usefulness (profits), which they see as externally determined. See more: J. Riley, *Liberal Utilitarianism: Social Choice Theory and J.S. Mill's Philosophy*, Cambridge 2009; C. Freund, V. Rittberger, 'Utilitarian-liberal foreign policy theory', [in:] V. Rittberger (ed.), *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester – New York 2001, pp. 69–84.

<sup>3</sup> Based on OECD reports published in 2015–2021, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [accessed: 14.04.2021].

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> OECD, 'Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries', Paris, 9 April 2018, p. 1, <https://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm> [accessed: 12.02.2021].

opment aid by 27.4% in 2017 and by 11.7% in 2018. Germany, on the other hand, decreased it by 3.6% in 2017 and 3% in 2018. In 2019, Austria increased assistance by 7.4% in comparison with the previous year by contributing to international organizations. Comparing to 2018, Germany has been on a downward trend with -1.4%, which is the result of the reduction in expenditure on refugees.<sup>6</sup> In 2020 ODA from Austria increase by 0.6% due to multilateral contributions, and from Germany by 13.7% due to the mobilisation of additional ODA resources to fight the pandemic.<sup>7</sup>

The costs of refugees and asylum seekers in host countries can be recorded as official development assistance (ODA). The OECD definition of the program allows expenditures for the sustenance of refugees in host countries to be counted as ODA during the first twelve months of their stay. Those cover transport, shelter, sustenance, language courses, voluntary repatriation, and administrative costs.<sup>8</sup> The internal assistance within ODA increased to address the massive refugee influx and the discrepancies in cost estimating systems in donor countries.<sup>9</sup> As a result, in 2017, DAC adopted a blueprint to consolidate the way of accounting for the costs of assisting refugees.<sup>10</sup> The spike in refugee-related expenses borne by the members of the Development Assistance Committee (DAC) and reported as Official Development Assistance (ODA) in 2015–2016 is controversial. Not everyone agrees that the reason for spending follows the main goal of ODA, which is to support economic progress and prosperity in developing countries. Moreover, the rise in expenses with no accompanying increase in ODA means less available funds for development projects in the partner states.<sup>11</sup> In 2015, the internal expenditure on refugees of ten DAC donor states ranged between 10% and 34% of total ODA, and in 2016, between 10% and 40%. In the case of Austria, it was 26.8% in 2015 and 36.4% in 2016. In Germany, 16.8% and 26.6%, respectively.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Based on OECD reports published in 2015–2020, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [accessed: 10.02.2021].

<sup>7</sup> OECD, 'COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020', Paris, 13 April 2021, Detailed Note, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf> [accessed: 14.04.2021].

<sup>8</sup> OECD, DAC Secretariat, 'ODA Reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs', April 2016.

<sup>9</sup> Four countries included the costs that incurred between submitting the application and receiving the final decision, three countries recorded the costs that incurred only after the final decision, fifteen countries included the expenses from submitting the application and after receiving the final decision.

<sup>10</sup> OECD, Official Development Assistance (ODA), 'What is ODA', April 2020, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>, p. 3; 'In-donor refugee costs in ODA', <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm> [accessed: 20.02.2021].

<sup>11</sup> A. Young-Powell, 'Debating the rules: What in-house refugee costs count as aid?', 5 July 2017, <https://www.devex.com/news/debating-the-rules-what-in-house-refugee-costs-count-as-aid-90602> [accessed: 20.02.2021].

<sup>12</sup> See more: OECD, 'In-donor refugee costs...'; *OECD Statistics*, <https://stats.oecd.org> [accessed: 10.02.2021].

Since 2012, Germany has participated in refugee quota programs<sup>13</sup> that are not part of the ODA expenses. Like in Canada and the United States, German ODA includes resources spent towards those granted asylum (under the convention or temporary protection). The expenses towards the asylum seekers with no final decision are not part of ODA. The costs are also not considered unless the application is approved. The data until the end of 2014 cover standard benefits for those applicants who can remain in Germany based on temporary protection. The benefits are ensured by the Asylum Seekers' Benefits Act and cover the costs of food and medical assistance. The average annual ODA cost per person in 2014 was 8,908 USD.<sup>14</sup> Since 2015, the method of calculating refugee expenditure has been revised to reflect ODA obligations that are not covered by the Asylum Seekers' Benefits Act (including expenses at the federal, regional, and municipal levels).<sup>15</sup> 2016 was a record year in Germany as regards the number of submitted asylum applications, both first-time and confirmatory, with 745,545 applications compared to 476,649 in 2015. It is an increase of 56.4%.<sup>16</sup>

Austria does not participate in refugee quota programs. Unlike in Germany, Austria's ODA includes expenses for asylum seekers, regardless of the final decision. The costs are shared between the federal government (Federal Ministry of the Interior) and the state governments in a 60:40 ratio. The costs include housing, sustenance, clothing, health insurance, costs for necessary medical treatment and school supplies. Those granted refugee status receive need-based benefits for the following four months (regardless of other social assistance benefits). The time-frame is not applicable if the application is denied or a subsidiary protection status is obtained. Other benefits, such as scholarships and assistance for those denied asylum (return and resettlement), are included in ODA but under different categories. Costs that qualify as ODA are separate and based on actual expenditure monitored by the Ministry of the Interior. In 2014, the average annual ODA-qualified cost per person was half the costs of Germany, which is 4,608 USD.<sup>17</sup>

Apart from Sweden, Austria and Germany were the major destination countries for immigrants seeking asylum in Europe in 2015, while not being their first recipients. Favourable socio-economic conditions were the decisive factor.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Quota refugees are those granted refugee status by UNHCR, usually in the context of a humanitarian relief operation, whom the host country has accepted as part of its quota for resettlement.

<sup>14</sup> OECD, DAC Secretariat, 'ODA Reporting...', p. 14.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> See more: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 'Das Bundesamt in Zahlen 2016', <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2016.html?nn=284738>; 'Asylanträge in Deutschland', Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265708/asylantraege-und-asylsuchende> [accessed: 10.02.2021].

<sup>17</sup> OECD, DAC Secretariat, 'ODA Reporting...', p. 6.

<sup>18</sup> R. Konle-Seidl, *Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL\\_STU\(2018\)614200\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU(2018)614200_EN.pdf) [accessed: 10.02.2021].

In 2015–2016, Germany recorded approx. 1.2 million asylum seekers,<sup>19</sup> compared to 131,000 in Austria. The number of asylum applications dropped significantly in 2016 in Austria and 2017 in Germany. The reason was the closure of the so-called Balkan route and the EU-Turkey agreement, signed in March 2016. The agreement restricted the influx of immigrants by returning those who crossed to the Greek islands from Turkey illegally.<sup>20</sup> Germany remains the main destination country in the EU for immigrants. Out of all first-time asylum applications in the EU during the first half of 2017, 27% (92,285 people) applied to stay in Germany and 3.5% (11,370 people) in Austria. In 2019, Germany had the highest number of all submitted applications for international protection in the EU (142,510 – 21%), and Austria was ranked 12<sup>th</sup> with 10,790 applicants.<sup>21</sup> Concerning the population size, the high rate of first-time asylum applications in Austria plunged from 10 per 1,000 residents in 2015 to 5 per 1,000 residents in 2016. In Germany, the ratio went up from 6 per 1,000 in 2015 to 9 per 1,000 in 2016 due to delays in the registration process.<sup>22</sup>

Most asylum seekers in Austria and Germany in the 2016–2017 period came from Afghanistan, Syria, Iraq, Eritrea, and Iran. In 2020, most registered asylum applications in Germany were submitted by Syrians, Iraqis, and Afghans. In Austria, most applicants were from Syria, Afghanistan, and Morocco.<sup>23</sup> Recently, the diversification of countries of origin in Austria is greater than in Germany. Similarly, the share of Afghans in the total number of past and present asylum applications is higher in Austria compared to Germany<sup>24</sup>. On the other hand, in the two countries, the proportion of asylum seekers from conflict-affected countries has dropped significantly since 2017.

The internal ODA refugee costs in Austria went up from 109 million in 2014 to 596 million dollars in 2016. The expense was reduced to 153 million dollars in 2017, and to 31 million in 2019, which was 2.5% of total ODA. Similarly, in Germany, the costs rose from 171 million dollars in 2014 to 6,585 million in 2016. Next, the expenditure was slightly cut down in 2017 to 6,058 million dollars and then again by half to 3,129 million dollars, which is 13.1% ODA, in 2019.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> In 2016, the number of asylum seekers hit a record high. Between January and December 2016, the German Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) recorded as many as 745,545 first time confirmatory asylum applicants. In 2015 the number stood at 476,649.

<sup>20</sup> EU-Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [accessed: 10.02.2021].

<sup>21</sup> 'Asylanträge in der EU+ 2019', 5 March 2020, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [accessed: 10.02.2021].

<sup>22</sup> R. Konle-Seidl, *op. cit.*, p. 11.

<sup>23</sup> See more: 'Asylstatistik Österreich 2020', <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020#herkunftstaaten>; 'Demografie von Asylsuchenden in Deutschland', <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [accessed: 10.03.2021].

<sup>24</sup> See more: 'Demografie von Asylsuchenden...'; 'Die Asylstatistik 2017 in 12 Grafiken', <https://grundversorgungsinfo.net/2018/03/23/asylstatistik-2017/>; 'Asylstatistik Österreich 2019', <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019>; 'Asylstatistik Österreich 2020', <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020> [accessed: 10.03.2021].

<sup>25</sup> Based on the data from OECD-DAC, <https://www.oecd.org/dac/>; <https://stats.oecd.org/>; 'Asylentscheidungen Österreich 2019', <https://www.migration-infografik.at/at-asylentscheidungen-2019>; 'Asylanträge in Deutschland', <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265708/asylantraege-und-asylsuchende> [accessed: 10.02.2021].

Unlike Austria and most other EU members, Germany has a two-stage process for registering asylum seekers. Initially registered as asylum seekers,<sup>26</sup> immigrants are encouraged to submit their formal application. Notably, only the second figure is recorded in Eurostat statistics. Until the mid-2017, the number of people registered in Germany upon arrival was roughly the same as the number of processed applications. The rate of approval was high in both countries, although the percentage of approvals in Germany decreased from 65% in 2016 to 37% in 2018, and increased to 42% in 2019. On the other hand, in Austria, the number went down from 71% in 2016 to 41% in 2018, and up to 48% in 2019.<sup>27</sup> The difference lied in the type of guaranteed protection. One in two successful applicants in Germany received only subsidiary protection (including Syrians), and this figure was much lower in Austria.<sup>28</sup>

## Official Development Assistance: a policy tool geared towards alleviating the structural causes of the refugee crisis

### The case of Germany

The federal government of Germany has a separate ministry that has shaped the development projects since 1961, namely the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). Another important ministry involved in this area is the Federal Foreign Office (AA). The BMZ is responsible for creating the principles and concepts of German development policy. It formulates long-term strategies of cooperation within the area of development aid, evaluates its resources, and defines the rules of its application.<sup>29</sup>

Since the end of the 1990s, German governments have perceived development cooperation in the light of structural and peacekeeping operations on the global scale. It has become a component of German security policy in the area of crisis prevention. In 1994, the Economic Cooperation and Development Minister of the time, Carl-Dieter Spranger, relegated the concept of refugee policy to development cooperation. Apart from preventing the root causes of refugee migration, the policy underlined the need to alleviate the negative impact of refugees on host developing countries and support the process of return to and reintegration in the countries of origin.<sup>30</sup> In office since December 2013, the current Minister of Economic Cooperation and Development, Gerd Müller (CSU), goes back to those

<sup>26</sup> Data on asylum seekers registered after arriving in Germany have not been published since mid-2018.

<sup>27</sup> Based on the annual statistical reports on asylum applications in the EU (2015–2019), <https://ec.europa.eu/eurostat/> [accessed: 10.02.2021].

<sup>28</sup> R. Konle-Seidl, p. 8, 15; 'Asylstatistik Österreich 2020', <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020/#herkunftsstaaten> [accessed: 10.03.2021].

<sup>29</sup> See more: P. Dann, *The Law of Development Cooperation. A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, p. 164–169.

<sup>30</sup> BMZ, *Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn 1994 (BMZ aktuell, No. 040).

assumptions, as the main objective has been to link German humanitarian engagement with structural support for the development of the host countries and the reintegration of refugees.<sup>31</sup>

Overcoming the problem of refugee flows has the highest priority in German development policy.<sup>32</sup> As a response to emerging challenges, the BMZ launched three initiatives in 2014: 1) *Tackling the Root Causes of Displacement, Reintegrating Refugees*, 2) *Stabilization and Development in the Middle East and North Africa*, and 3) *One World – No Hunger*.<sup>33</sup> The first project provides emergency assistance to refugees and host countries to prevent poverty, inequality, and food insecurity. The goal of development cooperation is to create opportunities for refugees and develop the infrastructure and potential of the host communities. The second initiative promotes peace, economic stability, and democracy. The third project aims at eliminating hunger and malnutrition by creating employment opportunities, generating income in rural areas, securing land rights, and protecting natural resources. All initiatives bring up three elements that are essential in overcoming the refugee crisis: overcoming the root causes of refugee flows, stabilizing host regions, and supporting displaced and returning refugees.<sup>34</sup>

In 2016, ca. three billion euros were spent on reducing the principal causes of refugee migration and providing support to refugees and host communities.<sup>35</sup> In 2018, the amount reached 4.4 billion euros. The initiative *Tackling the Root Causes of Displacement, Reintegrating Refugees* provided resources to support the initial host regions, including Lebanon, Iraq, Jordan, Pakistan, and Uganda. It has covered over 7 million affected people since 2014. The main objective of the BMZ is to prevent conflicts from spreading to these countries.<sup>36</sup> In an interview with *Die Welt* in June 2014, Müller points out that the remaining 27 EU countries must also take responsibility for refugees. At the same time, refugees should receive support in neighbouring host countries which would facilitate the process of an eventual return to their homeland. Moreover, the refugee issue should become a priority in European

---

<sup>31</sup> BMZ, *Die neue Politik des BMZ. 100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller*, <http://www.pressebox.de/attachment/655827/28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf>, B. Schraven, 'Tackling the Root Causes of Displacement. The German Discourse', *Notes de l'Ifri*, No. 146, March 2019, p. 24–25, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc\\_146\\_b\\_schraven\\_root-causes\\_of\\_displacement\\_march\\_2019.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_146_b_schraven_root-causes_of_displacement_march_2019.pdf) [accessed: 25.02.2021].

<sup>32</sup> BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, 07/2020, p. 5, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/flyer/Flyer\\_EZ\\_wirkt.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf) [accessed: 25.02.2021].

<sup>33</sup> BMZ, *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, [https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche\\_politik/index.jsp](https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp) [accessed: 25.02.2021].

<sup>34</sup> BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*, 15. *Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung*, 03/2017, p. 134, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie319\\_Entwicklungspolitischer\\_Bericht.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolitischer_Bericht.pdf) [accessed: 25.02.2021].

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>36</sup> BMZ, *Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reintegration*, BMZ Papier 05/2019, p. 3, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier470\\_05\\_2019.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier470_05_2019.pdf) [accessed: 25.02.2021].

development cooperation.<sup>37</sup> Germany is engaged in the countries neighbouring Syria, Yemen, North and West Africa, the Horn of Africa, South Sudan, the Western Balkans and Ukraine, Afghanistan, and Pakistan.

In 2016, Germany launched an employment drive for the Middle East and a *Cash for Work* program for refugees and host communities in Syria's neighbouring countries. The projects are funded by the initiative to overcome the primary causes of refugee migration and to foster (re)integration of refugees. *Cash for Work* projects operated in Syria, Iraq, Lebanon, Jordan and Turkey with a budget of 200 million euros in 2016, 231 million euros in 2017, and 257 million euros in 2018. By the end of 2020, the initiative contributed to 88,800 new job places making *Cash for Work* the primary source of income for refugees. Between 2016 and 2020, the *Cash for Work* projects added more than 413,000 jobs.<sup>38</sup> Providing new workplaces in the host regions is the main objective of many initiatives since it reduces competition on the labour market, and consequently, tensions in local communities. All projects also encourage the participation of women in employment opportunities.

In 2016, the main areas of German engagement were the war-torn regions of the Middle East. Chancellor Angela Merkel promised 2.3 billion euros to aid the situation in and around Syria by 2018.<sup>39</sup> According to Gerd Müller, every euro invested in Syria was fifty times more effective than a euro spent in Germany.<sup>40</sup> The expenses toward refugees have not reduced the budget for other areas of development aid. Minister Müller emphasised that higher spending on refugees in Germany did not mean less funding for refugees in crisis-stricken regions. Investments in the countries of origin to create long-term prospects are twenty times more effective.

2017 marks the start of the *Perspektive Heimat* scheme with a budget of 61 million euros.<sup>41</sup> The main objectives of the program are 1) creating prospects of life and future in partner countries through employment, 2) helping returnees with sustainable reintegration in their countries of origin, 3) reducing illegal migration and contributing to safe, orderly, and legal migration. According to this initiative, it is the way to link return and development.<sup>42</sup> The program focuses on partner countries with a high proportion of immigrants obliged to leave Germany, such as Afghanistan, Egypt, Albania, Gambia, Ghana, Iraq, Kosovo, Morocco, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, and Tunisia. The core elements of the *Perspektive Heimat* program

---

<sup>37</sup> 'Hilfe für Flüchtlinge ausweiten. Interview mit Gerd Müller', *Welt*, 23. Juni 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/hilfe-fuer-fluechtlinge-ausweiten-400750> [accessed: 5.03.2021].

<sup>38</sup> BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, p. 5; BMZ, *Beschäftigungsoffensive Nahost. Cash for work*, März 2021, [https://www.bmz.de/resource/blob/23390/25d145d2a51f72dafb-4946c2326e023c/BMZ163\\_BO\\_Nahost\\_CashForWork\\_A5\\_DT\\_210323\\_Screen\\_barrierefrei.pdf](https://www.bmz.de/resource/blob/23390/25d145d2a51f72dafb-4946c2326e023c/BMZ163_BO_Nahost_CashForWork_A5_DT_210323_Screen_barrierefrei.pdf) [accessed 10.03.2021].

<sup>39</sup> 'Germany pledges 2.3 billion euros in Syria aid through 2018', 4.02.2016, <https://www.dw.com/en/germany-pledges-23-billion-euros-in-syria-aid-through-2018/a-19026224> [accessed: 12.02.2021].

<sup>40</sup> Rede im Bundestag bei der Debatte zur Fluchtursachenbekämpfung, Juni 2016, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 170. Sitzung, 12.06.2016, Plenarprotokoll 18/170, 16705.

<sup>41</sup> BMZ, *Perspektive Heimat...*, p. 3.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 9.

are advice centres providing counsel on employment, migration, and reintegration, established in partner countries by *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) in cooperation with local employment offices. As of January 2021, they operate in ten partner countries: Albania, Serbia, Kosovo, Tunisia, Morocco, Ghana, Nigeria, Senegal, Afghanistan, and Iraq.<sup>43</sup>

Adopted in November 2016, the strategy and the action plan for migration and development<sup>44</sup> highlights the interconnection of active monitoring and shaping migration and refugee processes with the need to create favourable conditions for security and sustainable economic development in affected countries. The strategy assumes that the tools of foreign, internal, development, economic, educational and research policies are complementary to those in the countries of refugee origin. Another emphasis is placed on the cooperation at the EU and international levels to decrease the need for migration and curb refugee and illegal flows. The strategic objectives and guidelines are to reduce the root causes of refugee and illegal migration, protect and support refugees in host countries, use the potential of legal migration and actively shape and control migration processes, support returnees, and promote reintegration in the countries of origin.<sup>45</sup>

German development cooperation is understood as one of the elements of a coherent, comprehensive approach. Apart from linking internal affairs, economy, and security, it also takes into account the implications for the labour market and social policy. To effectively shape and control migration processes and refugee prevention, the cooperation with major host, origin, and transit countries must be enhanced. This pertains especially to the hot spots between West Sahel and Afghanistan, main migration routes, Syria's neighbouring countries, and Turkey.<sup>46</sup> In 2016, Germany dedicated ca. 7 million euros to control and shape migration processes in host, origin, and transit states.<sup>47</sup> Development cooperation plays a key role in addressing the structural causes of refugee and illegal migration. The root causes include severe human rights abuses, bad governance, corruption, discrimination, lawlessness, high birth rates, consequences of climate change, food insecurity, and barriers to economic development. German development policy focuses on economic and political support in the countries of origin through investments and creating employment opportunities. For instance, the *Employment for Sustainable Development in Africa* program promotes the establishment of public-private partnerships in the natural resource sector and agriculture. Adopted in 2017,

---

<sup>43</sup> 'Berufliche Perspektiven in der Heimat', [https://www.giz.de/de/mit\\_der\\_giz\\_arbeiten/68352.html](https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/68352.html) [accessed: 20.02.2021].

<sup>44</sup> Die Bundesregierung, *Strategie für Migration und Entwicklung – Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216858/6c2b8d-4f6eb95c507f0b6244d8cc32e1/migrationentwicklung-data.pdf> [accessed: 20.02.2021].

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 3–4.

<sup>46</sup> German assistance in Jordan provided one million refugees with access to clean water, and 80,000 with electricity. By funding almost 22,000 teachers, over 580,000 Syrian children received education, BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, p. 5. German contribution to the EU Facility for Refugees in Turkey, which has a budget of 3 billion Euros, is 21%, *ibid.*, p. 8.

<sup>47</sup> *Ibid.*

the Marshall Plan with Africa is a “conceptual umbrella and a strategic framework for African policy.”<sup>48</sup> The main priority is to create new employment opportunities for young Africans, which is essential to ensure peace, security, and better living conditions.<sup>49</sup> Drawing from the ongoing cooperation, the Marshall Plan has three pillars 1) economic activity, trade and employment, 2) peace, security, and stability, 3) democracy, rule of law, and human rights. Projects implemented in African partner countries received ca. 2.3 billion euros in 2019 as part of the BMZ’s bilateral cooperation.<sup>50</sup> There is also a new form of cooperation known as reform partnerships (*Reformpartnerschaften*), whose main objective is to improve the structural conditions of the private sector and create new jobs and income sources for young Africans. The funds are directed towards initiatives that promote reforms in these countries. Germany has established partnerships with six states: Tunisia, Ghana, Côte d’Ivoire, Ethiopia, Morocco, and Senegal.<sup>51</sup>

In the paragraph on refugee policy, the coalition agreement between the CDU/CSU and the SPD of 12 March 2018, emphasizes that the government wants to fight the causes of the refugee crisis and not refugees themselves.<sup>52</sup> The first step is to improve development cooperation.<sup>53</sup> The main objective is to create opportunities for the future, encourage the return of refugees, and support host countries. This is the key goal of the *Cash for Work* scheme.<sup>54</sup>

## The case of Austria

Development cooperation is a component of Austrian foreign policy. The Federal Ministry for European and Foreign Affairs (MFA) and the Austrian Development Agency (ADA) are responsible for its coordination and implementation.<sup>55</sup> ADA administers the application of all bilateral programs and projects in partner countries. The Federal Law on Development Cooperation of 2002 (amended in 2003) defines the priorities of Austrian Official Development Assistance. Three-year programs,<sup>56</sup> adopted by the Austrian cabinet, determine specific objectives of ODA. The programs define the topical and geographic orientation of bilateral operations under

---

<sup>48</sup> BMZ, *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung*, 01/2020, p. 15, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie460\\_Marshallplan\\_Umsetzung.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie460_Marshallplan_Umsetzung.pdf) [accessed: 20.02.2021].

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>52</sup> *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4c2892b31c987ad-672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [accessed: 10.02.2021].

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>55</sup> Sektion VII – Entwicklung, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/geschaefteinteilung/> [accessed: 12.02.2021].

<sup>56</sup> Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategische-dokumente> [accessed: 12.02.2021].

the Austrian development cooperation. In 2016–2018 and 2019–2021, the goals of the 2030 Agenda<sup>57</sup> largely determined the such initiatives.

Austrian foreign policy traditionally supports efforts to respond to global threats and challenges.<sup>58</sup> One of the core Austrian identity factors in the international arena is the policy of neutrality established by a constitutional act in 1955. According to the document, the active international policy serves the best interest of any neutral state.<sup>59</sup> As a medium-sized European state, Austria builds its national security upon a strong, effective, and rule-based multilateral system. For over two decades, Austria's international involvement has been focused on the surrounding countries. It also actively participates in international crisis management and peace-keeping efforts within international organizations, especially the United Nations.

In response to the significant refugee influx in 2015 and 2016, Austria undertook many remedial actions. They included the review of legal and organizational regulations related to the integration of asylum-seekers, restrictions of access to the labour market,<sup>60</sup> and limiting asylum applications.

Claiming the third position in the number of legal migrants in the EU (ca. 16% of the population was born abroad), Austria supports establishing a global policy framework to regulate migration. Its support is determined by the distinction between ensuring international protection on the one hand and legal and illegal migration on the other. As one of twelve states, Austria abstained from the vote on the adoption of the Global Pact for Safe, Orderly and Legal Migration,<sup>61</sup> fearing that such agreement could eventually lead to recognition of a human right to migration. Moreover, the negative image of migration promoted by the media and the reports of incidents involving immigrants, e.g. in Cologne, Germany, increased the sense of threat in Austrian society, which, in turn, led to polarization.<sup>62</sup> The 2016 report by the Migration Council for Austria states that this situation presents unprecedented challenges for the state and society as a whole. The authors of the report stress that social peace and social cohesion in Austria and Europe are under threat.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> *Akteure der Entwicklungszusammenarbeit*, <https://www.entwicklung.at/akteure> [accessed: 12.02.2021].

<sup>58</sup> Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, [https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf](https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf), p. 22–25 [accessed 12.02.2021].

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 22

<sup>60</sup> Only for seasonal work, R. Konle-Seidl, *op. cit.*, p. 32.

<sup>61</sup> 152 countries were for, 5 countries were against, and 12 countries abstained, see more: 'General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants', GA/12113, 19 December 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm> [accessed: 12.02.2021].

<sup>62</sup> Migration Council for Austria, *Report by the Migration Council: Understanding Migration – Managing Migration*, p. 55, [https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht\\_des\\_Migrationsrats\\_PDF\\_komplett\\_ENG\\_23\\_3\\_17.pdf](https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht_des_Migrationsrats_PDF_komplett_ENG_23_3_17.pdf) [accessed: 12.02.2021].

<sup>63</sup> *Ibid.*; The Expert Council for Integration, *Integration report 2017: Evaluating refugee integration – Refocussing on regular integration*, p. 3–4, [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2017/Integration\\_Report\\_2017.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2017/Integration_Report_2017.pdf) [accessed: 12.02.2021].

Eurobarometer opinion polls of autumn 2016 confirm a higher percentage of opponents of refugee aid in Austria (28%) than in Germany (10%).<sup>64</sup>

The most recent DAC review of Austrian development cooperation from 2020<sup>65</sup> highlights Austria's growing importance for long-term conflict prevention, reflected in strategies that bring together security and development. ADA has developed concept papers discussing the issues of development cooperation in fragile regions, food security, climate change, and the role of gender in armed conflicts, among others.<sup>66</sup> Since 2006, risk analysis has been mandatory for all development cooperation projects in Austria as part of the programming cycle regardless of the level of fragility of lack thereof.

With an unprecedented increase in internal refugee costs in 2015 and 2016, Austria began to link development cooperation with a migration agenda. While before 2015, strategic documents did not mention forced resettlement and migration, it became a priority in the three-year program for 2016–2018. Apart from developing specific tools and migration programs, Austria enhanced its support for multilateral channels, responding to mixed migration flows. The channels included the International Development Association (IDA), the Madad Fund, which is the EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, and the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EUTF for Africa).

The goals of the Austrian development policy were “poverty reduction, the promotion of human rights, rule of law and democracy, securing peace, environmental protection and gender equality and also providing effective support for education and strengthening inclusive and sustainable economic development.”<sup>67</sup> Development policy is understood as “an imperative of shared responsibility, [...] an investment in freedom and security for the benefit of us all in a globalised world.”<sup>68</sup> Development cooperation aims at creating prospects and opportunities in partner countries for everyone concerned. “By promoting a rule-of-law regime, adequate educational chances and sustainable economic development, it makes contributions to improving the local political, economic and social conditions. This way, it also lays the foundation for ensuring that migration is a voluntary mobility option that can be managed to the mutual benefit of the home and destination countries and help achieve development policy goals. With refugees and internally displaced persons reaching record figures worldwide and not least the mounting influx of refugees to Europe, this has become a particularly pressing issue.”<sup>69</sup> The 2016–2018

---

<sup>64</sup> R. Konle-Seidl, *op. cit.*, p. 26–27.

<sup>65</sup> *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020*, <https://www.oecd.org/austria/oecd-development-co-operation-peer-reviews-austria-2020-03b626d5-en.htm> [accessed: 10.03.2021].

<sup>66</sup> *Strategien und Fokuspapiere*, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategien-und-fokuspapiere> [accessed: 10.03.2021].

<sup>67</sup> *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016–2018*, p. 10, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/3\\_JP/2016-2018\\_Dreijahresprogramm.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2016-2018_Dreijahresprogramm.pdf) [accessed: 10.03.2021].

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

program lists migration among other main areas of interest for Austrian development cooperation, such as peace, human rights, and democracy. The main fields of activity as regards migration include improving living conditions by creating income opportunities and adequate conditions for a sustainable economy, cooperating with partner states to promote rule of law and good governance, especially in relations to policies that are affected by migration such as labour-market, as well as social and mobility policy, supporting peace and tolerance to curb extremism and radicalisation, and cooperating at the EU and UN levels.<sup>70</sup> The geographical areas that receive the highest priority are Western Balkans (Kosovo, Albania) Black Sea Region/South Caucasus (Georgia, Armenia, Moldova), Occupied Palestinian Territories, West Africa and Sahel (Burkina Faso), East Africa and Horn of Africa (Uganda, Ethiopia), Southern Africa (Mozambique), Himalayas-Hindu Kush (Bhutan), and the Caribbean. As regards migration policy, development cooperation contributes to eliminating the causes of forced flight and illegal migration, such as violations of human rights, conflicts, environmental threats, unemployment, and extreme poverty.<sup>71</sup>

The 2017–2022 scheme, launched by Sebastian Kurz's government,<sup>72</sup> identifies the migration crisis in recent years as one of the critical challenges directly influencing national security. Issues like terrorism, the conflict between Russia and Ukraine, and the situation in the Middle East and North Africa follow the problem of migration. Effective development policy should, first and foremost, support affected populations and help to create prospects for the future in their country of origin. Development policy is also a tool to strengthen Austria's national interest, especially by preventing migration flows.<sup>73</sup> Nevertheless, the main area of development cooperation should be the fight against extreme poverty, which follows the UN principles. Moreover, the new three-year development cooperation program should consider the problem of migration as determining topical and regional priorities.

To prevent and reduce migration, Austria calls for more effective protection of the external EU borders. It also advocates the strengthening of cooperation between the member states and Frontex and ensuring public order and security in Austria by introducing internal border controls. According to the official rhetoric, using all means to provide border security is essential until the external European borders are sufficiently protected.<sup>74</sup> Moreover, the government confirmed its decision to continue to enhance Austrian contribution to international operations, especially along the EU's external borders, the Western Balkans, North Africa and the main migratory routes into the EU. Some of the priorities of the Austrian presidency of the EU Council in the second half of 2018 were the external aspects of migration, the effective cooperation with the countries of origin and transit to limit illegal migration, the fight against human trafficking, creating sustainable protection

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>72</sup> *Zusammen. für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*, [https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf](https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf) [accessed: 12.02.2021].

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 23.

capacities in the affected regions, as well as securing the process of return, readmission and reintegration.<sup>75</sup>

Considering the complexity of the issue, the Austrian government assumes that creating economic possibilities in the countries of origin is the answer to the root causes of migration. While immigrants are not usually the poorest members of the population, other factors such as violation of human rights and social inequality might generate the urge to leave their home country. In 2016, ADA produced a concept document devoted to migration and development,<sup>76</sup> which explains the importance of migration and forced relocations for development cooperation. Following the premises of the 2030 Agenda, the core objective of ADA is to “maximise the potentials of linking migration and development and to minimize related risks.”<sup>77</sup> Austria’s engagement focuses on the development needs of the partner states and the commitment to individual human rights. Whether they are the countries of origin, or they can curb the influx of immigrants to Europe themselves, is irrelevant. However, ADA can contribute to „tackling the root causes of forced migration and displacement, such as armed conflict, natural disasters, environmental dynamics, famine, discrimination of ethnic, religious or sexual minorities, persons with disabilities etc. by supporting measures for resilience, social protection and social inclusion.”<sup>78</sup> An example of the engagement of Austria’s development aid is the project *Back home – and now? Sustainable reintegration of returnees and vulnerable families in Kosovo* carried out in cooperation with the Austrian Caritas from 1 December 2015 to 30 November 2017.<sup>79</sup> Austria has committed to donating 8.1 million euros to help Palestinian refugees under the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East in 2020–2022.<sup>80</sup>

Following the premises of the coalition agreement for 2017–2022, the Austrian concept of development cooperation, adopted for the years 2019–2021, should agree with the “responsible migration policy.”<sup>81</sup> The focus on migration is reflected in the notion to provide aid to the countries of origin, which would reduce the structural causes of refugee and illegal migration. Austrian development cooperation was to follow the so-called triple approach (“Trio-Ansatz”), which consists of 1) law-abiding structures and good governance, 2) vocational training and capacity building, especially among the youth, 3) building a private sector which would

---

<sup>75</sup> Programme for the Austrian Presidency of the Council of the EU, p. 20, <https://www.eu2018.at/dam/jcr:52862976-3848-403e-a38a-6aac8bcbe34d/Programme%20of%20the%20Austrian%20Presidency.PDF> [accessed: 12.02.2021].

<sup>76</sup> ADA, Focus Paper on Migration and Development, October 2016, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspapiere/Englisch/Focus\\_on\\_Migration\\_and\\_Development\\_Oct2016.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspapiere/Englisch/Focus_on_Migration_and_Development_Oct2016.pdf) [accessed: 10.03.2021].

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>80</sup> ‘Nahost: Österreich unterstützt Palästina-Flüchtlinge mit 8,1 Millionen Euro’, <https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/nahost-oesterreich-unterstuetzt-palaestina-fluechtlinge-mit-81-millionen-euro> [accessed: 12.02.2021].

<sup>81</sup> Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019–2021, p. 7, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/3\\_JP/2019-2021\\_Dreijahresprogramm.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2019-2021_Dreijahresprogramm.pdf) [accessed: 12.02.2021].

include economic partnerships / industrialization, as well as technological development/advance.<sup>82</sup>

## Conclusions

German and Austrian development assistance is the major area of external activity that brings together national interests and the readiness to shape global processes inspired by humanitarian ideas. Though delayed in Austria and stronger in Germany, both countries' initiatives in developing countries have become core elements of shaping global structural policy and a preventive internal and external security strategy. Development policy is, thus, understood as conflict prevention and peace-building policy. The clear increase in ODA was a response to the massive influx of immigrants in 2015. The challenges that exerted political pressure on the government determined the amount of official development assistance. The issues of migration and refugees were not part of Austrian development policy before 2015. On the other hand, in Germany, the preventive role of security policy has been tied to development cooperation since the 1990s. The migrant crisis highlighted the importance of development cooperation and its role in preventing illegal migration and sources of refugee flows. The postulates to connect the mechanisms of controlling migration flows with humanitarian values are reflected in German and Austrian public opinion. On the one hand, the main idea is to prevent the situation from 2015 from reoccurring, on the other, there is clear potential in controlled migration, especially concerning the labour market demands in Germany.

While the scale and involvement of Germany are greater, development assistance in both countries has aimed at overcoming the structural and immediate causes of the refugee crisis, which resulted from the instability of developing countries. There is also a strong need to support the host communities, reintegration, and social and political stabilization in partner countries. The common assumption is that in order to prevent the sources of refugee and illegal migration, the countries of origin, of transit, and all members of the international community must work in solidarity.

Development policy becomes a legitimised tool of protection against immigrants by linking the need to overcome the root causes of the refugee crisis with integrating refugees in the transit countries. It is an argument used by NGOs engaged in development cooperation. In their opinion, it is not simply a way to instrumentalize aid for European security but also to discredit it. It means that the expectations of development assistance are set too high.<sup>83</sup> There is no possibility to entirely stop or even control migratory flows. Through long-term improvement of living conditions, development cooperation can only reduce the number of those leaving their countries of origin due to the lack of prospects and participation in political life. Migration itself is not a problem but rather living in undignified conditions

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>83</sup> Deutsche Welthungerhilfe, terre des hommes Deutschland, *Kompass 2030 – Walk the Talk, der 25. Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik“ 2017*, p. 17–18, <https://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/pictures/publications/de/studies-analysis/2017-publikation-kompass2030.pdf> [accessed: 10.03.2021].

is, since it leaves an increasing amount of people with no alternative. One must fight the causes, not the symptoms, by promoting peace and preventing conflicts. These should be a political priority rather than an internal political interest. Development cooperation should be implemented not just to protect borders but, first and foremost, to ensure a dignified life and further enhance political participation.

## References

- ADA, Focus Paper on Migration and Development, October 2016, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspapiere/Englisch/Focus\\_on\\_Migration\\_and\\_Development\\_Oct2016.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspapiere/Englisch/Focus_on_Migration_and_Development_Oct2016.pdf) [accessed: 10.03.2021].
- Akteure der Entwicklungszusammenarbeit*, <https://www.entwicklung.at/akteure> [accessed: 12.02.2021].
- 'Asylanträge in der EU+ 2019', 5 March 2020, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [accessed: 10.02.2021].
- 'Asylanträge in Deutschland', Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265708/asylantraege-und-asyl-suchende> [accessed: 10.02.2021].
- Asylstatistik Österreich 2019*, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [accessed: 10.03.2021].
- Asylstatistik Österreich 2020*, <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020#herkunftsstaaten> [accessed: 10.03.2021].
- BMZ, *Beschäftigungsoffensive Nahost. Cash for work*, März 2021, [https://www.bmz.de/resource/blob/23390/25d145d2a51f72dafb4946c2326e023c/BMZ163\\_BO\\_Nahost\\_CashForWork\\_A5\\_DT\\_210323\\_Screen\\_barrierefrei.pdf](https://www.bmz.de/resource/blob/23390/25d145d2a51f72dafb4946c2326e023c/BMZ163_BO_Nahost_CashForWork_A5_DT_210323_Screen_barrierefrei.pdf) [accessed: 10.03.2021].
- BMZ, *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung*, 01/2020, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie460\\_Marshallplan\\_Umsetzung.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie460_Marshallplan_Umsetzung.pdf) [accessed: 20.02.2021].
- BMZ, *Die neue Politik des BMZ. 100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller*, <http://www.pressebox.de/attachment/655827/28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf> [accessed: 25.02.2021].
- BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, 07/2020, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/flyer/Flyer\\_EZ\\_wirkt.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf) [accessed: 25.02.2021].
- BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung*, 03/2017, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie319\\_Entwicklungspolitischer\\_Bericht.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolitischer_Bericht.pdf) [accessed: 25.02.2021].
- BMZ, *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, [https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche\\_politik/index.jsp](https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp) [accessed: 25.02.2021].
- BMZ, *Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn 1994 (BMZ aktuell, No. 040).

- BMZ, *Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reintegration*, BMZ Papier, 05/2019, [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier470\\_05\\_2019.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier470_05_2019.pdf) [accessed: 25.02.2021].
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 'Das Bundesamt in Zahlen 2016', <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2016.html?nn=284738> [accessed: 10.02.2021].
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 'Demografie von Asylsuchenden in Deutschland', <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [accessed: 10.03.2021].
- Dann, P., *The Law of Development Cooperation. A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Cambridge 2013.
- Deutsche Welthungerhilfe, terre des hommes Deutschland, *Kompass 2030 – Walk the Talk, der 25. Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik“ 2017*, p. 17–18, <https://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/pictures/publications/de/studies-analysis/2017-publication-kompass2030.pdf> [accessed: 10.02.2021].
- Die Asylstatistik 2017 in 12 Grafiken*, <https://grundversorgungsinfo.net/2018/03/23/asyl-statistik-2017/> [accessed: 10.03.2021].
- Die Bundesregierung, *Strategie für Migration und Entwicklung – Aktionsplan für die Außen-dimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216858/6c2b8d4f6eb95c507f0b6244d8cc32e1/migrationentwicklung-data.pdf> [accessed: 20.02.2021].
- Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategische-dokumente> [accessed: 12.02.2021].
- Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016–2018, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/3\\_JP/2016-2018\\_Dreijahresprogramm.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2016-2018_Dreijahresprogramm.pdf) [accessed: 10.03.2021].
- Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019–2021, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/3\\_JP/2019-2021\\_Dreijahresprogramm.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2019-2021_Dreijahresprogramm.pdf) [accessed 12.02.2021].
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d-4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [accessed: 10.02.2021].
- EU-Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [accessed: 10.02.2021].
- Freund, C., Rittberger, V., 'Utilitarian-liberal foreign policy theory', [in:] V. Rittberger (ed.), *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester University Press, Manchester – New York 2001.
- 'General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants', GA/12113, 19 December 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm> [accessed: 12.02.2021].
- 'Germany pledges 2.3 billion euros in Syria aid through 2018', 4.02.2016, <https://www.dw.com/en/germany-pledges-23-billion-euros-in-syria-aid-through-2018/a-19026224> [accessed: 12.02.2021].

- 'Hilfe für Flüchtlinge ausweiten. Interview mit Gerd Müller', *Welt*, 23. Juni 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/hilfe-fuer-fluechtlinge-ausweiten-400750> [accessed: 5.03.2021].
- Konle-Seidl, R., *Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL\\_STU\(2018\)614200\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU(2018)614200_EN.pdf) [accessed: 10.03.2021].
- Migration Council for Austria, *Report by the Migration Council: Understanding Migration – Managing Migration*, [https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht\\_des\\_Migrationsrats\\_PDF\\_komplett\\_ENG\\_23\\_3\\_17.pdf](https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht_des_Migrationsrats_PDF_komplett_ENG_23_3_17.pdf) [accessed: 12.02.2021].
- 'Nahost: Österreich unterstützt Palästina-Flüchtlinge mit 8,1 Millionen Euro', <https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/nahost-oesterreich-unterstuetzt-palaestina-fluechtlinge-mit-81-millionen-euro> [accessed: 12.02.2021].
- OECD, 'COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020', Paris, 13 April 2021, Detailed Note, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf> [accessed: 14.04.2021].
- OECD, DAC Sekretariat, 'ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs', April 2016.
- OECD Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020*, <https://www.oecd.org/austria/oecd-development-co-operation-peer-reviews-austria-2020-03b626d5-en.htm> [accessed: 20.02.2021].
- OECD, 'Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries', Paris, 9 April 2018, <https://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm> [accessed: 12.02.2021].
- OECD, 'In-donor refugee costs in ODA', <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm> [accessed: 20.02.2021].
- OECD, 'Official Development Assistance', <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [accessed: 10.02.2021].
- OECD, Official Development Assistance (ODA), 'What is ODA', April 2020, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf> [accessed: 20.02.2021].
- Programme for the Austrian Presidency of the Council of the EU, <https://www.eu2018.at/dam/jcr:52862976-3848-403e-a38a-6aac8bcbe34d/Programme%20of%20the%20Austrian%20Presidency.PDF> [accessed: 12.02.2021].
- Rede im Bundestag bei der Debatte zur Fluchtursachenbekämpfung, Juni 2016, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 170. Sitzung, 12.06.2016, Plenarprotokoll 18/170, 16705.
- Riley, J., *Liberal Utilitarianism: Social Choice Theory and J.S. Mill's Philosophy*, Cambridge 2009.
- Schraven, B., 'Tackling the Root Causes of Displacement. The German Discourse', *Notes de l'Ifri*, No. 146, March 2019, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc\\_146\\_b\\_schraven\\_root\\_causes\\_of\\_displacement\\_march\\_2019.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_146_b_schraven_root_causes_of_displacement_march_2019.pdf) [accessed: 25.02.2021].
- Strategien und Fokuspapiere, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategien-und-fokuspapiere> [accessed: 10.03.2021].
- The Expert Council for Integration, *Integration report 2017: Evaluating refugee integration –*

*Refocussing on regular integration*, [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2017/Integration\\_Report\\_2017.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2017/Integration_Report_2017.pdf) [accessed: 12.02.2021].

Young-Powell, A., 'Debating the rules: What in-house refugee costs count as aid?', 5 July 2017, <https://www.devex.com/news/debating-the-rules-what-in-house-refugee-costs-count-as-aid-90602> [accessed: 20.02.2021].

*Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*, [https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf](https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf) [accessed: 12.02.2021].

## *Pomoc rozwojowa w przewyżczeniu źródłowych przyczyn migracji – powiązanie kwestii rozwoju i bezpieczeństwa na przykładzie Niemiec i Austrii*

### *Streszczenie*

Artykuł omawia swoistą fuzję polityki migracyjnej, bezpieczeństwa i rozwojowej w Niemczech i Austrii w kontekście kryzysu migracyjnego, jaki dotknął Europę w latach 2015–2016, poprzez dogłębną analizę treści i dyskursów zawartych w kluczowych dokumentach dotyczących kierunków i obszarów kształtowania polityki obu państw. W artykule postawiono tezę, że pomoc rozwojowa ma za zadanie sprostać ryzyku, które w długiej perspektywie może osłabić bezpieczeństwo narodowe darczyńców; można to uczynić poprzez podjęcie stosownych działań, które wyeliminują strukturalne przyczyny migracji przymusowej i nieregulowanej. W części poświęconej podsumowaniu i wnioskom przedstawiono pokrótce główne wyniki badań przeprowadzonych na potrzeby artykułu.

**Słowa kluczowe:** polityka rozwojowa Niemiec, polityka rozwojowa Austrii, koszty przyjmowania uchodźców wewnątrz krajów darczyńców, Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA), powiązanie migracja – rozwój, powiązanie bezpieczeństwo – migracja – rozwój, analiza porównawcza

## *Addressing the Root Causes of Migration through Development Aid as a Security-Development Nexus: A Case Study of Germany and Austria*

### *Abstract*

This paper examines Germany's and Austria's merging of migration, security and development in the context of the European migrant crisis 2015/2016 through content and discourse analyses of key German and Austrian development policy documents. It argues that development aid is expected to manage long-term risks to the national security of donors by addressing the structural causes of forced and irregular migration. The concluding section synthesizes the key findings of the research paper.

**Key words:** German development policy, Austrian development policy, in-donor refugee costs, official development assistance (ODA), the migration-development nexus, the security-migration-development nexus, comparative analysis

*Entwicklungshilfe zur Überwindung von Hauptursachen  
der Migration: Entwicklung und Sicherheit am Fallbeispiel  
Deutschland und Österreich*  
*Zusammenfassung*

Der Artikel erörtert die besondere Verknüpfung von Migrations-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in Deutschland und Österreich im Kontext der europäischen Migrationskrise 2015–2016. Anhand von Schlüsseldokumenten werden Inhalte, Diskurse und Bereiche der Politikgestaltung analysiert. Es wird die These vertreten, dass die Entwicklungshilfe das Risiko beinhaltet, die nationale Sicherheit der Geberländer langfristig zu schwächen. Das kann durch Maßnahmen verhindert werden, die die strukturellen Ursachen der erzwungenen und irregulären Migration angehen. Die wichtigsten Ergebnisse der Forschungsarbeit werden in Schlussfolgerungen zusammengefasst.

**Schlüsselwörter:** Deutsche Entwicklungspolitik, Österreichische Entwicklungspolitik, Kosten der Flüchtlingspolitik, Offizielle Entwicklungshilfe (ODA), Verknüpfung von Migration und Entwicklung, Verknüpfung von Sicherheit, Migration und Entwicklung, vergleichende Analyse

*Помощь в преодолении основных причин миграции –  
взаимосвязь вопросов развития и безопасности.  
На примере Германии и Австрии*  
*Резюме*

В статье рассматривается проблема слияния миграционной политики, политики безопасности и политики развития в Германии и Австрии в контексте миграционного кризиса, который затронул Европу в 2015–2016 годах, на основе анализа содержания основных документов, касающихся направлений и областей формирования политики обоих государств. В исследовании выдвигается тезис о том, что в долгосрочной перспективе помощь в развитии, должна нивелировать риск ослабления национальной безопасности Германии и Австрии. Эту задачу можно решить путем устранения структурных причин вынужденной и нерегулируемой миграции. В заключительной части статьи представлены основные результаты и выводы исследования.

**Ключевые слова:** политика в области развития Германии, политика в области развития Австрии, расходы государств на прием беженцев, Официальная помощь в целях развития (ОПР), связь между миграцией и развитием, связь между безопасностью, миграцией и развитием, сравнительный анализ



## Beata Molo

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0002-4924-8950>

# Challenges for German Energy Security in the Context of Nuclear and Coal Phase-Out

## Introduction

Ensuring uninterrupted energy supplies is an important political goal related to economic and social development, as well as the need to take into account environmental and climate protection requirements. The abandonment of nuclear energy (expected to take place in 2022), and of coal (scheduled for 2038) for electricity production, coupled with the accelerated expansion of renewable energy, results in increased energy security, and, consequently, leads to less dependence on fossil fuels and their exports. Nevertheless, it is a challenge to stabilise the energy system due to numerous fluctuations in the production of wind energy and solar photovoltaic systems through appropriate measures such as, *inter alia*, the expansion of the power grid, the use of conventional power plants, and energy storage. For the purposes of this study, energy security is understood as the reliability of energy supplies at an economically justified price level, and the ability to maintain the required quality parameters environmental and climate protection conditions.<sup>1</sup>

The goal of this paper is to outline the key challenges for Germany's energy security, understood as the security of supply, in the context of phasing out nuclear energy and coal for electricity production. The concern expressed about the shutdown of nuclear power plants, which also accompanies the coal phase-out, is

<sup>1</sup> B. Molo, 'Problem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w kontekście stopniowej rezygnacji z użytkowania elektrowni jądrowych', *Przegląd Zachodni*, No. 2 (347), 2013, p. 69.

to ensure a high level of security of energy supply. In this context, research questions are posed: Has the gradual decommissioning of nuclear power plants caused a shortage in electricity production? What measures have been taken to ensure energy stability? What are the challenges for Germany to phase out coal for electricity production? In order to achieve the research goal and answer the above mentioned questions, the factor method and comparative analyses, as well as quantitative research, were used alongside a variety of documents, statistical data, studies and press materials that have been scrutinised. The author has relied on research findings on Germany's energy security.

## Germany's nuclear phase-out: challenges for the security of supply

The energy transition began with the adoption of the energy concept by the federal government on 28 September 2010.<sup>2</sup> The energy concept includes an extension of the lifetime of nuclear power plants by 8 or 14 years, depending on their age, which meant that the last plant would be shut down in 2036. Nuclear energy was to remain a part of the energy mix as long as it could be replaced by renewable energy sources and that Germany would not have to import electricity. On 28 October 2010, the Bundestag adopted an amendment to the Atomic Energy Act (*Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, Atomgesetz*), which extended the lifetime of nuclear power plants. The disaster at the Fukushima-Daiichi nuclear power plant, which took place in March 2011, revived the public debate in Germany about the dangers of nuclear energy and its further use. On 14 March 2011, a three-month moratorium was imposed on the extension of the operation of nuclear reactors, and on 15 March 2011, the decision to temporarily shut down the seven oldest plants was announced, and the remaining ones were ordered to be checked. However, according to the decisions of the government coalition of 30 May 2011, the eight oldest power plants were to be permanently shut down, i.e. seven during the moratorium (Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1), and the Krümmel power plant, which was closed in the period before the moratorium. Meanwhile, the remaining nine power plants were planned to be phased out gradually: six more in the years 2014–2021, and the last three in 2022. The change in the political course in response to the Fukushima nuclear disaster was reflected in the documents. On 6 June 2011, the federal government submitted an official paper entitled *Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar, umweltfreundlich*.<sup>3</sup> The document acknowledges the goals included in the energy concept, however, achieved in the context

---

<sup>2</sup> *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28.09.2010, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile) [accessed: 28.12.2020].

<sup>3</sup> *Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich*, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010-beschluesse-juni-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010-beschluesse-juni-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [accessed: 28.12.2020].

of phasing out nuclear energy. Rapid completion of the construction of fossil fuel power plants (by 2013) and, as an additional security, by 2020, the addition of up to 10 GW of the secured capacity of the plant was considered essential for ensuring security of supply.<sup>4</sup> On 9 June 2011, in a government statement to the Bundestag, Chancellor Angela Merkel announced the gradual withdrawal from the operation of nuclear power plants by 2022,<sup>5</sup> confirmed the main assumptions and objectives of the 2010 energy concept in terms of developing renewable energy sources, reducing greenhouse gas emissions and energy consumption, and announced the monitoring of the progress of the *Energiewende*. On 30 June 2011, the 13<sup>th</sup> amendment to the act was passed in the Bundestag; the amended Atomic Energy Act entered into force on 6 August 2011. Thus, in addition to the development of renewable energy sources and energy efficiency, the nuclear phase-out was included in the process of energy transition.

At that time, it was assessed that ending the operation of nuclear power plants would pose a challenge to Germany to ensure the stability of the power system. For example, it was calculated that in 2010–2030, the contribution of large conventional power plants to energy production would decrease significantly. In 2010, it amounted to approximately 62,500 MW, and by 2030 it would have been almost halved (to 26,500 MW). The largest decrease would be recorded in the first decade, i.e. by 2020 the capacity would decrease by 25,000 MW, and by 2030 by another 11,000 MW.<sup>6</sup> Moreover, an accelerated phase-out of nuclear power would result in additional demand for power plant capacity from 2014 on. Renewable energy would not replace the lost capacity in the short and medium term, hence greater use of gas and coal-fired power plants would be necessary. It was emphasized that the gradual phasing out of nuclear reactors would additionally force, in the longer term, the need to increase the efficiency of the power plant and obtain the missing electricity from other sources, including increasing electricity imports.

The discrepancies mainly concerned the role of coal-fired power plants in the energy transition. Most studies considered it necessary to finalize the initiated projects to build conventional power plants, with, for example, the German Advisory Council on the Environment (Sachverständigenrat für Umweltfragen, SRU) questioning the legitimacy of building new coal-fired power plants.<sup>7</sup> According to experts, natural gas was supposed to be a more competitive source, emitting less CO<sub>2</sub> than coal.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>5</sup> 2015: Grafenrheinfeld, 2017: Gundremmingen B, 2019: Philippsburg 2, 2021: Grohnde, Gundremmingen C, Brokdorf, 2022: Isar 2, Emsland, and Neckarwestheim 2.

<sup>6</sup> H. Bardt, 'Wirtschaftliche Folgen eines beschleunigten Kernenergieausstiegs in Deutschland', *IW-Trends*, No. 2, 2011, pp. 4–6.

<sup>7</sup> *Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung*, SRU Sondergutachten, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Berlin 2011, [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2008\\_2012/2011\\_07\\_SG\\_Wege\\_zur\\_100\\_Prozent\\_erneuerbaren\\_Stromversorgung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2008_2012/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.pdf?__blob=publicationFile) [accessed: 2.03.2021]; *Das Energiewirtschaftliche Gesamtkonzept. Konsequenzen eines beschleunigten Atomausstiegs aus der Kernenergie in Deutschland*, eine Studie der Prognos AG im Auftrag der vbw, April 2011; *Energiewende kostet, aber es lohnt sich. Dena-Chef Kohler: Atomausstieg ist bis 2020/2025 machbar. Konsequenzen und Kosten sind große Herausforderung. Akzeptanz der Bevölkerung nur mit ehrlicher Diskussion erreichbar*, Deutschen Energieagentur (Dena), Presseinformation vom 18.04.2011.

Studies from 2013–2017 on the German energy market indicated that despite the growing share of renewable energy sources in electricity production, by 2020, there will be no shortages in electricity supplies.<sup>8</sup> However, this depended on the development of the European internal energy market, transmission infrastructure, investment in technology, as well as the further use of coal in electricity production and electricity imports.

Leaving aside specific issues, it should be emphasized that in the following years, due to the phase-out of nuclear energy, no “gap in electricity production” was recorded. The increase in the share of renewable energy sources in electricity production compensated for the decrease in the share of nuclear energy. Between 2011 and 2020, electricity production from nuclear power plants decreased by 43.7 TWh, while from renewable energy sources it increased by 130.7 TWh, and from lignite and hard coal it decreased by 58 TWh and 69 TWh, respectively. In 2020, electricity production in natural gas-fired power plants was slightly higher than in 2011 (86 TWh) and amounted to 92 TWh. As a result of the shutdown of eight oldest nuclear power plants in 2011, the volume of electricity generated from nuclear energy decreased in 2010–2011 from 141 TWh to 108 TWh; and by 2020 by 43.7 TWh (see Table 1). As of 31 December 2011 and 31 December 2022, significant amounts of nuclear electricity will be withdrawn from the grid (64 TWh in total).<sup>9</sup> According to the schedule, the Grohnde, Brokdorf and Gundremmingen C nuclear power plants with a total gross capacity of 4,254 GW will be decommissioned at the end of 2021, and the nuclear power plants Isar 2, Neckarwestheim 2 and Emsland (total gross capacity 4,285 GW) by the end of 2022.<sup>10</sup>

Table 1. Total electricity production (selected years) in TWh

|                  | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2015</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nuclear energy   | 141         | 108         | 92          | 75          | 64.3        |
| Renewable energy | 105         | 124         | 189         | 242         | 254.7       |
| Lignite          | 146         | 150         | 155         | 114         | 92          |
| Hard coal        | 117         | 112         | 118         | 58          | 43          |
| Natural gas      | 89          | 86          | 62          | 91          | 92          |
| Other            | 29          | 27          | 26          | 24          | 22          |
| <b>Total</b>     | <b>627</b>  | <b>607</b>  | <b>642</b>  | <b>604</b>  | <b>568</b>  |

Source: Agora-Energiewende, <https://www.agora-energiewende.de/> [accessed: 20.02.2021].

<sup>8</sup> L.P. Feld *et al.*, *Neustart in der Energiepolitik jetzt!*, Stiftung Marktwirtschaft, 2014, p. 65, [https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user\\_upload/KK-Studien/KK\\_58\\_Energiewende\\_2014.pdf](https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/KK-Studien/KK_58_Energiewende_2014.pdf) [accessed: 10.01.2018].

<sup>9</sup> P. Graichen, F. Hein, ‘10 Jahre nach Fukushima: Welche Folgen hat der Atomausstieg für die Energiewende?’, Agora Energiewende, [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/user\\_upload/10\\_Jahre\\_Fukushima\\_Agora\\_v4.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/user_upload/10_Jahre_Fukushima_Agora_v4.pdf) [accessed: 2.03.2021].

<sup>10</sup> *Die Energiewende im Corona-Jahr: Stand der Dinge 2020. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2021*, p. 73, Agora Energiewende, [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2020\\_01\\_Jahresauswertung\\_2020/200\\_A-EW\\_Jahresauswertung\\_2020\\_WEB.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2020_01_Jahresauswertung_2020/200_A-EW_Jahresauswertung_2020_WEB.pdf) [accessed: 20.02.2021].

Contrary to common assumptions, Germany did not become an importer of electricity due to the withdrawal from nuclear energy. On the contrary, after 2011, electricity exports grew steadily, with the highest volume in 2015, i.e. 85.3 TWh. The development of renewable energy in Germany combined with low CO<sub>2</sub> emission prices under the EU ETS resulted in the fact that from 2011 to 2017, significant amounts of German electricity produced from coal were exported to neighbouring countries.<sup>11</sup> As in previous years, also in 2020 there was a surplus of electricity exports over imports and amounted to 20.9 TWh (for comparison, in 2019 it was nearly 35 TWh; the largest surplus was recorded in 2017 – 55 TWh). A total of 68.6 TWh (2019: 74.5 TWh) flowed from the German energy networks abroad, while 47.6 TWh came to Germany from abroad (2019: 39.6 TWh). In 2020, the largest electricity exports went to Austria (15.2 TWh), followed by Switzerland (12.3 TWh) and Poland (11.2 TWh). And the largest electricity imports to Germany came from France (13 TWh), followed by the Netherlands (8.7 TWh) and Switzerland (7.4 TWh).<sup>12</sup> The reasons for the decline in the surplus of electricity exports over imports are varied, with the main factor being the increase in the CO<sub>2</sub> price in European emissions trading from an average of EUR 6 in 2017 to EUR 24 in 2020 and the persistently low purchase price of natural gas.<sup>13</sup> As a consequence, gas-fired power plants have become more competitive on the European electricity market compared to German coal-fired power plants. In other words, German coal-based electricity was replaced with imported electricity from gas-fired power plants.<sup>14</sup> However, according to the Federal Statistical Office, one of the reasons for the growing imports of electricity is the declining share of coal and nuclear power plants in electricity production in Germany. Large transmission network operators assume that Germany will be more dependent on electricity imports in the future in order to be able to maintain electricity supplies in extreme situations, when the safe performance of the electricity system drops significantly.<sup>15</sup>

The growing share of renewable energy sources in electricity production leads to supply, which is largely dependent on meteorological fluctuations. Therefore, there is a need to compensate the demand for electricity with production from non-renewable energy sources. The total net nominal capacity of the power plant was 229.2 GW, including 214.1 GW on the electricity market, of which 127.7 GW based on renewable energy sources (51,479 MW for solar energy, 53,733 MW for on-shore wind energy, 741 MW offshore wind energy, 8,597 MW biomass), nuclear energy 8,114 MW, lignite 17,812 MW, hard coal 16,200 MW, natural gas 27,233 MW.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> P. Graichen, F. Hein, *op. cit.*

<sup>12</sup> See *Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2020*, Stand: 14. März 2021, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V., <https://www.ag-energiebilanzen.de/> [accessed: 20.01.2021].

<sup>13</sup> B. Janzing, 'Deutschland muss bald Strom importieren', *taz. die Tageszeitung*, 31.12.2020, p. 11, <https://taz.de/Deutschland-muss-bald-Strom-importieren/!5737103/> [accessed: 20.01.2021].

<sup>14</sup> *Die Energiewende im Corona-Jahr...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>15</sup> 'Deutscher Strom-Exportüberschuss geht zurück', *Handelsblatt*, 31.12.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energie-deutscher-strom-exportueberschuss-geht-zurueck/26761454.html?ticket=ST-123457-9E4nU4KazwrlCNvT6Cdb-ap4> [accessed: 20.01.2021].

<sup>16</sup> 'Power plant list', 19.01.2021, Bundesnetzagentur, [https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Arreas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/GeneratingCapacity/PowerPlantList/PublicPowerPlantList\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Arreas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/GeneratingCapacity/PowerPlantList/PublicPowerPlantList_node.html) [accessed: 20.01.2021].

By way of comparison, in 2011, power plants with a gross electrical capacity of 167 GW were installed in Germany. The shares broken down by energy sources were as follows: wind energy 17.4%, hard coal 16.9%, photovoltaics 14.3%, natural gas 13%, lignite 12.2%, water 6.6%, other 10.4%.<sup>17</sup> In addition to conventional power plants that can replace installations from unstable renewable energy sources, efficient energy storage technologies are necessary to maintain a stable and safe supply to the grid with a constantly growing share of renewable energy power plants.

Both gross inland electricity consumption and gross electricity production are falling. In 2020, gross domestic electricity consumption was 552.2 TWh; for comparison, in 2011: 604 TWh, in 2017: 600.5 TWh, and in 2019: 576.7 TWh. On the other hand, gross electricity production decreased from 609.4 TWh in 2019 to 572.2 TWh in 2020. For comparison, in 2011 it amounted to 607 TWh, and in 2017 to 652.9 TWh. The share of hard coal and lignite in the electricity mix (*Strommix*) is declining – in 2020, respectively 7.6% (2019: 9.4%; 2018: 12.8%; 2015: 18.2%; 1990: 27.7%) and 16.1% (2019: 18.7%; 2018: 22.6%; 2012: 25.8%; 2010: 23.3%; 1990: 31.1%), with renewable energy and gas growing land – in 2020, respectively 43.9% (2019: 39.8%; 2018: 34.9%; 2015: 29.2%; 1990: 3.6%) and 16.1% (2019: 14, 8%; 2018: 12.7%; 2017: 13.2%; 2015: 9.5%; 1990: 6.5%).<sup>18</sup> High CO<sub>2</sub> prices favour the competitiveness of modern, low-emission gas-fired power plants and drive out high-emission or less efficient power plants. In 2020, renewable energy sources supplied 251 TWh of electricity, and fossil fuels (natural gas, lignite and hard coal, mineral oils) in total 231.3 TWh. As expected, electricity production from nuclear power plants fell after the Philippsburg II power plant shutdown at the end of 2019 (2020: 75.1 TWh, 2019: 64.4 TWh).<sup>19</sup>

It is worth noting that lower domestic and foreign demand for electricity due to the coronavirus pandemic resulted in the strengthening of the trend of shifting from production in conventional power plants to the generation of electricity from renewable sources. However, lignite still plays a key role in ensuring security of energy supply, especially in winter.

In the context of the nuclear phase-out, concerns have been expressed about maintaining a certain level of energy supply security. According to the Federal Network Agency (*Bundesnetzagentur*), the energy transition and the growing share of decentralized generation capacities do not have a negative impact on the quality of electricity supply in Germany. In 2019, the interruption in electricity supplies per end user (System Average Interruption Duration Index, SAIDI) was 12.2 minutes. For comparison, in 2010 it was 14.9 minutes; in 2011 – 15.3 minutes, and in 2018 – 13.9 minutes.<sup>20</sup>

Many of the decommissioned nuclear power plants are located in the south of Germany, hence the phase-out of nuclear energy leads to a significant additional

<sup>17</sup> *Energie in Deutschland. Trends und Hintergründe zur Energieversorgung*, BMWi, Februar 2013, p. 23, [https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energie-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energie-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [accessed: 20.01.2021].

<sup>18</sup> *Die Energiewende im Corona-Jahr...*, *op. cit.*, p. 17. See *Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2020*, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> P. Graichen, F. Hein, *op. cit.*

demand for electricity in this part of the country, and consequently the power grid needs to be redeveloped with additional routes from north to south. The originally prepared projects were to be ready by the end of 2022, when the last nuclear power plants will be shut down. Out of a total of 7,669 km, 1,505 km were completed by the end of the third quarter of 2020, which corresponds to a 20% completion rate. For comparison, at the end of 2019, 1,278 km were completed (17% of the total). Of the 1,831 km planned in the Power Grid Expansion Act (*Energieleitungsausbaugesetz*, EnLAG, amendment in 2018), more than half, i.e. 994 km, was completed by the end of the third quarter of 2020, and another 558 km were approved, while 279 km were in pending approval. Over 90% of EnLAG projects should be launched by the beginning of 2024, and full implementation is planned for the end of 2026. At the same time, the overall length of the network resulting from the Federal Requirement Plan Act (*Gesetz über den Bundesbedarfsplan, Bundesbedarfsplangesetz*, BBPlG) is 5,868 km, of which by the end of the third quarter, 511 km were completed, which corresponds to an implementation rate of 9%. Building permits for 254 km were issued. According to the current planning, over 3,000 km should be completed by the end of 2025; and the last projects are to be implemented by 2031.<sup>21</sup>

## Challenges for Germany's energy security in the context of the coal phase-out

The decision to abandon nuclear power, and the immediate shutdown of the oldest nuclear power plants soon resulted in greater use of coal. From the perspective of achieving the goal of reducing greenhouse gas emissions, it was counterproductive, hence the issue of the coal phase out was discussed from the mid-2000s.<sup>22</sup> On 6 June 2018, the federal government established the Commission for Growth, Structural Change and Employment (*Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*), whose main goal was to develop a plan for decommissioning coal-fired power plants and CHP plants. On 26 January 2019, the Commission published its final report,<sup>23</sup> in which it recommended the closure of the last coal-fired power plant by 2038 at the latest. In 2032, the possibility of accelerating the closure of all lignite mines and power plants, i.e. by 2035, would be explored. Chancellor Angela Merkel officially approved the Commission's final report and suggested that the federal government should follow its recommendations. On 22 May 2019, the federal government adopted the key points of the Structural Reinforcement Act for Mining

<sup>21</sup> *Die Energiewende im Corona-Jahr...*, *op. cit.*, pp. 62–63; Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bundeskartellamt, *Monitoringbericht 2020*, p. 21, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2020/Monitoringbericht\\_Energie2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2020/Monitoringbericht_Energie2020.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [accessed: 10.03.2021].

<sup>22</sup> M. Löhr, *Energietransitionen. Eine Analyse der Phasen und Akteurskoalitionen in Dänemark, Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden 2020, pp. 204–205.

<sup>23</sup> Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung", *Abschlussbericht*, Beschluss vom 26.01.2019, [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/abschlussbericht\\_kommission\\_wachstum\\_strukturwandel\\_und\\_beschaeftigung\\_beschluss.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/abschlussbericht_kommission_wachstum_strukturwandel_und_beschaeftigung_beschluss.pdf) [accessed: 20.12.2020].

Regions, and on 28 August 2019, a draft act developed on their basis (*Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen*). On 29 January 2020, the federal government adopted a draft act on the phase-out of coal-fired power plants and amending other acts (*Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze*). The draft act on the phase-out of coal-fired power plants (*Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung*) contained rules and a timetable for shutting down coal-fired power plants and combined heat and power plants, and set the end of 2038 as the end date for the use of coal for energy production.

Leaving aside specific issues related to the course of legislative work, it should be noted that on 3 July 2020, the Bundestag adopted the Act to Reduce and End Coal-Fired Power Generation (*Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung*) and the Structural Reinforcement Act for Mining Regions (*Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*). The Bundesrat approved the laws on the same day. The first of the above acts provides for the reduction of the installed capacity of coal-fired power plants to 30 GW in 2022 (15 GW hard coal, 15 GW lignite), to 17 GW in 2030 (8 GW hard coal, 9 GW lignite) and 0 GW in 2038. In addition, in 2026, 2029 and 2032, the possibility of “abandoning coal” in 2035 is to be investigated. For blocks phased out by the end of 2029, RWE and LEAG operators are to receive a total of EUR 4.35 billion (EUR 2.6 billion for RWE, EUR 1.75 billion for LEAG), and for power plants shut down from 2030, they will not receive compensation. Plant shut-down dates and compensation rules are governed by an agreement between the federal government and operators. The decommissioning of hard coal-fired power plants will take place until 2027 through auctions, in which operators will be able to apply for a bonus. Its maximum amount per 1 MW will be reduced every year (from EUR 165 thousand in 2020 to EUR 89 thousand in 2027). Bids assuring maximum emission savings for the lowest amount will be selected. From 2028, hard coal power plants will be shut down by the Federal Network Agency without granting any compensation. In the case of units put into operation after 2010, the evaluation of the act provides for the possibility of adjusting the shutdown conditions for power plants in the event of an overload. The Structural Development Act provides for the transfer of EUR 14 billion to the federal states with power plants and lignite mines (Saxony, Brandenburg, Saxony-Anhalt and North Rhine-Westphalia). Another EUR 26 billion, the federal government has, among others, invest in the development of transport infrastructure in coal regions and the expansion of research institutes. In addition, EUR 1.09 billion is to be allocated to the restructuring of regions where power plants operate or there were coal mines.<sup>24</sup> On 14 August 2020, the Act to Reduce and End Coal-Fired Power Generation entered into force.

In accordance with the adopted solutions, the Federal Network Agency conducts tenders for hard coal power plants and smaller lignite power plants (up to 150 MW of net nominal power) and the so-called statutory reduction.<sup>25</sup> The volume

---

<sup>24</sup> ‘Bundestag beschließt das Kohleausstiegsgesetz’, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-kohleausstieg-701804> [accessed: 30.08.2020].

<sup>25</sup> Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bundeskartellamt, *Monitoringbericht 2020, op. cit.*, p. 20.

of the first auction on 1 September 2021 stood at 4,000 MW, and the volume of the second auction, which was scheduled for 4 January 2021, was 1,500 MW. On 30 April 2021, three auctions with a volume of 2,480.826 MW have been planned. 4.7 GW of hard coal capacity will be decommissioned by June 2021. In addition, a small 300 MW lignite block was closed at the end of 2020, and another 900 MW is expected to take place at the end of 2021.<sup>26</sup> In order to ensure security of supply, the Federal Network Agency may transfer some of the planned hard coal-fired power plants to the grid reserve. These power plants are then no longer operating in the electricity market, but are only used in the rare cases where they are needed to ensure grid and system stability.

The simultaneous abandonment of nuclear and coal energy poses a serious challenge to the stability of the German electricity system. Only in the years 2021–2023, are conventional power plants with a total capacity of 14,893 MW to be withdrawn from the market (see Table 2).

Table 2. New plant capacity and plant closures (MW)

|  | 2021  | 2022  | 2023 | 2021–2023 |
|--|-------|-------|------|-----------|
| <b>Expected expansion of conventional power plant capacity from 2021 to 2023</b> |       |       |      |           |
| Natural gas  | 563   | 1,798 | -    | 2,361     |
| Battery storage  | 13    | -     | -    | 13        |
| Pumped storage   | 16    | -     | -    | 16        |
| Other energy sources (not renewable)   | 35    | 58    | -    | 93        |
| Total  | 627   | 1,856 | -    | 2,483     |
| <b>Expected power plant output from 2021 to 2023</b>                             |       |       |      |           |
| Coal phase-out according to KVBG*  | 2,410 | 1,625 | -    | 4,035     |
| Closure after the security standby period – Lignite-fired power plants           | 562   | 1,059 | 757  | 2,378     |
| Nuclear power plants according to § 7 Section 3 AtG**                            | 4,058 | 4,049 | -    | 8,107     |
| Notifications of final shutdown in accordance with Section 12b (5) EnWG***       | 373   | -     | -    | 373       |
| including natural gas  | 189   | -     | -    | 189       |
| including mineral oil  | 184   | -     | -    | 184       |
| Total  | 7,403 | 6,733 | 757  | 14,893    |

\* KVBG – Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung (Kohleverstromungsbeendigungsgesetz); \*\* AtG – Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz); \*\*\* EnWG – Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz).

Source: 'Power plant list', 19.01.2021, Bundesnetzagentur, [https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/GeneratingCapacity/PowerPlantList/PubliPowerPlantList\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/GeneratingCapacity/PowerPlantList/PubliPowerPlantList_node.html) [accessed: 20.01.2021].

One of the instruments for maintaining the security of energy supply is to increase the number of gas-fired power plants that would flexibly complement the unstable generation from renewable sources (especially in autumn and winter).

<sup>26</sup> Die Energiewende im Corona-Jahr..., *op. cit.*, p. 72.

Their available capacity would increase from 30 GW (currently) to approx. 43 GW in 2030 and 73 GW in 2050, which would fill the gap left by the nuclear and coal shutdown units (by 2038). Natural gas would be successively replaced with emission-neutral hydrogen.<sup>27</sup> In the National Hydrogen Strategy (*Nationale Wasserstoffstrategie*) adopted by the federal government on 10 June 2020, it was assumed that the demand for hydrogen will increase from 55 TWh in 2019 to 90–110 TWh in 2030. According to government estimates, only about one fifth of the German demand for hydrogen in 2030 will be able to be covered from domestic sources, which will mean a permanent dependence on imports. Depending on the technological development and the incurred expenditures as well as the wide use of hydrogen, the demand for hydrogen in 2050 is expected to be between 250 and 800 TWh.<sup>28</sup> The document recognizes green hydrogen (obtained from the electrolysis of water using electricity from renewable sources) as a solution that meets the needs of sustainable development in the long term, therefore its production will be widely supported. The government's goal is to achieve 5 GW of electrolysis capacity by 2030 (10 GW by 2040), which is expected to generate 14 TWh of hydrogen per year. Germany assumes that in the coming years an EU hydrogen market will be created, where its other carbon-neutral variants will also be available: blue – obtained from natural gas using carbon capture and storage (CCS) technology – and turquoise – obtained for by methane pyrolysis.

The development of interconnections with other countries (further integration of the European energy market) and increasing the flexibility of electricity flows between countries have a positive effect on the security of energy supplies. The ALEGrO and NordLink projects, together with the Combined Grid Solution, provide 2,800 MW of new interconnector transmission capacity.<sup>29</sup> In addition, Germany focuses on the development of energy storage technologies and demand management instruments (including tariffs promoting the use of electricity beyond peak power consumption).<sup>30</sup>

In the context of coal phase-out, the question is also whether the electricity supply will continue to be secured at all times, also in autumn and winter.

<sup>27</sup> M. Kędzierski, 'Niemcy: coraz większy zakres rozbudowy sieci elektroenergetycznej', *Analizy OSW*, 11.02.2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-elektroenergetycznej> [accessed: 10.03.2021].

<sup>28</sup> *Die Nationale Wasserstoffstrategie*, Bundesregierung, Juni 2020, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=20) [accessed: 20.12.2020]; K. Westphal, S. Dröge, O. Geden, 'Die internationalen Dimensionen deutscher Wasserstoffpolitik', *SWP-Aktuell*, No. 37, Mai 2020, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A37\\_Wasserstoffpolitik.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A37_Wasserstoffpolitik.pdf) [accessed: 20.12.2020].

<sup>29</sup> The first hybrid interconnector was made available thanks to the Combined Grid Solution. It will connect the Kriegers-Flak offshore wind farm and create a 400 MW link between Denmark and Germany. Thanks to the ALEGrO interconnector, the first interconnection to Belgium was implemented as a high voltage direct current (HVDC) transmission with a transmission capacity of around 1000 MW (underground cable). The NordLink connection, once fully operational, will create the first direct connection with Norway with a capacity of 1,400 MW in the first quarter of 2021. *Die Energiewende im Corona-Jahr...*, *op. cit.*, pp. 59–61.

<sup>30</sup> M. Kędzierski, *op. cit.*

According to press reports, transmission system operators are investigating which of the coal-fired power plants slated for closure in 2021 are of systemic importance, because in such a situation they would be kept ready for operation as a grid reserve.<sup>31</sup>

Germany's electricity exports are expected to decline as coal and nuclear power are phased out. The coal-fired power plants alone, to be shut down in 2021, generate around 10 TWh. As the Brokdorf, Grohnde and Gundremmingen C nuclear power plants will also be closed at the end of 2021, Germany could again become a net importer for the first time since 2002 as early as 2022<sup>32</sup>. Moreover, the loss of stable generation capacity with too slow expansion of renewable energy installations and power grids may lead to a situation where, in the mid-2020s, Germany would turn from a net exporter of energy to its importer.

According to the amendment to the Act on the Development of Renewable Energy Sources (*Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien*, EEG) adopted in December 2020, the installed capacity of onshore wind farms is to reach 71 GW (currently 54 GW) by the end of the decade, and photovoltaics – 100 GW (52 GW).<sup>33</sup> Hence, the growing role of wind energy makes Germany face up to the need to increase the capacity of north-south connections. The problem remains the insufficient capacity of the system, which currently prevents the transport of some energy from wind farms, which is why they are forced to disconnect from the grid more and more often in order to avoid overloading. The pace of expansion of the power grids is still too slow in relation to the changes taking place in the system. Delays in the implementation of investments caused, among others, by protracted construction permit proceedings and protests from residents. The lack of social acceptance for overground power lines in 2015 led to the change of previous plans and routing of routes underground, which in turn not only extended the investment time.<sup>34</sup>

The amended Federal Requirement Plan Act includes the target of the share of renewable energy sources in electricity consumption in 2030 at the level of 65%. It includes 35 new projects, 9 of which are new routes and 26 are replacements or extensions of the existing sections. The amendments to the document, adopted by the Bundestag on 28 January 2021, also apply to the shortening of court proceedings to one instance in the case of lawsuits concerning new routes, which is expected to simplify and speed up the planning and issuing of building permits. The amendment to the act also allows transmission network operators to create energy storage under certain conditions and use them only for grid management.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> B. Janzing, *op. cit.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG)*, [https://www.gesetze-im-internet.de/eeg\\_2014/BJNR106610014.html](https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/BJNR106610014.html) [accessed: 30.01.2021].

<sup>34</sup> M. Kędzierski, *op. cit.*

<sup>35</sup> 'Novelle des Bundesbedarfsplangesetzes', 12.02.2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/novelle-des-bundesbedarfsplangesetzes.html> [accessed: 20.02.2021].

## Conclusions

Germany's energy security has been scrutinised in the context of the energy transition, which main pillar is the acceleration of the development of renewable energy sources in connection with the abandonment of the use of nuclear energy and coal for electricity production. The short-term consequence of abandoning nuclear energy was an increase in the share of coal in electricity generation, and in the longer term, due to the abandonment of coal, it will primarily be an increase in the share of renewable energy sources and, to a lesser extent, natural gas, so as to ensure security of energy supply. In view of the forecasts of a gap in the power system caused by the decommissioning of coal-fired power plants, it will be necessary to implement appropriate measures to ensure the security of electricity supply, including the construction of energy storage, acceleration of the expansion of transmission networks and interconnectors with neighbours, and in particular the use of hydrogen.

## References

- Bardt, H., 'Wirtschaftliche Folgen eines beschleunigten Kernenergieausstiegs in Deutschland', *IW-Trends*, No. 2, 2011.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bundeskartellamt, *Monitoringbericht 2020*, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2020/Monitoringbericht\\_Energie2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2020/Monitoringbericht_Energie2020.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [accessed: 10.03.2021].
- 'Bundestag beschließt das Kohleausstiegsgesetz', <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-kohleausstieg-701804> [accessed: 30.08.2020].
- Das Energiewirtschaftliche Gesamtkonzept. Konsequenzen eines beschleunigten Atomausstiegs aus der Kernenergie in Deutschland*, eine Studie der Prognos AG im Auftrag der vbw, April 2011.
- 'Deutscher Strom-Exportüberschuss geht zurück', *Handelsblatt*, 31.12.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energie-deutscher-strom-exportueberschuss-geht-zurueck/26761454.html?ticket=ST-123457-9E4nU4KazwrlCNvT6Cdb-ap4> [accessed: 20.01.2021].
- Die Energiewende im Corona-Jahr: Stand der Dinge 2020. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2021*, Agora Energiewende, [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2020\\_01\\_Jahresauswertung\\_2020/200\\_A-EW\\_Jahresauswertung\\_2020\\_WEB.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2020_01_Jahresauswertung_2020/200_A-EW_Jahresauswertung_2020_WEB.pdf) [accessed: 20.02.2021].
- Die Nationale Wasserstoffstrategie*, Bundesregierung, Juni 2020, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=20) [accessed: 20.12.2020].
- Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich*, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010-beschluesse-juni-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010-beschluesse-juni-2011.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [accessed: 28.12.2020].
- Energie in Deutschland. Trends und Hintergründe zur Energieversorgung*, BMWi, Februar 2013, p. 23, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energie-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energie-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [accessed: 20.01.2021].

- Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2020*, Stand: 14. März 2021, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V., <https://www.ag-energiebilanzen.de/> [accessed: 20.01.2021].
- Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28.09.2010, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile) [accessed: 28.12.2020].
- Energiewende kostet, aber es lohnt sich. Dena-Chef Kohler: Atomausstieg ist bis 2020/2025 machbar. Konsequenzen und Kosten sind große Herausforderung. Akzeptanz der Bevölkerung nur mit ehrlicher Diskussion erreichbar*, Deutschen Energieagentur (Dena), Presseinformation vom 18.04.2011.
- Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG)*, [https://www.gesetze-im-internet.de/eeg\\_2014/BJNR106610014.html](https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/BJNR106610014.html) [accessed: 30.01.2021].
- Feld, L.P. et al., *Neustart in der Energiepolitik jetzt!*, Stiftung Marktwirtschaft, 2014, [https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user\\_upload/KK-Studien/KK\\_58\\_Energiewende\\_2014.pdf](https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/KK-Studien/KK_58_Energiewende_2014.pdf) [accessed: 10.01.2018].
- Graichen, P., Hein, F., '10 Jahre nach Fukushima: Welche Folgen hat der Atomausstieg für die Energiewende?', Agora Energiewende, [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/user\\_upload/10\\_Jahre\\_Fukushima\\_Agora\\_v4.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/user_upload/10_Jahre_Fukushima_Agora_v4.pdf) [accessed: 2.03.2021].
- Janzing, B., 'Deutschland muss bald Strom importieren', *taz. die Tageszeitung*, 31.12.2020, <https://taz.de/Deutschland-muss-bald-Strom-importieren!/5737103> [accessed: 20.01.2021].
- Kędziński, M., 'Niemcy: coraz większy zakres rozbudowy sieci elektroenergetycznej', *Analizy OSW*, 11.02.2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-02-11/niemcy-coraz-wiekszy-zakres-rozbudowy-sieci-elektroenergetycznej> [accessed: 10.03.2021].
- Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung", *Abschlussbericht*, Beschluss vom 26.01.2019, [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/abschlussbericht\\_kommission\\_wachstum\\_strukturwandel\\_und\\_beschaeftigung\\_beschluss.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/abschlussbericht_kommission_wachstum_strukturwandel_und_beschaeftigung_beschluss.pdf) [accessed: 20.12.2020].
- Löhr, M., *Energietransitionen. Eine Analyse der Phasen und Akteurskoalitionen in Dänemark, Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden 2020.
- Molo, B., 'Problem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w kontekście stopniowej rezygnacji z użytkowania elektrowni jądrowych', *Przeгляд Zachodni*, No. 2 (347), 2013, pp. 69–89.
- 'Novelle des Bundesbedarfplangesetzes', 12.02.2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/novelle-des-bundesbedarfplangesetzes.html> [accessed: 20.02.2021].
- 'Power plant list', 19.01.2021, Bundesnetzagentur, [https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/GeneratingCapacity/PowerPlantList/PublicPowerPlantList\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/GeneratingCapacity/PowerPlantList/PublicPowerPlantList_node.html) [accessed: 20.01.2021].
- Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung*, SRU Sondergutachten, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Berlin 2011, [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2008\\_2012/2011\\_07\\_SG\\_Wege\\_zur\\_100\\_Prozent\\_erneuerbaren\\_Stromversorgung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2008_2012/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.pdf?__blob=publicationFile) [accessed: 2.03.2021].
- Westphal, K., Dröge, S., Geden, O., 'Die internationalen Dimensionen deutscher Wasserstoffpolitik', *SWP-Aktuell*, No. 37, Mai 2020, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A37\\_Wasserstoffpolitik.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A37_Wasserstoffpolitik.pdf) [accessed: 20.12.2020].

## *Wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w kontekście wycofywania energii jądrowej i węgla* *Streszczenie*

Artykuł koncentruje się na głównych wyzwaniach bezpieczeństwa energetycznego (rozumianego jako bezpieczeństwo dostaw energii) Niemiec w kontekście rezygnacji z wykorzystywania energii jądrowej i węgla do produkcji energii elektrycznej. W związku z wycofywaniem energii jądrowej do produkcji energii elektrycznej wyrażano obawy dotyczące utrzymania określonego poziomu bezpieczeństwa dostaw energii. Na podstawie wybranych składowych bilansu energetycznego ukazano, że w okresie 2011–2020 nie wystąpił deficyt w dostawach energii elektrycznej, czy – szerzej – nie odnotowano „luki w systemie elektroenergetycznym”. Omówiono kwestię stabilności systemu elektroenergetycznego Niemiec w perspektywie krótkookresowej, tj. w związku z jednoczesną rezygnacją z energetyki jądrowej i węglowej, jak również instrumenty utrzymania bezpieczeństwa dostaw energii w dłuższej perspektywie czasowej.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, bezpieczeństwo energetyczne, odejście od energetyki jądrowej, odejście od węgla

## *Challenges for German Energy Security in the Context of Nuclear and Coal Phase-Out* *Abstract*

The article focuses on the main challenges of Germany's energy security (understood as security of energy supply) in the context of abandoning the use of nuclear energy and coal to produce electricity. Concerns about the maintenance of a certain level of security of energy supply have been expressed in connection with the phase-out of nuclear energy for electricity production. On the basis of selected components of the energy balance, it was shown that in the period 2011–2020 there was no deficit in electricity supplies or, more broadly, there was no “gap in the power system”. The issue of the stability of the German electricity system in the short term, i.e. in connection with the simultaneous abandonment of nuclear and coal energy, as well as instruments for maintaining the security of energy supply in the long term, were discussed.

**Key words:** Germany, energy security, phase-out of nuclear energy, phase-out of coal

## *Herausforderungen für die Energiesicherheit Deutschlands im Kontext vom Kernenergie- und Kohleausstieg* *Zusammenfassung*

Der Artikel konzentriert sich auf die Hauptherausforderungen der deutschen Energiesicherheit (verstanden als Sicherheit der Energieversorgung) im Kontext der Abkehr vom Strom aus Kernenergie und Kohle. Im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Kernenergie zur Stromerzeugung wurden Bedenken hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines bestimmten Sicherheitsniveaus der Energieversorgung geäußert. Anhand ausgewählter Komponenten der Energiebilanz wurde gezeigt, dass im Zeitraum 2011–2020 kein Defizit bei der Stromversorgung oder allgemein keine „Lücke im Energiesystem“ bestand. Die Frage der kurzfristigen Stabilität des deutschen Stromnetzes wurde diskutiert, d. h. im Zusammenhang mit dem gleichzeitigen Kernenergie- und Kohleausstieg, sowie Instrumenten zur langfristigen Aufrechterhaltung der Energieversorgungssicherheit.

**Schlüsselwörter:** Deutschland, Energiesicherheit, Kernenergieausstieg, Kohleausstieg

***Вызовы энергетической безопасности Германии  
в контексте отказа от ядерной энергии и угля  
Резюме***

В статье рассматриваются основные вызовы энергетической безопасности Германии (прежде всего безопасности энергоснабжения) в контексте отказа от использования ядерной энергии и угля для производства электроэнергии. В связи с отказом от использования ядерной энергии для производства электроэнергии, сохраняется обеспокоенность по поводу возможности поддержания надлежащего уровня безопасности энергоснабжения. На основе анализа отдельных компонентов энергобаланса в исследовании показано, что в период 2011–2020 гг. не было дефицита и перебоев в поставках электроэнергии. В статье были также рассмотрены вопросы касающиеся стабильности энергосистемы Германии в краткосрочной перспективе, т.е. в связи с одновременным отказом от ядерной и угольной энергетики, а также указаны инструменты поддержания безопасности энергоснабжения в долгосрочной перспективе.

**Ключевые слова:** Германия, энергетическая безопасность, отказ от атомной энергетики, отказ от угля



---

Z kart historii  
From the History  
Aus der Geschichte  
Страницы истории





## Małgorzata Świder

Pedagogical University of Krakow  
<https://orcid.org/0000-0002-4354-3641>

# A Look from behind the Wall: West German Studies of the Political Preferences of East German Citizens

## Introduction

“The GDR is not a foreign country for us”<sup>1</sup> is one of the statements that has been borne in the minds of many observers of the political life in Germany and around the world, as is the case of the claim that “recognising the other part of Germany as a foreign country or as a second sovereign state of the German nation is out of the question.”<sup>2</sup> Considering the constant presence in the public space of the idea of the unification of the German state, on the other hand, however, taking into account that only every third citizen of West Germany in the 1980s had personal contact with the citizens of the GDR<sup>3</sup>, it is necessary to reflect on what was known in the Federal Republic about the second German state. The issue of particular interest seems to be that of obtaining information relating to the views and moods, or political preferences of East German citizens, including their attitude to the idea of the German-German reunification, or their identification with the East German state. Taking into account the significant limitations in the access to information about the GDR

<sup>1</sup> „DDR ist für uns nicht Ausland“, Willy Brandt, Deutscher Bundestag, 229. Sitzung, Bonn, den 25. April 1969, p. 12653 D, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/05/05229.pdf> [accessed: 20.07.2020].

<sup>2</sup> „Die Anerkennung des anderen Teils Deutschlands als Ausland oder als zweiter souveräner Staat deutscher Nation kommt nicht in Frage“, Olaf Baron von Wrangel, Deutscher Bundestag, 229. Sitzung, Bonn, den 25. April 1969, *ibid.*, p. 12647 C.

<sup>3</sup> D.F. Sturm, ‘In der Realpolitik war die DDR Ausland’, *Die Welt*, 01.10.2005, <https://www.welt.de/print-welt/article168504/In-der-Realpolitik-war-die-DDR-Ausland.html> [accessed: 20.07.2020].

and its citizens,<sup>4</sup> it seems reasonable to reflect deeper on the institutions that collected this type of information, as well as the methods of their work. Another important issue is to investigate what other areas of social life were of interest to the West.

In order to verify the working hypothesis that the German authorities had developed an effective method of examining political sentiments and had a broad understanding of the situation and moods of East German society, an institutional and legal analysis should be carried out, focusing on the institutions established to collect information from and about East German citizens. The source analysis as well as the case study method (BND survey going back to 1988) will allow to determine the working methods and the main topics of interest to these institutions. The retrospective method was used to present the genesis of research on the political preferences of the Germans. The subject of the research are documents produced and collected by the BND in 1986–1989, which, after declassification, were made available to scientists, as well as the results of research on the mood of the GDR society commissioned by federal institutions. The literature on the subject supplements the source documents.

## Public opinion polls in the Federal Republic of Germany

In Germany, public opinion research in terms of political preferences has a tradition that dates back to 1945. In October of that year, an independent section of public opinion research (Opinion Survey Section) was created in the Information Control Division of the US military administration under the direction of Frederick W. Williams, based in Bad Homburg.<sup>5</sup> In October and December 1945, the first public opinion polls were carried out in the American occupation zone, the so-called OM-GUS-Surveys by the Office of the Military as part of the Government of the United States. They concerned the attitudes of the Germans, including their attitude towards the occupation authorities, denazification and democratization, including re-education, as well as their assessment of National Socialism and anti-Semitism.<sup>6</sup> The findings of the quantitative research were confidential and served not only the US military administration, but also the civil services at the highest level. From 1947, a new element appeared in the research by the name of anti-Communism, and from

<sup>4</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Gregor Gysi, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Beobachtung von Funktionsträgern und sonstigen Bürgern der DDR durch westdeutsche Nachrichtendienste. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/377318, 18. Wahlperiode, 19.01.2015, <https://kleineanfragen.de/bundestag/18/3773-beobachtung-von-funktionstraegern-und-sonstigen-buergern-der-ddr-durch-westdeutsche-nachrichtendienste> [accessed: 22.07.2020].

<sup>5</sup> A.J. Merritt, R.L. Merritt (eds.), *Public Opinion in Occupied Germany. The OMGUS Surveys, 1945–1949*, Urbana, Chicago, London 1970.

<sup>6</sup> The results of the research were disturbing, considering that as late as 1948, over 55% of those surveyed in the US Zone of Occupation believed that National Socialism was a good idea, but poorly implemented, and that anti-Semitism was still present in the public mind. E. Latzin, *Lernen von Amerika? Das US-Kulturaustauschprogramm für Bayern und seine Absolventen*, Stuttgart 2005, p. 50 (Transatlantische Historische Studien, Band 23); see: U. Borsdorf, L. Niethammer (eds.), *Zwischen Befreiung und Besatzung. Analysen des US Geheimdienstes über Positionen und Strukturen deutscher Politik 1945*, 2<sup>nd</sup> edn., Weinheim 1995, p. 315.

1949, the attitude of citizens to the Basic Law of Germany was examined.<sup>7</sup> In total, by June 1962, more than 200 survey studies had been conducted in the Federal Republic, which formed the basis of more than 500 study reports.<sup>8</sup> Relatively quickly, public opinion polls in West Germany became an integral part of research on democratic transformations, as well as on the legitimacy of political rule in Germany and the political preferences of its inhabitants.<sup>9</sup> The most important institutes conducting this type of opinion and sentiment research were: Institut für Demoskopie (IfD), founded in 1947 in Allensbach by Elisabeth Noelle-Neumann, which is still one of the most prestigious research centers in Germany,<sup>10</sup> as well as Infratest based in Munich, Emnid based in Bielefeld, Infas based in Bonn-Bad Godesberg, Getas based in Bremen, Sinus based in Munich, and Forschungsgruppe Wahlen headquartered in Mannheim.<sup>11</sup>

The area of interest of researchers from the Federal Republic of Germany also included the second German state and its society. The first sociological research of this type was carried out in West Germany in the early 1950s at the request of the Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Federal Ministry for All-German Issues; operating from 1968 under the name of Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen – Federal Ministry for Internal German Relations). They were carried out among workers who had escaped from the GDR. The research was to show their degree of communist indoctrination, as well as their attitude to private property. The results of the research among workers who, while fleeing the GDR, turned away from the communist system, but mostly accepted some measures taken by the SED, such as nationalization of industry, came as a surprise.<sup>12</sup> On the other hand, the findings of the polls showed unequivocally that Stalinism had failed to completely manipulate the workers, although most of them were sympathetic to Marxist ideology: 35% of them were wholly or largely influenced by it, 26% were partially pro-Marxist, and only 35% were untainted by it.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> D. Fuchs, *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 1989, p. 90.

<sup>8</sup> Most of the OMGUS reports were published in the 1970s.

<sup>9</sup> M. Kaase, 'Politische Meinungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland', *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 18, No. 2/3, 1977: *Wahlsoziologie heute: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976*, pp. 452–475.

<sup>10</sup> 'Das Institut für Demoskopie Allensbach – Porträt', <https://www.ifd-allensbach.de/das-institut/portraet.html> [accessed: 16.07.2020]. The institute publishes comprehensive research results at irregular intervals in *Allensbacher Jahrbücher der Demoskopie* (so far 12 such editions have been published). The analyzes cover the entire spectrum of survey research, from market research and media analysis to social exploration and current political preferences. The Institute also prepares reports on the survey on legal practice.

<sup>11</sup> E. Wangen, *Polit-Marketing. Das Marketing-Management der politischen Parteien*, Opladen 1983, p. 89.

<sup>12</sup> A. Inkeles, R.A. Bauer, *The Soviet Citizen. Daily Life in a Totalitarian Society*, Harvard 1959. The most important Infratest publications in relation to refugees from the GDR include: Infratest, *Angestellte in der Sowjetzone Deutschlands. Verhaltensweisen und gesellschaftliche Einordnung der mitteldeutschen Angestellten*, München 1958, p. I; V. Graf Blücher, *Industriearbeiterschaft in der Sowjetzone. Eine Untersuchung der Arbeiterschaft in der volkseigenen Industrie der SBZ*, Stuttgart 1959, p. 14.

<sup>13</sup> M. Kaase, *op. cit.*

## West German sentiment surveys of East German citizens

West German institutions that conducted the polls somewhat behind the wall, which separated the two German states, were the Infratest – Markt- und Meinungsforschungsinstitut from Munich<sup>14</sup>, as well as one of the three intelligence institutions operating in Germany – the Federal Intelligence Service (Bundesnachrichtendienst, BND).<sup>15</sup> The research was possible thanks to the development of a wide range of methods, techniques, and tools. The questionnaires that were administered contained a series of questions that allowed to look into the depths of the GDR society, to examine its views and political activity. Noteworthy is the non-standard research methodology used by West German centres that referred to previously conducted surveys of this type.

### Infratest

An example of an institution that researched East German society can be the above-mentioned Infratest from Munich, which prepared Desk Research-type analyses (at that time the content of the GDR press was analysed) for the Federal Ministry for All-German Issues. At the end of 1968, cooperation with the Ministry was expanded, and public opinion polls in the GDR began.<sup>16</sup> As it was not possible to conduct direct interviews with East German nationals, Infratest developed a surrogate research model combining participant observation with indirect intelligence.<sup>17</sup> The target group were West German citizens who had spent at least three days in the GDR in the last two months. The interviews were conducted orally and consisted of two parts: in the first, the respondent provided information about his own observations during his visit to the GDR, and spoke about himself and his political preferences; the second related to the opinion or political preferences of person X (a GDR citizen) – the respondent provided information obtained during a longer conversation with person X, which meant that he was only an intermediary of opinion (indirect interview method).<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> K. Bacherer, *Geschichte, Organisation und Funktion von Infratest*, München 1987, p. 247.

<sup>15</sup> It should be remembered that in Germany three institutions have "intelligence" status, which differ fundamentally in the area of activity: Bundesnachrichtendienst – operates outside the country, Verfassungsschutz – observes and analyzes the behavior of individual actors within the country, Militärische Abschirmdienst, which operates within the Bundeswehr, since 2004 also as part of its tasks performed outside the country. A. Daun, 'Nachrichtendienste in der deutschen Außenpolitik', [in:] T. Jäger, A. Höse, K. Oppermann (eds.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2007.

<sup>16</sup> J. Hüttmann, *DDR-Geschichte und ihre Forscher: Akteure und Konjunkturen der bundesdeutschen DDR-Forschung*, Berlin 2008.

<sup>17</sup> E. Holtmann, 'Volkes Stimme hinter der Mauer. Die westdeutschen „Stellvertreterumfragen“ zum politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein der Bevölkerung in der DDR', 14.12.2017, <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/261037/die-westdeutschen-stellvertreterumfragen> [accessed: 18.07.2020].

<sup>18</sup> *Ibid.*

The goal of the research was to find out about the political and social attitudes of the citizens of the GDR, to underpin the processes that were taking place there, and to identify the patterns of behaviour.<sup>19</sup> The reaction of East German citizens to current events in German-German relations was also examined, e.g. top-level visits, visits by foreign politicians to the GDR, identification with the East German state, restrictions and facilitations in traveling to Germany, as well as the assessment of the economic situation of citizens and billions loans for East Berlin. Analysts were also interested in more general topics, such as: arming and the stationing of medium-range missiles in Germany, the activities of both governments (West Germany and East Germany) for world peace, and environmental protection. In 1989, one of the issues that was extremely topical and scrutinised in several respects were the escapes from the GDR.<sup>20</sup>

Both the research topics and the content of the questionnaire were correlated with the needs of the relevant departments commissioning the ministries.<sup>21</sup> Once the data had been obtained, the complicated process of their interpretation began, which in effect was supposed to define the general trends in East German society, and not to establish exact figures. First of all, the information allowed to capture the emerging political trends and to analyse them in a long-term perspective (Infratest research was conducted until 1989).<sup>22</sup> Research reports were forwarded to the ministry ordering them, as well as to the Chancellery and the Senate of Berlin.<sup>23</sup> In 1989, the last research of this type was prepared, and another one, carried out in 1990, took place under different conditions and with the use of a slightly different methodology.<sup>24</sup> From that year, the results of the research were declassified and made available to researchers.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> J. Gieseke, 'Auf der Suche nach der schweigenden Mehrheit Ost. Die geheimen Infratest-Stellvertreterbefragungen und die DDR-Gesellschaft 1968–1989', *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, Vol. 12, No. 1, 2015, <https://zeithistorische-forschungen.de/1-2015/5182> [accessed: 14.01.2021].

<sup>20</sup> For more topics broken down by year, see: E. Holtmann, A. Köhler, *Wiedervereinigung vor dem Mauerfall. Einstellungen der Bevölkerung der DDR im Spiegel geheimer westlicher Meinungsumfragen*, Bonn 2016.

<sup>21</sup> One of the people who collaborated with Infratest on behalf of the ministry was K.G., the director of the Political Department at that ministry, who – as it turned out later – was a Stasi collaborator. *Ibid.*, pp. 32–33.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 27–29.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>24</sup> The summary results of the research from 1975–1989 are available on the Statista website: 'Umfrage zur Zufriedenheit der DDR-Bürger mit den politischen Verhältnissen 1975–89', <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/408905/umfrage/umfrage-zur-zufriedenheit-der-ddr-buerger-mit-den-politischen-verhaeltnissen/> [accessed: 14.01.2021].

<sup>25</sup> After the declassification of research papers and reports in 1990, Dr. Anne Köhler (Infratest) published for the first time in 1992 a short analysis based on her earlier data. See: A. Köhler, 'Marschierte der DDR-Bürger im Geiste mit? Systemidentifikation der DDR-Bevölkerung vor und nach der Wende', [in:] U. Gerhardt, E. Mochmann (eds.), *Gesellschaftlicher Umbruch 1945–1990. Re-Demokratisierung und Lebensverhältnisse*, München 1992, pp. 59–79.

## Federal Intelligence Service

The second institution that carried out an extensive observation campaign for East German citizens was the Federal Intelligence Service, for which the GDR was the area of activity of the highest priority and interest with the maximum use of material resources and opportunities for action.<sup>26</sup> Until the end of the Cold War, tracking East German citizens was one of the BND's most serious tasks. The scale of infiltration was significant and amounted to approx. 71.5 thousand people, of which approx. 26 thousand were party and state officials (members of the parliament, ministries, SED structures), about 18.5 thousand were members of the National People's Army (NVA), and about 27,000 were employees of the MfS.<sup>27</sup>

GDR refugees and displaced persons were also interviewed in transitional camps. This type of activity taken by the BND, however, cannot be regarded as a public opinion poll.<sup>28</sup> The situation changed in the mid-1980s, when it was noticed in the BND that the Soviet „hegemony concept in Eastern Europe [...] had failed,” and another idea was gaining momentum in Moscow based on the premise that the USSR security interests would be better protected by “East-West agreements and contracts rather than a forced maintenance of the political, military and ideological hegemony in Central and Eastern Europe.”<sup>29</sup> With this in mind, BND Chief Hans-Georg Wieck, former West German ambassador to Moscow and nominated President of the BND in 1985, admitted that the Federal Republic could be playing a major role in the new security concept of the USSR. This meant that Bonn was a more important partner for the USSR than East Berlin could ever be, and even that Moscow could sacrifice the GDR for its supreme objectives, i.e. its security.<sup>30</sup> This evolution of the BND's Soviet optics, noted by several analysts, was connected to Mikhail Gorbachev, and his idea of the common European home. In this case, for West Germany, one of the pivotal issues was to get ready for a possible change in the *status quo* of the two German states. Consequently, the BND prepared new studies and began an extended observation of the GDR, which bore the hallmarks of public opinion polls.<sup>31</sup>

At the beginning, the BND conducted interviews with the help of special forms in transit camps or in places where people who came to Germany, e.g. in urgent family matters or left the GDR permanently (legally and illegally). These methods referred

<sup>26</sup> E. Schmidt-Eenboom, *Schnüffler ohne Nase. Der BND – die unheimliche Macht im Staate*, Düsseldorf, Wien, New York, Moskau 1993, p. 55.

<sup>27</sup> G. Piper, *Abhörstaat Deutschland: Die SIGINT-Landschaft seit 1945 in Ost und West*, Hannover 2015.

<sup>28</sup> There have been relatively many publications on the history of the BND and its working methods recently, especially in the context of observing the GDR. This is related to the establishment in 2011 of an independent historians' commission to investigate the history of the BND from 1945 to 1968. See series publications *Veröffentlichungen der Unabhängigen Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes 1945–1968*, e.g.: R. Heidenreich, *Die DDR-Spionage des BND: Von den Anfängen bis zum Mauerbau*, Berlin 2019; R. Heidenreich, D. Münkler, E. Stadelmann-Wenz, *Geheimdienstkrieg in Deutschland: die Konfrontation von DDR-Staatsicherheit und Organisation Gehlen 1953*, Berlin 2016.

<sup>29</sup> H.G. Wieck, *Markierungen und Reflexionen*, Vol. 1: *Die Deutsche Frage*, Berlin 2014, p. 125.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> For example: The Federal Archives (Bundesarchiv) in Koblenz (hereinafter: BAK), B 206/573, fol. 45–55, Psychopolitische Lage in der DDR (Stand: Januar 1986).

to earlier activities used by this intelligence service and were in fact the only activities carried out inside the country (the BND as an intelligence service conducted primarily activities outside the country). In mid-1986, files were created for people who could legally come to Germany. Soon after, special questionnaires (600) were prepared, which were analysed, and then a report was prepared every six months. Wieck, who was appointed president of the BND in 1985 (he held office until 1990), wanted to check whether and to what extent the citizens of the GDR identified themselves with their country. The results were extremely interesting: between 72% and 78% of all respondents wanted a reunification of Germany. Most of the respondents were ready to reject the SED regime, although they did not show any particular enthusiasm for the democratic order. An important issue was to maintain the general German awareness, which was undoubtedly supported by the desire to achieve the standard of living of the Germans from the West.<sup>32</sup> The second important point of the analysis was the economic situation of the GDR and the standard of living of its citizens. The questionnaires prepared by Wieck's team also asked about the possibility of traveling and the intention to move to Germany, as well as the scope of reception of West German media – newspapers, radio and television.<sup>33</sup> The new formulars were innovative, because they rejected the previous assessments of the GDR, based on the growing statehood of East Germany, and the belief that they would continue to exist as a separate state for a long time to come. Moreover, they were to show not only the scale of support, but also the awareness of citizens and their views on the durability of the GDR's existence.<sup>34</sup> The results of systematic interviews were presented as "Reports on the psycho-political situation". Reports prepared by the BND served both domestic recipients and used during cyclical consultations among NATO countries, the purpose of which was to agree on the position of the Pact.<sup>35</sup> During the consultations, information on the military assessment of the situation in the Soviet Union and satellite states was exchanged, as well as topics

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> H.G. Wieck, *DDR aus der Sicht der BND 1985–1990*, [in:] H. Timmermann (ed.), *Die DDR in Europa: zwischen Isolation und Öffnung*, Münster 2005, pp. 191–207.

<sup>34</sup> H. Wentker, 'Die DDR in den Augen des BND (1985–1990). Ein Interview mit Dr. Hans-Georg Wieck', *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 56, No. 2, 2008, pp. 323–358.

<sup>35</sup> Since the early 1950s, there has been an exchange of information between the various intelligence services, including the Gahlen Organization, later the BND, and the CIA, French and English intelligence services. In fact, from 1950 it was clear that Western intelligence could not exist side by side without consulting each other. Only their cooperation with the CIA gave a chance of success in observing the GDR and the USSR. At this point, it should be mentioned that the CIA had reservations about passing information under NATO consultations to French intelligence due to the participation of the French Communist Party in the French government. Cooperation with the BND developed well, especially in the observation of the GDR. In turn, the BND cooperated very well and closely with the French intelligence services. See: A. Wagner, M. Uhl, *BND contra Sowjetarmee: westdeutsche Militärspionage in der DDR*, Berlin 2008. More about the cooperation between the intelligence services can be found in: V. Diersch, 'Culture, Cooperation, Capabilities'. *Internationale Geheimdienstkooperation und europäische Polizeikooperation im Spannungsfeld von Legitimität und Effektivität*, doctoral thesis, University of Cologne, 2019, <https://d-nb.info/1191895769/34> [accessed: 1.06.2020].

related to the social and economic situation in the Eastern Bloc.<sup>36</sup> This was important in determining the existing armament level of the Warsaw Pact, as well as the possibility of increasing its military potential or conducting development research in this direction. In this context, it is necessary to recall Gorbachev's meeting with representatives of communist parties from the Eastern Bloc, which took place in Moscow in November 1986.<sup>37</sup>

Undoubtedly, the reports were used primarily in Germany, as they were sent to the relevant federal ministries. In addition, Wieck managed to present the results of the analyses to the most important politicians in the country: Chancellor Helmut Kohl, and the Minister of Foreign Affairs, Hans-Dietrich Genscher, as well as members of the Bundestag's Committee on Intra-German Relations (*Ausschuss für innerdeutsche Beziehungen*). It is noteworthy that Detlef Kühn, president of the All German Institute (*Gesamtdeutsche Institut – Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*), which was subordinate to the Federal Ministry of Intra-German Relations, was also informed about the results of the BND research.<sup>38</sup> It was to this ministry that the analyses prepared by Infratest, as mentioned earlier, were sent. This means that since the mid-1980s, this ministry has produced two independent results of research on social sentiment in East Germany and the attitude of citizens to the idea of unification.

As the results of the research were of interest to several BND departments, the content of the questionnaire was often supplemented and changed in order to adjust it to the needs of various recipients. Interesting changes, or rather an extension of the survey, were made in 1988, that is, after two years of observing moods in the GDR. At that time, not only was the collection of this type of information confirmed to be successful, but it was also decided to continue it.<sup>39</sup> At the same time, the existing long-term catalogue of questions for researching moods, their fluctuations and transformations in the GDR society was modified and supplemented. The changes to the questionnaires consisted in extending the information base, and in particular in taking greater account of the information background and the social environment of the persons providing information. An important element of the analysis was the study of the mood and opinions of the GDR society on current political events. These analyses covered both past and future events. The Reagan-Gorbachev meeting and the possible visit of Chancellor Kohl to the GDR were

<sup>36</sup> H. Wentker, *op. cit.* More about the GDR economy from the BND perspective: J.-H. Hartwig, *Die Erkenntnisse des Bundesnachrichtendienstes über die Wirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik*, München 2016.

<sup>37</sup> Gorbachev said during a meeting with representatives of communist parties from the Eastern bloc in November 1986 in Moscow that the bloc states have two possible paths of development: either socialism will rapidly accelerate, it will attain the highest positions in science, technology and lifestyle, and then its position in the world will strengthen, or it will get stuck in difficulties and problems, will lose momentum, and then it will be rejected by society with all its consequences. W. Süß, 'Von der Ohnmacht des Volkes zur Resignation der Mächtigen. Ein Vergleich des Aufstandes in der DDR 1953 mit der Revolution von 1989', *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 52, No. 3, 2004, pp. 441–477.

<sup>38</sup> Established in 1969, the institute was to support the All-German idea and to educate politically.

<sup>39</sup> *Innenpolitische Situation in der DDR: Psychopolitische Lage in der DDR, 005/86 (Meinungsforschung)*, BAK, B 206/570, fol. 107–117.

mentioned as examples of significant events. There was also an interest in the perception of Gorbachev in the GDR.<sup>40</sup> All in all, the new catalogue of questions was formulated in a very detailed way, which was to help and provide contracting organizational units with individual adaptation of questions and answers to their needs.

The 1988 BND document contained information on the need to obtain the results of polls conducted by East German institutions and covering a significant part of the social areas of the state. This type of research concerned current events and was undoubtedly representative in nature, and thus could have a significant impact on the stability of the picture of the situation in terms of moods in the GDR and the resulting social reactions. In this context, one of the main tasks of BND interviewers was to draw attention to people who might have had data from this type of research. Soon, both the opinion research institutes in the GDR and the results of their research became the subject of interest of the German intelligence service. The effects of infiltration became apparent in the 1988 BND analyzes, when it was revealed that the source of the analysed data was an East German institution.<sup>41</sup> It should be noted that at the end of the 1980s, in principle, only one institute conducted extensive survey research in the GDR, it was the Zentralinstitut für Jugendforschung (Central Institute for Youth Research) based in Leipzig, established in 1966, whose main task was to conduct research among the younger generation.<sup>42</sup> To a limited extent, public opinion polls were also conducted by other institutions: ministries, large workplaces, or SED (the Stasi was also involved in collecting information), but it is difficult to talk about classic public opinion polls here.<sup>43</sup> The results of the research conducted by the Central Institute of Youth Research were published after German-German reunification and are freely available.

---

<sup>40</sup> The BND knew about the tensions on the Gorbaczow-Honecker line. Among other things, it was rumored that Gorbachev called on Honecker to resign and also refused any support for the SED. Innenpolitische Situation in der DDR, Sprechzettel für PKK-Sitzung, 3. November 1989, BAK, B 206/587, fol. 53–58.

<sup>41</sup> DDR-Innenpolitik, Studie zur Haltung der DDR-Bevölkerung zur Wiedervereinigung, 16. September 1988, BAK, B 206/573, fol. 20–23.

<sup>42</sup> The main tasks of this East German institute were: to grasp the basic tendencies, problems and processes of development and socialist education of the young generation; designing and developing major methods of youth research; promoting and conducting research on youth in the GDR in terms of content and methods. The first empirical study was organized in November 1966 at the central "Tomorrow's Masters Fair" in Leipzig. In the years 1966–1990, the institute conducted around 400 empirical studies. The main areas of research were: youth and work, teenagers' leisure time habits, roles of women and genders, partners and sexual behavior, families and young marriages, intelligence and creativity, talent and giftedness, and twinning studies. The institute was dissolved on 31 December 1990. W. Friedrich, P. Förster, K. Starke (eds.), *Das Zentralinstitut für Jugendforschung Leipzig 1966–1990. Geschichte, Methoden, Erkenntnisse*, Berlin 1999, p. 20; W. Friedrich, *Gründung und Entwicklung des Zentralinstituts für Jugendforschung in den sechziger Jahren*, Berlin 2002.

<sup>43</sup> Ch. Reinecke, 'Fragen an die sozialistische Lebensweise. Empirische Sozialforschung und soziales Wissen in der SED-Fürsorgediktatur', *Archiv für Sozialgeschichte*, Vol. 50, 2010, pp. 311–334; J. Gieseke, 'Bevölkerungstimmungen in der geschlossenen Gesellschaft. MfS-Berichte an die DDR-Führung in den 1960er- und 1970er-Jahren', *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Vol. 5, 2008, pp. 236–257.

The BND survey, which was revised in 1988, was very detailed, therefore it was not expected that respondents would have to answer all the questions. It was also realized that in some areas informants only had single pieces of information, with the authors of the survey assuming that individual opinions on specific topics should generally be the exception and a broader information base should always be sought. In this specific context, it was indicated that information relating to one work or private environment in the GDR should be enriched as far as possible with information and the possibilities of age, social and regional classification. Such enriched information became the basis for the preparation of reports on the social and political situation in the GDR.

The result of the research conducted in this way was reports which, apart from the analysis of the attitude of East German citizens to the most important political events (current and past), also contained information about the general mood prevailing in this society. One of the elements taken into account in the research on public sentiment were jokes that BND collected and processed thematically, according to the following categories: political, economic, and even attesting to the attitude of citizens to their neighbours, including Poland, Poles or John Paul II (this is also in the context of the economic crisis in the People's Republic of Poland).<sup>44</sup>

## Conclusions

Gathering information about the GDR was associated with a serious threat, as evidenced by the sentences issued for espionage for the Federal Republic. According to several studies prepared by the Stasi, as many as 1,382 real or alleged Western spies were convicted between October 1955 and October 1989. On the other hand, according to the findings of German historians Armin Wagner and Matthias Uhl based on data collected by the BND, about 10,000 people in the GDR were sentenced only for espionage against the National People's Army (NVA).<sup>45</sup> Nevertheless, in Germany, it was possible to develop effective methods that allowed for the penetration of East German society and the preparation of analyses of the political mood of citizens. Institutions entrusted with collecting this type of information were the Infratest – Markt- und Meinungsforschungsinstitut from Munich, which has been conducting research since the 1960s, and the Bundesnachrichtendienst. The intelligence activities aimed at determining the mood in the GDR began in the second half of the 1980s and were directly related to the seizure of power in Moscow by Mikhail Gorbachev and the change in the current policy of the Soviet Union expected in Bonn, in line with his declaration on the common European home.

In Bonn, people were interested in virtually all areas of social and political life in the GDR. The citizens' reaction to the events in the German-German relations,

---

<sup>44</sup> H.-H. Hertle, H.-W. Saure (eds.), *Ausgelacht. DDR-Witze aus den Geheimakten des BND*, Berlin 2016; B. Müller, *Lachen gegen die Ohnmacht. DDR-Witze im Visier der Stasi*, Berlin 2016.

<sup>45</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Gregor Gysi, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Beobachtung von Funktionsträgern und sonstigen Bürgern der DDR durch westdeutsche Nachrichtendienste. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/377318, 18. Wahlperiode, 19.01.2015.

restrictions and facilitations in travel to Germany, as well as to the billions in loans granted to the Honecker government was examined. Flagship projects in East Germany, such as actions for world peace and disarmament, also remained in the sphere of interest. Thanks to the discontinuation of the indirect research method and the preparation of special question sheets enabling the expansion of GDR observations so that they could bear the features of public opinion polls, it was possible to collect information that proved the considerable reserve with which the GDR society approached its state and its policy identified with the state, most were not only ready to reject the SED regime, but above all were positive about the idea of German-German reunification. The escapes to the West were not condemned, which was undoubtedly due to the weak economic condition of the GDR. The desire to achieve the standard of living of West Germans served to maintain the general German awareness, fueled by the media coverage from West Berlin, which, according to reports, was widely watched.

The Infratest and BND research provided not only facts indicating sympathy for West Germany, but also made it possible to learn about the expectations of citizens from various social and professional groups from East German regions towards Federal Republic. By the end of the 1980s, Bonn must have been aware of the impermanence of the GDR and of the moods that might have contributed to its collapse. Such sentiments were clearly mentioned in reports sent to both the Chancellery and several federal institutions. In fact, in 1989 there was a turning point, which led to increased numbers of escapes to the West, as well as several other situations that ultimately led to German-German reunification in 1990. The perception of the data collected by Infratest and BND and their translation into specific decisions and political actions taken in the Federal Republic still remain an open question.<sup>46</sup>

## References

### Documents

- DDR-Innenpolitik, Studie zur Haltung der DDR-Bevölkerung zur Wiedervereinigung, 16. September 1988, Bundesarchiv Koblenz, B 206/573, fol. 20–23.
- Innenpolitische Situation in der DDR, Psychopolitische Lage in der DDR, 005/86 (Meinungsforschung), Bundesarchiv Koblenz, B 206/570, fol. 107–117.
- Innenpolitische Situation in der DDR, Sprechzettel für PKK-Sitzung, 3. November 1989, Bundesarchiv Koblenz, B 206/587, fol. 53–58.
- Psychopolitische Lage in der DDR (Stand: Januar 1986), Bundesarchiv Koblenz, B 206/573, fol. 45–55.

---

<sup>46</sup> In this case, it is especially about the attitude of East German citizens towards German-German reunification: DDR-Innenpolitik, Studie zur Haltung der DDR-Bevölkerung zur Wiedervereinigung, 16. September 1988, BAK, B 206/573, fol. 20–23.

## Published sources

229. Sitzung, Bonn, den 25. April 1969, Deutscher Bundestag, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/05/05229.pdf> [accessed: 30.07.2020].
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Gregor Gysi, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Beobachtung von Funktionsträgern und sonstigen Bürgern der DDR durch westdeutsche Nachrichtendienste. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/377318, 18. Wahlperiode, 19.01.2015, <https://kleineanfragen.de/bundestag/18/3773-beobachtung-von-funktionstraegern-und-sonstigen-buergern-der-ddr-durch-westdeutsche-nachrichtendienste> [accessed: 22.07.2020].
- Infratest, *Angestellte in der Sowjetzone Deutschlands. Verhaltensweisen und gesellschaftliche Einordnung der mitteldeutschen Angestellten*, München 1958.
- 'Umfrage zur Zufriedenheit der DDR-Bürger mit den politischen Verhältnissen 1975–1989', *Statista*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/408905/umfrage/umfrage-zur-zufriedenheit-der-ddr-buerger-mit-den-politischen-verhaeltnissen/> [accessed: 22.07.2020].

## Studies

- Bacherer, K., *Geschichte, Organisation und Funktion von Infratest*, München 1987.
- Blücher, V. Graf, *Industriearbeiterschaft in der Sowjetzone. Eine Untersuchung der Arbeiterschaft in der volkseigenen Industrie der SBZ*, Stuttgart 1959.
- Borsdorf, U., Niethammer, L. (eds.), *Zwischen Befreiung und Besatzung. Analysen des US Geheimdienstes über Positionen und Strukturen deutscher Politik 1945*, 2<sup>nd</sup> edn., Weinheim 1995.
- Daun, A., 'Nachrichtendienste in der deutschen Außenpolitik', [in:] T. Jäger, A. Höse, K. Oppermann (eds.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2007.
- Diersch, V., 'Culture, Cooperation, Capabilities'. *Internationale Geheimdienstkooperation und europäische Polizeikooperation im Spannungsfeld von Legitimität und Effektivität*, doctoral thesis, University of Cologne, 2019, <https://d-nb.info/1191895769/34> [accessed: 1.06.2020].
- Friedrich, W., *Gründung und Entwicklung des Zentralinstituts für Jugendforschung in den sechziger Jahren*, Berlin 2002.
- Friedrich, W., Förster, P., Starke, K. (eds.), *Das Zentralinstitut für Jugendforschung Leipzig 1966–1990. Geschichte, Methoden, Erkenntnisse*, Berlin 1999.
- Fuchs, D., *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 1989.
- Gieseke, J., 'Bevölkerungstimmungen in der geschlossenen Gesellschaft. MfS-Berichte an die DDR-Führung in den 1960er- und 1970er-Jahren', *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Vol. 5, 2008, pp. 236–257.
- Gieseke, J., 'Auf der Suche nach der schweigenden Mehrheit Ost. Die geheimen Infratest-Stellvertreterbefragungen und die DDR-Gesellschaft 1968–1989', *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, Vol. 12, No. 1, 2015, <https://zeithistorische-forschungen.de/1-2015/5182> [accessed: 14.01.2021].

- Hartwig, J.-H., *Die Erkenntnisse des Bundesnachrichtendienstes über die Wirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik*, München 2016.
- Heidenreich, R., *Die DDR-Spionage des BND: Von den Anfängen bis zum Mauerbau*, Berlin 2019.
- Heidenreich, R., Münkler, D., Stadelmann-Wenz, E., *Geheimdienstkrieg in Deutschland: die Konfrontation von DDR-Staatssicherheit und Organisation Gehlen 1953*, Berlin 2016.
- Hertle, H.-H., Saure, H.-W. (eds.), *Ausgelacht. DDR-Witze aus den Geheimakten des BND*, Berlin 2016.
- Holtmann, E., 'Volkes Stimme hinter der Mauer. Die westdeutschen „Stellvertreterumfragen“ zum politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein der Bevölkerung in der DDR', 14.12.2017, <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/261037/die-westdeutschen-stellvertreterumfragen> [accessed: 18.07.2020].
- Holtmann, E., Köhler, A., *Wiedervereinigung vor dem Mauerfall. Einstellungen der Bevölkerung der DDR im Spiegel geheimer westlicher Meinungsumfragen*, Bonn 2016.
- Hüttmann, J., *DDR-Geschichte und ihre Forscher: Akteure und Konjunkturen der bundesdeutschen DDR-Forschung*, Berlin 2008.
- Inkeles, A., Bauer, R.A., *The Soviet Citizen. Daily Life in a Totalitarian Society*, Harvard 1959.
- Kaase, M., 'Politische Meinungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland', *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 18, No. 2/3, 1977: *Wahlsoziologie heute: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976*, pp. 452–475.
- Köhler, A., 'Marschierte der DDR-Bürger im Geiste mit? Systemidentifikation der DDR-Bevölkerung vor und nach der Wende', [in:] U. Gerhardt, E. Mochmann (eds.), *Gesellschaftlicher Umbruch 1945–1990. Re-Demokratisierung und Lebensverhältnisse*, München 1992, pp. 59–79.
- Latzin, E., *Lernen von Amerika? Das US-Kulturaustauschprogramm für Bayern und seine Absolventen*, Stuttgart 2005, p. 50 (Transatlantische Historische Studien, Band 23).
- Merritt, A.J., Merritt, R.L. (eds.), *Public Opinion in Occupied Germany. The OMGUS Surveys, 1945–1949*, Urbana, Chicago, London 1970.
- Müller, B., *Lachen gegen die Ohnmacht. DDR-Witze im Visier der Stasi*, Berlin 2016.
- Piper, G., *Abhörstaat Deutschland: Die SIGINT-Landschaft seit 1945 in Ost und West*, Hannover 2015.
- Reinecke, Ch., 'Fragen an die sozialistische Lebensweise. Empirische Sozialforschung und soziales Wissen in der SED-→Fürsorgediktatur', *Archiv für Sozialgeschichte*, Vol. 50, 2010, pp. 311–334.
- Schmidt-Eenboom, E., *Schnüffler ohne Nase. Der BND – die unheimliche Macht im Staate*, Düsseldorf, Wien, New York, Moskau 1993.
- Sturm, D.F., 'In der Realpolitik war die DDR Ausland', *Die Welt*, 01.10.2005, <https://www.welt.de/print-welt/article168504/In-der-Realpolitik-war-die-DDR-Ausland.html> [accessed: 20.07.2020].
- Süß, W., 'Von der Ohnmacht des Volkes zur Resignation der Mächtigen. Ein Vergleich des Aufstandes in der DDR 1953 mit der Revolution von 1989', *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 52, No. 3, 2004, pp. 441–477.
- Wagner, A., Uhl, M., *BND contra Sowjetarmee: westdeutsche Militärspionage in der DDR*, Berlin 2008.
- Wangen, E., *Polit-Marketing. Das Marketing-Management der politischen Parteien*, Opladen 1983.

- Wentker, H., 'Die DDR in den Augen des BND (1985–1990). Ein Interview mit Dr. Hans-Georg Wieck', *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 56, No. 2, 2008, pp. 323–358.
- Wieck, H.G., *DDR aus der Sicht der BND 1985–1990*, [in:] H. Timmermann (ed.), *Die DDR in Europa: zwischen Isolation und Öffnung*, Münster 2005, pp. 191–207.
- Wieck, H.G., *Markierungen und Reflexionen*, Vol. 1: *Die Deutsche Frage*, Berlin 2014.

## *Spojrzenie zza muru. Zachodnioniemieckie badania preferencji politycznych obywateli NRD*

### *Streszczenie*

Po powstaniu NRD zachodnioniemieccy badacze rozpoczęli szereg badań preferencji społecznych obywateli Niemiec Wschodnich, a także procesów, które tam zachodziły. W wyniku zmian, które miały miejsce w NRD, i trudności w przeprowadzaniu obserwacji bezpośrednich zdecydowano się podjąć działania o charakterze niestandardowym. Rozwinięto szereg procedur szczególnych, łączących badania ankietowe bezpośrednie i pośrednie. Na czoło badań wysunęły się dwie wiodące instytucje: Infratest – Markt- und Meinungsforschungsinstitut z Monachium oraz Bundesnachrichtendienst (Federalna Służba Wywiadowcza). Wśród licznych obszarów badawczych szczególne miejsce zajmowała analiza bieżących wydarzeń: wizyt na najwyższym szczeblu, kontaktów pomiędzy oboma państwami niemieckimi, skali utożsamiania się obywateli NRD z ich państwem, skali ograniczeń i ułatwień z podróżowaniem do RFN, jak również ocena sytuacji ekonomicznej obywateli Niemiec Wschodnich.

**Słowa kluczowe:** Republika Federalna Niemiec (RFN), Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD), badanie opinii publicznej, Federalna Służba Wywiadowcza (BND)

## *A Look from behind the Wall: West German Studies of the Political Preferences of East German Citizens*

### *Abstract*

After the establishment of the GDR, West German researchers began to study the political and social attitude of GDR citizens, and the processes that were taking place there. Due to the changes taking place in the GDR and the difficulties in conducting direct observations, it was decided to take non-standard actions, and to develop special procedures that combined direct survey research with indirect research. At the lead of this the research efforts were two institutions: Infratest – Markt- und Meinungsforschungsinstitut from Monachium and Bundesnachrichtendienst (Federal Intelligence Service). Among other things, they studied the reactions to current events: for example, for top-level visits, and in particular FRG–DGR contacts, citizens' identification with the East German state, restrictions and facilities in traveling to FRG, as well as the assessment of the economic situation of GDR citizens.

**Key words:** Federal Republic of Germany (FRG), German Democratic Republic (GDR), opinion polls, Federal Intelligence Service (BND)

*Ein Blick von jenseits der Mauer. Westdeutsche  
Untersuchungen der politischen Präferenzen von DDR-Bürgern  
Zusammenfassung*

Nach der Entstehung der DDR begannen westdeutsche Wissenschaftler eine Reihe von Untersuchungen zu gesellschaftlichen Präferenzen der Bürger Ostdeutschlands, aber auch zu den Prozessen, die dort eintraten. Infolge der Veränderungen, die in der DDR stattfanden, und der Schwierigkeiten bei der Durchführung von direkten Beobachtungen entschied man sich, ungewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen. Es wurde eine Reihe von besonderen Prozeduren entwickelt, die direkte und indirekte Befragungen miteinander verbanden. An der Spitze der Untersuchungen standen zwei führende Institutionen: Infratest – Markt- und Meinungsforschungsinstitut aus München sowie der Bundesnachrichtendienst. Unter den zahlreichen Forschungsgebieten nahm die Analyse der laufenden Ereignisse eine besondere Stellung ein: Besuche auf höchster Ebene, Kontakte zwischen beiden deutschen Staaten, Skala der Identifikation der DDR-Bürger mit ihrem Staat, Skala der Einschränkungen und Erleichterungen bei Reisen in die Bundesrepublik, sowie Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der ostdeutschen Bürger.

**Schlüsselwörter:** Bundesrepublik Deutschland (BRD), Deutsche Demokratische Republik (DDR), Meinungsforschung, Bundesnachrichtendienst (BND)

*Взгляд из-за стены. Западногерманские исследования  
политических предпочтений граждан ГДР  
Резюме*

После образования ГДР западногерманские исследователи начали изучать политические и социальные предпочтения граждан ГДР, а также процессы, которые там происходили. В связи с произошедшими в ГДР переменами и трудностями в проведении прямых наблюдений, было принято решение использовать нестандартный подход и разработать ряд процедур, сочетающих прямые и косвенные исследования. Главную роль в исследованиях сыграли два ведущих учреждения: Infratest – Markt- und Meinungsforschungsinstitut из Мюнхена и Bundesnachrichtendienst (Федеральная разведывательная служба). Среди многочисленных направлений исследований, особое внимание было уделено вопросам: встреч на высшем уровне, контактов между двумя немецкими государствами, масштабов отождествления граждан ГДР с их государством, ограничений и возможностей поездок в ФРГ, оценки экономического положения граждан ГДР.

**Ключевые слова:** Федеральная Республика Германия (ФРГ), Германская Демократическая Республика (ГДР), опрос общественного мнения, Федеральная разведывательная служба (БНД)



---

VARIA





## **Ewa Bujwid-Kurek**

Jagiellonian University in Kraków  
<https://orcid.org/0000-0001-7634-828X>

# State Sovereignty in the Light of Spheres of Influence – a Case Study of Two States: the Republic of Serbia, and Montenegro

## Introduction

The question of key importance in the considerations that have been presented in this paper is whether in a situation where a state is under the influence of another state and/or several states, its full sovereignty is still attainable, or whether any influence “from the outside” undermines the degree of sovereignty of a single state. The sphere of influence shall be understood here as, *inter alia*, a variety of contacts established between countries, either through general agreements, or special agreements relating to various areas. This issue will be discussed in light of the two Balkan states that have been selected for analysis: the Republic of Serbia, and Montenegro. The choice of these two states is not by any means accidental, especially in light of the major influence of such major global players as Russia, the US, Turkey or China taking place in various areas concerning these two countries.

When defining the state as the political organisation of society, its three basic components immediately come to mind, i.e. the territory, the population, and the state apparatus. One of the elements of particular importance for the state is sovereignty. Admittedly, sovereignty, in its political sense, is understood as the independence of the state power from any external factors. Sovereignty is a claim to ultimate political power, not subject to any higher authority in making and implementing political decisions, and given the multitude of international relations, sovereignty

means the state's claim to full self-government.<sup>1</sup> In political sciences, there is also a broadly defined category of sovereignty. For example, according to Andrew Heywood, sovereignty, in its simplest sense, is the principle of absolute and unlimited power. However, sovereignty can be understood in different ways. *Legal* sovereignty refers to supreme legal authority, defined in terms of the 'right' to command compliance, while *political* sovereignty refers to absolute political power, defined in terms of the 'ability' to command compliance.<sup>2</sup> Political sovereignty, which is of primary significance in the context of these considerations, "refers to unlimited political power, that is, to the requirement of obedience that is usually achieved through a monopoly on the use of force. Internal sovereignty concerns the highest power in the state that is in the hands of the body that makes decisions that bind all the citizens, groups and institutions within the territorial borders of the state. External sovereignty refers to the place of the state in the international order and its ability to act as an independent and autonomous unit."<sup>3</sup>

The goal of this paper is to draw attention to the independence of political elites in making decisions (i.e. internal sovereignty) of selected countries, as well as their ability to act as an independent and autonomous unit (i.e. a real subject in international relations). It is worth noting that as a category recognisable in political science, sovereignty is shaped, especially today, by territorial sovereignty, independence, as well as a "free political, social and economic system, free from external interference, as well as the possibility of coexistence with other nations on the basis of equality and mutual benefits."<sup>4</sup> The topic in question will be discussed with the use of research methods that are appropriate for social sciences, i.e. the case study method, and the comparative method.

## The case of the Republic of Serbia

Since its proclamation of the Act of Independence in 2006, the Republic of Serbia has been subjected to strong influence by countries, such as the Russian Federation, the US, the Federal Republic of Germany, Turkey and, more recently, the People's Republic of China. In the relations between Serbia and Russia, the changes taking place in Serbia's foreign policy have become important to consider, especially with regard to Serbia's vivid aspirations for membership of the European Union. One of

---

<sup>1</sup> The subject of sovereignty, its definition as well as its various forms were dealt with, among others, by Noel Malcolm, see: N. Malcolm, *Sense on sovereignty*, Centre for Policy Studies, London 1991, in particular pp. 3–12, <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/111027161740-SenseofSovereignty1991.pdf> [accessed: 14.03.2020]. For sovereignty definitions, see: <https://www.britannica.com/topic/sovereignty>; <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/sovereignty>; <https://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/> [accessed: 14.03.2020].

<sup>2</sup> A. Heywood, *Politics*, 4<sup>th</sup> edn, Palgrave Macmillan 2013, p. 58, [https://www.academia.edu/40447704/The\\_Palgrave\\_Macmillan\\_POLITICS\\_Fourth\\_Edition](https://www.academia.edu/40447704/The_Palgrave_Macmillan_POLITICS_Fourth_Edition) [accessed: 14.03.2020].

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> C. Mojsiewicz (ed.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 2000, p. 334. See also: P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładów*, Warszawa 2010, p. 45.

the conditions for accession is the alignment of external action with the Common Foreign and Security Policy in the negotiations in Chapter 31.<sup>5</sup> In this case, this regards Serbia's attitude towards Russia. There are concerns as to whether the European Union may be interested in a country that has a strategic partnership agreement with Russia. The question that arises almost naturally is that the EU ought to be indeed interested in such a country. It seems that the redefinition of Serbia's relations with Russia should be a condition for Serbia's accession to the EU, which is as important as the normalisation of relations with Kosovo.<sup>6</sup> However, Ivica Dačić, the then Prime Minister of the Republic of Serbia, reiterated that Serbia's relations with Russia, with which they have a common history of Slavs and Orthodoxy, and contacts with the increasingly powerful People's Republic of China, will not suffer from the plans to join the EU. It should be noted that "Serbia has no intention of doing anything that might jeopardise its path towards the Union, but it will not do anything that might endanger relations with our traditional friends, including Russia, either."<sup>7</sup> The relations with Russia, which is Serbia's main ally, result from the historical and religious ties that bind them, and recently also from energy-related ties.<sup>8</sup> It is worth recalling that in 2008, NIS, the largest Serbian oil company, and its entire infrastructure came under the control of Gazprom.<sup>9</sup> Russia has a strong position in Serbia, which results not only from the raw material and economic dependence, but above all from the strong support for Russia's policy both by Serbian elites and Serbian society itself. The traditionally Russia-friendly attitudes have been strengthened to such an extent thanks to Russia's extensive activities in the field of soft power policy, and, interestingly, a significant part of Serbian society equates Russia's interests with those of Serbia itself.<sup>10</sup> The more important events that confirm the Serbian-Russian relations should be the signing of a strategic partnership agreement between Russia and Serbia, which took place on 24 May 2013.<sup>11</sup> At that point, by concluding the

<sup>5</sup> T. Żornaczuk, 'Serbia's Gas Supply Dilemma (and Others) in Its Relations with Russia', *PISM Bulletin*, No. 1 (733), 2.01.2015, pp. 1–2, [https://pism.pl/publications/Serbia\\_s\\_Gas\\_Supply\\_Dilemma\\_and\\_Others\\_in\\_Its\\_Relations\\_with\\_Russia](https://pism.pl/publications/Serbia_s_Gas_Supply_Dilemma_and_Others_in_Its_Relations_with_Russia) [accessed: 12.07.2017].

<sup>6</sup> B. Marcinkowski, 'Serbia z Rosją na dobre i na złe', *Portal Spraw Zagranicznych*, [www.psz.pl/127-unia-europejska/bartosz-marcinkowski-serbia-z-rosja-na-dobre-i-na-zle](http://www.psz.pl/127-unia-europejska/bartosz-marcinkowski-serbia-z-rosja-na-dobre-i-na-zle) [accessed: 12.07.2017].

<sup>7</sup> 'Serbia chce dołączyć do UE i zachować dobre stosunki z Rosją. Serbowie są jednak coraz bardziej sceptyczni co do korzyści z akcesji do UE', *wPolityce*, [www.wpolityce.pl/swiat/289417-serbia-chce-dolaczyc-do-ue-i-zachowac-dobe-stosunki-z-rosja-serbowie-sa-jednak-coraz-bardziej-sceptyczni-co-do-korzysci-z-akcesji-do-ue](http://www.wpolityce.pl/swiat/289417-serbia-chce-dolaczyc-do-ue-i-zachowac-dobe-stosunki-z-rosja-serbowie-sa-jednak-coraz-bardziej-sceptyczni-co-do-korzysci-z-akcesji-do-ue) [accessed: 12.07.2017].

<sup>8</sup> Zob. M. Rekić, 'Serbia w poszukiwaniu miejsca między Rosją a Unią Europejską', [in:] J. Wojnicki (ed.), *Europa Środkowa a Bałkany. Determinanty i ograniczenia przemian*, Warszawa 2016, pp. 117–129. See also: E. Bujwid-Kurek, *Legitymizacja ustroju politycznego państw południowobalkańskich*, Kraków 2019, p. 135.

<sup>9</sup> O. Górzyński, 'Rosyjska gra o Bałkany. Moskwa dzieli i rządzi', *WP.pl*, [www.wiadomosci.wp.pl/rosyjska-gra-o-balkany-moskwa-dzieli-i-rzadzi-6025251586339457a](http://www.wiadomosci.wp.pl/rosyjska-gra-o-balkany-moskwa-dzieli-i-rzadzi-6025251586339457a) [accessed: 14.07.2017].

<sup>10</sup> A. Jagiełło-Szostak, 'Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Republiki Serbii', [in:] A. Jagiełło-Szostak (ed.), *Republika Serbii. Aspekty polityki wewnętrznej i międzynarodowej*, Wrocław 2016, pp. 165–187.

<sup>11</sup> 'Serbia bliżej UE jeszcze w tym półroczu?', 7.08.2016, *Balkanistyka.org*, [www.balkanistyka.org/tag/polityka-zagraniczna-serbii](http://www.balkanistyka.org/tag/polityka-zagraniczna-serbii) [accessed: 17.07.2017]. See also: 'Partnerstwo strategiczne Serbii i Rosji', 5.06.2013, *Centre for Eastern Studies (OSW)*, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/201-06-05/partnerstwo-strategiczne-serbii-i-rosji](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/201-06-05/partnerstwo-strategiczne-serbii-i-rosji) [accessed: 12.07.2017].

agreement, both sides expressed their willingness to further strengthen their cooperation in the areas of trade, investment, culture and education, sport, tourism, and agriculture, as well as fighting organised crime, terrorism, and drug trafficking. Close cooperation in the international arena, e.g. within the United Nations, was also unanimously declared. The cooperation in the field of energy resulting from the signed document is particularly important for both parties. Vladimir Putin, the President of the Russian Federation, announced that Russia would finance the construction of the Serbian section of the South Stream. Cooperation in the area of defence was also declared, and two days before signing the document, both countries also agreed to sell six Russian MiG-29 fighters and two new radar stations to Serbia. These purchases are to be financed with funds derived from another Russian loan taken out by Serbia.<sup>12</sup> For some time now, there has been an increased intensification of military cooperation between Serbia and Russia. This fact has already been corroborated by the launching of the Regional Humanitarian Centre in the Serbian town of Niš, where, among others, the Russian sappers are stationed. Given the strategic location of this Serbian city, it can be seen as a bridgehead of the Russian military presence in the region, which is by no means indifferent to Serbia's US/NATO relations, which did not fare well, especially after the intervention (the bombing of Belgrade in 1999<sup>13</sup> by NATO and the US recognition of the independence of the Republic of Kosovo. The fact that there is a will to improve these relations is evidenced, among others, by such spectacular events as for example that of 25 January 2016, when the farewell meeting of the then Serbian Prime Minister Aleksandar Vučić<sup>14</sup> took place with the outgoing US ambassador Michael Kirby, followed by an agreement that ensured that the relations between the US and Serbia would be much better in 2016 than in 2013 (when the ambassador took this position).<sup>15</sup> Amidst some other important facts in the US-Serbian relations, one should also note that on 22 May 2014 Serbia received 20 million US dollars from the US for investments in the northern Serbian part of Kosovo. In January 2016, after the election of Donald Trump as President of the United States, Tomislav Nikolić, the then President of the Republic of Serbia, harshly criticised the outgoing administration of President Barack Obama, which supported the independence of Kosovo, while expressing hope for a more favourable attitude towards Belgrade by the new American establishment.<sup>16</sup> It should also be remembered that on 19 February 2016, Nikolić signed

<sup>12</sup> For more information, see: L. Leszczenko, 'Współczesne stosunki serbsko-rosyjskie', [in:] A. Jagiełło-Szostak (ed.), *Republika Serbii...*, *op. cit.*, pp. 187–205.

<sup>13</sup> B. Kovačević, 'Od medijskog rata do bombardovanja', [in:] Ž. Đurić, M. Knežević, M. Jovanović (eds.), *Razbijanje Jugoslavije*, Beograd 2012, pp. 237–259. See also: D. Elezović, U. Šuvaković, B. Rakić, *NATO agresija u svetlosti pravde (osuuju a presuda po inicijama NATO agresije na SRJ sa prate im komentarima)*, Kosovska Mitrovica 2019, *passim*.

<sup>14</sup> Currently (2021) he is the President of the Republic of Serbia.

<sup>15</sup> In March 2016, protests were held in Serbia against the signing of a cooperation agreement between NATO and Serbia. On March 4, 2016, such a demonstration took place in Niš, followed by others in Belgrade and Novi Sad. See: 'Serbia – fale protestów przeciw NATO', *Balkanistyka.org*, [www.balkanistyka.org/category/polityka-2/polityka-zagraniczna/pag/2/](http://www.balkanistyka.org/category/polityka-2/polityka-zagraniczna/pag/2/) [accessed: 13.07.2017].

<sup>16</sup> 'Serbia counts on Trump over Kosovo', <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/serbia-counts-on-trump-over-kosovo/> [accessed: 14.03.2020].

an agreement with NATO, which allowed the alliance's troops to be granted special diplomatic immunity and freedom of movement in Serbia, as well as the access to Serbian military facilities.<sup>17</sup> Therefore, considering the above-mentioned relations, the Republic of Serbia is in an exceptionally difficult situation. The situation in which Serbia's relations with Russia collide with the parallel relations with the US gives the impression that Serbia is in a particularly difficult political situation consisting in balancing between the 'East' and the 'West', which is also confirmed by Serbia's relations with the German Federal Republic, Turkey, and PRC. Reconciling these radically different orientations is not only problematic but also very difficult, as these issues divide the political elite and Serbian society.<sup>18</sup> Considering Serbia's relations with the Federal Republic of Germany, it should be noted that Chancellor Angela Merkel considers Serbia to be Germany's trusted partner in the process of joining the EU, which was expressed, among others, at her meeting with the then Prime Minister of Serbia Aleksandar Vučić, held on 12 June 2014. Germany supports Serbia on its path to EU membership.<sup>19</sup> This is also clear given the visit of the German Vice-Chancellor to Belgrade on 18 November 2014, who once again reassured that he would provide support and continue bilateral economic cooperation.

In Serbian-Turkish relations, the first meeting of the presidents of Serbia and Turkey, which took place in 2007 (i.e. a year after the proclamation of the independence act by Serbia), deserves equal attention. It should be recalled that these relations deteriorated significantly after the recognition of Kosovo's independence by the government in Ankara in 2008. However, after the visit of Ahmet Davutoğlu, the Turkish Foreign Minister, to Serbia in October 2009, a restoration of good mutual relations can be observed. Despite the Serbian-Kosovar conflict, Turkey declares its readiness to cooperate with Serbia, because Serbia is perceived by it as a neighbour, even though it does not share a state border with it. Turkey has also repeatedly declared that it is interested in deepening further cooperation with Serbia, with which, apart from Bosnia and Herzegovina, it cooperates most intensively among all the Balkan states.<sup>20</sup> It should not be forgotten that the intensification of economic relations is of key importance in relations between these two countries. In September 2010, the Turkish-Serbian free trade agreement entered into force. The same year also saw the launching of a visa-free movement scheme between these countries. Serbia and Turkey have signed contracts for the construction of the Novi Pazar-Tutin highway by Turkish companies and the participation of Turkish Airlines in Serbian air transport. Enka, a major Turkish construction company, has donated two million euros for the investment of the Belgrade-Bojlar highway, connecting Serbia with Montenegro. One of the examples of good cultural relations between the two countries is the opening of a Turkish Cultural Centre in New Pazar in Serbia. Serbia and Turkey have also signed agreements on infrastructure, economic, technical and

---

<sup>17</sup> *Historia Czarnogóry i Serbii – strefa sporna NATO-Rosja?*, [www.telewizjapolska24.pl/PL-H23/3/1862](http://www.telewizjapolska24.pl/PL-H23/3/1862) [accessed: 13.07.2017].

<sup>18</sup> For more information, see: E. Bujwid-Kurek, *Legitymizacja ustroju politycznego...*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>19</sup> K. Gelles, 'Stosunki niemiecko-serbskie między historią a współczesnością', [in:] A. Jagiełło-Szostak (ed.), *Republika Serbii...*, *op. cit.*, pp. 205–227.

<sup>20</sup> 'Turkey, Serbia sign deal on defense industry ties', *Today's Zaman*, 13.05.2009.

financial cooperation, as well as on cooperation in the field of social welfare.<sup>21</sup> Turkey aspires to play a major role in the stabilisation of the Balkans, including the countries discussed in this paper, as this would strengthen its regional position. The prospects for economic cooperation that could help Serbia to recover from the economic crisis that is severe for Serbia should also be taken into account.<sup>22</sup> In the opinion of Turkish analysts, there is a conviction that in the future, Turkey could play a mediating role also in the still ongoing Belgrade-Pristina dispute over Kosovo.<sup>23</sup>

As for China's influence in Serbia, it should be noted that the first joint political agreements between these countries began in the 1990s, when China expressed its support for Serbia's position on Kosovo. After Kosovo's declaration of independence in 2008, China has consistently expressed its support for Serbia's position on the matter, arguing that "Kosovo's unilateral act may have consequences that could negatively affect peace and stability in the Balkans [...]."<sup>24</sup> China's position in support of Serbia was also expressed during the ongoing proceedings before the International Court of Justice regarding the legality of the declaration of independence, thus defending the principle of territorial integrity. It should also be remembered that in the difficult situation for Serbia, the imposition of sanctions on Serbia by the United Nations, as a result of which Serbia found itself in international isolation, China took its side. On 18 June 2016, a comprehensive strategic partnership between the two countries was signed in Belgrade, which was reinforced by a meeting held in Beijing from 28 March to 1 April 2017, attended by the then President of the Republic of Serbia Tomislav Nikolić, and Chairman of the PRC Xi Jinping, as well as Prime Minister Li Keqiang.<sup>25</sup> At this meeting, it was emphasised that both countries should make every effort to maintain positive economic conditions in their mutual relations. It is not only about cooperation on the governmental or parliamentary levels, but also about collaborating with political parties and local authorities. Of the numerous layers of cooperation, economic issues were identified as particularly important, such as: the involvement of Chinese investors in the reindustrialisation of Serbia, privatisation of the RTB Bor metallurgical and steel conglomerate and the Nikola Tesla in Belgrade, and the creation of direct Belgrade-Beijing air connections, which would help to strengthen Chinese-Serbian cooperation within the framework of the New Silk Road. It is worth recalling that for 20 years China has been making its presence more and more visible in Serbia, especially in the economy. According to Balkan Insight, 2009 was a turning point for both Serbia and China, given the increase in the importance of mutual relations to the level of strategic partnership, among which the most important are infrastructure projects, just to mention the construction of a bridge in Belgrade for 260 million US dollars (2010) or

<sup>21</sup> 'Vuk Jeremić: Stabilna BiH u UE interes i Srbije i Turske', <http://www.nspm.rs/hronika/vuk-jeremic-stabilna-bih-u-ue-interes-i-srbije-i-turske.html?alphabet+1> [accessed: 22.05.2010].

<sup>22</sup> 'Turcja rozwija kontakty z Serbią', 21.07.2010, *Centre for Eastern Studies (OSW)*, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-07-21/turcja-rozwija-kontakty-z-serbia](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-07-21/turcja-rozwija-kontakty-z-serbia) [accessed: 13.08.2017].

<sup>23</sup> E. Shipoli, 'The Turkish Balkan initiative', *Today's Zaman*, 26.05.2010.

<sup>24</sup> K. Stasiak, 'Chiny i Serbia pogłębiają relacje', *Puls Azji*, <http://pulsazji.pl/2017/04/13/chiny-i-serbia-poglebiaja-relacje> [accessed: 6.12.2019].

<sup>25</sup> *Ibid.* This position can be justified, it seems, by China's fear that the case of Kosovo may become a precedent for Taiwan, Tibet.

the construction of two sections of motorways: Pojate-Preljna and Novi Sad-Ruma for the total amount of 850 million US dollars (2013), and in 2014 the construction of the Belgrade-Obrenovac motorway section for the amount of 330 million US dollars.<sup>26</sup> China Road and Bridge Corporation plays a key role for Serbian-Chinese cooperation, which not only contributed to the infrastructure that dominates among jointly implemented projects, but also, which is worth noting, in the energy sector.<sup>27</sup> Although Serbia benefits from these numerous investments, China is not a disinterested donor. Investments are made largely by Chinese companies and Chinese workers, which obviously contributes to the growth of Chinese exports. However, it should not be forgotten that the Chinese capital allocated to financing infrastructure projects does not originate from direct investments, but rather from loans, mainly from Export-Import Bank of China, which will be severely felt by Serbia, because it will be the burden of paying off the loans taken.<sup>28</sup> If one were asked about the reasons for China's increased interest in a small state such as Serbia, it seems that geopolitics is the decisive factor of all the others at stake. Serbia has signed a free trade agreement with the European Union, with EFTA and CEFTA countries, as well as with Russia and Turkey; therefore, it is not surprising that it is an attractive spot for China given the possibility of multi-directional economic expansion – such as e.g. increasing Chinese investments abroad – which results from the “go global” strategy. At this point, I concur that although China ranks fourth among the largest exporters of goods and services to Serbia, it is beyond any doubt endeavouring to strengthen its position on the Serbian market.<sup>29</sup>

## The case of Montenegro

Montenegro, after it simultaneously with Serbia announced the act of independence in 2006, faces a politically important challenge to define its image in relations with other countries, which is not easy for several reasons. On the one hand, Milo Đukanović, the current president, is striving to build the possibly most friendly relations with the “West”, and on the other hand, he is still struggling with the presence of Russian influence, which has been inherited from the country's recent “divorce” with Serbia. Since 5 June 2017, Montenegro has been a full member of NATO. This fact was preceded by the signing of the protocol on the accession of Montenegro to the North Atlantic Alliance on 19 May 2016. It was back then that NATO

---

<sup>26</sup> *China Global Investment Tracker*, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker> [accessed: 30.11.2015].

<sup>27</sup> Thanks to a loan taken by Serbia in China in the amount of USD 293 million, the first phase of the revitalization of the Kostolac thermal power plant was finalized, as part of which not only the existing infrastructure was renovated, but also new flue gas desulphurization installations were launched. Thanks to these achievements, further cooperation was started after 2014. An example may be the second phase of the modernization of the Kostolac power plant – an investment worth 608 million US dollars, which involved the construction of a new 350-MW coal-fired unit. This project, which is very important for the Serbian economy, was one of the first of its kind.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

Secretary General Jens Stoltenberg announced that the signing of the protocol was an extremely important step that occurred at a historic moment for Montenegro – the tenth anniversary of the proclamation of the act of independence.<sup>30</sup> A little earlier, on 29 March 2017, the US Senate voted to ratify the protocol on Montenegro's accession to NATO, which was followed by a majority of senators, which Duško Marković, the then Prime Minister of Montenegro, regarded as a confirmation of the country's pro-Western policy. Montenegro's accession as the 29<sup>th</sup> member to the North Atlantic Alliance was also accompanied by events with the participation of its prime minister, who attended the annual Security Policy conferences in held Munich.<sup>31</sup> For NATO, the fact of admitting Montenegro to the Alliance is of key importance, as it is a clear message sent out to Russia that the enlargement process is still in progress, and that NATO does not consider any veto voiced by third parties against the process. One has to remember that since 2013 Russia has been looking for regional partners who would allow Russian warships in the Mediterranean Sea access to ports for replenishment and maintenance. With Montenegro's accession to NATO, Russia has lost access to the strategic Montenegrin ports of Bar and Kotor, as they have become NATO ports.<sup>32</sup> As a result, Russia has lost access to the northern part of the Mediterranean Sea and, thereby, a valuable logistic base, important from the point of view of the operations conducted by the Russian Navy in this region.<sup>33</sup> After Montenegro has joined NATO, the Montenegrin Adriatic coast is open to the US 6<sup>th</sup> Fleet.<sup>34</sup>

In the context of the issues at stake, it is worth noting that since the 1990s, the then Prime Minister of Montenegro Milo Đukanović has developed close relations with Russia, which consisted primarily in allowing Russian investments in Montenegro. It is estimated that the Russian middle-level oligarchy still owns around 40% of the entire real estate sector there. The Russians have also become owners of the largest Montenegrin steelworks in Pljevlja. Currently, the pro-Western policy pursued by Montenegro, already clearly confirmed by membership in NATO and, probably in the near future, of the European Union, puts Russian investments in this country into question. It is undisputed that if there is a sharp outflow of capital, it will have a major impact on the economy of this far-off country.<sup>35</sup> This is also true of a potential further military cooperation with Russia. According to the Russian Novosti agency, both countries' military and technical projects will be broken. In the opinion expressed by Viktor Ozerov, the Chairman of the Security and Defence

---

<sup>30</sup> 'Kosowo/Serbia: zmniejsza się liczba państw przyznających niepodległość Kosowa', *Balkanistyka.org*, <http://balkanistyka.org/kosowoserbia-zmniejszyla-sie-liczba-panstw-pryznajacych-niepodleglosc-kosowa/> [accessed: 13.08.2017].

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> M. Babić, 'Czarnogóra, czyli mały- duży gracz między NATO a Rosją', 23.05.2016, *BiznesAlert*, [www.biznesalert.pl/babic-czarnogora-czyli-maly-duzy-gracz-miedzy-nato-a-rosja](http://www.biznesalert.pl/babic-czarnogora-czyli-maly-duzy-gracz-miedzy-nato-a-rosja) [accessed: 13.07.2017].

<sup>33</sup> L. Gibadło, 'Czarnogóra i Serbia; rosyjskie veto dla NATO [ANALIZA]', *Defence24*, [www.defence24.pl/czarnogora-i-iserbia-rosyjskie-veto-dla-nato-analiza](http://www.defence24.pl/czarnogora-i-iserbia-rosyjskie-veto-dla-nato-analiza) [accessed: 15.08.2017].

<sup>34</sup> T. Wójcik, 'Agrokor. Jak Rosja używa rynku i służb na Bałkanach', *BiznesAlert*, [www.biznesalert.pl/wicik-agrokor-rosjauzywa-rynku-sluzb-balkanach](http://www.biznesalert.pl/wicik-agrokor-rosjauzywa-rynku-sluzb-balkanach) [accessed: 19.07.2017].

<sup>35</sup> *Ibid.*

Committee of the Federation Council of the Russian Federation, Russia will also stop implementing joint projects with Montenegro.<sup>36</sup> The *Duma* of the Russian Federation has passed a resolution warning Montenegro that accession to the North Atlantic Alliance could have a negative impact on its tourism, investments and economic cooperation between the two countries.<sup>37</sup> The then prime minister M. Đukanović, responding to the resolution pronounced by Russia, emphasised that Montenegro, like any independent state, would decide about its future on its own. The fact that Russia is opposed to NATO enlargement does not mean that Montenegro will change its plans for European and Euro-Atlantic integration. According to Đukanović, this is the only solution leading to the stabilization and dynamic development of the Balkans.<sup>38</sup> It is important to bear in mind that in 2015 Russia punished Montenegro with an embargo banning the import of food products. This was a retaliation for supporting Western sanctions against Russia, which was a reaction to the annexation of Crimea. Given the fact that Montenegro is part of NATO, it does not currently conduct political talks with Russia, occasionally limiting itself to the basic administrative level. Russia, not surprisingly, was strongly opposed to Montenegro's membership of NATO.<sup>39</sup>

The attitude of the Federal Republic of Germany towards Montenegro can be proved by the support it received on 19 May 2016 in Brussels by the German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier, who signed the protocol on Montenegro's accession to NATO. For Germany, Montenegro's accession to NATO is an element of a broader policy of stabilizing this inflammatory part of the world.<sup>40</sup> Montenegro is keenly interested in joining the European Union, and it makes these efforts through the mediation and support of Germany, as evidenced by the recent (November 2019) visit of the country's Prime Minister Duško Marković to Berlin to hold talks on a bilateral partnership with Germany. It is no secret that during this conversation, the topics discussed included primarily Montenegro's accession to the EU, along with issues related to combating crime and corruption.

Turkey recognised Montenegro's independence just days after the declaration of the Independence Act in June 2006. In July of the same year, the two countries established diplomatic relations. In 2008, Turkey opened its embassy in Montenegro. Turkey actively supported Montenegro in the process of integration with NATO, and continues to support its efforts to gain full membership in the EU.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> 'NATO się rozszerza: zaproszenie dla Czarnogóry. Tymczasem Rosja grozi', *Polskie Radio*, [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1552280,NATO-sie-rozszerza-zaproszenie-dla-Czarnogor-Tymczasem-Rosja-grozi](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1552280,NATO-sie-rozszerza-zaproszenie-dla-Czarnogor-Tymczasem-Rosja-grozi) [accessed: 15.07.2107].

<sup>37</sup> 'Spór między Czarnogórą a Rosją. Moskwa nie chce Podgoricy w UE', 21.11.2015, *Dziennik.pl*, [wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/506178,zaostrza-sie-spor-miedzy-czarnogora-i-rosja-chodzi-o-czlonkostwo-w-nato.html](http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/506178,zaostrza-sie-spor-miedzy-czarnogora-i-rosja-chodzi-o-czlonkostwo-w-nato.html) [accessed: 14.08.2017].

<sup>38</sup> *Ibid.* See also: E. Bujwid-Kurek, *Legitymizacja ustroju politycznego...*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>39</sup> A. Prager, 'Premier Czarnogóry: Chcemy stać się częścią Unii Europejskiej', 21.05.2019, *Euractiv.pl*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/interview> [accessed: 8.12.2019].

<sup>40</sup> K. Szubart, 'Stanowisko Niemiec na szczyt NATO w Warszawie: dialog i odstraszenie', *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, No. 248, 2016, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1574,96d-96d241c45053b187886369c4be51e/248NiemcyNATOWarszawa.pdf>. [accessed: 13.07.2018].

<sup>41</sup> T. Żornaczuk, 'Polityka Turcji wobec Bałkanów Zachodnich i jej znaczenie dla Unii Europejskiej', [in:] A. Szymański (ed.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011, p. 223.

Currently, Turkey seems to be playing an increasingly more active role in the territory of the Balkan countries. This is because many countries in this area share their border with Turkey, thus fitting into the concept of the so-called strategic depth<sup>42</sup>, on which Turkey's foreign policy was based at the beginning of the twenty-first century. According to the concept that has been adopted, Turkey should use both the legacy of the Ottoman Empire and its strategic geographic location to shape a multi-vector foreign policy. In practice, this would mean pursuing an active, independent foreign policy in relation to the neighbouring regions, including the Balkans. It is also worth noting that Turkey today aspires to play a mediating role in the Balkans, including the countries in question, contributing to the lasting stabilisation of this region which still needs to be looked after. For this purpose, tripartite cooperation mechanisms: Turkey-Bosnia and Herzegovina-Serbia have been launched. It is also worth noting that the proximity of Kosovo, where one of the largest NATO military bases is located near Pristina, means that, for strategic reasons, Turkey also takes a keen interest in this area.<sup>43</sup>

It is worth noting that apart from the European Union and Russia, China has also been showing a vivid interest in Montenegro. As for Montenegro's relations with China, they seem to be conducted to a slightly lesser extent than in the case of Serbia. However, both are the result of collaboration within the 16+1 platform. It is important to highlight that cooperation understood in this way was initiated in 2013 and defined the framework for regional cooperation allowing for the deepening of bilateral relations between individual countries of the region of Central and Eastern Europe countries, and China.<sup>44</sup> This cooperation can be explained by the indisputable fact that China's largest trading partner are indeed the European Union countries, which explains the birth of the new silk route concept, which puts emphasis on the importance of Central and Eastern European countries, including the countries that are of interest to Poland, i.e. Serbia and Montenegro. It is about creating new important nodes and transport routes enabling an increase in trade with China<sup>45</sup>. Remembering that Serbia and Montenegro mainly implement infrastructure projects. An example of such a project in Montenegro is the construction sector, and more specifically the construction of a part of the Bar-Boljare highway. This investment is estimated at 1,120 million US dollars.<sup>46</sup> China is keenly interested in investing in this area in Montenegro, in particular in the energy sector. The Chinese Exim Bank has granted Montenegro a 20-year loan with an interest rate of two percent and a six-year maturity. Therefore, 85 percent of the motorway is built thanks to this loan, and

<sup>42</sup> A. Szymański, 'Polityka zagraniczna Turcji w latach 2007–2009: kontynuacja czy zmiana?', *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, No. 2(48), 2009, pp. 45–48.

<sup>43</sup> For more details, see: E. Bujwid-Kurek, *Legitymizacja ustroju politycznego...*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>44</sup> The cooperation within the 16+1 platform is pragmatic, its initiator and main driving force is China. It is part of the global strategy of the Middle Kingdom, which is aimed mainly at obtaining economic benefits. This initiative was launched during the visit of Chinese Prime Minister Wen Jiabao to Poland in 2013. See more: R. Koszek, 'Kraje Europy Środkowo-Wschodniej wobec ekspansji chińskiej gospodarki', *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, No. 30(1), 2016, p. 189.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>46</sup> *China Global Investment Tracker*, *op. cit.*

the remaining 15 percent of the funds are derived from the state budget. Therefore, it is actually difficult to talk about Chinese investments in Montenegro, because it is only an investment carried out by a Chinese company. One of the statements of the Prime Minister of Montenegro, Duško Marković, suggests that Montenegro would be much more interested in European companies.<sup>47</sup>

## Conclusions

As has already been noted, “the modern concept of sovereignty is influenced by territorial sovereignty, independence, and a free from external interference political, social and economic system, as well as the possibility of coexistence with other nations on the basis of equality and mutual benefits.”<sup>48</sup> Taking into account the complexity of contemporary transnational relations, the multifaceted and multidimensional functioning of the state as a political organization of society, it is indisputable that there is no such thing as “absolute” state sovereignty, i.e. one that has no restrictions at all. This kind of sovereignty is to a different extent limited by a variety of obligations made towards another state or other states, which *expressis verbis* results from the principles and objectives of foreign policy. Both general principles are taken into account, as exemplified by multilateral agreements or particular rules, i.e. membership in alliances (like e.g. NATO), or making both bilateral and multilateral (plural-lateral) agreements. This occurs by implementing a given goal or a set of goals – whether it is functional, consisting in the position, prestige, role of the state on the international stage, or existential, concealing in its designation the security and political independence of the state, or a coexistence goal, which is related to, *inter alia*, economic and civilisational growth.

At this point, I fully share the sovereignty endowment with specific parameters as expressed by W. Raymond Duncan, Bob Switky, and Barbara Jancar-Webster.<sup>49</sup> These parameters have been specified as follows: first, the highest authority is the institution of the state; second, the impossibility of any obligations on a state by another state or an international organization; third, all the decisions are made by a legitimate government for the benefit and interest of society.<sup>50</sup> Taking into account the countries discussed in this paper, it can be noticed that the verification of these parameters leads to the conclusion that both Serbia and Montenegro are sovereign states. However, if we take into account the relations and interdependencies – especially those economic ones – between states, it is clear to notice what the literature on the subject of international relations recognises as a phenomenon labelled interdependence. Although the supporters of the dependency school<sup>51</sup> have criticised this phenomenon of interdependence, the case of both Serbia and Montenegro only

---

<sup>47</sup> A. Prager, ‘Premier Czarnogóry: Chcemy stać się częścią Unii Europejskiej’, *op. cit.*

<sup>48</sup> Cz. Mojsiewicz (ed.), *Leksykon współczesnych stosunków międzynarodowych*, *op. cit.*, p. 334.

<sup>49</sup> W.R. Duncan, B. Switky, B. Jancar-Webster, *World Politics in the 21<sup>st</sup> Century*, New York 2004, p. 43.

<sup>50</sup> *Ibid.* See also: P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne...*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>51</sup> Among the representatives of the dependent school there are e.g.: C. Furtado, L. Cardoso, A.G. Frank.

confirms the belief that interdependence between states leads to a progressive dependence of the poor and the rich. It would be difficult to find a self-sufficient state, let alone countries which, despite the passage of time and still struggling with independence, have to face the difficult economic situation which undoubtedly characterises the countries considered here. In international cooperation, there is a regularity that proves that relations between states should be based on an agreement concluded between them despite the frequent differences of interests in order to reach agreement to the satisfaction of both the weaker and stronger parties (i.e. the states). It usually happens that strong states impose their own economic and political interests and derive benefits from this situation.<sup>52</sup>

The analysis presented above strengthens the belief that for countries such as Russia, the USA, Germany, Turkey and China, both Serbia and Montenegro are exceptional places of key importance in the region. They are important for at least two reasons. First, it is an area of mutual competition on a global and regional scale, and second, it is a key region in terms of controlling energy supply routes to Europe and strengthening Russia's dominant role in the European energy sector.<sup>53</sup> The case of China is a confirmation of the so-called "money diplomacy" concept, which rests heavily on the idea of introducing money into the real economy, which is primarily geared towards increasing Chinese influence in various regions of the world, and this, undoubtedly, has an indirect impact on the limitation of the sovereignty of these countries.<sup>54</sup>

## References

- Babić, M., 'Czarnogóra, czyli mały- duży gracz między NATO a Rosją', *BiznesAlert*, 23.05.2016, [www.biznesalert.pl/babic-czarnogora-czyli-maly-duzy-gracz-miedzy-nato-a-rosja](http://www.biznesalert.pl/babic-czarnogora-czyli-maly-duzy-gracz-miedzy-nato-a-rosja) [accessed: 13.07.2017].
- Bujwid-Kurek, E., *Legitymizacja ustroju politycznego państw pojugosłowiańskich*, Kraków 2019.
- China Global Investment Tracker*, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker> [accessed: 30.11.2015].
- Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, [www.mid.ru/en/foregin\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6B6BZ29/content/id/1221186](http://www.mid.ru/en/foregin_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6BZ29/content/id/1221186) [accessed: 15.03.2019].
- Duncan, W.R., Switky, B., Jancar-Webster, B., *World Politics in the 21<sup>st</sup> Century*, New York 2004.

---

<sup>52</sup> E. Halizak, R. Kuźniar (eds), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, *passim*.

<sup>53</sup> Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, [www.mid.ru/en/foregin\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6B6BZ29/content/id/1221186](http://www.mid.ru/en/foregin_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6BZ29/content/id/1221186) [accessed: 15.03.2019]. See also: M. Szpala, 'Russia in Serbia – soft power and hard interests', 29.10.2014, *Centre for Eastern Studies (OSW) Commentary*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-10-29/russia-serbia-soft-power-and-hard-interests> [accessed: 12.07.2017].

<sup>54</sup> B. Góralczyk, 'Dyplomacja pieniądza', *Obserwator finansowy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/dyplomacja-pienadza> [accessed: 18.10.2015].

- Elezović, D., Šuvaković, U., Rakić, B., *NATO agresija u svetlosti pravde (osuuju a presuda poiniocima NATO agresije na SRJ sa prate im komentarima)*, Kosovska Mitrovica 2019.
- Gelles, K., *Stosunki niemiecko-serbskie między historiǎ a współczesnością*, [in:] A. Jagiełło-Szostak (ed.), *Republika Serbii. Aspekty polityki wewnętrznej i międzynarodowej*, Wrocław 2016.
- Gibadło, L., 'Czarnogóra i Serbia; rosyjskie veto dla NATO [ANALIZA]', *Defence24*, www.defence24.pl/czarnogora-i-serbia-rosyjskie-veto-dla-nato-analiza [accessed: 15.08.2017].
- Góralczyk, B., 'Dyplomacja pieniądza', *Obserwator finansowy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/dyplomacja-pieniadza> [accessed: 18.10.2015].
- Górzynski, O., 'Rosyjska gra o Bałkany. Moskwa dzieli i rządzi', *WP.pl*, www.wiadomosci.wp.pl/rosyjska-gra-o-balkany-moskwa-dzieli-i-rzadzi-6025251586339457a [accessed: 14.07.2017].
- Haliżak, E., Kuźniar, R. (eds.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006.
- Heywood, A., *Politics*, 4<sup>th</sup> edn, Palgrave Macmillan 2013, [https://www.academia.edu/40447704/The\\_Palgrave\\_Macmillan\\_POLITICS\\_Fourth\\_Edition](https://www.academia.edu/40447704/The_Palgrave_Macmillan_POLITICS_Fourth_Edition) [accessed: 14.03.2020].
- Historia Czarnogóry i Serbii – strefa sporna NATO-Rosja?*, www.telewizjapolska24.pl/PL-H23/3/1862 [accessed: 13.07.2017].
- Jagiełło-Szostak, A., 'Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Republiki Serbii', [in:] A. Jagiełło-Szostak (ed.), *Republika Serbii. Aspekty polityki wewnętrznej i międzynarodowej*, Wrocław 2016.
- 'Kosowo/Serbia: zmniejsza się liczba państw przyznających niepodległość Kosowa', *Balkanistyka.org*, <http://balkanistyka.org/kosowoserbia-zmniejszyla-sie-liczba-panstw-przyznajacych-niepodleglosc-kosowa/> [accessed: 13.08.2017].
- Kovačević, B., 'Od medijskog rata do bombardovanja', [in:] Ž. Đurić, M. Knežević, M. Jovanović (eds.), *Razbijanije Jugoslavije*, Beograd 2012.
- Koszek, R., 'Kraje Europy Środkowo-Wschodniej wobec ekspansji chińskiej gospodarki', *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, No. 30(1), 2016, pp. 176–191.
- Mojsiewicz, C. (ed.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 2000.
- Leszczenko, L., 'Współczesne stosunki serbsko-rosyjskie', [in:] A. Jagiełło-Szostak (ed.), *Republika Serbii. Aspekty polityki wewnętrznej i międzynarodowej*, Wrocław 2016.
- Malcolm, M., *Sense on sovereignty*, Centre for Policy Studies, London 1991.
- Marcinkowski, B., 'Serbia z Rosją na dobre i na złe', *Portal Spraw Zagranicznych*, www.psz.pl/127-unia-europejska/bartosz-marcinkowski-serbia-z-rosja-na-dobre-i-na-zle [accessed: 12.07.2017].
- 'NATO się rozszerza: zaproszenie dla Czarnogóry. Tymczasem Rosja grozi', *Polskie Radio*, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1552280,NATO-sie-rozszerza-zaproszenie-dla-Czarnogor-Tymczasem-Rosja-grozi [accessed: 15.07.2107].
- Ostaszewski, P., *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładów*, Warszawa 2010.
- 'Partnerstwo strategiczne Serbii i Rosji', 5.06.2013, *Centre for Eastern Studies (OSW)*, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/201-06-05/partnerstwo-stategiczne-serbii-i-rosji [accessed: 12.07.2017].

- Prager, A., 'Premier Czarnogóry: Chcemy stać się częścią Unii Europejskiej', 21.05.2019, *Euractiv.pl*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/interview> [accessed: 8.12.2019].
- 'Serbia counts on Trump over Kosovo', <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/serbia-counts-on-trump-over-kosovo/> [accessed: 14.03.2020].
- Rekić, M., 'Serbia w poszukiwaniu miejsca między Rosją a Unią Europejską', [in:] J. Wojnicki (ed.), *Europa Środkowa a Bałkany. Determinanty i ograniczenia przemian*, Warszawa 2016.
- 'Serbia chce dołączyć do UE i zachować dobre stosunki z Rosją. Serbowie są jednak coraz bardziej sceptyczni co do korzyści z akcesji do UE', *wPolityce*, [www.wpolityce.pl/swiat/289417-serbia-chce-dolaczyc-do-ue-i-zachowac-dobe-stosunki-z-rosja-serbowie-sa-jednak-coraz-bardziej-sceptyczni-co-do-korzysci-z-akcesji-do-ue](http://www.wpolityce.pl/swiat/289417-serbia-chce-dolaczyc-do-ue-i-zachowac-dobe-stosunki-z-rosja-serbowie-sa-jednak-coraz-bardziej-sceptyczni-co-do-korzysci-z-akcesji-do-ue) [accessed: 12.07.2017].
- 'Serbia bliżej UE jeszcze w tym półroczu?', 7.08.2016, *Balkanistyka.org*, [www.balkanistyka.org/tag/polityka-zagraniczna-serbii](http://www.balkanistyka.org/tag/polityka-zagraniczna-serbii) [accessed: 17.07.2017].
- 'Serbia – fale protestów przeciw NATO', *Balkanistyka.org*, [www.balkanistyka.org/category/polityka-2/polityka-zagraniczna/pag/2/](http://www.balkanistyka.org/category/polityka-2/polityka-zagraniczna/pag/2/) [accessed: 13.07.2017].
- Shipoli, E., 'The Turkish Balkan initiative', *Today's Zaman*, 26.05.2010.
- 'Spór między Czarnogórą a Rosją. Moskwa nie chce Podgoricy w UE', 21.11.2015, *Dziennik.pl*, [wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/506178,zaostrza-sie-spor-miedzy-czarnogora-i-rosja-chodzi-o-czlonkostwo-w-nato.html](http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/506178,zaostrza-sie-spor-miedzy-czarnogora-i-rosja-chodzi-o-czlonkostwo-w-nato.html) [accessed: 14.08.2017].
- Stasiak, K., 'Chiny i Serbia pogłębiają relacje', *Puls Azji*, <http://pulsazji.pl/2017/04/13/chiny-i-serbia-poglebiaja-relacje> [accessed: 6.12.2019].
- Szpala, M., 'Russia in Serbia – soft power and hard interests', 29.10.2014, *Centre for Eastern Studies (OSW) Commentary*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-10-29/russia-serbia-soft-power-and-hard-interests> [accessed: 12.07.2017].
- Zsubart, K., 'Stanowisko Niemiec na szczyt NATO w Warszawie: dialog i odstraszenie', *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, No. 248, 2016, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1574,96d96d241c45053b187886369c4be51e/248NiemcyNATOWarszawa.pdf>. [accessed: 13.07.2018].
- Szymański, A., 'Polityka zagraniczna Turcji w latach 2007–2009: kontynuacja czy zmiana?', *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, No. 2(48), 2009, pp. 45–80.
- 'Turcja rozwija kontakty z Serbią', 21.07.2010, *Centre for Eastern Studies (OSW)*, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-07-21/turcja-rozwija-kontakty-z-serbia](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-07-21/turcja-rozwija-kontakty-z-serbia) [accessed: 13.08.2017].
- 'Turkey, Serbia sign deal on defense industry ties', *Today's Zaman*, 13.05.2009.
- 'Vuk Jeremić: Stabilna BiH u UE interes i Srbije i Turske', <http://www.nspm.rs/hronika/vuk-jeremic-stabilna-bih-u-eu-interes-i-srbije-i-turske.html?alphabet+1> [accessed: 22.05.2010].
- Wójcik, T., 'Agrokor. Jak Rosja używa rynku i służb na Bałkanach', *BiznesAlert*, [www.biznesalert.pl/wicik-agrokor-rosjauzywa-rynku-sluzb-balkanach](http://www.biznesalert.pl/wicik-agrokor-rosjauzywa-rynku-sluzb-balkanach) [accessed: 19.07.2017].
- Żornaczuk, T., 'Polityka Turcji wobec Bałkanów Zachodnich i jej znaczenie dla Unii Europejskiej', [in:] A. Szymański (ed.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011.
- Żornaczuk, T., 'Serbia's Gas Supply Dilemma (and Others) in Its Relations with Russia', *PISM Bulletin*, No. 1 (733), 2.01.2015, pp. 1–2, [https://pism.pl/publications/Serbia\\_s\\_Gas\\_Supply\\_Dilemma\\_and\\_Others\\_in\\_Its\\_Relations\\_with\\_Russia](https://pism.pl/publications/Serbia_s_Gas_Supply_Dilemma_and_Others_in_Its_Relations_with_Russia) [accessed: 12.07.2017].

## *Suwerenność państwa w kontekście sfer wpływów – casus dwóch państw: Republiki Serbii i Czarnogóry* *Streszczenie*

W artykule podjęto próbę ustalenia, czy w sytuacji gdy państwo znajduje się w sferze wpływów – rozumianej tu m.in. jako nawiązanie kontaktów między państwami – jest możliwe zachowanie jego pełnej suwerenności, czy też każde oddziaływanie z zewnątrz, mimo dobrowolnie nawiązanych kontaktów, nawet w oparciu o wypracowanie konsensusu, ogranicza zwłaszcza państwa słabsze. Pod rozważę wzięto dwa państwa: Republikę Serbii i Czarnogórę oraz nawiązaną przez nie współpracę bilateralną z takimi państwami jak: Rosja, USA, Niemcy, Turcja, Chiny. Przeprowadzona analiza utwierdza w przekonaniu, że zarówno Serbia, jak i Czarnogóra są przedmiotem żywego zainteresowania wymienionych państw. Nie tylko dlatego, że Serbia i Czarnogóra są państwami słabymi pod względem gospodarczym, dającymi się łatwo podporządkować, ale także, a może przede wszystkim, że ich położenie ze względu na walor strategiczny jest niebywale intratne. Nadto, co szczególnie warto jest podkreślić, zarówno w Serbii, jak i w Czarnogórze ścierają się interesy najbardziej liczących się obecnie państw świata. Taka sytuacja sprawia, że Serbia i Czarnogóra nie są w pełni samodzielnymi państwami, mimo ogłoszonych przez nie aktów niepodległości, lecz są obiektem zainteresowania aktorów zewnętrznych, co może doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa w regionie bałkańskim.

**Słowa kluczowe:** suwerenność, państwo, współpraca międzynarodowa, sfera wpływów, Republika Serbii, Czarnogóra

## *State Sovereignty in the Light of Spheres of Influence – a Case Study of Two States: the Republic of Serbia, and Montenegro* *Abstract*

The paper makes an attempt to determine whether in a situation where a given state finds itself in a sphere of influence – which is understood here as, *inter alia*, establishing contacts with other states – it is still possible to maintain its full sovereignty, or whether any form of external influence, despite the voluntarily established contacts, even on the basis of working out a consensus, actually limits the weaker states in particular. Two countries have been taken into consideration: the Republic of Serbia, and Montenegro, with major emphasis on the bilateral cooperation they have established with countries such as Russia, the US, Germany, Turkey, and China. The analysis that has been conducted confirms the assumption that both Serbia and Montenegro are of great interest to the above listed countries: this is true not only because they are economically weak countries that can be easily subordinated, but also, and perhaps above all, because their location is extremely profitable and of strategic significance. What is particularly worth emphasising is the fact that both in Serbia and in Montenegro, the interests of the most important countries of the world clash. This means that Serbia and Montenegro are not only not fully independent states, despite the acts of independence they have announced, but also that they are in fact “object of interests” for a number of “foreign” players, a situation that may ultimately lead to a threat to security in the Balkan region.

**Key words:** sovereignty, state, international cooperation, sphere of influence, Republic of Serbia, Montenegro

## *Staatssoveränität im Lichte der Einflussbereiche – eine Fallstudie zweier Staaten: der Republiken Serbien und Montenegro*

### *Zusammenfassung*

Der Beitrag versucht festzustellen, ob es in einer Situation, in der sich ein bestimmter Staat in einem Einflussbereich befindet – der hier unter anderem als Kontaktaufnahme mit anderen Staaten verstanden wird – weiterhin möglich ist, seine volle Souveränität aufrechtzuerhalten. Oder ob jede Form von externem Einfluss, trotz der freiwillig eingerichteten Kontakte, auch auf der Grundlage eines Konsenses, insbesondere die schwächeren Staaten einschränkt. Zwei Länder wurden berücksichtigt: Serbien und Montenegro, wobei der Schwerpunkt auf der bilateralen Zusammenarbeit mit Ländern wie Russland, den USA, Deutschland, der Türkei und China liegt. Die durchgeführte Analyse bestätigt die Annahme, dass sowohl Serbien als auch Montenegro für die oben aufgeführten Länder von großem Interesse sind: Dies gilt nicht nur, weil es sich um wirtschaftlich schwache Länder handelt, die leicht untergeordnet werden können, sondern auch und vielleicht vor allem, weil Ihr Standort äußerst profitabel und von strategischer Bedeutung ist. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass sowohl in Serbien als auch in Montenegro die Interessen der wichtigsten Länder der Welt aufeinander treffen. Diese Situation macht Serbien und Montenegro trotz ihrer erklärten Unabhängigkeitsakte nicht zu völlig unabhängigen Staaten, sondern zu Objekten des Interesses externer Akteure, was zu Sicherheitsrisiken in der Balkanregion führen kann.

**Schlüsselwörter:** Souveränität, Staat, internationale Zusammenarbeit, Einflussbereich, Republik Serbien, Montenegro

## *Суверенитет государства в контексте сфер влияния – на примере двух государств: Республики Сербии и Черногории*

### *Резюме*

В статье предпринята попытка дать ответ на вопрос, возможно ли в ситуации, когда данное государство находится в сфере влияния другого (например, в следствии налаживания контактов между государствами), сохранение полного суверенитета, или же, любое внешнее влияние (несмотря на добровольно установленные контакты, даже на основе выработанного консенсуса), ограничивает суверенитет особенно слабых государств. В исследовании был рассмотрен пример двух государств: Сербии и Черногории, а также налаженное ими двустороннее сотрудничество с Россией, США, Германией, Турцией, Китаем. Проведенный анализ подтверждает предположение о том, что и Сербия, и Черногория находятся в поле внимания упомянутых государств: не только потому, что Сербия и Черногория, являются слабыми, с точки зрения экономики, государствами, которые легко подчинить, но прежде всего ввиду их чрезвычайно важного стратегического положения. Следует подчеркнуть, что в Сербии и Черногории сталкиваются интересы важнейших в настоящее время государств мира. Такая ситуация делает Сербию и Черногорию не полностью самостоятельными государствами, несмотря на провозглашенные ими акты независимости. Они являются «объектом интересов» для ряда внешних игроков, что в конечном итоге может представлять угрозу безопасности в балканском регионе.

**Ключевые слова:** суверенитет, государство, международное сотрудничество, сфера влияния, Республика Сербия, Черногория



## Karol Piękoś

University of Rzeszów

<https://orcid.org/0000-0003-4545-5909>

# Actions taken to protect the cyberspace of the Republic of Poland in the years 2015–2019

## Introduction

Cyberspace has been defined in a variety of ways. One of the approaches to the notion recommends regarding it as a communication space created by internet connection systems. Cyberspace users can communicate and relate in real time. Today, from the military point of view, cyberspace is treated in the same way as the marine, land, air and space environment. The major features of cyberspace include anonymity, anti-territoriality, global scope, and regularity.<sup>1</sup> Representatives of states and international organisations have repeatedly emphasised that it is necessary to develop specific defence capabilities in cyberspace given the scale of threats. Many countries strive to build offensive capabilities in cyberspace with the use of various methods.<sup>2</sup> Security in cyberspace is often defined as the lack of risk of losing information data, which is an important element of civilisation progress and development. In this area, the information collected there is protected. Information security in cyberspace is an integral part of national security.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> M. Marczyk, 'Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka – analiza pojęciowa obszaru', *Przegląd Teleinformatyczny*, Vol. 6, No. 1–2, 2018, pp. 59–60.

<sup>2</sup> M. Grzelak, K. Liedel, 'Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu', *Bezpieczeństwo Narodowe*, No. 22, 2012, p. 128.

<sup>3</sup> T. Terlikowski, 'Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni wyzwaniem naszych czasów. System cyberbezpieczeństwa w Polsce (w świetle obowiązującego prawa)', *Zeszyty Naukowe SGSP*, No. 3 (71), 2019, p. 85.

In the years 2015–2019, i.e. during the 8<sup>th</sup> term of the Sejm of the Republic of Poland, the parliamentary majority was in the hands of the United Right, headed by the Law and Justice party (Prawo i Sprawiedliwość, PiS), which had secured 235 seats in the Sejm. During the election campaign in 2015, cybersecurity did not play a major role. The 2014 political manifesto of Law and Justice included numerous references to the notion of national security, but cybersecurity appeared only in the context of allied guarantees, and the need to defend the country against modern threats also in this dimension.<sup>4</sup>

Although cybersecurity has been discussed many times in the public debate in the context of hacking attacks on public institutions and enterprises, in the first decade of the twentieth century it did not constitute a particular point of interest among politicians. Despite the marginal role in the political discourse, threats originating from the Internet have continued to play a pivotal role in the security of the state. Already before 2010, it was pointed out that attacks using the ICT infrastructure had become a form of terrorist activity, and Poland – given its participation in military operations in Iraq and Afghanistan – could become an object of interest for cybercriminals as well. The growing percentage of the world population using the Internet on their mobile devices has also increased interest in Poland among the countries and organisations that can launch attacks online. The cooling down of the relations with the Russian Federation, which in the international community has been suspected of increased activity in the field of cyberespionage and cyberterrorism, could also become the cause of potential threats in the years to come.<sup>5</sup>

There have been numerous hacker attacks all over the world in the twenty-first century. On 22 January 2012, Anonymous Group posted a message on Twitter, heralding the beginning of the “Polish Revolution.” The goal of this step was to oppose the *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA).<sup>6</sup> Hackers’ actions caused many websites to stop working, including the official website of the Sejm, the Prime Minister’s Office, the President’s Office, the Central Bureau of Investigation, and numerous government departments. The situation was serious and had a real impact on the perception of cyber threats by the politicians in power.<sup>7</sup> Similar actions also took place in other countries, such as the massive attacks on government servers in Estonia in 2007. The political conflict resulted in one of the largest cyber-attacks, which posed a real threat to state security. The situation was serious, and support in the field of cybersecurity was provided to Estonians by NATO network security experts.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, p. 162, <http://pis.org.pl/dokumenty?page=2> [accessed: 10.12.2020].

<sup>5</sup> M. Łapczyński, ‘Zagrożenie cyberterroryzmem a polska strategia obrony przed tym zjawiskiem’, *Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego*, No. 7, 2009, pp. 3–4.

<sup>6</sup> ACTA was a multilateral agreement aimed at regulating international standards for combating infringements of intellectual property. Due to public opposition across Europe, there were mass protests in which participants demanded the rejection of ACTA.

<sup>7</sup> J. Bolanowski, ‘Protest przeciw ACTA, atak hakerów Anonymous, czyli powstanie styczniowe w Internecie’, <https://forsal.pl/artykuly/586784,protest-przeciw-acta-atak-hakerow-anonymous-czyli-powstanie-styczniowe-w-internecie.html> [accessed: 10.12.2020].

<sup>8</sup> S. Wierzbiński, ‘Wojny cybernetyczne jako element niekonwencjonalnej konfrontacji międzypaństwowej. Pragmatyczna rzeczywistość, nieunikniona przyszłość’, *De Securitate et Defensione*, No. 2(1), 2015, pp. 141–142.

One of the underlying goals of the paper is to verify the research hypothesis according to which the role of cybersecurity in Poland has increased in the period scrutinised in relation to the previous years. In order to verify it, the following questions were pondered: 1) What actions were taken to protect cyberspace in Poland in 2015–2019? 2) Did international organisations have any impact on the Polish government to make additional efforts to improve the country's security on the Internet? 3) What threats to cyberspace security appeared in Poland during the eighth term of the Sejm of the Republic of Poland?

Of the research techniques used to write the paper, institutional-legal analysis has taken the lead, as it has allowed for the study of legal norms that determine the functioning of state authorities and institutions in the field of cybersecurity,<sup>9</sup> along with the comparative method, which has been applied to confront the state of cybersecurity in the various periods subjected to scrutiny.<sup>10</sup>

## Protection of Polish cyberspace before 2015

Mentions of cyberspace protection in Poland first appeared in academic publications as early as in the 1980s and the 1990s. At that time, attention was paid to the potential threats that may arise in connection with the use of computer networks.<sup>11</sup> In 1996, within the Scientific and Academic Computer Network (NASK), the Computer Emergency Response Team (CERT) was established in Poland, which was a team aimed at responding to network security incidents.<sup>12</sup> In 2008, CERT.GOV.PL – the Governmental Computer Response Team – was set up to address a number of similar issues. Since 2008, within the Ministry of the Interior and Administration (MSWiA) and, *inter alia*, at the Internal Security Agency (ABW), several actions have been taken to devise a national strategy for counteracting the dangers that appear in cyberspace. Taking steps to develop a strategic document resulted from the development of the Internet and progressive computerisation, which has created many opportunities and threats – mostly given the potential threat of using the network for cyber-attacks.

The key tasks of CERT.GOV.PL included: 1) creating a policy in the field of protection against cyber threats; 2) coordinating the flow of information between entities in this field; 3) detection, identification and prevention of cyber threats; 4) cooperation with national institutions, organizations and departmental entities in the field of cyberspace protection; 5) representation of the Republic of Poland in international contacts (in the field of military cooperation, in consultation with the Coordination Centre of the Response System to Computer Incidents of the Ministry of National Defence); 6) gathering knowledge about the state of security and threats to the critical ICT infrastructure; 7) responding to ICT security incidents with particular emphasis on the critical ICT infrastructure of the state; 8) representation of the Republic

<sup>9</sup> A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, pp. 125–126.

<sup>10</sup> J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, pp. 183–184.

<sup>11</sup> See K.J. Jakubski, 'Przestępczość komputerowa – zarys problematyki', *Prokuratura i Prawo*, No. 12, 1996.

<sup>12</sup> 'Who we are', NASK – About us, <https://en.nask.pl/eng/about-us/who-we-are/3261>About-NASK.html> [accessed: 10.12.2020].

of Poland in international contacts (in the field of military cooperation, in consultation with the Coordination Centre of the Response System to Computer Incidents of the Ministry of National Defence); 5) gathering knowledge about the state of security and threats to the critical ICT infrastructure; 6) responding to ICT security incidents with particular emphasis on the critical ICT infrastructure of the state.<sup>13</sup>

The reports drawn up by CERT.GOV.PL indicated the need to take actions to protect Polish cyberspace, but also the scale of problems and threats that public administration struggled with in this field. Online incidents and attacks were not uncommon at the time, but various state units were often not interested in reporting such cases to law enforcement agencies. This had a negative impact on the level of security on the Internet and ultimately led to cybercriminals going unpunished.<sup>14</sup>

Numerous problems were also brought to light by the Report on the security of cyberspace of the Republic of Poland in 2011, prepared by CERT.GOV.PL. In 2010, during the scanning of public administration websites, over 1,000 errors were detected, of which 269 could cause a very high level of threat.<sup>15</sup> In 2010, attention was paid to the growing number of dedicated social engineering<sup>16</sup> attacks targeting public administration employees who often exploited their ignorance. Activities of this type included, among others, sending messages with infected attachments.

Table 1. Government cyberspace protection programs developed in 2008–2011

| Program name  | Date of creation |
|---|------------------|
| The governmental cyberspace protection program of the Republic of Poland for the years 2008–2011              | November 2008    |
| The governmental cyberspace protection program of the Republic of Poland for the years 2009–2011              | January 2009     |
| The governmental cyberspace protection program of the Republic of Poland for the years 2009–2011: assumptions | March 2009       |
| The governmental cyberspace protection program of the Republic of Poland for 2011–2015                        | May 2010         |
| The governmental cyberspace protection program of the Republic of Poland for 2011–2016                        | June 2010        |
| The governmental cyberspace protection program of the Republic of Poland for 2011–2020                        | April 2011       |
| The cyberspace security policy of the Republic of Poland  | May 2011         |

Source: authors own study based on: *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8764,vp,10895.pdf> [accessed: 10.12.2020].

<sup>13</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2010 roku*, pp. 3–4, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/422,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2010-roku.html> [accessed: 10.12.2020].

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>15</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2011 roku*, pp. 5, 14, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/422,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2010-roku.html> [accessed: 10.12.2020].

<sup>16</sup> Social engineering is the totality of methods and activities aimed at obtaining specific types of behaviour of groups or individuals.

In the report of Poland's Supreme Audit Office (NIK) of 2014, it was emphasised that none of the documents in the table had been approved and accepted for implementation by the Council of Ministers. The reasons given went down to their unreliable preparation and poor quality. The weaknesses concerned a number of issues, such as: lack of deadlines and measures; imprecise goals; failure to identify entities responsible for their implementation; failure to develop draft legislative changes necessary to build a national cyberspace protection system; failure to estimate costs and failure to indicate sources of financing.<sup>17</sup>

In many cases, the problems resulted from different positions at the government level regarding the refinement of the strategy; positions of the Ministry of Finance and representatives of the Chancellery of the Prime Minister, who pointed to the impossibility of transferring additional funds intended for increasing ICT security; legal doubts regarding the form of the document defining the national cyberspace protection strategy, different positions and the competition between the ABW and the Ministry of Interior and Administration management regarding the coordination structure of the cyberspace protection system. The last of the above-mentioned problems was related to staff-related disputes regarding the appointment and filling of the position of the Government Plenipotentiary for Cyber Security of the Republic of Poland.<sup>18</sup>

The 2013 Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland is considered to be the first strategic document on cybersecurity in Poland, which was developed by the Ministry of Administration and Digitisation in cooperation with the Internal Security Agency. The document was adopted by the Council of Ministers in the form of a resolution, and its validity only applied to the government administration.<sup>19</sup> The key goal of the strategy was to achieve an acceptable level of Polish security in cyberspace. Pursuant to this document, government administration units were obliged to assess risk and submit information to the competent minister for computerisation. It was also important to oblige each organizational unit of the government administration to establish an information security management system and to appoint a representative for cyberspace security. As part of the Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland, a three-level National Response System to Computer Incidents was established.<sup>20</sup>

Another document developed at that time was the Cybersecurity Doctrine of the Republic of Poland prepared by the National Security Bureau (BBN) and then approved on 12 January 2015 by the National Security Council (RBN), which was an advisory body to the President of the Republic of Poland. The Cybersecurity Doctrine of the Republic of Poland rests on the assumption that it is a trans-sector executive document to the National Security Strategy of the Republic of Poland, and

---

<sup>17</sup> *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP*, p. 34, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8764,vp,10895.pdf> [accessed: 10.12.2020].

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 32–33.

<sup>19</sup> *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni RP*, <https://cyberpolicy.nask.pl/polityka-ochrony-cyberprzestrzeni-rp/> [accessed: 10.12.2020].

<sup>20</sup> *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, pp. 6–16, [http://jakubow.pl/wp-content/uploads/2015/06/Polityka-Ochrony-Cyberprzestrzeni-RP\\_148x210\\_wersja-pl.768174\\_715482.pdf](http://jakubow.pl/wp-content/uploads/2015/06/Polityka-Ochrony-Cyberprzestrzeni-RP_148x210_wersja-pl.768174_715482.pdf) [accessed: 10.12.2020].

the recommendations of this doctrine are dedicated to be used by all public and private entities involved in activities for cybersecurity. The document postulated taking steps to introduce formal and legal solutions, invest and use the civic potential in the protection of Polish cyberspace<sup>21</sup>.

The protection of Polish cyberspace before 2015 required a change of position towards the contemporary challenges related to the protection of this sphere. Numerous problems in many cases resulted from the realization of current political interests, the lack of fundamental knowledge and the awareness of dangers, which at that time were no longer anything new. The characteristics of the threats changed, which required more action. In 2010, there were, inter alia, to attacks on the websites of: the Central Examination Board, the Military Intelligence Service, and the websites of several district courts. As a result of the successful actions of cybercriminals on VoIP Internet telephony, in 2011, a local government unit from the Lubelskie Voivodeship lost PLN 20 thousand, and the local and regional authorities from the Dolnośląskie Voivodeship lost about EUR 40 thousand. CERT.GOV.PL already indicated threats of this type in the previous report from 2010.

Serious financial losses were suffered by the Jaworzno commune, which lost PLN 940 thousand as a result of computer infection by cybercrime.<sup>22</sup> The perpetrators of the attack were students who broke the security of the office's network using a Trojan horse sent electronically. It was not their only theft, 4 other offices were victims of criminals, the total amount was about PLN 2 million.<sup>23</sup> Before 2015, the situation regarding the protection of Polish cyberspace required significant improvement and considerable financial outlays. Building a good system could not take place without the right staff. The NIK report showed that in the controlled period, CERT.GOV.PL employed 12 to 14 people, and the ABW management estimated that 80 to 100 employees were required to properly perform the tasks.<sup>24</sup>

## Protection of Polish cyberspace in 2015–2019

During the NATO summit that took place in Warsaw on 8–9 July 2016, a lot of effort was put into looking at issues related to the protection of cyberspace. NATO members, who met in the capital of Poland, adopted over a dozen important documents, including the *Cyber Defence Pledge*. During the summit, the Allies recognised cyberspace as a sphere of operational activities and committed to increasing their defence capabilities in this area. Such a declaration meant that the recognition of a cyber-attack against any NATO member became tantamount to the activation of

<sup>21</sup> *Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, pp. 4–5, <https://en.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf> [accessed: 10.12.2020].

<sup>22</sup> 'Z konta Urzędu Miasta w Jaworznie ukradziono prawie milion złotych', <https://www.portal-samorzadowy.pl/prawo-i-finanse/z-konta-urzedu-miasta-w-jaworznie-ukradziono-prawie-milion-zlotych,67083.html> [accessed: 10.12.2020].

<sup>23</sup> M. Pietraszewski, 'Studenci hakerzy ukradli z magistratu w Jaworznie prawie 1 mln zł', <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,19007529,studenci-hakerzy-ukradli-z-magistratu-w-jaworznie-prawie-1-mln.html> [accessed: 10.12.2020].

<sup>24</sup> *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni...*, op. cit., p. 40,

Article 5 of the Washington Treaty. The Warsaw NATO summit contributed to the inclusion of defence plans containing cyber threats in the strategic documents of the countries belonging to this organisation.<sup>25</sup>

An important step in improving Poland's security online was the adoption of the Act on the national cybersecurity system of 5 July 2018, which enabled the implementation of solutions provided for in Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016. The adoption of the act on the national cybersecurity system created opportunities for building solutions increasing Poland's security. Despite many criticisms of this legal act, the fact that the act regulates issues related to cybersecurity should be positively assessed. The regulations systematize the organization of the national cybersecurity system as well as the tasks and obligations of the entities that are part of this system. Detailed regulation of this issue made it possible to coordinate activities and indicate the tasks and obligations that were imposed on operators of key services. In line with the adopted solutions, the minister responsible for computerization kept a list of key service operators. The issues related to the Cybersecurity Strategy of the Republic of Poland were also regulated.<sup>26</sup> As many as 270 deputies voted for the bill, 155 were against, and 5 abstained from voting. 29 deputies were absent.<sup>27</sup>

The introduction of the Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2016/1148 of 6 July 2016 on measures for a high common level of security of network and information systems in the territory of the European Union into the Polish legal order forced a number of actions to increase the level of state security in the network. The achievement of the directive's objectives was to be achieved by taking the following actions: 1) establishing a requirement for Member States to adopt a national safety strategy; 2) establishment of network and information security requirements and incident notification; 3) establishing a network of Computer Security Incident Response Teams (CSIRTs); 4) establishing a group whose cooperation will ensure strategic cooperation and exchange of information; 5) establishing obligations relating to the designation by Member States of national authorities, contact points and CSIRTs whose cybersecurity obligations.<sup>28</sup>

Effective action to protect Polish cyberspace required the adoption of a new strategy. By the resolution of the Council of Ministers in May 2017, the National Framework for the Cybersecurity Policy of the Republic of Poland was adopted, which replaced the Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland, in force since 2013. The document was developed by a group of experts from the Ministry of Digitization, Ministry of National Defence, Ministry of Interior and Administration,

---

<sup>25</sup> P. Solocho, P. Pietrzak, 'Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski', *Bezpieczeństwo Narodowe*, No. I–IV, 2016, p. 27, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40\\_KBN\\_Soloch\\_Pietrzak.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Soloch_Pietrzak.pdf) [accessed: 10.12.2020].

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* [Journal of Laws of the Republic of Poland] 2018, item 1560.

<sup>27</sup> 'Głosowanie nr 189 na 66. posiedzeniu Sejmu dnia 05.07.2018 r. o godz. 18:21:20', <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=66&NrGlosowania=189> [accessed: 10.12.2020].

<sup>28</sup> 'ABC cyberbezpieczeństwa na podstawie wymogów dyrektywy NIS', <https://rcb.gov.pl/abc-cyberbezpieczenstwa-na-podstawie-wymogow-dyrektywy-nis/> [accessed: 10.12.2020].

Internal Security Agency, RCN, BBN, NASK PIB. The wide spectrum of participants allows the document to be considered interdisciplinary. The involvement of three ministries and several other institutions and organizations changed the perspective of the approach to the issue of state security in the network.<sup>29</sup> The main objective of the document is to ensure a high level of security for the public sector, the private sector and citizens in the field of providing and using digital and key services. Importantly, the National Framework for Cybersecurity Policy emphasizes the need to adopt appropriate legal changes and unify regulations. The authors of the document also saw the need to ensure the safety of entities that manage facilities included in the critical infrastructure.<sup>30</sup>

The general nature of the National Framework for Cybersecurity Policy required experts to develop an Action Plan for the implementation of the National Framework for Cybersecurity Policy of the Republic of Poland for the years 2017–2022. It is a planning document drawn up by members of the Council of Ministers, the Director of the Central Bureau of Investigation and the heads of central offices. Institutions not belonging to the government administration: BBN and NASK also started cooperation in the preparation of the document. The document defines: 1) directions of intervention by government administration bodies until 2022; 2) a list of tasks aimed at achieving the goals of the National Framework for Cybersecurity Policy; 3) a list of activities in relation to the identified tasks; 4) issues of monitoring and reporting. The action plan was adopted in order to systematize the activities necessary to achieve the specific goals of the strategy and the main goal. Another goal for which this document was adopted was to synchronize the approach to the tasks of the involved authorities forming the national cybersecurity system. The authors of the document assumed that the catalogue of tasks and the list of activities would be supplemented every 6 months, and the update would be carried out every 2 years.<sup>31</sup>

In 2017, the then Minister of National Defence Antoni Macierewicz announced the creation of cybernetic troops, the number of which was to be at least 1,000 soldiers within a few years. PLN 2 billion was allocated for this purpose<sup>32</sup>. In September 2019, Mariusz Błaszczak, who at that time was the Minister of National Defence, announced that the command of the Cyberspace Defence Forces would be established by 2022, and their formation would be completed in 2024. Within the Ministry of National Defence (MON), the National Cyberspace Security Centre was established, which is to constitute the core of the cyber defence forces. In order to strengthen the defence potential, a decision was also made to create a component

---

<sup>29</sup> 'Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022', <https://cyberpolicy.nask.pl/rb-dokumenty-krajowe-2-krajowe-ramy-polityki-cyberbezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej-na-lata-2017-2022/> [accessed: 10.12.2020].

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Plan działań na rzecz wdrażania Krajowych Ram Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, pp. 2–3, [http://konfederacjaiewiatan.pl/legislacja/\\_files/2017\\_10/PLAN\\_KRPC\\_22-10-2017.pdf](http://konfederacjaiewiatan.pl/legislacja/_files/2017_10/PLAN_KRPC_22-10-2017.pdf) [accessed: 10.12.2020].

<sup>32</sup> 'Macierewicz chce cybernetycznej armii i ma rację. III wojna światowa odbędzie się przez komputer', <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Macierewicz-chce-wojska-cybernetycznego-i-ma-racje-III-wojna-swiatowa-odbędzie-sie-przez-komputer> [accessed: 10.12.2020].

within the Territorial Defence Forces composed of people who deal with broadly understood IT on a daily basis. As part of the actions taken, the Ministry of National Defence decided to increase recruitment for courses related to cryptology, IT and cybersecurity. On 1 September 2019, the Military General IT Secondary School began operating. In 2024, cyberspace troops are to achieve the ability to conduct operations, which will allow them to be transferred to the command of the General Staff of the Polish Army.<sup>33</sup>

Admittedly, one of the biggest threats on the web is the so-called fake news. False information can disorganise social life, affect election results, and cause panic and chaos. Fighting this phenomenon in the era of social media is a difficult task that requires great awareness of the recipients and constant monitoring and distribution of content that comes from a proven source, guaranteeing their credibility. For this purpose, the *Bezpieczwybory.pl* portal was established, which is run by NASK. Using this portal, you can report fake news and use the knowledge base. Among the available content there are also reports on this issue.<sup>34</sup>

Between 2015 and 2019, there were many attacks on ICT systems, all over the world, also in Poland. In 2017, institutions from many countries fell victim to the Petya virus, which encrypted computers. The effects of this massive attack were also felt in Poland. The then Prime Minister Beata Szydło, due to the real threat, convened the Government Crisis Management Team. The most spectacular attack in Poland, however, took place at the turn of 2015 and 2016, when the systems of Polish banks and the Polish Financial Supervision Authority (KNF) were hacked. The hackers' activities covered 17 banks and over 200 corporate banks<sup>35</sup>. Phishing attacks aimed at extorting data and money from citizens were increasingly used.

According to the data published in CERT.GOV.PL reports, in 2015–2018, there was an increase in reported incidents. It should be explained here that the sent reports are analysed by the team's analysts. Not every report is tantamount to a security breach. In 2015, CERT.GOV.PL in his report, he indicated 16,123 reports, of which 8,914 were considered actual incidents. In 2016, CERT.GOV.PL recorded 19,954 reports of a potential computer incident, which concerned networks within the team's area of competence. There were 9,288 actual security breaches. In 2017, there were 28,281 reports, of which 5,819 were a security breach. Despite a greater number of notifications in 2017, the number of security incidents decreased. In 2018, there were 31,865 reports, of which 6,236 were a breach of ICT security.

Each of the threats indicated in the table had specific characteristics, which requires a more detailed explanation. A botnet client is a type of malware that runs on workstations connected to the ICT networks of public administration units.<sup>36</sup> Cybercriminals can use computers infected in this way, for example, to send spam or

<sup>33</sup> 'Tworzymy wojska obrony cyberprzestrzeni', <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/tworzymy-wojska-obrony-cyberprzestrzeni> [accessed: 10.12.2020].

<sup>34</sup> 'Nasza misja', <https://bezpiecznowybory.pl/> [accessed: 10.12.2020].

<sup>35</sup> 'Zmasowany atak hakerski na polskie banki', <https://www.pb.pl/zmasowany-atak-hakerski-na-polskie-banki-828906> [accessed: 10.12.2020].

<sup>36</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2015 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/910,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2015-roku.html> [accessed: 10.12.2020].

carry out attacks. Incorrect configuration of the device is a type of threat that does not have to result from external interference, but allows for an effective attack on the system.<sup>37</sup> A computer virus is software that can replicate itself and is designed to damage a system, for example. Computer infection is often carried out using elements of social engineering. This type of malware can be downloaded, for example, as an e-mail attachment.<sup>38</sup>

Table 2. The most common threats by category in 2016–2018

| Year | Type of the most common threat | Amount | Number of all threats |
|------|--------------------------------|--------|-----------------------|
| 2015 | Botnet client                  | 4284   | 8914                  |
| 2016 | Device configuration incorrect | 4158   | 9288                  |
| 2017 | Virus                          | 1868   | 5819                  |
| 2018 | Virus                          | 2448   | 6236                  |

Source: authors own study based on data: *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2015 roku*, *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2016 roku*, *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku*, *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2018 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi> [accessed: 10.12.2020].

During the rule of Law and Justice in the 2015–2019 term, a number of measures were taken to increase state security in cyberspace. The adoption of the Act on the National Cybersecurity System was an important step that created the formal and legal framework for building a security system. The 2015 NIK report revealed many negligence in the area of cybersecurity. Unfortunately, not all problems could be removed by 2019, as evidenced by the document from the NIK audit; Information security management in local government units. As a result of control activities, it was found that data in local self-governments are poorly protected. The problem is serious and its importance will increase as more and more cases are handled via the Internet. The threat is real, an example of which was the leakage of data from the City of Łódź Office in 2017, concerning garbage declarations, and the leakage of data of some Krakow Card holders in 2018.<sup>39</sup>

As a result of the audit by the Supreme Audit Office, it was found that 16 out of 23 inspected offices did not ensure information security. The problem also concerned the management of user rights in IT systems. In over 80% of the inspected offices there were irregularities in this area, in one of them the employee was blocked from accessing the system during the NIK audit, only 11 years after the appointment. Another reported threat was employee access to an administrator account on official computers, which allowed the installation of any software. The remaining

<sup>37</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2016 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/957>, *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2016 roku*.html [accessed: 10.12.2020].

<sup>38</sup> *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/958>, *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku*.html [accessed: 10.12.2020].

<sup>39</sup> 'Żeby elektronicznie znaczyło bezpiecznie', <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zeby-elektronicznie-znaczylo-bezpiecznie.html> [accessed: 10.12.2020].

problems concerned the non-encryption of data and the use of operating systems without manufacturer support.<sup>40</sup>

## Conclusions

Despite the fact that cybersecurity as an issue has grown in importance in recent years, it is necessary to take further actions to increase the level of security. Currently, public administration processes a large amount of data stored in the form of reports and analyses that show the current situation and enable the study of current threats. The functioning of states today is largely dependent on the efficient operation of ICT systems and information security.

The hypothesis outlined in the introduction to this paper has been positively verified. Undoubtedly, cybersecurity in Poland has gained importance for many reasons. At this point, it should be noted that the number of cybercriminals' activities and social awareness in this regard has increased. During the eighth term of the Sejm of the Republic of Poland, the Act on the national cybersecurity system was adopted. However, attention should be paid to the external requirements resulting from membership in NATO and the EU, which in a way stimulated some of the activities aimed at increasing the country's security level in the network. The adoption of a new strategy, which, unlike the document from 2013, was developed by a greater number of entities involved, proves the growing awareness of the threats that arise in this area. The declaration of the creation of troops whose task is to protect cyberspace is a positive impulse but also a great challenge facing Poland. The growing number of matters that can be dealt with by citizens via the Internet is a convenience in everyday life, but also a threat being the object of the growing interest of cybercriminals.

As a result of the study, the answer was obtained to the first research question. During the eighth term of the Polish Sejm, many actions were taken to increase the level of state security in the network. The most important of these are: adopting a new cybersecurity strategy; adoption of the Act on the national cybersecurity system and the implementation of projects aimed at establishing a cyberspace defence force. The answer to the second question requires adding that both NATO and the EU have taken steps to improve security in the area of cyberspace, which concerned all states belonging to these organizations. Due to Poland's membership in the EU, it was necessary to adopt appropriate solutions corresponding to the requirements. It is not possible to provide a full answer to the third question due to the lack of comparable data from 2019. Based on the available information, it can be indicated that the most common threats were computer viruses, incorrect configuration of devices and the threat defined as a botnet client. The large number of phishing attacks also deserves attention.

---

<sup>40</sup> *Informacje o wynikach kontroli. Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, pp. 6–19, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20027,vp,22647.pdf> [accessed: 10.12.2020].

Efforts to increase Poland's security in cyberspace during the 8<sup>th</sup> term of the Sejm of the Republic of Poland laid the foundations for building a system ensuring security. During the next terms of the Sejm of the Republic of Poland, further activities will be needed to educate people in the field of cybersecurity and educate people. Security is a condition that needs to be built up continuously and cannot be guaranteed once and for all. Some countries around the world in their documents devoted to cyber threats already at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, an example of which is the US, which in 2003 adopted the National Strategy to Secure Cyberspace. During the 9<sup>th</sup> term of the Polish Sejm, matters relating to cybersecurity continue to play a significant role. At the end of 2019, the Cyber Security Strategy of the Republic of Poland for the years 2019–2024 was published. Building security in the network is a difficult task that requires extensive efforts. Creating effective solutions requires the involvement of many entities, but also citizens who use the network on a daily basis. In many cases, the human being is indeed the weakest link in the entire system.

## References

- 'ABC cyberbezpieczeństwa na podstawie wymogów dyrektywy NIS', <https://rcb.gov.pl/abc-cyberbezpieczenstwa-na-podstawie-wymogow-dyrektywy-nis/> [accessed: 10.12.2020].
- Bolanowski, J., 'Protest przeciw ACTA, atak hakerów Anonymous, czyli powstanie styczniowe w internecie', <https://forsal.pl/artykuly/586784,protest-przeciw-acta-atak-hakerow-anonymous-czyli-powstanie-styczniowe-w-internecie.html> [accessed: 10.12.2020].
- Chodubski, A.J., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.
- Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, <https://en.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf> [accessed: 10.12.2020].
- 'Głosowanie nr 189 na 66. posiedzeniu Sejmu dnia 05.07.2018 r. o godz. 18:21:20', <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=66&NrGlosowania=189> [accessed: 10.12.2020].
- Grzelak, M., Liedel, K., 'Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu', *Bezpieczeństwo Narodowe*, No. 22, 2012, pp. 125–139.
- Informacje o wynikach kontroli. Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20027,vp,22647.pdf> [accessed: 10.12.2020].
- Jakubski, K.J., 'Przestępczość komputerowa – zarys problematyki', *Prokuratura i Prawo*, No. 12, 1996, pp. 34–50.
- 'Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022', <https://cyberpolicy.nask.pl/rb-dokumenty-krajowe-2-krajowe-ramy-polityki-cyberbezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej-na-lata-2017-2022/> [accessed: 10.12.2020].
- Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, <https://www.gov.pl/attachment/251ae53c-36f7-4eda-8c2c-a4e79d855c08> [accessed: 10.12.2020].

- Łapczyński, M., 'Zagrożenie cyberterroryzmem a polska strategia obrony przed tym zjawiskiem', *Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego*, No. 7, 2009.
- 'Macierewicz chce cybernetycznej armii i ma rację. III wojna światowa odbędzie się przez komputer', <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Macierewicz-chce-wojska-cybernetycznego-i-ma-racje.-III-wojna-swiatowa-odbędzie-sie-przez-komputer> [accessed: 10.12.2020].
- Marczyk, M., 'Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka – analiza pojęciowa obszaru', *Przegląd Teleinformatyczny*, Vol. 6, No. 1–2, 2018, pp. 59–72; *Nasza misja*, <https://bezpiecznewybory.pl/> [accessed: 10.12.2020].
- Pietraszewski, M., 'Studenci hakerzy ukradli z magistratu w Jaworznie prawie 1 mln zł', <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,19007529,studenci-hakerzy-ukradli-z-magistratu-w-jaworznie-prawie-1-mln.html> [accessed: 10.12.2020].
- Plan działań na rzecz wdrażania Krajowych Ram Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, [http://konfederacijalewiatan.pl/legislacja/\\_files/2017\\_10/PLAN\\_KRPC\\_22-10-2017.pdf](http://konfederacijalewiatan.pl/legislacja/_files/2017_10/PLAN_KRPC_22-10-2017.pdf) [accessed: 10.12.2020].
- Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni RP*, <https://cyberpolicy.nask.pl/polityka-ochrony-cyberprzestrzeni-rp/> [accessed: 10.12.2020].
- Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, [http://jakubow.pl/wp-content/uploads/2015/06/Polityka-Ochrony-Cyberprzestrzeni-RP\\_148x210\\_wersja-pl.768174\\_715482.pdf](http://jakubow.pl/wp-content/uploads/2015/06/Polityka-Ochrony-Cyberprzestrzeni-RP_148x210_wersja-pl.768174_715482.pdf) [accessed: 10.12.2020].
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, <http://pis.org.pl/dokumenty?page=2> [accessed: 10.12.2020].
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2010 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/422,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2010-roku.html> [accessed: 10.12.2020].
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2011 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/422,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2010-roku.html> [accessed: 10.12.2020].
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2015 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/910,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2015-roku.html> [accessed: 10.12.2020].
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2016 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/957,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2016-roku.html> [accessed: 10.12.2020].
- Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku*, <https://csirt.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/958,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2017-roku.html> [accessed: 10.12.2020].
- Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8764,vp,10895.pdf> [accessed: 10.12.2020].
- Soloch, P., Pietrzak, P., 'Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski', *Bezpieczeństwo Narodowe*, No. I–IV, 2016, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40\\_KBN\\_Soloch\\_Pietrzak.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Soloch_Pietrzak.pdf) [accessed: 10.12.2020].
- Sztumski, J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005.
- Terlikowski, T., 'Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni wyzwaniem naszych czasów. System cyberbezpieczeństwa w Polsce (w świetle obowiązującego prawa)', *Zeszyty Naukowe SGSP*, No. 3 (71), 2019, pp. 75–98.

- 'Tworzymy wojska obrony cyberprzestrzeni', <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/tworzymy-wojska-obrony-cyberprzestrzeni> [accessed: 10.12.2020].
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [Journal of Laws of the Republic of Poland] 2018, item 1560.
- 'Who we are', NASK – About us, <https://en.nask.pl/eng/about-us/who-we-are/3261>About-NASK.html> [accessed: 10.12.2020].
- Wierzbicki, S., 'Wojny cybernetyczne jako element niekonwencjonalnej konfrontacji międzypaństwowej. Pragmatyczna rzeczywistość, nieunikniona przyszłość', *De Securitate et Defensione*, No. 2(1), 2015, pp. 134–148.
- 'Z konta Urzędu Miasta w Jaworznie ukradziono prawie milion złotych', <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/z-konta-urzedu-miasta-w-jaworznie-ukradziono-prawie-milion-zlotych,67083.html> [accessed: 10.12.2020].
- 'Zmasowany atak hakerski na polskie banki', <https://www.pb.pl/zmasowany-atak-hakerski-na-polskie-banki-828906> [accessed: 10.12.2020].
- 'Żeby elektronicznie znaczyło bezpiecznie', <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zeby-elektronicznie-znaczylo-bezpiecznie.html> [accessed: 10.12.2020].

## *Działania na rzecz ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2015–2019*

### *Streszczenie*

W artykule podjęto analizę działań dotyczących ochrony polskiej cyberprzestrzeni w latach 2015–2019. Zakreślony w tytule pracy okres dotyczy VIII kadencji Sejmu RP oraz ma ścisły związek z rządami Zjednoczonej Prawicy. Świadomość zagrożeń w cyberprzestrzeni istniała już w latach 80. XX w., co stwarzało podstawy do podejmowania szerszych działań w tym zakresie. Z wielu względów budowa systemu ochrony polskiej cyberprzestrzeni została zapoczątkowana dopiero w XXI w., co istotnie wpłynęło na obecny stan ochrony tej sfery oraz społeczną świadomość istniejących zagrożeń.

**Słowa kluczowe:** Rzeczpospolita Polska, cyberprzestrzeń, bezpieczeństwo, zagrożenia, Internet

## *Actions taken to protect the cyberspace of the Republic of Poland in the years 2015–2019*

### *Abstract*

The paper looks at the activities related to the protection of Polish cyberspace from 2015 to 2019. The time span referred to in the title concerns the 8<sup>th</sup> term of the Polish Parliament and is closely related to the rule of the United Right. There had already been a certain level of awareness of the existence of threats in cyberspace back in the 1980s, and this allowed to lay the foundations for wider activities taken in this area. For many reasons, the construction of the Polish cyberspace protection system was only launched in the twenty-first century, which significantly affected the current state of protection of this particular sphere, as well as the public awareness of the threats posed.

**Key words:** Republic of Poland, cyberspace, security, threats, the Internet

## *Maßnahmen zum Schutz des Cyberspace der Republik Polen in den Jahren 2015–2019*

### *Zusammenfassung*

Der Artikel analysiert die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Schutz des polnischen Cyberspace in den Jahren 2015–2019. Die im Titel des Werkes gekennzeichnete Zeitspanne betrifft die 8. Amtszeit des Sejm der Republik Polen und ist eng mit der Regierung der Vereinigten Rechten verbunden. Das Bewusstsein für die Existenz von Bedrohungen im Cyberspace war bereits in den 1980er Jahren bekannt, was die Grundlage für umfassendere Aktivitäten in diesem Bereich bildete. Aus vielen Gründen wurde der Aufbau des polnischen Cyberspace-Schutzsystems erst im 21. Jahrhundert eingeleitet, was den aktuellen Schutzzustand dieser Sphäre und das soziale Bewusstsein für die bestehenden Bedrohungen maßgeblich beeinflusste.

**Schlüsselwörter:** Republik Polen, Cyberspace, Sicherheit, Bedrohungen, Internet

## *Действия по защите киберпространства Республики Польша в 2015–2019 годах*

### *Резюме*

В статье проведен анализ действий по защите польского киберпространства в 2015–2019 гг. Отмеченный в названии работы период относится к работе 8-го созыва Сейма Республики Польша и тесно связан с правительством Объединенных правых. Понимание того, что существуют угрозы в киберпространстве присутствовало еще в 80-е годы XX в., и благодаря этому принимались меры по предупреждению киберпреступности. По многим причинам создание системы защиты польского киберпространства началось только в XXI веке, что существенно повлияло на текущее состояние защиты этой сферы и осознание обществом существующих угроз.

**Ключевые слова:** Польша, киберпространство, безопасность, угрозы, интернет





## **Raina Zimmering**

WeltTrends – Institut für Internationale Politik, Potsdam  
<https://orcid.org/0000-0001-9114-0073>

# Apologetische Tautologie: Hungertod durch globalen Lockdown der „Corona-Gläubigen“? Das lateinamerikanische „Sakrileg“

## Einführung

In dem folgenden Artikel wird am lateinamerikanischen Beispiel versucht, der verschwörungstheoretischen These, dass der Hunger im „globalen Süden“ auf die Corona-Schutzmaßnahmen zurückgeht, widersprochen und anhand der Kausaltheorie herausgearbeitet, dass Hunger und Corona-Maßnahmen zwei verschiedenen Dingen sind, die nur durch die Orientierung am Gemeinwohl und einer sozialen Ordnung mit Unterstützungsmaßnahmen für die leidtragende Bevölkerung und einer umfassenden bezahlbaren Gesundheitsversorgung zu überwinden sind. Anhand verschiedener Länderbeispiele und der unterschiedlichen politischen Richtungen, besonders der Gesundheitspolitik in den jeweiligen Ländern soll dieser Zusammenhang deutlich gemacht werden.

## Hunger durch Corona-Schutzmaßnahmen?

Beginnen wir mit einem Zitat. In einer Rundmail des Herausgebers der Online-Zeitschrift „Rubikon“, die sich zu den alternativen Medien zählt, an alle Abonnenten heißt es:

Nein, das haben wir Corona-Gläubigen nicht gewollt, dass der globale Lockdown der Gesellschaft – Schließung der Grenzen, Kontakt- und Ausgangssperren, Verkehrs- und Handelsbeschränkungen, Geschäfts- und Betriebsschließungen – „250 Millionen Menschen an den Rand des Hungertodes gebracht hat.“<sup>1</sup> Auf keinen Fall hätten wir Corona-Gläubigen voraussehen können, dass diese Tagelöhner, Wanderarbeiter, Straßenhändler und sonstigen krass-prekär Beschäftigten des informellen Sektors in der Dritten Welt nach wenigen Tagen Ausgangssperre hungern würden. Wir können doch deshalb die Corona-Ausnahmezustandsmaßnahmen nicht aufheben. Nein, dann stürben doch die armen Verhungerten an Corona. Bevor die an Corona sterben, ist es besser, die verhungern. Hauptsache die sterben nicht an Corona.<sup>2</sup>

Hier wird eine sarkastische Ursachenzuschreibung für den Hungertod von 250 Millionen Menschen in der Welt aufgemacht, der nicht bewiesen ist,<sup>3</sup> der schockiert, Schuldgefühle hervorruft und Menschen verachtendes politisches Handeln unterstellt, das dem kalkulierten Hungertod vor dem Corona-Tod präferiert. Wir wollen diese Aussage am lateinamerikanischen Beispiel überprüfen.

## Theoretischer Ansatz und Methode

Dabei soll von dem Kausalitätsprinzip im Sinne der erkenntnistheoretischen Verursachungsbeziehung ausgegangen werden, ohne dass einem generellen Determinismus das Wort geredet wird. Die Erkenntnis von Kausalitäten kann auch als kognitive Kompetenz begriffen werden, die entsprechend verschiedener Interessenlagen, psychologischer und politischer Situationen verschiedene Perzeptionen erfährt, aber auch oftmals zur Verdrehung von Ursache und Wirkung führt. Im Artikel soll der Abweichung vom realistischen kausalen Denken nachgegangen werden, die der Hauptthese der Corona-Leugner widerspricht, dass nicht das Virus unser Leben gefährdet, sondern die Schutzmaßnahmen dagegen. Es wird beabsichtigt, der These, dass die Corona-Schutzmaßnahmen zum Hungertod im globalen Süden führen, der Verdrehung von Ursache und Wirkung an Hand der empirischen Untersuchung von verschiedenen Beispielen lateinamerikanischer Staaten entgegen zu treten. Die Verdrehung von Ursache und Wirkung entspricht der apologetischen Absicht der Corona-Leugner, dass das Corona-Virus nicht schlimmer als das Grippevirus ist, dass es keine Pandemie gibt und dass die Schutzmaßnahmen dagegen Verderben über die Menschen, wie eben den Hunger in der Dritten Welt, bringen.<sup>4</sup> Die strikte nicht bewiesene Tatsachenbehauptung ist reine Tautologie.

<sup>1</sup> WHO meldet Rekordanstieg: 230 000 neue Fälle pro Tag. In: Süddeutsche Zeitung, 7.7.2020; <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-weltweit-1.4958091>.

<sup>2</sup> Kreiß, Ch.: *Wirtschaftliche Auswirkungen des Corona-Lockdowns*, Zitat von J. Wernicke, Herausgeber von Rubikon, Rund-Email vom 9.7.2020. In: *KenFM*, <https://kenfm.de/wirtschaftliche-auswirkungen-der-corona-lockdowns-von-christian-kreiss-podcast/#sdfnote5sym>.

<sup>3</sup> Im Welternährungsbericht der FAO, der WHO und des Hilfsfonds IFAD wird angegeben, dass 2019 690 Millionen Menschen unterernährt waren. Mit der Corona-Krise könnten 83 bis 132 Millionen Menschen dazu kommen. Vgl.: *Junge Welt*, 14.7.2020, S. 2.

<sup>4</sup> Bähr, S.: *Wer sind die Querdenker?* In: *nd. Journalismus von Links*, 7.12.2020; <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1145482.corona-leugner-wer-sind-die-querdenker.html>.

Es soll nachgewiesen werden, dass dabei der Zusammenhang zwischen Politik, Sozialstruktur und Pandemie vernachlässigt und eine grundlegende Auslassung im Kausalitätsprinzip stattfand. Deshalb soll im folgenden Artikel dieses dialektische Verhältnis wiederhergestellt und empirisch die Corona-Politiken der jeweiligen Länder, die politischen Orientierungen, d.h. in wessen Interesse die Corona-Politiken betrieben werden, die sozialen Abfederungen, die Gesundheitsmaßnahmen und die entsprechenden Pandemie-Befunde untersucht werden. Nur durch das Aufzeigen dieser Punkte wird klar, in welchem Zusammenhang Corona und Hunger stehen.

Die erste Frage sollte sein: Haben die Corona-Maßnahmen den Hunger in dieser Region hervorgerufen (Kausalitätsprinzip)? Das muss eindeutig mit „Nein“ beantwortet werden. Hunger existierte auf dem Kontinent schon lange vor Corona und hat mit der extrem ungleichen Verteilung des Reichtums, mit der nachkolonialen untergeordneten Stellung der Länder in der internationalen Arbeitsteilung, der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit von außen, der Armut der Mehrheit der Bevölkerung und der hohen Arbeitslosigkeit zu tun, was in 40 Jahren neoliberaler Politik bis ins Extreme gesteigert wurde.

Die SARS-CoV-2-Infektion bedroht besonders Menschen, die hungern, sich schlecht ernähren, im informellen Sektor arbeiten und unter Krankheiten leiden. Außerdem lebt ein Großteil der armen Menschen in engen und unhygienischen Verhältnissen oder in Obdachlosigkeit, die gesundheitliche Schutzmaßnahmen unmöglich machen. Und arme Menschen, die auf Grund der Pandemie zu Hause bleiben müssen und ihrer informellen Beschäftigung nicht nachgehen können, hungern. So weit, so richtig. Kann man deshalb behaupten, dass Vorsichtsmaßnahmen gegen die Verbreitung eines Virus Schuld am Hunger sind? Auch das muss mit einem „Nein“ beantwortet werden. Denn Hunger offenbarte die schon lange bestehenden prekären sozialen Verhältnisse. Anhand verschiedener lateinamerikanischer Länder, deren Sozialstruktur, Politiken und Antipandemiepolitik soll dieser Zusammenhang sichtbar gemacht werden.

## Brasilien

Beschäftigen wir uns in der Lesart von Rubikon mit dem „Corona-ungläubigen“ brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro, der sogar, trotz eigener Erkrankung mit COVID-19, seinem Unglauben „treu“ blieb. Bis zum heutigen Tag zeigt er sich oftmals ohne Maske umgeben von jubelnden Anhängern. Er bezeichnet das Virus als „leichte Grippe“ und alle o.g. Maßnahmen als überzogen und sinnlos. Er stellt Impfungen als schädlich dar und behauptete, die Menschen würden sich nach der Impfung in Krokodile verwandeln. Hinzu kommt, dass sich in Brasilien verschiedene Varianten des Corona-Virus entwickeln, die nicht ausreichend erforscht werden können. Bolsonaro nahm immer wieder finanzielle Kürzungen in der Forschung vor.

Der Präsident behauptet, dass er bei seiner Corona-Politik die Situation der Armen berücksichtigen würde, und vertritt eine ähnliche These wie „Rubikon“, indem er alle Maßnahmen gegen Corona mit der Begründung ablehnt, sie würden den Hunger der Armen verstärken. Natürlich hat er nicht die Armen im Blick, die

arbeiten müssen, um leben zu können oder die Hungernden, die auf den Straßen liegen und sich vor Schwäche nicht mehr erheben können, oder die Indigenen, die keine Abwehrkräfte gegen das Virus haben, er hat die „Wirtschaft“, die „weiter laufen muss“ im Auge. Er opfert mit seinem „Corona-Atheismus“ die Schwächsten der Gesellschaft der „Wirtschaft“.

Wie ist es um diese „Wirtschaft“ bestellt? Schon vor der Pandemie brannte der Amazonas-Regenwald, was die ganze Welt empörte. Die Wirtschaftslobby der Produzenten und Exporteure von genverändertem Soja, Rindfleisch und Tropenholz, der Erdölunternehmen und der Goldschürfer gehören zu den Profiteuren der illegalen Abholzung des Tropenwaldes, den Anhängern des ultrarechten Präsidenten und den „Corona-Atheisten“. Mitte 2020 wurde ein Videomitschnitt einer Kabinettsitzung öffentlich bekannt, der die wahren Absichten der Regierung zum Ausdruck brachte. Das Verbot für Protestveranstaltungen sollte nach der Meinung des Umweltministers genutzt werden, um die Gesetze zur Einschränkung der Abholzung des Tropenwaldes zu umgehen. Er sagte: „Wir haben in diesem Moment die Chance, alle Regelungen zu ändern.“<sup>5</sup> Dass nun, während der Pandemie, die meisten Waldbrände im Amazonas-Gebiet, 20 Prozent mehr als im Vorjahreszeitraum, verzeichnet wurden, ist Ergebnis der Nutzung der Pandemie, um die Interessen der rechten Regierung und ihrer Unterstützer widerrechtlich durchzusetzen.<sup>6</sup> Der Gesundheitssektor, der zum großen Teil privatisiert ist, kann dem Ansturm der Erkrankten nicht mehr Herr werden und geriet in eine Krise, in der Triage durchgeführt wird. In Brasilien kommt besonders die Klassenmedizin zum Tragen, in der die Reichen in den gut ausgestatteten Privatkliniken gut behandelt werden, während das Gros der Bevölkerung unter dem medizinischen Mangel leidet. Besonders verheerend wirkt sich die neoliberale Gesundheitspolitik in Amazonien aus, wo besonders viele Indigene leben. Die Indigenen haben keine Widerstandskräfte gegen das Virus und sind von schweren Krankheitsverläufen besonders betroffen. In Amazonien gibt es auf den Intensivstationen der Krankenhäuser keine Atemmaschinen und viel zu wenig Sauerstoff. Sie werden durch die Impfprogramme nicht als gefährdete Gruppe eingeordnet und ihre besondere Situation ignoriert. Sie befürchten daher einen der größten Genozide nach der Kolonialen Eroberung.

Das Ergebnis der speziellen Corona-Politik in Brasilien ist, dass das Land nach den USA und Indien den dritten Platz der Infizierten und den zweiten Platz bei den Toten in der Welt einnimmt. Am 9. Februar 2021 waren in Brasilien über neun Millionen Menschen (9.524.640) mit dem SARS-CoV-19-Virus infiziert und 231.534 Menschen sind daran gestorben.<sup>7</sup> Wissenschaftler gehen davon aus, dass Brasilien ein Vielfaches von Infizierten und entsprechend mehr Tote hat, die keiner zählt, da viele Corona-Kranke zu Hause oder auf der Straße sterben, ohne getestet zu werden.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> *Größte Zahl an Waldbränden seit 13 Jahren*, Poonal, Washington, npla.de, 2.7.2020; <https://www.npla.de/thema/umwelt-wirtschaft/groesste-zahl-an-waldbraenden-seit-13-jahren/>.

<sup>6</sup> *Der „Umweltzerstörungsminister“: Im Schatten der Corona-Krise werden in Brasilien die Regenwälder abgeholzt*. In: Frankfurter Rundschau, 28.5.2020.

<sup>7</sup> COVID-19 Dashboard, Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

<sup>8</sup> Tedesco, R.: *Steigende Sterberate in Brasilien: 1 Coronavirus-Toter pro Minute*. In: Euronews, 5.6.2020; <https://de.euronews.com/2020/06/05/das-coronavirus-sterben-geht-weiter>.

Überhaupt werden in Brasilien extrem wenige Tests durchgeführt. Seit Januar 2021 wird auf Veranlassung der Gouverneure mit verschiedenen Impfstoffen (AstraZeneca aus Großbritannien, Coronavac aus China, Sputnik V aus Russland) geimpft.<sup>9</sup> Die brasilianische Agentur für Gesundheitsüberwachung (Anvisa) verweigerte mit verleumderischen Aussagen den Import des Vakzins Sputnik V. Trotzdem wurden in Brasilien durch das Einwirken der Gouverneure bisher 14 Prozent der Bevölkerung geimpft, was aber die Infektions- und Todesrate bisher nicht erheblich senken konnte. Doch durch die Impf-Hetze Bolsonaros und seines Vetos gegen das Impfbudget konnten bisher nur viel zu wenige Menschen geimpft werden.<sup>10</sup> Von den Impfungen profitieren überwiegend die Reichen. In Brasilien sterben die Menschen wegen der zu spät durchgeführten und unvollkommenen Maßnahmen am Virus und am Hunger. Die Hungernden und Armen sind aber die ersten, die am Virus sterben. Der Hunger in Brasilien kam nicht durch das Virus, sondern zeigte in der Pandemiesituation, in welcher schlimmen Ausmaß er existiert. Durch zu geringe soziale Abfederung und die Ignoranz des Virus erlangte das Elend der armen Bevölkerung ein ungeahntes Ausmaß.

## Mexiko

In Mexiko, in dem der linksliberale Präsident López Obrador stärker dem schwedischen Modell folgt und auf freiwilliges Zu-Hause-Bleiben setzt, kann beobachtet werden, dass die Zahl der Infizierten und Toten ebenfalls sehr hoch ist und weiter steigt.<sup>11</sup> Der Präsident proklamierte, dass ihm „die Armen am Herzen liegen, die arbeiten müssen“ und in beengten Verhältnissen leben und gab die Losung aus „Die Armen zuerst“. Gleichzeitig gibt Obrador viel Geld für wirtschaftliche Großprojekte und die Militarisierung des Landes aus, was dem Gesundheitssektor dann fehlt. Der Gesundheitssektor kann die steigende Zahl von Erkrankten und Sterbenden, trotz gesteigerten Bemühungen des Gesundheitspersonals, nicht ausreichend auffangen, so dass Obrador verstärkt Militär und die neu gegründete Nationalgarde im Gesundheitssektor einsetzte. In seinem „Austeritätserlass“ ordnete er Kürzungen bei staatlichen Zuwendungen im Menschenrechts- und Ökologiebereich an.<sup>12</sup> Die Armen im informellen Sektor, der 70 Prozent der Beschäftigten ausmacht, gehen arbeiten und stecken sich an. Besonders schlimm ist es in den Weltmarktfabriken, der sogen. Maquiladora-Industrie, in der drei Millionen Mexikaner tätig sind, und sich die transnationalen Betreiber nicht an Schutzmaßnahmen und

---

<sup>9</sup> *Brasilien startet mit Corona-Impfungen.* In: ZDF heute, 18.1.2021; <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/corona-brasilien-impfungen-100.html>.

<sup>10</sup> *Understanding Vaccination Progress,* Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international>.

<sup>11</sup> Am 9.2.2020 hatte Mexiko 1.936.013 Infizierte und 166.731 Tote. Vgl.: COVID-19 Dashboard, Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Tedesco, R.: *op. cit.*

<sup>12</sup> Gerth, S.: *Etat Kürzungen in Mexiko wegen der Coonakrise gefährden die Menschenrechte.* In: *amerika21*, 5.6.2020; <https://amerika21.de/2020/06/240417/mexiko-menschenrechtsarbeit-etat-kuerzung>.

Hygienebestimmungen halten. Dort gibt es sehr viele Infizierte und etliche Tote.<sup>13</sup> Auch unter den Migrant\*innen in den Auffanglagern grassiert das Virus. Die Lager wurden nach Vereinbarungen mit der Trump-Regierung errichtet, um Flüchtlinge aus Zentralamerika, die in die USA abwandern wollen, aufzuhalten. Sie mussten von da aus Asylanträge stellen, die die USA nicht mehr bearbeiteten. Die Flüchtlingslager in Mexiko entwickelten sich zu einer Art Gefangenenlager und zu Hotspots der Pandemie. Unter dem neuen Präsidenten Joe Biden sollen die Migrant\*innen aus den Lagern nun erleichterten Zugang zu Asylanträgen haben, doch was mit den neu Ankommenden passiert, ist völlig unklar, so dass die Pandemie unter ihnen erneut um sich greift. Ähnlich sieht es in den völlig überfüllten Gefängnissen aus, wo sich die Gefangenen und Aufsichtspersonal anstecken und sterben. Die wirtschaftliche und politische Abhängigkeit Mexikos von den USA, in die es ca. 80 Prozent seiner Produkte liefert, verschärft bei den Corona bedingten Absatzproblemen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Nachdem Präsident López Obrador ein ambitioniertes Impfprogramm mit verschiedenen Impfstoffen (BioNTech-Pfizer, AstraZeneca, Cansino, Sputnik V) in Gang brachte, kann sich die Situation langfristig entspannen. Doch laufen die Impfungen schleppend an, so dass Mexiko mit seinen fast zwei Millionen Infizierten und 166 Tausend Toten mit an vorderer Stelle in der Welt steht und eine Entspannung nicht zu erwarten ist. Besonders beunruhigend ist die hohe Sterberate von 14 Prozent im Land. Bisher wurden in Mexiko nur 0,06 Prozent der Bevölkerung geimpft.<sup>14</sup> Trotz der relativ hohen Impfrate ist die Todesrate weiterhin sehr hoch, was vor allem auf das neoliberal organisierte Gesundheitswesen der Vorgängerregierungen von López Obrador, aber auch die unzureichenden Schutzmaßnahmen der gegenwärtigen Regierung zurück zu führen ist.

## Chile, Peru, Kolumbien

Man könnte nun entgegen halten, dass in Chile und Peru trotz eines strikten Lockdowns durch „Corona-gläubige“ Regierungen, Spitzenwerte bei Infektionen und Toten nachgewiesen werden können und auch in Kolumbien nach anfänglichen Erfolgen die Infektionsraten exponentiell ansteigen.<sup>15</sup> Die Infektionen stehen also als „Corona-gläubige“ den „Corona-atheistischen“ Ländern in nichts nach. Der Hunger in diesen Ländern steigt und die Schlussfolgerung liegt nahe, dass die Corona-Schutzmaßnahmen nichts als Elend für die Bevölkerung bringen. In den gen. Ländern kann man jedoch beobachten, dass die Lockdowns, insbesondere in den Armenvierteln, nicht eingehalten werden konnten, da die armen Menschen aus Existenzgründen arbeiten gehen müssen. Auf der Arbeit, meist im informellen Sektor, in dem 70 Prozent der Bevölkerung beschäftigt sind, stecken sie sich an. Außerdem

<sup>13</sup> RNP, Nationales Journalistinnennetzwerk: *Mexiko: Covid-19-Ausbrüche in Fabriken befürchtet*. In: *amerika21*, 13.6.2020; <https://amerika21.de/2020/06/240704/mexiko-maquilas-corona>.

<sup>14</sup> Vgl.: *Understanding Vaccination Progress*, Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international>.

<sup>15</sup> Am 9.2.2021 hatte Chile 755.350 Infizierte und 19.056 Tote, Peru 1.186.698 Infizierte und 42.308 Tote, Kolumbien 2.161.462 Infizierte und 56.290 Tote. Vgl.: COVID-19 Dashboard, Johns Hopkins University, CSSE, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

sind Hygiene in den Armenvierteln und eine ausreichende gesundheitliche Versorgung nicht gewährleistet.<sup>16</sup> Diese Bedingungen führen zu den hohen Zahlen der Infizierten und Toten, trotz eines proklamierten strengen Lockdowns. Die soziale Abfederung in den gen. drei Ländern war völlig unzureichend, so dass sie tatsächlich, wie in Kolumbien zu existenzbedrohenden Auswirkungen in den Armenvierteln führten, wo die Menschen an ihren Häusern rote Tücher anbrachten, um Hilfsorganisationen zu signalisieren, dass sie in größter Not waren und den Hungertod befürchteten. In Peru und Kolumbien wurde nur unzureichend geimpft. Chile bildet eine Ausnahme, es steht in Lateinamerika an erster Stelle bei Impfungen sind bis jetzt 0,11 Prozent der Bevölkerung mit BioNTech-Pfizer geimpft worden.<sup>17</sup>

Die falsche Behauptung ist: der Hungertod kommt durch die Corona-Maßnahmen. Richtig ist, dass die Corona-Krise die althergebrachten Probleme Lateinamerikas enorm verschärft und wie in einem „Brennglas zur Katastrophe“ werden lässt. Der Hunger wird durch die Corona-Maßnahmen verstärkt, mit und noch mehr ohne Schutzmaßnahmen, sowohl durch die „Corona-Atheisten“ als auch durch die „Corona-Gläubigen“.

## Kuba und Venezuela

Es gibt jedoch lateinamerikanische Staaten, die offensichtlich von „Corona-gläubigen“ Regierungen geführt werden, und die obige Behauptung, dass dort die Bewohner am Hunger sterben, keiner Überprüfung stand hält – nach dem Rubikonkanon ein Sakrileg! Beschäftigen wir uns mit Venezuela: Gerade Venezuela, dem die internationale Anerkennung eines großen Teils der westlichen Regierung vorenthalten wird und das durch den Wirtschaftskrieg der USA und der EU extremen wirtschaftlichen, sozialen, Ernährungs- und Gesundheitsproblemen ausgesetzt ist, hat sehr umfassende Corona-Schutzmaßnahmen durchgeführt, die hauptsächlich im Bereich der Prävention und Kontrolle liegen.

Wie kann es sein, dass gerade in Venezuela die Infektions- und Todesraten unter diesen Bedingungen lange Zeit niedrig gehalten werden konnten?<sup>18</sup> In der letzten Zeit stiegen zwar auf Grund der vielen Rückkehrer nach Venezuela aus den Nachbarländern, die illegal über die Grenzen kamen, um den Quarantänezentren zu umgehen, die Infektionszahlen wieder stark an, was die Regierung zu einem erneuten Lockdown veranlasste. Vor diesem Phänomen befand sich Venezuela aber auf einem

---

<sup>16</sup> Ehringfeld, K.: *Chile in der Coronakrise. „Wie die Titanic vor dem Eisberg“*, In: Der Spiegel, 1.6.2020: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/chile-in-der-corona-krise-wie-die-titanic-vor-dem-eisberg-a-f5c2a3ed-1771-44a0-8eda-d5943dc2f50d>.

<sup>17</sup> *Understanding Vaccination Progress*, Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international>.

<sup>18</sup> Am 29.06.2020 gab es über 5.000 Infizierte und 44 Tote bei einer Einwohnerzahl von 32 Millionen. Vgl.: *Venezuela Tightens Quarantine in COVID-19 Hotspots amid Record Daily Case Count*. In: *Venezuelanalysis.com*, <https://venezuelanalysis.com/news/14924>. Der Anstieg der Infizierten geht auf die Rückkehrer aus dem Ausland zurück, die oftmals illegale Übergänge benutzen und die Kontrollen umgehen. Die Öffnung des gesellschaftlichen Lebens wurde rückgängig gemacht und ein erneuter Lockdown eingeführt.

sehr niedrigen Level. Nach der Rubikon-Logik hätten in Venezuela in der Zeit der niedrigen Infektionsraten die Menschen verhungern müssen, da ja nur wenige an Corona starben. Auch wenn es einen Versorgungsnotstand in Venezuela gibt, und die westliche Presse eine Hungersnot in Venezuela behauptete, waren der Staat und die Kommunen in der Lage, die Bevölkerung vor einer Hungersnot zu bewahren.

Ein anderes Beispiel ist Kuba, das ebenso wie Venezuela unter Sanktionen und internationaler Exklusion leidet. Auch in diesem Land sind die Corona-Schutzmaßnahmen durch niedrige Infektions- und Todesraten von Erfolg gekrönt und eine Hungerkatastrophe kann nicht beobachtet werden, auch wenn sich vor den Lebensmittelgeschäften auf Grund der internationalen Sanktionen große Schlangen bilden.<sup>19</sup>

In beiden Staaten ist nicht wie in den anderen oben angeführten lateinamerikanischen Ländern das Gesundheitssystem auf neoliberaler Grundlage kaputt gespart worden. Auch wenn in anderen Ländern wie Brasilien und Kolumbien oft Privatkliniken gut aufgestellt sind, so kann sich die Masse der Infizierten, die eben hauptsächlich arm ist, dort nicht behandeln lassen. Die Klassenmedizin kommt in diesen Staaten zum Tragen. Im Gegensatz dazu ist das Gesundheitssystem in Kuba seit 1959 und in Venezuela seit der Regierung unter Hugo Chávez breitenwirksam ausgebaut worden und auf die allgemeine und umfassende Versorgung der Gesamtbevölkerung ausgerichtet. In Kuba existiert eine medizinische Spitzenforschung auf Weltniveau und solidarische internationale Hilfe für die notleidende Bevölkerung in anderen Ländern.<sup>20</sup> In Venezuela errichteten kubanische Ärztebrigaden nach der Regierungsübernahme durch Chávez Gesundheitsstützpunkte, insbesondere in den Kommunen, wo es zuvor fast keine Versorgung gab. Die Kindersterblichkeit ging in Venezuela stark zurück und der Gesundheitszustand der Bevölkerung verbesserte sich erheblich. Auch in Brasilien gab es unter den linken Präsidenten Lula und Rousseff kubanische Ärztebrigaden, die Bolsonaro gleich nach seiner Machtübernahme als „Spione“ nach Hause zurück schickte.<sup>21</sup>

Das Besondere an der Gesundheitspolitik in Kuba und Venezuela ist die hausärztliche und Familienbetreuung. Ärzte, Gesundheitspromotoren und Pflegepersonal gehen von Haus zu Haus, was sich in der Corona-Krise als besonders vorteilhaft erwies. Beide Länder testen im lateinamerikanischen Vergleich überdurchschnittlich viel und beachten auch außerhalb dessen COVID-Symptome, so dass Infektionsketten schnell nachverfolgt und Infektionen rechtzeitig eingedämmt werden können. Für eine Einsicht in die Notwendigkeit der Maßnahmen durch die Bevölkerung spricht, dass die Infizierten zusammen mit ihren Familienangehörigen für 14 Tage freiwillig in medizinische Isolations-Zentren gehen, was die Identität der Bewohner in beiden Ländern mit der Corona-Politik belegt.

---

<sup>19</sup> In Kuba gab es am 16.7.2020 2438 Infizierte und 87 Tote. Vgl.: COVID-19 Dashboard, Johns Hopkins University, CSSE, 16.7.2020; *Aktuelle Zahlen zum Coronavirus: Grafiken, Karten, Tabellen*, In: RND, <https://www.rnd.de/gesundheit/corona-aktuelle-fallzahlen-am-16072020-grafiken-karten-tabellen-ZF7G5L2KOREUFDX5XF4HGGXDFI.html>.

<sup>20</sup> Yaffe, H.: *Mit gutem Beispiel vorangehen: Kuba in der Covid-19-Pandemie*. In: *amerika21*, 23.6.2020; <https://amerika21.de/analyse/240999/kuba-der-covid-19-pandemie>.

<sup>21</sup> Dahms, B.: *Nach Rausschmiss kubanischer Ärzte sterben in Brasilien mehr Säuglinge*. In: *amerika21*, 17.03.2020; <https://amerika21.de/2020/03/238187/brasilien-kuba-aerzte-saeuglinge-sterben>.

Hinzu kommt, dass die staatlichen Gesundheitsmaßnahmen eng mit zivilgesellschaftlichem Engagement auf lokaler Ebene verknüpft sind. Dies führte in beiden Ländern zu einer Stärkung der Kommunen und deren Bedeutung für den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess. Waren in Kuba Kommunen seit der Revolution, besonders durch die fehlende historische Erfahrung und die permanente Verteidigungs- und Blockadesituation des Landes durch die USA, nicht sehr entwickelt, hat sich in der Corona-Krise in Kuba ein neues Bewusstsein von kommunaler Selbstständigkeit herausgebildet und wird auch von der Regierung Díaz-Canel gefördert. In Venezuela war es eines der größten Verdienste des Präsidenten Chávez, dass er im Rahmen des Konzepts des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ die kommunale Selbstverwaltung als einen wichtigen Grundfeiler der Volksmacht betrachtete. Unter den zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten in Venezuela (der vom Westen anerkannten Gegenregierung unter Guaidó, der interventionistischen Roll-Back-Strategie der USA und der EU und paramilitärischer Attacken) konzentrierte Präsident Maduro die Macht stärker beim Staat. Zentralismus und kommunale Organisationen gerieten zunehmend in Konflikt. Fehlende staatliche finanzielle Zuschüsse für die Kommunen und Kompetenzstreitigkeiten schwächten die Kommunen. In der Corona-Krise erlangten die Kommunen nun wieder einen Aufschwung, denn ohne ihre Unterstützung wäre die erfolgreiche Bekämpfung der Pandemie und die Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung nicht möglich. So entstanden zwischen den staatlichen Lebensmittelprogrammen (CLAP) und den Selbstversorgungsaktionen der Kommunen, insbesondere den Lieferungen von Lebensmitteln aus landwirtschaftlichen Kommunen, positive Synergieeffekte.<sup>22</sup> Dieses Zusammenspiel verhinderte in Kuba und Venezuela in der Corona-Krise bei gleichzeitigen Sanktionen eine Hungersnot.

Beide Länder sind leider auch Beispiel dafür, dass die Erfolge der gerechten und nachhaltigen Gesundheitspolitik durch äußeres Einwirken, insbesondere der Sanktionspolitik unter Trump, beeinträchtigt wurden. So hatte Venezuela am 9. Februar 2021 nach den Zahlen der John Hopkins University 130.596 Infizierte und 1.240 Tote, was auf seine Einwohnerzahl von 28,5 Millionen, im Vergleich zu der oberen Gruppe, wenig ist.<sup>23</sup> Auch wenn Kuba schon mehrere Tage lang keinen einzigen Neuinfizierten mehr hatte, so hatte es heute insgesamt 33.484 Infizierte und 240 Todesfälle bei 11,3 Millionen Einwohnern.<sup>24</sup> Beide Länder leiden hauptsächlich unter dem Wirtschaftskrieg der USA und dem daraus resultierenden Mangel an medizinischen Geräten und Medikamenten, was durch Lieferungen aus China oder weltweite Solidaritätsaktionen (z.B. Spritzen für Kuba) zum Teil aufgefangen werden konnte.

In Venezuela brachte der Rückstrom von Migrant\*innen aus den Nachbarländern, die von COVID stark betroffen sind, eine Verschlechterung der Situation. In Kuba war es die Öffnung der Wirtschaft gegenüber dem Auslandstourismus, der die wirtschaftliche Blockadesituation auffangen sollte. Doch die Touristen brachten

---

<sup>22</sup> *Die Menschen an der Basis retten das Land. Interview zu den kommunalen Räten während der Pandemie.* In: *Pressenza*, 29.6.2020; <https://www.pressenza.com/de/2020/06/die-menschen-an-der-basis-retten-das-land/>.

<sup>23</sup> Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

<sup>24</sup> Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021, <https://coronavirus.jhu.edu/region/cuba>.

das Virus wieder ins Land, was zu erneuten Restriktionen im Reiseverkehr und Ausgangssperren im Inneren führte.

## Schlussfolgerungen

Am lateinamerikanischen Beispiel, das Teil des „Globalen Südens“ ist, wird deutlich, dass nicht globale Corona-Schutzmaßnahmen von „Corona-Gläubigen“ Schuld am Tod von Millionen Hungernden sind, dass der Bruch mit dem Kanon von „Corona-Maßnahmen gleich Hungertod von Millionen“ kein Sakrileg darstellt, sondern dass sowohl die Corona-Krise bekämpft, als auch die Bevölkerung vor Hunger bewahrt werden muss und kann. Dies kann eindrucksvoll an dem kubanischen und venezolanischen Beispiel nachvollzogen werden, dem wohl eher gesunder „Realismus“ als „Gläubigkeit“ zu Grunde liegt. Dass beide Phänomene, Corona und Hunger, erfolgreich bekämpft werden können, hat etwas mit dem politischen und gesellschaftlichen System in diesen Ländern zu tun, das soziale Gleichheit und eine gute Gesundheitsversorgung für alle zum Ziel hat und nicht einer von Abhängigkeit geprägten Kapital- und Profitlogik folgt. Gleichzeitig stärkte die Corona-Krise in beiden Ländern das zivilgesellschaftliche Engagement, was den Erfolg bei der Virusbekämpfung und Vermeidung des Hungers verstärkte. Der erneute Einbruch der positiven Entwicklung hängt mit dem aggressiven Sanktionsverhalten der US-Administrationen unter Trump und Biden und dem weltweiten Konkurrenzkampf um die Impfstoffe zusammen und nicht mit den Corona-Schutzmaßnahmen.

Wer die Pandemie ignoriert, nicht „Corona-gläubig“ ist und Corona als „kleine Grippe“, wie der brasilianische Präsident, qualifiziert, handelt unverantwortlich und setzt die Menschen einer großen Gefahr mit tödlichen Folgen aus. Ein strikter Lockdown unter extrem ungleichen sozialen Verhältnissen ohne ausreichende soziale Abfederung und bei einer Unterordnung unter die Interessen großer wirtschaftlicher Lobbygruppen ist auch nicht möglich und führt unter dem Strich zu ähnlichen Ergebnissen wie beim nachlässigen Umgang mit dem SARS-CoV-2-Virus. Der empirische Befund der Corona-Maßnahmen in den verschiedenen lateinamerikanischen Beispielländern zeigt ein Ursachen-Folgen-Verhältnis auf, das sich gut in den gesellschaftswissenschaftlichen Ansatz der Kausalforschung einordnen lässt. Die Schlussfolgerung nach einer strengen Ursachen-Folgen-Abschätzung ist, dass Corona die schon vorher herrschenden sozialen Ungleichheitsverhältnisse noch klarer sichtbar macht. Die Weiterführung der neoliberalen Politik wie der Vorrangstellung der Wirtschaft gegenüber dem Schutz der Bevölkerung, das neoliberal organisierte Gesundheitswesen und die zu geringe soziale Abfederungen führen zu einer sehr hohen Opferzahl und zu einer Zunahme des Hungers. Es sind nicht die Corona-Schutzmaßnahmen selbst, die zum Hungertod der Menschen in den betroffenen Ländern führen, sondern das Bedingungsgefüge zwischen Schutz, Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitsordnung. Diese Kausalität konterkariert die Konstruktion von Corona-Schutzmaßnahmen als Verursachung von Hunger im Globalen Süden. Auch Kuba und Venezuela werden in ihren Maßnahmen durch äußere Zwangsmaßnahmen beeinträchtigt. Hier wird die globale Ungleichheit in Ländern des Globalen Südens, die sich dem Entwicklungsdogma des Globalen Nordens nicht unterordnen, durch

die Corona-Krise infolge der globalen Sanktionen und des Wirtschaftskrieges des Westens verstärkt. Und trotz dieses Entwicklungshemmnisses konnten Länder wie Kuba und Venezuela durch die Orientierung des Gesundheitswesens am Allgemeinwohl die Pandemie besser bekämpfen als die anderen lateinamerikanischen Beispielländer. Die zunehmenden Protestbewegungen in den neoliberal geführten Ländern folgen genau der Kausalbeziehung zwischen Widerstand gegen die neoliberale Verregelung der Gesellschaft und für eine Orientierung am Gemeinwohl mit einem ausreichenden Gesundheitsschutz und Schutzmaßnahmen gegen das Corona-Virus.

Demzufolge sind die Rubikon-Zitate zu Beginn des Artikels tautologischer Unsinn und haben auf diese Weise den Rubikon überschritten. Sie ignorieren sowohl den dialektischen Zusammenhang zwischen gesellschaftlichem System und Pandemiebekämpfung als auch die phänomologische Eigenständigkeit der Pandemie als Naturerscheinung und Hunger als sozialer Systemdeterminante.

## Literaturverzeichnis

- Aktuelle Zahlen zum Coronavirus: Grafiken, Karten, Tabellen.* In: RND, <https://www.rnd.de/gesundheit/corona-aktuelle-fallzahlen-am-16072020-grafiken-karten-tabellen-ZF7G5L2KOREUFDX5XF4HGGXDFI.html>.
- Bähr, S.: *Wer sind die Querdenker?* In: *nd. Journalismus von Links*, 7.12.2020; <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1145482.corona-leugner-wer-sind-die-querdenker.html>.
- Brasilien startet mit Corona-Impfungen.* In: *ZDF heute*, 18.1.2021; <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/corona-brasilien-impfungen-100.html>.
- COVID-19 Dashboard, Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Dahms, B.: *Nach Rausschmiss kubanischer Ärzte sterben in Brasilien mehr Säuglinge.* In: *amerika21*, 17.03.2020; <https://amerika21.de/2020/03/238187/brasilien-kuba-aerzte-saeuglinge-sterben>.
- Der ‚Umweltzerstörungsminister‘: Im Schatten der Corona-Krise werden in Brasilien die Regenwälder abgeholzt.* In: *Frankfurter Rundschau*, 28.5.2020.
- Die Menschen an der Basis retten das Land. Interview zu den kommunalen Räten während der Pandemie.* In: *Pressenza*, 29.6.2020; <https://www.pressenza.com/de/2020/06/die-menschen-an-der-basis-retten-das-land/>.
- Ehringfeld, K.: *Chile in der Coronakrise. „Wie die Titanic vor dem Eisberg“*, In: *Der Spiegel*, 1.6.2020; <https://www.spiegel.de/politik/ausland/chile-in-der-corona-krise-wie-die-titanic-vor-dem-eisberg-a-f5c2a3ed-1771-44a0-8eda-d5943dc2f50d>.
- Gerth, S.: *Etat Kürzungen in Mexiko wegen der Coonakrise gefährden die Menschenrechte.* In: *amerika21*, 5.6.2020; <https://amerika21.de/2020/06/240417/mexiko-menschen-rechtsarbeit-etatkuerzung>.
- Größte Zahl an Waldbränden seit 13 Jahren*, Poonal, Washington, npla.de, 2.7.2020; <https://www.npla.de/thema/umwelt-wirtschaft/groesste-zahl-an-waldbraenden-seit-13-jahren/>.

- Kreiß, Ch.: *Wirtschaftliche Auswirkungen des Corona-Lockdowns*, Zitat von J. Wernicke, Herausgeber von Rubikon, Rund-Email vom 9.7.2020. In: *KenFM*, <https://kenfm.de/wirtschaftliche-auswirkungen-der-corona-lockdowns-von-christian-kreiss-podcast/#sdfootnote5sym>.
- RNP, Nationales Journalistinnennetzwerk: *Mexiko: Covid-19-Ausbrüche in Fabriken befürchtet*. In: *amerika21*, 13.6.2020; <https://amerika21.de/2020/06/240704/mexiko-maquilas-corona>.
- Tedesco, R.: *Steigende Sterberate in Brasilien: 1 Coronavirus-Toter pro Minute*. In: *Euronews*, 5.6.2020; <https://de.euronews.com/2020/06/05/das-coronavirus-sterben-geht-weiter>.
- Understanding Vaccination Progress*, Johns Hopkins University, CSSE, 9.2.2021; <https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international>.
- Venezuela Tightens Quarantine in COVID-19 Hotspots amid Record Daily Case Count*. In: *Venezuelanalysis.com*, <https://venezuelanalysis.com/news/14924>.
- Yaffe, H.: *Mit gutem Beispiel vorangehen: Kuba in der Covid-19-Pandemie*. In: *amerika21*, 23.6.2020; <https://amerika21.de/analyse/240999/kuba-der-covid-19-pandemie>.
- Welternährungsbericht der FAO, der WHO und des Hilfsfonds IFAD. In: *Junge Welt*, 14.7.2020.
- WHO meldet Rekordanstieg: 230 000 neue Fälle pro Tag*. In: *Süddeutsche Zeitung*, 7.7.2020; <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-weltweit-1.4958091>.

## *Tautologia apologetyczna – śmierć z głodu spowodowana globalnym zamrożeniem gospodarki przez „wierzących w koronawirusa”? Świętokradztwo Ameryki Łacińskiej*

### *Streszczenie*

Kryzys spowodowany pandemią koronawirusa wywołał falę licznych teorii, próbujących podważyć niebezpieczeństwo, jakie niesie ze sobą wirus SARS-CoV-2. Nieustannie próbuje się demonizować podejmowane środki zapobiegawcze, w tym działania w zakresie szczepień, a także dostrzec „drugie dno” w postaci teorii spiskowych lub prób zawładnięcia światem – szczególnie przez środowiska skupione wokół Billa Gatesa. Poglądy te są często nazywane teoriami spiskowymi. O ile w przypadku państw globalnej Północy dyskutuje się przede wszystkim o ograniczaniu praw, zapędach dyktatorskich czy też ideach związanych z zamachem stanu, jednym z wiodących tematów poruszanych przez państwa globalnego Południa jest założenie, że środki ochronne wdrażane w celu zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa prowadzą do bezprecedensowej liczby przypadków śmierci z głodu. Artykuł podejmuje próbę przybliżenia istoty powyższego zagadnienia w oparciu o analizę warunków społeczno-ekonomicznych, sytuacji w służbie zdrowia, a także przez pryzmat krajowych strategii zwalczania koronawirusa wdrażanych przez państwa Ameryki Łacińskiej, i próbuje wykazać, że zależność przyczynowo-skutkowa między głodem i pandemią jest odwrotna. Skupiono się na bliższym ukazaniu trzech grup państw Ameryki Łacińskiej, wyodrębniając: 1) państwa ignorujące obecność wirusa, realizujące politykę leseferyzmu, w których wskaźniki umieralności i zakaźności wzrosły w sposób wykładniczy (Brazylia i Meksyk); 2) państwa, które wprowadziły surowe środki ochrony, jednak nie wdrożyły ich na poziomie społecznym, przez co wirus rozprzestrzenił się

### *Apologetische Tautologie: Hungertod durch globalen Lockdown der „Corona-Gläubigen“?*

w sposób trudny do opanowania (Kolumbia, Chile); 3) państwa, które połączyły środki ochrony z rozwiązaniami w zakresie pomocy społecznej i były w stanie skutecznie ograniczyć liczbę zakażeń i zgonów pomimo trudnej sytuacji gospodarczej (Kuba).

**Słowa kluczowe:** pandemia koronawirusa, Globalne Południe, Ameryka Łacińska, głód, teorie spiskowe

### *Apologetic Tautology: Starvation due to Global Lockdown of the "Corona Believers"? The Latin American "Sacrilege" Abstract*

The Corona crisis brought about various explanations all over the world, which try to deny the danger of SARS-CoV-2, to demonize precautionary measures and vaccinations and to see an alleged "world conspiracy" or "world dictatorship" around Bill Gates, among others. These views are commonly referred to as "conspiracy theories". While for the Global North the restriction of freedom rights, a "dictatorship" and a "coup d'état" are discussed, one of the main arguments for the Global South is that protective measures against the spread of the virus lead to an unprecedented starvation. The article deals with this argument using the example of the socio-economic conditions, the health situation and the different corona policies of governments in Latin America and tries to turn the cause-and-consequence relationship between hunger and pandemic on its head. It deals with three groups of countries in Latin America, which firstly ignore the virus, pursue a Laissez-faire policy and in which the death and infection rates rose exponentially (Brazil, Mexico), secondly, which carried out strict protective measures, but did not intercept them socially and thus the virus rose exponentially (Colombia, Chile) and thirdly, those countries that cushioned protective measures with social aid and were able to successfully reduce infection and death rates despite a difficult economic situation (Cuba).

**Key words:** Corona-Pandemic, Global South, Latin America, hunger, conspiracy theories

### *Apologetische Tautologie: Hungertod durch globalen Lockdown der „Corona-Gläubigen“? Das lateinamerikanische „Sakrileg“ Zusammenfassung*

Die Corona-Krise brachte auf der ganzen Welt verschiedene Erklärungsansätze hervor, die versuchen, die Gefahr von SARS-CoV-2 zu leugnen, Vorsichtsmaßnahmen und Impfungen zu verteufeln und eine angeblichen „Weltverschwörung“ oder „Weltdiktatur“ um Bill Gates u.a. heraufziehen zu sehen. Diese Sichtweisen werden allgemein hin als „Verschwörungstheorien“ bezeichnet. Während für den „Globalen Norden“ dabei auf die Einschränkung der Freiheitsrechte, einer „Diktatur“ und eines „Staatsstreiches“ eingegangen wird, gehört zu den Hauptargumenten für den „Globalen Süden“, dass Schutzmaßnahmen gegen die Verbreitung des Virus zu einer Hungernot ungeahnten Ausmaßes führen würde. Der Artikel beschäftigt sich am Beispiel der sozio-ökonomischen Verhältnisse, der Gesundheitssituation und der unterschiedlichen Corona-Politik von Regierungen in Lateinamerika mit diesem Argument und versucht das Ursache-Folge-Verhältnis zwischen Hunger und Pandemie von dem Kopf auf die Füße zu stellen. Dabei werden drei Ländergruppen in Lateinamerika behandelt, die zum ersten das Virus ignorieren, eine Laissez-faire-Politik betreiben und die Todes- und Infektionsraten exponentiell anstiegen (Brasilien, Mexiko), die zweitens strenge Schutzmaßnahmen durchführten, aber diese jedoch nicht sozial abfangen und somit das Virus exponentiell anstieg (Kolumbien, Chile) und drittens solche Länder, die Schutzmaßnahmen mit sozialen Hilfen abfederten, und trotz einer

schwierigen ökonomischen Situation die Infektions- und Todesraten erfolgreich zurückdrängen konnten (Kuba).

**Schlüsselwörter:** Corona-Pandemie, Globaler Süden, Lateinamerika, Hunger, Verschwörungstheorien

*Апологетическая тавтология – смерть от голода, вызванная глобальным замораживанием экономики «верующими в коронавирусу»? Кошунство Латинской Америки*  
*Резюме*

Кризис, вызванный пандемией коронавируса, породил волну многочисленных теорий, пытающихся уменьшить опасность вируса SARS-CoV-2. Постоянно делаются попытки демонизировать предпринимаемые профилактические меры, в том числе вакцинацию, а также показать «второе дно» в форме теорий заговора или попыток завладеть миром, особенно людьми связанными с Биллом Гейтсом. Эти взгляды часто называют теориями заговора. В то время как в случае стран глобального Севера основными темами обсуждения являются вопросы ограничения прав человека, диктаторские проявления или идеи, связанные с возможностью государственного переворота, одной из ведущих тем, поднимаемых в странах глобального Юга, является теория о том, что защитные меры, принимаемые для предотвращения распространения вируса, приведут к беспрецедентному числу случаев смерти от голода. В статье предпринята попытка указать суть проблемы на основе анализа социально-экономических условий, ситуации в сфере здравоохранения, а также национальных стратегий борьбы с коронавирусом, внедряемых государствами Латинской Америки. Показано также, какой на самом деле является причинно-следственная связь между голодом и пандемией. Основное внимание было уделено, выделенным трем группам стран Латинской Америки: 1) государствам, которые игнорируют существование вируса (политика невмешательства), в которых показатели смертности и инфекционности увеличиваются в геометрической прогрессии (Бразилия и Мексика); 2) государствам, которые ввели строгие меры защиты, однако их не эффективная политика на социальном уровне, привела к утрате контроля над распространением вируса (Колумбия, Чили); 3) государствам, которые объединили меры защиты с социальной помощью населению и смогли, несмотря на сложную экономическую ситуацию, эффективно снизить количество инфекций и смертей (Куба).

**Ключевые слова:** пандемия коронавируса, Глобальный юг, Латинская Америка, голод, теории заговора

---

VARIA – FORUM





## Vladimír Handl

Hochschullehrer am Institut für Internationale Studien der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Karlsuniversität, Prag

**Eliška Hrušková, Adam Rendl,  
Marie Staňková, Ctirad Ženka<sup>1</sup>**

## Erfolgreiches Krisenmanagement mit Lücken. Eine Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft\*

Die deutsche Ratspräsidentschaft fand in einer der schwersten humanitären und wirtschaftlichen Krisen der jüngeren Zeit statt. Auch das internationale Umfeld war schwierig. Die wachsende Rivalität der Großmächte und die Abschwächung der regelbasierten Weltordnung zeigten, dass die EU entweder ihre mittelfristige Perspektive absichern muss oder zum Spielball großer Mächte wird. Konnte in dieser Situation die deutsche Ratspräsidentschaft die Krisen lösen und darüber hinaus zukunftsorientierte Projekte durchsetzen?

Die Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft waren groß. Wie im Jahre 2007 war es Deutschland, das aufgrund seines politischen Gewichts, des Verhandlungsgeschicks von Angela Merkel, der *institutional capacity* der deutschen Diplomatie und seiner wirtschaftlichen Stärke die besten Chancen hatte, die Agenda der EU in der jetzigen Krise anzupacken und einen Kompromiss beim Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zu erreichen.

\* WeltTrends. Das außenpolitische Journal, Nr. 173, März 2021, 29. Jahrgang, S. 54–58.

<sup>1</sup> Eliška Hrušková, Adam Rendl, Marie Staňková, Ctirad Ženka gehören der Studiengruppe „Deutsche Außenpolitik“ am Lehrstuhl für Deutsche und Österreichische Studien an, die Dr. Handl leitet.

## Die Haushaltsfrage

Maßgeblich war die Rolle Deutschlands in der Haushaltsfrage. Eine intensive Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich bezüglich eines Wiederaufbaufonds im Mai stellte einen *game-changer* dar, da dies den Weg zum Kompromiss eröffnete. Die gemeinsame Anstrengung der zwei Pole und der zugleich wichtigsten Partner in der EU hat die anderen Mitglieder zur Einigung bezüglich des MFR sowie des Corona-Pakets zum Wiederaufbau Europas gebracht. Die Frage des Wiederaufbaufonds hat dabei echte Veränderungen in der deutschen Europapolitik gebracht. Die Rolle Deutschlands als *Zahlmeister* des EU-Haushalts stand im Konflikt mit Lösungen für die gegenwärtige Krise. Die Ablehnung der EU als Schuldenunion war tief im EU-Leitbild nicht nur der CDU-CSU verwurzelt: Merkel musste hier alle Register ziehen, um ihre Position durchzusetzen. Es war zwar unumstritten, dass Deutschland am Weiteraufbau der EU als ein starker politischer und wirtschaftlicher Akteur in einer Welt der Großmächte existenziell interessiert ist. Doch zu Hause wie in der EU musste Merkel betonen, dass die gemeinsame Verschuldung beim Wiederaufbaufonds eine Ausnahmeregelung sei. Damit bewegte sie auch die „sparsamen Vier“. Die Vereinbarung des EU-Haushaltplans und *Next Generation EU* am 11. Dezember 2020 im Wert von über 1,8 Billionen EUR war somit ein großer Erfolg. Anders als manche Mächte in der Welt gehofft hatten, überwog (wie so oft) in der ständig streitenden EU in der Krisensituation letztlich das Bestreben, die EU zu einigen und Solidarität wurde ins Zentrum der Lösungsstrategie gestellt. Deutschland war dabei entscheidend.

## Rechtsstaatlichkeit

Die nächste Herausforderung betraf die Durchsetzung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit für jene Mitglieder, die Mittel aus dem EU-Haushalt und dem Wiederaufbaufonds bekommen. Die Blockade von Polen und Ungarn, gegen die derzeit ein Rechtsstaatsverfahren läuft, drohte die Vereinbarung noch zu kippen. Merkel erzielte am Ende einen akzeptablen Kompromiss, wurde jedoch mit Blick auf ihr ambivalentes Verhältnis zu Orbán kritisiert. Ebenfalls kritisiert wurde das Verhältnis der CDU-CSU und der EVP zur Fidesz, was Teil des Problems sei. Die machtpolitische Bedeutung der Fidesz für die CDU-CSU/EVP im Europaparlament ist eindeutig; Merkel hat sogar erfolgreich den Wechsel der Fidesz zur konservativen Fraktion ECR verhindert. Dieses Verhalten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und vor allem Merkels sowie der CDU-CSU wurde im Europaparlament sehr kritisch gesehen: Immerhin zeigte die stärkste Europäische Partei (EVP) sich langfristig unfähig bzw. war nicht willens, die Werte der EU gegen eines ihrer Mitglieder durchzusetzen. Viktor Orbán fühlte sich derweil als Sieger und „lobte“ Merkels Kompromiss als einen „Sieg der Vernunft“.

Auch wenn im Bereich der Gesundheit vor allem die Europäische Kommission am Werk war, hat auch die deutsche Ratspräsidentschaft eine wichtige Rolle gespielt, um die Coronakrise zu lösen. Sie unterstützte die Initiative der Kommission bei der Koordination des Impfstoff-Einkaufs, aber auch bei der Vorstellung des

Kommissionsplans, eine neue europäische Gesundheitsagentur zu gründen und damit die Kooperation weiter zu verbessern.

## Unfertige Baustelle

Im Hinblick auf die Umweltpolitik kann man den langfristigen EU-Haushalt für die nächsten sieben Jahre und das Aufbaupaket als einen großen Erfolg der Ratspräsidentschaft betrachten. Es gelang, einen angemessenen Teil des Haushalts und des Aufbaupakets für die Umwelt durchzusetzen. In anderen Bereichen des „Green Deals“ war man allerdings nicht so erfolgreich. Eine Einigung über das Europäische Klimagesetz wurde zwar im Dezember erreicht, jedoch bleiben viele Unklarheiten. Laut des UN-Berichtes ist die Senkung der Emissionen um 55 Prozent unzureichend, um die Erderwärmung innerhalb der 1,5 °C zu halten. Letztlich ist jedoch die Gemeinsame Agrarpolitik, also der von Julia Klöckner ausgehandelte Kompromiss, die größte Enttäuschung. Dabei sind die Umweltambitionen der EU von Lobbyisten und Mitgliedstaaten stark ausgebremst worden. Die vereinbarte Höhe der Zahlungen an Staaten ist bei 20 Prozent nicht nur ungenügend, sondern voller Lücken und Abweichungen. Auch im Bereich der Digitalisierung wurden Teilschritte in Richtung digitale Souveränität unternommen, die aber nur Bestandteile einer langfristigen Strategie sind. Die Cybersicherheit wurde durch die Einrichtung des Europäischen Kompetenzzentrums gestärkt, aber ein Digitaler Kompass, der die konkreten Ziele der EU für die kommenden Jahre bestimmt, ist erst 2021 zu erwarten.

Die Fähigkeit der deutschen Politik, Kompromisse zu gestalten, ist weiterhin stark. Jedoch mangelt es an einer zukunftsorientierten Politik und dem Verständnis der Umweltfrage als Existenzfrage.

## Die EU als internationaler Akteur

Wenig Fortschritt wurde in der Asyl- und Migrationspolitik erzielt, obwohl Deutschland dafür nicht allein verantwortlich war. Innenminister Seehofer wollte zwar eine Reform der Asylpolitik in der EU erreichen, aber aufgrund der Coronakrise und Blockaden einiger EU-Mitglieder legte die Kommission ihren Vorschlag erst im September vor. Somit gab es keinen Raum mehr für dessen Fertigstellung.

Gewisse Fortschritte sind im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erzielt worden, obwohl auch hier die Coronakrise die EU belastet. Zum ersten Mal bekommt „Sicherheit und Verteidigung“ mit 13,2 Milliarden Euro eine eigene Haushaltsrubrik; diese ist allerdings um 6,2 Milliarden „schlanker“ als ursprünglich geplant. Die deutsche Präsidentschaft hat sich in dem Bereich die Vertiefung der Zusammenarbeit der EU mit der NATO, die Ausweitung bestehender Verteidigungsinitiativen, das Projekt *European Medical Cooperation 2.0* oder die Schaffung des Strategischen Kompasses als Ziele gesetzt. Diese wurden im Grunde erreicht. Ab 2021 wird die zweite Phase der PESCO eingeleitet. Wichtig ist dabei, dass Drittländer ab dem 5. November 2020 über die PESCO an Verteidigungsprojekten

teilnehmen können, was vor allem für die Zusammenarbeit mit Großbritannien Chancen bietet.

Dank des Programms *European Medical Cooperation 2.0* wurde eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich Gesundheit zwischen der EU und NATO hergestellt. Im Rahmen des Strategischen Kompasses wurde eine erste gemeinsame Bedrohungsanalyse der EU durchgeführt, die die unterschiedlichen, aber auch gemeinsamen Positionen zeigte – eine Vorbedingung für den Abschluss bis 2022.

Auch im Bereich der Krisenprävention wurden Fortschritte erzielt, indem in Berlin das Europäische Kompetenzzentrum für Ziviles Krisenmanagement eingerichtet wurde – eine Organisation, die ihre Mitglieder und EU-Institutionen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem zivilen GSVP-Pakt unterstützen soll. In diesen Punkten war die deutsche Präsidentschaft erfolgreich.

In der Frage der strategischen Souveränität der EU blieb die Situation offen. Die Positionen von Frankreich und Deutschland sind hier unterschiedlich. Die deutsche Politik blieb bei ihrem Top-down-Ansatz (Fokus auf Institutionen und Konzepte). Frankreich präferiert unterdessen ein Bottom-up-Herangehen, d.h. man betont Fähigkeiten und Einsatzpläne. Der aufgeregte „Austausch“ zwischen Macron und Kramp-Karrenbauer zeigte auch, dass Berlin die strategische Souveränität weiterhin als Verstärkung der EU-Partnerschaft mit den USA betrachtet; Paris jedoch eine Emanzipation von den USA anstrebt. Der Biden-Wahlsieg wird in Berlin als Bestätigung wahrgenommen; zugleich wird aber befürchtet, dass dieser auch als Möglichkeit verstanden werden könnte, die Anstrengungen im Verteidigungsbereich wieder zu reduzieren.

Letzter Kraftakt der Ratspräsidentschaft war die Unterschrift unter das Investitionsabkommen mit China, gewissermaßen das „Sahnehäubchen auf dem Kuchen“ der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Dies hat allerdings für einige Mitglieder einen bitteren Beigeschmack, da manche sich fragten, ob sich die EU nicht vorab mit der neuen US-Administration hätte abstimmen sollen.

## „Europäische Kanzlerdemokratie“ und offene Fragen

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft fand unter erschwerten Corona-Bedingungen statt. Die üblichen Instrumente der Diplomatie wurden weitgehend ausgesetzt. Trotzdem war sie sehr erfolgreich, indem sie grundlegende Bedingungen für die Bewältigung der Coronakrise und ihrer Folgen schuf. Sie fand auch genug Kraft und Geschick, um die EU als Wertegemeinschaft und als einen verantwortungsbewussten Akteur in Bezug auf den Klimawandel zu stärken. Deutschland hat sich wieder als ein verlässlicher Krisenmanager und Vermittler behauptet. Angela Merkel zeigte dabei erneut Expertise, Ausdauer, Ruhe und ihre Positionierung auf der West-Ost-Achse der EU. Dies alles ermöglichte es ihr, ihre inklusive Problemlösungsstrategie mit Erfolg einzusetzen: eine pragmatische „europäische Kanzlerdemokratie“. Es ist schon brisant, dass sie ihre Europapolitik mit der Rettung der Verhandlungen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2005/2006 angefangen und 2020 abgeschlossen hat. Damals wie auch heute ging es der Merkelschen Europapolitik primär um

*Zusammenhalt und Funktionsfähigkeit* der EU. 2020 hat aber Deutschland die „*comfort zone*“<sup>2</sup> seiner Europapolitik in der Verschuldungsfrage verlassen und spielte die Rolle einer „*Ermöglichungsmacht*“ (*enabling power*). Bei der Gestaltung der Zukunft der EU war die Rolle Berlins allerdings weniger stark, und in Verteidigungsfragen läuft sie sogar Gefahr, dass sie bei nachlassender Anstrengung wieder als „*Trittbrettfahrer*“ der USA/NATO wahrgenommen wird.

---

<sup>2</sup> Parkes, Roderick (2020): *The Problem with Germany's Masterful Presidency*. DGAP Commentary, December 2020. <https://dgap.org/en/research/publications/problem-germanys-masterful-crisis-presidency>.





## Hartmut Elsenhans

Politikwissenschaftler, bis 2007 Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Leipzig

# Bedingt zukunftsfähig. Herausforderungen deutscher Außenpolitik\*

Die Berliner Republik hat in ihrer Außenpolitik relativ klare Prinzipien verfolgt: Im sicherheitspolitischen Bereich Verrechtlichung der internationalen Beziehungen durch multilaterale Koordination, keine Eigenmächtigkeiten und niedriges Profil; immer stark orientiert an angesehenen Partnern im westlichen Lager; in der Weltwirtschaftspolitik Freihandel und Wachstum durch niedrige Lohnkosten. Diese Politik entsprach dem Gründungskonzept der Berliner Republik: Deutschland muss eingepasst werden in die internationale Ordnung, an der Deutschland mit einem möglichst niedrigen Machtanspruch teilnimmt, um einer Dämonisierung des nunmehr sehr viel stärkeren Deutschlands entgegenzuwirken.

## Globale Umbrüche und historische Last

Für diese Politik brechen die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Grundlagen weg. In der Europäischen Union bestätigen sich die neoliberalen Hoffnungen auf wirtschaftliche Konvergenz nicht. Im europäischen Süden kommt es zum Aufstieg deutschen Interessen zuwiderlaufender politischer Bewegungen. Wo es im Rest der Welt noch europäischen Einfluss gleichrangig mit dem Einfluss der alten und neuen Großmächte gibt, vermag das Freihandelsmodell es nicht, breite, Massen

\* WeltTrends. Das außenpolitische Journal, Nr. 170, Dezember 2020, 28. Jahrgang, S. 20–23.

integrierende wirtschaftliche Entwicklung herbeizuführen. Der Aufstieg neuer Mächte, China und Indien, geht einher mit deren internationaler Wettbewerbsfähigkeit: Sie werden als technisch noch zurückliegend angesehen, obwohl sie wegen niedriger Arbeitskosten immer mehr Marktanteile erobern. Die neue wirtschaftliche Macht aufstrebender Großmächte geht einher mit einem Ende der weitgehend unumschränkten hegemonialen Position der USA. In dieser neuen Konfiguration konzentriert sich auch die früher globale Supermacht USA auf Regionen speziellen Interesses – wie die anderen neuen und alten Mächte auch.

In seiner derzeitigen Verfassung kann Europa im Spiel der Großmächte nicht mithalten, weil die verschiedenen europäischen Regierungen keine gemeinsame Definition der außenpolitischen Interessen Europas in einer sich verändernden Welt haben. Die Vertiefung der europäischen Integration ist Voraussetzung für die Fähigkeit Europas, im neuen Konzert der Großmächte mitzuspielen. Trotz seiner wirtschaftlichen Stellung ist Deutschland nur bedingt in der Lage, Katalysator der Vertiefung des Einigungsprozesses zu sein. Deutschland kann nicht Führungsmacht in einem politischen Europa sein. Eine solche Perspektive ist für alle Zeiten durch die faschistische Unterdrückung Europas, auch seiner damaligen faschistischen Verbündeten, ausgeschlossen. Deutschland hat eine Sonderstellung: Obwohl ein europäisches Phänomen, betrifft der Faschismus als historisches Erbe vorrangig Deutschland, weil er überall sonst als Produkt deutscher Hegemonie wegerklärt werden kann; Österreich ist ein schönes Beispiel.

Nach dem Brexit ist damit Frankreich einziger Kandidat für eine Führungsposition bei der Vertiefung der europäischen Integration. Seit 1945 ist Deutschland nicht mehr ebenbürtiger Rivale Frankreichs um die Dominanz in Europa. Das wird für die deutsche Politik mit ihrer Ausrichtung auf die angelsächsischen Mächte schwer zu verdauen sein. Hinzu kommt, dass die Transformation der Europäischen Union zu einer im Konzert der Großmächte mitspielenden Macht die friedenspolitischen Präferenzen eines großen Teils der deutschen Politik und der öffentlichen Meinung herausfordert. Alle Mächte des neuen internationalen Systems sind Nuklearmächte – nicht weil sie Atomkriege führen wollten, sondern weil sie andere Mitspieler hindern, Politik mit der Drohung mit Nuklearwaffen zu betreiben.

Wegen der Erinnerung an das deutsche Hegemonialstreben werden die anderen Großmächte, aber auch die Partner Deutschlands in der Europäischen Union eine nachhaltige deutsche Teilhabe über formal europäische Atomwaffen nicht dulden. Europäische Integration mit dem Ziel eines Platzes für Europa im neuen Konzert der Mächte muss einhergehen mit einer besonderen Position Frankreichs im sicherheitspolitischen Bereich. Frankreich behält die Verfügung über die „europäischen“ Nuklearwaffen, wie dies inzwischen vom französischen Präsidenten auch vorgeschlagen wurde. *America First* hat den Europäern gezeigt, dass es keine Alternative zu einer verstärkten Stellung Europas in der Sicherheitspolitik gibt und dass die französische Verantwortung für europäische Nuklearwaffen nicht umgangen werden kann. Die Hoffnung, sich dem Dilemma der Unterordnung unter Frankreich entziehen zu können, weil man wirtschaftlich die dominante Macht in Europa ist, wird enttäuscht werden.

Auch die wirtschaftliche Position Deutschlands in der internationalen Arbeitsteilung setzt eine Vertiefung der europäischen Integration voraus. Sie muss

einhergehen mit einer Wirtschaftsunion, zu der auch Umverteilung zwischen den Mitgliedsländern, also ein europäischer Finanzausgleich, gehört. Gegen die regionalen Ungleichgewichte und gegen eine Verschlechterung der Stellung in der internationalen Arbeitsteilung – auch Deutschlands – muss Industriepolitik die sicher weiterhin dominante Steuerung der Wirtschaft durch den Markt ergänzen.

## Herausforderung Produktivität

Komparative Kosten sind nicht Folge der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung. Komparative Kostenvorteile richten sich nach Unterschieden im Vorsprung der Produktivität gegenüber einer anderen Wirtschaft unterschiedlicher Produktionszweige. Eine zurückliegende Wirtschaft kann komparative Kostenvorteile in hochtechnologischen Produkten haben, sofern sie hier weniger weit zurückliegt als bei anderen Produkten. Heute führende Wirtschaften haben Produktivitätsvorsprünge in etablierten Produktionszweigen durch ihr *learning by doing*. Solches *learning by doing* mag ihnen auch bei neuen Produktionszweigen Produktivitätsvorsprünge verschaffen, aber selten in gleichem Umfang wie bei alten Produktionszweigen, bei denen die führende Wirtschaft allein *learning by doing* betreibt. Bei neuen Produktionszweigen verfügen weder die führende noch die aufholende Wirtschaft über Erfahrung und Lernen. Die aufholende Wirtschaft mag auch hier zurückliegen, aber weniger weit als bei früheren hochtechnologischen Produktionszweigen. Obwohl sie durchaus zurückliegt, hat sie komparative Kostenvorteile gegenüber der führenden Wirtschaft bei neuen Produktionszweigen. Über Anpassungen der Wechselkurse werden komparative Kostenvorteile zu Wettbewerbsfähigkeit. Führende Wirtschaften haben Wettbewerbsnachteile – nicht, weil sie bei neuen Produkten schlechter wären, sondern weil sie bei alten Produkten zu gut sind, zum Beispiel Deutschland in der Automobilindustrie. Sie laufen Gefahr, wegen ihrer Exzellenz in etablierten Produktionszweigen auf „alte“ Produkte spezialisiert zu werden. Der Rückgang des Anteils Deutschlands an Hochtechnologieprodukten in den letzten 20 Jahren ist deutlich.<sup>1</sup>

Ungünstiger Spezialisierung können führende Wirtschaften nur entgegenwirken, wenn sie ihre Innovationskapazitäten industriepolitisch fördern und schützen. Solche Förderung erfordert große Märkte, die vom Weltmarkt geschützt sind. Die Europäische Union kann einen solchen Markt bilden. Seine industriepolitische Nutzung für Zukunftsbranchen setzt voraus, dass alle Teilnehmer aus einer solchen industriepolitischen Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit in neuen hochtechnologischen Branchen Vorteile ziehen.

Ein weniger günstiges Spezialisierungsprofil innerhalb der Europäischen Union geht im Regelfall mit niedrigeren Einkommen und höherer Arbeitslosigkeit einher. Deutschland kann nicht darauf hoffen, in der Europäischen Union eine Stützung seiner technologischen Innovationskraft zu finden, wenn es nicht bereit ist, mit den anderen Mitgliedern der Union zu teilen. Die Vertiefung der Europäischen Union,

---

<sup>1</sup> Elsenhans, Hartmut (2020): European Integration at the Crossroads. In: Cultural World - Kul'tura Mira (22), im Druck.

Hartmut Elsenhans

insbesondere eine gemeinsame Industriepolitik und finanzielle Transfers aus den begünstigten Regionen an die weniger begünstigten, sind eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Verteidigung der deutschen Stellung in der internationalen Arbeitsteilung.



## Walter Schilling

Politikwissenschaftler, von 1988 bis 1991 deutscher Militärattaché in Moskau

# Die neue Art der Konfliktaustragung des Westens. Über Illusionen und Realitäten beim Regime Change\*

Wer heute die internationale Arena beobachtet, wird nicht umhin können, die Entwicklung Chinas zur Weltmacht und den Wiederaufstieg Russlands anzuerkennen. Dabei sind nicht nur die Charakteristika dieser Prozesse bemerkenswert. Es fällt auch die Eigenart der Reaktionen westlicher Länder auf. Abgesehen von der direkten, professionell betriebenen und machtorientierten Teilhabe an der internationalen Politik demonstrieren sowohl China als auch Russland nicht nur die besondere Identität ihrer politischen Systeme. Die Eliten dieser beiden modernen Nationalstaaten vertreten ihre Interessen auch in einer Weise, die viele Politiker in westlichen Ländern nach Mitteln und Methoden suchen lassen, auf die Gesellschaften Chinas und Russlands direkt einzuwirken. Vor diesem Hintergrund wird seit einigen Jahren von führenden westlichen Ländern eine Politik des „Regime Change“ und eine neue Art der Konfliktaustragung betrieben.

## Chancen für „Regime Change“ in Russland?

Zwar haben einige westliche Länder in jüngster Zeit versucht, die machtorientierte Politik Chinas zu durchkreuzen, indem man regimekritische Gruppen im Lande unterstützte oder in Hongkong eine politische Eigenständigkeit erzwingen will. Jedoch hat sich die chinesische Elite dank ihrer Entschlossenheit, Geschicklichkeit

\* WeltTrends. Das außenpolitische Journal, Nr. 173, März 2021, 29. Jahrgang, S. 19–22.

und Härte immer wieder durchgesetzt. Im Gegensatz dazu scheint man in einigen westlichen Staatskanzleien überzeugt zu sein, dass die Politik des „Regime Change“ gegenüber Russland erfolgreich sein könnte. In der Tat erscheint es auf den ersten Blick verführerisch, den von westlicher Seite massiv unterstützten „Regime Change“ in der Ukraine in den Jahren 2013 und 2014 zum Maßstab zu nehmen. Doch zum einen hatte das westliche Vorgehen gegenüber der Ukraine einen hohen Preis. Zudem ist das Ringen um die politische Ausrichtung der Ukraine noch nicht zu Ende. Zum anderen ist es nach der Schwächeperiode Russlands unter Präsident Jelzin in den 1990er Jahren seinem Nachfolger Wladimir Putin gelungen, den Wiederaufstieg der früheren Weltmacht zu schaffen. Das war eine historische Leistung. So treffen jene politischen Kräfte in westlichen Ländern, die meinen, einen Regimewandel in Russland herbeiführen zu sollen, auf zunehmende Gegenwehr der dortigen Elite. Zwar sehen wir dort noch nicht die Entschlossenheit und Härte wie in China. Gleichwohl ist der Führung Russlands seit Jahren bekannt, dass speziell geschulte und finanziell wie technisch vor allem von verschiedenen US-amerikanischen und britischen Nachrichtendiensten gut ausgestattete Kräfte umfangreiche Netzwerke in Russland unterhalten. Damit soll das Regime von innen heraus verändert werden. Es wird sich vor dem Hintergrund der von westlichen Ländern verhängten Sanktionen und der in Russland zu beobachtenden Versuche mancher „Aktivisten“, mit immer subtileren Vorgehensweisen einen „Regime Change“ zu erzwingen, noch zeigen, ob die bisherigen Maßnahmen der russischen Regierung ausreichen, um die Stabilität des Landes zu garantieren. Ob die rigorose Vorgehensweise, die von einigen Vorfeldorganisationen der russischen Sicherheitsbehörden gegen öffentlichkeitswirksam engagierte Regime-Gegner, wie Alexej Nawalny, angewandt wird, eine sinnvolle Strategie ist, um der neuen, von westlichen Ländern eingeführten Art der Konfliktaustragung Rechnung zu tragen, muss sich noch erweisen.

## Moskau zieht Lehren aus dem „Fall Nawalny“

Die Vorgänge um den „Fall Nawalny“, insbesondere die Bemühungen einiger westlicher Nachrichtendienste und sogenannter „Investigations-Journalisten“, das russische Regime herauszufordern, zeigen, wie weit die neue Art der Konfliktaustragung schon gediehen ist. In der Tat haben sich die Vertreter des britischen Investigativportals „Bellingcat“ und des russischen Online-Mediums „The Insider“ sowie die Rechercheure anderer Medien sehr angestrengt, um das Vorgehen der russischen Sicherheitsbehörden gegen den wohl bekanntesten Regime-Gegner nachzuzeichnen. Viel erreicht haben sie jedoch nicht. Der „Aktivist“ Nawalny konnte sich zwar in Szene setzen. Er dürfte aber nunmehr in Russland kaum noch ein Betätigungsfeld finden. Darüber hinaus zeigen diese Vorgänge der Führung Russlands, wie vielseitig und weitreichend die politische und finanzielle Rückendeckung aus dem Westen ist, mit der einzelne „Aktivisten“ und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen in Russland agieren. Es wäre nur folgerichtig, wenn die Führung in Moskau ihre Anstrengungen zur Aufklärung der im Lande arbeitenden Netzwerke und Organisationen verstärkt sowie die Sicherheitsgesetze verschärfen und

konsequenter anwenden wird. Zudem wird die russische Regierung wohl mehr tun müssen, als spiegelbildliche Gegensanktionen für einige besonders aggressive westliche Länder zu verhängen.

Abgesehen von dem entschlosseneren Vorgehen zur Absicherung des eigenen Regimes wird die Führung in Moskau auch die Einmischung in dem Ringen westlich inspirierter Gruppen um die Macht in dem mit Russland eng verbundenen Belarus nach der umstrittenen Präsidentenwahl am 9. August 2020 nicht hinnehmen. Angesichts der Erfahrungen im Zuge der „Maidan-Revolution“ in der Ukraine dürfte man in Moskau die von westlichen Ländern unterstützte spezifische Form des politischen Engagements in Belarus als eine weitere Gefährdung der eigenen Stabilität sehen.

Man sollte sich in den westlichen Staatskanzleien keine Illusionen darüber machen, dass die Versuche mancher Regime-Gegner in Belarus und in Russland, mit Hilfe auswärtiger Unterstützung einen „Regime-Change“ herbeizuführen, dank der zuweilen rigorosen Vorgehensweise der dortigen Regierungen scheitern werden. Wenngleich die ersten Reaktionen der betroffenen Regierungen nicht immer professionell erscheinen, finden die Machthaber letztlich doch Maßnahmen und Methoden, die wirksam sind, um ihre Interessen durchzusetzen.

## Der Diplomatie eine neue Chance!

Mit Blick auf die Gefahren und die Kosten der westlichen Politik des „Regime Change“ wäre es angebracht, nach sinnvollen Alternativen für die Beziehungen mit Moskau zu suchen. Es kann nicht im Interesse der westlichen Länder liegen, einen lang andauernden Konflikt mit Russland über die Ukraine, Belarus oder die Gegnern in Russland zu führen. Es ist höchste Zeit, der Diplomatie eine neue Chance zu geben, die gewachsenen Realitäten anzuerkennen und einen „modus vivendi“ in den wichtigsten Streitfragen anzustreben. Für Moskau dürfte es nützlich sein, die Initiative zu ergreifen und Angebote zu machen, die von den westlichen Ländern kaum zurückgewiesen werden können. Der lange vernachlässigte Bereich der Rüstungskontrolle wäre hier ein sinnvoller Ansatzpunkt. In Anbetracht der ausgeprägten Tendenz in den USA, neue Nuklearwaffen zu entwickeln, mit Gefechtsköpfen geringeren Formats auszustatten und für die Anwendung handhabbarer zu machen, erscheint es längst überfällig, diesen gefährlichen Rüstungsprozess diplomatisch einzuhegen.



---

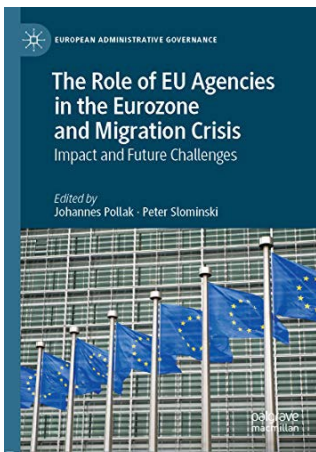
Recenzje

Reviews

Rezensionen

Рецензии





## Dominika Gawron

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0002-3769-0370>

Johannes Pollak,  
Peter Slominski (eds.), *The role  
of EU Agencies in the Eurozone  
and Migration Crisis:  
Impact and Future Challenges*

[Palgrave Macmillan 2020]

The post-2008 Eurozone crisis and the post-2015 migration crisis have proven to be two of the biggest challenges of the 21<sup>st</sup> century for the European Union. Both shook its stability though each in a slightly different dimension. Some form of summary and reflection on the functioning of EU agencies at that time has been undertaken by the authors of Johannes Pollak and Peter Slominski in their book entitled *The role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*. To their project they invited a group of specialists from following fields such as: financial, legal and political sciences. The authors rightly point out the importance of both these crises, also called “cross-border” crises. The significance of the crises caused by external events for the unity and solidarity of the European Union has been presented by the authors on the basis of creating new agencies or giving them a number of new competences. As the authors note, the European Union has the capacity to create new agencies, but only under the Treaties or primary legislation. Despite this dependence, many agencies today play a very important role in the Union’s mode of action. The theses and statements presented in the publication are reflected with examples, such as those with data for 2016 – when the budget

of the EU agencies amounted to 1.2 billion euros and the total number of its employees reached 5500 people.

This item is divided into three parts. The first is an introduction of sorts. It deals with the role of EU agencies in the structures of European Union activities. This process is called “agencyfication”. The authors of this section rightly point out that EU authorities can no longer function without their specialised agencies. It is their characteristics in the two crisis processes that will be the subject of the rest of the paper. Agencies are assigned the role of “administrative-executive gaps” in the overall operation of the European Commission in particular.

In the second part, the authors focused on presenting the activities and processes related to the functioning of the agencies’ activities during the financial crisis. Reference was made *inter alia* to the establishment of the European System of Financial Supervision in 2011. The Eurozone crisis led to the creation of three more agencies such as: European Banking Authority, European Securities and Markets Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority. Particularly noteworthy in this part of the book is the chapter by Aneta B. Spendzharova – entitled: ‘Fit for Purpose or Drowning in Details? Institutional Evolution of the European Financial Sector Supervisory Authorities a Decade After the Global Financial Crisis’. Spendzharova assesses the changes in the institutional system of financial regulation and supervision in the European Union. The perspective of over a decade allows the author to take a step back and analyse the moves made by the Union to regulate and secure the Eurozone financial system. This chapter will certainly be of interest to all those who are interested in the redesign of the so called “new” design. financial architecture in the European Union. The author characterizes the individual agencies and shows their new competences while referring to the reactions of the European Union Member States. She adds that a number of directives, such as Omnibus I and Omnibus II, have also been adopted as part of the work to extend the powers of the European supervisory authorities. A. Spendzharova tried to present a brief chronology of events in creating changes and improving the system after the crisis in the Euro zone.

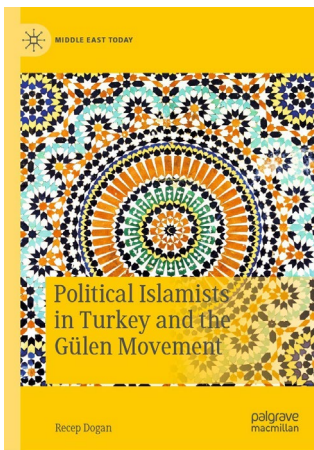
The third and last part of the publication was devoted to the European Union’s agencies in the time of the migration crisis. This is certainly the most interesting part in the book because of its novel approach. The topic of the post-2015 migration crisis has already been presented in many publications since its inception. However, each of them shows a different perspective on this profound topic, which is an everyday reality for many European citizens. In this part, the chapter describing the changes that have taken place in the management of the migration crisis with the help of Frontex proved to be a pertinent one. As the title of the publication implies, the European Border and Coast Guard has been assessed here not only in terms of changes in the structure and organization of the agency’s activities, but by showing an increase in its capabilities the author presents a pattern of the agency’s growing role within the structure of the European Union. Frontex, which at first had only executive functions, over the years and with the intensification of the migration crisis has become an important instrument for the European Union to coordinate and solve the problem. By giving the Agency the possibility to acquire its own equipment, by increasing its budget and, consequently, its powers, Frontex itself

has become a kind of entity responsible and delegated to the European Union for tackling and resolving the migration issue. In the publication Frontex is repeatedly referred to as a “super agency” – the quotation marks indicate the criticism of its work. In contrast, the process of change that has taken place for the EU’s transnational response to the migration crisis is undeniable.

The book edited by Johannes Pollak and Peter Slominski is a kind of compendium for those interested in the creation and extension of EU agencies. The system of action chosen by the European Union reflects a kind of specialised agency of the United Nations. The process of so-called “agencyfication” seems to be inevitable in a supranational organization such as the European Union, which coordinates and manages many fields of politics, economy and security in an international format. Directing the various divisions of these three dimensions to separate sectors of the agency seems to be a rational matter of specializing specific actors in institutional processes.

This publication is recommended to everyone interested in subjects related to the European Union, its structures and current problems of its member states. Reading particular chapters will be a perfect complement and systematization of already possessed knowledge within the scope of European Union’s actions in the times of crises. A well-conducted train of thought gives a chance to analyze the creation, development, and problems while showing a slight criticism towards Union agencies. Both of the presented crises, the economic crisis in the Eurozone and the migration crisis, are perfect examples to illustrate the theme of agenda-setting in the European Union.





## Paulina Stępniewska-Szydłowska

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0003-2878-7370>

### Recep Doğan, *Political Islamists in Turkey and the Gülen Movement*

[Palgrave Macmillan 2020]

The following review concerns the most recent publication of Recep Doğan titled *Political Islamists in Turkey and the Gülen Movement*, published in 2020 by Palgrave Macmillan. The author of the reviewed book is a researcher and Senior Lecturer of Islamic Studies at Wisdom College of Australia. It is worth to mention, present publication is just a part of the series "Middle East Today", which focuses on general topics such as turmoil, war and revolution, international relations, occupation, radicalism, democracy, human rights, and Islam as a political force in the context of the modern Middle East.

As the author of the book emphasized in the introduction, this publication primarily aims to examine the ideology of political Islamists and its effects on the religion and social life of modern Turkey. Moreover, it seeks to explain how and why the positive image of the Gülen movement has been changed from a respected faith-inspired community to an "enemy number 1" by the Turkish President Recep Tayyip Erdoğan and his ruling party, the AKP. The publication consists of eight chapters, including an introduction and general conclusions. A summary of the main topics and dimensions is presented below.

Recep Doğan decided to open the analysis with a broad theoretical explanation of political Islam – definitions, a brief history, and types of this ideology since

political Islam is a particular interpretation of Islam based on certain doctrines, beliefs, and values as the foundation of a political structure, including some general concepts from Islam history such as Islamic State, Caliphate, and the Sharia to constitute their doctrines. What is more essential for this academic discussion, the second chapter presents the case study of the rise of political Islam in Turkey, focusing on the state-controlled model of this ideology. The beginning of this process is linked to the reforms undertaken in the late Ottoman era, followed by the establishment of the new modern state by Kemal Atatürk who aggressively tried to condemn Ottoman tradition, including the vital religious spirit of the society. In consequence, the Islamic world developed some strategies to restore Islamic life in society and politics. Since then, occasionally, Islam was used by the Turkish state to maintain cohesiveness at times of political and social conflict. Simultaneously, religious groups and movements within civil society were expressing the need to be represented in the political arena consistently. This was one of the reasons for the success of Erdoğan's AKP in general elections in 2002 who declared Islam as an element of their political program. In turn, the current Turkish form of political Islam is controlled and disseminated by the state. Thus, the government aims to create the Turkish-Islamic synthesis in the public area first and then in politics later by various means and reforms elaborated broadly by the author.

The third chapter is dedicated to the Gülen Movement (*Hizmet, Cemaat*) itself. The author presents the definition of *Hizmet* widely including the main objectives, characteristics, structure, and brief history of this organization. It is highly important to mention that this organization has varied definitions due to its different functions. In consequence, from a religious point of view is described as focused on individual transformation and religious practices, from a social perspective as engaged in education, health care, and media and finally from a political angle as a non-official part of major government and military institutions. The movement is inspired by certain universal values such as love, respect for others, honesty, integrity, justice, equity, the rule of law, constitutional and participatory democracy, compassion, and human rights. Although he teaches Islamic values, Gülen does not seek to establish an Islamic state as a political entity that would lead to a unified Muslim community.

The next part of the book titled "From a Strategic Alliance to a Terrorist Organization" focuses on the history of the relationship between AKP and the Gülen Movement from 2001 to 2019. It covers the first era of strong beneficial relations between these two groups and its symbiotic coexistence describing in detail the most important common projects and cooperation concerning political and social reforms. The chapter puts a strong emphasis on conditions and reasons that caused the first wave of tensions and, eventually, a radical split between them after 2011. The author refers to the *Ergenekon* and *Balyoz* trials – one of the longest-running and peculiar events in the recent political history of Turkey. Since 2007, prosecutors claimed a secretive, ultra-secular, ultra-nationalist organization had been carrying out terrorist attacks and manipulating events behind the scenes, at the same time planning the military coup against Erdoğan and his government. Moreover, the recent events of 2016 were briefly described – actual but failed military rebellion carried out by a faction within the Turkish Armed Forces who tried to seize control over

Ankara, Istanbul, and Marmaris to enforce AKP to resign. Both events are linked by one common element – the afterword's accusation that Gülen and its followers were ringleaders or even perpetrators of these violent and anti-government operations. In general, the Gülen movement became the usual suspect behind any conspiracy and it was accused as a hidden force engulfing the state apparatus in its entirety.

The fifth part of the book describes Turkey's political and social future by analyzing the decisions and reforms implemented under the rule of the AKP. The author examines the full range of the changes which finally lead this state to the so-called "Erdogan's New Turkey" heading toward an authoritarian regime. Although the AKP started as a democrat party it gradually turned into a one-man ruling party after winning elections continuously. The AKP broke with three main tenets: market-driven economics, Kurdish recognition, and the EU standards. Political Islamists effectively eliminated the independence of the judiciary in Turkey and used it as a tool of political persecution. Erdoğan eliminated almost every systemic, institutional or legal control mechanism which might limit his power, including the traditional political position of armed forces. Moreover, the author explains the human rights violations, restrictions on the media, and the destruction of democratic institutions from 2001 till now.

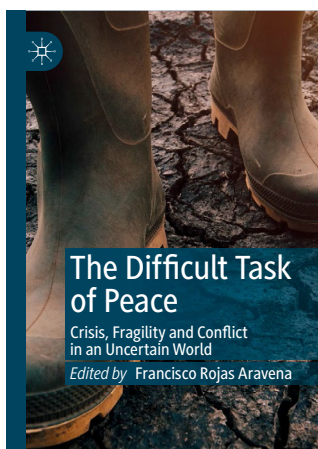
The next chapter is focused on the political theology of political Islamist of Turkey and takes under consideration the dispute about to what extent Islam should play a role in political affairs. To understand the political theology of political Islamists of Turkey, the author bases the further deliberation on a few elements and conditions: Islam and Politics, Democracy, Nationalism, Erdoğan's autocratic ambitions, caliphate, Muslim Nation (*Umma*), Islamic State, and Shariah. Secondly, readers may learn about a specific Turkish Institution – Directorate of Religious Affairs (*Diyanet*) – the state institution which reports to the prime minister, has a budget larger than that of most ministries and in consequence controls religious affairs in Turkey. Understanding the role of its institution is important since it is one of the tools for the AKP regime to support the extreme ideology of the party. Moreover, discussed chapter addresses the role of excommunication (*Takfir*) against opponents which may have various reasons – political, economic, cultural, educational, and psychological, mostly used by extremists accompanied by aggression toward the others. The chapter ends with the description and analysis of the Turkish educational system which has a pivotal role to fight extremism and undemocratic changes in every state in the world. The author addresses the AKP government reforms to Islamize Turkey's education – turning religious schools from a selective option to a central institution in the system.

The last substantive chapter is dedicated to the political theology of the Gülen Movement, which refers to a few core elements of the ideological base: nationalism, secularism, democracy, education, Sharia and Islamic Law, Islamic State, Caliphate, Muslim Nation (*Umma*), relations with non-Muslims and the West. Readers may find out more detailed information about hierarchy within the movement and operations of *Hizmet* and read the author's assessment considering terror, violence, and radicalism of the organization.

Finally, the publication is concluded in form of a comparison of the two groups – AKP and Gülen Movement based on previously described elements such

Paulina Stępniewska-Szydłowska

as democracy, nationalism, caliphate, Muslim Nation, the Shariah, Islamic State, education, and terrorism. The most insightful motion from this chapter is the conclusion made by the author that the main reason for the split between AKP and Gülen is not the power struggle but understanding of Islam or, in other words, how each group interprets Islam in theory and practice. The split between them is, in reality, the difference between political Islam and civil Islam. The chapter ends with scenarios and perspectives on how this fight would shape the future of Turkey as well as how it may direct Muslims' understanding of Islam when they adopt the ideology of political Islam or the ideology of civil Islam.



## Polina Khmilevska

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0001-8434-8116>

### Francisco Rojas Aravena (ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*

[Palgrave Macmillan 2020]

Admittedly, peace has been one of the key topics on the international agenda ever since we decided to alter our paradigm, acknowledging the fact that dealing with war and its consequences does not make sense without doing something to prevent it. This is why peacebuilding, the culture of peace and peace education should be our priority in order for humankind to take a major step to another level, rather than getting back to the old way of resolving disputes. As the issue of violence, war and peace are complex and require a holistic approach, the task is indeed strenuous – especially as the world that we live in is becoming more technologically advanced, globalised, and interdependent.

The book that has been subjected to the review was published in 2020 by Palgrave Macmillan, a respected academic publishing house based in London. The editor of the book is Francisco Rojas Aravena, affiliated with the University for Peace in San Jose, Costa Rica, an intergovernmental organisation with a university status established in 1980 under a treaty at the United Nations General Assembly. The book features several articles by faculty members of the University for Peace, which is known for its work in the field of education of leaders for peace and conflict transformation, preparation of agents for peacebuilding and international defence. It is mentioned that the faculty members who have contributed to this book are either

resident or visiting and come from different countries, cultures and backgrounds, which further enriches the monograph, adding a variety of cross-regional perspectives. The monograph has been written in English and has been divided into four parts, each of which is made up of a number of articles. The general parts are logical and offer a gradual and consistent elaboration of the main theme, starting from the introduction, a regional outlook, followed by an institutional outlook, to finally look at the common challenges and interventions. The book has 320 pages and touches upon the different aspects and perspectives of peace, as well as the different prospects and outlooks to this issue in the different regions and countries across the world. Despite the fact that it comprises the works of different authors, almost all the paragraphs have a distinct structure and rest on a clear narrative. They have an introduction, a body, a conclusive section, some notes, and references.

Overall, the resources used for this book include academic monographs, studies, journals, encyclopaedias and dictionaries, as well as internet resources, such as like official websites and news extracts. There are no charts, diagrams or tables in it, with the exception of a few pictures retrieved during the workshops described in the last article 'Using Participatory Action Research to Define Cultures of Peace.' In fact, some illustrations of statistical data in several paragraphs would be rather useful for the readers, allowing them to visualise some of the complex information discussed, especially when it comes to statistical comparison and analysis.

The Introduction part is made up of two papers. The opening section has been written by Francisco Rojas Aravena, the Editor and Vice-Chancellor of the University for Peace, an accomplished scholar with a PhD degree in Political Sciences. He is well-known for his academic research and active educational and teaching activities in Latin America. 'Introduction: Hazardous and Erratic Times – Greater and Deeper Conflicts' outlines the theoretical background needed to understand the complexity of the issue at stake, and it offers an alternative perspective onto the issues that are already known. The author admits that the world order is going through serious revisions, and that the liberal world order, established after the end of the Cold War, is in crisis. The global strategic restructuring concerns every region and continent of the globe, as we can see similar trends and tendencies appear there. A case in point can be the crisis of multilateral systems, and, as a result, the rise of nationalist views, also known as "populist visions." In the second paper 'The Complex Concept of Peace in an Uncertain World,' Fernando Blasco offers deeper insights into the concepts of violence and structural violence by Johan Galtung, and the connection between the formation of political elites and power. The interdependency of personal fulfilment of each individual and the way of governance and conflicts resolution is truly fascinating. Mr. Blasco reminds the readers that social structures and political powers are still being formed by people, which explains why it is impossible to solve macro-level issues without approaching the ones that pertain to the micro level.

The second part of the book, which concerns the regional outlook, opens with the article 'Peace, Governance and Security in Africa: Getting It Right.' Africa is deemed one of the most turbulent continents in the world in terms of security, and Samuel Kale Ewusi and Kingsley Lyonga Ngange, the authors, look at the lacking keystones for reducing violence in Africa. They elaborate on sustainable economic

development, the rule of law and good governance, freedom of press, human rights protection – the missing factors that underlie peace and stability in the region. The next article ‘Prospects of Peace and Conflict in the Middle East in the Twenty-First Century’ by Amr Abdalla, Lilya Akay and Zeynya Shikur discusses the contemporary challenges for the MENA region linked with the rise of the youth, the role of Islam in public, politics and society, and several other related issues. They highlight the ongoing dispute between Israel and Palestine, as well as the growing power of Iran and Turkey in the region. The next article, entitled ‘Latin America and the International Court of Justice’ by Juan Carlos Sainz-Borgo, looks at the growing cases of Latin American countries using the ICJ, which highlights the positive trend of democratisation and international law compliance in the region. Finally, ‘Securitisating the South China Sea: ASEAN’s Response to Traditional and Non-traditional Maritime Security Conflicts’ by Alma Maria O. Salvador and Daisy C. See look at the specificity of the centre of geopolitical spotlight. The authors point to the notion of maritime security, offering a few prospects on the securitisation of the South China Sea dispute through cooperation in maritime safety, i.e. anti-piracy and anti-terrorism measures.

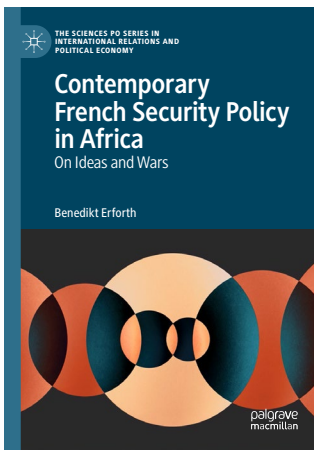
The third part of the book, which carries the name Institutional Outlook, starts from the article by Mihir Kanade, who holds a Ph.D. in International Law, and is entitled ‘The Role of International Adjudication in Conflict Resolution and Transformation.’ In it, the author challenges the popular opinion on the futility of adversarial system for conflict resolution and discusses the importance of adjudication in the settlement of international disputes. The next article ‘The European Union: A Sound Superpower in a Multipolar World’ by Enrique Barón Crespo and Pelayo Castro Zuzuárregui offers a thorough analysis of the significant role of the EU in international relations. The authors look at the EU as a perfect example of the politics of the future, which all the other players should aspire to. Having still vivid memories of the devastating wars and conflicts that have shaken Europe over the last centuries, European countries seem to understand the importance of multilateralism and joint action. Nowadays, due to the trend of populism inside and outside of the EU, we can see a rift in the international relations between multilateralism and the “me-first old-sovereignty” approach, epitomised by Russia and the US during Donald Trump’s presidency. As the main global contemporary challenges have to be addressed collectively and globally, there is less and less place for the selfish ambitions of individual states. The EU is a unique organisation which possesses economic might, the right of scrutiny of social security and application of soft power, scientific and innovative potential, as well as military and defence capabilities, which make this alliance solid even in the circumstances of somewhat ideological internal crisis.

The third part of the book contains a paper by Zhang Xiaoyu entitled ‘The Belt and Road: Building a Community of Shared Interests Together,’ where this initiative is discussed as a common aspiration of all the countries involved, not only of China. Despite the detailed and careful analysis of the framework, mission, principles and significance, the perspective of the *realpolitik* and China’s political ambitions have been left out. The closing chapter of the part named Institutional Outlook is ‘The African Union in the Present Context’ by Chinedu Thomas Ekwealor, which is a frank and fair review of the alliance of African countries. Resolution of global problems

requires an active participation of African states, but nowadays they are not able to do so given the number of internal issues, including the outrageous problem with violence and conflict resolution.

Common Challenges and Interventions, the final part of the book, thoroughly examines some of the particularly outstanding issues, such as 'Religious Fundamentalism and Violent Extremism' by Zahid Shahab Ahmed and Galib Bashirov; 'Achieving Food Security in the Face of Inequity, Climate Change, and Conflict' by Olivia Sylvester; 'Using Participatory Action Research to Define Cultures of Peace' by Heather Kertyzia. The article 'Terrorist Fighters, Mass Surveillance, and International Law' by Mariateresa Garrido V., featured in this chapter, focuses on the vital dilemma of human rights and mass surveillance for security purposes. Given the fast spread of information technologies, the topic is becoming more and more disputable. It is extremely difficult to define where intelligence agents and surveillance systems should stop intervening, since at any moment, their inaction could result in a terrorist attack, and a wave of mass suffering. While in the Western countries, organisations like Five Eyes still remain undercover, the Chinese government seems to prefer to use the awareness of being watched to control its population. Scholars agree that mass surveillance does not contribute to the fight against terrorism. This said, the world needs to come up with more sophisticated tools geared towards terrorism prevention, not to mention more adequate and up-to-date legislation.

Overall, the book offers an insight into the contemporary state of global affairs in terms of violence, security, and conflict. It is an informative source of knowledge for students of International Relations, and for anyone interested in the field. The topics have been covered from various angles, looking at diverse regions, institutions, cultures, and background, which makes the book a unique resource. However, some of the sections could have at least made an attempt to highlight a more independent and realistic perspective, considering the security issues of post-Soviet states, like Ukraine, or Belarus. Still, the monograph not only fulfils its educational goal, but also offers the readers food for thought, encouraging them to learn more, and to go beyond what has been discussed explicitly. In conclusion, the book truly adds value to the academic resources that are already available on the Polish publishing market.



## Adrianna Grudzińska

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University  
<https://orcid.org/0000-0001-5404-1906>

### Benedikt Erforth, *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars*

[Palgrave Macmillan 2020]

In his 'Introduction: France's New Interventionism in Africa,' Benedikt Erforth offers the reader an insight into the French–African relations in the twenty-first century. In the introduction to his study, he refers to the example of the French military interventions in Mali, and the Central African Republic (CAR), which he regards as the two pivots around which his paper revolves and which serve to pinpoint the role of contemporary France in a multipolar world. Erforth highlights the global demand for African land and resources by the superpowers – primarily the United States and China – and other international organisations, like the United Nations and the European Union, which are striving to become peacekeeping guardians, and to gain larger control over African resources. Erforth looks at the motivation that lies behind the perception of African capacity, soil, natural resources, as well as the individual steps taken by these actors to solidify their position under the provisions of the military aid, humanitarian relief, counterterrorism, and many other slogans widely used across Africa. Another important factor highlighted in the paper are France's financial shortages, which seem to be the key reason why the country has withdrawn from the sponsorship of many actions, focusing only on those that are most likely to bring France a good reputation and safeguard its stable position on the international arena. With this in mind, Erforth seeks to provide a legitimate answer to the

question of whether Africa is likely to be equal to France as its partner in the global market of the twenty-first century.

The main part of the study centres around the event that took place in 2013, when the French air forces clashed with the African activists who had killed their pilot. In response to this intervention, France's president François Hollande responded to the attack by sending over troops to counter the rebellions in their hiding spot. This military operation was the most significant conflict since the Algerian War with the involvement of France. Within the next couple of few weeks, the scale and seriousness of the situation grew to that typical of a war. To justify the French, the president officially claimed to extend the intervention under the provision aimed at fostering counter-terrorism on the Malian territory. Within just one year, France got involved in the conflict with another African state, this time the Central African Republic. These military events have been referred to in the study to provide the reader with important insights into the complicated nature of the attitude of the French, and their role in keeping an eye on the country's interests in Africa. Indeed, the origins of the mutual existence of the two goes back to the colonisation era. With the creation of independent states in Africa, all these dependencies changed. Interestingly, these days the French government keeps making an effort to create the illusion of African partnership. The author seems to doubt the purity of the French intentions to acknowledge the mutual relations with Africa and addresses the question of whether the relations between France and Africa can be labelled as "just the same as before."

The first paragraph points to France's strong national identity and sense of pride, and its unique policymaking style towards Africa in the twenty-first century. The growing expenditure, combined with major financial shortages, have forced France to take unique decisions as far as sharing responsibilities with other actors interested in Africa are concerned. Erforth notes that there is still a long way ahead for Africa to become an equal partner on the international arena. This said, he also lists a few positive factors, like the rising advocacy for human rights aimed at maintaining positive relations. However, this does not explain France's efforts to be competitive with the African elites, and to argue his point, the author quotes different public and academic circles to arrive at the general conclusions that "[j]ournalists, public intellectuals, politicians, diplomats, entrepreneurs and human rights activists all make strong truth claims about what the Franco-African relationship is, and what it ought to be. Truth and myth blend in those debates."

In the next section, entitled 'Between Grandeur and Decline,' the author offers the readers an overview of the global position of France from two perspectives: one based on its cultural and economic heritage, and the other rests on the evolution from the post-colonial times with shifts into the current century. To compare these time frames, Erforth recalls De Gaulle's ambitious plans to make France's politics a dominant superpower in the post-war world despite the pressure of the stronger competitors in the global market, which at the time were the USSR, and the US. In the past, De Gaulle "was convinced that France still possessed the potential to rank among the world's great powers, despite the undeniable gap in terms of resources and material capacities, which separated it from the United States and the USSR." On the contrary, argues Erforth, today, the French financial capacity has declined, which is best epitomised in the words: "[s]ince we are not anymore a Great Power,

we need a great policy” – a statement that seems to reflect France’s key objective related to the accomplishment of the task. “If we do not have such a great policy, since we are not a Great Power anymore, we won’t be anything,” adds the author, quoting Bozo.

Erforth presents an international extension of France’s traditional style of policy-making with the cultivation of historical-cultural approach as a solution that could allow France to survive. To back up his view, he quotes other researchers specialising in French affairs, pointing to the “political, economic and cultural influence beyond the national territory” (Carillon 2002). Referring to other scholars, he finds the role of a trailblazer or forerunner in the diplomatic revolution to be France’s possible major asset that could go “hand-in-hand” with the promotion of French culture. Therefore, the reader can assume that Erforth is an advocate of the French diplomatic movement, which could be treated as a constant search of leadership. He notices the political individualism on France’s international diplomatic path in clear contrast to the notion of the so-called “global membership,” ingrained in the Western values, epitomised in the 50 years of French–American relations. Another point put forward by Erforth is the fact that in 2003 France did not support the military intervention in Iraq, which made the country “the exceptionally anti-American member in the Western camp that pretends – notwithstanding its limited resource – to have an exceptional global influence” (Frachon 2002). However, the French government led by Sarkozy changed its rhetoric towards the US, and the relations of the two countries, despite the presence of still a few unresolved issues, seem to be a lot more friendly these days.

Erforth highlights the key values of contemporary France, proposed by its Foreign Minister Laurent Fabius: 1) its permanent membership in the UN Security Council; 2) its status as a nuclear power; 3) its status as the world’s fifth-largest economy with millions French speakers around the world, and an estimated 700 million by 2050 (mainly Africans); 5) the idea of cultural *rayonnement*; 6) the positive image of France across the globe; 7) the advocacy for a specific idea of human rights; and 8) the country’s history. His conclusions leave the reader with the opinion that the exclusive reputation of French culture has had an impact on the military conflict in Mali, and the Central African Republic.

As for the evolution of the French foreign policy, Erforth admits, quoting Chafer, that along with the gaining of independence by so many of the African states, the French–African relations had to change to become “rather a restructuring other imperial relationship.” A new institution was created to work on the positive image of the bilateral political and cultural cooperation among the French and African elites. This fact has deteriorated the public spheres, as chains of connections often rely on private interests. “The tip of the iceberg consisted of the infamous Franc-Afrique networks, which brought together small groups of French and African elites, thus blurring the distinction between private and public interests. Paternalistic policies and personalised ties allowed France to exert a direct influence over a region much larger than its national territory, and to elevate its status to that of a Great Power.” Following Erforth, since the 1990s, the French–African relations have remained more “sharing-*cohabitation*” types of intercourse. The fact that epitomises this change is the transformation of the country’s domestic bodies, such as the Ministry of Foreign Affairs into the Ministry of Cooperation, and the abolishment of the notorious *cellule*

*Africaine*, the organisation responsible for mutual diplomacy. Thus, African leaders have been given direct access to the French president.

As the author highlights, the effort to have a socio-political and military impact on Africa is in the interest of other crucial actors of the modern world. The United Nations, as well as Europe, and just like France, took a series of measures to strengthen its position on the African continent. Various studies and reports point to organisations such as the Economic Community of the West African State, and the African Union. Erforth also compares the past achievements in Africa with the current ones, which he finds “liable to some sort of decline.” He also notices the African Renaissance, and the wise approach of African people based on their colonisation experience. Today, African leaders who in the past were subjects of economic exploitation have been given a voice again and are treated as key players in the African trade of raw materials, with a rising wave of competition coming from the Chinese growing interest in the African continent.

At a later stage of his study, Erforth highlights the fact that defence and stability were significantly changed in Africa after the 1990s. The mutual relations before 1990 were a continuation of the colonial dependency, where almost all former colonies in sub-Saharan Africa had agreed to cooperate with France under some military agreements labelled as *accords de coopération*. These forms of military bonds are likely to provide the African military force with major “technical assistance,” thus equating soldiers with their weapons. Recently, France has signed eight military agreements in Paris that allow it to set up military bases in Africa with a view to providing African leaders support during a possible hostile intervention and political instability.

Clearly, the above-mentioned French activities have given France a large control and a chance to establish hierarchical relations with Africa, just like those typical for the colonial period. This view is supported by France’s frequent involvement in a variety of battles and conflicts across Africa. This, in turn, leads to a misleading conclusion, because France seldom reduces the volume of its military intervention, trying to avoid unilateral conflicts in Africa, which allows European and United Nations Forces to take an active part too. Erforth is convinced that the motivation behind this is strongly connected to the country’s financial expenditure and the costs it generates, which are all too high for the French economy. This, in turn, encourages the French to share the costs with the European Union and the UN budget. Interestingly, Operation Serval alone cost the French an estimated €650 million in 2013.

To conclude, Erforth notes that the “multilateralists” treat their military commitments mainly to gain legitimacy, and to reduce costs and risks. This said, France is still a fundamental military help provider in Africa. Within two decades of tightening its budget, France has had to pass some financial responsibility on to other actors on the international stage, keeping control over the African region. France also wants to remain particularly active in the interventions that place it at the heart of public attention and seems to be focused on striking the right balance between multilateralism in terms of sharing costs and the responsibilities of military support on the one hand, and the need to preserve the image of dominance across the African territory on the other. The operations conducted in CAR and Mali prove that France has been quite successful at fortifying its strong position in Africa in the twenty-first century.

---

Etyka wydawnicza

Publication ethics

Ethik-Richtlinien für die Publikation  
von Zeitschriftenartikeln

Издательская этика





## Etyka wydawnicza

Ofcyna Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego kieruje się zasadami, które zostały opracowane przez Komitet ds. Etyki Publikacyjnej (Committee on Publication Ethics, COPE) w Kodeksie Postępowania COPE (Codes of Conduct and Best Practice Guidelines).

### POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA WYDAWCY

- czuwa nad przestrzeganiem etyki wydawniczej i stosuje wszelkie dostępne środki w celu zapobiegania plagiatom, nadużyciom i innym nieuczciwym praktykom, takim jak ghostwriting i guest authorship;
- decyduje, które teksty zostaną opublikowane, opierając się na opinii zespołu redakcyjnego oraz na opiniach powołanych w tym celu zewnętrznych recenzentów (zob. zakładka Informacje dla Autorów);
- ocenia zgłoszone do wydania materiały według ustalonej i transparentnej procedury;
- podejmując decyzję o wydaniu, wydawca kieruje się wyłącznie oryginalnością zgłaszanego materiału, jego wartością naukową oraz znaczeniem dla rozwoju badań w Polsce i w skali światowej; względy komercyjne oraz opłaty za wydanie publikacji nie mają wpływu na decyzje;
- nie ujawnia osobom nieupoważnionym informacji na temat zgłaszanych do publikacji materiałów.
- ma prawo wycofać publikację po jej wydaniu, gdy pojawią się dowody świadczące o niewiarygodności bądź sfałszowaniu badań, o popełnieniu plagiatu bądź naruszeniu zasad etyki wydawniczej, a także w przypadku popełnienia poważnych błędów metodologicznych.

### POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA AUTORA

- jest zobowiązany zapoznać się z ustalonymi przez wydawcę zasadami etyki wydawniczej, procedurą kwalifikowania materiałów do wydania oraz zasadami współpracy wydawcy z autorem i wskazówkami technicznymi;

- może zgłaszać do publikacji wyłącznie własne, oryginalne teksty. Wszystkie zażyczenia, cytaty, tabele i komentarze użyte w tekście jest winien opatrzyć odpowiednim przypisem;
- jest zobowiązany do rzetelnego opisu wykonanych prac badawczych oraz obiektywnej interpretacji wyników;
- zgłaszający do wydania materiał autorstwa wielu osób jest zobowiązany określić wkład poszczególnych autorów w jego powstawanie;
- jest zobowiązany załączyć bibliografię zawierającą wszystkie publikacje, które zostały przez niego wykorzystane w trakcie tworzenia materiału;
- w przypadku ustalenia poważnych błędów i nieścisłości w zgłoszonym już tekście, autor jest winien natychmiast powiadomić o tym wydawcę w celu skorygowania tychże błędów na etapie prac redakcyjnych.

#### POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA ZBIOROWEGO

- decyduje, które materiały zostaną opublikowane w proponowanym przez niego wydawnictwie zbiorowym;
- bierze na siebie odpowiedzialność za przestrzeganie zasad etyki wydawniczej oraz wartość naukową wydawnictwa;
- w przypadku podejrzenia plagiatu lub fałszowania badań przez jednego z Autorów, redaktor jest zobowiązany podjąć decyzję o wycofaniu tekstu z publikacji zbiorowej i poinformować o tym wydawcę.
- ma obowiązek upewnić się, że osoby mające wkład w powstanie wydawnictwa zbiorowego akceptują jego kształt po pracach redakcyjnych wykonanych przez wydawcę.

#### POWINNOŚCI I UPRAWNIENIA RECENZENTA

- jest zobowiązany do obiektywnej oceny materiału zgłaszanego do wydania;
- jeśli zachodzi taka potrzeba, recenzent powinien wskazać odpowiednie prace związane z tematyką tekstu niezacytowane przez autora;
- powinien wskazać i zgłosić wydawcy wszelkie istotne podobieństwa recenzowanego tekstu do innych prac;
- nie może wykorzystywać recenzowanej pracy do swoich osobistych potrzeb i korzyści. Nie powinien również oceniać tekstu, w przypadku gdy może występować konflikt interesów z autorem;
- jest zobowiązany dostarczyć recenzję w ustalonym terminie, opatrując ją oświadczeniem o nie zachodzeniu konfliktu interesów z autorem.
- Wydawca ocenia zgłoszone do wydania materiały według ustalonej i transparentnej procedury.



## Publication ethics

OUR CODE OF CONDUCT AND BEST PRACTICE GUIDELINES The Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University Press observes the principles and guidelines that have been developed by the Committee on Publication Ethics (COPE) in the Codes of Conduct and Best Practice Guidelines.

### DUTIES AND RESPONSIBILITIES OF THE EDITOR

The Editor shall

- make sure that the publishing ethics is duly observed and shall take all the available and appropriate measures to prevent plagiarism, abuse and other unfair practices, including ghostwriting and/or guest authorship;
- decide which papers will be published, based on the opinions expressed by the editorial board, and the relevant reviews provided by external reviewers who have been duly appointed for this purpose (for more information, go to the Information for Authors tab);
- evaluate the materials submitted for publication in accordance with an agreed and transparent procedure;
- upon taking a decision to publish, consider exclusively the original nature of the submitted material, its overall academic value, and its significance for the development of research in Poland and worldwide; no commercial aspects or fees paid for publication shall have an impact on this decision;
- refrain from disclosing any information to third parties concerning the materials submitted for publication;
- have the right to withdraw a given publication after it has been published if there is evidence to prove a possible lack of reliability or falsification of research data, plagiarism, or a breach of the editorial ethics, as well as where major methodological flaws have been made.

### DUTIES AND RESPONSIBILITIES OF THE AUTHOR

The Author shall

- familiarise him/herself with the principles of publishing ethics that have been set by the Editor, as well as the procedure applied for qualifying materials sub-

mitted for publication, the principles of cooperation of the Editor and the Author, and any other technical guidelines provided;

- have the right to submit for publication only his/her individual and original texts. All borrowings, quotes/citations, tables and comments/notes used in the text should be followed by a relevant reference/footnote;
- provide a reliable and accurate description of the studies conducted, and an impartial interpretation of the research findings obtained;
- provide detailed information about the contribution of individual authors where a material that has been submitted for publication has multiple authors;
- enclose a relevant bibliography that includes all the publications that have been used throughout the preparation of the material;
- in the event that major flaws and/or discrepancies are revealed in his/her text, without undue delay notify the Editor of this fact in order to allow for corrections of these mistakes at the editing stage.

#### DUTIES AND OBLIGATIONS OF THE SCIENCE EDITOR OF A JOINT STUDY

The Science Editor shall

- decide which materials will be published in the joint study that has been proposed by him/her;
- bear responsibility for observing the principles of publishing ethics and the overall academic value of the publishing house;
- in the event of suspected plagiarism or falsification of research data by any of the Authors, take necessary decisions to withdraw the text from the joint study and notify the Editor thereof;
- make certain that the persons who have contributed to the creation of a joint study have accepted and acknowledged its form, once the editing process conducted by the Editor has been completed.

#### DUTIES AND OBLIGATIONS OF THE REVIEWER

The Reviewer shall

- carry out an impartial assessment of the material submitted for publishing;
- if need be, point to the relevant books or papers connected to the subject matter of the text that have not been quoted or referred to by the author;
- report to the Editor any and all major similarities of the reviewed text with other works;
- not be allowed to use and enjoy the reviewed text for the purposes related to his/her individual benefits; s/he shall not assess the text in the event of a possible conflict of interest with the author either;
- submit his/her review within the agreed deadline, adding a statement that there is no conflict of interest with the author;
- evaluate the materials submitted for publishing in line with an established and transparent procedure.



## Ethik-Richtlinien für die Publikation von Zeitschriftenartikeln

Der Verlag der Krakauer Andrzej Frycz Modrzewski Akademia lässt sich von den vom Komitee für Publikationsethik (Committee on Publication Ethics, COPE) in den Richtlinien zur Publikationsethik und guten Wissenschaftlichen Praxis (Codes of Conduct and Best Practice Guidelines) bearbeiteten Grundsätzen leiten.

### PFLICHTEN UND BEFUGNISSE DES HERAUSGEBERS

- beaufsichtigt die Beachtung der Publikationsethik und ergreift alle zugänglichen Maßnahmen, damit es zu Plagiaten, Missbräuchen und anderen unlauteeren Praktiken wie ghostwriting und guest authorship nicht kommt;
- entscheidet, welche Beiträge publiziert werden aufgrund der Begutachtung des Redaktionsteams und der zwei, zu diesem Ziel eingesetzten unabhängigen Gutachter (siehe Karteikarte - Informationen für Autoren);
- beurteilt die zur Veröffentlichung eingereichten Materialien nach einem festen, transparenten Verfahren;
- bei der Entscheidung über die Veröffentlichung lässt sich der Herausgeber ausschließlich nach der Originalität des eingereichten Beitrags, seinem wissenschaftlichen Wert und der Bedeutsamkeit für die Entwicklung der Forschung in Polen und in der Welt leiten. Kommerzielle Gründe und Gebühren für die Publikation des Beitrags sollen keine Rolle spielen;
- gibt unbefugten Personen keine Informationen über eingereichte Beiträge;
- ist befugt die Publikation nach ihrer Veröffentlichung zurückzuziehen, wenn es sich bewahrheitet, dass die Untersuchungen unglaubwürdig oder verfälscht sind, im Falle eines Plagiats oder eines Verstoßes gegen die Publikationsethik, als auch wenn infolge der Ermittlung ernste methodologische Fehler festgestellt wurden.

### PFLICHTEN DER AUTOREN

- sind verpflichtet sich mit den vom Herausgeber festgelegten Grundsätzen der Publikationsethik, mit dem Verfahren der Zulassung zum Veröffentlichenden des

## Ethik-Richtlinien für die Publikation von Zeitschriftenartikeln

Beitrags und den Regeln für die Zusammenarbeit des Herausgebers mit dem Autor und technischen Leinien bekannt zu machen;

- sollen nur eigenständige, originelle Beiträge einreichen. Jegliche im Artikel benutzten Entlehnungen, Zitate, Tabellen und Kommentare sollen mit entsprechender Fußnote versehen werden;
- sind verpflichtet die durchgeführten Forschungsarbeiten exakt darzustellen und die Resultate objektiv zu interpretieren;
- bei der Einreichung eines Artikels, der viele Autoren hat, sind die Autoren verpflichtet den Beitrag jedes einzelnen Autors zu bestimmen;
- sind verpflichtet die Bibliographie beizulegen, in der alle, bei dem Verfassen des Artikels benutzten Publikationen genannt werden;
- falls Autoren signifikante Fehler und Ungenauigkeiten im eingereichten Text entdecken ist es ihre Pflicht die Herausgeber der Zeitschrift unverzüglich zu benachrichtigen um diese Fehler im Laufe der Redaktionsarbeiten zu korrigieren.

### PFLICHTEN UND BEFUGNISSE EINES WISSENSCHAFTS – REDAKTEURS EINES KOLLEKTIVVERLAGS

- er entscheidet, welche Beiträge in einem von ihm vorgeschlagenen Kollektivverlag veröffentlicht werden;
- trägt alleinige Verantwortung für Beachtung der Grundsätze der Publikationsethik und für den wissenschaftlichen Wert des Verlags;
- falls er verdächtigt, dass einer der Autoren einen Text nachgeahmt oder verfälscht, hat ist er verpflichtet die Entscheidung über die Zurückziehung des Textes von der kollektiven Publikation zu treffen und darüber den Herausgeber zu benachrichtigen.
- hat die Pflicht sicherzustellen, dass die Personen, die sich zu der Gründung des Kollektivartikels beigetragen haben seiner Form nach die vom Herausgeber durchgeführten redaktionellen Änderungen akzeptieren.

### PFLICHTEN UND BEFUGNISSE DES GUTACHTERS

- er ist verpflichtet den eingereichten Beitrag objektiv zu beurteilen;
- wenn es nötig ist, soll der Gutachter entsprechende mit dem Thema des Textes verbundene, vom Autor nicht zitierten Arbeiten angeben;
- er soll den Herausgeber über alle wesentliche Ähnlichkeiten des begutachteten Textes zu anderen Beiträgen benachrichtigen und diese Ähnlichkeiten nennen;
- er kann den begutachteten Text für seine persönlichen Bedürfnisse und zu seinem persönlichen Nutzen nicht verwenden. Die Gutachter sollen Beiträge, bei denen sie in Interessenkonflikt mit Autoren kommen, ablehnen;
- er ist verpflichtet seine Begutachtung innerhalb der gesetzten Frist mit der Erklärung abgeben, dass kein Interessenkonflikt mit dem Autor vorliegt;
- Der Herausgeber beurteilt die eingereichten Beiträge nach einem festgelegten und transparenten Verfahren.



## Издательская этика

Редакционная политика Издательства Краковской академии им. Анджея Фрыча Моджевского руководствуется принятыми международным сообществом принципами публикационной этики, отраженными, в частности, в рекомендациях «Комитета по этике научных публикаций» (Committee on Publication Ethics, COPE) и в «Кодексе поведения и руководящих принципов наилучшей практики» (Codes of Conduct and Best Practice Guidelines).

### ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ИЗДАТЕЛЯ

- Издатель несет ответственность за исполнение этических обязанностей и использует все доступные средства для исключения публикаций, содержащих плагиат и недостоверные данные, злоупотребления, а также старается избегать явлений «guest authorship» (указание авторства человека, не участвовавшего в исследовании и написании статьи) и «ghost authorship» (отсутствие указания авторства человека, внесшего заметный вклад в исследование и написание статьи).
- Издатель определяет, какие тексты будут опубликованы, на основании мнения редакционной коллегии и мнения независимых рецензентов (см. раздел Информация для авторов);
- Издатель оценивает предоставленные материалы, в соответствии с установленной и явной процедурой;
- Принимая решение о публикации статьи, издатель руководствуется исключительно самобытностью работы, ее научной ценностью и значением для развития исследований в Польше и в мире; коммерческие соображения и платы за публикацию статьи не имеют влияния на принятие решения;
- Издатель не разглашает посторонним лицам сведений о материалах, предоставленных к публикации.
- Издатель имеет право отозвать публикацию после ее выпуска, в случае если появятся доказательства, свидетельствующие о неправдивости или фальсификации исследований, о плагиате или нарушении этики издательства, а также в случае совершения серьезных методологических ошибок.

#### ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА АВТОРА

- Автор обязан ознакомиться с издательской этикой, процедурой отбора материалов, правилами сотрудничества издателя с автором и техническими инструкциями оформления статьи;
- Автор может предоставить издателю только собственные, оригинальные статьи. Все заимствования, цитаты, таблицы и комментарии, используемые в статье, должны сопровождаться соответствующими примечаниями;
- Автор обязан надлежащим образом описать выполненные научно-исследовательские работы и предоставить объективную интерпретацию результатов;
- Соавтор, который предоставляет издателю статью нескольких авторов, обязан указать вклад отдельных авторов в данную работу;
- Автор обязан приложить к статье библиографию, содержащую все публикации, которые были использованы в процессе написания работы;
- В случае выявления серьезных ошибок и неточностей в ранее предоставленной издателю работе, автор должен немедленно уведомить об этом издателя для исправления ошибок на этапе редакции статьи.

#### ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА НАУЧНОГО РЕДАКТОРА СБОРНИКА НАУЧНЫХ СТАТЕЙ (ЖУРНАЛА)

- Редактор принимает решение, какие материалы будут опубликованы в данном сборнике научных статей (журнале);
- Редактор берет на себя ответственность за соблюдение принципов издательской этики и научную ценность сборника научных статей (журнала);
- В случае подозрения плагиата или фальсификации исследований одного из авторов, редактор обязан исключить данную работу из публикации и уведомить об этом издателя;
- Редактор обязан убедиться, что лица, имеющие вклад в создание сборника статей (журнала), принимают его форму после проведенных редакционных работ.

#### ОБЯЗАННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯ РЕЦЕНЗЕНТА

- Рецензент обязан дать объективную оценку работы, предназначенной к печати;
- Если есть необходимость, рецензент должен указать какие труды, связанные с тематикой статьи, были не учтены автором;
- Рецензент должен указать и сообщить издателю о всех существенных сходствах рецензируемой статьи с другими работами;
- Рецензент не может использовать рецензируемую работу для своих личных нужд и пользы. Рецензент также не должен оценивать текст, если может возникнуть конфликт интересов с автором;
- Рецензент обязан предоставить рецензию в установленный срок, и подать заявление об отсутствии конфликта интересов с автором.