

som teoretiker ikke original, idet han lå helt på linje med og var stærkt påvirket af Karl Kautsky, II. Internationales førende teoretiker. Bangs produktion bryder på ingen måde den socialdemokratiske praksis, men er snarere en legitimering af denne. Fælles for Kautsky og Bang var at de var centrister og netop adskillelsen af teori og praksis var centristernes kendetegn. Bang var altså på ingen måde med til at ændre arbejderbevægelsens praksis, men han var med til at cementere opfattelsen af, at samfundsudviklingen af sig selv gik i den ønskede retning. Jeg undervurderer på ingen måde Bangs anvendelse af teorien, der resulterede i en række til tider fremragende baggrundsanalyser, men jeg påpeger blot Bangs begrænsning, idet hans analyser tjente som en teoretisk begrundelse for, hvad den fastlagte praksis ville ændre og afskaffe.

Afsluttende må det konkluderes, at hensigten med denne tekststudgivelse er god nok. Indledningen og de ledsagende kommentarer er imidlertid efter min opfattelse diskutabile og flere steder modsiger indledning og kommentarer hinanden. For at undgå frustrede læsere finder jeg det påkrævet, at U. Ø. råder bod på de upræcise formuleringer og meninger i de to efterfølgende bind, hvis indhold forekommer nyttigt og relevant. U. Ø.s indfaldsvinkel er for snæver. En ensidig fokusering på den marxistiske teori i dansk arbejderbevægelse kan ikke alene afklare forholdet mellem teori og praksis i arbejderbevægelsen. I realiteten kommer U. Ø. til at datere dansk arbejderbevægelses start fra o. 1884. I Louis Pios tid eksisterede der ifølge U. Ø. ingen teori om samfundet. Pio startede altså bevægelsen uden en analyse af noget som helst. Jeg tror, at det havde været muligt for U. Ø. hos Pio at finde en enhed mellem teori og praksis på flere områder, en formåen til at afsløre nogle sammenhænge og afdække nogle modsætninger i samfundet, samt et organisationstalant og en skribent, der forstod at artikulere arbejdernes bevidsthed. Forbindelsen til I. Internationale, opfattelsen af sammenhængen mellem økonomisk og politisk kamp, produktionsforeninger kombineret med strejkevåbnet må være nok til at begrave myten om Pios lassalleanske smuler (se s. 16). De givne produktionsforhold og håndværkernes heraf bevidsthedsmæssige bundethed, interne modsætninger kombineret med borgerskabets fængselsmetoder satte imidlertid en stopper for en periode, der fortjener mere plads end blot en parentes.

*Henning Grelle*

*Hans Branner*: Småstat mellem stormagter. Beslutningen om mineudlægning august 1914.

Dansk udenrigspolitisk instituts skrifter 5. København, Munksgaard 1972. 279 s. 69 kr.

Danmark har i nyere tid sjældent indtaget nogen betydningsfuld plads i stormagternes overvejelser. Kun i enkelte tilspidsede situationer træder landet ind i verdenshistorien. Når det sker, giver det ofte anledning til ikke ringe forvirring både her og i udlandet. Det hænger som regel sammen med, at ingen af parterne i forvejen har skaffet sig tilstrækkelige oplysninger eller har overvejet situationen grundigt. Da krigen brød ud i 1914, var således konjunkturerne slørede for såvel Danmark som England og Tyskland med hensyn til Danmarks rolle, de andre staters politik, og den potentielle værdi af det danske sø- og landterritorium. Efter krav fra tysk side besluttede den danske regering den 5. august – efter overvejelser og forhandlinger dagen igennem – at spærre gennemsejlingen af Storebælt ved at udlægge miner.

Denne beslutning blev truffet i løbet af en enkelt dag, og den egner sig derfor – i den udstrækning der er kildemateriale til rådighed – til en overskuelig beskrivelse af de faktorer, der påvirkede valget mellem mulige alternativer. Branners bog er en sådan studie, og den behandler ikke blot et væsentligt historisk emne, men er samtidig en over-

legen og explicit anvendelse af begreber og betragtningsmåder hentet fra den internationale politik teori. Dens resultater er følgelig ikke blot af rent historisk interesse, men belyser tillige problemer og fordele ved benyttelse af samfundsvidenskabelige teorier, og bidrager således til udviklingen af disse.

I nærværende anmeldelse vil hovedvægten blive lagt på de i bogen anvendte teorier og deres benyttelse på det empiriske materiale, medens det historiske forløb vil træde i baggrunden.<sup>1</sup> Som vanligt vil det følgende koncentrere sig om de punkter, der efter anmelderens mening er diskutabile, men der er grund til at fremhæve, at anmelderen i det store og hele er særdeles imponeret af bogen. Det kan tilføjes, at når det i en række tilfælde nævnes, at man kunne ønske sig mere omfattende analyser eller inddragelse af andre aspekter, skal det snarere ses som udtryk for, at bogen inspirerer til videre diskussion, end som et krav om, at bogen burde have været et udtømmende mammutværk.

Branner formulerer følgende *problemstillinger* for sin analyse: Hvilke er de grundlæggende vilkår for udøvelsen af dansk udenrigspolitik, specielt sikkerhedspolitikken, og hvordan opfattes handlemulighederne i en konkret situation af politikerne? Hvilke muligheder giver anvendelsen af begrebsapparat og teoridannelse fra faget international politik ved studiet af et konkret dansk materiale? Hvorledes var det historiske hændelsesforløb i forbindelse med beslutningen om mineudlægning den 5. august 1914? Det er Branners *hovedtese*, at små stater generelt og i hvert fald Danmark i 1914 specielt havde en væsentlig større handlefrihed end det antoges af de i beslutningerne involverede og siden er blevet opfattet af historikere.

Branner har *disponeret* bogen logisk, og argumenterer selv godt herfor. Han begynder med en redegørelse for det benyttede teoretiske udgangspunkt og formulerer herunder de spørgsmål, der ønskes besvaret ud fra det historiske materiale. Derpå følger en undersøgelse af Danmarks omgivelser. Den rummer dels omtale af de generelle forhold i det internationale system, dels koncentrerer den sig om de for Danmark mest betydningsfulde stormagter, England og Tyskland. Opfattelsen af Danmark hos disse to landes beslutningstagere er beskrevet i to kapitler. Først en konstellationsanalyse med de mere langsigtede og generelle betragtninger og planer i perioden fra omkring århundredeskiftet og op til 1914, derpå en situationsanalyse, indeholdende overvejelserne lige op til krigsudbruddet. Inden for de 2 hovedafsnit går systematikken imidlertid videre. Der opereres med 2-3 forskellige niveauer i beslutningssystemerne på centralt og lokalt plan og på det militære og diplomatiske område. Denne vidtrevne opdeling af problemformuleringen tilstræber indblik i og forståelse for beslutningsprocesserne i England og Tyskland, således at der opnås videst mulig klarhed omkring Danmarks position, for så vidt denne er bestemt af disse stormagters politik.

Bogens vigtigste kapitel er analysen af den danske beslutningstagning den 5. august. Efter et kort rids over begivenhedsforløbet gennemføres undersøgelser af den til rådighed værende information, den på grundlag heraf – og påvirket af beslutningstagernes mål – opnåede opfattelse af omverdenen, rationaliteten i overvejelserne, samt beslutningstagernes værdier og roller, idet disse formodes at have bestemt aktørernes afgørelser. Endelig følger et konkluderende kapitel, hvor tillige udvalgte emner fra dansk udenrigspolitik i dette århundrede trækkes frem med henblik på illustration af Branners generelle teser.

<sup>1</sup> Hvad angår de historiske problemer samt spørgsmålet om småstatsgeneraliseringernes rækkevidde og holdbarhed, henvises til Troels Finks anmeldelse i *Historie. Jyske Samlinger* X, 2, 1973, s. 316-321, som nærværende anmelder kan tilslutte sig såvel i tendens som i de konkrete detaljer, der er ham bekendt.

Den valgte fremgangsmåde er klar og tilfredsstillende og afspejler forfatterens intentioner – idet det dog kan diskuteres, om ikke den danske beslutningstagning burde have været placeret før analysen af omgivelserne – men den fjerner i nogen grad den elementære spænding fra beretningen. Ved at betragte det samme kronologiske forløb 5–6 gange, ganske vist fra forskellige synsvinkler, begynder genkendelsens glæde at blive lidt kunstig. Det har ikke – selvom Branner har gjort prisværdige forsøg derpå – været muligt at undgå egentlige gentagelser af fakta og synspunkter. Som nævnt benyttes forskellige analytiske niveauer i fremstillingen af den engelske og tyske politik. Branner er imidlertid ikke helt explicit om forholdet mellem dem og følger da heller ikke i praksis en helt klar linie.

Det vil være rimeligt først at vende sig mod bogens *teoretiske* apparat og siden se på benyttelsen af det. Branner har benyttet 2 sider af den internationale politik teori, beslutningsteori – med særligt henblik på beslutninger i krisesituationer – og teorien om småstaters adfærd og placering i det internationale system. Grundlaget for *beslutningsteori* er *Snyder's* begrebsapparat, som senere er blevet modificeret og udviklet af hans elever.<sup>2</sup> Det indeholder en meget lang række variabler, som antages at have bestemt de valg mellem alternativer, som de personer, der handler på staternes vegne, uafsladeligt må foretage.

De fleste hidtidige studier i udenrigspolitisk beslutningstagning har koncentreret sig om en minutøs gennemgang af den *organisation*, i hvilken en given beslutning blev truffet, den *information*, der var til rådighed, og de *motiver*, aktørerne havde. Disse faktorer og deres indbyrdes forhold blev af Snyder udpeget som de centrale variabelgrupper. Et grundlæggende træk ved denne teori er, at forskeren sætter sig i beslutningstagerens sted og forsøger at opstille dennes psykologiske virkelighedsbillede. Det sker ud fra den betragtning, at alene aktørens opfattelse af omverdenen – uanset hvad andre måtte mene om dens rigtighed – kan være grundlag for hans handlinger.

Branner lader sig imidlertid ikke nøje med denne fremgangsmåde. Dens principielle problem er manglen på et sammenligningsgrundlag. Vi kan ikke få fat på forholdet mellem virkeligheden, som vi som observatører ser den og så aktørernes synspunkt. Vi kan derfor ikke *vurdere* aktørernes evne til at holde sig informeret og til at forstå virkeligheden, og vi kan heller ikke belyse den valgte politik ud fra de resultater, den faktisk fører til, når vi alene bevæger os inden for deres eget synsfelt. Hvis vi vil nå herudover, må vi analysere den såkaldt objektive eller operationelle virkelighed, og det vil for os sige forskerens synspunkt.

Når Branner gennemgår beslutningsteori er grundopfattelsen hentet fra Snyder, men den foreliggende analyse koncentrerer sig om enkelte sider af det omfattende variabelsystem. Aktørernes opfattelse af den indenrigspolitiske situation indtager ligesom de organisatoriske og institutionelle forhold i beslutningssystemet en tilbagetrukket rolle. Blandt Snyders meget detaljerede kategorier og begreber i analysen af aktørernes motiver er det kun de specifikke udenrigspolitiske mål og de generelle holdninger overfor omverdenen og specielt i sikkerhedspolitiske spørgsmål, der diskuteres. Derimod indtager informationsanalysen en fremtrædende plads, idet den dog nok lidt for snævert alene ser på de diplomatiske forbindelser i en stats informationsapparat.

<sup>2</sup> Richard C. Snyder, H. W. Bruck & Burton Sapin (eds.), *Foreign Policy Decision Making. An Approach to the Study of International Politics*. New York 1962. På grundlag af den oprindelige teori, der udformedes i begyndelsen af 1950'erne, er fremkommet en omfattende litteratur om emnet, herunder såvel appliceringer, som videreførsler og modificeringer, samt kritik.

I sin analyse af standpunkterne til den udenrigspolitiske situation fremhæver Branner, at han først og fremmest er interesseret i meninger hos grupper ikke enkeltpersoner. Han opfatter tilsyneladende til en vis grad de implicerede aktører som *roller*, dvs. forstår dem ud fra deres funktioner og placering i strukturen i stedet for som individuelle personer. Det er altså kongehus, regering, opposition og civile og militære eksperter, der ønskes vurderet mere end de individer, der udfylder rollerne. Ved denne fremgangsmåde er der da også større muligheder for generaliseringer, end ved personalhistoriske undersøgelser. Branner benytter følgelig ikke biografiske data i sin empiriske analyse. Ikke desto mindre omtaler han aktørerne som individer, og han benytter tidligere udsagn fremsat i andre sammenhænge af dem. Også i hans vurderinger forekommer der at ligge stillingtagen til de historiske personers adfærd.

Beslutningen den 5. august skulle træffes under tidspres, situationen opstod overraskende for de danske politikere, og der var tale om en trusel mod højt prioriterede værdier. Man taler følgelig om en *krisesituation*. I en sådan vil normalt problemerne ved beslutningstagning forøges. Der vil være utilstrækkelige informationer, og man kan kun nå at overveje få alternativer. Samtidig vil beslutningstagerne typisk være meget højt placeret, hvilket betyder, at det politiske element ofte vil spille en stor rolle i forhold til det administrative. Dette har medført, at man har forsøgt at udvikle teorier specielt for kriser, men det betyder samtidig, at man må være varsom med at overføre erfaringer herfra til mere normale udenrigspolitiske beslutningstagninger.

Et af problemerne i de hidtidige beslutningsstudier har været spørgsmålet om, i hvilken grad man kan forudsætte *rationelle* aktører. En rationel model indebærer, at man væsentligt lettere kan forudsige aktørernes handlinger, men Snyder fandt det rigtigst at konkludere, at rationalitet ikke bør forudsættes, men må undersøges i den konkrete studie. En af vanskelighederne ved at bringe en rationel aktørmodel i anvendelse er uklarhed omkring beslutningstagerens mål. Forudsætningen for at undersøge, om personer handler rationelt er kendskab til deres mål, så man kan se, om de er indbyrdes forenelige, og til deres strategier, så det kan vurderes, om disse vil føre til målene. Hvis man benytter en streng rationalitetsmodel, vil man formentlig finde ud af, at ingen historiske personer har været helt rationelle. Hvis man derimod lader aktørernes informationsgrundlag indgå i modellen, så kan man vurdere, om de historiske personer – ud fra den viden, de havde skaffet sig – handlede logisk, idet man altså ser bort fra, at de måske lettere ville kunne maximere deres mål, hvis de havde et mere indgående kendskab til omgivelserne.

Branner benytter den strengt opstillede rationalitetsmodel, men koncentrerer samtidig megen opmærksomhed omkring de informationsproblemer, der i det aktuelle tilfælde medførte, at der måtte være langt fra modellen til virkeligheden. Det kniber imidlertid for Branner, hvad aktørernes mål angår. Han har kun i ringe omfang kunnet fremlægge direkte udsagn herom, og han må derfor i høj grad forudsætte tilstedeværelsen af visse mål, således det mål, han opfatter som det højst prioriterede hos alle involverede: at bevare den danske neutralitet. Når man ikke har kilder til målene, fristes man imidlertid let til at slutte tilbage fra den førte politik, men i så fald forudsætter man jo netop en form for rationalitet og afskærer derfor sig selv fra at undersøge, hvorvidt den måtte være tilstede. Alt i alt synes Branners rationalitetsovervejelser ikke at føre frem til en løsning på hans problem, men er snarere en teoretisk erklæring.

Det er nævnt, at beslutningsanalysen kun kan forklare, hvordan og hvorfor en given politik blev ført, men ikke hvorfor den førte eller ikke førte til de tilsigtede mål, og heller ikke, om der var andre alternative strategier, der kunne have ført til målet, men som beslutningstagerne ikke kendte eller accepterede. For at kunne give sådanne vur-

deringer beskæftiger Branner sig med Danmarks placering i det internationale system set fra et observatørsynspunkt. Som udgangspunkt vælger han *småstatsteorien*.

Tanken om, at der skulle være faktiske forskelle mellem stormagter og mindre stater med hensyn til adfærd og alternativer i international politik er næppe af ny dato, men det er først i de seneste år, der er foregået mere formaliseret forskning på dette felt. Småstatens position i en spændt situation antages bestemt af stormagternes viljesstyrke, der igen afhænger af deres interesseintensitet og graden af koordination i deres udenrigspolitik over for småstaten, af det tillidsforhold, der måtte eksistere mellem parterne, som giver en vis forudsigelighed i relationerne, samt naturligvis af det rent militære magtforhold mellem dem.

Der er dog ikke tale om nogen enighed mellem småstatsteoretikerne hvad angår opfattelsen af disse i sig selv relativt simple og løst definerede variabler, og man må vel konstatere, at der endnu ikke findes teorier, der forklarer staternes indbyrdes forhold. Branner gennemgår da også kritisk de foreliggende teoretiske arbejder, og det er hans ambition at kunne bidrage til teoriens udvikling. Det drejer sig især om den mindre stats handlefrihed og risiko for at blive inddraget i en konflikt samt dens relative indflydelse i det internationale system i henholdsvis fredelige og kriseprægede situationer.

Den foreliggende bog kan bidrage til forståelsen af de små stater på 2 måder. Dels via gennemgangen af Englands og Tysklands politik at anskue holdningen til småstaten og dermed dens handlemuligheder, dels via gennemgangen af den danske beslutningstagning at undersøge specifikke forhold, der præger et sådant lands egen opfattelse af sin stilling, med de deraf følgende konsekvenser for dets politik.

I sin definition af småstatsbegrebet vælger Branner alene at se det som et spørgsmål om en stats placering i systemet, medens han afviser en definition ud fra den pågældende stats beslutningstageres egen opfattelse af landets situation. Han påviser da heller ikke siden, at de danske politikere i 1914 havde en særlig opfattelse af Danmark som en småstat. Branner søger imidlertid i sit afsluttende kapitel tilsyneladende at uddrage generelle udsagn ud fra begge definitioner ved hjælp af en skitse af situationen i 1940. Her gennemgår han nemlig dels Danmarks handlemuligheder vurderet ud fra omverdens politik, dels de danske beslutningstageres egen opfattelse heraf. Det kunne give anledning til at understrege, at valget mellem de to definitioner ikke er helt ligegyldigt. I det ene tilfælde kan man generalisere en adfærd hos småstater og dermed nærmere bestemme det internationale systems funktion. I det andet tilfælde kan man søge at opstille generelle teser om adfærden hos beslutningstagerne i småstater, men for så vidt deres perception er af afgørende betydning, bliver det nødvendigt at inddrage en række andre faktorer på mikroplan, som gør det mere kompliceret at drage generelle slutninger.

Branners begrebsapparat og hans empiriske analyse ligger inden for den *politiske histories rammer* i snævrere forstand. Han beskæftiger sig ikke med sociale, økonomiske eller ideologiske forhold herunder normer for adfærd. I en analyse af en enkelt krisebeslutning vil man ofte se bort fra disse faktorgrupper, fordi de anses for givne i en kortvarig periode også af beslutningstagerne, hvorfor de måske ikke optræder i det anvendte materiale. Ikke desto mindre kan sådanne forhold vel spille en væsentlig rolle, hvis man skal forstå aktørernes tankegang. Og i en småstatsanalyse på systemniveau kan de måske bidrage til forståelsen af, at der kan være en sammenhæng mellem sikkerhedspolitikken og andre former for international adfærd.

Vigtige dele af bogens teoretiske apparat er hermed omtalt. Før vi ser nærmere på Branners benyttelse heraf, er det rimeligt at strejfe et par af de *generelle problemer*, man står over for, når man ønsker at anvende teoretiske forestillinger på et empirisk

materiale. Spørgsmålet er, på hvilken måde man skal tilpasse de 2 sæt kilder til hinanden. Skal man begynde med det historiske materiale og bøje begreberne derefter – med den fordel, at man holder kontakten med virkeligheden, men med risiko for at teorien drejes så meget, at den vanskeligt kan bruges på samme måde i andre sammenhænge, eller den mister sin logiske sammenhængskraft og derfor ikke kan føre videre til generaliseringer – eller skal man kun søge efter empirisk materiale eller i hvert fald alene anvende det, som passer ind i en i forvejen given teori – med den fordel, at tanken holdes klar og logisk, men med risiko for, at den strenge teori lukker ens øjne for de historiske variationer og selve fornemmelsen for forløbet og måske kun giver mulighed for sådanne svar på ens spørgsmål, som i forvejen er præjudiceret af teorien.

Tilsyneladende begynder Branner med teorien og efter rent logiske eller generelt erfaringsmæssige overvejelser over denne, modificerer han den og formulerer sine historiske problemstillinger herudfra. Men spørgsmålet er, om han i virkeligheden ikke er blevet trukket den anden vej rundt. Mange af hans helt generelt formulerede spørgsmål viser sig meget præcist at passe til det unikke historiske forløb, og hans konklusioner, som han projicerer ud som generelle resultater har måske i virkeligheden kun gyldighed under stærkt indsnævrende vilkår. Branner synes derfor trods sin generaliserende ambition hovedsagelig at have et historisk sigte.

I afsnittene om udviklingen i det internationale system og i de engelske og tyske overvejelser på forskellige niveauer bringes et spændende og tildels ikke tidligere fremlagt materiale til veje til belysning af magternes politik over for Danmark. Branner demonstrerer de meget betydelige koordinationsproblemer, stormagterne har måttet kæmpe med. Især er striden om strategien mellem hær og flåde i Tyskland interessant som afspejling af de mere tungtvejende politiske og strategiske overvejelser, Tyskland stod midt i i årene op mod 1914. Branner underbygger sin tese om småstaters store handlemuligheder ved at lægge stor vægt på Englands og Tysklands gensidige overvurdering af modpartens interesser og intentioner i det danske område.

En vigtig del af ansvaret for den tyske henvendelse om mineudlægning den 5. august og hovedansvaret for det indtryk, den danske regering fik af de tyske hensigter, lægger Branner på flådechefen i Kiel, Prins Heinrich af Preussen, og gesandten i København, Brockdorff-Rantzau. Han mener, at disse relativt underordnede led i det tyske militære og diplomatiske system ud fra deres *lokale* synsvinkel ændrer den af den i dette spørgsmål forsigtige og moderate ledelse i Berlin fastlagte politik og giver den en aggressiv drejning. Branner ser denne opfattelse bestyrket af den irrettesættelse, den tyske udenrigsminister giver Brockdorff-Rantzau, fordi denne den 2. august har presset ultimativt på over for den danske regering for at få en klar stillingtagen til den storpolitiske situation.

Denne tankegang er naturligvis forudsætningen for Branners tese, at Danmark kunne have afvist det tyske krav om mineudlægning. Der er dog her grund til at fremhæve, dels at Branner måske overvurderer moderationen i den tyske ledelse – kravet om mineudlægning kom dog fra Berlin, og højt placerede marinefolk havde tidligere givet udtryk for betydelig interesse for det danske område – dels at han måske undervurderer lavere instansers muligheder for at trække de øverste beslutningstagere med i en ønsket politik ved at skabe et fait accompli, som det kan være vanskeligt bl. a. af prestige-grunde at gøre om igen.

Branner har som nævnt *struktureret* analysen gennemgribende. Måske går mere end spændingen tabt herved. Måske tager den valgte disposition og opdeling af gennemgangen overhånd i forhold til den historiske virkelighed. Det kan være ganske vanskeligt at overskue det kronologiske forløb i dets helhed, og læseren får måske indtryk af kun-

stige skel mellem beslutningstagere på de forskellige niveauer, f. eks. diplomater og militærplanlæggere i Berlin og den lokale marineledelse i Kiel, når man ikke følger deres tankegange synkronisk. Den anvendte analytiske model er næppe vilkårlig. Man kan forestille sig, at den er opbygget på grundlag af studier i engelsk og tysk administration og har til formål at undersøge koordinationsproblemerne i stormagternes beslutningssystemer, men man kan også tænke sig, at den blot er en afspejling af kildematerialets proveniens. Branner har naturligt fulgt den formelle opbygning i engelsk og tysk politisk og strategisk planlægning og er således gået ud fra den eksisterende organisation. Han har imidlertid undgået explicit at vurdere denne organisation og forholdet mellem den formelle og mulige reelle beslutningsproces. Derfor føler man sig ikke altid på helt sikker grund i beskrivelsen af stormagternes tanker om Danmark. En anden grund hertil er manglen på materiale, især om den engelske holdning. Danmark var et for ubetydeligt problem i storpolitikken.

Det er blevet nævnt, at formålet med kapitlerne om den engelske og tyske holdning til Danmark var at beskrive det objektive miljø for at kunne vurdere de danske handlemuligheder. Hvordan gennemfører Branner nu denne analyse? Han giver *ikke nogen egentlig beslutningsanalyse* for Englands og Tysklands vedkommende. Han går mere traditionelt metodisk tilværks og besvarer derfor kun nogle af Snyder's spørgsmål, især vedrørende organisations- og motivationsvariablerne. Hans gengivelse af det operationelle miljø bygger imidlertid alene på beslutningstagerorienteret materiale. Hvis han havde fundet det ulejligheden værd, kunne han altså have gennemført ikke 1 men 3 beslutningsanalyser efter et modificeret Snyder-skema. Tankegangen bag en sådan opstilling kunne være, at man ved at sammenstille beslutningsanalyser for alle staterne i et internationalt system kunne opnå et billede af den totale situation ud fra den forestilling, at omgivelserne for en given stat består af de andre staters politik.

Branner er imidlertid klar over, at man næppe opnår et fuldstændigt billede af omgivelserne ved alene at se på de andre staters beslutningstageres perception af virkeligheden og deres på dette grundlag truffne valg. Det operationelle miljø består af andet end staternes beslutninger og omfatter også det fysiske, sociale, økonomiske og kulturelle miljø, som måske kun delvis erkendes, men som ikke desto mindre kan øve afgørende indflydelse på de resultater, beslutningstagerne opnår og dermed på det historiske forløb – hvilket tillige betyder, at det må indgå, når man opstiller aktørernes handlemuligheder. Den foreliggende bog går dog – af forståelige grunde – ikke ret dybt med analysen heraf.

Det forekommer imidlertid som om Branner ikke helt har afklaret sin stillingtagen til forholdet mellem de »deterministiske« forklaringer på systemniveau, ifølge hvilke staternes politik på forhånd synes fastlagt, og den valgfrihed for aktørerne der opereres med på mikroplanet, som gør det meningsfuldt og nødvendigt at undersøge hvorfor enkeltindivider træffer bestemte valg. Denne manglende klarhed afspejler sig også i forholdet mellem de forklaringsfaktorer, der benyttes på de forskellige planer, og som varierer fra teknologiske, demografiske og storpolitiske og til helt individuelle ideosynkratiske faktorer.

Efter at afsnittene om den internationale og den engelske og tyske konjunktur har givet læseren et godt kendskab til Danmarks omgivelser, vender Branner sig mod hændelsesforløbet i Danmark den 5. august 1914. De danske beslutningstageres synspunkter er nu udgangspunktet, idet der dog samtidig sker en bedømmelse af aktørernes evne til at forstå de udenrigspolitiske problemstillinger ud fra henvisninger til den foregående observatoranalyse. Kapitlet rummer skarpsindige historiske analyser, men er først og fremmest karakteriseret ved systematik og spørgsmål hentet fra den teoretiske ramme i bogens første del.

*Kildegrundlaget* for analysen er præget af, at aktørerne og sam- og eftertid har betragtet beslutningen som væsentlig. Der er kun få officielle kilder, men nogle af aktørerne har nedfældet optegnelser, således først og fremmest P. Munch og N. Neergaard, og de er – måske derfor – i høj grad blevet hovedpersonerne i bogen. Herudover bygger Branner i ikke ringe grad på de implicerede parters udsagn i forsvarskommissionen af 1919, måske uden altid at tage tilstrækkeligt hensyn til tendensen i denne kilde, omend han naturligvis selv er opmærksom på problemet. Beslutningen i 1914 spillede her en vigtig rolle, og aktuelle politiske holdninger kunne derfor være afgørende for gengivelsen af overvejelserne i forbindelse med mineudlægningen.

I materialet mangler bl. a. de kongelige papirer. Mere afgørende er imidlertid, at de eksisterende kilder ikke er i stand til udtømmende at besvare de stillede spørgsmål vedrørende de danske beslutningstageres information, perception, mål og politik. Dette peger på et alment problem i forbindelse med beslutningsteorien. Det er næppe i et konkret tilfælde muligt at udfylde alle Snyder's kategorier, og selv ved en betydelig indskrænkning af deres antal som i den foreliggende studie er det vanskeligt at opnå en egentlig sammenhængende forståelse af en given beslutning. Dette er naturligvis et problem for enhver, der beskæftiger sig med historiske beslutninger, men når en analyse opstilles som et case-study, understreger det den manglende illustration af teorien.

Den 5. august om morgenen fik den danske regering underretning om, at tyske flådeenheder havde påbegyndt mineudlægning i danske farvande og kort efter modtog man en tysk forespørgsel om, hvorvidt Danmark ville udlægge miner og spærre Storebælt. Dette gav anledning til en række møder mellem regering og forsvarsledelse, orientering af kongen, møder med partilederne, samt til slut en vedtagelse i statsrådet, ved hvilken man accepterede at udlægge minerne.

Det er Branners opfattelse, at den radikale regering først var indstillet på at acceptere det tyske krav, dernæst under indtryk af modstand fra Venstre, Højre og Frikservative ændrede holdning, for så endelig som følge af uventet støtte fra kongen at svinge tilbage til det oprindelige synspunkt. I sin analyse søger Branner at forstå baggrunden for de implicerede gruppers standpunkter samt årsagen til regeringens skiftende politik. Beslutningstageres generelt ringe *informationsgrundlag* og overvurderingen af faren for et tysk angreb sættes i forbindelse med, at man alene skulle have bygget på diplomatiske kanaler, dvs. den danske gesandt i Berlin og den tyske i København. De tendenser og fejlkilder, der herved opstod, fremhæves rigtigt, men muligheden for andre informationer diskuteres ikke.

Analysen af den *opfattelse* af situationen (perceptionen), som aktørerne nåede frem til, er desværre lidet systematisk. Aktørerne inddeles ikke efter deres placering, og gennemgangen indskrænker sig stort set til hær- og flådechefen samt Munch og Neergaard. Der lægges sikkert med stor ret vægt på, hvorledes holdningen til forsvarsspørgsmålet kom til at dominere holdningen til sikkerhedspolitikken og i det konkrete tilfælde til mineudlægningen.

I *rationalitetsanalysen* opstilles det spørgsmål, som mineudlægningen var et velegnet middel til at opnå det officielle mål, sikring af neutraliteten, som alle politiske partier var enige om. Det konkluderes, at man måtte ty til irrationelle overvejelser på grund af manglende information. Hertil er at sige, at informationerne aldrig vil være fuldkomne, og at man derfor må vurdere mål-middelforholdet i relation hertil. Men yderligere må det understreges, at det af Branner opstillede mål er et postulat – som aktørerne ganske vist også giver udtryk for – som ikke indebærer nogen faktisk enighed mellem partierne. De tolkede, som Branner selv senere er inde på, neutralitetsbegrebet helt forskelligt.

I vurderingen af de *standpunkter*, aktørerne nåede frem til, indgår deres udenrigspolitiske *værdisystem*, først og fremmest deres tysk- eller engelskvenlighed og deres holdning til forsvarssagen. Herudover undersøges det, hvilken rolle deres placering i den politiske struktur kunne have for deres synsvinkel (*optik*). Det konkluderes her, at regeringens svingende holdning først og fremmest skyldtes indenrigspolitiske hensyn, medens det er vanskeligere at identificere en oppositionsholdning, ligesom den militære ekspertholdning sløres bl. a. på grund af regeringens forsøg på at tvinge de militære chefer til en politisk tilkendegivelse. På baggrund af Branners opfattelse af, at Neergaards indstilling imod mineudlægningen ud fra et observatørsynspunkt kunne være lige så rimelig som regeringens, kan det tilføjes, at regeringens ansvarsoptik især viste sig i dens interesse for indenrigspolitisk rygdækning.

Som tidligere nævnt følger bogens *beslutningsanalyse* ikke slavisk Snyder's skema. Branner definerer således ikke helt klart den beslutningsenhed, han opererer med, dens organisatoriske forhold og omgivelser og dens forhold til the internal setting, dvs. de indre danske forhold. Den formelle beslutningstager må vel her være regeringen, og den støtter sig på udsagn fra partiledere, kongehus og militære topembedsmænd. Der tages ikke i bogen stilling til andre mulige implicerede, formentlig fordi ingen andre har sat sig spor i det undersøgte materiale. Branner mener, at den kriseprægede situation, som nødvendiggjorde øjeblikkelig handling, medførte, at f. ex. avisopinion, folke- og lands-ting eller interesseorganisationer og privatpersoner ikke blev inddraget i overvejelserne. Et andet spørgsmål er imidlertid, i hvilken udstrækning hensynet til disse gruppers forventede stillingtagen og reaktion har påvirket beslutningsgruppen. Selvom bogen strejfer dette emne, slår den næppe til. Den rummer ikke nogen undersøgelse af den generelle situation i det danske politiske system, som måske kunne kaste lys over faktorer, som ikke omtales – men som næppe heller kan forventes omtalt – i det benyttede kilde-materiale. Netop når Branner når til den konklusion, at indenrigspolitiske hensyn var afgørende, kunne det give anledning til spørgsmål til *beslutningstagernes* opfattelse af den indenrigspolitiske situation.

Efter at have *konkluderet* på undersøgelsen af de danske beslutningstageres manglende erkendelse af de udenrigspolitiske valgmuligheder i 1914 tager Branner et udblik over Danmarks situation i det 20. århundrede. Han søger her at understrege de samme tendenser. Det forekommer imidlertid, som om han ikke i tilstrækkelig grad explicerer de forudsætninger, hvorunder de gælder. Jo mere det måtte vise sig, at handlefriheden – for så vidt den i 1914 var så stor, som Branner mener – er knyttet til unikke faktorer i det daværende internationale system, jo mere varsom må man naturligvis være med at generalisere, ikke blot kronologisk for det enkelte land, men også geografisk. I stedet kunne man måske forsøgsvis tilføje en anden generalisering ud fra den foreliggende undersøgelse, nemlig denne, at medens de objektive valgmuligheder kan være betydelige, bliver beslutningstagningen i høj grad præget, ikke blot af aktørernes opfattelser af den udenrigspolitiske situation, men også i høj grad af det indenrigspolitisk mulige og fordelagtige.

Efter nærværende anmelders opfattelse har Branners bog – som det gerne skulle være fremgået af ovenstående – vist, hvorledes anvendelsen af teoretiske begreber kan give et vigtigt bidrag til forståelsen af det historiske hændelsesforløb. En anden historie er undersøgelsens betydning for *teoriens* udvikling. Der er efter min mening tale om 2 sider af samme sag. Teorierne har kun mening, i den udstrækning de tjener til at belyse virkeligheden, og samtidig har en historisk undersøgelse væsentligst betydning ud over den rent underholdende, i den udstrækning den medvirker til forståelsen af almene fænomener. Denne almene forståelse kan altså opnås ad 2 veje, men de er begge nødvendige

for hinanden. Sigter man i første række mod det unikke, er det nødvendigt at beskrive det ud fra en almen betragtning, sigter man i første række mod det generelle, er det nødvendigt at udarbejde eller kontrollere sin teori ved hjælp af det empiriske materiale fra enkelttilfældene.

Branners bog har understreget det frugtbare i at *kombinere* beslutningsteori med analyse af det objektive miljø med henblik på generaliseringer inden for begge felter og vurdering af aktørerne. Han føjer næppe meget nyt til de eksisterende teorier på beslutningsområdet, men begrænser i lighed med andre undersøgelser spørgerammens omfang, og bekræfter denne fremgangsmådes fortrin og problemer ved sin analyse. Teorierne om småstatens vilkår og politik har ikke samme faste grund under fødderne, og den foreliggende bog har vel derfor mest karakter af et forsøg på at benytte nogle af de eksisterende begreber og forsigtigt nærme sig generaliseringer, eller i hvert fald stille en empirisk undersøgelse til rådighed som basis for sådanne.

De fremførte kritiske bemærkninger og de mere generelle overvejelser over problemerne ved anvendelse af samfundsvidenskabelig teori på et historisk materiale – overvejelser som Branner utvivlsomt har gjort sig, før han skrev sin bog – må ikke skygge for den kendsgerning, at Branner har sat en ny standard for danske historiske undersøgelser af beslutningsforløb. Trods enkelte mangler i teoretisk grundlag og i anvendelsen heraf fremstår hans studie som et godt eksempel på den klarhed og den indsigt, som kan opnås herved. Det løser ikke de anførte problemer at overse nødvendigheden af, at man gør sig sit teoretiske grundlag klart. Branner har søgt at forbedre internationale teorier og tilpasse dem til et dansk materiale. Man må forvente, at denne velskrevne og spændende bog vil få mange efterfølgere.

*Carsten Due-Nielsen*

Konseilspræsident C. Th. Zahles Dagbøger 1914-1917. Udgivet af Jysk Selskab for Historie ved *Tage Kaarsted*. Århus, Universitetsforlaget 1974. XII+148 s., ill. 52,50 kr.

Ministerrådets protokol 1916-1918. Kirkeminister Th. Povlsens referater. Udgivet af Jysk Selskab for Historie ved *Tage Kaarsted*. Århus, Universitetsforlaget 1973. XII + 251 s. 46 kr.

Studiet af dansk historie i det 20. århundrede har i nogle år haft en tydelig tendens til at klumpe sig sammen om to perioder: dels C. Th. Zahles 2. ministerium, dels besættelsestiden. Mens studiet af besættelsestiden især har båret frugt i en række store monografier – og flere vil følge –, så har perioden fra 1913 til 1920 i særlig grad fremkaldt en række betydningsfulde kildepublikationer. P. Munchs erindringsværk har et af sine tyngdepunkter i optegnelser fra og skildringer af krigstidens begivenheder. Siden er Ove Rodes langt mere spredte dagbogsoptegnelser blevet fremlagt, og hertil kommer nu Zahles dagbøger samt ministerrådets protokol fra årene 1916 til 1918. Kildematerialet til belystning af ledende ministres tanker og handlinger er hermed så omfattende, at det er rimeligt at overveje, hvor langt dette materiale fører i retning af en bedre og dybere forståelse af perioden.

Det er allerede fra P. Munchs erindringsværk velkendt, at Zahles krigstidsministerium spaltede sig i to grupper: dels den samlede regering, dels den indflydelsesrige inderkreds – en art kabinet – bestående af Zahle, Ove Rode, Edv. Brandes og P. Munch med Erik Scavenius som hyppig deltager, især i periodens slutning. Ved drøftelser i private sammenkomster eller i P. Munchs ministerbil på vej hjem fra den brydsomme