

Vergaderjaar 2019–2020

35 360

Verslag van een werkbezoek aan Berlijn door een delegatie van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken

Nr. 1

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK VAN EEN DELEGATIE UIT DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN AAN BERLIJN VAN 28 NOVEMBER 2019 TOT EN MET 30 NOVEMBER 2019

Vastgesteld 17 december 2019

Een delegatie uit de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft van donderdag 28 november tot zaterdag 30 november 2019 een werkbezoek gebracht aan Berlijn. Het doel van dit werkbezoek was om met leden van de Bondsdag en met Duitse experts van gedachten te wisselen over de toekomst van het kernwapenbeleid. De delegatie bestond uit de leden Pia Dijkstra (delegatieleider, D66), Koopmans (VVD), Sjoerdsma (D66), Van Ojik (GL) en Ploumen (PvdA) alsmede adjunct-griffier Konings.

Het werkbezoek past binnen een reeks van activiteiten die de commissie voor Buitenlandse Zaken organiseert om de kennis over kernwapens te vergroten: een uitgebreid rondetafelgesprek (26 juni 2019), een gesprek met de directeur nucleair beleid van de NAVO (27 juni 2019), een technische briefing door ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (20 november 2019) en een ontvangst van de experts van de conferentie «Urgent appeal for a nuclear free world» (26 november 2019).

De commissie organiseerde dit werkbezoek ter voorbereiding op het algemeen overleg Kernwapenbeleid op 19 december 2019. Op de agenda van dit algemeen overleg staat onder andere het advies «Kernwapens in een nieuwe geopolitieke werkelijkheid» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de kabinetsreactie op dit advies (Kamerstuk 33 783, nr. 32).

Voorts is de commissie voornemens om in mei 2020 deel te nemen aan de Toetsingsconferentie van het non-proliferatieverdrag (NPV) in New York.

De delegatie heeft zich in korte tijd een goed beeld kunnen vormen van de politieke en maatschappelijke discussie over het kernwapenbeleid in Duitsland alsmede van de positie van de Duitse regering hierover in Europa en in de wereld. Tevens heeft de commissie zich laten informeren over bredere veiligheidspolitieke vraagstukken, waaronder nieuwe

wapensystemen, de toekomst van de NAVO en de verhouding met Rusland.

In dit verslag worden kort de hoofdlijnen van de gevoerde gesprekken weergegeven.

De delegatie dankt alle gesprekspartners en degenen die betrokken zijn geweest bij het organiseren van het werkbezoek. In het bijzonder wil de delegatie haar waardering uitspreken voor de inzet van de Nederlandse ambassadeur in Berlijn en zijn medewerkers bij de voorbereiding van het programma en tijdens het werkbezoek. De hartelijke ontvangst en goede begeleiding van de delegatie hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het welslagen van het werkbezoek.

De delegatieleider,
Pia Dijkstra

De griffier van de delegatie,
Konings

Verslag

Gesprek met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Bondsdag

Aanwezig zijn woordvoerders van CDU, SPD, FDP en Die Linke

Tijdens het gesprek tussen de delegatie en leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Bondsdag vindt een gedachtewisseling plaats over de toekomst van het kernwapenbeleid. Ook de visie op bredere internationale veiligheidsvragen komt daarbij aan bod. Ter inleiding stelt de Nederlandse ambassadeur in Berlijn dat het een goed moment is om met elkaar te discussiëren over de actuele internationale veiligheidsvraagstukken en in het bijzonder het kernwapenbeleid. Dit onder meer in verband met de teloorgang van het INF-verdrag, de discussie over de verlenging van het New Start-verdrag, en de top van NAVO-regeringsleiders op 3-4 december 2019.

Het parlementslid van de CDU prijst de intensieve samenwerking tussen Nederland en Duitsland op het terrein van wapenbeheersing. Voorts vat hij de standpunten van de CDU samen. Zijn partij is een voorstander van nauwe samenwerking tussen de NAVO-lidstaten; de eenheid binnen de NAVO is daarom een prioriteit voor de CDU. Daarnaast wijst hij op het belang van het verlengen van het New Start-verdrag, dat essentieel is voor de veiligheid van Europa. De CDU wil in de post-INF-discussie, in lijn met de positie die de secretaris-generaal van de NAVO heeft geuit, niet de Russische stappen spiegelen: geen plaatsing van nucleaire raketten in Europa. Afgezien daarvan zouden andere opties open moet worden gehouden. De CDU is, mede in het licht van de actuele veiligheidsuitdagingen, voorstander van de NAVO-kernwapentaak.

Het parlementslid van de SPD brengt in dat een toekomst zonder kernwapens wat de SPD betreft de inzet moet zijn. Tot die tijd is het zaak om de bestaande systemen te behouden en te versterken, waarbij wordt verwezen naar het regeerakkoord tussen CDU/CSU en SPD waarin voortzetting van de kernwapentaak in NAVO wordt onderschreven. Daarnaast blijft de partij zich hard maken voor behoud van de wapenbeheersingsarchitectuur en wil men met China praten over een opvolger voor het INF-verdrag.

Voor Die Linke is het kernwapenbeleid een zeer belangrijk thema, waarbij een verbod op kernwapens (NBT) en een einde aan de NAVO-kernwapentaak de inzet is. Het parlementslid van Die Linke refereert aan de brief van de president van Frankrijk Macron aan de president van Rusland Poetin waarin staat dat Macron open staat voor het voorstel van Poetin om een moratorium op de plaatsing van middellange en korte afstandsraketten in Europa; Die Linke kan zich daar in vinden.¹

Het parlementslid van de FDP reflecteert met name op de problemen waar de NAVO momenteel mee kampt, namelijk: de houding van Turkije, de houding van de VS, en de budgetdiscussie. Hij stelt dat Europa in verband met de veranderende veiligheidssituatie in de wereld zich harder moet inzetten voor de eigen veiligheid.

De delegatie bevraagt de leden van de Bondsdag op de rol die landen als Nederland en Duitsland kunnen spelen om nieuw leven in te blazen in de nucleaire verdragen, wat de reactie van Europa op het buitenlands beleid van de regering-Trump zou moeten zijn, de transparantie over de aanwezigheid van kernwapens op het eigen grondgebied, en de relatie tussen Duitsland en Rusland. Vanuit de Duitse zijde wordt opgemerkt dat

¹ *Frankfurter Allgemeine*, «Macron kommt Russland bei Atomraketen entgegen», 27 november 2019 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/macron-will-putins-angebot-fuer-raketen-moratorium-pruefen-16506811.html>).

de president van de VS enerzijds harde worden spreekt, maar dat er anderzijds juist meer Amerikaanse troepen in Europa zijn gestationeerd. De samenwerking met Rusland is onderdeel van maatschappelijk debat in Duitsland. Men dient ervoor te waken dat Rusland de NAVO niet uiteen zal drijven. Wat betreft de rol die Duitsland kan spelen bij het blazen van nieuw leven in de nucleaire verdragen wordt niet verwacht dat Duitsland een voortrekkersrol op zich zal nemen; Duitsland zoekt in de internationale politiek immers graag de afstemming met andere landen. Duitsland is daarom met partners, waaronder Nederland, actief om de bestaande wapenbeheersingsarchitectuur overeind te houden, en bijvoorbeeld stappen te zetten ten aanzien van nucleaire ontwapening onder het NBT. Het parlementslid van de FDP merkt op dat de onrust binnen de Duitse coalitie zijn weerslag heeft op de daadkracht in de buitenlandpolitiek, en dat deze situatie voorlopig zal blijven bestaan.

De delegatieleider dankt de leden van de commissie Buitenlandse Zaken van de Bondsdag voor hun tijd. Zij vraagt of er in mei 2020 vanuit de Bondsdag een delegatie naar de NPV-Toetsingsconferentie in New York zal afreizen. Dat is het geval, de ondercommissie voor Ontwapening is voornemens om te gaan.

Briefing door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (AA)

Aanwezig: mw. Bellmann (directeur veiligheidsbeleid), dhr. Bohn (directeur ontwapening en wapenbeheersing), en dhr. Krüger (Ministerie van Defensie)

Op het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken spreekt de delegatie uitgebreid met de directeur veiligheidsbeleid en de directeur ontwapening en wapenbeheersing.

De directeuren schetsen een beeld van de veiligheidssituatie in de wereld en de veranderingen daarin. Daarin wordt door de directeur veiligheidsbeleid met name aandacht besteed aan de veranderende houding van Rusland op het wereldtoneel. De directeur ontwapening en wapenbeheersing gaat met name in op de geopolitieke veranderingen en de ontwikkeling van nieuwe wapens.

Het gegeven dat het INF-verdrag is komen te vervallen is volgens de directeur veiligheidsbeleid een gebeurtenis die past binnen een ontwikkeling die al langer gaande is, waarin het (nucleaire) wapenarsenaal van Rusland steeds verder toeneemt. De directeur ontwapening stelt dat de uitdaging voor Duitsland is om te balanceren tussen het behoud van bestaande internationale afspraken en verdragen enerzijds (NPV, New Start, etc.) en om in te spelen op nieuwe omstandigheden (incl. nieuwe wapens) anderzijds. Tevens informeert hij de delegatie over het initiatief dat Zweden onlangs heeft genomen over nucleaire ontwapening in aanloop naar de NPV-toetsingsconferentie (Stockholm-initiatief). Duitsland is samen met Nederland en Zweden een van de drijvende krachten hierachter.² Berlijn organiseert hierover op 25 februari 2020 een ministeriële top. Tot slot meldt de directeur ontwapening en wapenbeheersing dat Duitsland graag en intensief samenwerkt met Nederland, ook op het terrein van de vermindering van conventionele wapens in de wereld.

De delegatie bevraagt de directeuren over tal van onderwerpen, onder meer over nieuwe wapensystemen (mede in relatie tot de steeds grotere macht die niet-statelijke actoren zich kunnen toe-eigenen), de af/aanwezigheid en modernisatie van Amerikaanse kernwapens op Europees grondgebied, de mogelijkheid van het opleggen van sancties

² <https://www.government.se/statements/2019/06/the-stockholm-ministerial-meeting-on-nuclear-disarmament-and-the-non-proliferation-treaty/>

aan landen die nucleaire verdragen schenden/opzeggen, China als nucleaire macht en de houding van Rusland en Iran.

Individuele lunches met politieke counterparts

In het *Abgeordnetenrestaurant* van de Bondsdag spreken de leden van de delegatie met hun politieke counterparts in de Bondsdag. Sjoerdsma en Koopmans spreken met dhr. Müller-Rosentritt (FDP, lid commissie BZ); Ploumen spreekt met dhr. Schmid (SPD, woordvoerder BZ); Van Ojik spreekt met dhr. Nouripour (Bündnis 90/die Grünen, woordvoerder BZ).

Discussie met experts van diverse Duitse denktanks

Aanwezig: dhr. Dickow (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), mw. Dahlmann (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), dhr. Gressel (European Council on Foreign Relations, ECFTR) en dhr. Mölling (Deutsche Gesellschaft für Aussenpolitik, DGAP)

Op de Nederlandse Ambassade in Berlijn spreekt de delegatie uitgebreid met vier Duitse experts. Dhr. Dickow is gespecialiseerd in de technische kant van de veiligheid- en defensiebeleid, zoals robotsystemen, cyber en autonome wapens, alsmede veiligheidsvraagstukken in de ruimte. Hij brengt in dat de veiligheid in de ruimte steeds meer aandacht behoeft, aangezien de hoeveelheid satellieten snel toeneemt. Het reguleren van het «verkeer» in de ruimte moet botsingen voorkomen. Tevens informeert hij de delegatie over de discussie die in Duitsland over wapenexport wordt gevoerd. De SPD heeft eind november een voorstel ingediend om de controle op export van wapens te verminderen en om de Europese afstemming te intensiveren.³ Tot slot spreekt hij over de opkomst van wapensystemen met kunstmatige intelligentie.

Mw. Dahlmann is deskundige in autonome wapensystemen.⁴ Ze informeert de delegatie over de discussie die momenteel loopt over het al dan niet uitbreiden van de *Convention on Certain Conventional Weapons* (CCW) met een nieuw protocol waarmee autonome wapensystemen worden verboden. Voorts wijst ze op de legale, etnische en veiligheidsaspecten van de opkomst van deze wapens. Ze meldt tot slot dat er op 6 november 2019 een hoorzitting heeft plaatsgevonden in de Bondsdag over de regulering van de ontwikkeling van autonome wapensystemen.⁵

Dhr. Gressel is gespecialiseerd in wapenbeheersing en de relatie met Oost-Europa en Rusland. Hij wijst erop dat de ontwikkelingen in autonome wapensystemen momenteel razendsnel gaan. Een aspect van de discussie is in hoeverre het wapen aan menselijke controle onderhevig zou moeten zijn. Hij stelt dat dit het erg van de context van de inzet van de wapens afhangt. Wel moet er in elke situatie een significante rol voor de mens zijn.

De delegatie vraagt onder meer naar de steeds vager wordende scheidslijnen tussen autonome en niet-autonome wapensystemen, en tussen statelijke en niet-statale actoren. Tevens vraagt de delegatie hoe de discussie over de ethiek van de ontwikkeling van autonome wapens in

³ Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, «Schärfung der Kontrolle und Genehmigung von Rüstungsexporten – Europäische Abstimmung intensivieren», 25 November 2019 (<https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier-ruestungspolitik-20191125.pdf>).

⁴ «Preventive Regulation of Autonomous Weapon Systems; Need for Action by Germany at Various Levels», SWP Research Paper 2019/RP 03, January 2019.

⁵ «Regulierung bei Entwicklung autonomer Waffensysteme erforderlich», Bundestag (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw45-pa-abruestung-ruestungskontrolle-665858>).

Duitsland verloopt. In Duitsland worden immers veel van deze wapens ontwikkeld en geproduceerd. Tevens wordt gesproken over bredere veiligheidspolitieke onderwerpen, met name over de toekomst van de NAVO. Er wordt gediscussieerd over de voortrekkersrol die Macron momenteel pakt, de lastenverdeling en het Duits/Franse voorstel voor oprichting van een High Level Group om nader te bezien hoe gewerkt kan worden aan de versterking van de politieke dimensie van de NAVO. De experts geven aan dat de bijdrage van NAVO-lidstaten beoordeeld moet worden op de daadwerkelijke *uitgaven* enerzijds en de *efficiëntie* van die uitgaven anderzijds. Tevens geven de experts aan dat Duitsland in haar buitenlands beleid graag de afstemming zoekt met andere landen.

Diner op uitnodiging van de ambassadeur in aanwezigheid van externe gasten

Aanwezig: Ambassadeur Kingma, dhr. Perthes (directeur Stiftung Wissenschaft und Politik); dhr. Ruge (plv. voorzitter Munich Security Conference), mw. Ruge (Foreign Policy Institute, Johns Hopkins)

Tijdens het diner spreekt de delegatie met de ambassadeur en diverse genodigden over internationaal-politieke onderwerpen in den brede. Dhr. Perthes geeft in zijn inleiding de prioriteiten van het Duitse buitenland beleid weer, namelijk: 1) Europa; 2) conflict management in de nabije omgeving (o.a. Oekraïne en Afghanistan); en 3) multilateralisme. Mw. Ruge spreekt met name over de Europese reactie op het gedrag van Saudi-Arabië en de moord op Jamal Kashoggi. Dhr. Ruge deelt zijn kennis over de houding van China en Frankrijk.

De delegatie bevraagt de experts onder meer op de ambities van het buitenlands beleid van Duitsland en in het bijzonder op het Duitse beleid ten aanzien van de VS, China, de Westelijke Balkan en Afrika. De experts geven de delegatie mee dat de toon van Duitsland weliswaar niet altijd fel is, maar dat het land achter de schermen wel dergelijk een stevig buitenlands beleid voert. Zo is Bondskanselier Merkel persoonlijk betrokken bij het beleid richting belangrijke landen als China, VS en India en vergeten veel mensen dat Duitsland nog altijd heel actief is in de Westelijke Balkan.