

De Westduitse defensienota 1970

H. A. Baaij

Majoor van de Koninklijke Luchtmacht

Der Frieden wird niemandem geschenkt. In der Welt in der wir leben, reicht auch der Wille zum Frieden allein nicht aus. Nur wenn wir bereit und in der Lage sind, für seine Bewahrung einzutreten, können unsere Kinder in eine bessere Welt hineinwachsen. So verstanden, ist Sicherheitspolitik ein wesentlicher Teil unserer Friedenspolitik — eine Grundlage unserer auswärtigen wie unserer inneren Politik.

Bondskanselier Brandt

In mei van dit jaar verscheen de Westduitse defensienota: „Weissbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr”.

Niet alleen omdat het hier gaat om een NAVO-partner waarmee ons land ten nauwste samenwerkt, maar ook omdat een nieuwe regerings-coalitie onder leiding van bondskanselier Brandt het roer heeft overgenomen en sedertdien enkele zeer opmerkelijke buitenlandse politieke initiatieven heeft ontwikkeld, komt het ons gewenst voor aan dit witboek bijzondere aandacht te besteden.

Zoals de titel reeds aangeeft bestaat het witboek uit twee delen, resp. „Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland” en „Die Lage der Bundeswehr” getiteld. In het eerste deel wordt Duitslands defensiepolitiek, mede in het kader van zijn buitenlandse politiek, behandeld, in het tweede deel komt de situatie waarin de Bundeswehr zich thans bevindt aan de orde.

Het witboek beoogt, behalve een overzicht van de stand van zaken, de doeleinden weer te geven die de huidige Bondsregering op het gebied van de defensie nastreeft. Een opmerkelijk element in de totstandkoming van deze defensienota is dat hij onder meer het resultaat is van een „zelf-onderzoek”, waaraan een groot aantal militaire en burgerambtenaren van de Bundeswehr op congressen, conferenties en hearings heeft meegewerkt.

Dit artikel is gewijd aan het eerste deel van het witboek.

Het veiligheidsbeeld in de jaren '70

In de Westduitse veiligheidspolitiek zijn drie elementen te onderkennen:

- het meewerken aan de handhaving van een stabiel militair evenwicht;
- het vestigen van een duurzame vrede in

Europa door, o.m. op basis van het vorengenoemde element, de Oost-West-confrontatie trachten te overwinnen;

— het zich getroosten van een voortdurende inspanning ter beperking en controlering van de bewapening.

Een aantal verschijnselen heeft het wereldpolitieke beeld sedert het hoogtepunt van de koude oorlog gewijzigd. De thermonucleaire wapens hebben de supermogendheden gedwongen zich beperkingen op te leggen. De onverzoenlijke confrontatie van toen heeft daardoor plaatsgemaakt voor een mate van rivaliteit die coöperatie op deelgebieden mogelijk maakt. Het streven van deze mogendheden een nucleaire oorlog te vermijden en conflicten tussen derde landen, waardoor zij in een dergelijke oorlog verwikkeld zouden dreigen te geraken, te beperken, zou hen in bepaalde gevallen tot een gemeenschappelijke gedragslijn kunnen brengen.

Tegelijkertijd verandert de bipolaire structuur in de wereldpolitiek in een multipolaire: nieuwe centra waar een ambitieuze buitenlandse politiek wordt ontwikkeld tekenen zich reeds af. In de loop van de jaren '70 en '80 zullen enkele van deze centra, bv. China, Japan en Europa, zich tot nieuwe machtskernen kunnen ontwikkelen.

Daarenboven is, onder meer door de breuk tussen Moskou en Peking, de vroegere „geloofseheid” in het communistische kamp verdwenen. In Oost-Europa leven, ondanks de interventie van het Warschau-Pact in Tsjecho-Slowakije, de verlangens naar economische hervormingen en uitbreiding van de contacten met het Westen onverminderd voort. De Sovjet-Unie zelf bedrijft thans een status-quo politiek, gericht op de bescherming en consolidering van haar belangen-sfeer alsmede op de uitbreiding en versterking van haar politieke invloed. Anders dan in het begin van de jaren '50 (Griekse burgeroorlog,

Berlijnse blokkade en de oorlog in Zuid-Korea) is dit een conservatieve Russische machtspolitiek. Nochtans worden, volgens het witboek, door de Sovjet-Unie in de huidige constellatie geen territoriale uitbreidingen in Europa nagestreefd. Overigens is ook in het Westen de „kruistochtsmentaliteit” in de politiek ten opzichte van het Oostblok verdwenen: van de „roll-back” is geen sprake meer. De legitieme veiligheidsbelangen van de Sovjet-Unie worden gerespecteerd.

Tenslotte valt in vele landen, waaronder ook de supermogendheden, een verschuiving van de prioriteitsbepaling van de buitenlandse naar de binnenlandse problematiek waar te nemen. De maatschappelijke nationale kracht gaat dezelfde plaats innemen als de militaire sterkte. Zo beschouwd wordt de binnenlandse politiek een steeds belangrijker onderdeel van de buitenlandse.

Bovengenoemde verschijnselen duiden erop dat de wereldpolitiek uit haar verstarring begint te ontwaken. Daarom kan thans een poging worden ondernomen om tot een zekere normalisatie van de Oost-Westbetrekkingen te geraken.

Het belangrijkste richtsnoer van de veiligheidspolitiek van de Bondsrepubliek is in dit licht het besloten blijven in het systeem van het wereldpolitieke machts-evenwicht. Dit richtsnoer bepaalt de verhouding van West-Duitsland ten opzichte van het Noordatlantische bondgenootschap en de grote nucleaire machten. Het is ook het uitgangspunt bij de pogingen een grotere mate van veiligheid bij een zo gering mogelijke bewapening te bewerkstelligen. De Bondsregering stelt in dit verband duidelijk dat alleen de nauwe band tussen West-Europa en de Verenigde Staten in staat is dit evenwicht tot stand te brengen. Aan deze nauwe band wordt onder meer uitdrukking gegeven door de aanwezigheid van Amerikaanse strijdkrachten in Europa. Ook al zouden de Westeuropese machtsmiddelen worden gebundeld, dan nog zouden zij onvoldoende zijn om een adequaat tegenwicht van verdedigings- en vergeldingsmiddelen te scheppen dat de tegenpartij tot rationeel politiek gedrag zou dwingen.

Het is in het belang van Europa dat het huidige nucleaire evenwicht niet uit balans wordt gebracht. In dit opzicht toont de Westduitse regering zich verontrust over het hoge tempo waarmee de Sovjet-Unie haar rakettenarsenaal uitbreidt. Hoewel dit ook als een voorzorg kan wor-

den gezien in verband met de opkomst van China als atoommacht, kan deze Russische inspanning eveneens ertoe leiden dat de bestaande nucleaire pariteit wordt bedreigd.

In het witboek worden nog drie andere mogelijkheden onderkend die het kernwapenevenwicht in gevaar kunnen brengen, nl. de opbouw van een anti-ballistic-missilesysteem tot een zodanig peil dat de eigen bevolking geen vergeldingsaanval meer behoeft te vrezen en het betrokken land tot een roekeloze politiek zou kunnen overgaan, de ingebruikstelling van nog nauwkeuriger strategische offensieve raketten, voorzien van de zg. MIRV's, die in één „verzadigingsaanval” de vergeldingswapens van de tegenstander kunnen uitschakelen of een combinatie van beide mogelijkheden. Aangezien de Sovjet-Unie zowel aan een ABM-verdediging als aan de MIRV's werkt, staan de Verenigde Staten voor het probleem of zij moeten overgaan tot een uiterst kostbare uitbreiding van hun defensie ten einde de overlevingskansen van hun raketstrijdkrachten zeker te stellen. Een nieuwe bewapeningswedloop wordt zodoende mogelijk. Mede gezien haar politiek van medewerking aan de handhaving van een stabiel machts-evenwicht, begroet de Bondsregering dan ook de zg. SALT-contacten tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie als één van de mogelijkheden deze bewapeningswedloop, en daarmee het gevaar van een verstoring van de machtsbalans te vermijden of te beperken.

Het witboek memoreert de maatregelen die de Bondsrepubliek zelf heeft genomen in het kader van de beperking van de bewapeningswedloop. Zo werd in 1954 de verplichting aangegaan geen nucleaire, biologische en chemische wapens op Westduits grondgebied te produceren en internationale controle daarop te aanvaarden. De Bondsregering ondertekende het non-proliferaatieverdrag en op grond van de Parijse verdragen van 1954 onderwierp West-Duitsland zich aan nog verdergaande beperkingen. De maximale sterkte van de Bundeswehr werd door de Westeuropese Unie bepaald en de Westduitse wapenindustrie werd aan zekere restricties gebonden. Deze verplichtingen worden door een commissie van de Westeuropese Unie gecontroleerd.

De politiek ten opzichte van Oost-Europa

De Duitsland- en Oosteuropese politiek van de Bondsregering is onderdeel van haar totale vredespolitiek. Hoewel de door de afschrikingsmacht van het westen verkregen veiligheid een

wezenlijk element van de vrede blijft, is het noodzakelijk hieraan een politiek van spanningsvermindering toe te voegen. Te dien einde heeft de Bondsregering zich voor wat betreft haar politiek ten opzichte van de Europese landen achter het IJzeren Gordijn tot doel gesteld een „naast elkaar” in het gedeelde Duitsland en Europa te organiseren en een „met elkaar” trachten te bewerkstelligen. Het witboek stelt expliciet dat de regering dit niet ziet als een individuele politiek, doch veeleer als een onderdeel van een zich in ons tijdsgewricht ontwikkelende opvatting dat de confrontatiepolitiek plaats dient te maken voor een politiek van samenwerking. Beklemtoond wordt dat de Verdragen van Parijs van 1954 en de NAVO-verplichtingen niet ter discussie staan: zonder continuering van de huidige politiek ten opzichte van het Westen is een succesvolle Oost-europese politiek ondenkbaar.

In haar laatstgenoemde politiek gaat de Bondsregering uit van de huidige situatie in Europa en zij laat zich leiden door de volgende drie belangrijkste overwegingen.

— In Oost-Europa kan niets wezenlijks tot stand komen zonder instemming van de Sovjet-Unie.

— De Oosteuropese landen zijn soevereine staten met alle immanente prerogatieven.

— Het is onjuist en gevaarlijk te trachten een wig te drijven tussen de landen van het Warschau-Pact.

De kern van de Westduitse politiek ten opzichte van Oost-Europa is de verklaring van geen gebruik van geweld, die de grondslag voor alle pogingen tot verbetering van de betrekkingen met de Oost-Europese staten dient te zijn. Hoewel deze verklaringen niet kunnen vooruitlopen op een totale, vrijelijk overeengekomen, Europese vredesregering — in dit verband wordt nog gesteld dat de beide Duitslanden voorlopig niet op een vredesverdrag behoeven te rekenen — kunnen zij toch ertoe bijdragen een dergelijke vredesregeling naderbij te brengen of haar uitblijven tenminste aanvaardbaarder te maken, bv. door de oplossing van bepaalde deelproblemen die daardoor mogelijk wordt. Deze „Gewaltverzichtspolitik” wordt daarom als een belangrijk onderdeel van de gehele veiligheidspolitiek beschouwd.

Ten aanzien van de kwestie Berlijn wordt gesteld dat deze nog steeds een gevaarlijk punt in de wereldpolitiek is. Geen van de huidige ontspanningsbemoeienissen kan vrucht afwerpen als geen

verbetering kan worden gebracht in de situatie in en om Berlijn.

De dreiging

In een kort overzicht van de sterkteverhouding van de krijgsmachten van Oost en West wordt o.m. gesteld dat aan de militaire sterktecijfers met betrekking tot het Warschau-Pact een andere waarde moet worden toegekend dan aan de NAVO. Zo hebben de Sovjetrussische strijdkracht ten dele ook bezettingstaken, en de inzetmogelijkheid en -bereidheid van de niet-Russische Warschau-Pactlanden moet sterk van de zich dan voordoende situatie afhankelijk worden gesteld.

Hoewel het witboek ook anderszins de kwantitatieve overmacht van het Warschau-Pact in Europa kwalitatief relativeert, komt het toch tot de conclusie dat er in Centraal-Europa geen conventioneel evenwicht bestaat. Het Warschau-Pact heeft een wezenlijk sterkere strijdmacht in Centraal-Europa, sterker dan voor pure verdedigingsdoeleinden of ter beveiliging van de Sovjet-belangen aldaar noodzakelijk moet worden geacht. Bovendien wordt de defensie-inspanning van de Sovjet-Unie en haar bondgenoten van jaar tot jaar groter.

Toch is een evenwicht mogelijk. Deze mogelijkheid berust op de noodzaak voor de NAVO in Europa zoveel strijdkrachten op de been te houden dat het Warschau-Pact wordt gedwongen de voor zijn aanval aanzienlijke aanvalsmiddelen te concentreren. Dit maakt een vroegtijdige waarschuwing van een ophanden zijnde agressie mogelijk waardoor het Westen de nucleaire componenten van zijn afschrikkingsmacht tot gelding kan brengen.

Voor wat betreft de thans dreigende gevaren acht de Bondsregering die van een grootscheepse of beperkte agressie tegen West-Europa onder de huidige omstandigheden weinig waarschijnlijk. De mogelijkheid van een politieke pressie met behulp van de militaire macht van de Sovjet-Unie blijft evenwel constant aanwezig. Landen die onbewapend zijn, en ook niet door een bondgenootschap met het Westen worden beschermd, zouden aan deze politieke pressie gemakkelijk ten prooi kunnen vallen. In dit verband wijst het witboek in het bijzonder op de zuidflank van de NAVO — het Nabije Oosten en het gebied van de Middellandse Zee — waar de Sovjet-Unie bezig is een machtspositie op te bouwen die haar

bovendien tegen Europa goede diensten kan bewijzen.

Ten aanzien van de dreiging die de kwestie Berlijn vormt, wordt gesteld dat, zolang de Westelijke mogendheden troepen in deze stad handhaven en de Sovjet-leiding ervan overtuigd is dat haar integriteit alhier van vitaal belang voor deze mogendheden is, een militaire actie tegen Berlijn of zijn verbindingswegen onwaarschijnlijk moet worden geacht.

Is al met al het gevaar van een militaire agressie thans gering, het werkelijke gevaar dat de Bondsrepubliek en haar bondgenoten blijft bedreigen is dat van de beperking van hun politieke bewegingsvrijheid door middel van druk en dreigementen.

De Westduitse defensie in bondgenootschappelijk verband

In het witboek wordt duidelijk gesteld dat de Bundeswehr alleen zin heeft indien deze kan bijdragen tot de gemeenschappelijke Westelijke afschrikkingsmacht, crisisbeheersing en verdediging in Centraal-Europa. In dit verband sluit de Bondsregering zich geheel aan bij de Britse opvattingen ten aanzien van de flexible-response-strategie zoals deze zijn neergelegd in het Engelse Witboek van Defensie 1970. Deze houden in dat het in West-Europa in de eerste plaats erop aankomt zodanige conventionele strijdkrachten te onderhouden dat de NAVO de mogelijkheid heeft op elke agressie, anders dan een opzettelijke grootscheepse aanval, met andere dan nucleaire middelen te antwoorden. Zou echter een aanval van deze grootte wel plaatsvinden dan moet in eerste instantie een „conventioneel antwoord” worden gegeven ten einde de nodige tijd te scheppen voor onderhandelingen over het beëindigen van het conflict en — zouden deze zonder resultaat blijven — voor consulaties onder de Westelijke bondgenoten ten aanzien van de inzet van kernwapens. Op het ogenblik zijn de conventionele strijdkrachten volgens deze Britse zienswijze — waarbij de Bondsrepubliek zich dus aansluit — voor deze doeleinden juist voldoende.

In het kader van de hierboven geschetste strategie acht de Bondsregering de aanwezigheid van Amerikaanse strijdkrachten in West-Europa onontbeerlijk. Deze strijdkrachten ontfangen hun belang ook aan hun positie als schakel van de Europese defensie met het Amerikaanse afschrik-

kingspotentieel. Zou de sterkte van deze strijdkrachten daarom eenzijdig en substantieel worden verminderd, dan zal dit diep ingrijpende, onder meer psychologische, gevolgen meebrengen. Een gevoel van weerloosheid zou zich allereerst kunnen doen gelden waardoor een kritieke politieke toestand zou kunnen ontstaan. Een en ander sluit echter niet uit dat de sterkte van de Amerikaanse troepen in Europa niet naar gelang de omstandigheden zou kunnen wisselen. De Bondsregering hoopt zelfs dat de omstandigheden in de komende jaren een vermindering van deze troepenomvang mogelijk zullen maken. Zo gezien wordt de overwogen troepenvermindering aan beide zijden van het IJzeren Gordijn van bijzondere betekenis geacht.

Over deze troepenvermindering merkt het witboek nog op dat de Bondsregering deze aangelegenheid ziet als een kernpunt in het internationale overleg. Als voorwaarde wordt gesteld dat de krachtsverhoudingen zich niet zullen mogen wijzigen; de handhaving van een evenwicht tussen alle factoren die op Europa betrekking hebben dient immers het principiële uitgangspunt van elke ontspanningspolitiek te zijn.

Met betrekking tot de defensie-inspanning van West-Europa zelf, acht de Bondsregering op langer zicht een samenwerking van de Westeuropese landen op het gebied van de defensie van uitermate groot belang. De opvatting van een „Europese etage” in het NAVO-bondgenootschap bestaat reeds twintig jaar. Deze opvatting heeft evenwel thans weer aanzienlijk aan belang gewonnen, want het streven van de beide supermogendheden om de politiek van confrontatie naar één van coöperatie om te buigen brengt voor de Westeuropese NAVO-partners immers de verantwoordelijkheid mee hun eigen bijzondere belangen in dit kader gemeenschappelijk te formuleren en tot uitdrukking te brengen. De noodzaak van een dergelijk gemeenschappelijk optreden wordt nog versterkt door de wijzigingen die zich in de Amerikaanse opvattingen ter zake van hun verhouding met de Westeuropese bondgenoten voltrekken. Een nauwere samenwerking tussen de Westeuropese NAVO-landen zal bovendien kunnen leiden tot een vergroting van de rationalisatie en efficiency bij hun defensie-inspanning.

Hoezeer dit alles een eigen Europese identiteit in het Atlantische defensiebestel ook noodzakelijk zou maken, voor een volledig geïntegreerde Europese defensiegemeenschap wordt de poli-

tieke eenheid van West-Europa prealabel geacht. Dit geldt in het bijzonder voor de vorming van een Europese nucleaire strijdmacht. Een eventuele bilaterale samenwerking tussen de Europese nucleaire landen van de NAVO kan echter de beslissende functie van de Amerikaanse kernmacht in het bondgenootschap nimmer vervangen.

Zo moet voor het ogenblik worden volstaan met het zoeken van deeloplossingen voor de talloze defensieproblemen waarvoor de Europese NAVO-landen zich in toenemende mate zien gesteld. In dit opzicht ziet de Bondsregering vooral mogelijkheden op het gebied van de standaardisering van wapenmaterieel en -productie, logistiek en opleidingen. In tegenstelling tot de mogelijkheden om op het gebied van de opleidingen op verhoudingsgewijze korte termijn resultaten te bereiken, bv. door gemeenschappelijk gebruik van kostbare opleidingsinrichtingen, is het witboek minder optimistisch ter zake van de vooruitzichten op het gebied van de bewapeningsstandaardisatie. De bijzondere nationale wensen en industriële concurrentieopvattingen scheppen in dit opzicht zeer moeilijk oplosbare problemen.

De huidige wijze van samenwerking op dit gebied zou in ieder geval moeten plaatsmaken voor één die is gebaseerd op een werkverdeling in planning, ontwikkeling en productie van het wapenmateriaal.

Deze en andere problemen van een nauwere Westeuropese samenwerking kunnen evenwel

alleen worden overwonnen indien men erin slaagt de tactische concepties van de krijgsmachten van de bondgenoten te harmoniseren. Zelfs na een twintigjarige samenwerking zijn deze bv. van de NAVO-landstrijdkrachten nog van elkaar verschillend! Dat een en ander divergenties op het gebied van de uitrusting, logistiek en opleidingen tot gevolg moet hebben, behoeft geen nader betoog. De zg. „Euro Group”, waarin de ministers van de Europese NAVO-landen de mogelijkheid hebben tot overleg over projecten van praktische defensiesamenwerking, heeft onlangs besloten zich met vorengenoemde harmonisatie diepgaand bezig te houden. Regelmatige besprekingen tussen de onderscheidene militaire staven zijn eveneens aan dit onderwerp gewijd.

Het witboek besluit zijn meer internationaal militair-politiek gericht gedeelte met een vooruitblik op het Atlantische bondgenootschap in de jaren '70, waaraan wij het volgende citaat ontleenen.

Sie (= die Atlantische Allianz) bleibt auch für die siebziger Jahre für unsere Sicherheit unverzichtbar und zugleich das notwendige Fundament jeglicher Entspannungspolitik. Das Bündnis muß solange fortbestehen, bis Europäische Sicherheit auch ohne Abstützung auf Militärallianzen möglich wird.

In een volgend artikel zullen de in deze defensienota aan de Bundeswehr zelf gewijde gedeelten worden behandeld.

