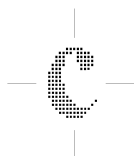


De Europese kleren van de
Duitse Keizer

De toekomst van de *Bundeswehr*

Bert Kreemers

augustus 2000



Desk top publishing: *Birgit Leiteritz*

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon: 070-3245384
Telefax: 070-3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of
openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch,
mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Voorwoord	9
1 De last van het verleden, een hypotheek op de toekomst	11
2 Tussen Von Weizsäcker en Scharping: keerpunt of eindpunt?	21
3 Sleutelen aan een draaiende motor	33
4 Een Duitse Alleingang	41
Over de auteur	49

Samenvatting

De *Bundeswehr*, wat personeelsomvang betreft de grootste krijgsmacht van de 15 landen van de Europese Unie, is te groot, niet goed samengesteld en in toenemende mate achterhaald. In haar huidige opzet heeft de *Bundeswehr* geen toekomst. Ze beschikt over teveel personeel, dat in te geringe mate buiten de eigen landsgrenzen kan worden ingezet. Verouderd materieel beperkt de inzetmogelijkheden en drijft de kosten van bedrijfsvoering op. De thans beschikbare financiële middelen bieden te weinig ruimte voor modernisering. Toegezegde militaire bijdragen in het kader van internationale verplichtingen zijn niet mogelijk, zeker niet op langere termijn. Personeel en materieel zijn nu al overbelast.

Deze alarmerende boodschap komt van de door de Duitse regering ingestelde commissie-Von Weizsäcker, die onlangs voorstellen heeft gedaan over de toekomst van de *Bundeswehr*. Meer dan tachtig procent van het eigen personeel meent dat de *Bundeswehr* maar beperkt of in het geheel niet in staat is de haar opgedragen taken naar behoren uit te voeren. Duitsland beschikt bij lange niet over de militaire middelen en eenheden om betekenisvol en evenredig bij te dragen aan de militaire samenwerking binnen de NAVO en bij inzet in crisis- en vredesoperaties, aldus de Duitse van Defensie, Rudolf Scharping. Waar de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en ook Nederland in de opbouw van hun strijdkrachten geen onderscheid maken tussen inzet in crisis- en vredesoperaties aan de ene kant en de traditionele taak van verdediging van het NAVO-verdragsgebied aan de andere kant, hanteert de *Bundeswehr* dit onderscheid tot nu toe wel. Voor de ene taak zijn momenteel ruim zestig duizend militairen beschikbaar, voor de traditionele verdedigingstaak meer dan een kwart miljoen. Commandostructuur, opleiding, materieel en personeel zijn voor het overgrote deel nog steeds afgestemd op de verdediging van het Duitse grondgebied. In geen enkel Europees land zijn de defensie-uitgaven zijn fors teruggelopen als in Duitsland. De defensie-uitgaven zijn sinds 1990 teruggelopen van ruim 53 miljard D-Mark naar 45 miljard D-Mark in 2000 (in prijspeil 1990: 39 miljard D-Mark). In de meeste Europese landen werd een deel van zulke reducties gebruikt voor investeringen in voor crisisoperaties benodigd materieel. In Duitsland was dat niet het geval. Werd in 1990 nog 12 miljard D-Mark in nieuw

materieel geïnvesteerd, in 1997 lag het dieptepunt over 5,3 miljard D-Mark, tien procent van het totale defensiebudget. Voor het wegwerken van de in eerdere regeerperiodes opgelopen achterstand bij investeringen is minstens tien miljard, wellicht zelfs meer dan twintig miljard D-Mark nodig. Veel financiële mogelijkheden om uit dit diepe dal te komen zijn er niet, omdat over de jaren 2000 tot en met 2003 opnieuw moet worden bezuinigd, dit keer in totaal 18,6 miljard D-Mark ten opzichte van de laatste meerjarenbegroting van de regering-Kohl.

De desolate staat, waarin de *Bundeswehr* momenteel verkeert, roept vragen op over de Duitse politieke en militaire bijdrage aan de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid, dat in 2003 moet beschikken over een snel inzetbare militaire capaciteit van zestig duizend militairen om door de Europese Unie te leiden militaire operaties te kunnen uitvoeren. De huidige *Bundeswehr* zorgt voor een de facto tweedeling in de krijgsmachten van de belangrijkste NAVO- en EU-landen. Een op papier omvangrijke *Bundeswehr* aan de ene kant, met daarnaast moderne, kwalitatief goed toegeruste en tegelijkertijd kleinere, meer voor snelle inzet over grote afstanden geschikte krijgsmachten van Groot-Brittannië, Frankrijk en ook Nederland. Duitsland maakt in dat gezelschap de prominente politieke rol die het vorig jaar in de oorlog in Kosovo verwierf niet waar. Zonder heroriëntatie en een grondige revisie van de aard en omvang van de Duitse strijdkrachten zijn er geen mogelijkheden een hoofdrol te spelen bij de versterking van de Europese defensiesamenwerking. Voor Nederland is de toekomst van de *Bundeswehr* nog in een ander verband van belang. In het binationale Duits-Nederlandse legerkorps heeft ons land de eigen landmacht ondergebracht en streven beide landen naar een verdere integratie en samenwerking op landmachtgebied.

De keuze voor een nieuwe oriëntatie en in het verlengde daarvan een grondige herstructurering van de *Bundeswehr* wordt bemoeilijkt door grote politieke verdeeldheid over de samenstelling van de Duitse strijdkrachten en over de omvang van de defensiebegroting in de komende jaren. De commissie-Von Weizsäcker gaat uit van een *Bundeswehr* van 240.000 voor het merendeel beroepsmilitairen. Een dergelijke omvang is voldoende om 140.000 militairen buiten de eigen landsgrenzen te kunnen inzetten en met zulke strijdkrachten loopt Duitsland in de pas met de andere grote Europese landen met moderne krijgsmachten. De dienstplicht wordt weliswaar gehandhaafd, maar slechts een miniem deel van de dienstplichtigen wordt nog maar opgeroepen. Om de *Bundeswehr* ook kwalitatief te verbeteren, is de komende tien jaar 140 miljard D-Mark aan materieelinvesteringen nodig. Voor een deel kan dat geld worden gevonden door de opbrengsten van de afstoting van overtollig materieel en onroerend goed te gebruiken, voor een deel ontbreekt het benodigde geld vooralsnog.

Op de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker is verdeeld gereageerd. De meeste steun kwam van de Groenen, die binnen enkele jaren de dienstplicht willen afschaffen en een kwalitatief goede *Bundeswehr* met een omvang van tweehonderd duizend militairen bepleiten. De minste steun kregen de voorstellen van de oppositionele CDU, die de nieuwe bezuinigingen ongedaan wil maken en de omvang van de *Bundeswehr*, met een fors bestand aan dienstplichtigen, grotendeels ongemoeid

wil laten. In dit politieke krachtenveld speelt de SPD een sleutelrol. Minister Scharping heeft bij zijn plannen, die hij later dit jaar zal uitwerken in een witboek, nauw aangesloten bij de opvattingen van zijn partij. De dienstplicht blijft gehandhaafd, niet alleen omdat dat om veiligheidspolitieke redenen wenselijk is, maar ook omdat het wegvallen van de alternatieve dienstplicht tal van maatschappelijke organisaties en zorginstellingen in grote problemen zou brengen. Het opvangen van het personeelsverlies als gevolg van de afschaffing van de alternatieve dienstplicht zou ziekenhuizen, bejaardentehuizen, vrijwillige brandweerkorpsen en maatschappelijk-politieke organisaties jaarlijks acht miljard D-Mark kosten.

Met 150.000 voor inzet buiten de landsgrenzen beschikbare militairen komt minister Scharping dicht uit bij de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker. Een groot probleem is echter dat een aanzienlijk deel van deze militairen, iets minder dan de helft, pas na lange tijd, die kan oplopen tot twee jaar, inzetbaar zijn in het kader van crisis- en vredesoperaties. Een dergelijke opzet verdraagt zich niet met de Europese plannen voor een omvangrijke, snel inzetbare capaciteit. Met de instandhouding van de *Bundeswehr* met een totale omvang van 277.000 militairen zijn meer financiële middelen nodig dan in de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker was voorzien. Een verhoging van de defensiebegroting, waartoe onlangs in onder andere Groot-Brittannië werd besloten, is niet 'in Frage'. De afgesproken bezuinigingen moeten nog worden uitgevoerd en alleen de opbrengsten van overtollig materieel en onroerend goed en efficiency-verbetering bieden enig soelaas. Bij de omvang van zulke opbrengsten moeten overigens de nodige vraagtekens worden gezet. De Groenen zullen in de regering en de Bondsdag niet meewerken aan de verkoop van de overtollige tanks en gevechtsvliegtuigen, de opbrengsten van 'out-sourcing' e.d. zijn niet precies te ramen. Het sluiten van overtollige kazerne-complexen kan stevast rekenen op lokale politieke tegenstand.

Het is een kwestie van tijd of minister Scharping botst tegen de beperkingen van zijn eigen hervormingsplan. Of hij slaagt er met de financiële mogelijkheden niet in de gestelde doelstellingen waar te maken, of hij krijgt te maken met gebrek aan enthousiasme en tegenwerking bij de uitvoering van pijnlijke veranderingen binnen een wat oriëntatie betreft nauwelijks van koers veranderde *Bundeswehr*. Wellicht dat beide processen elkaar versterken en het lot van de bescheiden en financieel te krappe reorganisatieplannen bezegelen.

Waartoe de plannen van minister Scharping in aantallen en soorten eenheden leiden, is op dit moment nog onbekend. Later dit jaar zal dat in een witboek uit de doeken worden gedaan. Op korte termijn zijn dus beslissingen te verwachten die van belang zijn voor de bondgenoten, zoals Nederland, waarmee Duitsland nauw samenwerkt. Voor het Duits-Nederlandse legerkorps en de Nederlandse landmacht breken spannende tijden aan. Zeker is dat aard en omvang van het Duitse aandeel in het gezamenlijke legerkorps zullen veranderen. Vanuit Nederlands gezichtspunt is een heroriëntatie op inzet in crisis- en vredesmissies een positieve ontwikkeling. Daarmee nemen ook de kansen toe dat de staf van het Duits-Nederlandse legerkorps zich kan ontwikkelen tot de kern van een voor dat soort operaties inzetbaar hoofdkwartier. Of de staf de kern kan vormen van een van de drie in NAVO-verband benodigde snel inzetbare hoofdkwartieren is de vraag. Twee andere inter-

ationale hoofdkwartieren, waaraan Duitsland deelneemt, zijn voor een dergelijke inzet meer voor de hand liggend. Als naast het hoofdkwartier van het ACE Rapid Reaction Corps en het hoofdkwartier van het Eurokorps gekozen wordt voor een hoofdkwartier van een multinationalaal verband uit de zuidelijke regio staat Nederland in dit opzicht met lege handen. Aansluiting bij het Eurokorps is dan voor ons land een alternatief. Maar ook als de inzetbaarheid van de staf van het gezamenlijke legerkorps zou worden verbeterd, kan dat ten koste gaan van het Nederlandse aandeel in het legerkorps, met name bij de verdeling van de functies, die dan uiteraard ook toevallen aan andere landen die bij inzet of verdere multinationalisering aanspraak op een evenredige vertegenwoordiging kunnen maken. Als de deelname aan crisis- en vredesoperaties iets heeft geleerd, dan is het wel dat ‘risk sharing’, de inzet van gevechtseenheden, een noodzakelijke voorwaarde (maar nog geen absolute garantie) voor politieke invloed is. Vanuit die invalshoek moet de bijdrage van Nederland aan het Duits-Nederlandse legerkorps nog eens kritisch worden gezien, ook in het licht van het vrijmaken van gevechtseenheden, die aan het Eurokorps kunnen worden beschikbaar gesteld.

Na vijf jaar Duits-Nederlandse samenwerking op landmachtgebied staat Nederland op een T-kruising. Blijft het kompas hangen op de vijf jaar geleden ingezette route, dan is het afwachten, misschien wel jaren, of Duitsland erin slaagt het spoor van zijn bondgenoten bij de modernisering van de *Bundeswehr* te volgen. Die kans is erg klein. Kiest Nederland ervoor om samen met Duitsland stapje voor stapje de huidige samenwerking te verbreden, dan betekent dat ook een vaarwel, het langzaam loslaten van de binationale Duits-Nederlandse samenwerking, met uitzicht op andere partners om naast en met Duitsland verder te werken aan de verdere versterking van een betekenisvolle Europese defensiesamenwerking.

Voorwoord

Naar wie belt de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken als ze iets in een Europees oor wil fluisteren of uit een Europese mond wil horen? “Als het om bij voorbeeld de Balkan gaat, is Joschka Fischer vaak mijn eerste gesprekspartner”, aldus Madeleine Albright.¹ De Duitse minister van Buitenlandse Zaken dankt deze prominente plaats op gehoorafstand van de Amerikaanse hoofdstad aan het doortastende en eensgezinde optreden van de rood-groene Bondsregering tijdens het conflict in Kosovo, hoewel de Duitse militaire bijdrage minder omvangrijk en belangrijk was dan die van Groot-Brittannië en Frankrijk. Bondskanselier Gerhard Schröder, minister van Defensie Rudolf Scharping en Joschka Fischer toonden met steun van de regeringspartijen en de oppositie zelfvertrouwen. Duitsland koos voor een buitenlands-politieke rol op de voorgrond en trad als grootste lidstaat van de Europese Unie op het wereldtoneel naar voren. Kosovo leek een definitief einde van de terughoudendheid bij de inzet van Duitse militairen in crisisoperaties. Voortaan – zo voorspelde minister Scharping – treedt Duitsland met militairen op in een ‘Krisenbogen’ (boog) van de Balkan over Noord-Afrika naar het Midden-Oosten.²

Niet langer is Duitsland vastgeklonken aan een enge uitleg van de eigen grondwet.³ De geleidelijke gewenning aan de militaire inzet in Cambodja en Somalië in de eerste helft van de jaren negentig was de voorbode van de uitzending van

-
- 1) “Wenn ich zum Beispiel über den Balkan sprechen muss, heisst mein erster Gesprächspartner oft Joschka Fischer”. In: “Joschka fasziniert mich”. Ein Zeit-Gespräch mit US-Aussenministerin Madeleine Albright, *Die Zeit*, 8. Juni 2000.
 - 2) ‘Marsch ins Ungewisse’, in: *Die Zeit*, 29. Juli 1999. In september 1999 besloot de Duitse regering deel te nemen aan de onder leiding van Australië staande vredesmacht in Oost-Timor.
 - 3) Artikel 87a(2) luidt: “Ausser zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. (Met uitzondering van de verdediging mogen de strijdkrachten alleen worden ingezet voorzover deze Grondwet dit uitdrukkelijk toestaat.)”

Duitse militairen naar de Balkan. Het vredesplan van minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fisher en het Duitse initiatief tot het Stabiliteitspact voor de Balkan gaven Duitsland in de hete fase van het Kosovo-conflict een belangrijke stem binnen de NAVO, de Europese Unie en de G-8. Nu het Kosovo-conflict de militaire zwakte van Europa heeft blootgelegd, is Duitsland, de qua inwonertal grootste en in economische kracht belangrijkste lidstaat van de Europese Unie, onmisbaar bij de verdere ontwikkeling van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. De discussie over de toekomst van de *Bundeswehr* komt op een moment dat de ontwikkeling van een eigen Europese defensiecapaciteit in een belangrijke fase komt. Eind november van dit jaar worden de bijdragen van de Europese landen aan deze capaciteit vastgelegd. In december zal de Europese top van Nice besluiten over de institutionele aspecten van het gezamenlijke Europese veiligheids- en defensiebeleid. De hamvraag daarbij is of Duitsland als grootste EU-lidstaat een substantiële bijdrage kan leveren. Nergens binnen de NAVO zijn de defensie-uitgaven in ronde cijfers en percentages zo fors en zo snel teruggelopen. De *Bundeswehr*, wat personele sterkte betreft de omvangrijkste krijgsmacht in de Europese Unie, zit vastgeroest aan een achterhaald veiligheidsconcept, is sterk verouderd met gebrekkig opgeleid personeel, waaronder nog meer dan honderdduizend dienstplichtigen. Meer dan tachtig procent van het eigen personeel meent dat de *Bundeswehr* maar beperkt of in het geheel niet in staat is de haar opgedragen taken naar behoren uit te voeren.⁴

Het eerste hoofdstuk van deze publicatie is een analyse van de Duitse krijgsmacht. In het tweede hoofdstuk komen de recente voorstellen en aanzetten voor een grondige modernisering aan bod en wordt een oordeel gegeven over de kans van slagen van de initiatieven tot verandering. Het derde hoofdstuk neemt de plannen van minister van Defensie Rudolf Scharping onder de loep. Het laatste hoofdstuk zoekt naar het antwoord op de hoofdvraag: kan Duitsland zijn politieke Europese ambities waarmaken en zijn bijdrage leveren aan de totstandkoming van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid? Of leidt de mislukking van een heroriëntatie van de *Bundeswehr* naar het Waterloo van de Europese defensieplannen? En wat voor gevolgen heeft dat weer voor de innige samenwerking in het Duits-Nederlandse legerkorps en – in het verlengde daarvan – voor de rol en het gewicht van Nederland in de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid?

De auteur heeft deze publicatie op 19 juli 2000 afgesloten.

4) Rudolf Scharping, 'Eingangsstatement. Pressekonferenz des Bundesministers der Verteidigung am 24. Mai 2000': "Von den Angehörigen der Streitkräfte sagen 14%, die *Bundeswehr* sei in der Lage, ihre Aufgaben vollständig zu erfüllen; 75% sagen, sie sei nur bedingt in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen; 11% sagen, sie sei überhaupt nicht in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen".

1 De last van het verleden: een hypotheek op de toekomst ⁵

Van bastion tot zwakke stee

“NATO’s major bastion of conventional forces”⁶, zo omschreef het Londense *International Institute for Strategic Studies* het toenmalige West-Duitsland aan de vooravond van de ineenstorting van de communistische regimes in Oost-Europa. Dwars over het gedeelde Duitse grondgebied liep het front tussen Oost en West, tussen NAVO en Warschau Pact. Aan West-Duitse kant langs deze frontlijn was een ongekend grote militaire macht opgebouwd, waaraan West-Duitsland een bijzonder groot aandeel leverde. Bijna een half miljoen Duitse militairen, wat neerkwam op een op de zestig West-Duitse mannelijke inwoners, maakte deel uit van de *Bundeswehr* in 1988. De landstrijdkrachten, ‘das Heer’, bestonden uit twaalf divisies met 36 brigades en bijna vijfduizend tanks, in totaal ruim 340.000 militairen. De dienstplicht zou in 1989 niet worden verkort, zoals in Nederland, maar met drie maanden worden verlengd tot 18 maanden. Na mobilisatie zou ‘das Heer’ uit meer dan een miljoen militairen bestaan.

Maar de *Bundeswehr* is niet meer een ‘major bastion of conventional forces’: “ze is te groot, er is sprake van een verkeerde samenstelling en ze is in toenemende mate achterhaald”.⁷ Ze heeft volgens het recent verschenen rapport van een commissie onder leiding van oud-president Richard von Weizsäcker in haar huidige opzet geen toekomst meer. Hoewel wat personeelsomvang betreft omvangrijk, beschikt ze over te weinig militaire eenheden en militairen die inzetbaar zijn buiten de eigen lands-

5) Dit hoofdstuk is een uitgewerkte en geactualiseerde versie van een deel van een eerder verschenen artikel in: *Internationale Spectator*, december 1999: “Een nieuwe Duitse Allengang”.

6) *Strategic Survey* 1988-1989, p. 80.

7) “Sie ist zu gross, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern”, uit: “Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der *Bundeswehr*, Bericht der Kommission an die Bundesregierung”, Richard von Weizsäcker, 23 mei 2000, p. 13.

grenzen. Het materieel is verouderd en voor een groot deel niet meer inzetbaar. Er is onvoldoende financiële ruimte voor de aanschaf van modern materieel.

Hoe heeft het zover kunnen komen? Hoe kan de discrepantie worden verklaard tussen het formidabele belang dat zo'n tien jaar geleden op dit gebied aan Duitsland werd gehecht en de uiterst geringe inschatting van het eigen kunnen op dit moment?

Waar landen als Groot-Brittannië en Frankrijk mede uit de Golfoorlog aan het begin van de jaren negentig lessen hebben getrokken, ontbreekt het Duitsland aan zo'n referentiekader. Het wereldbeeld van eerst Bonn en later Berlijn is weleens cynisch beschreven aan de hand van de titels van drie hoofdstukken in de memoires van Helmut Schmidt. Het eerste hoofdstuk handelt over de (toenmalige) Sovjet-Unie: "Mit den Russen leben." (Leven met de Russen). Het tweede hoofdstuk gaat over de Verenigde Staten: "Von der Schwierigkeit eine Weltmacht zu sein" (Over de moeilijkheid om een supermogendheid te zijn). Het derde hoofdstuk gaat over de opkomst van nog een supermacht. Niet Europa, maar China. Het zegt veel over Duitslands positie in de wereld van de jaren tachtig. Het na-oorlogse, gedeelde Duitsland kon in zijn buitenlands beleid geen risico's nemen. Vrees voor en aanpassing aan de Sovjet-Unie, afhankelijkheid van, maar geen blind vertrouwen in de Verenigde Staten en het ontbreken van een stevige Europese macht waren de determinanten van dit beleid.⁸ Ingeklemd tussen de eigen geschiedenis, de dreiging uit het Oosten en de Duitse deling kan de terughoudendheid van Bonn bij het vraagstuk van de inzet van de *Bundeswehr*, anders dan voor de bondgenootschappelijke verdedigingstaak, vrij eenvoudig worden verklaard. Maar ook in de sterk veranderde veiligheidssituatie in Europa na 1989 had Duitsland grote moeite zijn buitenlands en defensiebeleid aan te passen. De met de Duitse vereniging samenvallende oorlog in de Golf in 1990 leidde tot angst voor verstoringen in de verhoudingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, die hun weerslag op Duitsland zouden kunnen hebben.

Het gemak waarmee Duitsland de beurs trok voor Operatie-'Desert Storm' en tegelijkertijd inzet van eigen militairen afwees was van een geheel andere orde dan de 'risk sharing' van Groot-Brittannië en Frankrijk. De terughoudendheid begon sindsdien wel stap voor stap te verminderen. De bijdragen aan operaties van de Verenigde Naties en van de NAVO waren aanvankelijk ondersteunend van aard, maar uiteindelijk tijdens de oorlog in Kosovo was Duitsland rechtstreeks betrokken bij gevechtshandelingen. De geleidelijke ontwikkeling van de militaire inzet ging van een medisch militair team voor een VN-ziekenhuis in Phnom Penh in 1992 tot Duitse bemanningen voor de AWACS-vliegtuigen die in het luchtruim van Bosnië-Herzegovina het vliegverbod moesten controleren. Naar aanleiding van deze laatste inzet boog het Verfassungsgericht zich in 1994 over de inzet van de *Bundeswehr* en besloot op 12 juli 1994 dat voor inzet voor "friedenserhaltende Massnahmen"

8) Zie Arnulf Baring, *Unser neuer Größenwahn. Deutschland zwischen Ost und West*. Stuttgart, 1989.

buiten het Duitse grondgebied voorafgaande instemming van de bondsdag vereist was. Dit opende de weg naar deelname aan de vredesmacht in Bosnië-Herzegowina en de Duitse betrokkenheid bij de oorlog in Kosovo. In de periode tussen 1991 en 1998 nam de *Bundeswehr* aan twintig operaties van de Verenigde Naties en de NAVO deel. Op 12 oktober 1998 stemde de bondsdag met vijfhonderd stemmen voor, achttien onthoudingen en 62 stemmen tegen in met de ‘activation order’ van de NAVO voor luchtaanvallen op het voormalige Joegoslavië. Niet langer beperkt door een enge uitleg van de eigen grondwet nam Duitsland uiteindelijk met veertien Tornado-vliegtuigen voor elektronische oorlogvoering en verkenning deel aan de Operatie-‘Allied Force’.

Voor een Duits aandeel in dit soort operaties beschikt Duitsland over militaire middelen waarmee het bij lange na niet in staat is “um einen wirkungsvollen und international angemessenen Beitrag zur kollektiven Verteidigung im Bündnis und zu Einsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung und der Konfliktverhütung zu leisten.”⁹ Waar de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en ook Nederland in de opbouw van hun strijdkrachten geen onderscheid maken tussen inzet voor crisisoperaties en de traditionele taak van verdediging van het NAVO-verdragsgebied, hanteert de *Bundeswehr* dit onderscheid tot nu toe wel. Voor de ene taak zijn ruim 60.000 ‘Krisenreaktionskräfte’ beschikbaar, voor de andere zo’n 260.000 ‘Hauptverteidigungskräfte’, met inbegrip van de ‘Grundorganisation’. Commandostructuur, opleiding, materieel en personeel zijn voor het overgrote deel nog steeds afgestemd op de verdediging van Duits grondgebied. Net zoals in de meeste andere Europese landen is de afgelopen tien jaren op de Duitse krijgsmacht fors bezuinigd en zijn de strijdkrachten verkleind. De defensie-uitgaven zijn sinds 1990 teruggelopen van 53,37 miljard D-Mark naar 45,3 miljard D-Mark in 2000 (in prijspeil 1990: 39 miljard D-Mark).

Tabel Omvang Bundeswehr 1989-2000

Jaar	1989	1990	1991	1994/1995	2000
Aantal militairen	495.000	521.000	487.000	370.000	322.000

Bron: *Die Zeit*, 25 mei 2000

In Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland werd een deel van deze reducties gebruikt voor investeringen in voor crisisoperaties benodigd materieel. In Duitsland was dat niet het geval. Er was zelfs sprake van ‘Fehlinvestitionen’: na zijn aantreden als minister trof minister Scharping overtollige uniformen met een totaalwaarde van

9) Grundsatzrede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der *Bundeswehr*, “Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik”, Hamburg, 8 september 1999.

1,3 miljard D-Mark aan. Ook beschikt de *Bundeswehr* – een ander door minister Scharping genoemd voorbeeld van verspillen – over een enorme voorraad reserve-deuren van het Transall-transportvliegtuig, die bij de uitfasering van dit vliegtuig in 2007 nooit zullen zijn gebruikt.¹⁰ In geen enkel Europees NAVO-land zijn de investeringsuitgaven zo ver teruggelopen. Werd in 1990 nog 12 miljard D-Mark in nieuw materieel geïnvesteerd, in 1997 lag het dieptepunt op 5,3 miljard D-Mark, tien procent van het totale budget. Voor de eerste Duitse lichting in KFOR, de vredesmacht in Kosovo, moest personeel en materieel uit 129 verschillende eenheden bij elkaar worden gesprokkeld.¹¹

De tekortkomingen bij de *Bundeswehr* zijn illustratief voor de toenemende kwalitatieve kloof binnen de NAVO, tussen enerzijds de Amerikaanse en anderzijds de meeste Europese krijgsmachten. De Amerikaanse krijgsmacht ondergaat thans een gedaanteverwisseling door de introductie van geavanceerde, lichte en dus makkelijk over grote afstanden te vervoeren bewapening en een nieuwe wijze van optreden. Dankzij de allernieuwste waarnemings- en communicatietechnologieën komt de nadruk te liggen op het van grote afstand waarnemen en detecteren van doelwitten die nauwkeuriger en van grotere afstand kunnen worden uitgeschakeld. Deze verschuiving maakt het mogelijk met kleine, beweeglijke eenheden in combinatie met een trefzekere en omvangrijke vuurkracht op te treden, met minimale risico's voor het in te zetten personeel. De vraag is of de Europese bondgenoten, in het bijzonder Duitsland, de aansluiting bij dit hoge, geavanceerde Amerikaanse niveau kunnen behouden. Met name voor de Duitse landstrijdkrachten is een ongekend forse inhaalslag nodig. Het gaat hier om omvangrijke, zwaar bewapende eenheden. Waar andere landen hun zware bewapening en vooral hun tankbestand hebben uitgedund, beschikt het 'Heer' over anderhalf keer zoveel tanks als Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland bij elkaar.¹² In het concept voor de nieuwste Amerikaanse brigades worden de Abrams-tanks zelfs vervangen door veel minder zware wielvoertuigen. Gebruik van nieuwe technologieën en een andere wijze van inzet leveren meer slag- en vuurkracht op. Naast de Leopard-II tanks (60 ton), beschikt de Duitse landmacht over het Marder-infanteriegevechtsvoertuig (35 ton), het 20 ton zware Luchs-verkenningsvoertuig en het even zware Fuchs-pantservoertuig.¹³ De nieuwe transportvliegtuigen van de *Bundeswehr*, de A400M Airbus, krijgt een 'maximum payload' van 37 ton.

10) "Wir sind nur bedingt einsatzfähig", interview met minister Rudolf Scharping, in: *Der Spiegel*, 22/2000.

11) Zie "Die intelligente Armee" in: *Der Spiegel*, 37/1999.

12) *The Military Balance* 1999-2000 noemt voor Duitsland een aantal van 3136 tanks, waarvan 800 in de mottenballen. De andere landen beschikken in totaal over 2108 tanks.

13) Deze gegevens zijn ontleend aan Lutz Unterseher, "Europe's Armed Forces at the Millennium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom and Germany", The Project on Defense Alternatives, The Commonwealth Institute, Cambridge MA, september 1999.

Minister Scharping constateerde bij zijn aantreden dat de *Bundeswehr* weliswaar over het modernste geschut beschikt, maar door de uit de jaren zestig stammende richtapparaatuur nauwelijks ‘up to date’ is. Het geringe aandeel in Operatie ‘Allied Force’ kan mede worden verklaard door de beperkingen van de Tornado-bommenwerpers.¹⁴ In vergelijking met de krijgsmachten van Groot-Brittannië en Frankrijk beschikt de *Bundeswehr* over een bovenproportioneel personeelsbestand in verhouding tot het relatief kleine budget. Deze personele omvang zit de *Bundeswehr*, met haar op de territoriale verdediging gerichte structuren, bewapening en training, behoorlijk in de weg. De aanwezigheid van dienstplichtigen beperkt de mogelijkheden de *Bundeswehr* tot een volledig inzetbare krijgsmacht voor crisisoperaties te hervormen. De (korte duur van de) dienstplicht legt een groot beslag op de opleidingscapaciteit van de *Bundeswehr*. Bijna de helft van het personeelsbestand begint elke tien maanden aan de basisopleiding. Het rendement is beperkt: alleen dienstplichtigen die een nadiencontract tekenen komen in aanmerking voor de ‘Krisenreaktionskräfte’. De huidige *Bundeswehr* zorgt voor een de facto tweedeling in de krijgsmachten van de belangrijkste NAVO-landen. Een op papier omvangrijke *Bundeswehr* aan de ene kant, met daarnaast moderne en tegelijkertijd kleinere, meer voor snelle inzet over grotere afstanden geschikte krijgsmachten van Frankrijk, Groot-Brittannië en ook Nederland. Duitsland maakt in dat gezelschap de prominente politieke rol die het vorig jaar in de oorlog in Kosovo verwierf niet waar. Zonder heroriëntatie en een grondige revisie van de aard en omvang van de strijdkrachten zijn er geen mogelijkheden een hoofdrol te spelen bij de versterking van de Europese defensiesamenwerking.

Minder dan een handvol opties

Veel mogelijkheden om het roer om te gooien en een nieuwe koers uit te stippelen zijn er voor de *Bundeswehr* niet. Allereerst wacht de Duitse defensieorganisatie een nieuwe omvangrijke bezuiniging over de jaren 2000 tot en met 2003. In totaal moet 18,6 miljard D-Mark worden bezuinigd ten opzichte van de laatste meerjarenbegroting van de regering-Kohl. Voor het wegwerken van de in eerdere regeerperiodes opgelopen achterstand bij de materieelinvesteringen denkt minister Scharping 10 miljard D-Mark nodig te hebben. Eerder sprak hij van 15 en zelfs 20 miljard D-Mark. De veroorzaker van deze “Investitionslücke”, de nu oppositionele CDU houdt het zelf op 30 miljard D-mark.

Het tweede obstakel op weg naar een ‘grundlegende Neuausrichtung’ staat onder de schaduw van het Duitse verleden. Discussies over de dienstplicht worden in Duitsland beheerst door herinneringen aan de ‘blinde gehoorzaamheid’ van de Wehrmacht die overigens voor het grootste deel uit dienstplichtigen bestond. Waar in Frankrijk, België, Spanje, Italië, Portugal en Nederland afscheid werd genomen

14) De Luftwaffe vloog 740 sorties, evenveel als de Belgische luchtmacht, maar beduidend minder dan bij voorbeeld de 1850 sorties van de Nederlandse luchtmacht.

van een krijgsmacht met dienstplichtigen, ligt dat in Duitsland anders. Uit opiniepeilingen blijkt dat maar 28 procent van de Duitse bevolking voorstander is van afschaffing van de dienstplicht.¹⁵ De gevolgen van afschaffing zijn voor de Duitse samenleving verreikend. Meer dan veertig procent van de Duitse dienstplichtigen kiest voor alternatieve dienstplicht. Een enorm reservoir aan goedkoop en daardoor onmisbaar personeel in medische instellingen, bejaardentehuizen en brandweerkorpsen zou door het wegvallen van de dienstplicht verdwijnen. Het zou bovendien in deze (overheids)sectoren leiden tot extra uitgaven voor volwaardige arbeidskrachten in de orde van grootte van acht miljard D-miljard jaarlijks.¹⁶

Een derde beperking is gelegen in de structuur van de *Bundeswehr*. Bij de opbouw van de *Bundeswehr* in de jaren vijftig is afgezien van een uitgebalanceerde verdeling van de krijgsmacht over marine, landmacht en luchtmacht. Gegeven de veronderstelde overmacht van de Warschaupact-landen bij de conventionele landstrijdkrachten is toen gekozen voor een omvangrijke landmacht en een relatief kleinere luchtmacht en marine.

Tabel

	Omvang landmacht	Marine	Luchtmacht
Totaal	233.400	27.200	77.000
Krisenreaktionskräfte	37.000	10.000	12.300
Hauptverteidigungskräfte	196.400	17.000	64.700

Bron: *Jane's Defence Weekly*, 7 juli 1999

Forse ingrepen bij de luchtmacht en de marine bieden daarom weinig soelaas. Grote materieelinvesteringen, zoals de aanschaf van nieuwe fregatten, Eurofighter-gevechtsvliegtuigen voor de Luftwaffe en Airbus-transportvliegtuigen liggen al vast, hoewel in de defensiebegroting met de aanschaf van de 75 A400M Airbus-transportvliegtuigen nog geen rekening is gehouden. Met de aanschaf van deze vliegtuigen (stuksprijs 174 miljoen D-Mark) is 13 miljard D-Mark (prijspeil 2000) gemoeid.¹⁷ Ook in een ander opzicht bevindt het 'Heer' zich in een moeilijke positie. Op het verlanglijstje van minister Scharping voor nieuwe investeringen staan onder andere "strategische Aufklärung" en "Streitkräfteführung". Financiële ruimte voor waarnemingssatellieten, daaraan gekoppelde grondstations en een andere

15) Meinungsbild zur Sicherheitspolitischen Lager (SPL) 2000, *Bundeswehr* (www.Bundeswehr.de), maart 2000.

16) "Helfende Hände", in: *Der Spiegel*, 20/2000. Het aantal dienstplichtigen dat kiest voor de vervulling van een alternatieve dienstplicht (Zivildienst) bedroeg in 1961 400, in 1971 6149, in 1991 79091 en vorig jaar 138364.

17) "Germany follows UK lead on A400M", *Defence Systems Daily*, 30 mei 2000 (<http://defence-data.com/current/page7360.htm>)

structuur van de *Bundeswehr* verkleint het budget voor de instandhouding van grote landmachteenheden.

Klasse aus Masse

Als de luchtmacht en marine relatief worden ontzien, de dienstplicht blijft gehandhaafd en ondanks bezuinigingen middelen worden vrijgemaakt voor nieuwe investeringen, resteert als een van de weinige mogelijke reducties het snoeien in de structuur en omvang van het 'Heer'. Uiteraard lokt het voorbeeld van Groot-Brittannië en Frankrijk, waar het zwaartepunt op snel inzetbare eenheden ter grootte van brigades is komen te liggen. In plaats van de vroegere, rigide divisie- en legerkorpsstructuur worden in deze landen divisies en legerkorpsen flexibeler samengesteld. Dergelijke grote eenheden oefenen in wisselende samenstelling teneinde voor elk soort inzet, van hulp bij een grote natuurramp tot 'crisis response', voorbereid te zijn.

Zou Duitsland het Britse en Franse voorbeeld volgen en het aantal grote organisatorische verbanden, divisies en brigades, drastisch inkrimpen, dan heeft dat ingrijpende gevolgen voor de structuur van het 'Heer'. Tot aan het begin van de jaren negentig waren de legerkorpsen in de Centrale Sector nationaal samengesteld. Toen de strategie van het aangepaste antwoord en de voorwaartse verdediging achterhaald was, werd gekozen voor een snel inzetbaar korps waaraan de NAVO-landen hun 'rapid reaction forces' konden toewijzen, alsmede voor 'main defence forces'. Deze multinationale legerkorpsen mochten grotendeels mobilisabel zijn: een snel beschikbare en parate component kon als beveiligende strijdmacht opereren.¹⁸ Deze opzet wordt in de Duitse landmacht nog steeds weerspiegeld. Na het einde van de Koude Oorlog heeft Duitsland het aantal divisies en brigades van het 'Heer' verminderd. Van de twaalf divisies zijn er nog zeven over, van de 48 brigades nog 22. De overgebleven eenheden zijn voor het overgrote deel ingebed in multi- en binationale legerkorpsen. Er is nog één volledig uit Duitse eenheden bestaand legerkorps in het oostelijk deel van Duitsland, waar op grond van de na de Wende gemaakte afspraken met de toenmalige Sovjet-Unie geen niet-Duitse NAVO-eenheden mogen worden gelegerd.¹⁹

18) *Defensienota 1991*, 'Herstructurering en verkleining', Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 991 nrs 2 en 3, pp. 66 en 67.

19) Die Organisation der Streitkräfte (www.Bundeswehr.de/streitkräfte/heer/-organisationHeer.htm)

Soort brigades	Aantal brigades	Soort personeel
KRK	6 (met elk 3 bataljons)	Overwegend dienst- plichtigen met na- diencontract
HVK (type B)	4 (met elk 3 bataljons)	Dienstplichtigen
HVK (type B 1 aktiv)	4 (met elk 3 bataljons)	Dienstplichtigen
HVK (type B 1 nichtaktiv)	4 (met elk 3 bataljons)	Reservisten
HVK (type A)	4*(met elk 4 bataljons)	Dienstplichtigen

Bron: Bestandsaufnahme. Die *Bundeswehr* an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, *Bundeswehr*, 3 mei 1999.

KRK = Krisenreaktionskräfte

HVK = Hauptverteidigungskräfte

*) Deze HVK-brigades kunnen op acht worden gebracht in tijden van crisis.

De bi- en multinationale legerkorpsen kennen onderling grote verschillen. Er zijn twee legerkorpsen waaraan Duitse en Amerikaanse eenheden zijn toegewezen. Het zijn zogeheten 'lead nation' combinaties, in feite nationale legerkorpsen waaraan acht tot tien liaison-officieren van het andere land zijn toegevoegd. De twee legerkorpsen zouden tot één legerkorps met minder Duitse divisies dan thans het geval is kunnen worden samengevoegd. Deze Duits-Amerikaanse legerkorpsen zijn echter de militaire grondslag van de transatlantische band tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten. Elke vermindering of aanpassing van deze eenheden kan een ongewenst, ongetwijfeld scherp debat over de rol van de Verenigde Staten in de bondgenootschappelijke defensiesamenwerking uitlokken.

Drie andere legerkorpsen zijn multinationalaal. Vorig jaar werd het Multinationale Legerkorps Nordost opgericht, met eenheden van Duitsland, Denemarken en Polen. De deelname van een van de nieuwe lidstaten geeft dit legerkorps extra glans. Eerder werd het Allied Command Europe (ACE) Rapid Reaction Corps, met eenheden uit tien NAVO-landen en onder Brits commando, opgericht. In 1991 besloten de Franse president Mitterrand en bondskanselier Helmut Kohl tot de oprichting van het Eurokorps, waaraan thans, naast Frankrijk en Duitsland, België, Luxemburg en Spanje deelnemen. Dit korps wordt dit jaar een Europees Rapid Reaction Corps. Het hoofdkwartier van het ACE Rapid Reaction Corps, dat in Bosnië-Herzegowina en in Kosovo de kern vormde van de hoofdkwartieren van de onder leiding van de NAVO staande vredesmachtsen, en het Eurokorps sluiten nauw aan bij de ontwikkeling naar snel inzetbare eenheden en hoofdkwartieren.²⁰

20) Het hoofdkwartier van ACE Rapid Reaction Corps (ARRC) is binnen een á twee weken inzetbaar voor operaties 'ranging from high intensity combat to peace support operations'. Het korps zelf kan vier divisies per operatie ontplooiën. Van het korps maakt de 'Multinational Division Central' deel uit, waaraan onder andere de Nederlandse luchtmobiele brigade is toegevoegd. Van Duitse zijde is de 7^{de} Divisie aan het ARRC toegewezen. De luchtmobiele brigade en de 7^{de} Divisie zijn ook ondergebracht bij het Duits-Nederlandse legerkorps.

Ten slotte is er het binationale Duits-Nederlandse legerkorps, waarvan de gezamenlijke staf in Münster is gevestigd. Hieraan neemt Nederland deel met de divisie '7 December' en Duitsland met de Panzerdivision 1, die uit drie brigades bestaat die tot de Type B 1 aktiv Hauptverteidigungskräfte behoren: de Panzerlehrbrigade 9 in Münster, de Panzergrenadierbrigade 1 in Hildesheim en de Panzergrenadierbrigade 7 in Hamburg-Visbeck. Het betreft hier eenheden die "ondergeschikt zijn aan het Korps".²¹ Om organisatorische redenen zijn ook de Panzerdivision 7 en de luchtmobiele brigade aan het korps toegevoegd.

Hoe kan uit deze 'Masse' 'Klasse' worden? Drie opties waren beschikbaar:²²

- een volledig uit beroepspersoneel bestaande krijgsmacht "as a dedicated high-tech intervention instrument nearly reaching US standards". Het aantal militairen kan dan ongeveer met de helft worden verminderd en kan worden teruggebracht tot 170.000;
- een in omvang verkleinde *Bundeswehr* met dienstplichtigen met een dienstdtijd van negen maanden. Het aantal militairen komt in dit model uit op 250 tot 260.000. "The resulting force would still be large enough to integrate itself with most of the neighbors and form a solid block in the middle of Europe";
- het derde model is een gecombineerde dienstplichtigen- en beroepseenheden krijgsmacht, waarin voor de dienstplichtigen de nadruk ligt op taken in het kader van de territoriale verdediging.

21) Bijlage A bij het Akkoord tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake de organisatie en de activiteiten van het 1 (Duits/Nederlandse) Legerkorps en het Air Operations Coordination Center, *Bundesrat Drucksache* 67/98.

22) De drie modellen zijn ontleend aan Lutz Unterseher, "Europe's Armed Forces at the Millennium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom, and Germany", Project Defense Alternatives, The Commonwealth Institute, Cambridge MA, september 1999.

2 Tussen Von Weizsäcker en Scharping: keerpunt of eindpunt?

In politiek Duitsland heerst – zoals verderop in dit hoofdstuk wordt uiteengezet – verdeeldheid over de rol en betekenis van de Duitse krijgsmacht. Maar deze verdeeldheid is – althans voorlopig – gesmoord in de haast die achter de besluitvorming over de hervorming van de *Bundeswehr* werd gezet.

In drie weken tijd werden op hoofdpunten spijkers met koppen geslagen. Op 23 mei 2000 verscheen het lang verwachte rapport van de commissie ‘Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der *Bundeswehr*’. Precies een uur later gevolgd door het door de ‘Generalinspekteur der *Bundeswehr*’ uitgewerkte model voor de toekomstige Duitse strijdkrachten. Een dag later, op 24 mei, meldde minister Scharping zich. Na een eerste bespreking in de Duitse bondsregering op die dag trok hij de eerste conclusies. Op 14 juni 2000 gaf de Duitse bondsregering het groene licht voor de plannen van minister Scharping. Tussendoor kozen de Duitse politieke partijen positie in het debat over de toekomst van de *Bundeswehr*.

In dit hoofdstuk passeren de verschillende voorstellen de revue. Allereerst het 179 bladzijden tellende rapport van Richard von Weizsäcker en de door hem voorgezeten commissie ‘Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der *Bundeswehr*’. Daarna de plannen en voorstellen van de politieke partijen in de Duitse bondsdag. Ten slotte de ‘Eckwerte’ van de Generalinspekteur, de belangrijkste militaire adviseur van de minister van Defensie. Daarmee wordt inzicht gegeven in de meest belangrijke adviezen en voorstellen waartussen minister Scharping een militair bruikbaar en politiek haalbaar besluit over de toekomst van de *Bundeswehr* moest nemen.

Een maatstaf voor verandering²³

Zeven volzinnen heeft de commissie “Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der *Bundeswehr*” nodig voor haar diagnose van de *Bundeswehr*: “De *Bundeswehr* anno 2000 is gezien de haar opgedragen taken niet in balans. Ze is te groot, niet goed samengesteld en in toenemende mate achterhaald. In haar huidige opzet heeft de *Bundeswehr* geen toekomst. Ze beschikt over teveel personeel, dat in te geringe mate kan worden ingezet. Verouderd materieel beperkt de inzetmogelijkheden en drijft de kosten van bedrijfsvoering op. De thans beschikbare financiële middelen bieden te weinig ruimte voor modernisering. Toegezegde militaire bijdragen in het kader van internationale verplichtingen zijn niet mogelijk, zeker niet op langere termijn. Er is nu al sprake van een overbelasting van het personeel en het materieel.”²⁴ Deze alarmerende boodschap komt van de 19 leden, die op verzoek van de bondsregering in deze commissie ruim een jaar aan een uitgebreid advies over de toekomstige *Bundeswehr* werkten.²⁵ Naast deskundigen op het gebied van buitenlands en defensiebeleid bestond de commissie ook uit leden, waarvan de belangrijkste verdiensten op andere gebieden liggen.²⁶

Waar in het huidige Duitse defensiebeleid inzet in het kader van vredes- en crisisoperaties een afgeleide is van wat voor de eigen verdediging is opgebouwd en inzetbaar is, wil de commissie-Von Weizsäcker deze volgorde omdraaien. De Duitse strijdkrachten moeten zo worden ingericht dat ze op hun “waarschijnlijkste opgave” worden voorbereid: inzet in het kader van crisispreventie en crisisbeheersing. In het

23) Deze paragraaf handelt over het rapport van de commissie “Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der *Bundeswehr*”, dat op 23 mei 2000 aan bondskanselier Gerhard Schröder en minister Scharping werd aangeboden.

24) “Die *Bundeswehr* des Jahres 2000 ist mit Blick auf die genannten Forderungen nicht im Gleichgewicht. Sie ist zu gross, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern. In ihrer heutigen Struktur hat die *Bundeswehr* keine Zukunft. Die Wehrform produziert zu grosse Personalumfänge bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräfte. Veraltetes Material schmälert die Einsatzfähigkeit und treibt die Betriebskosten in die Höhe. Die derzeitigen Haushaltsansätze erlauben in der heutigen Struktur und Wehrform keine hinreichende Modernisierung. Die politisch zugesagten Beiträge zu den international vereinbarten Aufgaben sind den deutschen Streitkräften nicht möglich, jedenfalls nicht auf längere Sicht. Schon heute sind die Einsatzkräfte personell und materiell überfordert”, *ibidem*, p. 13.

25) De commissie telde aanvankelijk 21 leden. Het lid Agnes Hürland-Büning schortte haar werkzaamheden voor de commissie op 21 januari 2000 op. Het lid Ignatz Bubis, voorzitter van de Zentralrat der Juden, overleed op 13 augustus 1999.

26) Naast de theoloog dr. Richard Schröder, de vice-voorzitter van de Duitse Katholieken, dr. Christian Bernzen en de praeses van de Synode van de Evangelisch Kirche, dr. Jürgen Schmude, maakten onder anderen dr. Eckhard Cordes, lid van de raad van bestuur van Daimler Chrysler AG en de voormalige voorzitter van de Duitse Politievakbond Hermann Lutz deel uit van de commissie.

verlengde daarvan kunnen de Duitse strijdkrachten worden benut voor verdedigings-taken in bondgenootschappelijk kader.²⁷ Deze benadering komt in grote lijnen overeen met de filosofie die ten grondslag ligt aan de opzet van de Britse, Franse en ook de Nederlandse krijgsmacht.

Een tweede hoofddaccent in het rapport-Von Weizsäcker is de ‘Europeanisering’ van het Duitse veiligheids-, defensie- en materieelaanschafbeleid. Onderdeel van deze Europeanisering is volgens de commissie ook het onderling, tussen de Europese landen, afstemmen van de afzonderlijke veranderingen in de verschillende krijgsmachten. ‘Kooperation’ moet leiden tot schaalvergroting en taakverdeling op grond van een gezamenlijke planning en coördinatie van de in verschillende landen uit te voeren hervormingen. En daarmee wordt een aanzet gegeven tot ‘Konvergenz’, waarbij de strikt nationale belangen ondergeschikt worden aan de gezamenlijke Europese belangen. Waar Duitse en Europese belangen met elkaar strijden, geldt “der Europäische Imperativ” en krijgt de Europese aanpak voorrang boven de nationale.

Het derde hoofddoel van de door de commissie bepleitte ‘Erneuerung von Grund auf’ is het openhouden van ‘Spielraum’ in de defensiebegroting voor de bedrijfsvoering, materieelaanschaf en infrastructuur. Dat is te verkiezen boven het onder te krappe budgets overeind houden van nauwelijks parate en dus ook niet inzetbare eenheden. Voor de modernisering van materieel en bewapening denkt de commissie per jaar twee tot drie miljard D-Mark meer nodig te hebben dan op dit moment aan zulke aanschaf wordt gespendeerd.

Aan dit derde hoofddoel koppelt de commissie een laatste opgave voor een moderne krijgsmacht, namelijk om meer bedrijfseconomisch te denken en te handelen. Niet meer zelf expertise en capaciteit opbouwen, die in de civiele economie ruimschoots voorhanden, beter en bovendien goedkoper is. Het inhuren en het uitbesteden van dergelijke diensten verhogen de kwaliteit van de eigen organisatie en maken middelen vrij die elders met voorrang kunnen worden ingezet.

Deze, op vier hoofddoelen geconcentreerde, aanpak moet leiden tot een capaciteit voor deelname aan twee tegelijkertijd en in de tijd onbegrensde crisisoperaties (“Kriseneinsätze”). Deze capaciteit bestaat uit:

- twee landmachtcontingenten van elk de omvang van een brigade met de daarvoor benodigde ondersteuning en commandovoering (in totaal 16.000 militairen);
- twee luchtmachteenheden met in totaal negentig tot honderd gevechtsvliegtuigen, luchtverdedigingssystemen, tank- en transportvliegtuigen;
- twee marine-eenheden met schepen, onderzeeboten en vliegtuigen.

27) “Die Kommission empfiehlt, Fähigkeiten, Strukturen und Umfänge der *Bundeswehr* primär aus der Eignung zu Kriseneinsätzen abzuleiten. Mit den dafür bereitgestellten Kräften wird auch die Bündnisverteidigung geleistet werden können.”, p. 48.

Tabel Inzetmogelijkheden Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland in crisis- en vredesoperaties²⁸

	Geplande omvang krijgsmacht	Crisisinzet	Inzet in vredesopera- ties
Groot-Brittannië	204.000	1 divisie 80 gevechtsvliegtui- gen 26 schepen (1)	Deelname tegelijker- tijd aan twee operaties met elk een brigade (2)
Frankrijk	247.000 (zonder Gendarme- rie)	50.000 militairen	Deelname tegelijker- tijd aan twee operaties met maximaal 30.000 militairen (3)
Duitsland (voorstel commis- sie-Von Weizsäc- ker)	240.000	2 brigades (totaal 16.000), 90 tot 100 gevechtsvliegtuigen met tanker- en trans- portvliegtuigen, twee marine-eenheden (4)	Idem

- (1) Inzet is mogelijk voor beperkte duur in een conflict zoals de Golf-oorlog.
- (2) Een operatie met de nadruk op (klassieke) vredesbewaring, een operatie met vredesaf-
dwinging voor maximaal zes maanden.
- (3) Inzet maximaal voor één jaar.
- (4) De commissie-Von Weizsäcker maakt geen onderscheid tussen inzet in crises (met een
hoog geweldsniveau) en vredesoperaties (met een laag geweldsniveau).

Om deze capaciteit te kunnen inzetten moet over 140.000 inzetbare militairen (“Einsatzkräfte”) worden beschikt, die na een uitzendperiode van zes maanden twee jaar niet worden uitgezonden. Naast de “Einsatzkräfte” is een “Grundorganisation” van 100.000 militairen voorzien. De totale omvang van de *Bundeswehr* komt hiermee op 240.000 militairen, waarvan 30.000 dienstplichtigen. Met een dergelijke omvang komt de commissie, zoals zij zelf ook toegeeft, dicht bij een volledig uit beroepsmilitairen bestaande krijgsmacht. Toch zet de meerderheid van de commissie die stap niet, omdat naar haar mening de *Bundeswehr* over een flexibele structuur en over voldoende mogelijkheden tot vergroting van haar omvang moet beschikken. Maar anders dan de huidige *Bundeswehr* met een oorlogsterkte van bijna 700.000 militairen gaat de commissie uit van een mobilisabel bestand van 300.000 militairen, ruim een halvering.

28) De gegevens in deze tabel zijn ontleend aan pp. 52 en 53 van het rapport van de commissie-Von Weizsäcker.

Tabel Samenstelling Bundeswehr (huidige situatie en commissie-Von Weizsäcker)

	2000	2006	Procentuele verandering
Totale omvang	322.000	240.000	-25%
Bestand snel inzetbare militairen	60.000	140.000	+130%

De handhaving van de dienstplicht met een duur van tien maanden is onmiskenbaar een heet hangijzer in de commissie. Zes leden kiezen voor een uit louter beroepsmilitairen bestaande krijgsmacht, een lid stelt zich op het standpunt dat het meerderheidsstandpunt (het daadwerkelijk voor de dienstplicht oproepen van nog maar tien procent van alle goedgekeurde jonge mannen) in strijd zou zijn met de grondwet.²⁹ De meerderheid schetst uitvoerig de voordelen van een krijgsmacht zonder dienstplichtigen. Zo'n krijgsmacht is in zijn volle omvang operationeel en de militairen kunnen hun taken professioneel uitvoeren. Voor het opbouwen van een reserve- of mobisabele component is een professionele krijgsmacht geen beletsel. Met een omvang van 220.000 beroepsmilitairen kan een mobilisatiebestand van ruim 400.000 militairen worden geschapen. Angst voor het loslaten van zorgvuldigheid bij het nemen van beslissingen over militaire inzet in crisisoperaties ("militärische Abenteuer") heeft de meerderheid niet: daarvoor vertrouwt zij op het primaat van de politiek en de integratie van de krijgsmacht in de Duitse samenleving. Het loslaten van de dienstplicht vermindert ten slotte de zware, kostbare en intensieve opleidingstaak.

De meerderheid zwicht voor twee argumenten. Het eerste argument wordt ingegeven door de vrees dat herinvoering van de dienstplicht in een onzekere toekomstige veiligheidssituatie tot een ongewenste escalatie zou kunnen leiden. Een keuze voor een beroepskrijgsmacht ontnemt Duitsland "strategische, personele en maatschappelijke flexibiliteit". De vraag hierbij is voor welke situatie deze flexibiliteit is bedoeld. Mocht de bondgenootschappelijke veiligheid in het geding zijn, dan doet een tot Duitsland beperkte flexibiliteit immers niet veel ter zake. Frankrijk, Groot-Brittannië, dat al heel lang over een beroepskrijgsmacht beschikt, en in hun kielzog onder andere Italië, Spanje, Nederland en België zullen dan volgens de Duitse logica immers ook tot herinvoering van de dienstplicht moeten besluiten en daarmee het door Duitsland zou gevreesde escalatierisico nemen. Wie dit argument serieus neemt, moet in Europees verband één lijn trekken. Een Duitse uitzondering (al dan niet samen met landen als Polen, Denemarken, Tsjechië, Hongarije, Oostenrijk, Finland en Zweden) ontkracht de betekenis van dit argument.

29) De vraag is natuurlijk of het niet oproepen van ruim 40.000 (goedgekeurde) dienstplichtigen in de plannen van minister Scharping principieel verschilt van het voorstel van de meerderheid van de commissie-Von Weizsäcker om honderdduizend dienstplichtigen niet op te roepen.

Het tweede argument betreft de werving van voldoende beroepspersoneel. De meerderheid van de commissie denkt dat met het aanhouden van een beperkt bestand aan dienstplichtigen een voldoende grote kweekvijver voor beroepsmilitairen bestaat. Momenteel slaagt de *Bundeswehr* erin om een groot deel van de benodigde beroepsmilitairen te werven onder dienstplichtigen. Bij de onderofficieren gaat het om de helft van het benodigde personeel, bij de officieren om veertig procent. Voor de rest is de *Bundeswehr* afhankelijk van de arbeidsmarkt. Hierbij doet zich overigens vaak de absurde situatie voor dat voormalige dienstweigeraars worden aangetrokken.³⁰

In ieder geval is het aantal dienstplichtigen onvoldoende om het totaal benodigde aantal beroepsmilitairen te werven. Dat tekort zal toenemen naarmate minder dienstplichtigen worden opgeroepen. Volgens berekeningen van de commissie-Von Weizsäcker zou de 'kweekvijver' uit 160.000 dienstplichtigen moeten bestaan, 80.000 meer dan het aantal dienstplichtigen in het volgende hoofdstuk te bespreken plannen van minister Scharping. Een dienstplicht die zich nog maar uitstrekt over 30.000 dienstplichtigen biedt uiteraard geen soelaas en confronteert de *Bundeswehr* met dezelfde wervingsproblemen als de krijgsmachten in Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Nederland.

Aan de nieuwe oriëntatie op inzet in crises verbindt de commissie nog een andere conclusie, die betrekking heeft op de organisatie van het Duitse defensieapparaat. De positie van de 'Generalinspecteur' moet worden verstevigd. Als 'primus inter pares' heeft de hoogste Duitse militair geen rechtstreekse zeggenschap over de krijgsmachtdelen. De commissie stelt nu voor hem de verantwoordelijkheid te geven voor de planning, de inzet en de materieelaanschaf van de hele *Bundeswehr*. Voor de inzet van de *Bundeswehr* moet de bestaande commandostructuur worden veranderd, aldus de commissie. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden rechtstreeks onder de minister gaat gepaard met een centralisatie van alle onderdelen van het nu in Bonn én in Berlijn opgesplitste ministerie van Defensie.

Voor de nieuwe *Bundeswehr* voorziet de commissie een ambitieus materieelaanschafprogramma. De in de Koude Oorlog opgebouwde militaire middelen zijn "für Aufgaben der Krisenreaktion und der Bündnisverteidigung ausserhalb Deutschland kaum zu gebrauchen". De in de *Bundeswehr* gesublimeerde gevechtskracht voor inzet in de Oostzee en tegen grote gepantserde vijandelijke eenheden spoort niet met de voor de nieuwe taken benodigde middelen.

Voor de hiermee gepaard gaande reorganisaties rekent de commissie met twee tijdschema's. Het eerste betreft een schema van zes jaar voor de overgang van de huidige personele samenstelling en omvang naar een tot 240.000 militairen terug te brengen *Bundeswehr*. Het tweede schema beslaat de volledige heroriëntatie van

30) "Zwei Klassen von Soldaten? Quatsch!", interview met generaal Hans Peter von Kirchbach, in: *Die Zeit*, 29 september 1999 en Constanze Stellenmüller ("Ist die Wehrpflicht noch zu retten?"), in: *Die Zeit*, 30 maart 2000.

de *Bundeswehr*, waarvoor een periode van tien tot vijftien jaar wordt berekend. Het lange, maar ook het korte tijdpad komt ruimschoots uit na 2003, het jaar waarin de bij de EU-Top in Helsinki afgesproken opbouw van een eigen Europese defensiecapaciteit moet zijn verwezenlijkt. Hiermee plaatst de commissie zelf een groot vraagteken bij de door haar zo bepleitte 'Europeanisering' van het Duitse veiligheids- en defensiebeleid.

Een ander, wellicht zelfs nog groter vraagteken moet bij de door de commissie gewenste financiële onderbouwing van haar voorstellen worden geplaatst. De commissie wil de investeringen in materieel en bewapening drastisch verhogen. De afgelopen jaren maken zulke uitgaven twintig procent, ruim acht miljard D-Mark per jaar en in 2000 zelfs een uitschieter van 9,3 miljard D-Mark, van de defensiebegroting uit. De komende tien jaar schat de commissie deze uitgaven op veertien miljard D-Mark per jaar, in totaal dus 140 miljard D-Mark. Voor een deel moet het extra geld voor zulke investeringen komen van de opbrengsten van verkoop van overbodig materieel en besparingen in andere delen van de defensiebegroting (exploitatie en personeelsuitgaven). Een ander deel, door de commissie op 2,7 miljard D-Mark per jaar geschat, ontbreekt.

"Het zou verkeerd zijn om, zoals sommigen doen, het commissierapport te bagatelliseren als een onbeduidend verlanglijstje", waarschuwde het commissielid Christoph Bertram.³¹ De voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker hebben, zoals hij stelt, "een maatstaf aangelegd voor de veranderingen die nodig zijn. Politici zullen daarvan afwijken, maar voor elke afwijking zullen zij zich moeten verantwoorden", aldus Bertram. Maar op de voorstellen van de commissie werd zo verdeeld gereageerd, dat andere maatstaven voor verandering werden gezocht.

Consensus en verdeeldheid

Achter elk plan, achter elk standpunt van Duitse politieke partijen wordt gezocht naar het antwoord op de vraag welke rol Duitsland internationaal moet vervullen. Het antwoord varieert per politieke kleur en loopt van een pleidooi voor het innemen van de plaats van een "Grossmacht"³² tot het vasthouden aan het oude adagium van Bismarck, een oriëntatie op Midden-Europa.³³

31) "*Bundeswehr* moet zich aanpassen", in: *NRC Handelsblad*, 6 juni 2000.

32) "Germany, Mr. Schroeder says, has every interest in considering itself as a great power in Europe – something our neighbours have done for a long time – and to orient its foreign policy accordingly within the framework of Euro-Atlantic institutions", in: *International Herald Tribune*, 13 september 1999 ("Germany calls itself 'Great Power'. Schroeder's Statement Signals End of Post-1945 Reticence").

33) "Here lies Russia, and there lies France, and we are in the Middle. That is my map of Africa", Bismarck, geciteerd in 'Bismarck', A.J.P. Taylor, p. 221.

De meeste steun voor de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker komt van de Groenen (Bündnis 90/Die Grünen), die ook het meest verdeeld zijn over de internationale rol van Duitsland en de toekomst van de *Bundeswehr*.³⁴ Militaire inzet willen de Groenen in de toekomst aan duidelijke voorwaarden binden. Het conflict in Kosovo heeft wat dit betreft de kleinste Duitse regeringspartij niet onberoerd gelaten. Voortaan is inzet van Duitse militairen zonder mandaat van de Verenigde Naties niet meer gewenst en moet elke deelname worden goedgekeurd door minstens een tweederde meerderheid in de Bondsdag. Tegelijkertijd zijn de Groenen binnen de rood-groene coalitie de enige partij die voorstander is van een volledig uit beroepspersoneel bestaande krijgsmacht. Een standpunt dat nogal afwijkt van het verkiezingsprogramma voor de bondsdagverkiezingen in 1998: toen waren de Groenen voor afschaffing van de *Bundeswehr*. Nu pleiten zij ervoor om binnen vier tot vijf jaren de dienstplicht af te schaffen en het aantal militairen voor inzet in de door de Groenen aan banden te leggen crisisoperaties terug te brengen tot 200.000.³⁵ Dankzij die verkleining zijn relatief ruime financiële middelen beschikbaar voor een grondige herstructurering. De Groenen willen immers niet tornen aan de voor de defensieuitgaven gemaakte meerjarenafspraken.

De PDS wil ook de overstap maken naar een beroepsleger, maar wijst inzet in crisisoperaties af. De taken van een tot 100.000 militairen te beperken *Bundeswehr* moeten zich exclusief richten op de territoriale verdediging van Duitsland in NAVO-verband. Voor de omvorming van de *Bundeswehr* trekt de PDS vijf tot ten hoogste acht jaren uit. Het defensiebudget kan worden gehalveerd.³⁶

Daarover wordt in de kleinste oppositiepartij, de FDP, anders gedacht. De liberalen willen de defensie-uitgaven op het huidige niveau bevroren. Met de *Bundeswehr* moet Duitsland bijdragen aan de verdediging van het grondgebied van de NAVO én aan crisis- en vredesoperaties. Duitsland moet naar de mening van de FDP over de militaire middelen beschikken om de nieuwe bondgenoten bij te staan en om bij te dragen in crisissituaties op en nabij het Europese continent.³⁷ Het aantal dienstplichtigen wordt teruggebracht tot 65.000. De dienstplicht duurt in de voorstellen van de FDP nog maar vijf maanden. De totale omvang van de *Bundeswehr* bedraagt 260.000 militairen.³⁸

34) “Wir kommen in unserer sicherheitspolitischen Analyse zu dem gleichen Ergebnis wie Richard von Weizsäcker. Wir sagen: Die *Bundeswehr* ist überdimensioniert und unterfinanziert, und sie kann die von der Bundesregierung eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der NATO und der Europäischen Union langfristig nicht erfüllen”, Angelika Beer tijdens de 107de van de bondsdag, 7 juni 2000.

35) Zie onder meer “Grüne legen sich auf 200 000-Soldaten-Armee fest”, in: *Süddeutsche Zeitung*, 29 mei 2000.

36) “Für eine 100.000 Personen-Armee”, Konzept der PDS-Bundestagsfraktion zur Zukunft der *Bundeswehr*, 17 mei 2000.

37) Günther F. Nolting, “So muss die *Bundeswehr* aussehen!”. In: *Die Welt*, 19 mei 2000.

38) “*Bundeswehr* 2000”, *FDP-Positionspapier*, 23 maart 1999.

De grootste oppositiepartij, de CDU, staat het verst van de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker. De huidige taken in het kader van de verdediging van het eigen grondgebied blijven de “Kernaufgabe”, waarvoor in de toekomst de “Fähigkeit zur Distanzverteidigung” nodig is. Aansluitend hieraan bepleit de CDU een kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de “Krisenreaktionsfähigkeit”, waarvoor nieuwe investeringen nodig zijn voor het verzamelen en bewerken van inlichtingen, voor het gezamenlijk inzetten van eenheden van verschillende krijgsmachtdelen en voor een betere commandovoering bij dergelijke inzet, voor de mogelijkheden om ver van het grondgebied aan operaties deel te nemen en voor een voortzettingcapaciteit om zulke inzet gedurende een langere periode vol te houden. Om op deze gebieden voldoende te investeren en om in de voorbije jaren achterwege gebleven investeringen alsnog uit te voeren is in het voorstel van de CDU handhaving noodzakelijk van het niveau van de defensie-uitgaven zoals voorzien in de laatste onder politieke verantwoordelijkheid van een CDU-minister van Defensie totstandgekomen meerjarenraming voor de periode van 1998 tot en met 2003. Dit betekent dat de na het aantreden van de bondsregering-Schröder aan de *Bundeswehr* opgedragen bezuinigingen ten bedrage van 18,6 miljard D-Mark ongedaan zouden worden gemaakt en dat zelfs nog twee miljard D-Mark aan de defensiebegroting zou worden toegevoegd. Na 2003 zouden de defensie-uitgaven moeten stijgen tot 50 miljard D-Mark. Tot 2003 moet voor de met deze omvorming gepaard gaande uitgaven ook financiële ruimte worden gevonden door verschuivingen binnen de defensiebegroting. Met zulke rooskleurige financiële vooruitzichten kan de CDU zich een slechts beperkte vermindering van het personeelsbestand permitteren. Van de 340.000 militairen blijven er 300.000 over, waarvan 100.000 dienstplichtigen. De dienstplicht wordt teruggebracht tot negen maanden, maar net zoals nu het geval kunnen dienstplichtigen tot 23 maanden bijtekenen.³⁹

Een sleutelrol in het debat over de toekomst van de *Bundeswehr* is weggelegd voor de SPD. Maar een duidelijke keuze is ook de SPD uit de weg gegaan. Zeker, er waren regelmatig pleidooien van SPD-bondsdagleden voor een betere en vooral modernere *Bundeswehr*, die minder zou kosten en waarvoor niet veel veranderd hoeft te worden. Zo tornt de SPD ook niet aan de dienstplicht: “vanwege veiligheidspolitieke behoedzaamheid en wegens vredespolitiek belangrijke overwegingen ten aanzien van escalatiecontrole en crisisstabiliteit”.⁴⁰ Ook de verankering van een *Bundeswehr* met dienstplichtigen in de Duitse samenleving is voor de SPD een

39) *Positionspapier: Die Zukunft der Bundeswehr*, Beschluss des Bundesfachausschusses Außen- und Sicherheitspolitik, 21 maart 2000.

40) “Die Allgemeine Wehrpflicht kann aus Gründen der langfristigen sicherheitspolitischen Vorsorge und wegen friedenspolitisch wichtiger Ziele wie Eskalationskontrolle und Krisenstabilität (–) zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zur Diskussion gestellt werden.” (*Bundeswehrreform. Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion*, 6 juni 2000).

belangrijk argument.⁴¹ Zorgen over de werving van vrijwilligers voor een beroepskrijgsmacht is een volgend argument dat in de strijd wordt geworpen. De SPD hamert er anders dan de commissie-Von Weizsäcker ook op dat een krijgsmacht met dienstplichtigen niet zo genegen is om militaire avonturen op te zoeken als – zo wordt verondersteld – een beroepskrijgsmacht. Een vermindering van het aantal militairen tot 260 tot 280.000, waarvan 70 tot 80.000 dienstplichtigen, is voor de SPD voldoende. De dienstplicht zou worden verkort tot negen maanden en aan de door de minister van Financiën opgelegde bezuinigingen van 18,6 miljard D-Mark zou moeten worden vastgehouden. Enig soelaas biedt de SPD door minister Scharping de mogelijkheid te geven de voor de inzet van Duitse militairen in Kosovo aan de defensiebegroting (uit het “Einzeletat 60”) toegevoegde voorziening van twee miljard D-Mark te gebruiken voor uitgaven die niet strikt genomen met die inzet te maken hebben. Maar hoe men dit wendt of keert, zo’n voorwaardenvrije besteding heeft alleen effect als van meerkosten van de inzet van Duitse eenheden in de vredesoperatie in Kosovo geen sprake meer is. Het ziet er echter niet naar uit dat de Duitse deelname aan KFOR snel kan worden beëindigd, hoewel dat bij de door de bondsdag goedgekeurde verlenging van de Duitse deelname wel weer nadrukkelijk is toegezegd.

Tabel Overzicht van de standpunten van de Duitse politieke partijen

	Groenen	PDS	FDP	CDU	SPD
Omvang	200.000	100.000	260.000	300.000	260-280.000
Duur dienstplicht	–	–	5 maanden	9 maanden	9 maanden
Aantal dienstplichtigen	–	–	65.000	100.000	70-80.000
Budget (miljarden DM)	45,7	23	47	50	45,7

Stille kritiek⁴²

Op zijn eerste werkdag als minister van Defensie sprak Rudolf Scharping zijn nieuwe medewerkers toe. Aan het eind van zijn toespraak hield hij zijn toehoorders een citaat van oud-bondskanselier en oud-minister van Defensie Helmut Schmidt voor: “Als ik dat wil bereiken, wat van mij wordt verlangd en verwacht, dan heb ik uw

41) “Für jeden Wehrpflichtigen”, sagte ein *Bundeswehrgeneral*, “kriege ich zwei Omas”. In: Constanze Stelzenmüller, “Ist die Wehrpflicht noch zu retten?” *Die Zeit*, 30 maart 2000.

42) Deze paragraaf gaat in op de “Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte”, Generalinspekteur der *Bundeswehr*, 23 mei 2000.

hulp, maar ook uw kritiek nodig. En ik vraag u er geen geheim van te maken mij te helpen, en tegelijkertijd bij het leveren van kritiek dat stillertjes te doen”.⁴³ Onder het gehoor ook Duitslands hoogste militair, generaal Hans Peter von Kirchbach, die een belangrijke rol zou vervullen in het debat over de toekomst van de *Bundeswehr*. Waar van hem publiekelijk om zijn visie en mening werd gevraagd, balanceerde Von Kirchbach tussen zijn loyaliteit aan de minister van Defensie en de ‘raison d’être’ van de tegenwoordige *Bundeswehr*. In interviews “wil hij de minister niet tegenspreken” als hem naar diens uitspraken over de *Bundeswehr* “als degradant uit de Eredivisie” wordt gevraagd.⁴⁴ Maar voor forse ingrepen om weer snel te promoveren deinsde Von Kirchbach terug. Liever hetzelfde concept en de oude spelers: “Je zou erover kunnen nadenken of we nog alle eenheden nodig hebben (voor de verdediging van ons grondgebied). (–) De eenheden voor de gezamenlijke bondgenootschappelijke verdediging zullen een hoge prioriteit behouden”.⁴⁵ Parallel aan de rapportage van de commissie-Von Weizsäcker kreeg Von Kirchbach de opdracht te adviseren over de toekomstige structuur en omvang van de *Bundeswehr*. Op dezelfde dag dat Von Weizäcker het rapport van zijn commissie presenteerde, verscheen op 23 mei 2000 het voorstel van Von Kirchbach. Al in de titel komen behoudzucht en het geloof in de huidige *Bundeswehr* tot uitdrukking. “The devil is in the detail”: waar in de ondertitel van Von Weizsäcker’s rapport wordt gesproken van een “Erneuerung von Grund auf” staat in de titel van Von Kirchbach’s voorstel “die konzeptionelle und planerische *Weiterentwicklung* (cursivering: BK)”.

De “Eckwerte” zijn een optelsom van een nog steeds omvangrijke capaciteit voor de traditionele taken en aanzetten tot een capaciteit voor inzet in crisisoperaties: het gaat om “taakuitvoering in het gehele spectrum van denkbare inzetmogelijkheden”.⁴⁶ Een vermindering van de omvang van de *Bundeswehr* van 340.000 naar 290.300 militairen wordt aanbevolen. Twee van de zeven landmachtdivisies zouden verdwijnen, het aantal gemechaniseerde brigades zou bijna worden gehalveerd. Het aantal dienstplichtigen wordt in dit voorstel verminderd tot 84.500.

43) “Wenn ich das zustande bringen soll, was von mir verlangt und erwartet wird, dann muss ich um Hilfe und Kritik bitten. Und ich bitte auch darum dass die Hilfe laut und sichtbar und die Kritik leise, aber gleichwohl deutlich gegeben wird.” Ansprache des Bundesministers der Verteidigung Rudolf Scharping, anlässlich des Übergabeappells.

44) “Ich habe keinen Anlass, dem Minister, der den Ausdruck auch gebraucht hat, zu widersprechen”, in: *Die Zeit*, 2 september 1999 (“Zwei Klassen von Soldaten? Quatsch!”).

45) Ibidem: “Man kann darüber nachdenken, ob wir zum Beispiel alle Kampftruppen, die wir für diesen Zweck haben (–) noch brauchen. (–) Die Kräfte für die kollektive Verteidigung, die wir nach wie vor brauchen, werden eine hohe Priorität behalten (–)”.

46) “Aufgabenerfüllung im gesamten Spektrum denkbarer Einsätze”, p. 36.

De commandostructuur binnen de hele *Bundeswehr* wordt afgeslankt: er komt een operationaal commando voor de inzet van Duitse landmachteenheden (“Heeresführungskommando (HFüKdo)”). De staven van de legerkorpsen, waaraan Duitsland deelneemt, nemen niet langer taken in het kader van de “truppendienstlicher Führungsverantwortung” waar, maar dienen als multinationale hoofdkwartieren in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging, als operationele staven voor inzet in het kader van de NAVO en de Europese Unie als ‘land component command’ en/of ‘force headquarters’ en als hoofdkwartieren (“Folgehauptquartiere”) bij reeds aan de gang zijnde crisisoperaties.

De Generalinspekteur denkt zes jaar nodig te hebben om deze nieuwe structuur tot stand te brengen. Nog eens vier zijn nodig om de achterstallige investeringen samen met de investeringen voor de nieuwe taken hun beslag te laten krijgen. Dit alles onder de nadrukkelijke voorwaarde dat in de overgangsjaren (“in der Zeit des Übergangs”) de defensiebegroting wordt verhoogd. Uiteindelijk is voor de instandhouding van de nieuwe *Bundeswehr* een jaarlijkse defensiebegroting nodig in de orde van grootte tussen 46 en 47 miljard D-Mark, drie miljard boven het door de minister van Financiën voorgestelde plafond van de defensiebegroting voor de jaren 2003 en 2004.

De dag na de verschijning van dit advies maakt minister Scharping bekend dat generaal Von Kirchbach met ingang van 1 juli 2000 vervroegd de *Bundeswehr* zal verlaten. “Klaarblijkelijk was hij over het advies van de Generalinspekteur van de *Bundeswehr* niet tevreden.”, noteert de Frankfurter Allgemeine Zeitung.⁴⁷

47) “Offensichtlich war er mit einem zweiten Konzept (–) vom Generalinspekteur der *Bundeswehr* ausgearbeitet (–) nicht zufrieden”. In: “Scharping, angeschlagen”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 mei 2000.

3 Sleutelen aan een draaiende motor 48

Elke officiële gedachtegang over de toekomst van de *Bundeswehr* begint nog steeds met een verwijzing naar de Grondwet. Daarop maakt minister Scharping bij de bekendmaking van zijn plannen – een dag na de verschijning van de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker en van de Generalinspekteur van de *Bundeswehr* – geen uitzondering.⁴⁹ De aandacht voor de grondwet overschaduwde in zijn ‘Eckpfeiler’ de analyse van de veiligheidssituatie, waarin de nadruk ligt op crisissituaties en veiligheidsrisico’s ver weg van het eigen grondgebied. Met de Grondwet als grondslag blijft de eigen verdediging het uitgangspunt voor de vaststelling van de hoofdtaken op veiligheids- en defensiegebied. “Hoofdplicht van de Duitse strijdkrachten is volgens Artikel 87a van de Grondwet de verdediging van het eigen grondgebied”.⁵⁰ De verdediging van het eigen Duitse grondgebied staat voor Scharping gelijk aan de bondgenootschappelijke verdediging. De val van de Berlijnse Muur, de uitbreiding van de NAVO en de verdere ontwikkeling van de Europese Unie hebben Duitsland een centralere plek op het Europese continent gegeven. Deze continentale nadruk vraagt in de door Scharping ontvouwde gedachtegang om defensiecapaciteiten, die ook voor conflictvoorkoming en crisisbeheersing kunnen worden gebruikt. Regionale conflicten, waarbij bondgenoten van Duitsland betrokken zijn, kunnen immers in de visie van Scharping uitmonden in een conflict, waarbij ook het bondgenootschappelijke grondgebied in het geding is. Er is dus een nauwe samenhang tussen deelname aan crisisoperaties en de bondgenootschappelijke verdedigingstaak. Daarom moet een ononderbroken geheel van militaire mid-

48) Deze paragraaf gaat nader in op de inhoud van de door minister Scharping op 14 juni 2000 in Berlijn gepresenteerde plannen voor de toekomst van de *Bundeswehr* (“Die *Bundeswehr* – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf.”)

49) Het eerste hoofdstuk ‘Grundlagen’ (Grondslagen) bevat drie paragrafen, die elk betrekking hebben op de desbetreffende artikelen van de Duitse Grondwet.

50) Ibidem, p. 3 (“Grundlegender Auftrag deutscher Streitkräfte ist nach Art. 87a GG die Landesverteidigung”).

delen voorhanden zijn, dat benodigd is voor zowel de bondgenootschappelijke verdediging als ook voor inzet in het kader van situaties die oplopen van crisispreventie tot crisisbeheersing.

Deze benadering oogt logisch, maar in de uitwerking doemen de eerste kritische vragen op. Van een nevenschikking van deze twee taken is in de visie van Scharping geen sprake: “de (taken voor de) bescherming van het eigen grondgebied en de bondgenootschappelijke verdediging bepalen in de eerste plaats omvang en structuur van de *Bundeswehr*” en “de bescherming van het eigen grondgebied is de kernopdracht van de Duitse strijdkrachten.”⁵¹ Een aanval op het bondgenootschap “als Ganzes” zou immers het voortbestaan van Duitsland bedreigen, aldus Scharping in een van de kernpassages van zijn ‘Eckpfeiler’-document. Een dergelijke dreiging is op dit moment onwaarschijnlijk, maar kan op den duur niet worden uitgesloten. Dit doem-scenario is de rechtvaardiging voor “de inzet van de gehele krijgsmacht en daarbij de mobilisatie tot een omvang, die alleen met (handhaving van) de dienstplicht kan worden verzekerd.”⁵²

De veiligheidssituatie lijkt in de ogen van Scharping weinig veranderd vergeleken met het begin van de jaren negentig. Klaarblijkelijk kan de “erhebliche Verbesserung” van de veiligheidssituatie plotseling omslaan. Hier past een eerste kanttekening bij de plannen van Scharping. Dat Rusland zich kan ontwikkelen tot een zone van instabiliteit ontkent niemand. Maar Rusland stelt – economisch en wat inwonertal betreft – veel minder voor dan de toenmalige Sovjet-Unie, waarvan het militaire potentieel razendsnel verloren is gegaan. Conflicten zijn weliswaar niet uit te sluiten, maar ze zullen in een ‘worst-case scenario’ van beperktere omvang zijn dan het grootschalige conflict, waarmee tot in de jaren tachtig rekening werd gehouden. Bovendien zullen dergelijke conflicten zich aan de rand van of zelfs buiten het verdragsgebied van NAVO afspelen en niet meer, zoals in de Koude Oorlog, in de voormalige Centrale Sector langs de niet meer bestaande Duits-Duitse grens. De ineenstorting en het uiteenvallen van de voormalige Sovjet-Unie hebben Europa’s klassieke veiligheidsproblemen opgelost. De ‘Fulda Gap’ en de dreiging van binnen enkele uren Duits grondgebied binnentrekkende vijandelijke legers behoren definitief tot het verleden. Het valt dan ook moeilijk te begrijpen waarom de *Bundeswehr* de infrastructuur (dienstplicht, forse mobilisabele bestanden) in stand wil houden voor inzet in zo’n achterhaald scenario.⁵³

Een krijgsmacht met de bondgenootschappelijke verdediging als hoofdtaak moet in de ijzeren Duitse logica over omvangrijke mobilisabele eenheden beschik-

51) Ibidem, pp. 9 en 29 (“In erster Linie bestimmen Landesverteidigung und Kollektive Verteidigung Umfang und Struktur der *Bundeswehr*.” en “Die Landesverteidigung ist Kern-auftrag deutscher Streitkräfte.”)

52) Ibidem, p. 9 (“Sie fordert den Einsatz der gesamten Streitkräfte und damit den Aufwuchs auf einen Umfang, der nur über die Allgemeine Wehrpflicht sichergestellt werden kann.”)

53) Zie: *Die Zeit*, 30. März 2000 (Constanze Stelzenmüller, “Ist die Wehrpflicht noch zu retten?”)

ken. Ligt de nadruk op inzet in crisissituaties, dan heeft een mobilisabel bestand niet veel zin. Er moet immers snel worden gehandeld. Voor op langere termijn in te zetten mobilisabele eenheden is in dat soort spoedeisende situaties geen rol weggelegd. Om die reden worden in de krijgsmachten van Frankrijk en Groot-Brittannië mobilisabele eenheden opgeheven.⁵⁴ In de Duitse plannen wordt daarentegen voor een groot mobilisabel bestand ruimte ingebouwd en zulke mobilisabele eenheden worden zelfs gerechtvaardigd met de noodzaak “om verzekerd te zijn van een voortzettingsvermogen tijdens crisisoperaties”, die wat Scharping betreft “voornamelijk op Europa en zijn periferie beperkt blijven” en “verschillende jaren achter elkaar moeten worden voortgezet”.⁵⁵ De parate eenheden zijn in verschillende stadia van inzetbaarheid, van snel tot na één of zelfs twee jaar, ingedeeld.

Handhaving van de dienstplicht zou ook nodig zijn om de krijgsmacht in te bedden in de Duitse samenleving: “soldaten als staatsburgers”. Op dit punt legt Scharping een causaal verband met de nieuwe taken in het kader van crisisbeheersing. “Juist vanwege de nieuwe crisispreventie en -beheersingstaken moeten de soldaten meer dan ooit tevoren van de waarden in de grondwet overtuigd zijn”.⁵⁶ Naast “politiek inzicht, diplomatiek ‘Fingerspitzengefühl’ en een krachtig karakter” moeten de Duitse soldaten in de nieuwe *Bundeswehr* een “goede opleiding, prestatiegerichtheid en een goede motivatie” hebben.⁵⁷

Het is twijfelachtig of dienstplichtigen aan deze hoge eisen kunnen voldoen en of een krijgsmacht met dienstplichtigen zich kan spiegelen in zo'n extreem ideaalbeeld. Veel tijd voor de toekomstige dienstplichtigen om eventuele tekortkomingen ongedaan te maken bieden de nieuwe plannen van minister Scharping niet. De dienstplicht wordt teruggebracht tot negen maanden, in feite zelfs tot zes maanden. Toekomstige dienstplichtigen kunnen immers kiezen tussen een dienstitijd van negen ononderbroken maanden en een dienstitijd van zes maanden met daarbij de verplichting in de “daarop volgende jaren” twee keer aan zes weken durende herhalingsoefeningen deel te nemen. Beide categorieën dienstplichtigen kunnen vrijwillig

54) België heeft voor zijn landstrijdkrachten eenzelfde keuze gemaakt. Zie: “Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015. Concrete voorstellen om in de XXIste eeuw te stappen.” André Flahaut, mei 2000. De vier deels parate brigades van de Belgische landmacht worden omgevormd tot drie volledig parate brigades.

55) “um die Durchhaltefähigkeit in Krisenoperation sicherzustellen”, in: “Die *Bundeswehr* sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf”, p. 6. En “vornehmlich auf Europa und seine Periferie begrenzt” en “bis zu mehreren Jahren durchhaltefähig sein”, p. 10.

56) Ibidem, p. 13 (“Gerade für die neuen Aufgaben Konfliktverhütung und Krisenbewältigung müssen die Soldaten der *Bundeswehr* mehr denn je von der Werteordnung unsere Verfassung überzeugt sein.”)

57) Ibidem, pp. 13 en 15 (“Politisches Urteilsvermögen, diplomatisches Fingerspitzengefühl und Charakterstärke sind Voraussetzungen” en “Gut ausgebildete, leistungsfähige und motivierte Soldaten”)

nadien en een verbintenis sluiten waarmee ze vanaf het begin van hun diensttijd stip maximaal 23 maanden, nog geen twee jaren, aan de krijgsmacht verbonden zijn. Op deze manier is van een solide militaire opleiding uiteraard geen sprake.

Het is ook de vraag of met handhaving van de dienstplicht voldoende garanties bestaan voor een bevredigende werving van beroepsmilitairen. Bij de bespreking van het rapport van de commissie-Von Weizsäcker (p. 21 e.v.) is in dit verband al op een aantal onzekerheden gewezen.

Saillant is dat de *Bundeswehr* tot 2010 nog maar tussen de 18 en 20 procent van alle dienstplichtigen daadwerkelijk in dienst kan nemen. Daarmee wordt de algemene dienstplicht een fictie en zal onvermijdelijk een zware aanslag worden gepleegd op de motivatie van het kleine kwart jonge mannen dat voor de dienstplicht wordt opgeroepen. Klaarblijkelijk voelt de *Bundeswehr* op dit punt ook nattigheid. De kleine minderheid van dienstplichtigen wordt – als ze kiezen voor negen aaneengesloten maanden dienstplicht – met allerlei ‘funnies’, zoals een verhoogde soldij na de zesde dienstmaand en een premie bij dienstverlating.

De inzet van deze dienstplichtigen in het kader van crisisoperaties roept nog andere vragen op. Op dit moment worden alleen dienstplichtigen in vredesmachten in Bosnië-Herzegowina en in Kosovo ingezet die na hun normale diensttijd van tien maanden hebben bijgetekend. Daarover bestaat politiek overeenstemming, maar juridisch is het mogelijk dat een dienstplichtige na bijtekening toch afziet van deelname aan een vredesoperatie. In de toekomst wil het Duitse ministerie van Defensie dan ook juridisch de verplichting tot deelname “aan een vredesbewarende missie van de Verenigde Naties, de NAVO of de (W)EU” vastleggen en heeft daartoe ook een “19-seitigen Stellungnahme” bij het Bundesverfassungsgericht ingediend.⁵⁸ Een uitspraak van het Verfassungsgericht is van groot belang. Blijft instemming met het standpunt van het ministerie van Defensie uit, dan blijft sprake van een situatie waarin vrijwilligheid de grondslag is voor uitzending. Dat maakt Duitse deelname aan inzet in crisisoperaties, zeker in de hogere delen van het geweldsspectrum, onzeker en kan een ernstige belemmering zijn voor de toekomstige inzet van de *Bundeswehr*.

Een andere nog zwakkere stee in de plannen van minister Scharping is de nieuwe indeling van de strijdkrachten binnen de *Bundeswehr*. Het oude onderscheid tussen “Krisenreaktionskräfte” voor inzet in crisis- en vredesoperaties en “Hauptverteidigungskräfte” voor de gezamenlijke verdediging van het NAVO-verdragsgebied en het Duitse grondgebied komt te vervallen. Scharping spreekt uitsluitend nog over “Einsatzkräfte” met een omvang van 150.000 militairen voor inzet in “grote, middelgrote en meerdere kleine operaties”. Daarmee wordt de indruk gewekt dat het huidige bestand van 60.000 “Krisenreaktionskräfte” fors zou worden uitgebreid en

58) “auch die Beteiligung deutscher Streitkräfte an einer friedenserhaltender Mission der UN, der Nato oder der WEU” (“Schütze Maier in den Kosovo”), in: *Süddeutsche Zeitung*, 16 juni 2000.

een eind zou worden gemaakt aan de situatie dat maar een kwart van de eenheden van de *Bundeswehr* (vijftien procent van het militaire personeel) inzetbaar is in het kader van crisisoperaties. Daarvan is echter geen sprake. Van deze 150.000 “Einsatzkräfte” zijn er slechts 80.000 “na zeer korte of korte voorbereidingstijd” beschikbaar en inzetbaar. De overige 70.000 zijn in “abgestufter Verfügbarkeit” beschikbaar om eenheden uit de eerste helft van de “Einsatzkräfte” na een periode die kan oplopen tot twee jaar te versterken en/of af te lossen. Daarmee komt Scharping niet alleen dicht bij de oude onderverdeling van eenheden binnen de *Bundeswehr*, maar ook is sprake van een slechts beperkte toename van het voor crisis- en vredesoperaties in te zetten aantal militairen, namelijk niet meer dan 20.000.⁵⁹ Uiteindelijk komen de plannen van de minister van Defensie conform de opvatting van de SPD uit op een omvang van de *Bundeswehr* met 277.000 militairen, waaronder ongeveer 80.000 dienstplichtigen.⁶⁰

Bij een dergelijke omvang moet de vraag worden gesteld of voor de instandhouding en hervorming van zo’n grote krijgsmacht voldoende financiële middelen voorhanden zijn. Bij zijn aantreden als minister slaagde Scharping erin vast te leggen dat de defensiebegroting zou stijgen tot 49 miljard DM in 2002. Deze belofte werd onder zware druk van de bondskanselier en de minister van Financiën ingetrokken. Minister Scharping heeft zich daarbij neergelegd en slaagde er de afgelopen maanden ook niet meer in de eerdere afspraken over bezuinigingen van in totaal 18,6 D-Mark tot en met 2003 te versoepelen.⁶¹

Tabel Defensie-uitgaven in de jaren 1999-2004

1999	2000	2001	2002	2003	2004
46,8	45,3	44,8	44,5	43,7	43,7

in miljarden DM.

Aan de defensiebegroting zijn sinds 1999 jaarlijks twee miljard DM toegevoegd voor de kosten van de inzet van de *Bundeswehr* in Kosovo. Vanaf 2001 mag dit niet in de tabel opgenomen bedrag zonder verdere voorwaarden worden gebruikt.

De door de commissie-Von Weizsäcker bepleitte financiële “Spielraum” wordt niet alleen door deze verlagingen van de defensiebegroting beperkt. Het is ook de vraag

59) “Die Durchhaltefähigkeit bei einem 30-monatigen Einsatzrhythmus erfordert für jede Operation die Bereitstellung von bis zu fünf Kontingenten. Daraus ergibt sich ein Bedarf von 150.000 Soldaten in Einsatzkräften, von denen 80.000 nach sehr kurzer oder kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit sind, sowie 70.000 in abgestufter Verfügbarkeit zu deren Verstärkung und/oder Ablösung”, *Eckpfeiler-Papier*, p. 25.

60) Hiernaast zullen 80-90.000 burgerambtenaren bij de *Bundeswehr* werkzaam zijn, momenteel zijn dat er 124.000.

61) “Scharping will höheren Wehretat”, in: *Süddeutsche Zeitung*, 5 april 2000.

of minister Scharping daadwerkelijk gebruik kan maken van de besparingen binnen zijn eigen begroting. Volgens de afspraken tussen minister Scharping en zijn collega van Financiën, Hans Eichel, mag een deel van de opbrengsten van de verkoop van overtollig materieel en kazernecomplexen ten goede komen van de defensiebegroting. Voor het 2001 gaat het om een bedrag van maximaal een miljard D-Mark, voor het jaar 2002 maximaal 1,2 miljard D-Mark. Aan de verkoop van overtollig materieel (met name 700 Leopard-II tanks en de meer dan honderd gevechtsvliegtuigen) heeft de bondsregering echter zulke stringente eisen verbonden dat een feitelijke verkoop op korte termijn twijfelachtig is. De groene ministers onder leiding van Joschka Fischer hebben aangekondigd naar “Verschrottung” te blijven streven, ook als het om export naar Turkije, een NAVO-bondgenoot, zou gaan. Ook aan de verkoop van kazernecomplexen zijn zoveel voorwaarden verbonden dat bij eventuele substantiële verkoop-opbrengsten vraagtekens moeten worden gezet.⁶² De opbrengsten van ‘out-sourcing’, de inschakeling van de private sector bij onderhoud, logistiek, verbindingen e.d. zijn niet precies te ramen. Nu eens wordt een bedrag van twee miljard, dan weer 0,7 miljard D-Mark als jaarlijkse opbrengst genoemd.⁶³ Zulke bedragen vallen overigens in het niet bij de somma van vijf miljard D-Mark die minister Scharping vorig jaar nog meende nodig te hebben om Duitsland de aansluiting aan Europa niet te laten verliezen.⁶⁴ Duidelijk is in ieder geval dat minister Scharping deze nog onzekere besparingen binnen de defensiebegroting nodig heeft om een begin te maken met de hervormingen en de aanschaf van modern materieel.

De ervaring leert overigens dat kostenoverschrijdingen en vertragingen bij grote (materieel)projecten eerder regel dan uitzondering zijn. Dat zal ook bij de in totaal 120 miljard D-Mark omvattende Duitse materieelaanschafprojecten het geval zijn. Voor deze projecten is tien jaar uitgetrokken. Uit een recent verschenen onderzoek van de National Audit Office, de Britse Rekenkamer, naar 25 grote defensiematerieelprojecten van Groot-Brittannië bleek dat slechts twee binnen de gestelde tijd en het vastgestelde budget zijn uitgevoerd. Gemiddeld is sprake van een vertraging van vier jaar.⁶⁵

62) “Die Standort-Milliarde kann Scharping somit gleich vergessen”. In: *Die Zeit*, 30 mei 2000 (“Verzicht als Gewinn” door Wolfgang Hoffmann).

63) Ibidem. Zie ook “Wie die Reparatur eines laufenden Motors” in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 juni 2000.

64) “Selbst ohne Berücksichtigung von Frankreich und Grossbritannien, also Ländern mit denen wir uns ansonsten zu recht vergleichen, hätten wir jährlich rund 5 Milliarden DM mehr aufwenden müssen, um mit den Anstrengungen der anderen Europäischen Ländern Schritte zu halten”. Rede des Bundesministers der Verteidigung Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der *Bundeswehr* am 8. September 1999 in Hamburg: “Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik”.

65) Report by the Comptroller and Audit General, National Audit Office. “Ministry of Defence. Major Projects Report 1999”, HC 613 Session 1999-2000, 6 juli 2000.

Op vier belangrijke punten kiest minister Scharping voor een andere benadering dan de commissie-Von Weizsäcker. De ontwikkeling van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid is een van de rode draden in het rapport van de commissie-Von Weizsäcker. In de plannen van minister Scharping wordt Europa eenmaal terloops genoemd en ontbreekt een Europees perspectief voor de toekomstige *Bundeswehr*. Waar bij Von Weizsäcker de blik op de toekomst van een Europese capaciteit is gericht, ademen de ‘Eckpfeiler’ de sfeer van een lange, moeilijke interne discussie, waarbij het voortbestaan van de *Bundeswehr* in de huidige vorm vertrekpunt was. Een tweede opmerkelijk verschil betreft de inschatting van de financiële ruimte voor het doorvoeren van de baanbrekende plannen voor de toekomstige structuur en omvang van de *Bundeswehr*. Licht en schaduw liggen in de plannen van minister Scharping dicht bij elkaar, aldus de constatering van een oud-Generalinspekteur.⁶⁶ Minister Scharping gaat ervanuit dat hij ondanks alle onzekerheden over ongeveer twee miljard D-Mark per jaar meer kan beschikken om de voor zijn hervormingen noodzakelijke investeringen door te voeren.⁶⁷ Hij kan dat niet hard maken en het heeft er dan ook veel van weg dat zijn marges smaller zijn dan de door de commissie bepleitte financiële ruimte, waarvoor ook de commissie niet in volle omvang een heldere invulling geeft. Buiten de muren van het ministerie van Defensie wordt ook minder rooskleurig gedacht over de mogelijkheden om de personele omvang van de *Bundeswehr* op het niveau van 277.000 militairen te handhaven. Het zal grote moeite kosten om de 200.000 tijdelijke en vaste beroepsmilitairen te vinden en daarvoor een in de komende jaren tot 80.000 dienstplichtigen teruglopend reservoir te benutten. Van nog groter belang is de niet te omzeilen vraag of met in de kern nog steeds zoveel dienstplichtigen Duitsland actief en volledig kan meedoen bij de inzet van de Europese Unie en de NAVO in het kader van crisis- en vredesoperaties. Vraag is of de duur van de dienstplicht niet te kort is voor de opleiding en vorming van militairen en de lengte van de nadiencontracten (met de dienstplichttijd maximaal 23 maanden) om voldoende beroepspersoneel te werven. Bevestigt het behoud van de dienstplicht niet de vroegere terughoudendheid bij de inzet van Duitse eenheden bij dit soort operaties? Anders dan in de voorstellen van de commissie probeert minister Scharping een brug te slaan tussen het verleden, waarbij de *Bundeswehr* zich richtte op de eigen verdediging, en de toekomst, waarin inzet in crisis- en vredesoperaties de meest waarschijnlijke opgave is. Een duidelijke keuze wordt niet gemaakt en daarmee blijft de toekomst van de *Bundeswehr* onzeker. Van een eindpunt in de discussie over een moderne krijgsmacht is dan ook geen sprake. Zo’n eindpunt ligt voor minister Scharping ook ver weg: voor de verwezenlijking van zijn plannen denkt hij tien tot vijftien jaar nodig te hebben. Zijn plannen voor de hervorming van de *Bundeswehr* vergelijkt minister

66) Admiral a.D. Dieter Wellershoff, “Richtige Lagebeurteilung-Unzureichende Konsequenz”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 juli 2000.

67) “Ich rechne damit, dass der Spielraum für eine moderne *Bundeswehr* rasch um circa zwei Milliarden jährlich wachsen wird”. In: *Die Welt*, 17-18 juni 2000.

Scharping graag met het repareren van een lopende motor. Een lopende motor kan niet worden gerepareerd, hooguit worden bijgesteld. Voor een reparatie, zelfs een kleine, moet hij stilstaan. De huidige *Bundeswehr* loopt in een lage versnelling, maar zonder grondige revisie loopt het op den duur spaak. Met of zonder zo'n grondige revisie komt de *Bundeswehr* pas ver na 2003 in een hoger toerental, veel te laat om aansluiting bij andere Europese landen te vinden.

Het is een kwestie van tijd totdat de nu in gang gezette hervormingen stagneren. Op den duur ontbreken hetzij de financiële middelen voor de doorvoering van ingrijpende veranderingen, hetzij ontbreekt van meet af aan enthousiasme bij de 'rank and file' binnen de *Bundeswehr* voor de medewerking aan zulke pijnlijke veranderingen. Wellicht versterken beide processen elkaar en leiden zij gezamenlijk tot een nieuw moment, een keerpunt waarop over de toekomst van de *Bundeswehr* zal worden beslist. Dat zal een nieuwe kans bieden voor de hoogst noodzakelijke modernisering van de taken, aard en omvang van de *Bundeswehr*, het zal ook betekenen dat het eerste keerpunt, een hervorming op grond van de voorstellen van de commissie-Von Weizsäcker is gemist. En tussen dit en een volgend keerpunt kan veel kostbare tijd verloren gaan.

Een belangrijke toetssteen zal de bijdrage van Duitsland bij 'EU-led'-operaties zijn. In hoeverre blijft het Duitse aandeel achter bij die van Frankrijk en Groot-Brittannië? Kwantitatief waarschijnlijk niet, kwalitatief zeker wel.

4 Een Duitse Alleingang

Een stap vooruit, een stap achteruit

“U vraagt mij naar mijn ergste nachtmerrie”, verzuchtte een Amerikaanse topdiplomaat op bezoek in Nederland. “Wat zou er in Washington, in het Congres, gebeuren als de Europese landen er in 2003 niet in zouden slagen een eigen Europese defensiecapaciteit op te bouwen?”, was de vraag. “Dat hangt van Duitsland af. Als de Duitsers het laten afweten, dan verliezen de voorstanders in de Amerikaanse regering van een grotere Europese rol en inbreng in internationale crisissituaties hun geloofwaardigheid op Capitol Hill”, was het antwoord.⁶⁸

Binnen de Amerikaanse regering bestaat steun voor de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid, dat tegelijkertijd een versterking van het Europese aandeel in de NAVO betekent. En dat, op haar beurt, betekent het behoud van de Amerikaanse betrokkenheid bij de veiligheid in en van Europa. In Bosnië-Herzegowina en in Kosovo vormen de Amerikaanse strijdkrachten een relatief klein, maar vitaal deel van de daar gestationeerde vredesmachten. In mei jl. dreigde de Amerikaanse Senaat met ingang van volgend jaar een eind te maken aan de Amerikaanse deelname aan KFOR, de door de NAVO geleide vredesmacht in Kosovo. Faalt Europa erin de in het vooruitzicht gestelde capaciteit op te bouwen, dan komt het onderwerp ‘burden sharing’, de verdeling van de lasten bij het waarborgen van de veiligheid waar dat aan de beide kanten van de Atlantische Oceaan nodig wordt gevonden, nog hoger op de politieke agenda in Washington te staan. Maar wat doet Berlijn?⁶⁹

68) Gesprek in de residentie van de Amerikaanse ambassadeur te Den Haag, 23 februari 2000.

69) “Frankreich, Grossbritannien, Italien und einige der kleineren EU-Staaten tragen ihren Teil dazu bei” sagte Amerikas Nato-Botschafter Alexander Vershbow kürzlich, “doch die grosse Frage bleibt: Wohin geht Deutschland?”, in: *Die Zeit*, 31 mei 2000 (“Deutsche Trittbrettfahrer”).

“Crisis response” in NAVO-verband en inzet voor de uitvoering van de Petersberg-taken betekenen dat de deelnemende landen op het ergste voorbereid moeten zijn. Is Duitsland daartoe bereid? “Upon closer inspection, the presumed ‘normalisation’ of Germany’s security policy thus resembles anything but a reversion to traditional Great Power behaviour. It does, however, close the post-Cold War security-policy gap which had opened between Germany and its principal NATO allies with the 1991 Gulf War”, aldus een kritische analyse van eigen Duitse bodem,⁷⁰ De gevolgen van dit volgzame gedrag mogen niet worden onderschat. Berlijn zal de ontwikkeling van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid steunen in de context van de door Duitsland zo krachtig voorgestane verdere Europese integratie, maar tegelijkertijd zal behoedzaamheid, zelfs terughoudendheid, het kenmerk zijn van het Duitse handelen in situaties, waarin de eigen rechtstreekse belangen niet worden bedreigd: “this may again push Germany out of step with its key allies”.⁷¹ De Duitse minister van Buitenlandse Zaken voegde daar ‘in the same spirit’ kort geleden aan toe dat “in foreign policy, therefore, Germany’s watchword should be: maximum support for all efforts to strengthen multilateral structures and foster integration and the rule of law, but also due restraint in the matter of interventions and clear rejection of go-it-alone ventures”.⁷²

Op twee verschillende niveaus roept de hervorming van de *Bundeswehr* vragen op. De eerste vraag betreft de politieke wenselijkheid, de opportuniteit van inzet van militaire middelen. In het verleden stond Duitsland nooit vooraan in dat soort vraagstukken. De tweede vraag betreft de militaire mogelijkheden als de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord. Die zijn bij de huidige hervorming – kwalitatief – beperkt. Maar ook als het gaat om inzet bij de verdediging van bondgenootschappelijk grondgebied, dreigt Duitsland uit de pas te lopen: “willen we echt Noorwegen in de fjorden en Turkije in Anatolië met dienstplichtigen verdedigen, die het militaire vak in negen of tien maanden onder de knie hebben proberen te krijgen? Waar ze hand en hand met eenheden van bondgenoten worden ingezet, waarvan de meesten uit ervaren professionele beroepsmilitairen bestaan?”⁷³

Zolang de Duitse oriëntatie op buitenlands-politiek gebied niet helder is en bovendien verschilt van de opvattingen in Parijs, Londen en andere Europese hoofdsteden, vormt Duitsland een levensgroot obstakel voor de ontwikkeling van een geza-

70) Hanns W. Maull, “Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power?”, *Survival*, Volume 42, Number 2, Summer 2000, p. 76.

71) Ibidem, p. 77.

72) Joschka Fischer, ‘Berlin’s Foreign Policy’, in: *Internationale Politik*, Volume 1, Spring Issue 2000.

73) Constanze Stelzenmütter, “Deutsche Trittbrettfahrer”, in: *Die Zeit*, 31 mei 2000 (“Und wollen wir wirklich Norwegen in den Fjorden oder die Türkei in Anatolien mit Gefreiten verteidigen, die das Handmerk gerade neun oder zehn Monate lang gelernt haben? Zumal, wenn sie dort Hand in Hand mit verbündeten Truppen arbeiten müssen, die – wie inzwischen die meisten in Nato und EU – nur noch aus erfahreneren Freiwilligen bestehen?”).

menlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. “De Britse en Franse krijgsmachten hebben meer gemeenschappelijke raakvlakken, wat de samenwerking vergemakkelijkt”, was het commentaar van de Franse minister van Defensie op de Duitse plannen voor de toekomst van de *Bundeswehr*.⁷⁴ Volgens *The Economist* is er “no driving interest in foreign policy, no fresh vision of Europe, and no clear view of Germany’s place in the world”. Een Keizer zonder Europese kleren met ook nog eens een been in het voorbije verleden. Met de huidige plannen voor de toekomstige *Bundeswehr* neemt de bondsregering de twijfels over de eigen buitenlands-politieke oriëntatie niet weg: “When it comes to EU’s newest project, the attempt to shoulder more of the military burdens within the western alliance, Mr Schröder says the right things but then fails to do them. He needs to find the will – which in this case also needs more money – if Germany’s armed forces are to be brought up to the sort of soldiering scratch needed to make the new European defence initiative a success.”⁷⁵

En daarmee wordt de financiële onderbouwing van de Duitse defensieplannen een toetssteen voor de beoordeling van de vorderingen die Duitsland zich op dit gebied getroost. Eind vorig jaar riep de Amerikaanse minister van Defensie, William Cohen, Duitsland publiekelijk op het defensiebudget te verhogen.⁷⁶

Tabel

	Inwonertal in miljoenen	Troepen- sterkte in duizenden	Defensie- uitgaven totaal in miljarden \$)	Defensie-uitga- ven per hoofd van de bevolking in \$	Defensie- uitgaven als percentage van BNP
Verenigde Staten	273,1	1.371,5	252.379	996	3,1
Frankrijk	59,2	317,3	28.353	615	2,7
Groot- Britannië	58,8	212,4	33.254	603	2,6
Duitsland	82,1	332,8	23.790	364	1,4

Alle cijfers: 1999

74) “Die britischen und die französischen Verteidigungsstrukturen haben mehr gemeinsame Elemente, was eine Zusammenarbeit erleichtert”, so Richard. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 juni 2000. (“Richard: Grossbritannien interessanter als Deutschland”.)

75) “Has Gerhard got it?”, *The Economist*, 8 juli 2000.

76) “Germany Must Increase Defense Budget, Cohen Says”, *American Forces Press Service*, 1 december 1999.

Deze scheve balans is een vanzelfsprekende katalysator voor fricties en irritaties. De kans dat Duitsland het recente Britse voorbeeld van een verhoging van de defensie-uitgaven zal volgen, is uiterst klein.⁷⁷ Nog voordat de Amerikaanse minister van Defensie zijn oproep deed, maakte bondskanselier Schröder al duidelijk dat de voor hervormingen benodigde financiële middelen ontbreken: “het gaat erom het geld intelligenter en doelmatiger te gebruiken”. Veiligheidsbeleid omvat veel meer dan het budget van de *Bundeswehr*: “Ik herinner in dit verband aan de uitgaven voor de opheffing van de ‘Nationale Volksarmee’, de terugtrekking van Russische troepen en de bouw van woningen voor deze militairen in hun vaderland. Was dit niet een belangrijke bijdrage aan de stabiliteit en veiligheid van Europa? Hebben wij niet honderdduizenden vluchtelingen uit Bosnië-Herzegowina en Kosovo in Duitsland opgenomen?”⁷⁸ Met de lichte stijging van de Nederlandse defensiebegroting en een aan de jaarlijkse inflatie aan te passen defensiebegroting van België ontstaat weer het beeld van een Duitse uitzonderingspositie, een Duitse Alleingang.

Een nieuw Duits-Nederlands legerkorps?

Waartoe de plannen van minister Scharping in aantallen en soorten eenheden leiden, is op dit moment onbekend. Er zal in het najaar een ‘witboek’ verschijnen, “waarmee Duitsland en het buitenland over de voorgenomen maatregelen zullen worden ingelicht”. Vanaf 1 oktober krijgen de eerste reorganisaties hun beslag. Vanaf 1 april volgend jaar wordt de nieuwe organisatie van de *Bundeswehr* ingevoerd. Het aantal divisies zal vermoedelijk van zeven naar vijf worden teruggebracht, het aantal brigades van 22 naar een aantal tussen twaalf en vijftien. Ter vergelijking: de Franse landstrijdkrachten zullen na 2002 over negen, de Britse over zeven brigades beschikken. Bij de uitrusting ligt de achilleshiel. De zestien goed uitgeruste Franse en Britse brigades zijn in dat opzicht niet vergelijkbaar met de Duitse brigades.

Op korte termijn zijn beslissingen te verwachten die ook van belang zijn voor de bondgenoten, zoals Nederland, die nauw met Duitsland en soms ook onder

77) “The budget will rise from 23 billion pound sterling to 25 over the next three years – a real terms increase of 0.7 per cent.” In: *The Independent*, 19 juli 2000.

78) Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der 37. Kommandeurtagung der *Bundeswehr* in Hamburg, 29 november 1999. (“Es wird künftig aber auch darum gehen, das Geld intelligenter und wirtschaftlicher einzusetzen.” en “Sicherheits- und Stabilitätsvorsorge hat mehr als nur militärische Elemente. Ich erinnere in diesem Zusammenhang nur an die hohen Finanzaufwendungen Deutschlands im Zusammenhang mit der Auflösung der NVA, dem Abzug der russischen Truppen und dem Bau von Wohnungen für russische Soldaten in ihrem Heimatland. War dies etwa kein wesentlicher Beitrag für die Stabilität und Sicherheit Europas? Haben wir nicht Hunderttausende von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo in Deutschland aufgenommen?”)

Duits commando samenwerken. Voor het Duits-Nederlandse legerkorps breken dus spannende tijden aan met een handvol onzekerheden.

Zeker is dat aard en omvang van het Duitse aandeel in het legerkorps zullen veranderen. De tot de “Hauptverteidigungskräfte” behorende brigades van de Panzerdivision 1 zullen hun oriëntatie op uitsluitend de territoriale verdediging verwisselen voor de uitgebreidere taakuitvoering van de landstrijdkrachten in de *Bundeswehr*. Vanuit Nederlands gezichtspunt is dat een positieve ontwikkeling. Hierbij past echter wel een kanttekening. Als inderdaad in Duitsland een Einsatzführungskommando wordt ingevoerd, zou dat er best weleens toe kunnen leiden dat het Duits-Nederlandse legerkorps geen vaste (Duitse) samenstelling meer kent, maar eenheden onder haar hoede krijgt naar gelang dat wenselijk en nodig wordt gevonden door het Einsatzführungskommando. De staf van het legerkorps wordt momenteel inzetbaar gemaakt als hoofdkwartier voor een vredesmacht met de omvang van een legerkorps. Omdat de voorbereidingstijd zo’n zestig dagen bedraagt, is sprake van de mogelijkheid van ‘follow-on’ hoofdkwartier. Dit betekent dat de staf van het Duits-Nederlandse legerkorps in de afzienbare toekomst belast zou kunnen worden met het commando van bijvoorbeeld KFOR, de vredesmacht in Kosovo.

Om daarvoor in aanmerking te kunnen komen en zich op zo’n opdracht voor te bereiden, is het nodig en wenselijk op korte termijn liaison-teams uit landen met eenheden in KFOR te plaatsen in de staf van het Duits-Nederlandse legerkorps. Inmiddels wordt ook de mogelijkheid onderzocht het legerkorps hoofdkwartier om te vormen tot een paraat hoofdkwartier voor de ‘reaction forces’ van de NAVO en in het kader van de Europese “Headline Goal” op den duur ook in Europees verband. Een dergelijk hoofdkwartier moet binnen twintig dagen inzetbaar zijn en zou goed passen in de contouren van de nieuwe ‘force structure’ van de NAVO, waarin onder meer drie ‘rapid reaction’ hoofdkwartieren en een zestal ‘follow on’ hoofdkwartieren zijn voorzien.⁷⁹

Onzeker is of Duitsland dat met deelname aan het ACE Rapid Reaction Corps en het Eurokorps al rechtstreeks betrokken is bij twee snel inzetbare hoofdkwartieren het Duits-Nederlandse legerkorps hoofdkwartier als kandidaat voor het derde snel inzetbare naar voren schuift. Voor Nederland zou het afzien van een dergelijke kandidatuur een gevoelig verlies betekenen van een belangrijke mogelijkheid om op dit niveau een aandeel te leveren. Veel andere mogelijkheden dan via het Duits-Nederlandse legerkorps heeft Nederland niet. Van deelname aan het Eurokorps is van meet af aan afgezien. Komt een uit de zuidelijke regio afkomstig hoofdkwartier als derde ‘rapid reaction’ hoofdkwartier in aanmerking, dan geldt ook daarvoor dat Nederland uitblinkt door afwezigheid. Dit roept de vraag op of aansluiting bij het Eurokorps ‘after all’ heroverweging verdient.

79) “Legerkorps optimistisch over toekomst”, in: *Defensiekrant*, 5 juni 2000. In dit artikel wordt deze verdere omvorming ‘haalbaar’ genoemd.

Het omvormen van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps, met name door inpassing van liaison-teams uit andere landen en een multinationalisering van het legerkorps, heeft ook nog andere voordelen. Het opent de mogelijkheid om aan te sluiten bij de wijze van opereren van andere landen met gemoderniseerde krijgsmachten. De vraag is welke. De Belgische en Britse landstrijdkrachten hebben al gekozen voor andere samenwerkingsverbanden, voornamelijk in resp. het Eurokorps en het ACE Rapid Reaction Corps. Een andere mogelijkheid is het openen van de binationale samenwerking in het Duits-Nederlandse legerkorps voor de nieuwe NAVO-lidstaten. De nadelen daarvan zijn dat de nu voor Nederland zo gunstige verdeling van functies, en daarmee dus ook invloed, binnen een multinational legerkorps op de helling gaat en dat er dan uitsluitend wordt samengewerkt met krijgsmachten die aan de vooravond van ingrijpende modernisering staan.

Het gevaar van verlies van functies ligt ook op de loer als het Duits-Nederlandse legerkorps als 'rapid reaction' hoofdkwartier of 'follow-on' hoofdkwartier wordt ingezet. Het gaat hierbij om invloed op het militaire optreden. Los hiervan speelt de vraag naar de politieke invloed van een land als Nederland bij crisis- en vredesoperaties.⁸⁰ Met name de grote landen, zoals Groot-Brittannië, zullen bij inzet van een binationale korpsstaf ongetwijfeld minstens een evenredig deel van de belangrijkste staffuncties opeisen. Dat dat ten koste gaat van het op dit moment zo rijk bedeelde Nederland, is dan onontkoombaar. Als de deelname aan crisis- en vredesoperaties iets heeft geleerd, dan is het wel dat 'risk sharing', de inzet van gevechtseenheden, een noodzakelijke voorwaarde (maar nog geen absolute garantie) voor politieke invloed is. Vanuit die invalshoek moet de bijdrage van Nederland aan het Duits-Nederlandse legerkorps nog eens kritisch worden gezien, ook in het licht van het vrijmaken van gevechtseenheden, die aan het Eurokorps kunnen worden beschikbaar gesteld.

Na vijf jaar Duits-Nederlandse samenwerking op landmachtgebied staat Nederland op een T-kruising. Blijft het kompas hangen op de vijf jaar geleden ingezette route, dan is het afwachten, misschien wel jaren, of Duitsland erin slaagt met alle beperkingen vandiën zijn plaats in Europa te vinden en het spoor van zijn bondgenoten bij de modernisering van de *Bundeswehr* te volgen. Die kans is erg klein. Kiest Nederland ervoor om samen met Duitsland stapje voor stapje de huidige samenwerking te verbreden, dan betekent dat ook een vaarwel, het langzaam loslaten van de Duits-Nederlandse samenwerking, met uitzicht op andere partners om naast en met Duitsland verder te werken aan de versterking van een betekenisvolle Europese defensiesamenwerking. Nog beter zou het zijn dat proces te versnellen en aansluiting bij andere, meer expeditionair gerichte samenwerkingsverbanden te zoeken. Mocht immers onverhoopt, maar niet onverwacht en onvoorspelbaar de bescheiden

80) De Nederlandse Officiëren Vereniging waarschuwt overigens ervoor deze invloed te overschatten: "Zo bleek het bestaan van 1(GE/NL) Corps tijdens de Kosovo-crisis geen waarborg voor Nederlandse politieke inbreng". In: *Carré*, 7/8 2000, "Er is er één jarig, hoera, hoera!".

aanpassing van de *Bundeswehr* leiden tot een voor de Duits-Nederlandse én Europese defensiesamenwerking onbevredigende uitkomst, dan is er weinig reden vast te houden aan een exclusief Duits-Nederlandse, geïntensiveerde samenwerking op landmachtgebied. Kortom, het is tijd om een herbezinning aan te kondigen.

Over de auteur

Drs. H.P.M. Kreemers is sinds september 1999 verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Daarvoor vervulde hij een aantal functies bij het ministerie van Defensie.

Bij de voorbereiding van deze publicatie heeft de auteur dankbaar gebruik gemaakt van commentaar van enkele (oud-)officieren van de Koninklijke landmacht. Ook na de verschijning van deze A-4 stelt de auteur reacties op prijs: bkreemers@clingendael.nl