

“ZEITENWENDE”: THE TRANSFORMATION OF GERMANY’S DEFENCE POLICY AFTER RUSSIA’S 2022 WAR AGAINST UKRAINE

Mile OBRENOVIĆ¹

ABSTRACT

Former German Chancellor Scholz marked the Russian war against Ukraine in 2022 as a turning point (“*Zeitenwende*”), after which the international system would no longer be the same, as power gained primacy over law and war over peace. Without delving into whether the Russia–Ukraine war objectively represents a turning point in the international system or is merely a subjective perception formed within Germany, this paper aims to determine how Germany has adapted to these “new” circumstances. Since power and war have become central in this “new” international order, Germany’s response to these circumstances must be sought in the field of defence policy. This raises the question of whether the “*Zeitenwende*” can be considered a turning point in German defence policy? The assumption is that it does represent a turning point, as Germany, for the first time since the end of World War II, independently decided to rearm. The analysis of German defence policy prior to the “*Zeitenwende*” is based on an interactionist approach that combines structural and actor-centred perspectives. This framework makes it possible to explain both the marginalisation of the armed forces in the period preceding the “*Zeitenwende*” and the subsequent shift in which rearmament came to occupy a central position in defence policy by examining the dynamic interplay between structural constraints and the agency of key political actors.

ARTICLE HISTORY

Received:
12/2/2026
Revised:
5/5/2026
Accepted:
13/5/2026

KEYWORDS

Defence policy;
rearmament;
Germany;
Bundeswehr;
Zeitenwende;
structural
approach;
actor-centred
approach.

Cite this article as: Obrenović, Mile. 2026. ““*Zeitenwende*”: The Transformation of Germany’s Defence Policy after Russia’s 2022 War against Ukraine”. *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 413–446. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.4

¹ Research Assistant, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia.
E-mail: mile.obrenovic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0009-0007-1215-4372>

Introduction

Three days after the outbreak of the Russia–Ukraine war in 2022, former German Chancellor Olaf Scholz delivered his famous speech in which he described the event as a turning point (“*Zeitenwende*”), marking a transformation of the international system. Immediate measures were announced and implemented, initiating the process of transforming German defence policy. At the heart of this proclaimed transformation lies Germany’s rearmament, which is particularly significant given that, since the end of the Second World War, such a decision had never been made autonomously by Germany, as defence and military matters had long been marginalised. Germany’s position as the leading state of the European Union further emphasises the importance of analysing these changes, as it provides the country with a decisive role in shaping the European defence architecture. Accordingly, this paper examines the evolution of German defence policy from the end of the Second World War to the present, with particular attention to the period following the onset of the Russia–Ukraine war in 2022, which marked a transformation of German defence policy. The study aims to assess the scope and limitations of this transformation, as well as its successful implementation, considering Germany’s prolonged period of military “sterility.”

In theoretical terms, this study is based on an interactionist approach that combines the structural and actor-centred theoretical perspectives. The structural perspective emphasises, at the national level, the importance of strategic culture, and at the international level, the role of international structures, primarily through the influence of great powers. Specifically, in this study, the first perspective is analysed through Germany’s culture of restraint, and the second through the security hierarchical relationship with the United States. This approach explains the marginalisation of Germany’s armed forces and the limited significance of defence policy, which in practical political terms was expressed through a policy oriented toward economic interdependence. On the other hand, the actor-centred perspective highlights the importance of the actors who shape defence policy, namely the political elites who make strategic decisions, considering the normative-legal framework and the defined role and significance of the armed forces. In the German case, this perspective is particularly relevant after the Russia–Ukraine war, when political elites implemented concrete measures and initiated reforms aimed at strengthening the role of the armed forces, which in practical political terms manifested in the form of rearmament. Since strategic culture, pressures from great powers, and decisions made by political elites jointly influence the formation of defence policy, understanding German defence policy is only possible through an interactionist approach that considers both structure and agency. In this way, the interactionist approach connects these two levels of analysis, pointing to the dynamic interdependence between structural constraints and the actions of political actors. Strategic culture, pressures from great powers, and decisions of political elites together shape defence policy, whereby structures limit the possibilities for action, while actors, through their decisions and interpretations of crises, can gradually transform the structures themselves, including the dominant strategic culture

(Baumann and Hellmann 2001, 67). Methodologically, the research relies on qualitative content analysis of relevant strategic documents, official speeches, and legislative documents, complemented by a review of the scholarly literature. The central research question guiding this study is whether the concept of *"Zeitenwende"* truly represents a turning point in German defence policy? The working hypothesis is that it does, as Germany, for the first time since the end of the Second World War, made an autonomous strategic decision—rearmament, understood as a comprehensive strengthening of its military capabilities, thereby overcoming the previous constraints explained by the structural approach.

Cold-War Germany: Between Autonomous and Imposed Defence Policy

In examining whether Scholz's speech truly represents a turning point in German defence policy, it is necessary to analyse what that policy looked like before and after the speech. This analysis is best conducted by combining structural and actor-centred perspectives. The focus of this chapter is on analysing German defence policy during the Cold War. First, regarding the structural approach at the national level, the focus of analysis is strategic culture. Germany's Cold War strategic culture on defence was entirely shaped by the Second World War. The traumatic experience of the war and the national guilt that followed shaped an anti-militarist strategic culture in both East and West Germany, commonly known as a "culture of restraint." At the core of this strategic culture was a taboo on the use of military force, which represented the greatest obstacle to the military "normalisation" of divided Germany (Baumann and Hellmann 2001, 64). It is antimilitarist because it functioned as a constraining factor on the use of military force, rejecting militarism as an ideology that places military power at the centre of state strategy, and instead advocating the use of civilian instruments of action (Hoffmann and Longhurst 1999, 146-148). As a result of this strategic culture, the autonomous decision of both West and East Germany was to commit to a policy of peace (*"Friedenspolitik"*) and a forgetting of power (*"Machtvergessenheit"*). Translated into the "strategic menu," this meant the elimination of military force as a policy tool and the marginalisation of the role of the armed forces in achieving national interests (Can and Önsoy 2023, 110). The subsequent analysis focuses on the normative-legal framework, which forms the "structure" for the functioning of the defence system, followed by the role and significance of the armed forces, representing the practical implications of that system.

Regarding the normative-legal framework, in both West and East Germany, it indicated the marginalisation of the armed forces. The first constitutions of West and East Germany were adopted in 1949. Neither of them addressed military matters, nor did they provide a framework for establishing armed forces (Constitution GDR 1949; Basic Law FRG 1949). In the case of West Germany, the constitutional regulation of military issues came with an amendment in 1956. Article 87a then stipulated the formation of armed forces, but exclusively for

defensive purposes, explicitly excluding their international deployment. Additionally, Article 26 emphasised that any acts that could disrupt peace among nations, especially preparations for an aggressive war, were unconstitutional and therefore must be prohibited. This obligated German policy to pursue peace and cooperation, rejecting the use of armed force, thereby reaffirming the commitment to a peace-oriented policy (Can and Önsoy 2023, 111). On the other hand, East Germany adopted a second constitution in 1968, which constitutionally regulated the matter of armed forces. Article 7 stated that “The German Democratic Republic organises national defence and the protection of the socialist order and the peaceful life of its citizens” (Constitution GDR 1968, Article 7). Here too, the military’s role was emphasised as purely defensive, but unlike the territorial defence focus in West Germany, East Germany expanded the definition of defence to include the protection of values, specifically the “protection of the socialist order.” Commitment to peace-oriented policy is further emphasised in Article 8 of this Constitution, which states that “The German Democratic Republic shall never start a war of conquest, nor shall it use its armed forces against the freedom of another nation” (Constitution GDR 1968, Article 8).

When it comes to the role and significance of the armed forces, the aim here is to determine the extent of autonomous policy in divided Germany, with the caveat that a security hierarchy existed during this period with the United States (U.S.) and the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), which effectively “suppressed” that autonomy. Although autonomy was severely limited, it was directed toward peace-oriented policy, as evidenced by several facts. First, in the case of West Germany, the country’s accession to the United Nations in 1973 brought up the question of Bundeswehr participation in international peacekeeping missions under the UN’s auspices. Invitations for such participation were categorically rejected due to a strong commitment to a peace-oriented policy, and in 1982, the Federal Security Council formally concluded that any deployment of the Bundeswehr outside national borders would be unconstitutional under the existing constitutional constraints (Can and Önsoy 2023, 111). There was no serious challenge to this consensus until 1987, when the United States entered a series of clashes with Iran in the Persian Gulf and requested that West Germany send naval forces. Although the federal government ultimately rejected the request, it marked the first time that deploying the Bundeswehr outside Germany’s borders was seriously considered. Furthermore, the German Ministry of Defence argued that the deployment of armed forces was not unconstitutional, since one of the objectives was the protection of German commercial ships. Thus, for the first time, a debate was launched about the participation of German armed forces in “extraterritorial” operations, and the existing constitutional restriction was called into question (Baumann and Hellmann 2001, 69–70). Nevertheless, until the end of the Cold War, West Germany remained opposed to extraterritorial operations. On the other hand, in East Germany, the hierarchical security relationship with the USSR was even more pronounced, and its autonomy in defence matters was even more limited, as will be detailed further below. Still, the fact that even that limited

degree of autonomy was directed toward peace-oriented policy is evidenced by Soviet interventions in Hungary and Afghanistan, which East Germany extended in formal political terms but without deploying its armed forces to participate in combat operations (Burant 1987, xxx–xxxi).

The above indicates the autonomous decisions made by West and East Germany, but since that autonomy was limited, it is necessary to also analyse the structural approach at the international level, particularly the influence of great powers (U.S. and USSR) on the shaping of the defence policy of divided Germany. From the end of World War II, a U.S. protectorate over West Germany and a Soviet protectorate over East Germany were established, which meant a reduction in Germany’s defence autonomy. The hierarchical security relationship with these two powers was formalised in 1955, when West Germany and East Germany became members of military alliances - NATO and the Warsaw Pact, respectively. The main indicators of a hierarchical security relationship are the number of troops of the “dominant” state stationed on the territory of the “subordinate” state and the “subordinate” state’s membership in military alliances in which the “dominant” state is not a member. The essence of the relationship lies in the “trade” of sovereignty for security (Lake 2009). This meant that the security of West and East Germany was guaranteed by the U.S. and the USSR, but they had to give up part of their sovereignty by aligning their defence policies with those of the U.S. or the USSR. This hierarchical security relationship had a dual impact on the defence policy of divided Germany. On one hand, delegating military matters to the authority of the U.S. or USSR allowed divided Germany to focus on „civil matters” and strengthen an autonomous peace-oriented policy. On the other hand, German defence policy thus became part of the broader defence policies of the U.S. and the USSR, which at the time were characterised by a significant military build-up. This was particularly evident in the case of West and East Germany due to their strategic position as the frontier of two opposing blocs. As a result, the interest of both the U.S. and the USSR was to increase their military presence in the region, both through a military build-up within Germany and by supporting the strengthening of Germany’s autonomous military capacities (Harrison 2003, 4-5). Therefore, the structural approach at the international level was opposite to that at the national level: while Germany followed a peace-oriented policy, the U.S. and the USSR pursued a policy of military build-up.

In practice, this was evident through concrete measures and activities. In the case of West Germany, for instance, the United States established the U.S. European Command (USECOM) in Frankfurt as early as 1952, which was later relocated and has been permanently stationed in Stuttgart since 1967 (USECOM n.d.). Throughout the entire Cold War period, a large number of American troops were stationed on West German territory: around 300,000 in 1953, approximately 250,000 during the 1960s, and about 280,000 in the 1980s (Zimmermann 2009). Additionally, the U.S. was also interested in the military build-up of West Germany itself. The number of West German soldiers during the Cold War always exceeded 200,000, and in the 1980s it reached nearly 500,000 (McCarthy 2019). Defence spending consistently remained above 2% of GDP, peaking in 1963 at 4.9% of GDP (World Bank 2024a).

Thus, despite West Germany's autonomous commitment to a peace-oriented policy, its strategic position and the importance it held for the U.S. in confronting the Soviet bloc forced it into a military build-up. On the other hand, the hierarchical security relationship was even stronger in the case of East Germany, which was the most loyal and most important satellite state of the USSR. This loyalty was evidenced by the support of the General Secretary of the Socialist Unity Party of Germany, Walter Ulbricht, for Soviet interventions. In 1968, East Germany even took a "step further" by sending its army to help suppress the reform movement in Czechoslovakia (Burant 1987, xxvii–xxx). The importance of East Germany to the USSR is further illustrated by the fact that the largest Soviet troops stationed outside the Soviet Union were located in East Germany—the Group of Soviet Forces in Germany. This force had twice as many members as the East German National People's Army (Luft 1987, 270). Throughout the Cold War, the Group of Soviet Forces in Germany numbered "540,000 officers; 180,000 non-commissioned officers; and 5,380,000 soldiers" (Volkov 2017, 52). The USSR also had an interest in the military build-up of East Germany itself. Accordingly, financial expenditures and the number of personnel in East Germany's armed forces (The National People's Army) continuously increased. In 1977, defence spending amounted to 7 billion East German marks, and after 1981, it consistently exceeded 10 billion (Crane 1989, 6–7). As for the number of armed forces personnel, there were 90,000 active members in 1968; 105,000 in 1975; and 120,000 in 1986 (McCausland 1986, 137–141). Thus, as in the case of West Germany, despite an autonomous peace-oriented policy, East Germany's strategic position and its importance to the USSR resulted in a military build-up.

Germany in the Unipolar World: Between Peace-Oriented Policy and U.S. Interventionism

The end of the Cold War was significant for Germany on the national level because it led to reunification, and on the international level because it marked the end of the security hierarchy with the USSR due to its collapse. Thus, after the Cold War, only the relationship with the United States remained. This raises the question of how that relationship affected German defence policy during the period of unipolarity, when the U.S. was the sole global power. More precisely, did the disappearance of the main threat (the USSR) reduce Germany's importance to the U.S. and thereby weaken the hierarchical security relationship, or did the emergence of the U.S. as the only global superpower lead to its full international dominance and a strengthening of its security hierarchy with Germany? Here, the analysis begins with German reunification and the American proposal, which was based on „the independent decision of unified Germany as to which alliance it would belong to, but with a clear preference for NATO membership to provide Germany with security and nuclear guarantees, and for others also a guarantee that it would not remilitarize or be out of control" (Kostić 2019, 508).

As in the previous chapter, the analysis begins with the structural perspective at the national level, with a particular focus on strategic culture. The end of the Cold

War did not bring any significant change to Germany’s “culture of restraint,” which maintained a strong belief that disputes with other countries should be resolved by “civil means,” primarily through diplomacy and trade interdependence (*“Wandel durch Handel”*). This trade interdependence is grounded in the idea that extensive trade between two countries increases their economic reliance on each other, thereby reducing the likelihood of armed conflict. As a result of this strategic culture and the policy based on it, Germany acquired the status of the world’s leading “civilian power” (Kostić Šulejić 2023). Germany also had a specific role in NATO’s eastward expansion to preserve peace. In the initial phases of NATO enlargement, Germany acted as a key promoter, advocating the inclusion of Central European countries, believing that this would contribute to regional stabilisation. However, as NATO expanded closer to Russia, Germany gradually adopted a more cautious approach. Considering that NATO’s proximity to Russia could undermine peace, Germany even opposed the accession of Ukraine and Georgia to NATO during the 2008 Bucharest Summit (Wang 2024, 34–36). As during the Cold War, the strategic “culture of restraint” shaped Germany’s peace-oriented policy. The only difference compared to the Cold War was that the now-reunified Germany assumed a significantly larger global, primarily European, role. Consequently, its peace-oriented strategic culture and the policy derived from it were now intended to serve as a “policy of good example” (*“Politik des guten Beispiels”*) for others (Baumann and Hellmann 2001, 71). This was also evident during the Ukrainian crisis and Germany’s role in addressing it. The term *Zeitenwende* first appeared at that time, with the aim of emphasising the change in international circumstances and the need to strengthen the resilience of Western democracies, thereby enabling various responses to emerging threats (Konrad, Vandergrift and Gawrich 2025, 60). Nevertheless, then-Chancellor Angela Merkel continued with a peace-oriented policy. Germany’s objective was to achieve peace and establish security in Europe, which it sought to realise together with France through diplomatic efforts within the Normandy Format and the Minsk I and II Agreements (Åtland 2024, 1).

Considering the structural approach at the international level, the analysis focuses on the influence of the United States, as the sole remaining global power, on the shaping of German defence policy. The end of the Cold War also marked the end of the U.S. defence policy based on containing the USSR, which had two major implications for Germany. First, it did not end the hierarchical security relationship between Germany and the U.S., but transformed it, directly affecting German defence policy. The collapse of the USSR marginalised the threat of interstate conflict, yet new threats soon emerged, including terrorism, regional conflicts, arms trafficking, and the proliferation of weapons of mass destruction (Mauer 2007). The U.S. replaced containment with a strategy of power projection, focusing on defending American values globally and maintaining the existing international order, effectively assuming the role of “world police” (Klare 1992). Because Germany was obliged to align its defence policy with the U.S., a major challenge arose: for the first time since World War II, the Bundeswehr had to operate beyond national borders. The U.S. influence on German defence policy during this period was sometimes

more pronounced, sometimes less, but it has undoubtedly shaped German defence policy, as will be presented in the following paragraphs. Second, Germany lost the strategic role it had previously played in deterring the USSR, significantly reducing its importance in U.S. defence policy. That meant, in other words, that, in addition to being transformed, the hierarchical security relationship was further weakened due to the drastic reduction in U.S. troop numbers. During the Cold War, up to 250,000 American troops were stationed in West Germany, but after the fall of the Berlin Wall, specifically in 1993, their number was 105,254, and by 2000 only 69,203 (Kane 2004). The trend of reducing the number of American soldiers in Germany continued, and by 2018 it was half of what it was at the beginning of the 21st century, totalling 33,250 (Knight 2024). Therefore, U.S. defence policy toward Germany was limited in quantitative terms (number of troops and weaponry). However, the same cannot be said in qualitative terms (the role of the armed forces), as the U.S. significantly influenced the Bundeswehr to assume a new role - participation in resolving international crises, which marked the beginning of the Bundeswehr's international military engagement.

The actor-oriented perspective begins with the normative-legal framework. Until then, the Constitution had strictly limited unified Germany to territorial defence, confining the use of the Bundeswehr within national borders. However, with the aim of enabling Germany to take on a more significant role in international crises and participate in peacekeeping operations, constitutional reforms were undertaken in 1994, amending Articles 24 and 87a of the Basic Law (Mattox 2014). These reforms removed existing legal barriers to deploying armed forces outside German territory and established a "legal basis" for the Bundeswehr's extraterritorial engagement. That same year, the first post-Cold War White Paper of the German Ministry of Defence was published, in which, for the first time, the Bundeswehr's traditional role (defending Germany and its NATO allies) was expanded to include participation in international crisis resolution. Paragraph 514 states that the Bundeswehr "must be capable of cooperating with allies and partners to quickly contribute to the resolution of likely international crises and conflicts" (White Paper 1994, Article 514). The next White Paper, adopted in 2006, emphasised asymmetric threats and the Bundeswehr's readiness to actively participate in crisis management operations (White Paper 2006, 5–6). This was followed by the 2014 Munich Security Conference, where the "Munich Consensus" affirmed that the Bundeswehr would intervene "earlier, more decisively, and more substantially." Building on this consensus, the latest White Paper, adopted in 2016, stressed a more decisive and substantial German military engagement in addressing international security challenges (Can and Önsoy 2023, 115). Thus, in terms of Germany's post-Cold War normative-legal framework, one of the main strategic directions has been the ambition to assume a more significant international military role, laying the groundwork for moving away from the "culture of restraint".

In addition to the normative-legal framework, it is necessary to analyse the role and significance of Germany's armed forces during this period. During the Gulf War of 1990/1991, the U.S. administration requested that Germany send its troops, which would have been the first deployment of the Bundeswehr beyond national

borders since World War II. Although this did not happen, the event marked a turning point in Germany’s defence policy, as for the first time, the constitutional limitation on the extraterritorial use of the Bundeswehr was questioned and seen as an obstacle that needed to be overcome. Since then, alternative interpretations of the Constitution have emerged, emphasising that it permits participation in multilateral missions under international law. Moreover, the concept of „responsibility” (*Verantwortung*) began to be interpreted not as a synonym for restraint, but as an obligation for more active international engagement (Baumann and Hellmann 2001, 71). International pressure for Germany to take on a more significant role in international crises was increasing, but the greatest obstacle remained gaining legitimacy from the public and opposition political elites. A compromise solution was arguably reached in 1992, when Bundeswehr medical personnel were sent to their first peacekeeping mission, UNAMIC in Cambodia. This marked the first time since the end of World War II that the Bundeswehr was deployed beyond national borders, and legitimacy for the mission was based on its non-combat and humanitarian character, involving exclusively medical personnel (Can and Önsoy 2023, 117; Baumann and Hellmann 2001, 74). Soon after, non-medical Bundeswehr personnel were also deployed in peacekeeping missions. Naval troops were first sent in 1992 to the “Operation Sharp Guard” mission in the Adriatic Sea, tasked with enforcing the embargo against the Federal Republic of Yugoslavia. Then, in 1993, ground troops (logistics and transport units) were deployed to Somalia for the UNOSOM II mission. Although the mission was limited to supply and transport tasks, it marked the first time since World War II that Bundeswehr ground forces were deployed outside NATO territory (Baumann and Hellmann 2001, 74–75). A significant change occurred in 1993 with the launch of NATO’s „Deny Flight” operation in Bosnia and Herzegovina, aimed at monitoring the no-fly zone. Although German personnel did not take part in airstrikes but only in monitoring activities, the mission was significant because the debate over whether the Bundeswehr should participate in airstrikes ended up before the Constitutional Court. As previously mentioned, in 1994, the Constitutional Court interpreted the Constitution in a way that permitted Bundeswehr deployments beyond Germany’s borders. Subsequently, in 1995, also in Bosnia and Herzegovina, the Implementation Force (IFOR) mission was established, in which German soldiers were engaged in stabilisation tasks, providing medical and logistical support to allied troops. Even more significant was the mission that followed in the next year, the Stabilisation Force (SFOR). Participation of the Bundeswehr in the SFOR mission “represented a symbolic ‘crossing of the Rubicon,’ as it was the first official engagement of the German military in a combat mission with a security mandate since World War II” (Can and Önsoy 2023, 118).

Previous Bundeswehr engagements did not represent a complete departure from the “culture of restraint,” but rather reflected Germany’s response to external pressures to assume a more significant international military role. The moment when the “culture of restraint” was truly abandoned came during the Kosovo War in 1999, with the launch of the “Operation Allied Force” mission. First, the mission’s

legal basis was questionable, as it was conducted without a United Nations Security Council mandate. Second, the Bundeswehr actively participated in military operations for the first time since the end of World War II. To gain legitimacy for this departure from the “culture of restraint,” Germany invoked its postwar history, emphasising a “moral obligation” to “stop the catastrophe” in Kosovo and prevent crimes like those committed during World War II. Through this engagement, Germany was able to respond to international pressures and present itself to NATO allies as a reliable partner in resolving international crises. However, this international role and the status of a “reliable ally” did not last long. Soon after, the terrorist attacks on the United States were followed by the American invasion of Afghanistan, where the German military focused on training local forces, reconstruction, and stabilisation of the region. The legitimacy of the mission was thus framed as a “civil development project” rather than a war. Still, the United States expected a more significant and offensive engagement from the Bundeswehr, leading to a split that culminated during the 2003 U.S. invasion of Iraq. At that time, Germany refused to join the “coalition of the willing,” doubting the effectiveness of U.S. militant foreign policy and unwilling to participate in a mission without a clear UN Security Council mandate. Subsequently, the war in Syria in 2011 saw Germany initially reluctant to participate, and the country abstained in the Security Council vote on intervention in Libya that same year. Later, Bundeswehr participation in these missions was reconsidered, with Germany deciding in 2014 to engage in Iraq and in 2015 in Syria. Nevertheless, a coherent strategic approach remained lacking, as the majority of the public and opposition parties opposed German involvement. Due to Bundeswehr participation in Operation “Inherent Resolve,” a lawsuit was even filed with the Federal Constitutional Court (Can and Önsoy 2023, 118-126). All of this indicates that, during this period, Germany “oscillated” between a peace-oriented policy and the pursuit of status as a “reliable ally.” However, the peace-oriented path was more pronounced, as even when actions aimed at gaining the status of a “reliable ally” were undertaken, they were always framed as serving the goal of achieving peace. Following this approach, the number of German soldiers steadily declined, from 545,000 in 1990 to 183,000 in 2020 (World Bank 2024b). Similarly, in 2011, compulsory military service was abolished to reduce troop numbers from 250,000 to 170,000, saving €8.3 billion (Jones 2010). The same trend was observed in defence spending, which fell from 2.52% of GDP in 1990 to only 1.37% of GDP in 2020 (World Bank 2024a).

Germany after the “*Zeitenwende*”: Commitment to Rearmament

The post-Cold War strategic “levitating” in defence policy came to an end with Scholz’s speech in the Bundestag, three days after the start of the Russia-Ukraine war, on February 27, 2022. The beginning of this war also marked the start of a revision of German defence policy, and Scholz’s speech, known as the “*Zeitenwende*,” meaning “turning point,” truly represented a milestone that initiated the process of transforming Germany’s defence policy. Although until then there

had only been temporary deviations from the peace-oriented policy, this speech marked a commitment to its complete abandonment. In the opening part of his speech, Scholz emphasised that the world is changing with Russia’s aggression against Ukraine, which requires Germany to adapt to the “newly emerged” circumstances. Without delving into the subjectivity of the discourse or questioning whether the world truly changed with the beginning of this war, the emphasis on a new world order resulted in the beginning of the transformation of Germany’s defence policy. The analysis of the new defence policy will first be presented through an actor-centred approach, considering the role and significance of the armed forces, as well as the normative-legal documents following Scholz’s speech.

Concrete measures changing the role and significance of the Bundeswehr, moving away from the peace-oriented policy, were already announced in Scholz’s speech. The first concerns the delivery of weapons, about which Scholz stated: “As you know, we decided yesterday that Germany will supply Ukraine with weapons to defend the country” (Scholz 2022). From the perspective of German defence policy, this measure is extremely significant and represents a “turning point” because Germany thereby ended its decades-long practice of not sending weapons to crisis regions (Can and Önsöy 2023, 126). The second measure relates to the independent stationing of the Bundeswehr outside Germany’s territorial borders. As Scholz pointed out in the speech, with the aim “to prevent Putin’s war from spilling over into other countries in Europe... the Bundeswehr has already increased its support to our eastern allies... We have deployed additional troops in Lithuania” (Scholz 2022). The Bundeswehr has previously been stationed in Lithuania as part of NATO forces, but with the start of the Russia-Ukraine war, Germany committed to independently and autonomously establishing its own brigade on Lithuanian territory to deter Russian aggression. The first Bundeswehr troops were deployed at the beginning of 2024, marking another „turning point” as this is the first independent and permanent deployment of the Bundeswehr outside Germany’s borders. The goal is that by 2027, this brigade will have 5,000 Bundeswehr personnel stationed in Lithuania, including 4,800 military members and 200 civilians (Karčiauskas 2023, 1-4). The third measure concerns increased investment in the defence system, for which Scholz emphasised in his speech: “The Bundeswehr needs new, strong capabilities. It is clear that we must invest much more in the security of our country... The goal is a strong, modern, and advanced Bundeswehr that we can rely on to protect us” (Scholz 2022). This represents a third “turning point” because defence spending, despite many years of US pressure, had been well below NATO’s 2% of GDP standard. However, with the onset of the Russia-Ukraine war, Germany committed to increasing the defence budget and meeting the NATO standard (Tenenbaum and Péria-Peigné 2023). Already in 2024, the German government allocated €68.58 billion, which amounted to 2.01% of Germany’s total GDP, marking the first time since the end of the Cold War that Germany met the NATO defence spending standard (Knight 2024).

Another financial measure announced during Scholz’s speech, but unlike the previous one a short-term measure, was the establishment of a special fund

(*Sondervermögen*) for the German armed forces, which includes a “one-time amount of 100 billion euros” (Scholz 2022). This measure required a change in normative-legal regulation, which is the second subject of analysis and another indicator of the transformation of German defence policy. Until then, the German Constitution included a fiscal restriction (*Schuldenbremse*), aimed at limiting debt and encouraging responsible public financial management. This restriction, better known as the “debt brake,” is regulated by Article 115 of the German Basic Law, where paragraph 2 states: “This principle is considered fulfilled when revenues obtained through borrowing do not exceed 0.35% relative to the nominal gross domestic product (GDP)” (Basic Law FRG 1949, Article 115). Germany’s response to the Russia-Ukraine war required the urgent provision of financial resources, which at that moment was only possible through borrowing, something the Constitution did not allow. Just a few months after Scholz’s speech, on June 3, 2022, a constitutional amendment was made enabling financial aid to Ukraine and military strengthening of Germany (Mello 2024). Thus, Article 87a of the Constitution was amended to include clause (1a), stating: “For the purpose of strengthening allied and defence capabilities, the federal government may establish a special fund for the Bundeswehr with its own borrowing authority in a one-time amount of up to 100 billion euros” (Basic Law FRG 1949, Article 87a(1a)). It was planned that out of the total 100 billion euros, 33.4 billion euros would be allocated for the procurement of combat aircraft; 20.8 billion for digitisation and development of command capabilities; 16.6 billion for land forces; 13 billion for interest payments; and 8.8 billion for naval forces. Additionally, a significant portion of the fund is directed towards the purchase of additional and spare parts and, more generally, “filling the gaps” from the past, which are the result of a long period of insufficient investment (Zandee and Elison 2024, 10).

In addition to constitutional amendments, on June 14, 2023, Germany adopted its first National Security Strategy. The document emphasises that the world after the Russia-Ukraine war is different, and Germany must adapt to the “newly emerged” circumstances, which entail a change in its defence policy. Regarding the strategic environment, it highlights that in the broader (global) context, a competitive multipolar world dominates, less cooperative and more militant than before. In the narrower (regional) context, the focus is on the Russia-Ukraine war and Russia as the main threat (German National Security Strategy 2023, 22). Both strategic environments require Germany to move towards military strengthening so that it can defend itself and simultaneously bolster the collective defence of the EU and NATO (Kostić Šulejić 2023). Thus, the emphasis is on robustness, which is also reflected in the title of the strategy itself (“Robustness. Resilience. Sustainability. Integrated Security for Germany”), implying that Germany must have the “necessary capabilities to protect and defend itself and its allies” (German National Security Strategy 2023, 19). Specifically, regarding great powers (China and Russia), the strategy points out that “elements of rivalry and competition with China have increased in recent years, but at the same time China remains a partner without whom many of the most urgent global challenges cannot be resolved” (German

National Security Strategy 2023, 12). Unlike China, Russia is recognised as the greatest destabiliser in the world and particularly as a "significant threat to peace and security in the Euro-Atlantic area" (German National Security Strategy 2023, 12). Bearing this in mind, Germany's strategic goal is the deterrence of Russia, which, apart from investing in its own defence system, is pursued through sending weapons to Ukraine and training Ukrainian soldiers. Thus, Germany's role in the Russia-Ukraine war rests "on the conviction that the only reason Ukraine still exists is not due to diplomacy or sanctions, but because it can defend itself with the military means provided by the West" (Kostić Šulejić 2023, 97). In line with all the above, the normative-legal framework adopted after Scholz's speech laid the foundation for the rearmament of Germany.

From a structural perspective, at the international level, the focus of the analysis is on the influence of the United States on Germany. When the Russia-Ukraine war began, the Biden administration showed a tendency to strengthen the security hierarchical relationship across Europe by sending over 20,000 military personnel to the continent just a few months after the conflict started (Garamone 2022). In Germany itself, the number of U.S. troops in 2019 was approximately 39,000, rising to over 50,000 by 2024 (Knight 2024). Not only has the United States increased its military presence in Europe, but European states have also made a strategic decision to pursue rearmament. Among these efforts, Germany appears to have taken the most pronounced steps, both in terms of capability development and political signalling. According to statements by German officials, the country aims to surpass others and become the leading conventional military power in Europe. In 2022, Chancellor Olaf Scholz stated: "Our army must become the pillar of conventional defence in Europe, the best-equipped armed force in Europe" (Euronews 2022). Later, upon taking office in 2025, Chancellor Friedrich Merz emphasised in a Bundestag speech the goal to transform the Bundeswehr into "the strongest conventional army in Europe" (Inayatullah 2025). It appears that Germany's path toward rearmament was further accelerated by the election of Donald Trump as U.S. President in 2025. The main feature of his defence policy was perceiving China as the main competitor, thus shifting the focus from Europe to the Asia-Pacific region. For Europe, and especially for Germany, Trump's defence policy "shakes" the foundations upon which the security hierarchical relationship with the United States is based. Since Europe is no longer a region of primary strategic importance for the U.S., the central theme of Trump's defence policy has been a reassessment of the purposefulness of the American role as protector of European states (Bohrn and Walkenhorst 2024, 2). Such a defence policy represented a "constant" throughout both of Trump's terms and was already characteristic of his first term (2017–2021). During that period, he threatened to withdraw 12,000 U.S. troops from Germany (Browne and Cohen 2020). Although this withdrawal did not ultimately occur, such a move would have significantly weakened the security hierarchical relationship, since one of its main pillars is precisely the presence of troops of the "superordinate" state on the territory of the "subordinate" state. Another defining feature of U.S. defence policy toward Europe under Trump has been the effort to "force European allies to spend more on defence" (Fiot 2024, 10).

Germany's response to this American defence policy differed between Trump's first term (when defence spending did not reach 2% of GDP) and his second term (when it did). It is evident that the United States has encouraged greater autonomy of European states in the field of defence, which, with increased investments, is gradually becoming a reality. This could lead to a more equal partnership between the U.S. and the EU within NATO. However, it could also result in the EU taking on characteristics of a military alliance, which would likewise weaken the security hierarchical relationship, as it would call into question another key pillar of that relationship, namely, the membership of the "subordinate" state in military alliances in which the "superordinate" state is not a member.

Finally, regarding the internal structural factor, an analysis of strategic culture highlights the challenges of a complete transformation of German defence policy. Political decision-makers in Germany intended to present the Russia-Ukraine war as a "turning point" after which: 1) Russia is the main threat to Europe and Germany, 2) in order to preserve peace, Germany must rearm. However, the analysis of strategic culture shows that for the German public, certain opposition political parties, and parts of the ruling parties, this path toward rearmament is not as necessary as the discourse of political decision-makers and the adopted documents attempt to portray. First, the lack of unity in fully abandoning the "culture of restraint" is evidenced by divisions within the then-ruling "traffic light" coalition. For example, the Ministry of Foreign Affairs opposed using all funds from the special fund for the armed forces, proposing investments significant for security but not directly related to the Bundeswehr, such as investments in cybersecurity. Although the debate was ultimately decided in favour of the Ministry of Defence and the special fund was directed exclusively to the Bundeswehr, this revealed internal discord within the government (Zandee and Elison 2024). Second, certain opposition parties also contribute to the lack of consensus on abandoning the "culture of restraint." Political parties such as Alternative für Deutschland (AfD) and Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) oppose both investments in the Bundeswehr and arms deliveries to Ukraine. This has caused a polarisation of political parties into "*Putinversteh*er" parties, which show understanding for Putin's decisions and oppose arms deliveries to Ukraine, and those that do not. Third, the German public itself resists abandoning the "culture of restraint," as most consider the military threat from Russia less likely than during the Cold War period, when West Germany was the closest point to the opposing Soviet bloc. The probability of a direct armed conflict with Russia has remained below 50% since the beginning of the war (amounting to 48% in 2022 and 40% in 2024) (Katsioulis et al. 2025). Similarly, only 38% of the German population supports greater German involvement in international crises, and among them, 76% believe that such engagement should primarily take a diplomatic rather than a military form (Zandee and Elison 2024). Also, public attitudes toward the rearmament process remain sharply divided. However, since the onset of the war, support has risen by 16% compared to 2021, resulting in a narrow majority of 54% endorsing the measure (Katsioulis et al. 2025).

Conclusion

By applying both structural and actor-oriented perspectives in a comparative analysis, similarities and differences in Germany’s defence policy can be observed across three periods: 1) during the Cold War; 2) from the end of the Cold War to Scholz’s speech; and 3) after Scholz’s speech. A clear similarity is evident in the analysis of the structural perspective at the national level, where the strategic “culture of restraint” has dominated across all three periods. Differences emerge in the analysis of the structural perspective at the international level and the actor-oriented perspective. Regarding the structural perspective at the international level, the influence of great powers changed over time. During the Cold War, divided Germany was strongly influenced by both the U.S. and the USSR, primarily due to its strategic location as a border region between the two opposing blocs. Consequently, the strategic interest of the great powers was to militarily strengthen this region, both by increasing their own military capacities there and by encouraging West and East Germany to do the same. With the end of the Cold War and the collapse of the USSR, unified Germany remained in a security hierarchical relationship with the U.S., which underwent a significant transformation. Germany was no longer strategically central to U.S. defence policy, resulting in a weakening of the quantitative military relationship (reduced troop numbers, weaponry, and investments). At the same time, however, the unipolar moment and the existing hierarchical relationship led to a strengthening of the qualitative military relationship, as the Bundeswehr’s role was, for the first time since the end of World War II, extended beyond national borders to support American military interventionism. However, with the outbreak of the Russia–Ukraine war in 2022, German defence policy underwent a complete transformation, as Germany independently pursued rearmament for the first time since the end of World War II. The greatest obstacle to this process remains the enduring strategic “culture of restraint.”

ACKNOWLEDGEMENT: The paper presents findings of a study developed as a part of the research project „Serbia and challenges in international relations in 2026”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by the Institute of International Politics and Economics, Belgrade, during the year 2026.

„ZEITENWENDE“: ТРАНСФОРМАЦИЈА НЕМАЧКЕ ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ НАКОН ПОЧЕТКА РАТА РУСИЈЕ ПРОТИВ УКРАЈИНЕ 2022. ГОДИНЕ

Миле ОБРЕНОВИЋ¹

АПСТРАКТ:

Бивши немачки канцелар Шолц означио је руски рат против Украјине 2022. године као прекретницу („*Zeitenwende*“), након које међународни систем више неће бити исти, јер је моћ превагнула над правом, а рат над миром. Без улажења у питање да ли руско-украјински рат објективно представља прекретницу у међународном систему или само субјективну перцепцију која је формирана унутар Немачке, овај рад има за циљ да утврди како се Немачка прилагодила овим „новим“ околностима. Будући да су моћ и рат постали кључни у овом „новом“ међународном поретку, одговор Немачке на такве околности мора да се тражи у области одбрамбене политике, што отвара питање да ли „*Zeitenwende*“ може да се сматра прекретницом у немачкој одбрамбеној политици. Полази се од претпоставке да „*Zeitenwende*“ представља прекретницу, зато што је Немачка, по први пут од завршетка Другог светског рата, самостално донела одлуку да се поново наоружа. Анализа немачке одбрамбене политике пре „*Zeitenwende*“ темељи се на интеракционистичком приступу који обухвата како структурне, тако и актерски усмерене перспективе. Овај оквир путем испитивања динамичне интеракције између структурних ограничења и деловања кључних политичких актера омогућава објашњење маргинализације оружаних снага у периоду који је претходио „*Zeitenwende*“, као и накнадне промене у којој је поновно наоружавање заузело централно место у одбрамбеној политици.

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

Одбрамбена политика; поновно наоружавање; Немачка; Бундесвер; *Zeitenwende*; структурни приступ; приступ усмерен на актера.

Цитирајте овај чланак као: Obrenović, Mile. 2026. ““*Zeitenwende*”: The Transformation of Germany’s Defence Policy after Russia’s 2022 War against Ukraine”. *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 413–446. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.4

¹ Истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Србија.
Е-пошта: mile.obrenovic@diplomacy.bg.ac.rs , <https://orcid.org/0009-0007-1215-4372>

Увод

Три дана по избијању руско-украјинског рата 2022. године, бивши немачки канцелар Олаф Шолц одржао је свој чувени говор у којем је овај догађај описао као прекретницу („*Zeitenwende*“), која је назначила трансформацију међународног система. Најављене су и спроведене хитне мере, чиме је покренут процес трансформације немачке одбрамбене политике. У средишту ове проглашене трансформације лежи поновно наоружавање Немачке, што је од посебног значаја имајући у виду да од краја Другог светског рата Немачка никада није аутономно донела такву одлуку, будући да су одбрамбена и војна питања дуго била маргинализована. Позиција Немачке као водеће државе Европске уније додатно наглашава значај анализе ових промена, зато што јој управо та позиција даје одлучујућу улогу у обликовању европске одбрамбене архитектуре. Следствено томе, овај рад испитује еволуцију немачке одбрамбене политике од краја Другог светског рата до данас, при чему посвећује посебну пажњу периоду након избијања руско-украјинског рата 2022. године, који је означио трансформацију немачке одбрамбене политике. Ова студија има за циљ да процени обим и ограничења овакве трансформације, као и успех њене имплементације узимајући у обзир дуги период војне „стерилности“ Немачке.

У теоријском смислу, ова студија заснива се на интеракционистичком приступу који представља комбинацију структурне теоријске и перспективе усмерене на актере. Структурна перспектива наглашава значај стратешке културе на националном нивоу, док на међународном нивоу истиче улогу међународних структура, пре свега кроз утицај великих сила. Конкретно, прва перспектива се у овој студији анализира кроз немачку културу уздржаности, док се друга анализира кроз безбедносни хијерархијски однос са Сједињеним Државама. Овај приступ објашњава маргинализацију немачких оружаних снага и ограничен значај одбрамбене политике, што се у практичном политичком смислу испољавало преко политике која је била усмерена ка економској међузависности. С друге стране, перспектива усмерена на актере наглашава значај актера који обликују одбрамбену политику, односно оних политичких елита које доносе стратешке одлуке, имајући у виду нормативно-правни оквир и дефинисану улогу и значај оружаних снага. У случају Немачке, ова перспектива постаје посебно значајна након руско-украјинског рата, када су политичке елите предузеле конкретне мере и покренуле реформе усмерене на јачање улоге оружаних снага, што се у практичном политичком смислу манифестовало у виду поновног наоружавања. Будући да стратешка култура, притисци великих сила и одлуке политичких елита заједно утичу на формирање одбрамбене политике, разумевање немачке одбрамбене политике могуће је само кроз интеракционистички приступ који у разматрање узима и структуру и посредовање. На овај начин, интеракционистички приступ повезује ова два нивоа анализе, чиме указује на динамичку узајамну зависност структурних ограничења и деловања политичких актера. Стратешка култура, притисци великих сила и одлуке политичких елита заједно обликују одбрамбену

политику, при чему структуре ограничавају могућности за деловање, док актери, путем одлука и тумачење криза, могу постепено да трансформишу саме структуре, укључујући и доминантну стратешку културу (Baumann i Hellmann 2001, 67). Методолошки гледано, истраживање се ослања на квалитативну анализу садржаја одговарајућих стратешких докумената од значаја, као и званичних говора и законодавних докумената, допуњених прегледом научне литературе. Централно истраживачко питање које усмерава ову студију јесте да ли концепт „*Zeitenwende*“ заиста представља прекретницу у немачкој одбрамбеној политици. Радна хипотеза је да заиста и представља, будући да је Немачка, по први пут од завршетка Другог светског рата, донела аутономну стратешку одлуку, а то је поновно наоружавање, схваћено као свеобухватно јачање војних капацитета, чиме је превазишла претходна ограничења која су објашњена структурним приступом.

Немачка из времена Хладног рата: Између аутономне и наметнуте одбрамбене политике

Када испитујемо да ли Шолцов говор заиста представља прекретницу у немачкој одбрамбеној политици, неопходно је да извршимо анализу како је та политика изгледала пре и после говора. Таква анализа се најбоље врши комбиновањем структурних и перспектива усмерених на актере. Фокус овог поглавља је на анализи немачке одбрамбене политике током Хладног рата. Пре свега, што се тиче структурног приступа на националном нивоу, фокус анализе је стратешка култура. Стратешку културу одбране у Немачкој током Хладног рата у потпуности је обликовао Други светски рат. Трауматично искуство рата и следствено томе национална кривица, обликовали су антимилитаристичку стратешку културу како у Источној, тако и у Западној Немачкој, познату као „култура уздржаности“. У средишту ове стратешке културе налазио се табу о употреби војне силе, што је представљало највећу препреку војној „нормализацији“ подељене Немачке (Baumann i Hellmann 2001, 64). Ова култура је антимилитаристичка зато што је функционисала као ограничавајући фактор за употребу војне силе, уз одбацивање милитаризма као идеологије која ставља војну моћ у центар државне стратегије, док уместо тога заговара употребу цивилних инструмената деловања (Hoffmann i Longhurst 1999, 146-148). Као последица ове стратешке културе, аутономна одлука и Западне и Источне Немачке била је да се обавезу на мировну политику („*Friedenspolitik*“) и заборав моћи („*Machtvergessenheit*“). Преведено на „стратешки мени“, ово је значило елиминацију војне силе као политичког алата и маргинализацију улоге оружаних снага у остваривању националних интереса (Can i Önsoy 2023, 110). Следствена анализа усмерена је на нормативно-правни оквир, који чини „структуру“ за функционисање одбрамбеног система, а потом на улогу и значај оружаних снага, које представљају практичне импликације датог система.

Нормативно-правни оквир и у Западној и у Источној Немачкој указивао је на маргинализацију оружаних снага. Први устави Западне и Источне Немачке усвојени су 1949. године и ниједан се није бавио војним питањима, нити је пружао оквир за оснивање оружаних снага (Устав ДДР 1949; Основни закон СНР 1949). У случају Западне Немачке, војна питања регулисана су уставом тек путем амандмана 1956. године. Члан 87а тада је предвиђао формирање оружаних снага, али искључиво у одбрамбене сврхе, при чему је њихово међународно распоређивање било изричито искључено. Осим тога, члан 26 је наглашавао да је сваки акт који би могао да поремети мир међу народима, а поготово припреме за агресивни рат, неуставан и стога мора да буде забрањен. Ово је обавезало немачку политику да тежи миру и сарадњи, уз одбацивање употребе оружане силе, чиме је потврђена посвећеност политици усмереној ка миру (Çan i Önsoy 2023, 111). С друге стране, Источна Немачка је усвојила други устав 1968. године, којим је регулисао питање оружаних снага. Члан 7 наводи да „Немачка Демократска Република организује националну одбрану и заштиту социјалистичког поретка и мирног живота својих грађана“ (Устав ДРН 1968, члан 7). И овде је улога војске наглашена као чисто одбрамбена, али за разлику од фокуса на територијалну одбрану у Западној Немачкој, Источна Немачка је проширила дефиницију одбране како би обухватила и заштиту вредности, односно „заштиту социјалистичког поретка“. Посвећеност политици која је усмерена ка миру, додатно је наглашена у члану 8 овог Устава, који каже да „Немачка Демократска Република никада неће започети освајачки рат, нити ће користити своје оружане снаге против слободе друге нације“ (Устав ДРН 1968, члан 8).

Када је реч о улози и значају оружаних снага, циљ је да се утврди обим аутономне политике у подељеној Немачкој, уз напомену да је током овог периода постојала безбедносна хијерархија са Сједињеним Државама (САД) и Савезом Совјетских Социјалистичких Република (СССР), која је ефикасно ту аутономију „гушила“. Иако озбиљно ограничена, ова аутономија била је усмерена на политику која је оријентисана ка миру, о чему сведочи неколико чињеница. Пре свега, у случају Западне Немачке, приступање ове земље Уједињеним нацијама 1973. године покренуло је питање учешћа Бундесвера у међународним мировним мисијама под покровитељством УН. Позиви за такво учешће категорички су одбијени због снажне посвећености политици мира, а Савезни савет безбедности је 1982. године донео формалан закључак да би свако распоређивање Бундесвера ван националних граница било неуставно према постојећим уставним ограничењима (Çan i Önsoy 2023, 111). Озбиљног оспоравања овог консензуса није било све до 1987. године, када су Сједињене Државе ушле у низ сукоба са Ираном у Персијском заливу и затражиле од Западне Немачке да пошаље своје поморске снаге. Иако је савезна влада на крају одбила овај захтев, то је био први пут када се озбиљно разматрало распоређивање припадника Бундесвера ван граница Немачке. Штавише, немачко Министарство одбране тврдило је да распоређивање оружаних снага није неуставно, јер је један од циљева био заштита немачких

трговачких бродова. Тако је, по први пут, покренута дебата о учешћу немачких оружаних снага у „екстратериторијалним“ операцијама, при чему је постојеће уставно ограничење доведено у питање (Baumann i Hellmann 2001, 69–70). Ипак, до краја Хладног рата, Западна Немачка је остала против екстериторијалних операција. С друге стране, у Источној Немачкој, хијерархијски безбедносни однос са СССР-ом био је још израженији, а њена аутономија у питањима одбране још више ограничен, као што ће бити детаљније објашњено у наставку. Ипак, чињеницу да је чак и тај ограничени степен аутономије био усмерен ка политици мира, доказују совјетске интервенције у Мађарској и Авганистану које је Источна Немачка проширила у формално-политичком смислу, али без распоређивања оружаних снага за учешће у борбеним операцијама (Burant 1987, xxx–xxxii).

Све горе наведено указује на то да су одлуке које су доносиле Западна и Источна Немачка биле аутономне. Но, будући да је та аутономија била ограничена, неопходно је да се изврши анализа и заузме структурни приступ на међународном нивоу, а посебно у погледу утицаја великих сила (САД и СССР) на обликовање одбрамбене политике подељене Немачке. Од краја Другог светског рата успостављен је амерички протекторат над Западном и совјетски протекторат над Источном Немачком, што је подразумевало смањење одбрамбене аутономије Немачке. Хијерархијски безбедносни однос са ове две силе формализован је 1955. године, када су Западна и Источна Немачка постале чланице војних савеза, тј. НАТО-а односно Варшавског пакта. Главни индикатори хијерархијског безбедносног односа су број војника „доминантне“ државе стационираних на територији „подређене“ државе и чланство „подређене“ државе у војним савезима у којима „доминантна“ држава није члан. Суштина односа лежи у „трговини“ суверенитетом за безбедност (Lake 2009). То значи да су САД и СССР гарантовале безбедност Западне и Источне Немачке, које су заузврат морале да се одрекну дела свог суверенитета путем усклађивања својих одбрамбених политика са политикама САД или СССР-а. Овај хијерархијски безбедносни однос имао је двоструки утицај на одбрамбену политику подељене Немачке. С једне стране, делегирање војних питања у надлежност САД или СССР-а, омогућило је подељеној Немачкој да се усредсреди на „цивилна питања“ и ојача аутономну мировну политику. С друге стране, немачка одбрамбена политика је тиме постала део ширих одбрамбених политика САД и СССР-а, које су у то време карактерисале значајно нагомилавање војних снага. То је било посебно очигледно у случају Западне и Источне Немачке због њиховог стратешког положаја који је био граница између два супротстављена блока. Као резултат тога, интерес САД и СССР-а био је да повећају војно присуство у региону, како кроз гомилање снага унутар Немачке, тако и путем подршке јачању аутономних војних капацитета Немачке (Harrison 2003, 4–5). Из овог разлога је структурни приступ на међународном нивоу био супротан оном на националном нивоу: док је Немачка следила мировну политику, САД и СССР су водили политику војног јачања.

У пракси је ово постало очигледно кроз конкретне мере и активности. На пример, у случају Западне Немачке, Сједињене Државе су још 1952. године основале Америчку европску команду (USECOM) у Франкфурту, која је касније премештена и остала стално стационирана у Штутгарту од 1967. године (USECOM (датум није доступан)). Током целог периода Хладног рата, велики број америчких трупа био је стациониран на територији Западне Немачке: око 300.000 1953. године, приближно 250.000 током 1960-их и око 280.000 током 1980-их (Zimmermann 2009). Поврх тога, САД су биле заинтересоване и за војно јачање саме Западне Немачке. Број западнонемачких војника током Хладног рата увек је прелазио 200.000, а 1980-их је достигао скоро 500.000 (McCarthy 2019). Одбрамбени расходи су константно били изнад 2% БДП-а, а врхунац су достигли 1963. године са 4,9% БДП-а (Светска банка 2024а). Дакле, упркос аутономној посвећености Западне Немачке мировној политици, њен стратешки положај и значај који је имала за САД у суочавању са совјетским блоком приморали су је на војно јачање. С друге стране, хијерархијски безбедносни однос био је још снажнији у случају Источне Немачке, која је била најоданија и најважнија сателитска држава СССР-а. Ова лојалност је доказана подршком совјетским интервенцијама од стране генералног секретара Јединствене социјалистичке партије Немачке Валтера Улбрихта. Источна Немачка је 1968. године чак направила и „корак даље“ слањем војске да помогне у сузбијању реформског покрета у Чехословачкој (Burant 1987, xxvii–xxx). Значај Источне Немачке за СССР додатно се илуструје чињеницом да су се најбројније совјетске трупе стациониране ван Совјетског Савеза, односно Група совјетских снага, налазиле у Источној Немачкој. Ове снаге имале су двоструко више припадника од Источнонемачке националне армије (Luft 1987, 270). Током Хладног рата, Група совјетских снага у Немачкој бројала је „540.000 официра, 180.000 подофицира и 5.380.000 војника“ (Volkov 2017, 52). Исто тако, СССР је имао интерес и у војном јачању саме Источне Немачке. Сходно томе, финансијски расходи и број особља у оружаним снагама Источне Немачке (Национална народна армија) стално су се повећавали. Расходи за одбрану износили су 7 милијарди источнонемачких марака 1977. године, а након 1981., константно су прелазили 10 милијарди (Crane 1989, 6–7). Што се тиче броја припадника оружаних снага, 1968. године било је 90.000 активних припадника, 105.000 1975. године и 120.000 1986. године (McCausland 1986, 137–141). Дакле, као и у случају Западне Немачке, упркос аутономној мировној политици, стратешки положај Источне Немачке и њен значај за СССР довели су до нагомилавања војних снага.

Немачка у униполарном свету: између мировне политике и америчког интервенционизма

Крај Хладног рата био је значајан за Немачку на националном нивоу зато што је довео до поновног уједињења, а на међународном нивоу јер је означио крај безбедносне хијерархије са СССР-ом због његовог распада. Тако је, након

Хладног рата, остао само однос са Сједињеним Државама, што отвара питање како је тај однос утицао на немачку одбрамбену политику током периода униполарности, када су САД биле једина глобална сила или тачније, да ли је нестанак главне претње (СССР-а) умањио значај Немачке за САД и тиме ослабио хијерархијски безбедносни однос или је појава САД као једине глобалне суперсиле довела до њене пуне међународне доминације и јачања њене безбедносне хијерархије са Немачком. Овде анализа почиње са поновним уједињењем Немачке и америчким предлогом, који је био заснован на „независној одлуци уједињене Немачке о томе којем ће савезу припадати, али са јасном преференцијом за чланство у НАТО-у како би се Немачкој пружиле безбедносне и нуклеарне гаранције, а за друге и гаранција да се неће ремилитаризовати или бити ван контроле“ (Kostić 2019, 508).

Као и у претходном одељку, анализа почиње структурном перспективом на националном нивоу, са посебним фокусом на стратешку културу. Крај Хладног рата није донео значајне промене у немачкој „култури уздржаности“, која је задржала чврсто уверење да спорове са другим земљама треба решавати „цивилним средствима“, пре свега дипломатским путем и кроз трговинску међузависност („*Wandel durch Handel*“). Ова трговинска међузависност темељи се на идеји да обимна трговина између две земље повећава њихову узајамну економску зависност, чиме се смањује вероватноћа оружаног сукоба. Као резултат ове стратешке културе и политике засноване на њој, Немачка је стекла статус водеће светске „цивилне силе“ (Kostić Šulejić 2023). Исто тако, Немачка је имала специфичну улогу у ширењу НАТО-а на исток ради очувања мира. Немачка је у почетним фазама проширења НАТО-а деловала као кључни промотер, залажући се за укључивање земаља централне Европе, уз уверење да ће то допринети регионалној стабилизацији. Међутим, како се НАТО при ширењу приближавао Русији, Немачка је постепено усвајала опрезнији приступ. Узимајући у обзир да би близина НАТО-а Русији могла да угрози мир, Немачка се током самита у Букурешту 2008. године чак противила приступању Украјине и Грузије НАТО-у (Wang 2024, 34–36). Као и током Хладног рата, стратешка „култура уздржаности“ обликовала је немачку мировну политику. Једина разлика у поређењу са Хладним ратом била је у томе што је, сада поново уједињена Немачка, преузела знатно већу улогу на глобалном, а пре свега на европском нивоу. Сходно томе, њена стратешка култура која је усмерена ка миру и политика која је изведена из ње, сада су биле намењене томе да служе као „политика доброг примера“ („*Politik des guten Beispiels*“) за друге (Baumann i Hellmann 2001, 71). Ово је било очигледно и током украјинске кризе и улоге Немачке у њеном решавању. Термин *Zeitenwende* се тада појавио по први пут, са циљем да се нагласи промена у међународним околностима и потреба за јачањем отпорности западних демократија, чиме би се омогућили различити одговори на новонастале претње (Konrad, Vandergrift i Gawrich 2025, 60). И поред тога, тадашња канцеларка Ангела Меркел наставила је са мировном политиком. Циљ Немачке био је постизање мира и успостављање безбедности у Европи, што је настојала да оствари заједно са Француском кроз

дипломатске напоре у оквиру Нормандијског формата и Минских споразума I и II (Åtland 2024, 1).

Када говоримо о структурном приступу на међународном нивоу, анализа се усмерава на утицај Сједињених Држава као једине преостале глобалне силе, на обликовање немачке одбрамбене политике. Крај Хладног рата означио је и крај америчке одбрамбене политике засноване на обуздавању СССР-а, што је имало две главне импликације по Немачку. Прво, није дошло до окончања хијерархијског безбедносног односа између Немачке и САД, већ до његове трансформације, што је директно утицало на немачку одбрамбену политику. Распад СССР-а маргинализовао је претњу међудржавног сукоба, али су се убрзо појавиле нове претње, укључујући тероризам, регионалне сукобе, трговину оружјем и све већег присуства оружја за масовно уништење (Mauer 2007). САД су замениле обуздавање стратегијом пројекције моћи, тако што су акценат ставиле на одбрану америчких вредности на глобалном нивоу и одржавање постојећег међународног поретка, чиме су ефикасно преузеле улогу „светског полицајца“ (Klare 1992). Како је Немачка била обавезна да усклади своју одбрамбену политику са САД, појавио се велики изазов: по први пут од Другог светског рата, Бундесвер је био приморан да делује ван националних граница. Утицај САД на немачку одбрамбену политику током овог периода понекад је био израженији, а понекад мањи, али је несумњиво обликовао немачку одбрамбену политику, као што ће бити показано у наредним пасусима. Друго, Немачка је изгубила стратешку улогу коју је раније имала у одвраћању СССР-а, чиме је у знатној мери умањила свој значај у одбрамбеној политици САД. Другим речима, то значи да је, поред тога што је трансформисан, хијерархијски безбедносни однос био додатно ослабљен услед драстичног смањења броја америчких војника. Током Хладног рата, у Западној Немачкој је било стационирано и до 250.000 америчких војника, док је након пада Берлинског зида, односно 1993. године, њихов број пао на 105.254, а до 2000. године био је само 69.203 (Кнее 2004). Тренд смањења броја америчких војника у Немачкој се наставио, те је тако до 2018. године био упола мањи од онога на почетку 21. века, тј. укупно 33.250 (Knight 2024). У том смислу, америчка одбрамбена политика према Немачкој била је ограничена у квантитативном смислу (број војника и наоружања). С друге стране, то се не може рећи и у квалитативном смислу (улога оружаних снага), будући да су САД у знатној мери утицале на то да Бундесвер преузме нову улогу, а то је учешће у решавању међународних криза, што је означило почетак међународног војног ангажовања Бундесвера.

Перспектива усмерена на актере почиње нормативно-правним оквиром. До тада је Устав строго ограничавао уједињену Немачку на територијалну одбрану, ограничавајући употребу Бундесвера унутар националних граница. Међутим, 1994. године предузете су уставне реформе, којима су измењени чланови 24 и 87а Основног закона (Mattox 2014) са циљем да се Немачкој омогући значајнија улога у међународним кризама и учешће у мировним операцијама. Овим реформама уклоњене су постојеће правне препреке за распоређивање оружаних снага ван немачке територије и успостављена је

„правна основа“ за екстериторијално ангажовање Бундесвера. Исте године, објављена је прва Бела књига немачког Министарства одбране након Хладног рата, у којој је по први пут традиционална улога Бундесвера (одбрана Немачке и њених савезника у НАТО-у) проширена и на учешће у решавању криза на међународном нивоу. У ставу 514 наводи се да Бундесвер „мора да буде у стању да сарађује са савезницима и партнерима како би брзо допринео решавању вероватних међународних криза и сукоба“ (Бела књига 1994, члан 514). Следећа Бела књига, која је усвојена 2006. године, акцент ставља на асиметричне претње и спремност Бундесвера да активно учествује у операцијама управљања кризама (Бела књига 2006, 5–6). Након тога је уследила Минхенска безбедносна конференција 2014. године, на којој је „Минхенским консензусом“ потврђено да ће Бундесвер интервенисати „раније, одлучније и у значајнијој мери“. Надовезујући се на овај консензус, најновија Бела књига која је усвојена 2016. године, нагласила је одлучније и значајније немачко војно ангажовање у решавању међународних безбедносних изазова (Can i Önsöy 2023, 115). У том смислу, када говоримо о немачком нормативно-правном оквиру након Хладног рата, један од главних стратешких праваца била је амбиција да се преузме значајнија међународна војна улога, која би поставила темеље за удаљавање од „културе уздржаности“.

Поврх нормативно-правног оквира, неопходно је извршити и анализу улоге и значаја немачких оружаних снага у овом периоду. Током Заливског рата 1990/1991. године, америчка администрација затражила је од Немачке да пошаље своје трупе, што би било прво распоређивање Бундесвера ван националних граница од Другог светског рата. Иако се то није десило, овај догађај означио је прекретницу у немачкој одбрамбеној политици, јер је по први пут уставно ограничење екстериторијалне употребе Бундесвера доведено у питање и виђено као препрека коју је потребно превазићи. Од тада су се појавила алтернативна тумачења Устава, која наглашавају да он дозвољава учешће у мултилатералним мисијама у складу са међународним правом. Штавише, концепт „одговорности“ (*Verantwortung*) почео је да се тумачи не као синоним за уздржаност, већ као обавеза за активнији међународни ангажман (Baumann i Hellmann 2001, 71). Међународни притисак да Немачка преузме значајнију улогу у међународним кризама постајао је све већи, али највећа препрека и даље је остала стицање легитимитета код јавности и опозиционих политичких елита. Могло би се рећи да је омпромисно решење постигнуто 1992. године, када је медицинско особље Бундесвера послато у своју прву мировну мисију, UNAMIC, у Камбоџи. Ово је био први пут од краја Другог светског рата да је Бундесвер распоређен ван националних граница, а легитимитет мисије заснивао се на њеном неборбеном и хуманитарном карактеру, укључујући искључиво медицинско особље (Can i Önsöy 2023, 117; Baumann i Hellmann 2001, 74). Убрзо након тога, и немедицинско особље Бундесвера такође је распоређено у мировне мисије. Морнаричке трупе су први пут 1992. године послате у мисију „Операција Sharp Guard“ у Јадранском мору, са задатком да спроведу ембарго против Савезне Републике Југославије.

Потом су 1993. године копнене трупе (логистичке и транспортне јединице) распоређене у Сомалији за мисију UNOSOM II. Иако је мисија била ограничена на задатке снабдевања и транспорта, то је био први пут од Другог светског рата да су копнене снаге Бундесвера распоређене ван територије НАТО-а (Baumann i Хелман 2001, 74–75). Значајна промена догодила се 1993. године покретањем НАТО операције „Забрана лета / *Deny Flight*“ у Босни и Херцеговини, чији је циљ био праћење зоне забране лета. Иако немачко особље није учествовало у ваздушним нападима већ само у активностима праћења, мисија је имала свој значај јер је дебата о томе да ли Бундесвер треба да учествује у ваздушним нападима завршила пред Уставним судом. Као што је раније напоменуто, Уставни суд је 1994. године протумачио Устав на начин који је дозвољавао распоређивање припадника Бундесвера ван граница Немачке. Након тога је, 1995. године, такође у Босни и Херцеговини, основана мисија Снага за имплементацију (ИФОР), у којој су немачки војници били ангажовани на задацима стабилизације, пружајући медицинску и логистичку подршку савезничким трупам. Још значајнија била је мисија која је уследила наредне године, тј. мисија Снага за стабилизацију (СФОР). Учешће Бундесвера у мисији СФОР-а „представљало је симболичан ‘прелазак Рубикона’, будући да је то било прво званично ангажовање немачке војске у борбеној мисији са безбедносним мандатом од Другог светског рата“ (Can i Önsöy 2023, 118).

Претходни ангажмани Бундесвера нису представљали потпуно одступање од „културе уздржаности“, већ су одражавали немачки одговор на спољне притиске да преузме значајнију улогу у међународном војном смислу. Тренутак када је „култура уздржаности“ заиста напуштена, догодио се током рата на Косову 1999. године, покретањем мисије „Операција Савезничке снаге“. Пре свега, упитан је био правни основ мисије, зато што је спроведена без мандата Савета безбедности Уједињених нација. Друго, Бундесвер је активно учествовао у војним операцијама први пут од краја Другог светског рата. Како би стекла легитимитет за ово одступање од „културе уздржаности“, Немачка се позвала на своју послератну историју, наглашавајући „моралну обавезу“ да „заустави катастрофу“ на Косову и спречи злочине попут оних почињених током Другог светског рата. Кроз ово ангажовање, Немачка је била у могућности да одговори на међународне притиске и представи се савезницима НАТО-а као поуздан партнер у решавању међународних криза. Међутим, ова међународна улога и статус „поузданог савезника“ нису дуго трајали. Убрзо након тога, терористички напади на Сједињене Државе праћени су америчком инвазијом на Авганистан, где се немачка војска фокусира на обуку локалних снага, те на реконструкцију и стабилизацију региона. Легитимитет мисије је стога био представљен као „пројекат цивилног развоја“, а не као рат. Ипак, Сједињене Државе су од Бундесвера очекивале значајније и офанзивније ангажовање, што је довело до поделе која је кулминирала током америчке инвазије на Ирак 2003. године. У то време, Немачка је одбила да се придружи „коалицији вољних“, доводећи у сумњу ефикасност америчке милитантне спољне политике, невољна да учествује у мисији без јасног мандата Савета

безбедности УН. Након тога, рат у Сирији 2011. године довео је до тога да Немачка у почетку нерадо учествује, док је исте године била уздржана на гласању Савета безбедности о интервенцији у Либији. Касније је учешће Бундесвера у овим мисијама поново размотрено, а Немачка је 2014. године одлучила да се ангажује у Ираку, а 2015. и у Сирији. Ипак, недостајао је кохерентан стратешки приступ, јер се већина јавности и опозиционих странака противила немачком учешћу. Због учешћа Бундесвера у операцији „Inherent Resolve“, чак је поднета тужба Савезном уставном суду (Can i Önsöy 2023, 118-126). Све ово указује на чињеницу да је Немачка током овог периода „осцилирала“ између мировне политике и тежње ка статусу „поузданог савезника“. Међутим, пут који је оријентисан ка миру био је израженији, јер чак и када су предузимане акције усмерене на стицање статуса „поузданог савезника“, оне су увек представљане као служење циљу постизања мира. Пратећи овај приступ, број немачких војника је стално опадао, са 545.000 у 1990. на 183.000 у 2020. години (World Bank 2024b). Слично томе, обавезна војна служба укинута је 2011. године, како би се број војника смањио са 250.000 на 170.000, што је довело до уштеде 8,3 милијарде евра (Jones 2010). Исти тренд забележен је и у расходима намењеним за одбрану, који су пали са 2,52% БДП-а 1990. године на само 1,37% БДП-а 2020. године (World Bank 2024a).

Немачка након „*Zeitenwende*“: окретање ка поновном наоружавању

Стратешко „левитирање“ у одбрамбеној политици након Хладног рата, окончано је Шолцовим говором у Бундестагу, три дана након почетка руско-украјинског рата, 27. фебруара 2022. године. Почетак овог рата означио је и почетак ревизије немачке одбрамбене политике, а Шолцов говор, познат као „*Zeitenwende*“, што значи „прекретница“, заиста је представљао преломну тачку која је покренула процес трансформације немачке одбрамбене политике. Иако је до тада било само привремених одступања од мировно оријентисане политике, овај говор је означио окретање ка њеном потпуном напуштању. У уводном делу говора, Шолц је нагласио да се свет мења због руске агресије на Украјину, што од Немачке захтева да се прилагоди „новонасталим“ околностима. Без улажења у субјективност дискурса или довођења у питање да ли се свет заиста променио почетком овог рата, нагласак на новом светском поретку резултирао је почетком трансформације немачке одбрамбене политике. Анализа нове одбрамбене политике биће прво представљена кроз приступ усмерен на актере, при чему ће се разматрати улога и значај оружаних снага, као и нормативно-правни документи који су уследили након Шолцовог говора.

Конкретне мере које мењају улогу и значај Бундесвера, уз удаљавање од мировне политике, већ су биле најављене у Шолцовом говору. Прва се тиче испоруке оружја, о чему је Шолц изјавио: „Као што знате, јуче смо одлучили да ће Немачка снабдети Украјину оружјем за одбрану земље“ (Scholz 2022). Из перспективе немачке одбрамбене политике, ова мера је изузетно значајна и

представља „прекретницу“, будући да је Немачка тиме окончала своју више деценија дугу праксу према којој није слала оружје у кризне регионе (Can i Önsoy 2023, 126). Друга мера односи се на независно стационирање Бундесвера ван територијалних граница Немачке. Како је Шолц истакао у говору, са циљем „спречавања да се Путинов рат прелије у друге земље у Европи..., Бундесвер је већ повећао своју подршку нашим источним савезницима... Распоредили смо додатне трупе у Литванији“ (Scholz 2022). Бундесвер је раније био стациониран у Литванији као део НАТО снага, али са почетком руско-украјинског рата, Немачка се обавезала да самостално и аутономно оснује сопствену бригаду на територији Литваније у циљу одвраћања руске агресије. Прве трупе Бундесвера распоређене су почетком 2024. године, што је означило још једну „прекретницу“, будући да ово представља прво самостално и стално стационирање Бундесвера ван граница Немачке. Циљ је да до 2027. године ова бригада има 5.000 припадника стационираних у Литванији, укључујући 4.800 војника и 200 цивила (Karčiauskas 2023, 1-4). Трећа мера се односи на повећана улагања у одбрамбени систем, што је Шолц истакао у свом говору: „Бундесверу су потребни нови, јаки капацитети. Јасно је да морамо много више да улажемо у безбедност наше земље... Циљ је снажан, модеран и напредан Бундесвер на који можемо да се ослонимо да нас заштити“ (Scholz 2022). Ово представља трећу „прекретницу“ ако имамо у виду да су војни расходи од 2% БДП-а, упркос дугогодишњем притиску САД, били знатно испод стандарда НАТО-а. Међутим, са почетком рата између Русије и Украјине, Немачка се обавезала да ће повећати војни буџет и испунити стандарде НАТО-а (Tenenbaum i Péria-Peigné 2023). Већ 2024. године, немачка влада издвојила је 68,58 милијарди евра односно 2,01% укупног немачког БДП-а, што је први пут од краја Хладног рата да је Немачка испунила стандард НАТО-а за војне расходе (Knight 2024).

Још једна финансијска мера најављена током Шолцовог говора, за разлику од претходне краткорочне мере, било је оснивање посебног фонда (*Sondervermögen*) за немачке оружане снаге, који укључује „једнократни износ од 100 милијарди евра“ (Scholz 2022). Ова мера је захтевала промену нормативно-правне регулативе, што је други предмет анализе и још један показатељ трансформације немачке одбрамбене политике. До тада је немачки Устав укључивао фискално ограничење односно забрану фискалног дефицита (*Schuldenbremse*), усмерену на ограничавање дуга и подстицање одговорног управљања јавним финансијама. Ово ограничење, познатије као „кочница за дугове“, регулисано је чланом 115 немачког Основног закона, у којем став 2 каже: „Овај принцип се сматра испуњеним када приходи добијени задуживањем не прелазе 0,35% у односу на номинални бруто домаћи производ (БДП)“ (Основни закон СРН 1949, члан 115). Немачки одговор на руско-украјински рат захтевао је хитно обезбеђивање финансијских средстава, што је у том тренутку било могуће само путем задуживања, што Устав није дозвољавао. Само неколико месеци након Шолцовог говора, 3. јуна 2022. године, донет је уставни амандман којим се омогућава финансијска помоћ

Украјини и војно јачање Немачке (Mello 2024). Тако је члан 87а Устава измењен како би се укључила клаузула (1а), која гласи: „У циљу јачања савезничких и одбрамбених капацитета, савезна влада може да оснује посебан фонд за Бундесвер са сопственим овлашћењем за задуживање у једнократном износу до 100 милијарди евра“ (Основни закон СРН 1949, члан 87а(1а)). План је био да се од укупно 100 милијарди евра, 33,4 милијарде евра издвоје за набавку борбених авиона, 20,8 милијарди за дигитализацију и развој командних способности, 16,6 милијарди за копнене снаге, 13 милијарди за отплату камата и 8,8 милијарди за поморске снаге. Поред тога, знатан део фонда усмерен је на куповину додатних и резервних делова и, генерално, „попуњавање празнина“ из претходног периода, које су резултат дугог периода недовољних улагања (Zandee i Elison 2024, 10).

Осим уставних амандмана, Немачка је 14. јуна 2023. године усвојила своју прву Стратегију националне безбедности. У документу се истиче да је свет након руско-украјинског рата другачији и да Немачка мора да се прилагоди „новонасталим“ околностима, које подразумевају промену њене одбрамбене политике. Што се тиче стратешког окружења, наглашава се да у ширем (глобалном) контексту доминира конкурентни мултиполарни свет, који је мање кооперативан и милитантнији него раније. У ужем (регионалном) контексту, фокус је на руско-украјинском рату и Русији као главној претњи (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 22). Оба стратешка окружења захтевају од Немачке да се креће ка војном јачању како би могла да се брани и истовремено оснажи колективну одбрану ЕУ и НАТО-а (Kostić Šulejić 2023). У том смислу, нагласак је на издржљивости и отпорности, што се огледа и у самом наслову стратегије („Издржљивост. Отпорност. Одрживост. Интегрисана безбедност за Немачку“), чиме се имплицира да Немачка мора да има „неопходне капацитете да заштити и одбрани себе и своје савезнике“ (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 19). Конкретно, када је реч о великим силама (Кином и Русијом), стратегија истиче да су се „елементи супарништва и конкуренције са Кином повећали последњих година, док истовремено Кина остаје партнер без којег не могу да се реше многи од најургентнијих глобалних изазова“ (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 12). За разлику од Кине, Русија је препозната као највећи фактор дестабилизације у свету и посебно као „значајна претња миру и безбедности у евроатлантском подручју“ (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 12). Имајући у виду наведено, стратешки циљ Немачке јесте одвраћање Русије, који се, поред улагања у сопствени одбрамбени систем, остварује слањем оружја Украјини и обуком украјинских војника. Према томе, улога Немачке у руско-украјинском рату почива „на уверењу да једини разлог убог којег Украјина још увек постоји није због дипломатије или санкција, већ зато што може да се брани војним средствима које јој пружа Запад“ (Kostić Šulejić 2023, 97). У складу са свиме што је речено, нормативно-правни оквир који је усвојен након Шолцовог говора поставио је темеље за поновно наоружавање Немачке.

Из структурне перспективе на међународном нивоу, анализа се фокусира на утицај Сједињених Држава на Немачку. Када је почео рат између Русије и Украјине, Бајденова администрација је показала тенденцију ка јачању хијерархијских односа безбедности широм Европе слањем преко 20.000 војника на европски континент само неколико месеци након почетка сукоба (Garamone 2022). У самој Немачкој, број америчких војника 2019. године био је приближно 39.000, а до 2024. године порастао је на преко 50.000 (Knight 2024). Сједињене Државе нису само повећале своје војно присуство у Европи, већ су и европске државе донеле стратешку одлуку да наставе са поновним наоружавањем. Када су у питању ови напори, чини се да је Немачка предузела најизраженије кораке, како у погледу развоја капацитета, тако и у погледу политичког сигнализирања. Према изјавама немачких званичника, ова земља има за циљ да надмаши друге и постане водећа конвенционална војна сила у Европи. Канцелар Олаф Шолц је 2022. године изјавио: „Наша војска мора да постане стуб конвенционалне одбране у Европи, најбоље опремљена оружана снага у Европи.“ (Euronews 2022). По ступању на дужност 2025. године, канцелар Фридрих Мерц је у говору у Бундестагу нагласио циљ трансформације Бундесвера у „најјачу конвенционалну војску у Европи.“ (Inayatullah 2025). Чини се да је пут Немачке ка поновном наоружавању додатно убрзан избором Доналда Трампа за председника САД 2025. године. Главна карактеристика његове одбрамбене политике била је перцепција Кине као главног конкурента, чиме је фокус померен са Европе на Азијско-пацифички регион. За Европу, а посебно за Немачку, Трампова одбрамбена политика „дрма“ темеље на којима се заснива хијерархијски однос безбедности са Сједињеним Државама. Будући да Европа за САД више није регион од примарног стратешког значаја, централна тема Трампове одбрамбене политике била је поновна процена сврсисходности америчке улоге заштитника европских држава (Bohrn i Walkenhorst 2024, 2). Таква одбрамбена политика представљала је „константу“ током оба Трампова мандата, при чему је већ била карактеристична за његов први мандат (2017–2021). Током тог периода, претио је да ће повући 12.000 америчких војника из Немачке (Browne i Cohen 2020). Иако до овог повлачења на крају није дошло, такав потез би значајно ослабио хијерархијски однос безбедности, будући да је један од његових главних стубова управо присуство трупа „надређене“ на територији „подређене“ државе. Још једна карактеристика која дефинише америчке одбрамбене политике према Европи под Трампом, био је напор да се „европски савезници приморају да више троше на одбрану“ (Fiot 2024, 10). Немачки одговор на ову америчку одбрамбену политику разликовао се између Трамповог првог мандата (када издаци за одбрану нису достигли 2% БДП-а) и његовог другог мандата (када јесу). Очигледно је да су Сједињене Државе подстакле већу аутономију европских држава у области одбране, што, уз повећана улагања, постепено постаје стварност. То би могло да доведе до равноправнијег партнерства између САД и ЕУ унутар НАТО-а. Међутим, то би такође могло да доведе до тога да ЕУ поприми карактеристике војног савеза, што би такође ослабило хијерархијски однос безбедности, будући да би довело у питање још један

кључни стуб тог односа, односно чланство „подређене“ државе у војним савезима у којима „надређена“ држава није члан.

На крају, када је реч о унутрашњем структурном фактору, анализа стратешке културе наглашава изазове потпуне трансформације немачке одбрамбене политике. Доносиоци политичких одлука у Немачкој имали су намеру да представе руско-украјински рат као „прекретницу“ након које: 1) Русија постаје главна претња Европи и Немачкој, 2) Немачка мора поносо да се наоружа, како би се сачувао мир. С друге стране, анализа стратешке културе показује да за немачку јавност, одређене опозиционе политичке странке и делове владајућих странака, овај пут ка поновном наоружавању није толико неопходан колико то покушавају да представе дискурс доносилаца политичких одлука и усвојени документи. Прво, недостатак јединства у потпуном напуштању „културе уздржаности“ доказују поделе унутар тада владајуће „семафор“ коалиције. На пример, Министарство спољних послова противило се коришћењу свих средстава из посебног фонда за оружане снаге, предлажући инвестиције које су значајне за безбедност, али које нису директно повезане са Бундесвером, као што су инвестиције у сајбер безбедност. Иако је дебата на крају одлучена у корист Министарства одбране где је посебан фонд био усмерен искључиво на Бундесвер, овиме је откривено неслагање унутар саме владе (Zandee i Elison 2024). Друго, одређене опозиционе странке такође доприносе недостатку консензуса о напуштању „културе уздржаности“. Политичке странке попут Алтернативе за Немачку (AfD) и Савеза Сара Вагенкнехт (BSW), противе се и улагањима у Бундесвер и испорукама оружја Украјини, што је довело до поларизације политичких странака на странке „*Putinversteh*“, које показују разумевање за Путинове одлуке и противе се испорукама оружја Украјини, и оне које то не чине. Треће, сама немачка јавност опире се напуштању „културе уздржаности“, будући да већина сматра да је војна претња од Русије мање вероватна него током периода Хладног рата, када је Западна Немачка била најближа тачка супротстављеном совјетском блоку. Вероватноћа директног оружаног сукоба са Русијом остала је на нивоу испод 50% од почетка рата (при чему је 2022. године износила 48%, а 40% у 2024. години) (Katsioulis et al. 2025). Слично томе, само 38% становника Немачке подржава веће немачко учешће у међународним кризама, док 76% њих сматра да би такво ангажовање требало првенствено да поприми дипломатски, а не војни облик (Zandee i Elison 2024). Такође, ставови јавности према процесу поновног наоружавања остају дубоко подељени. Међутим, подршка је од почетка рата порасла за 16% у поређењу са 2021. годином, што је резултирало тесном већином од 54% оних који подржава ову меру (Katsioulis et al. 2025).

Закључак

Применом структурних и перспектива које су оријентисане ка актерима у овој компаративној анализи, увид у сличности и разлике у немачкој одбрамбеној политици може да се стекне посматрањем следећа три периода:

1) током Хладног рата; 2) од краја Хладног рата до Шолцовог говора; и 3) након Шолцовог говора. Јасна сличност је очигледна у анализи структурне перспективе на националном нивоу, у којој је стратешка „култура уздржаности“ била доминантна у сва три периода. Разлике се јављају у анализи структурне перспективе на међународном нивоу и актерски оријентисане перспективе. Што се тиче структурне перспективе на међународном нивоу, утицај великих сила се мењао током времена. Током Хладног рата, подељена Немачка била је под снажним утицајем како САД, тако и СССР-а, пре свега због њеног стратешког положаја као граничног региона између два супротстављена блока. У том контексту, стратешки интерес великих сила био је да војно ојачају овај регион, како повећањем сопствених војних капацитета, тако и подстицањем Западне и Источне Немачке да учине исто. Са завршетком Хладног рата и распадом СССР-а, уједињена Немачка је остала у безбедносном хијерархијском односу са САД, који је претрпео значајну трансформацију. Немачка више није била стратешки од кључног значаја у америчкој одбрамбеној политици, што је резултирало слабљењем квантитативног војног односа (смањен број војника, наоружања и инвестиција). Међутим, у исто време су униполарни тренутак и постојећи хијерархијски однос довели до јачања квалитативног војног односа, имајући у виду да је улога Бундесвера, по први пут од краја Другог светског рата, проширена ван националних граница како би подржала амерички војни интервенционизам. Међутим, са избијањем руско-украјинског рата 2022. године, немачка одбрамбена политика доживела је потпуну трансформацију, имајући у виду да се Немачка самостално окренула поновном наоружавању по први пут од краја Другог светског рата. Највећа препрека овом процесу остаје трајна стратешка „култура уздржаности“.

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ: У овом раду представљени су закључци студије која је израђена као део истраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима у 2026. години“, који је финансирало Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализовао Институт за међународну политику и привреду, Београд, током 2026. године.

References

- Åtland, Kristian. 2024. “War, diplomacy, and more war: why did the Minsk agreements fail?”. *International Politics* 2024: 1-21.
- [Basic Law FRG] Basic Law for the Federal Republic of Germany. 1949. *Federal Law Gazette Part III*, No. 94.
- Baumann, Rainer, and Gunther Hellman. 2001. “Germany and the use of military force: ‘total war’, the ‘culture of restraint’ and the quest for normality”. *German Politics* 10 (1): 61-82.
- Bohrn, Brandon, and Peter Walkenhorst. 2024. “Trump 2.0: What is at Stake for Europe and Germany”. *Policy Brief*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Browne, Ryan, and Zachary Cohen. 2020. "Germany in move that will cost billions and take years", *CNN*, February 25, 2020. <https://edition.cnn.com/2020/07/29/politics/us-withdraw-troops-germany>
- Burant, Stephen, ed. 1987. *East Germany: a country study*. Washington D.C.: Library of Congress.
- Can, Hazal, and Murat Önsoy. 2023. "Becoming an Army on Operations: Bundeswehr and the German Foreign Policy in the Post-Cold War Period". *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi* 7 (1): 106-139.
- [Constitution GDR] "The Constitution of the German Democratic Republic". 1949. *Official Gazette of the GDR* no. 808.
- [Constitution GDR] "The Constitution of the German Democratic Republic". 1968. *Official Gazette of the GDR*, No. 8.
- Crane, Keith. 1989. *East Germany's Military: Forces and Expenditures*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Euronews. 2022. "Germany must become the best-equipped armed force in Europe, Scholz says", *Euronews*, September 16, 2022. https://www.euronews.com/my-europe/2022/09/16/germany-must-become-the-best-equipped-armed-force-in-europe-scholz-says?utm_source=chatgpt.com
- Fiot, Daniel. 2024. "European Union: Defence, trade and the threat of 'technology sanctions' ". In: *How Europe is preparing for Trump II: European Perspectives on potential consequences and the policy areas most affected*, edited by Laura von Daniels, Claudia Major and Nicolai von Ondarza, 10. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
- Garamone, Jim. 2022. "Biden Announces Changes in U.S. Force Posture in Europe", *U.S. Department of Defense*, June 29, 2022. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3078087/biden-announces-changes-in-us-force-posture-in-europe/>
- German National Security Strategy. 2023. "Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany", *The Federal Government*. <https://www.national-esicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>
- Harrison, Hope Millard. 2003. *Driving the Soviets up the wall: Soviet-East German relations, 1953-1961*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoffmann, Arthur, and Kerry Longhurst. 1999. "German strategic culture and the changing role of the Bundeswehr". *Welt Trends - Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien* 22: 145 – 162.
- Inayatullah, Saim Dušan. 2025. "Germany aims to have 'strongest' military in Europe — Merz", *Deutsche Welle*, May 14, 2025. <https://www.dw.com/en/germany-aims-to-have-strongest-military-in-europe-merz/a-72546478>
- Jones, Timothy. 2010. "Conscription to end", *Deutsche Welle*, October 12, 2010. <https://www.dw.com/en/germany-to-suspend-compulsory-military-service/a-6315122>

- Kane, Tim. 2004. "Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003", *The Heritage Foundation*, October 27, 2004. <https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2003>
- Karčiauskas, Justas. 2023. "Lithuania external relations briefing: German Brigade in Lithuania and Increasing NATO Presence in the Baltics". *Weekly Briefing* 68 (4): 1-9. Budapest: China CEE Institut.
- Katsioulis, Christos, Alexandra Dienes, Elena Josten, Sabrina Kaschowitz, Benedikt Unkel, and Simon Weiß. 2025. *Security Radar 2025 Europe – Lost in Geopolitics*. Vienna: Friedrich Ebert Stiftung.
- Klare, Michael. 1992. "US military policy in the post-Cold War era". In: *Socialist Register 1992*, edited by Ralph Miliband and Leo Panitch, 131-142. London: The Merlin Press.
- Knight, Ben. 2024. "US military in Germany: What you need to know", *Deutsche Welle*, 29 February, 2024. <https://www.dw.com/en/us-military-in-germany-what-you-need-to-know/a-49998340>
- Konrad, Lea, Maraike Vandergrift, and Andrea Gawrich. 2025. "# FreeTheLeopards: Securitising Military Aid to Ukraine in German Politicians' Social Media Posts". *Zeitschrift für Außen-und Sicherheitspolitik* 18 (1): 53-84.
- Kostić Šulejić, Marina. 2023. "Zeitenwende and the German National Security Policy: Analysis of the First National Security Strategy". *The Review of International Affairs* 74 (1188): 79-105.
- Kostić, Marina. 2019. "Isključiva priroda evropskih, evroatlantskih i evroazijskih integracija i previranja na evropskom postsovjetskom prostoru". *Međunarodni problemi* 71 (4): 498-526.
- Lake, David. 2009. *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell University Press.
- Luft, Kathleen. 1987. "National Security". In: *East Germany: a country study*, edited by Stephen R. Burant, 221-297. Washington D.C.: Library of Congress.
- Mattox, Gale. 2014. "German National Security Policy in the Post-Cold War World: An Evolving International Role or a Reluctant Power?". In: *Providing for National Security: A Comparative Analysis*, 53-73, edited by Andrew M. Dorman and Joyce Kaufman. Redwood City: Stanford University Press.
- Mauer, Victor. 2007. "German Defense Policy: Continuity and Change". *CSS Analyses in Security Policy* 2 (14): 1-3. https://www.files.ethz.ch/isn/31646/css_analysen_nr14-0507_e.pdf
- McCarthy, Niall. 2019. "Strength of the Bundeswehr since 1959", *Statista*, March 9, 2019. https://www.statista.com/chart/17248/total-number-of-bundeswehr-personnel/?srsltid=AfmBOooaDHWe2DV_VaEWsph65t9J1p4MB-6ouwemi5KWQWDpd2y1hzE
- McCausland, Jeff. 1986. "The East German army—spear point or weakness?". *Defense Analysis*, 2 (2): 137-153.

- Mello, Patrick. 2024. "Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War Against Ukraine". *Politics and Governance* 12, Article 7346.
- Scholz, Olaf. 2022. "Resolutely committed to peace and security. Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag", *The Federal Government*, February 27, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>
- Tenenbaum, Élie, and Léo Péria-Peigné. 2023. "Zeitenwende: the Bundeswehr's Paradigm Shift". *Focus stratégique* 116. Paris: Institut français des relations internationales.
- USECOM. n.d. "History of USECOM", *United States European Command*. <https://www.eucom.mil/about-the-command/history-of-useucom>.
- Volkov, Evgeny. 2017. "German Democratic Republic of the 1970s–1980s through the Eyes of Soviet Officers (Oral Stories)". *Folklore: Electronic Journal of Folklore* (70): 51-70.
- Wang, Yuxue. 2024. "The Changing Role of Germany in the Process of NATO's Eastward Expansion after the Cold War". *Journal of Political Science Research* 5 (2): 31-38.
- White Paper. 1994. "White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and on the Situation and Future of the Bundeswehr", Federal Ministry of Defense.
- White Paper. 2006. "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", *Federal Ministry of Defense*. <https://www.files.ethz.ch/isn/156941/Germany%202006%20white%20paper.pdf>
- World Bank. 2024a. "Germany Military Spending/Defense Budget 1960-2024", *World Bank*. <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/DEU/germany/military-spending-defense-budget>
- World Bank. 2024b. "German Military Size 1960-2024", *World Bank*. <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/DEU/germany/military-army-size>.
- Zandee, Dick, and Davis Ellison. 2024. *Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation*. Den Haag: The Clingendael Institute.
- Zimmermann, Hubert. 2009. "The improbable permanence of a commitment: America's troop presence in Europe during the Cold War". *Journal of cold war studies* 11 (1): 3-27.