

*Aage Trommer: Hvis lille kat var Danmark? Forudsætningerne for Danmarks udenrigspolitiske situation i 1945. (Privattryk, Skjern 1971). 36 s.*

I sin oversigt over de allierede stormagters holdning til Danmark mod afslutningen af 2. verdenskrig slår Trommer fast, at spørgsmålet om, hvem der skulle besætte Danmark var uafklaret til det sidste og ikke tildrog sig nogen større interesse blandt magterne, som alle anerkendte Sovjetunionens beherskelse af Østersøen. Kapløbet mellem englændere og russere om adgangsvejen til den jyske halvø forviser til myternes verden, da de militære bevægelser viser, at begge parter tværtimod gav sig god tid på det nordlige frontafsnit. Beherskelsen af Danmark var slet ikke så forfærdelig interessant for andre end os selv.

*Henning Poulsen*

*Bjarne W. Frederiksen: Danmarks Sydslesvigpolitik efter det tyske sammenbrud i 1945. En analyse af de faktorer, der var bestemmende for dens udformning. (Dansk Udenrigspolitisk Instituts skrifter bd. 3. 1971). 210 s.*

Dansk udenrigspolitik har i hovedparten af dette århundrede været domineret af sikkerhedspolitiske og handelspolitiske hensyn. Kun i to korte perioder efter afslutningen på 1. og 2. verdenskrig har der været tendens til, at grænsepolitiske interesser fik en sådan vægt i overvejelserne, at de i hvert fald tilsyneladende kunne konkurrere med disse hensyn. I det sidste af disse tidsrum bevirkede Tysklands sammenbrud, det uventet store omsving i det nationale styrke-

forhold i Sydslesvig sammen med den som følge af fem års tysk besættelse ekstraordinært høje grad af modtagelighed for nationalistiske strømninger i den danske befolkning, at partier, folketing og regering blev udsat for et stærkt pres. Befrielsesregeringen havde i sin programerklæring af 9. maj 1945 slået fast, at grænsen skulle ligge fast. I den følgende tid brød den politiske enighed herom imidlertid sammen, spørgsmålet politiseredes, og der opstod betydelig uklarhed om den danske regerings grænsepolitiske mål. Først i efteråret 1946, da det engelske udenrigsministerium havde forlangt, at man fra dansk side bekendte kulør, opnåedes der med den såkaldte oktobernote, om ikke egentlig klarhed, så i det mindste en vis foreløbig afklaring. Det er spørgsmålet om, hvilke faktorer der bestemte udformningen af den danske Sydslesvigpolitik i denne uafklarede periode, der er emnet for Bjarne W. Frederiksens bog, der er blevet til som en specialeopgave i samfundsfag ved Aarhus Universitet.

Hovedsigtet med afhandlingen har været »at undersøge generelle problemstillinger, hypoteser og teorier om udenrigspolitikens udformning på det foreliggende emne« (s. 15). Forfatteren har altså ikke primært villet give en skildring af den specifikke baggrund for tilblivelsen af den danske Sydslesvigpolitik i årene 1945–46. Alligevel kan man hævde, at det først og fremmest er i analysen af de særlige vilkår, der var bestemmende for den danske regerings holdning i spørgsmålet i disse i væsentlige henseender atypiske år, forfatteren når frem til interessante resultater. Ganske vist har han lagt et systematisk opbygget analyseskema til grund for sin undersøgelse, men der er kun enkelte steder fremsat gene-

relle påstande om sammenhængen mellem dets enkelte komponenter (s. 69, 83f og 144), og de har ikke fået en så præcis formulering, at de i egentligste forstand har kunnet testes. Man kan derfor næppe sige, at forfatteren i større udstrækning har undersøgt generelle hypoteser om udenrigspolitikens tilblivelse.

Når forfatteren alligevel på det mere specifikke plan har kunnet fremlægge væsentlige resultater, skyldes det ikke i større udstrækning inddragelse af hidtil ukendt materiale. Ganske vist har han kunnet bygge sin skildring af den internationale baggrund på blandt andet det amerikanske udenrigsministeriums nyudgivne aktpublikationer, men han har hverken haft adgang til det danske eller det engelske udenrigsministeriums arkiver. Navnlige har mangelen på engelsk materiale været følelig. På dansk side har både udenrigsministeriet og Grænseforeningen udgivet kildemateriale. Forfatteren har her været opmærksom på den skævhed, der synes at være i udvalget. Han konstaterer således, at der til grund for udenrigsministeriets aktpublikation ligger det sigte over for opinionen at dokumentere en aktiv indsats, hvorimod »man med ikke ringe konsekvens i udvælgelsen har forbigået aktstykker, der kunne danne grundlag for en bedømmelse af forudsætningerne for de danske initiativer« (s. 16). Netop denne skævhed har Frederiksen naturligvis beflittet sig på at overvinde, og med ikke ringe held. På den anden side vedgår han også, at adskillige af afhandlingens resultater principielt er af foreløbig karakter og måske vil blive revideret, når der ad åre bliver givet adgang til akterne i Foreign Office og det danske udenrigsministerium. Ikke desto mindre er imidlertid bogen et udmærket

eksempel på, at historikere og politologer udmærket kan gøre videnskabelige landvindinger uden nødvendigvis at have mulighed for at afdække jomfrueligt kildemateriale i arkiverne, hvis blot de formår at stille problemerne på en ny og frugtbar måde.

At dette sidste er lykkedes, hænger uden tvivl sammen med, at forfatteren har udarbejdet et analyseskema, som han har anvendt med konsekvens og disponeret afhandlingen efter. Det kan diskuteres, om dette analyseskema er lige vellykket i alle henseender, men det er dog brugbart. Han sondrer mellem determinerende faktorer i på den ene side den ydre konjunktur og på den anden i den indre konjunktur. De ydre determinanter, der analyseres, er ændringerne i den fremherskende internationale holdning til beskyttelsen af nationale mindretal, stormagternes strategiske interesser i Kielerkanalen samt de hensyn, der var bestemmende for disses generelle Tysklandspolitik. I tilslutning hertil undersøges det problem, om de danske beslutningstagere var i stand til at danne sig en korrekt opfattelse af de valgmuligheder, den ydre konjunktur gav. Som elementer i analysen af den indre konjunktur indgår den amorfe opinion (dvs. »folkestemningen«), den artikulerede opinion, de politiske partier, folketing og regering.

Ikke alle afhandlingens resultater er nye. Eksempelvis følger forfatteren den vel efterhånden gængse tolkning af den engelske note af 9. september 1946 som et forsøg på at afskære den danske regering fra yderligere indblanding i den britiske besættelsespolitik i Sydslesvig og ikke som nogen opfordring til at fremsætte ønske om en grænserevision.

Nogle resultater er imidlertid nye, og andre er der argumenteret mere

indgående og konsekvent for end tidligere. Der kan her peges på, at ændringerne i det internationale syn på nationale mindretal under og efter 2. verdenskrig og skiftet i stormagternes Tysklandspolitik, begyndende i foråret og sommeren 1946, gjorde det vanskeligt for den engelske regering at affinde sig med et åbent dansk-tysk grænsespørgsmål.

Interessant forekommer det også, at den engelske regerings strategiske interesser i at undgå sovjetisk medindflydelse i kontrollen over Kielerkanalen gjorde det ønskeligt, at det dansk-tyske grænsespørgsmål ikke blev rejst. Navnlig skal engelske tilkendegivelser over for den danske gesandt i London, E. Reventlow, have spillet en rolle i forhandlingerne om folketingsbeslutningen af 9. juli 1946.

Værd at hæfte sig ved er også påpegningen af, at de danske beslutningstagere ikke klart erkendte, i hvilken grad ændringerne i den ydre konjunktur faktisk begrænsede deres valgmuligheder. Grundene hertil var ikke blot mangel på informationer, men også psykologisk blokering for modtagelsen af oplysninger, der talte mod den politik, de af andre årsager ønskede at føre.

Bemærkelsesværdig er især også gennemgangen af den amorfe opinion på grundlag af Dansk Gallup Instituts rapport om interviewundersøgelserne fra januar 1946 og marts 1947 og herunder, i relation til udformningen af den officielle linie i Sydslesvigpolitikken, frem for alt understregningen af forskellene i interesseintensiteten i forskellige vælgergrupper. I forhold til hvad tilfældet var for de to arbejderpartier, havde Venstres og konservatives vælgere meget stor interesse for Sydslesvigspørgsmålet, mens de radikales indtog en mellemstilling i denne henseen-

de. Hovedkonklusionen er, at opinionen kun blev skrankesættende, men ikke målsættende.

Endelig er der også grund til at fremhæve den klare redegørelse for, hvordan de for denne periode særegne partitaktiske interesser, Socialdemokratiets selvvalgte oppositionsrolle, Det radikale Venstres dermed sammenhængende optræden som støtteparti for Venstres mindretalsregering samt begge disse partiers uvilje mod at tage et valg på Sydslesvigspørgsmålet bevirkede, at statsminister Knud Kristensen fik et noget længere tøj, end han ellers ville have fået, og dermed havde mulighed for at skabe usikkerhed om den officielle danske målsætning i spørgsmålet.

Ikke alle konklusioner forekommer imidlertid lige holdbare. Således kan det nok forekomme tvivlsomt, om Englands strategiske interesse i Kielerkanalen virkelig fik indflydelse på tilblivelsen af folketingsbeslutningen af 9. juli 1946. Forfatteren argumenterer her med, at udenrigsminister Gustav Rasmussens forhandlinger i Moskva i maj-juni i anledning af den dansk-russiske handelsaftale i det engelske udenrigsministerium fremkaldte frygt for, at Sovjetunionen skulle forsøge at aktualisere kanalkontrolspørgsmålet ved at lade de danske kommunister svinge om, så der i folketinget blev flertal for et dansk initiativ med henblik på en senere genindlemmelse af Sydslesvig. Dette harmonerer imidlertid dårligt med, at forfatteren netop selv overbevisende har argumenteret for, at den britiske frygt for et sovjetisk forsøg på at opnå medindflydelse på kontrollen over kanalen syntes at fortage sig med tilbagetrækningen fra Bornholm i marts-april 1946.

Dette fører imidlertid over til det mere principielle spørgsmål om, hvor-

dan vægtfordelingen i de britiske beslutningstageres overvejelser var mellem de tre forskellige hensyn, der er tale om, nemlig det ændrede syn på nationale mindretal, de strategiske interesser i Kielerkanalen og den generelle kurs i Tysklands-spørgsmålet. Forfatteren har desværre ikke eksplicit diskuteret problemet. Det er muligt, at det på det nu foreliggende materiale er vanskeligt at belyse det. Men det havde i det mindste været ønskeligt, om Frederiksen havde ridset problematikken op. Som fremstillingen nu er, forledes man let til at gå ud fra – uden at det behøver være forfatterens opfattelse – at de strategiske interesser i Kielerkanalen har vejet tungest i de britiske overvejelser.

Et andet problem, som fremstår mindre skarpt i bogen, er spørgsmålet om grundene til det nationale oprud i Sydslesvig. På den ene side skriver Frederiksen herom, at det ikke er »skønnet relevant at gentage denne diskussion her, så meget mere som den i mangel af sociologiske undersøgelser må baseres på en række personlige antagelser og oplevelser (s. 57). På den anden side sniger der sig alligevel elementer af forskellige svar på spørgsmålet ind i afhandlingen uden, at der argumenteres for dem. Ved siden af den stærke understregning af flygtningepressets betydning (s. 58) antyder forfatteren også, at andre forhold i forbindelse med Tysklands sammenbrud har spillet en rolle (s. 60). Når han nu har besluttet sig for at holde problemet åbent, hvad han er i sin gode ret til, havde det også været rimeligt, om han havde vogtet sig for uforvarende at give udtryk for ikke dokumenterede konklusioner.

Et af de helt centrale spørgsmål i afhandlingen er presset på beslut-

ningstagerne fra den amorfe opinion. Der kan derfor være grund til lidt mere detaljeret at diskutere nogle af de problemer, som forfatterens behandling heraf rejser.

Frederiksen har som nævnt været i den heldige situation at kunne belyse holdningen i den amorfe opinion til Sydslesvigsspørgsmålet på grundlag af to Gallup-undersøgelser. Den første, fra januar 1946, omfattede kun to spørgsmål. Den anden, fra marts 1947, vedrørte alene dette emne og rummede langt flere spørgsmål. Forfatterens undren over, at dette materiale ikke tidligere er blevet udnyttet i væsentligt omfang, er velbegrundet.

Forfatteren gennemgår grundigt de to undersøgelser. Han kommer her blandt andet ind på nogle af de metodiske problemer, som udnyttelsen af dette materiale rejser. Han akcepterer undersøgelsens statistisk-metodiske grundlag (s. 112). Men dette er imidlertid ikke uangribeligt. Frederiksen mener, at der er anvendt en proportional, stratificeret stikprøve, men herom står der intet i Gallupsinstituttets rapport. Redegørelsen dér (s. II–III) tyder langt snarere på, at der er tale om et såkaldt kvota-udvalg. En anvendelse af en tilfældig stikprøve var der i hvert fald ikke tale om. Vanskelighederne – for ikke at sige umuligheden – ved at generalisere på grundlag af et kvota-udvalg er næppe til at komme uden om.

For forfatterens brug af Gallupundersøgelsen spiller det en stor rolle, om den i 1947 konstaterede holdning i den amorfe opinion også eksisterede i 1946. Frederiksen kommer her til et positivt svar. Det hviler imidlertid på tre slutninger, som han kun delvis og ikke særlig overbevisende har argumenteret for. Udgangspunktet er en sammenligning mellem svarene på

to parallelle spørgsmål fra henholdsvis januar 1946 og marts 1947 om holdningen til en folkeafstemning i Sydslesvig. Det første problem består i vurderingen af selve spørgsmålsformuleringen, som i alle interview- og enqueteundersøgelser er et centralt metodisk problem. Frederiksen konkluderer, at de to spørgsmål i deres »kerne« stemmer overens, skønt han selv rejser berettiget kritik mod formuleringen af det første (s. 112 og 114). Faktisk kunne man med lige så god ret ud fra hans indvending slutte, at der ikke er spurgt om det samme.

Dermed bliver imidlertid også to andre punkter tvivlsomme. Ud fra den konstaterede omtrentlige overensstemmelse mellem svarfordelingen på de to spørgsmål fra henholdsvis januar 1946 og marts 1947 konkluderer forfatteren, at holdningen må have været stort set den samme i det mellemliggende tidsrum. Og analogt med denne diskutabile påstand foretager Frederiksen en tilbageslutning til 1946 for svarene på en række vigtige spørgsmål, som kun blev stillet i 1947-undersøgelsen. Det gælder således blandt andet for det helt centrale spørgsmål om interesseintensiteten.

Selv om man var villig til at godtage disse tre slutninger, rejser der sig imidlertid et andet problem. Spørgsmålet er, hvordan beslutningstagerne i 1946 konstaterede holdningerne i den amorfe opinion. Gallupundersøgelsen fra 1947 har de jo i hvert fald ikke kendt. På dette punkt har forfatteren ikke fremført nogen argumentation. Et vist indtryk har beslutningstagerne naturligvis kunnet danne sig ved møder rundt omkring i landet. Men man spørger alligevel sig selv, om det ikke snarere er en i det foreliggende kildemateriale dårligt

belyst del af den artikulerede opinion, nemlig partiernes tillidsmænd, som har påvirket beslutningstagerne.

Tvivlsomt er det også, om den kraftige opinion, hvad enten det nu er den amorfe eller den artikulerede, kun fik skrankesættende betydning og ikke direkte spillede nogen rolle ved formuleringen af målene for Sydslesvigpolitikken. Denne konklusion er naturligvis helt afhængig af, hvad man vil forstå ved den grænsepolitiske målsætning. På dette punkt synes forfatteren ikke rigtigt at kunne blive enig med sig selv. På den ene side skildrer han international beskyttelse af det danske mindretal, administrativ adskillelse mellem Slesvig og Holsten samt fjernelse af flygtninge fra Slesvig som hovedmål for den danske Sydslesvigpolitik (s. 81 f). Han gør lidt senere udmærket rede for sammenhængen mellem regeringens fremsættelse af krav på disse områder og presset fra opinionen. Men på den anden side er der netop her ikke længere tale om hovedmål for regeringen, men om »beslutningstagernes næsten grænseløse villighed til at arbejde for de af mindretallet opstillede »praktiske« opgaver (s. 126). Afhandlingen ville utvivlsomt have vundet i klarhed, hvis forfatteren havde præciseret, hvilke ændringer i den officielle grænsepolitiske målsætning det drejede sig om at forklare.

Endelig er også selve analyseskemaet diskutabelt. Problemet er her, hvilken erkendelsesteoretisk status det egentlig har, om det er konsistent i sin opbygning, og om det omfatter alle vigtige determinanter. Inden disse spørgsmål drøftes, skal det dog endnu engang understreges, at det blandt andet netop er i kraft af det gennem hele afhandlingen konsekvent fastholdte analyseskema, forfatteren når frem til sine interessante speci-

fikke resultater. Der er altså ikke tale om et angreb på anvendelsen af analyseskemaet som sådant, tværtimod. Sigtet med de følgende bemærkninger er alene at belyse visse problematiske punkter for at nå frem til en klarere forståelse for dets anvendelsesmuligheder.

Der blev indledningsvis peget på, at det kun er få generelle hypoteser om udenrigspolitikken udformning, der undersøges i bogen. Der skal derfor her også gøres opmærksom på, at analyseskemaet i sig selv kan opfattes som en teori med generelt sigte, selv om der kun undtagelsesvis postuleres bestemte sammenhænge mellem dets komponenter. Ved dets anvendelse på det foreliggende emne afprøves i virkelighed også dets gyldighed og frugtbarhed som teori med generelt sigte.

Det forekommer for det første uklart, hvad der nærmere betegnet skal forstås ved determinanter eller ved faktorer, der var bestemmende for Sydslesvigpolitikken udformning. Der synes at være tale om fænomener af ikke helt samme karakter. Forfatteren synes at operere med tre forskellige forhold på samme plan, nemlig (1) bestemte mere eller mindre institutionaliserede befolkningsgruppers indflydelse, (2) forskellige hensyn, som beslutningstagerne måtte inddrage i deres overvejelser og (3) årsagerne til, at de forhold, som der måtte tages hensyn til, opstod. Derved kommer analyseskemaet, navnlig for den indre konjunkturs vedkommende, til at virke noget uegalt. De to førstnævnte punkter synes at være næppe helt kommensurable angrebsvinkler. Når de begge har sat deres præg på konstruktionen af skemaet, hænger det utvivlsomt sammen med, at Frederiksen ikke indledningsvis præcist har afgrænset, hvilken gruppe af beslutningstagere han vil koncen-

trere analysen om. Dog er der i praksis en tendens til at stille de større politiske partiers ledere i centrum for undersøgelsen. Det forekommer i og for sig også rimeligt i betragtning af de særlige parlamentariske forhold i perioden med en mindretalsregering, der på Sydslesvigpolitikken afgørende punkt af oppositionen fik påtvunget en kurs, som i hvert fald statsministeren selv var imod. Det havde derfor været ønskeligt, om dette synspunkt var blevet fastholdt konsekvent. I stedet for opererer forfatteren imidlertid ved siden af med analyser af de forskellige organers indflydelse, ved siden af partierne med folketing og regering. Derved er der uundgåeligt kommet en hel del gentagelser i bogens sidste del. Folketingets og regeringens indflydelse var jo netop først og fremmest et resultat af partiernes parlamentariske hensyn, som forfatteren i et forudgående kapitel allerede har behandlet.

For det andet synes analyseskemaet at mangle i hvert fald én vigtig komponent, nemlig institutionaliserede udenrigspolitiske erfaringer og ideologiske holdninger, som var et væsentligt element i partiledernes overvejelser. Det har derfor ikke fået nogen samlet behandling i fremstillingen, men dukker op i andre sammenhænge. Forfatteren behandler det naturligt nok i afsnittet om regeringens indflydelse, hvor han også kommer ind på påvirkningerne fra udenrigsministeriets embedsmænd (s. 173), et spørgsmål, som i øvrigt er noget stedmoderligt behandlet, hvad der formentlig hænger sammen med, at der kun findes få kilder til belysning af det.

Imidlertid behandler han også partiernes traditioner og værdisystemer i kapitlet om beslutningstagerens opfattelse af den ydre konjunktur. Det

er der i og for sig god mening i, da tidligere erfaringer og ideologiske holdninger kan virke som perceptionsfiltre og således hindre en realistisk erkendelse. Dog er det ikke denne sammenhæng, han har analyseret. Ganske vist taler han om en informationsbarriere. Men den sættes kun i forbindelse med politikernes ønske om at nå sekundære resultater i Sydslesvigspørgsmålet til forevisning for den hjemlige opinion. Og man må utvivlsomt give ham ret i, at dette sidste forhold bevirkede, at beslutningstagerne ikke havde et klart billede af, hvor begrænsede valgmuligheder de stod overfor. Men det havde været ønskeligt, om forfatteren havde fulgt dette resultat op med en analyse af også problemet om, på hvilken måde tidligere udenrigspolitiske erfaringer og ideologiske holdninger påvirkede opfattelsen af den ydre konjunktur. Spørgsmålet er nemlig, om de ikke i nogen grad kan siges at have fremkaldt en overdreven forsigtig vurdering af valgmulighederne. I stedet for er der nu en tendens til at objektivere denne eventuelle yderlige indskrænkning. Der tales om »begrænsede acceptable handlemuligheder uden«, at det gøres klart, at det i sig selv er udtryk for et politisk valg, hvad man vil anse for »akceptabelt«. Der spores en tendens til, at sikkerhedspolitikens primat over Sydslesvigpolitikken gøres til lidt af en naturnødvendighed. Det hænger utvivlsomt sammen med, at Frederiksen deler socialdemokratiske og radikale politikeres opfattelse af denne prioritering. Men i og med, at disse politiske vurderinger objektiviseres, blegner også den klare fremstilling af, at de faktisk udgør en faktor, der i ret høj grad var bestemmende for et af de vigtigste valg i udformningen af den danske Sydslesvigpolitik. På den

anden side skal det dog medgives forfatteren, at han på trods af denne mangel i analyseskemaet i sin konklusion alligevel understreger den store betydning, partiernes traditioner og værdisystemer fik (s. 180).

Disse bemærkninger skal som nævnt ikke tilsløre, at det er lykkedes forfatteren at skrive en på mange punkter udmærket historisk afhandling, blandt andet fordi han konsekvent har benyttet sig af det opstillede analyseskema. Han har dermed demonstreret, hvor frugtbare de i politologien opstillede systematiske begrebsrammer kan være for historisk forskning. Når han ikke lever helt op til sit høje politologiske aspirationsniveau, skyldes det måske ikke så meget, at han personligt er kommet til kort, som at de generelle teorier og hypoteser, han i så fald skulle have undersøgt, næppe endnu foreligger fuldt udviklet. Højst kan man vel pege på, at han nok ville have kunnet bidrage mere til udviklingen heraf, dersom han havde koncentreret sig om enkelte udvalgte komponenter af skemaet og undersøgt relationerne mellem dem dels over længere tid og dels i flere forskellige udenrigspolitiske spørgsmål.

J. P. Noack

*Kurt Jürgensen: Die Gründung des Landes Schleswig-Holstein nach dem zweiten Weltkrieg. Der Aufbau der demokratischen Ordnung in Schleswig-Holstein unter dem ersten Ministerpräsidenten Theodor Steltzer 1945-1947. (Karl Wachholtz Verlag, Neumünster, 1969). 82 s., DM 16,80.*

Med dette arbejde, der også er udsendt som supplement til bd. 8 af den store »Geschichte Schleswig-