

Den tyske enhedsproces og dens politiske konsekvenser

Morten Kelstrup, Institut for Samfundsfag og Forvaltning

1. Murens åbning: Påbegyndelsen af en ny fase i europæisk politik

Da Berlinmuren blev åbnet for DDR's borgere om aftenen den 9. november 1989, var der næppe nogle iagttagere, der tvivlede på, at de var vidner til en historisk begivenhed med vidtrækkende konsekvenser. Alligevel har det overrasket med hvilket tempo, revolutionen i DDR og Murens åbning i løbet af få måneder er blevet til en proces i retning af tysk enhed. Med stadig stigende styrke går det i denne tid op for forskere, politikere og brede befolkningsgrupper, at denne tyske enhedsproces har så vidtgående konsekvenser for Europa, at europæisk politik med Berlinmurens fald er gået ind i en ny historisk fase.

Den nye tyske udvikling kommer oven i de store forandringer, som fulgte – og stadig følger – af det demokratiske opbrud i Sovjetunionen og Østeuropa. Den »anden fase i afspændingen«, som Europa oplevede fra midten af 1980'erne, var i sig selv en vidtgående ændring i forhold til den »anden kolde krig«, som prægede 1980'ernes begyndelse. Den nye afspænding stillede vidtgående krav til det noget trægt reagerende Vesten om ændringer bort fra de holdninger, der havde præget spændingsperioden. Men med den nye tyske udvikling er de politiske problemstillinger i Europa endnu engang blevet anderledes, også i forhold til afspændingens problemer. Den pludselige og uafviselige tyske enhedsproces har skubbet de traditionelle Øst-Vest problemer endnu mere i baggrun-

den, og en række gamle, men især nye problemer vedrørende Tysklands indplacering i Europa er kommet på dagsordenen.

Begivenhederne i 1989 – i særdeleshed i forholdet mellem de to tyske stater – var så overraskende, at praktisk taget alle analytikere har taget fejl i deres vurderinger. Når det f.eks. i en af de seneste bøger om det sikkerhedspolitiske forhold mellem de to tyske stater – en bog, der blev færdigredigeret i juli 1989 – hedder, at det centrale i det tysk-tyske forhold i 1990'erne ikke vil være genforeningsspørgsmålet, men en fortsættelse af den gradvise tilnærmelse mellem de to tyske stater, som havde kunnet iagttages i slutningen af 1980'erne (1), så er det ikke noget særsyn, men hovedreglen. Sådan tolkede man perspektiverne så sent som i sommeren 1989. At begivenhederne faktisk forløb helt anderledes, maner til forsigtighed i tolkningerne. Vi er blevet belært om, at artikler om den tyske udvikling i denne fase er særdeles tidsbundne, og at de eksplicit må tage højde for, at uforudsete begivenheder kan indtræffe.

Disse forbehold gælder også for denne artikel. Alligevel skal det hævdes, at hovedlinierne i den tyske enhedsproces nu – mens dette færdigskrives i begyndelsen af april 1990 – tegner sig med større klarhed, end tilfældet har været i de seneste usikre måneder. Selv om de politiske konsekvenser af tysk enhed naturligvis fortsat er omgivet med store usikkerhed, forekommer det muligt at angive væsentlige perspektiver.

Denne artikel er et forsøg på at identificere hovedlinierne i den tyske enhedsproces og at diskutere nogle af de vigtigste konsekvenser af den tyske enhed, som vi må forvente at komme til at opleve i løbet af få år. Artiklen beskriver først henholdsvis det tysk-tyske og det tysk-europæiske aspekt af enhedsprocessen og sammenhængene mellem disse delprocesser. Dernæst ser den på de konsekvenser, som disse udviklinger vil have for Europa på det sikkerhedspolitiske, politiske og politisk-økonomiske område. Endelig drøftes kort, hvorledes en væsentlig konsekvens af tysk enhed er, at Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitikens vilkår ændres grundlæggende.

2. Den tyske enhedsproces: En tosporet udvikling

At vi i de seneste måneder har oplevet igangsættelsen af en tysk enhedsproces, skyldes især DDR's udvikling i perioden siden november 1989. DDR oplevede ikke kun en revolution, således som Polen og Ungarn hver på deres måde oplevede det i månederne forud, og Bulgarien, Tjekkoslaviet og Rumænien gjorde det senere. DDR oplevede til lige en art indre sammenbrud, som demonstrerede en dyb mangel på selvstændig sammenholdskraft i DDR-samfundet. Sammenbruddet i DDR var så dybtgående, at det i perioden fra november 1989 til marts 1990 omsattes i et ønske om enhed med Forbundsrepublikken. De bestræbelser på via en »tostatlighed« og et »aftalefællesskab« at nå frem til en konføderation med Forbundsrepublikken, som dominerede i DDR i den første fase efter Murens åbning, måtte i perioden frem til valget den 18. marts i stadig højere grad give efter for ønsker om en hurtig forening. Resultatet af valget den 18. marts bekræftede frem for alt DDR-befolkningens ønske om, at foreningen med Forbundsrepublikken skulle gå hurtigt. Set i et større perspektiv er det en unik proces, vi oplever.

Man har nok tidligere set, at statslige enheder er forsvundet i det internationale system. Men det er særdeles sjældent, at stater ligefrem vælger igennem en hurtig og fredelig proces at nedlægges sig selv.

Tysk enhed er – som de fleste ansvarlige politikere både i og uden for de to tyske stater bestandig har understreget – et anliggende for mange andre end tyskerne. Det gælder formelt, idet afgørende rettigheder vedrørende »Tyskland som helhed« fortsat henhører under de fire store sejrmagter fra Den anden Verdenskrig (USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig). Men det gælder frem for alt reelt, idet tysk enhed både historisk og aktuelt rører ved fundamentale spørgsmål angående Europas organisering og indre balancer. Man kan i overensstemmelse med denne betragtning sige, at enhedsprocessen i dag grundlæggende forløber ad to »spor«. Det ene angår det tysk-tyske forhold. Det andet angår det tysk-europæiske forhold. Et helt afgørende problem vedrørende den tyske enhedsproces er, hvorledes tysk enhed indpasses i Europa, altså hvordan den tysk-tyske proces hænger sammen med – eller kan bringes til at hænge sammen med – den tysk-europæiske proces.

2.1. Den tysk-tyske enhedsproces

Den nuværende tysk-tyske enhedsproces er fundamentalt forskellig fra det tysk-tyske forhold i perioden forud for Berlinmurens sammenbrud. Det er først nu, at tysk enhed er et umiddelbart mål for det tysk-tyske forhold. I hele perioden fra 1970'ernes begyndelse og frem til sommeren 1989 var det tysk-tyske forhold grundlæggende formet af den øst- og tysklandspolitik, som den socialliberale Brandt-Scheel regering gennemførte i perioden 1969-72. Det var i denne politik nærmest et dogme, at tysk enhed ikke kunne opnås igennem nogen tysk »særvej«, men kun kunne etableres ved overvindelse af den

europæisk splittelse. Det var ikke kun de social-liberale regeringer under Willy Brandts og Helmut Schmidts ledelse, der førte en sådan politik; denne var også blevet videreført efter regeringsskiftet i 1982 af den konservative-liberale under Helmut Kohls ledelse. Denne østpolitik skabte et »rum« for en tysklandspolitik, der kunne sikre »menneskelige lettelse« for borgerne i de to tyske stater, særligt for DDRs borgere. Forbundsrepublikkens tysklandspolitik angik således i 1970'erne og 1980'erne et sådant, praktisk orienteret samarbejde med DDR. Kulminationen af denne politik var Eric Honeckers besøg i Forbundsrepublikken i september 1987. Politikens hovedindhold var, at Forbundsrepublikken – ofte igennem væsentlige økonomiske ydelser, som DDR havde stor interesse i – opnåede forbedringer angående grænsetrafikken, udrejsemuligheder mv., som kunne fremme kontakterne mellem borgerne i de to tyske stater. Bag ved de forbundstyske bestræbelser lå blandt andet den nationale målsætning, at man igennem sådanne kontakter kunne vedligeholde forestillingen om, at der kun eksisterer én fælles tysk nation.

Når det tysk-tyske forhold nu er blevet koncentreret om opnåelse af tyske enhed, skyldes det ikke, at Forbundsrepublikken ændrede sin holdning væk fra denne øst- og tysklandspolitik. Faktisk holdt man ganske længe, helt frem til sommeren 1989, fast ved, at spørgsmålet om tysk enhed ikke var på den internationale dagsorden. Der opstod ganske vist – på grund af den storpolitiske udvikling og udsigterne til, at ændringerne i Øst-Vest forholdet ville kunne få betydning for forholdet mellem de to tyske stater – en ny tysklandsdebat i Forbundsrepublikken i 1989, bl.a. i forbindelse med Gorbatsjovs besøg i Bonn i juni 1989. Men at spørgsmålet om enhed blev politisk centralt i det tysk-tyske forhold, var ikke noget Forbundsrepublikken fremprovokerede. Det skyldes frem

for alt udviklingen i DDR.

DDR's krise og sammenbrud i efteråret 1989 har naturligvis mange og dybe årsager. DDR's vanskeligheder var fundamentalt knyttet til de generelle problemer, som prægede alle de østlige systemer af »stalinistisk type«. Frem for alt var der tale om konsekvenser af den politiske og menneskelige undertrykkelse og den manglende effektivitet i »kommandoøkonomierne«, de såkaldte »planøkonomier«. Også regimet i DDR oplevede en mangel på tilslutning i befolkningen og økonomiske (og økologiske) problemer, der i realiteten langt overgik, hvad der fremstod for offentligheden. For DDR var det imidlertid desuden en særlig vanskelighed, at hvor andre østeuropæiske lande kunne falde tilbage på en national tradition, da den eksterne støtte til regimerne mindskedes og marxismen-leninismen undermineredes, havde DDR ikke en sådan mulighed. DDR's ledelse prøvede længe at hævde, at der havde udviklet sig en selvstændig DDR-nation. Man postulerede – med Erich Honeckers ord – at »med skabelsen af arbejder- og bonde-magten og med opbygningen af den socialistiske samfund udvikler der sig en nation af en ny type, den socialistiske nation.« (2) I 1974 blev DDR's forfatning lavet om for at modsvare og styrke denne opfattelse. Men denne socialistiske nation blev aldrig en levende realitet. Lidt groft kan man sige, at det var eksistensen af »to tyske stater, men kun en tysk nation«, der viste sig at være udslags-givende, da styret i DDR mistede sin ydre støtte og dermed sin hidtidige (skin)legitimitet.

De konkrete anledninger til DDR's vanskeligheder i sensommeren 1989 var det stadigt stigende pres for reformer, der var blevet styrket af udviklingen i Sovjetunionen og – særligt i foråret 1989 – af de revolutionære udviklinger i Polen og Ungarn. Hertil kom de problemer, som skabtes af DDR-borgere, der

ønskede at forlade DDR på grund af utilfredshed med DDR-samfundet. Den ungarnske regering åbnede den 2. maj 1989 Ungarns grænse mod Østrig, og i den efterfølgende periode begyndte DDR-borgere i stigende tal at flygte over denne grænse eller at søge tilflugt i Forbundsrepublikkens ambassader enten i Ungarn eller i andre østeuropæiske stater for derved at fremtvinge indrejsemulighed til Forbundsrepublikken. Et afgørende skred i flugtbølgen kom, da den ungarnske regering i september blev udsat for et samtidigt pres fra både Forbundsrepublikken og DDR for henholdsvis at give eller ikke at give udrejsetilladelse til DDR-borgerne. Valget til fordel for Forbundsrepublikken var betydningsfuldt for den efterfølgende udvikling. Demonstrationerne øgedes efter, at Gorbatjov under DDRs 40-års jubilæum i oktober 1989 havde markeret, at Sovjetunionen støttede reformer i DDR. Virkningerne blev forøget på grund af den intense dækning af flugtbølgen og demonstrationerne i de forbundstyske medier, særligt på grund af udsendelserne fra det vesttyske fjernsyn, som kan modtages praktisk taget overalt i DDR.

Det var disse forhold: Reformerne i nabolandene, Sovjetunionens holdning og Forbundsrepublikkens mediemæssige pågåenhed og DDR-befolkningens modige holdning, der tvang Honecker til at gå af den 18. oktober, og siden tvang den nye regering under hans efterfølger, Egon Krenz, ind i et dilemma, hvor man enten måtte give efter for reformpresset og udrejseønskerne eller forstærke undertrykkelsen drastisk med uoverskuelige følger, og hvor man derfor valgte det første.

Perioden fra det hidtidige DDR-regimes sammenbrud i november 1989 til valget til folkekammeret den 18. marts 1990 var en overgangsperiode, som primært skulle skaffe basis for en ny, legitim DDR-regering, men som

i realiteten accelererede den tyske enhedsproces. Debatten i DDR blev i stadig stiger grad præget af spørgsmålet om tysk enhed. Det er karakteristisk, at mens den nye regeringschef efter Murens åbning, Hans Modrow, i sin regeringserklæring den 17. november 1989 sagde, at »det tyske spørgsmål er ikke på dagsordenen«, så indledtes den firepunkts plan, som Modrow fremsatte den 12. 1990 efter et besøg i Moskva, og som sigende nok havde titlen »Für Deutschland, einig Vaterland«, med sætningen: »Foreningen af de to tyske stater er kommet på dagsordenen«. DDR syntes umiddelbart efter Murens åbning at have haft følgende tre muligheder: 1) Utilstrækkelige reformer knyttet til en reel videreførelse af en SED-linie, 2) en selvstændig, socialistisk vej for DDR og 3) en udvikling i retning af tysk enhed. I løbet af overgangsfasen blev den først vej helt umuliggjort, særligt på grund af de stadige afsløringer af det hidtidige regimes korrupsion. Den anden vej blev så godt som umulig på grund af manglende folkelig tilslutning til de intellektuelle grupper, som stod for den »mennekelige socialisme«, mens den sidste vej, udviklingen mod enhed, blev den stadigt mere dominerende, også påvirket af Forbundsrepublikkens indflydelse i valgkampen. Det var illustrerende, at praktisk taget alle partier i DDR under valgkampen gik ind for tysk enhed og for blandingsøkonomi (»soziale Marktwirtschaft«). Det var ikke selve enheden, men tempoet i enhedsprocessen, der skilte partierne i DDRs valgkamp.

Selve resultatet af valget i DDR må frem for alt tolkes som en tilslutning til, at tysk enhed søges opnået hurtigt. Som bekendt blev valget vundet af den konservative »Allianz für Deutschland«, der i valgkampen netop var gået stærkt ind for en hurtig genforening. Alliancen fik i alt 48% af stemmerne (heraf fik Øst-CDU alene de 41%), mens socialdemokraterne (Øst-SPD) fik 22%, det omdøbte kommunistparti (PDS) 17%, de liberale

5% og de øvrige partier mindre end dette. Et bemærkelsesværdigt forhold ved valget var, at de borgerbevægelser, der først og fremmest havde gennemført revolutionen, kun fik en ringe tilslutning. Et andet bemærkelsesværdigt forhold var, at det samlede partimønster i DDR kom til at ligne partimønsteret i Forbundsrepublikken ganske meget, bl.a. med et stort konservativt parti og et flertal bestående af de konservative og liberale partier til sammen. Dog er der den væsentlig undtagelse, at de vesttyske socialdemokrater ved sidste forbundsdagsvalg i 1987 fik 37% af stemmerne, altså stor set det samme som Øst-SPD og PDS tilsammen, mens der selv sagt ikke eksisterer et PDS i Forbundsrepublikken.

Et væsentligt forhold, som har øget behovet for at finde fælles løsninger, og som derved har drevet enhedsprocessen fremad, er den strøm af DDR-borgere til Forbundsrepublikken, som er fortsat i uændret tempo efter Murens åbning, og som heller ikke er blevet standset ved valgets afholdelse. I alt kom der i 1989 over 343.854 såkaldte »Übersiedlern« fra DDR til Forbundsrepublikken, mens tallet for perioden 1.1.-18.3. 1990 var 150.404 (altså gennemsnitligt ca. 2000 om dagen). (3) Til denne indstrømning i Forbundsrepublikken kom en strøm af samme størrelsesorden af tyske fra andre østeuropæiske lande (såkaldte »Aussiedlern«) samt et i forvejen relativt stort indtag af flygtninge.

I Forbundsrepublikken er den politiske scene efter Murens åbning blevet praktisk taget totalt erobret af den tysk-tyske udvikling, både af revolutionen i DDR, problemerne med indstrømningen af DDR-borgerne og perspektiverne for tysk enhed. Dette er blevet fremmet af, at der skal være valg til forbundsdagen i december 1990. Mens nogen har tolket reaktionen i de ledende kredse i Forbundsrepublikken på udviklingen i DDR som mådeholden og præget af en interesse i

at nedsætte tempoet i enhedsprocessen, har andre ment, at både forbundsregeringen og oppositionen har bidraget stærkt til at fremme tempoet i denne proces bl.a. ved – præget af egne valghensyn – at engagerede sig voldsomt i kampagnen for tysk enhed i valgkampen i DDR. Til vurderingen hører også, at forbundsregeringen i hele perioden frem til DDR-valget opretholdt den »belønning« i form af 100 DM i »Begrüßungsgeld« (samt et mindre lån) til ankommende DDR-borgere, som var indeholdt i den tidligere ordning for indflyttende DDR-borgere. På trods af de mange opfordringer til DDR-borgere om at blive i DDR, må det betegnes som stærkt begrænset, hvad man fra officiel forbundstysk side gjorde i overgangstiden for at formindske indstrømningen af DDR-borgere.

Åbningen af Muren var i sig selv en realisering af en væsentlig dimension af tysk enhed, idet den etablerede mulighed for frie kontakter og fri kommunikation over grænsen mellem de to tyske stater. Da åbningen først var en realitet, blev der taget yderligere skridt i retning af tysk enhed, ikke mindst fra vesttysk side. På det økonomiske område lovede Forbundsregeringen tidligt en massiv økonomisk støtte til DDR, men det blev gjort til en central forudsætning for denne, at der i DDR valgtes en legitim regering, og at der etableredes økonomiske ordninger, som indebar overgang til markedsøkonomi, og i løbet af processen skærpedes kravene. Med henblik på at fremme overgangen til markedsøkonomi foreslog forbundsregeringen i februar 1990 etablering af en økonomisk-monetær union med DDR. En fælles kommission er nu i april ved at udarbejde planer herom, og efter forbundsregeringens opfattelse skal en sådan union træde i kraft allerede den 2. juli 1990. Et af de centrale spørgsmål er, hvilke omvekslingsordninger der i overgangen til en sådan union skal etableres mellem øst-mark og D-mark. Forbundsregeringen har i valgkampen i DDR ikke været

tilbageholdende med at love en omvekslingskurs 1:1, men efter DDR-valget er der udtrykt stærkere forbehold over for en sådan kurs. Andre væsentlige spørgsmål er, hvorledes de sociale forhold for DDR-borgere, herunder DDR-ønsker om en »social union«, samt ejendomsforholdene skal behandles i enhedsprocessen.

På det politiske område var forbundsregeringens første store udspil forbundskansler Kohls såkaldte 10-punktsplan fra den 28. november 1989. Denne plan, der altså fremkom relativt tidligt i den samlede overgangsperiode, indeholdt en angivelse af trin frem imod skabelse af »konføderative strukturer« mellem de to tyske stater »indlejret i den samlede europæiske proces« og med fastholdelse af målet om tysk enhed. Det var bemærkelsesværdigt, at planen ikke indeholdt omtale af de fire allieredes rettigheder i tysklands-spørgsmålet. Kort efter planens fremsættelse kom der en mindre krise, da det blev klart, at denne hverken havde været konsulteret på forhånd med udenrigsminister Genscher eller med Forbundsrepublikkens allierede. Indholdet af 10-punktsplanen blev relativt hurtigt overhalet af den faktiske udvikling i enhedsprocessen, specielt af ønskerne i DDR om at nå tysk enhed hurtigt.

Debatten om den formelle vej til tysk enhed blev i januar-februar 1990 forskudt fra spørgsmålet om tostatslighed og »konføderative strukturer« til en debat om, hvorvidt DDRs forening med Forbundsrepublikken skulle ske i henhold til paragraf 23 i den vest-tyske grundlov, der giver muligheder for at andre tyske delstater end de nuværende umiddelbart optages i Forbundsrepublikken, eller i henhold til paragraf 146, der forudsiger at der udarbejdes en ny, fælles tysk forfatning, som afløser Forbundsrepublikkens nuværende grundlov. Forbundsregeringen foretrækker anvendelsen af paragraf 23, og efter den overvældende sejr i DDR-valget for

Alliancen, som indtager samme standpunkt, forekommer dette at være den mest sandlige vej frem i de juridisk vanskelige spørgsmål angående selve enhedsprocessens malia. Man skal dog ikke heraf slutte, at ikke også ved en sådan vej vil være overraskende mange problemer at løse også på de formelle område. Tværtimod må man forvente en lang og kompliceret juridisk debat omkring de retlige aspekter af tysk enhed, og knyttet til de grundlovsændringer, der formentlig under alle omstændigheder – også efter en anvendelse af paragraf 23 – bliver nødvendige.

Det samlede billede af den tysk-tyske enhedsproces er i begyndelsen af april 1990, at bevægelsen mod enhed allerede er skredet langt frem, og at det er sket med forbavsende hurtighed. Den overordnede tolkning må være, at da Muren og perspektiverne for en mulig enhed først var åbne, var også de forbundstyske politikere – med en vis nuancering mellem partier og personer og i høj grad drevet af offentligheden i Forbundsrepublikken – med til at øge tempoet i enhedsprocessen. Valget i DDR har lagt op til, at denne hurtige proces også vil blive fortsat i fremtiden, men da omfanget af de konkrete problemer samtidig øges, vil bremserne på processen sætte ind. Der kan ventes en økonomisk-monetær union i løbet af sommeren 1990, fulgt af ordninger på de sociale, økologiske og andre område. Og arbejdet på at afklare de juridiske forhold vedrørende formaliseringen af de tysk-tyske aspekter af enhedsprocessen må forventes at blive intensivt, formentlig med det resultat, at der efter en grundlovsændring i DDR og indgåelse af en række overgangsordninger mv. bliver tale om en anvendelse af artikel 23 i Forbundsrepublikkens grundlov, efterfulgt af fælles valg og grundlovsændringer for at ændre den nuværende forbundstyske grundlov til en fælles tysk grundlov.

Spørgsmålet, hvornår vi da kommer til at opleve tysk enhed, kan ikke besvares entydigt. Der er mange dimensioner af en sådan enhed. En form for tysk enhed er allerede realiseret igennem den mulighed, som borgere i DDR og Forbundsrepublikken gennem Murens åbning har fået for indbyrdes kontakt, ud- og indrejse mv. og for fri indbyrdes kommunikation. Den folkelige enhed er således i vid udstrækning en realitet. Angående andre dimensioner af enhed, socialt, økonomisk, retligt og politisk mv. gælder, at enheden ikke nåes på en gang, men igennem en proces med mange faser. Et afgørende skridt vil være afholdelsen af det første fælles tyske valg. Som det ser ud nu, vil dette finde sted i løbet af 1991. Om den tysk-tyske enhedsproces i realiteten kommer til at forløbe så hurtigt, afhænger imidlertid i høj grad af, hvordan det går med indpasningen af et samlet Tyskland i det internationale og europæiske system. Kan den tysk-europæiske enhedsproces kan følge med den tysk-tyske proces?

2.2. Den tysk-europæiske enhedsproces.

Det er gang på gang blevet fremført af forbundsregeringen, at den ikke ser det tysk-tyske forhold som isoleret fra det øvrige Europa. Dens mål er »en retfærdig og varig europæisk fredsorden, i hvilken også det tyske folk i fri selvbestemmelse kan genopnå sin enhed« (4), og »løsningen på det tyske spørgsmål og overvindelsen af Europas deling står i en uadskillelig sammenhæng. (5)

Da Europa i slutningen af 1980'erne oplevede en ny afspændingsproces, som var endnu mere vidtgående end afspændingen i 1970'erne, opstod der naturligvis også i Forbundsrepublikken visse forhåbninger om, at de europæiske ændringer kunne have positive virkninger for den delte tyske nation. Forbundsregeringens tolkning var imidlertid som nævnt ovenfor helt frem til sommeren

1989, at der ikke var basis for at sætte det tyske spørgsmål på dagsordenen, men at man i stedet skulle arbejde for en udbygning af afspændingen, styrkelse af Helsingforsprocessen, øget samarbejde mellem Øst og Vest blandt andet igennem en styrkelse af EF's rolle i Østeuropa, yderligere nedrustningsskridt og ved etablering af, hvad udenrigsminister Genscher kaldte »et netværk af nye, kooperative, militære sikkerhedsstrukturer«. (6)

Forbundsregeringens opfattelse var, at dialogen mellem de to tyske stater skulle ses som en del af en sådan samlet Øst-Vest dialog. Både af udenrigsminister Genscher og af andre blev der direkte advaret imod, at man fra forbundstysk side tog det tyske spørgsmål op igen. F.eks. anvendte Die Zeits sikkerhedspolitiske kommentator, Teo Sommer, i sommeren 1989 følgende formuleringer: »Den der i dag tager skellet, den tyske enhed, ud af skabet, kan kun skabe angst og skræk hos andre. Intet ville være mere egnet til at hindre den opløsning af spændinger og den øgede differentiering, som finder sted i Østeuropa. Hvad vi skal demonstrere i stedet for national selvoptagethed er europæisk fællessind, omgængelighed og villighed til mindre end hundredprocents løsninger«. (7)

Da tysk enhed alligevel kom på dagsordenen i efteråret 1989 på grund af udviklingen i DDR og – i første fase – uden en aktiv indsats fra Forbundsrepublikken, var reaktionerne i Forbundsrepublikken fra starten præget af bestræbelserne på at indplacere den tysk-tyske enhedsproces i samlede europæiske rammer. Kohl understregede umiddelbart efter Murens åbning ændringernes »europæiske dimension« (8). Henvisninger til nødvendigheden af at indplacere en tysk enhedsproces i europæiske rammer har – med en interessant accentforskydning i retning af, at det er de europæiske rammer, der bør gøres egnede til at kunne omfatte tysk enhed – været en

fast del af forbundsregeringens erklæringer efter Murens fald.

En europæisk indplacering af den tysk-tyske enhedsproces er nødvendig af mange grunde. Det forhold, at retspositionerne vedrørende Tysklands status indebærer, at det fortsat er de fire store allierede fra sidste verdenskrig (Sovjetunionen, USA, England og Frankrig), der har den øverste myndighed over »Tyskland som helhed«, giver hver af disse stater en vetoret over for en ny tysklandsordning. Også realpolitisk er en indplacering af det tysk-tyske i europæiske rammer en nødvendighed. Det gælder såfremt et forenet Tyskland – som et nyt »Stortyskland« – skal undgå at »skabe angst og skræk hos andre«. Det gælder imidlertid også, fordi tysk enhed under alle omstændigheder medfører væsentlige ændringer i den sikkerhedspolitiske, politiske og politisk-økonomiske organisering, som har været dominerende i Europa i tiden efter Den anden Verdenskrig. Det interessante er derfor ikke selve det forhold, at forbundsregeringen betoner nødvendigheden af en europæisk indplacering af den tysk-tyske enhedsproces. Det interessante er, *hvorledes* denne indplacering kan og vil finde sted.

I perioden umiddelbart efter åbningen af Muren den 9. november 1989 var der udsigt til en vis modsætning mellem den tysk-tyske proces og den tysk-europæiske proces. Modsatningen kom klarest frem omkring Kohls 10-punktsplan af 28. november, der som nævnt blev fremsat uden konsultationer med Forbundsrepublikkens allierede, og som desuden manglende henvisninger til de allieredes rettigheder. Planen indeholdt dog angivelser af, at »de indre tyske anliggender forbliver indlejret i den samlede europæiske udvikling«, og udtrykte også støtte til en yderligere udbygning af EF. (9) Men Kohls tendens til enegang vakte uro, som blev forøget af samtidige udtalelser af CDU-politikere.

F.eks. ytrede CDU's generalsekretær, Volfrum, i det vesttyske fjernsyn, at spørgsmålet om tysk enhed alene blev afgjort af tyskerne selv og ikke af andre.

Det var formentligt vigtigt, også for det senere forløb, at Kohls 10-punktsplan alligevel blev modtaget positivt af USAs regering. Præsident Bush kunne således på NATOs topmøde i begyndelsen af december bekræfte USAs støtte til målsætningen om tysk enhed. Han understregede fire principper, som en tysk enhedsproces efter USAs opfattelse skal overholde: 1) Den skal hvile på selvbestemmelsesprincippet, 2) enheden skal ske inden for fortsat tysk tilknytning til NATO og EF og med respekt for de allieredes rettigheder, 3) processen skal være fredelig og graduel, og 4) holdningen i grænsespørgsmålene skal følge retningslinierne fra Helsingforsprocessen. (10)

Den franske reaktion på Murens åbning og på Kohls 10-punkts plan var præget af en vis tvetydighed. Mitterand havde allerede inden den 9. november 1989 fremsat nogle bemærkelsesværdige udtalelser, hvor han gav udtryk for, at Frankrig kunne acceptere tysk genforening, men samtidig ønskede en stærkt øget vesteuropæisk integration. Hensigten var formentlig at bruge den (på dette tidspunkt forholdsvis vage) udsigt til genforening til at øge Forbundsrepublikkens integrationsvillighed. Mitterand reagerede på Murens åbning med bekymrede udtalelser om, at magtbalancen i Europa hermed var blevet ustabil. Reaktionen på Kohls 10-punkts plan var stærkt forbeholden, bl.a. på grund af de manglende forhåndskonsultationer. Og det var markant, at Mitterand under et statsbesøg i DDR i slutningen af december 1989 demonstrativt understregede DDRs selvstændighed som stat. En anden fransk reaktion var, at Mitterand støttede det sovjetiske forslag om afholdelse af et møde i 1990 på statschefniveau inden for Helsing

forsprocessen (et Helsingfors II), og at han desuden i sin nytårstale fremsatte et forslag om, at der skal skabes en fælles europæisk konføderation. Den franske reaktion var hermed meget forskellige fra den britiske, der nok var positiv over for selve Murens åbning og udsigt til øget frihed i DDR, men samtidig markerede kraftige forbehold både over for tysk enhed og over for tendensen til at bruge den nye tyske udvikling som argument for at fremme etableringen af en yderligere politisk integration i EF.

Sovjetunionen gav i perioden umiddelbart efter Murens åbning støtte til DDRs selvstændighed og bekræftede herved den »tostatsopfattelse«, der siden 1950-erne havde præget Sovjetunionens tysklandspolitik, og som også svarede til den holdning, som den nye DDR-regering under ledelse af Hans Modrow indtog i den første fase efter Murens åbning. Sovjetunionen vendte sig i overensstemmelse hermed imod Kohls 10-punktsplan. Interessen i at indpasse den tyske udvikling i en samlet europæisk sammenhæng var tidligere markeret af Gorbatsjovs forslag om inden for CSCE-processen at afholde et møde på statschefniveau i løbet af 1990 (et Helsinki II). Man indkaldte kort tid efter, i begyndelsen af december, til et møde mellem de fire allierede fra krigen i Berlins kontrolråd, og markerede dermed en sovjetisk interesse i et samarbejde mellem de tidligere allierede om tysklandsspørgsmålet. Desuden søgtes en vis afstemning af synspunkter med USA i forbindelse med topmødet på Malta i begyndelsen af december måned. Generelt fastholdt man i de første måneder efter Murens fald tostatsopfattelsen. Man anerkendte selvbestemmelserette, men afviste genforeningsspørgsmålet som uaktuelt.

I slutningen af januar 1990 skete der imidlertid en væsentlig ændring i Sovjetunionens holdning til tysklandsproblemet. Gorbatsjov

angav i et interview, at Sovjetunionen »principielt anerkendte« tyskerne ret til – hvis man ønskede det – at vælge enhed. Denne udvikling i den sovjetiske holdning blev bekræftet under Kohl og Genschers besøg i Moskva den 10-11. februar. På dette møde var der – ifølge det tyske referat af samtalerne – enighed om, at »det alene er det tyske folks ret at træffe beslutningen, om det vil leve videre i én stat«. (11) I den efterfølgende regeringserklæring i Bonn sagde Kohl bl.a.: »Vi takker generalsekretær Michail Gorbatsjov, der i sammenhæng med de dybtgående ændringer i sit land også har fastlagt den sovjetiske udenrigspolitik i en ny retning og har givet den ny dynamik og ny tænkning. Nu forandrer denne nye tænkning også den sovjetiske tysklandspolitik og tillader en konstruktiv løsning på det tyske spørgsmål, som også vil være holdbar i fremtiden«. (12)

På denne baggrund indtrådte der en afgørende vending i den tysk-europæiske proces. Spørgsmålet om tysk enhed 1990 blev uformelt forhandlet den 14. februar 1990 mellem de fire allierede og Forbundsrepublikken i randen af den konference om tillidsskabende foranstaltninger i luftrummet (»åben himmel«), som blev afholdt i Ottawa inden for rammerne af CSCE-processen. I disse forhandlinger lykkedes det – særligt på grund af et samarbejde mellem Forbundsrepublikken og USA – at etablere en samlet accept af, at spørgsmål vedrørende de ydre aspekter af tysk enhed, herunder spørgsmål vedrørende nabostaternes sikkerhed, skulle behandles i samtaler mellem de fire allierede og de to tyske stater. Disse forhandlinger blev i Tyskland kaldt »2+4-forhandlingerne«, mens udlandet synes at have foretrukket betegnelsen »4+2«, der pointerer de allieredes forrettigheder. Denne enighed var et afgørende vendepunkt, idet der heri syntes at ligge, at staterne var indstillede på, at der *skulle* skaffes europæiske rammer for tysk enhed. Kompromisset – som vi utvivlsomt vil få analyse-

ret indgående i fremtidige redegørelser – havde den gunstige virkning, at man i hvert fald umiddelbart undgik et »sammenstød« mellem det tysk-tyske og det tysk-europæiske aspekt af enhedsprocessen.

Resultatet af dette forløb var, at der blev etableret enighed om rammerne for forhandlinger om det tysk-europæiske aspekt af enhedsprocessen. I vid udstrækning var det udenrigsminister Genschers forestillinger, der var blevet sat igennem i tæt samarbejde med amerikanerne. Konceptet for forhandlingerne, der først kunne komme substantielt i gang efter det østtyske valg den 18. marts, og når en DDR-regering var på plads, er at disse skal etablere en enighed mellem de to tyske regeringer og de fire store allierede om hovedlinierne for, hvad der kaldes de »ydre« aspekter af enhedsprocessen. Resultaterne herfra skal så senere i løbet af 1990 indbringes for det møde på statschefniveau, der er planlagt inden for CSCE-processen, og som formentlig vil finde sted i november 1990. I marts måned indledtes de forberedende samtaler for 4+2-forhandlingerne på administrativt niveau, og de substantielle forhandlinger går i gang i begyndelsen af maj måned.

I enhedsprocessen har spørgsmålet om tysk anerkendelse af DDRs grænse (og dermed også et samlet Tysklands grænse) mod Polen, Oder-Neisse grænsen, voldt særlige vanskeligheder. Forbundsregeringen har længe opretholdt den tolkning, at grænsespørgsmålet først kan lægges endeligt fast, når der er indgået en fredsaftale med et samlet Tyskland. Denne formelle position har de vestlige allierede ikke kunnet bestride, bl.a. fordi de i Tysklandsaftalen af 23. oktober 1954 skrev under på følgende formulering: »Undertegnede stater er enige om, at en væsentlig målsætning for deres politik er en regulering af forholdene for hele Tyskland i en frit indgået fredsaftale mellem Tyskland og dets tidligere modstandere. De er desuden enige om, at

den endelige fastlæggelse af Tysklands grænser skal udskydes til denne regulering«. (12) Denne retsposition har den konservative del af forbundsregeringen kunnet udnytte indenrigspolitisk til at få tilslutning fra de konservative kredse i Forbundsrepublikken, som bl.a. i de forskellige »hjemstavnsforbunde« kræver, at de tidligere tyske områder i det nuværende Polen ikke endegyldigt opgives.

I sommeren 1989 vakte CSUs formand, finansminister Teo Waigel, forargelse ved udtalelser om, at det var Tysklands grænser fra 1937, der skulle lægges til grund for en fremtidig tysklandsordning. Og i efteråret vægrede forbundskansler Kohl sig gentagne gange imod at udtale sig definitivt i grænsespørgsmålet – uanset den villighed, hvormed han i andre spørgsmål udtalte sig på et samlet Tysklands vegne! Dette førte til ganske kraftige reaktioner i udlandet i februar og marts, særligt i Polen. Resultatet blev bl.a., at Polen fik amerikansk og fransk støtte til sine krav om en egentlig traktatlig fastlæggelse af Polengrænsen i forbindelse med tysk enhed, og at Polen fik mulighed for begrænset deltagelse i forhandlingerne inden for 4+2 formelen. Denne grænsestrid fremtræder udenrigspolitisk set som en overflødig manøvre og dårligt diplomati, som primært skyldes forbundskansler Kohls fejltrin. Forbundspræsident von Weizsäcker og udenrigsminister Genscher har dog i nogen grad rådet en del bod på Kohls kluntethed. Samtidig står striden dog som en påmindelse om, at tysk indenrigspolitik kan spille en væsentlig rolle for udenrigspolitikken, og at der kan være interne kræfter i Tyskland, som kun vanskeligt underordnes samlede europæiske hensyn.

I lyset af den betydning, som det tyske spørgsmål har for hele Europas – sikkerheds- politisk, politisk og politisk-økonomisk – kan man undre sig over, at der i løbet af så kort tid – de seneste få måneder – er givet

ikke blot principielle, men også i vid udstrækning praktiske muligheder for, at en tysk enhedsproces kan gennemføres inden for europæiske rammer. For de vestlige allierede gælder, at disse igennem tidligere formelle erklæringer har været forpligtet på målsætningen om tysk enhed. Men uanset dette må der også over for dem være plads til en vis »realpolitisk« undren over, at processen er kommet så langt. For Sovjetunionens vedkommende er der tale om et endnu mere markant tysklandspolitisk skift. Sovjetunionen havde meget længe den grundholdning, at historien havde givet sit svar på spørgsmålet om tysk enhed – og det var nej! (14) Nu er den sovjetiske holdning snarere et »ja, men...«

Når det lykkedes at bryde den forventlige modstand imod tysk enhed, skyldes det naturligvis mange forskellige faktorer. Et vigtigt forhold er, at det primært var DDRs sammenbrud, der igangsatte den faktiske genforening. Hermed fik udviklingen karakter af »naturproces«, dvs. en proces som man ikke kunne nedlægge veto imod. (15) Lidt mere raffineret kan man sige, at det – såfremt det er rigtigt – var en dygtig indsats af vesttysk diplomati (og særligt udenrigsminister Genscher), at det lykkedes at få etableret den forståelse, at der var tale om en sådan »naturproces«, idet netop en sådan tolkning var egnet til at »omgå« andre staters mulige »veto« imod genforeningen.

Et andet centralt forhold var det tætte samarbejde, som der i denne afgørende fase har været mellem Forbundsrepublikken og USA. Dette samarbejde, som har kendetegnet USAs europapolitik siden krisen i NATO mellem Forbundsrepublikken og USA fandt sin løsning i maj 1989, blev fortsat efteråret og vinteren igennem. (16) Enigheden i Ottawa i februar kom som nævnt primært i stand på grund af et forbundstysk-amerikansk samarbejde, og den tætte tysk-amerikanske

afstemning af synspunkter synes at fortsætte.

Et tredje forhold har som fremhævet været ændringen i den sovjetiske tysklandspolitik. Man kan diskutere, om den sovjetiske accept af tyskernes »principielle« ret til selvbestemmelse er et resultat af den »ny tænkning« i Sovjetunionen eller er et resultat af, at Sovjetunionen i denne fase er så relativt svagt og så optaget af egne indre sammenholdsproblemer og øget vestorientering, at man ikke har ønsket nogen modsætning i forhold til Vesten. Formentlig har begge dele gjort sig gældende. I hvert fald er det i vid udstrækning ændringerne i Sovjetunionens holdning, der har banet vej for, at de første skridt har kunnet tages i retning af forhandlinger om nye rammer for den tysk-europæiske enhedsproces.

Det samlede billede af det tysk-europæiske aspekt af enhedsprocessen er, at der på overraskende kort tid er etableret relativt gode muligheder for denne. Der er nu ikke blot udsigt til, at der kommer en reel, omend også meget vanskelig forhandlingsproces igang om indpasningen af et forenet Tyskland i Europa. Der også er udsigter til, at der kan opnås et »kompromis« mellem hovedaktørernes forskellige interesser angående tysk enheds indpasning i et ny og ændret Europa. Naturligvis er det ikke muligt at sige på forhånd, at en sådan omorganisering af Europa lykkes, eller hvilke konkrete elementer der vil indgå i et sådant kompromis. Det er genstand for stor usikkerhed og er netop noget, der skal forhandles. Men som perspektiverne tegner sig nu, er de forholdvis gunstige for en indpasning af tysk enhed i bredere europæiske rammer. Det er en vanskelighed, at der er forskellige rytmer i den tysk-tyske og den tysk-europæiske proces. Den tysk-tyske enhedsproces går meget hurtigt, mens den tysk-europæiske proces er en kompliceret intergouvernemental proces, hvori der meget let

kan opstå blokeringer. Det er derfor et spørgsmål, om den tysk-europæiske proces kan »følge med«. På den anden side lægger faren for et sammebrud også et pres på de enkelte forhandlingsparter.

3. Europæiske konsekvenser af tysk enhed

Hvad er da konsekvenserne af den tyske enhed, som med stigende tydelighed viser sig som resultatet af den tyske enhedsproces? Der tænkes på konsekvenserne af en tysk samling, der med udenrigsminister Genschers ord omfatter det nuværende DDR, den nuværende Forbundsrepublik samt hele Berlin og intet andet. Besvarelsen af dette spørgsmål må i nogen grad have karakter af spekulation, da det netop ikke er sikkert i hvilken form – og særligt i hvilke europæiske rammer – en tysk enhed opnås. Desuden vil tysk enhed i alle tilfælde kun være én af de centrale udviklinger i det fremtidige Europa. Konsekvenserne af tysk enhed afhænger naturligvis af andre europæiske udviklinger, særligt af opbruddet i Østeuropa, den europæiske integrationsproces og udviklingen i det atlantiske samarbejde.

3.1. Tyske konsekvenser

De indre tyske konsekvenser af tysk enhed vil formentlig være, at der dannes en ny tysk, demokratisk enhedsstat, der har en forfatning og politisk organisering, der stort set svarer til den nuværende Forbundsrepublik, men som har yderligere fem delstater (dvs. i alt 16, inklusiv Berlin) og yderligere omkring 17 millioner indbyggere (dvs. ialt knap 80 mill.). Dette nye Tyskland vil formentlig have en stærk og ekspansiv økonomi. I en lang periode fremover må et samlet Tyskland forventes at have væsentlige sociale problemer både knyttet til integrationen af de tidligere DDR-borgere i det samlede Tyskland og af mere generel karakter. Den mest rimelige po-

litiske forventning må være, at det politiske system og styrkeforholdet mellem partierne vil være nogenlunde som i Forbundsrepublikken i dag. Der har gennem mange år været en forestilling om, at en samling af de to tyske stater kunne bevirke en forskydning af balanceforholdet, således at socialdemokraterne ville blive styrket på bekostning af de borgerlige. Det første frie valg i DDR har imidlertid effektivt dementeret, at dette skulle være nogen nødvendighed.

Det centrale spørgsmål, som ikke kun Tysklands naboer, men også tyskerne selv stiller sig, er om et sådant samlet Tyskland også vil være socialt og politisk stabilt. Det må erkendes, at et af de væsentlige aspekter af »det tyske spørgsmål« har været tyskernes vanskelighed ved at blive enige med sig selv, vanskelighederne ved selv at finde ro og stabilitet i en demokratisk statsorden, ved selv at respektere hinanden og blive »verlässliche Demokraten«. Belastningen fra de sociale problemer vil som nævnt være store i et samlet Tyskland, og de integrationsproblemer, der er forbundet med Tysklands samling, vil være betydelige. Alligevel må vurderingen være, at udsigterne til et stabilt og demokratisk Tyskland i dag er bedre end nogensinde. Uro på grund af højre- og venstrestremisme vil formentlig ikke kunne undgås. Men meget tyder på, at der i tysk politik er blevet skabt en stærk og troværdig »midte«, som vil kunne holde stand over for de centrifugale kræfter, og som vil kunne fastholde den stabilitet i tysk politik, der savnedes så stærkt i tidligere faser af tysk historie.

3.2. Karakteren af et »nyt kompromis« om tysk enhed

De europæiske konsekvenser af tysk enhed afhænger i høj grad af karakteren af det »kompromis«, som kan forventes som resultat af den tysk-europæiske proces. Det sandsynlige kompromis må forvente at indeholde

en imødekommelse af de vigtigste aktørers væsentligste aspirationer. For Forbundsrepublikkens og DDRs vedkommende forekommer den primære målsætning at være tysk enhed. Hertil kommer en række »bi-målsætninger«, som bl.a. går ud på, at den nye tyske stat får en ligeberettiget placering i det kommende Europa. For USA forekommer den primære målsætning at være evarelsen af et »atlantisk fællesskab« også under de nye vilkår, herunder også at USA kan bevare indflydelse på den europæiske udvikling. Der er store problemer angående Sovjetunionens stilling og interesser. En central sovjetisk målsætning er utvivlsomt, at sovjetiske sikkerhedsinteresser også skal varetages inden for et nyorganiseret Europa. Hertil kommer, at den nuværende sovjetiske ledelse har væsentlige interesser knyttet til sikring af ro og stabiliteten i Europa og til opnåelse af økonomiske og teknologiske forbindelser til Vesteuropa, som kan bidrage til at løse Sovjetunionens økonomiske problemer. Et helt centralt spørgsmål er derfor i den aktuelle situation: *Hvad* skal Sovjetunionen i givet fald »have« for, at dets sikkerhedsinteresser og andre interesser tilgodeses tilstrækkeligt? Sovjetunionen har hidtil ikke været ret konkret angående svaret på dette spørgsmål.

Også Frankrigs stilling er omgivet med usikkerhed. Frankrig har igennem lang tid opbygget et tæt samarbejde med Forbundsrepublikken, blandt andet på det sikkerhedspolitiske område og i EF-politikken. Den tyske enhedsproces og udsigten til et samlet og betydeligt stærkere Tyskland, har imidlertid på grundlæggende måder anfægtet franske aspirationer om lederskab i Vesteuropa. Frankrig har reageret ved at søge en hurtig og vidtgående integration forceret igennem inden for EF. Desuden har Frankrig engageret sig mere aktivt i østpolitikken. Præsident Mitterand er gået så vidt som til i sin nytårstale at foreslå dannelse af en eurpæisk konføderation omfattende alle Europas stater.

Samtidig er der dog opstået en ganske dyb krise i det tysk-franske forhold, og meget tyder på, at derag de vidtgående franske forslag ligger en vis rådløshed. Især synes udsigten til DDR-områdets uundgåelige indoptagelse i EF inden for rammerne af tysk enhed at have haft en hæmmende virkning på optimismen og beslutsomheden i den franske politik. Denne forvirring forstærkes af, at Frankrig ikke har kunnet finde fodslag med Storbritannien i en holdning til tysk enhed. Premierminister Thatcher synes at ville udnytte det tyske spørgsmål til – stik modsat Frankrig – at hæmme store spring fremad i den vesteuropæiske integrationsproces.

Hovedlinien i udviklingen synes dog i begyndelsen af april 1990 at være, at der er basis for et stort »historisk kompromis« om en nyordning af Europa. Dette angår ikke alene tysk enhed, men er en forandring på mange områder samtidigt. De væsentligste ementer i en ny europæisk orden ser ud til at blive: 1) at Tyskland opnår enhed, 2) at USA bevarer et engagement og en indflydelse i Europa, ikke mindst igennem en omformning af NATO og ved en fortsættelse af sit partnerskab med vesteuropæiske stater, særligt Tyskland, samtidig med at USAs militære tilstedeværelse reduceres væsentligt, 3) at Sovjetunionen får de »nødvendige« sikkerhedsgarantier i forbindelse med et nyt, europæisk sikkerhedssystem og måske opnår mere f.eks. på det økonomiske område, vedrørende teknologioverførsel mv., 4) at Frankrig opnår både en øget politisk integration i EF og en udbygning af de al-europæiske rammer i forbindelse med et nyt, europæisk sikkerhedssystem, og 5) at Storbritannien ikke opnår særligt meget (pga. egen isolering og Thatchers indre svaghed), men dog nok opnår modifikationer af processens tempo og en vis indflydelse, bl.a. igennem det bevarede NATO.

Konsekvenserne af tysk enhed synes således at blive særdeles betydningsfulde for Europas

fremtid. Det gælder både hvis forhandlingsprocessen inden for 4+2 formelen fører til et sådant nyt historisk kompromis, og i det tilfælde at forhandlingerne bryder sammen og fører til nye modsætninger og splittelser i Europa. Hvis et kompromis opnås, er der tale om en omdefinering af de grundlæggende sikkerhedspolitiske, politiske og politisk-økonomiske relationer i Europa. Det betyder, at Europa går ind i en ny historisk fase. Rækkevidden af en sådan nyordning fremtræder klarere, hvis udviklingen ses i et historisk lys. Det tyske spørgsmål har altid været helt centralt placeret i europæisk politik. Det ligger i forlængelse af europæisk historie, at en nyorganisering af Tyskland også indebærer en nyorganisering af Europa.

3.3. Sikkerhedspolitiske konsekvenser

De sikkerhedspolitiske konsekvenser af tysk enhed vil være en dybtgående ændring af den sikkerhedspolitiske organisering i Europa. Man kan naturligvis ikke isolere virkningerne af tysk enhed fra den øvrige sikkerhedspolitiske udvikling, herunder fra udviklingen i forholdet mellem USA og Sovjetunionen. Både på kort og på længere sigt har tysk enhed imidlertid væsentlige sikkerhedspolitiske konsekvenser.

Umiddelbart gælder, at selve det forhold, at tysk enhed kommer på dagsordenen, medfører, at væsentlige militære og sikkerhedspolitiske problemer stiller sig på nye måder. F.eks. forekommer det ikke længere meningsfyldt for NATO at opretholde strategien om et fremskudt forsvar efter, at der er sket en demokratisering i DDR og etableret fri bevægelighed over den tysk-tyske grænse. Også debatten om moderniseringen af NATOs kortdistanceraketter, som for mindre end et år siden var det dominerende sikkerhedsproblem i Vesteuropa, må siges at være passé, idet disse raketter stort set kun kan

ramme de nye østeuropæiske demokratier og de mennesker, som man nu arbejder på at blive forenet med. En anden virkning af udsigten til tysk enhed er, at andre forhandlinger påvirkes af tysklandsproblemet. Det gælder således CFE-forhandlingerne i Wien om konventionel nedrustning i Europa. Den sovjetiske holdning i disse forhandlinger i Wien skulle således ifølge pressemeddelelser være ændret noget på grund af sovjetiske interesser i at inddrage spørgsmål vedrørende et samlet Tysklands status og rustningsniveau.

På lidt længere sigt synes de væsentligste sikkerhedspolitiske konsekvenser af tysk enhed at være, at den hidtidige bipolar organisation af Europa ændres. Hvis det »historiske kompromis« lykkes, er der udsigt til, at der måske i en udvikling med flere faser – etableres et nyt europæisk sikkerhedssystem. Det er sandsynligt, at dette vil blive etableret på grundlag af allerede eksisterende institutioner, som imidlertid på væsentlige områder vil få nye funktioner. Centrale ændringer bliver formentlig, 1) at CSCE-processen udbygges og institutionaliseres, 2) at NATO ændrer karakter i mere politisk retning, og 3) at der træffes særlige aftaler på en række områder, bl.a. angående rustningsniveauer og angående et samlet Tysklands forhold til NATO. Naturligvis er det umuligt på nuværende tidspunkt at sige, hvilke konkrete ændringer der vil blive gennemført, da det netop afhænger af de politiske forhandlinger. I vurderingen af perspektiverne er det dog vigtigt, at der ikke kun er en usikkerhed, der skyldes vor uvidenhed om, hvilke konkrete elementer et nyt kompromis om Europas sikkerhed vil indeholde. Der er også grundlæggende usikkerheder knyttet til et nyt sikkerhedssystems karakter, effektivitet og levedygtighed.

Hvis vi f.eks. ser på CSCE-processen, kan konstatere, at der nok er udsigt til, at denne

institutionaliseres, og at en ny CSCE-organisations funktioner specificeres på en række områder (bl.a. måske som foreslået fra tysk side angående verifikation, nedrustning og økologi). Uanset hvorledes dette konkretiseres, forbliver det grundlæggende problem: *Hvor stærk en sikkerhedspolitisk faktor vil en sådan ny organisation være? Vil der f.eks. blive tale om, at CSCE-systemet søges udbygget til en egentlig organisation for kollektiv sikkerhed i Europa? Vil en sådan organisation skulle udstyres med »eksekutiv kompetence«, f.eks. med særlige »europæiske tropper«, som skulle have funktioner i forhold til konflikter i Europa? Kan andre organisationer, f.eks. FN's regionale organisation, komme ind i billedet? Skal der inden for et nyt sikkerhedssystems rammer være regler for sanktioner imod stater, der ikke følger de vedtagne regler (lige som der f.eks. var det inden for Folkeforbundet?) Og hvor effektiv vil et sådant system i givet fald være, såfremt der faktisk skulle komme konflikter, som sætter den på prøve? Hvilke problemer vil henholdsvis store og små stater have ved at leve op til eventuelle forpligtelser til at deltage i håndhævelsen af en kollektiv sikkerhed? Der er næppe tvivl om, at CSCE-processen vil få større betydning. Men der er sandelig stor usikkerhed knyttet til, *hvilket* bidrag et styrket CSCE vil kunne yde til Europas fremtidige sikkerhed.*

Der er også grundlæggende usikkerheder angående NATOs fremtid. Både i og uden for NATO tales der om, at de militære alliancer skal have nye, politiske funktioner. Dette er et væsentligt element både i USAs, Forbundsrepublikkens og Sovjetunionens europapolitik. (17) Når dette synspunkt fremsættes så generelt, som tilfældet er, vidner det imidlertid om, at der er usikkerhed både angående alliancernes fremtidige militære funktioner og angående arten af deres politiske funktioner. På det militære område er grundlæggende omdefineringer nødvendi-

ge, hvis det holder, at Øst-Vest modsætningen er under opløsning. På den anden side er det langt fra givet, at de store alliancers militære opgaver er udspillet, alene af den grund, at den militærtekniske udvikling har bevirket, at det nærmest er en umulighed for de mange små stater at magte et militær forsvar alene. På det politiske område synes Warszawapagten synes at være i opløsning, mens det samme ikke gælder NATO. Den politiske udvikling peger således på, at det snarere er en omfunktionering end en nedlæggelse, der er den mest sandsynlige udvikling for NATO. Et væsentligt argument for NATO vil være, at der fortsat vil være behov for en politisk organisation, som danner rammen om de transatlantiske relationer. Det gælder ikke mindre, hvis både Vesteuropa og USA fremtidigt skal have et stærkere al-europæisk engagement. Men hvis NATO skal bestå, samtidig med at et al-europæisk sikkerhedssystem etableres, vil et af de helt centrale emner være at definere relationen mellem dette nye sikkerhedssystem og NATO.

Spørgsmålet om et samlet Tysklands forhold til NATO har allerede voldt en del politiske problemer. Sovjetunionen har afvist, at et samlet Tyskland kan være medlem af NATO og – på tidligt tidspunkt i processen – krævet tysk neutralitet. I forhold hertil er det bemærkelsesværdigt, at en række østeuropæiske stater har udtalt sig skeptisk over for neutralitetstanken og dermed støttet tanken om, at et samlet Tyskland med visse særordninger er medlem af NATO. Uenigheden angående dette fremgik bl.a. af mødet blandt Warszawapagtens ledere den 17. marts 1990.

I Forbundsrepublikken er det – efter en intern strid – blevet slået fast, at forbundsregeringens politik er, at et samlet Tyskland skal være medlem af NATO, mens NATO's militære område ikke skal udtrækkes til det nuværende DDR. USA og en række andre NA-

TO-lande indtager samme standpunkt. DDRs nye regering synes derimod at ville indtage en forsigtig holdning, som ligger temmelig tæt op ad den sovjetiske. Det mest sandsynlige er, at der blive etableret et fremtidigt kompromis på grundlag af den forbundstyske-amerikanske holdning. Men et centralt problem i forhold til denne er, hvad Sovjetunionen skal »have« for at kunne gå med til en sådan ordning. Skal det f.eks. vedtages, at sovjetiske tropper skal forblive i det nuværende DDR-område i en overgangsperiode? Skal der på andre områder, f.eks. økonomiske og teknologiske områder, gives »kompensationer« til Sovjetunionen? Skal der fastlægges retningslinier for rustningsniveauet i et samlet Tyskland? Eller skal der måske fastlægges generelle retningslinier for rustningsniveauerne i Europa for at hindre en positiv diskriminering imod Tyskland? Skal der eventuelt inden for NATO ske forskydninger af troppekonzentrationerne bort fra det tyske område til de vesteuropæiske randområder – kombineret med strategiske ændringer?

Alene disse spørgsmål vidner om, at det er overordentligt vanskeligt at omforme sikkerhedsforholdene i Europa, så de kan indoptage tysk enhed. Hertil kommer, at der bag de her nævnte problemer ligger andre vanskelige spørgsmål. Hvor meget skal der f.eks. i det hele taget nedrustes i Europa? Ud fra hvilke principper skal de tilbageværende forsvar organiseres? Hvilken rolle skal atomvåben fremtidigt spille i Europa? Skal der indgås en fredstraktat med det samlede Tyskland? Og hvad skal en sådan traktat indeholde af bestemmelser, f.eks. angående tysk atomafkald, Tysklands grænser, internationale garantimagter mv.? Den tolkning, der her er anlagt, går ud på, at det mest sandsynlige er, at man *når* frem til et »historisk kompromis«, som kan danne grundlag for at tysk enhed også kan indpasses i en ny, fælles europæisk sikkerhedsorden. Men det er klart, at

problemerne ved at nå frem til en sådan er så store, at de umuligt kan løses på kort tid. Vi må derfor indstille os på en *overgangsperiode*, som kan tage mange år og vil indeholde mange vanskeligheder og usikkerheder. Denne overgang til en ny europæisk sikkerhedsorden vil naturligvis også have vidtrækkende konsekvenser for Europas små stater, også for Danmark.

3.4. Politiske og politisk-økonomiske konsekvenser

Et nyt kompromis om tysk enhed angår ikke sikkerhed alene, men også den politiske og politisk-økonomiske organisering af fremtidens Europa. Et vanskeligt forhold er, at tysk samling er kommet på dagsorden netop i en fase, hvor de vesteuropæiske lande er engageret et nyt spring fremad i den (vest)europæiske integrationsproces, der er knyttet til EF. EF-integrationen er således gået hurtigt frem siden midten af 1980'erne. Mærkesagerne for den nye EF-dynamik er planen om det indre marked (»1992-projektet«), planen om en økonomisk-monetær union (Delors-planen) og de mere vidtgående, men også løse planer om en politisk union. Spørgsmålet om tysk enhed truer umiddelbart med at komme på tværs af denne dynamik, der langt fra er fuldført, blot i fuld gang. Men udviklingen i Østeuropa og den tyske udvikling giver imidlertid også den anden mulighed: At den nye europæiske udvikling vil kunne udvides til at blive en al-europæisk proces frem for som hidtil næsten kun en vesteuropæisk integrationsproces.

Det er i dag usikkert, hvad der vil blive resultatet af »sammenstødet« mellem den tyske enhedsproces og den vesteuropæiske integrationsproces. To forskellige scenarier trænger sig på i tolkningen af konsekvenserne af tysk enhed for den vesteuropæiske integration. I det ene scenarie bliver den tyske enhed i realiteten til en hæmning for en ud-

dybning af den vesteuropæiske integration. I det andet scenarie bliver den tyske enhed til en ny drivkraft for en europæisk integration med EF som centrum både formelt og reelt.

Hovedlinien i det første scenarie, der her kun skitseres, går ud på, at uanset at forbundsregeringen fortsat erklærer sin støtte til en uddybning af EFs udvikling, placeres de vesttyske interesser og »energi« særligt i realiseringen af den tysk-tyske enhedsproces. Inden for det engagement i EF, der bliver tilbage, koncentrerer interessen primært om DDR-området integration i EF samt om åbningen af EF over for de østeuropæiske lande. Alene vanskelighederne ved at få DDR-området integreret i forhold til et »indre marked« peger i retning af, at selve planen for et indre marked forsinkes væsentligt. Tilsvarende kan en økonomisk-monetær union med DDR hæmme en økonomisk-monetær union i EF. Også udvidelsen af EFs samarbejde med de østeuropæiske lande vil kunne føre i retning af en »udvanding« af EF-samarbejdet, også selv om samarbejdet mod øst formentlig snarere sker i form af handels- og samarbejdsaftaler end i form af egentligt medlemskab for de østeuropæiske lande. En sådan udvikling i retning af stagnerende integration kan eventuelt blive fremmet af andre EF-stater, f.eks. af en britisk skepsis over for en for vidtgående politisk integration i EF. De videre perspektiver i dette scenarie er, at Europa kan blive politisk-økonomisk fragmenteret med den konsekvens, at der opstår store, men måske skiftende spændinger imellem Europas største stater.

Hovedtanken i det andet scenarie er, at netop den tyske enhed udløser yderligere integrationskræfter inden for EF. Styrkelsen af den tyske stat fører umiddelbart til den holdning, at der bør gøres mere for at »indbinde« dette samlede Tyskland i europæiske rammer, og at dette netop kan gøres igennem en styrkelse af EF. Denne etablering af bindinger kan vel

at mærke ikke kun være en forøgelse af markedskræfternes muligheder i et indre marked med fælles retsregler og standarder, men må også være en styrkelse af EF som en politisk-økonomisk institution, f.eks. igennem øget demokratisering og mere bindende beslutningsprocedurer. Forestillingen i dette scenarie er, at ikke kun Tysklands naboer, men også det samlede Tyskland kan have interesse i en sådan politisk og institutionel udbygning af EF. Særligt kan et tysk-fransk samarbejde tænkes som »motor« i en sådan integrationsintensivering. De videre perspektiver i dette scenarie er, at det på denne baggrund kan lykkes EF at ekspandere i dybden både økonomisk og politisk – f.eks. igennem realiseringen både af det indre marked og af øget politisk integration. Og måske kan det også – måske med en mindre faseforskydning – lykkes at ekspandere i bredden igennem en gradvis inddragelse af EFTA-landene og de østeuropæiske lande i EF. Perspektivet er således, at EF faktisk udvikler sig til et »Europas Forenede Stater«, og dermed realiserer en gammel og dybt rodfastet europæisk vision.

Det sidstnævnte scenarie svarer i vid udstrækning til, hvad der i dag forbundsregeringens erklærede politik. Forbundsregeringen har gentagne gange i de seneste måneder erklæret, at »det er en farlig fejltagelse ... at ville nedsætte tempoet i den vesteuropæiske integration på grund af udviklingen i Øst-, Mellem- og Sydeuropa«. (18) Seneste under sit besøg i Bruxelles i marts måned har forbundskansler Kohl søgt at imødegå den kritik af et manglende integrationsengagement, som det intense tysk-tyske engagement har givet anledning til. Imidlertid er det vanskeligt at sige, hvilket af de to scenarier der vil blive det mest realistiske. Man kan naturligvis ikke vurdere udviklingen alene ud fra erklærede målsætninger, men må også se på de reelle interesser, der ligger bag disse, samt på de problemer, der vil melde sig for de faktiske integrationsprocesser.

Formentlig kommer realiteten til i en lang periode at ligge midt imellem de to scenarier, men med overvægt af den relativt disintegrerede udviklingslinje (altså det første scenarie). De problemer, der skal håndteres både i EF og i de enkelte stater – ikke mindst Forbundsrepublikken – er så omfattende, at den faktiske udvikling vil blive forbundet med mange vanskelige politiske forhandlinger og næsten uvægerligt må indebære kriser og blokeringer. Naturligvis er der væsentlige interesser på spil for de involverede aktører, både interesser knyttet til deres egen placering i det nyorganiserede Europa og interesser knyttet til, at processerne ikke løber af sporet og udvikler sig til egentlige nye europæiske modsætninger. En løsning af de mange nye interessekonflikter må forventes at tage tid.

Et andet interessant aspekt angår, hvilke nye interessekonstellationer der da vil vise sig inden for fremtidens EF. Nogle vil ud fra en umiddelbar tolkning mene, at tysk samling vil styrke Tyskland inden for den samlede europæiske proces, og naturligvis kan der være noget om dette. Der er dog en stor fare i at overdrive denne betragtning. Et samlet Tyskland vil fortsat have under en fjerdedel af den samlede befolkning og under en tredjedel af det samlede bruttonationalprodukt i EF. En almindelig magtbalancebetragtning anvendt på EF fører snarest til den opfattelse, at et samlet Tyskland ikke er stærkt nok til at optræde som en egentlig »hegemon« inden for EF, men – hvis noget sådant forsøges – vil fremprovokere et samarbejde mellem de andre EF-stater, der vil forhindre dette. Det gælder i endnu højere grad, hvis der i EF eksisterer beslutningsregler, som sikrer flertalsafgørelser, og andre demokratiske bindinger.

Det skal føjes til, at konsekvenserne af tysk enhed også kan være, at andre institutioner i Europa vil kunne få nye roller. F.eks. kunne Europarådet komme til at spille en væsentlig

rolle både i forhold til østlandene og i øvrigt i vågningen af, at menneskerettighederne spekteres. Måske vil EFTA kunne få en betydning, hvis denne organisation åbner for optagelse af østeuropæiske lande. Muligvis vil Den Vesteuropæiske Union (WEU) kunne spille en rolle i forbindelse med omorganiseringen af europæisk sikkerhedspolitik, om end det er meget usikkert og afhængigt af udviklingen i den atlantiske relation, hvilken rolle WEU i givet fald kan spille. Også det nordiske samarbejde vil kunne ændre karakter i lyset af den nye europæiske udvikling, som kan give en mere fælles orientering i forhold til EF og som ikke mindst kan formindske den sikkerhedspolitiske splittelse i Norden, som har været knyttet til det bipolar alliance-system.

3.5 Mulige afvigelser og tilbageslag

Det er hovedargumentet i denne artikel, 1) at konsekvenserne af tysk enhed vil være dybtgående ændringer i Europa både sikkerhedspolitiske, politisk og politisk-økonomisk, og 2) at der grundlæggende tegner sig gunstige udviklingsmuligheder for et »historisk kompromis« om en ny europæisk orden. Men hertil skal føjes, 3) at der er knyttet væsentlige farer til den fremtidige udvikling. Naturligvis skal vi ikke i en analyse af de aktuelle udviklingstræk være så naive at tro, at alting går i overensstemmelse med de mange smukke erklæringer eller følger aktørernes målsætninger. Realiteten i international politik er, at hverken erklæringer eller enkelte aktørers målsætninger er enebestemmende, men at det er mere grundlæggende strukturer og »dybere kræfter«, der styrer de faktiske udviklinger. Der kan derfor være grund til kort at dvæle ved, hvad der kan »gå galt« i forhold til de forholdsvis positive perspektiver, der er trukket op.

Først og fremmest ligger der en stor usikkerhed knyttet til Sovjetunionen stilling og ud-

vikling. Der er ikke kun et manglende kendskab til Sovjetunionens »pris« for accept af tysk enhed. Bagved ligger den dybere usikkerhed, at Sovjetunionens enorme indre vanskeligheder og truende opløsning kan føre til et tilbageslag, som også vil kunne blokere den tysk-europæiske forhandlingsproces, der er omtalt ovenfor, og dermed forhindre et »nyt kompromis« omkring tysk enhed. Såfremt en forhandlingsproces blokeres af Sovjetunionen, kan vi vente nye spændinger i Europa, omend en fuld tilbagevenden til en sovjetisk dominans i Østeuropa forekommer udelukket.

En anden væsentlig usikkerhed er knyttet til muligheden for nye modsætninger mellem de store vestlige stater. Man kan f.eks. tænke sig en ny rivalisering mellem Tyskland og Frankrig eller mellem Tyskland og England. Det vil næppe være muligt helt at undgå sådanne modsætninger. På den anden side er en eskalation af disse usandsynlig, fordi der allerede nu er så mange økonomiske og politiske interesser, der forbinder de vesteuropæiske lande, at disse udgør et sikkerhedsfællesskab, som lægger en dæmper på nye konflikter. Et mere sandsynligt »negativt scenarie« er, at vi over en længere periode vil komme til at leve med alvorlige spændinger i Europa, hvor integrationen i EF vil stagnere og måske endda slå over i disintegration.

En tredje betydningsfuld usikkerhed er knyttet til det transatlantiske forhold. Vi må erkende, at den høje grad af overensstemmelse, som vi i det sidste år har oplevet mellem USA og Forbundsrepublikken, er en for Europa usædvanligt gunstig konjunktur, som imidlertid næppe er varig, og som derfor må forventes på et tidspunkt at blive afløst af nye transatlantiske modsætninger. Hvor stærke sådanne nye modsætninger kan blive, er vanskeligt at sige. Der kan være tale om forskelle både i politiske og økonomiske interesser, og vi kan se mange typer dilemmaer i forlængel-

se af sådanne konflikter. Samtidig kan vi dog finde en vis fortrøstning i, at selve faren for en dybere atlantisk konflikt formentlig vil lægge bånd på alle parter og hindre dens eskalering.

Endelig skal der mindes om den kilde til usikkerhed, som ligger i den indre udvikling i Tyskland. Den mest sandsynlige udvikling er som nævnt ovenfor, at et samlet Tyskland nok vil møde store sociale og politiske integrationsproblemer, men at det etablerede demokrati og den nydannede midte i tysk politik vil vise sig stærke nok til at fastholde en grundlæggende tysk stabilitet. Der er dog også muligheder for destruktive, indre udviklinger i et samlet Tyskland, som f.eks. kan slå over i en overdreven tysk nationalisme. På grund af historien vil andre stater formentlig vil være følsomme over for en indre ustabilitet i et samlet Tyskland. Det ligger lige for, at der også kan komme overreaktioner på intern ustabilitet i Tyskland, og at sådanne kan bidrage til en isolering af Tyskland, som igen kan fremme destabiliseringerne.

Disse mulige negative konsekvenser af tysk enhed skal ikke uddybes yderligere. Den samlede konklusion af overvejelserne over de europæiske konsekvenser af tysk enhed er, at der er særdeles positive muligheder for Europa af tysk enhed. Der synes i den aktuelle fase at være en vidtgående overensstemmelse mellem de forskellige aktørers grundlæggende synspunkter og dermed at være basis for et »kompromis« mellem forskellige interesser, som vil kunne give væsentlige indrømmelser til alle parter. Forandringspresset i de kommende år vil blive meget stort. Formentlig vil det gå til grænsen af, hvad man vil kunne magte igennem internationale forhandlinger.

4. Om konsekvenserne for Danmark af tysk enhed

Den væsentligste konsekvens for Danmark af tysk enhed er, at vore udenrigs- og sikkerhedspolitiske vilkår ændres væsentligt, og at vi vil komme til at opleve en længere overgangsfase med store europæiske forandringer og intense forhandlingsprocesser. Faktisk ændres vilkårene for samtlige stater i Europa, så Danmarks situation er i denne henseende ikke unik. For Danmark betyder vor placering som en lille stat, der er umiddelbar nabo til Tyskland, dog at vi vil være meget direkte berørt af ændringerne på den europæiske scene. Det gælder både sikkerhedspolitisk, politisk og økonomisk. For at sætte ændringerne i perspektiv kan det være på sin plads med nogle korte historiske og principielle betragtninger over dansk udenrigspolitikens vilkår.

Dansk udenrigspolitisk historie var i hele perioden fra 1720 og til afslutningen af Den anden Verdenskrig grundlæggende præget af Danmarks forhold til de tyske stater eller det samlede Tyskland. Ikke mindst efter nederlaget i 1864 – og særligt efter den tyske samling i 1871 – var vi i en meget udsat position over for Tyskland. Historien har både fra 1864, fra perioden forud for Den første Verdenskrig og fra besættelsen 1940-45 givet os traumatiske minder om, hvordan det er at leve som lille land tæt ved en stærk og aggressiv stormagt. Danmarks medlemsskab af Atlantpagten i 1949 markerede i forhold hertil et markant skift i dansk sikkerhedspolitik. Ikke alene forlod vi herved neutralitetspolitikken, som havde præget de forudgående perioder. Lige så centralt var det, at den primære trussel mod Danmark i efterkrigsarene til en forandring *ikke* var Tyskland, men Sovjetunionen, og at Danmark i forhold til denne fjende fik en hidtil ukendt mulighed for at indgå i en stærk alliance, der sikrede et forsvar af Danmark over for Danmarks primære trussel.

Formuleret i en teoretisk terminologi, her kun skal antydes, kan man hævde, Danmarks udenrigspolitik i perioden op til 1945 måtte karakteriseres som »direkte tilpasning til en aktør«. Den aktør, som Danmark i vid udstrækning tilpassede sig igennem en politik, der i væsentlige perioder var en indrømmelsespolitik, var Tyskland. (19) I perioden efter 1949 skiftede den udenrigspolitiske problematik. Der blev tale om »indirekte tilpasning over for en aktør«. Danmark stod over den truende aktør, Sovjetunionen, men havde igennem sin alliancemulighed sin tilknytning til NATO/USA – en beskyttelse, som man så til gengæld i vid udstrækning måtte tilpasse sig. (20) I denne periode fra 1949 til 1989 var vi – i hvert fald politisk – så uafhængige af Tyskland som nogensinde tidligere i nyere dansk historie. Og vort primære sikkerhedspolitiske problem var, hvorledes vi – stillet over for den sovjetiske trussel – skulle praktisere den indirekte tilpasning til NATO/USA således, at der var en vis balance heri og ikke kun tale om en ren indrømmelsespolitik.

Set i dette lys oplever vi i denne nye fase af vor udenrigspolitik, at den sovjetiske trussel forsvinder, eller at den i hvert fald forsvinder fra vort nærområde. Vi kan ikke med rimelighed sige, at der er opstået en anden trussel i stedet. De krav, vi bliver stillet over for, er ikke primært knyttet til én bestemt aktør. De er snarere knyttet til tilpasninger inden for de forskellige internationale organisationer, særligt EF og NATO. Hertil kommer, at også Danmark vil blive stillet over for nye tilpasningskrav, hvis og når et nyt, kollektivt sikkerhedssystem skulle blive en realitet i Europa. Der kan være problemer knyttet til, hvorledes vi skal karakterisere denne situation teoretisk.

Måske kan man sige, at Danmark i stigende grad oplever krav om »indirekte tilpasning til ikke blot én, men flere ikke-aktører«. (21)

Vor situation er *ikke*, at vi står over for – eller inden for et rimeligt perspektiv kan komme til at stå over for – nye truende magter, således heller ikke over for en truende tysk militærmagt. De tilpasningskrav, vi umiddelbart møder, kommer ikke primært fra enkelte andre landes krav til os, men fra »ikke-aktører« i form af internationale organisationer og normsystemer (»internationale regimer«). Og vor situation er heller ikke, at vi står uden alliancepartnere eller uden andre partnere, tværtimod. Derfor skal vi praktisere en politik, der nok har karakter af indirekte tilpasning, men hvor vi selv kan have indflydelse blandt andet igennem vort samarbejde med andre parter. Vi er nok bundet både sikkerhedsmæssigt, politisk og økonomisk i det vidtspændende internationale samarbejde, vi er indgået i. Men vi er ikke uden indflydelsesmulighed og samarbejdspartnere, tværtimod.

Disse forhold skal understreges for at pointere, at tysk enhed *ikke* betyder, at Danmark kommer tilbage til de grundlæggende udenrigspolitiske vikar, som prægede vor internationale stilling i den lange periode forud for 1945. Tysk enhed betyder ikke, at Danmark igen står over for en enkelt stats truende militærmagt, der er placeret umiddelbart syd for vore grænser. Selv hvis der sker et sammenbrud i den tysk-europæiske proces og ikke opnås den europæisk sikkerhedsorden, som i dag ses som en mulighed, vil der formentlig være grænser for, hvor tilspidset en militær trussel mod Danmark vil kunne blive, blandt andet på grund af de forhold, der har gjort det nærmest umuligt at tænke sig en anvendelse af militære midler i Europa. Tysk enhed *er* – sammen med de øvrige ændringer i europæisk politik, særligt for mindskelsen af Øst-Vest modsætningen – i færd med at forandre de generelle vilkår for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Men forandringen er *ikke* nogen tilbagevenden til det tysklandsproblem, der tidligere har do-

mineret dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Hvad de konkrete konsekvenser af tysk enhed vil være for dansk udenrigspolitik, afhænger naturligvis af, hvilken udvikling der rent faktisk realiseres i Europa. Såfremt den ovennævnte analyse er korrekt, vil det mest sandsynlige være, at Europa vil komme til at opleve en forandringsproces, hvorigennem der gradvist opbygges en ny organisering, som bryder med den hidtidige bipolære opdeling af Europa – altså overvinder den europæiske spaltning i Øst og Vest – og som udbygger institutioner og diplomatisk samarbejde til sikring af den overordnede stabilitet i det nye Europa. Det forekommer klart, at det må være en overordnet dansk interesse at støtte en sådan udvikling samt at tage del i den på en sådan måde, at den netop bliver så sikker og stabil som muligt. Samtidigt er det også Danmarks opgave at sikre varetagelsen af de særlige danske interesser, der måtte være knyttet til de forskellige aspekter af denne udvikling, herunder at hindre forløb, som kan være særligt ubehagelige for Danmark.

Det vil føre for vidt her at forsøge en analyse af konkrete danske interesser i den omformning, som Europa oplever. Den hidtidige debat om Danmarks stilling efter, at tysk enhed er kommet på dagsordenen, har først og fremmest været en understregning af de gunstige muligheder, der ligger både for Europa og for Danmark i den nye europæiske udvikling. (22) Der er der gode grunde til dette, fordi der med tysk samling er en nærliggende fare for, at alt for mange i Danmark falder tilbage til en forældet forståelse af tysklandsproblemets betydning for os. På den anden side er der også en fare ved, at de store forandringer, som også Danmark står over for, gøres alt for harmløse. Store ændringer er altid til fare for små stater, og deres overlevelse gennem tiden beror frem for alt på de-

res evne til at kunne placere sig rigtigt i forhold til de store ændringer.

De væsentligste vanskeligheder for Danmark er knyttet til de farer, for den samlede europæiske proces, som er blevet omtalt ovenfor. Hvis der opstår en ny spænding i Europa på grund af et tilbageslag i Sovjetunionen, vil det generelt kunne påvirke Danmarks stilling og udenrigspolitiske muligheder. Meget tyder dog på, at selv en sådan ny spænding vil forblive relativt fjernt fra det danske nærområde. Og da NATO-integrationen formentlig i en sådan situation vil blive fastholdt, vil der være grænser for, hvor meget det vil påvirke Danmarks situation i forhold til vor hidtidige stilling. Hvis der derimod opstår nye atlantiske konflikter, vil Danmark politisk set være i en meget ubehagelig position, naturligvis afhængigt af hvorledes modsætningerne vil vise sig. Tysklands øgede styrke kunne i en sådan sammenhæng betyde et øget pres for tilpasning til tyske opfattelser og måske en anfægtede den danske »atlantisme«, som har ligget i, at vi igennem de seneste årtier har ønsket, at den primære behandling af sikkerhedspolitiske skal finde sted inden for NATO. Tankerne om sådanne ubehagelige dilemmaer bliver imidlertid let for vidtgående, især i lyset af, at samarbejdet mellem USA og Forbundsrepublikken netop i den aktuelle fase er bedre end meget længe.

Danmark vil også opleve væsentlige vanskeligheder i tilfælde af nye vesteuropæiske spændingsforhold, afhængigt af disse karakter og styrke. Det vil også i fremtiden være et centralt spørgsmål, hvorledes vi skal placere os inden for sådanne politiske modsætninger. Problemer er fsv. allerede aktuelt i forhold til de uoverensstemmelser, der er mellem f.eks. Storbritannien og Tyskland angående tysk enhed og EF-integrationen. Så længe Storbritannien er så relativt marginaliseret som i den aktuelle fase, er det ikke så

vanskeligt for Danmark at vælge en politisk linie. Men med andre balancer ville et sådant valg være mere problematisk for Danmark. En anden vanskelighed kan angå Danmarks stilling i tilfælde af nye indre tyske spændinger, f.eks. knyttet til manglende indre sikkerhed. Sådanne ville kunne påvirke os meget negativt, særligt hvis der er øgede spændingsvirkninger på grund af et mere integreret EF. På den anden side er det ikke rimeligt at hævde, at de samlede vanskeligheder med den indre sikkerhed vil blive større, fordi EF-integrationen blir mere fremskreden.

Der er altid dilemmaer for små stater i deres forhold til internationale organisationer eller »regimer«. Den lille stat er altid i fare for enten at blive »fanget« af den internationale organisation og miste sin egen identitet (»entrapment«), eller – igennem sin insistens på egne interesser – i fare for at »blive forladt« af organisationen og miste de fordele, som er knyttet til medlemskabet i denne (»abandonment«). (23) Det gælder også for Danmark og har været vort væsentligste dilemma både i forhold til NATO og EF. Dette dilemma kan imidlertid blive endnu mere tilspidset i den kommende europæiske udvikling, såfremt forpligtelserne i det internationale samarbejde tager til.

Dilemmaet kan i relation til spørgsmålet om tysk enhed og europæisk integrations beskrives på følgende måde: Man kan hævde, at det er overordentligt væsentligt at et samlet Tyskland bliver »bundet« i europæiske strukturer, som forhindrer tysk »enegang« og dermed hindrer klassisk magtpolitik i Europa. Ud fra dette kan man hævde, at de internationale organisationer, der kan etablere sådanne »bindinger«, f.eks. EF, må udbygges kraftigt. En sådan udbygning af de internationale organisationer, f.eks. EF, betyder imidlertid, at det ikke kun er et nyt og samlet Tyskland, men også – og måske i endnu højere grad – de små stater, der må opgive dele af

deres selvstændighed. Disse må i givet fald gå længere ind i integrationsprocessen uden at have samme mulighed for at kunne sig fra over for de styrkede internationale organisationer som de store og stærkere stater. Lige så vel som man kan opleve, at de internationale organisationer anvendes som instrument for de mange og små til at styre de store stater, kan man tænkes sig, at de internationale organisationer bliver instrumenter for de store stater til at kontrollere mindre stater. Dette dilemma kan man ikke komme ud over. Konsekvensen af det er ikke, at små stater skal opgive en integrationspolitik, men heller ikke, at de blindt skal acceptere en sådan. Det helt afgørende bliver, *hvad* det er man skal samarbejde om, og *hvilke* værdier og demokratiformer, der bliver dominerende i de integrationssystemer, man bygger op. Det er forkert at bruge tysk enhed til at sløre dette uomgængelige dilemma.

Den samlede konklusion af disse overvejelser er, at tysk enhed vil have meget stor betydning for Danmark og vilkårene for dansk udenrigspolitik. Vi stadig er i den første fase af en udvikling, hvor denne betydning vil vise sig med stigende styrke. Grundlæggende står vi over for en særdeles positiv udvikling i Europa, som umiddelbart vil øge Danmarks sikkerhed, og som giver mange gunstige udviklinger på en række områder. Noget af det positive er netop, at vi ikke vil komme til at opleve samme afhængighed af et samlet Tyskland som i tidligere perioder af Danmarks historie, hvor vi stod over for en overvældende tysk militærmagt. Andre positive udviklinger er kulturelle og økonomiske. Alligevel er der også mange usikkerheder knyttet til den forcerede forandringsproces, vi deltager i. Helt centralt bliver det at få en differentieret integrationspolitik, som er indholdsmæssig og baseret på vore egne sociale, kulturelle og politiske værdier. Og lige så centralt er det, at vi har evne og kapacitet til at »følge med« og »placere os rigtigt« i

den komplicerede udvikling, vi er en del af.

Organiseringen af Europa vil blive forandret igennem kollektive processer med komplicerede interessekonstellationer og i et forceret forhandlingstempo, der vil foregå i mange multilaterale fora samtidig. I den første fase den tyske enhedsproces har de danske reaktioner været præget af en del »besværgelse« af den nye udvikling og dens gunstige virkninger for Danmark. Der bør nu komme en anden fase, hvor opgaven er den vanskeligere at levere konkrete analyser og formulere indholdsmæssige retningslinier for Danmarks politik. En væsentlig konsekvens af tysk enhed er, at vi mere end i mange årtier er udfordret til international og udenrigspolitisk tænkning, til at analysere og forstå den nye europæiske udvikling og til at placere os bedst muligt i den.

Noter:

- (1) F. Stephen Larrabee (ed): *The Two German States and European Security*. London, 1989. Se særligt kapitel 1.
- (2) Eric Honecker: *Reden und Aufsätze I*, Berlin 1975. Her citeret fra Hans J. Jacobsen: *Fra Ulbricht til Honecker, systime*, København, 1987, s. 164.
- (3) Tal fra Fischer Welt Almanach, Sonderband DDR, 1990, spalte 199, samt fra Frankfurter Allgemeine Zeitung 28.3.1990.
- (4) Citeret fra Kohls tale af 13. november 1989 i Lublin. Bulletin af 16. november 1989, nr. 128/s. 1092.
- (5) Citeret fra Kohls redegørelse for Forbundsdagen af 16. november 1989 for situationen i DDR. Bulletin af 17. november 1989, nr. 129/s. 1108.
- (6) Se f.eks. Genschers artikel »Ein Plan für das ganze Europa, Die Zeit, 21. oktober 1988.
- (7) Die Zeit, den 23. juni 1989.
- (8) Se Kohls redegørelse for Forbundsdagen af 16. november 1989 for situationen i DDR. Bulletin af 17. november 1989, nr. 129/s. 1108.
- (9) Kohls 10-punktsplan, Fischer Welt Almanach, Sonderband DDR, 1990, spalte 335 ff.

- (10) Se James Baker: A New Europe, A New Atlanticism: Architecture for a New Era. Tale den 12. December 1989 i Berlin. Atlantic Documents no. 65 of 15. December 1989.
- (11) Fischer Welt Almanach, Sonderband DDR, 1990, spalte 234.
- (12) S.st. spalte 363.
- (13) Uofficiel oversættelse. Se Tysklandsaftalen par. 7, stk. 1. Aftalen findes bl.a. i I. von Munch (Hrsg): Abrüstung, Nachrüstung, Friedenssicherung, dtv. 5536, 1983, s. 58.
- (14) Se Gerhard Wittig: The German Problem in Soviet Policy, Aussenpolitik 1/90. S. 38-51, særligt s. 44.
- (15) Jvf. Ole Wæver: Det ny Europa tager form. Information 4.3.1990.
- (16) Jvf. Morten Kelstrup: Europas sikkerhedsp problemer og Forbundsrepublikken Tysklands rolle. Institut for Samfundsfag og Forvaltning. Forskningsrapport 1989/8.
- (17) Jvf. f.eks. Bakers tale: A New Europe, A New Atlanticism: Architecture for a New Era, se note 10.
- (18) Her citeret fra Kohls redegørelse for Forbundsdagen af 16. november 1989 for situationen i DDR. Bulletin af 17. november 1989, nr. 129/s. 1108.
- (19) Begrebsapparatet vedrørende tilpasningspolitik er bl.a. udviklet hos Hans Mouritzen: Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics, 1988. Se særligt side 63-68.
- (20) Teoridannelserne vedrørende tilpasningspolitik er særligt udviklet angående direkte tilpasning. Derimod mangler der i høj grad teoridannelse om indirekte tilpasning, specielt indirekte tilpasning til ikke-aktører.
- (21) Måske skal man også tale om »balanceret« tilpasning, jvf. begrebsapparatet omtalt i note 19.
- (22) Se f.eks. Uffe Ellemann-Jensen: Tysk enhed og Danmarks interesser, Politiken 3.2.1990, Ritt Bjerregaard: Danmarks nabo mod syd, Politiken 4.2.1990, K.E. Thygsen: Tysk samling er en gevinst, Weekendavisen den 9. marts 1990. J. Ørstrøm Møller: Danmark på fremtidens europæiske landkort. Information 4.3.1990.
- (23) Alle stater har sådanne »dilemmaer« i forhold til internationale organisationer. Terminologien er her tilpasset efter Glenn Snyder,

der har diskutere små staters »alliance dilemma« i forhold til sikkerhedspolitiske alliance. Se Glenn H. Snyder: The Security Dilemma in Alliance Politics, World Politics July 1984.