DET INTERNATIONALE KONTROLORGAN FOR RUHROMRÅDET

Af WILLIAM DIEBOLD JR.

Det internationale Kontrolorgan for Ruhrområdet blev oprettet ud fra flere forskellige bevæggrunde. En af dem var ønsket om at kontrollere Tyskland — „Ruhrområdets ressourcer må ikke i fremtiden bruges til aggressive formål"; en anden var ønsket om at gøre brug af områdets ressourcer til gavn for hele Vesteuropa — „adgang til Ruhrområdets kul, koks og stål .... skal i fremtiden sikres på ligeligt grundlag for alle de lande, som samarbejder til det fælles økonomisk bedste"[1].

Dette dobbelte formål skaber nogen usikkerhed med hensyn til de metoder, som det kan tænkes, at Ruhrkontrolorganet vil benytte sig af, og den kurs, det vil følge. En anden kilde til usikkerhed, der har nogen forbindelse med den første, er de forskelle, som gør sig gældende mellem de franske, engelske og amerikanske synspunkter på organets rette stilling og funktion, forskelle, som ikke ganske blev fjernet ved de kompromis'er, der førte til overenskomsten.

Situationen kompliceres yderligere af den kendsgerning, at Ruhrorganet i sin egenskab af kontrolforanstaltning kom til verden på et tidspunkt, da der var andre organer, der kontrollerede tysk aktivitet, og som griber ind på dets arbejdsområde. Kontrolorganet er som internationalt samarbejdsorgan betragtet usædvanligt derved, at det er oprettet uden samtykke fra det land, hvis industri danner grundlaget for dets arbejde. Mens Ruhrorganet er et permanent kontrolorgan, som ude fra griber ind i den tyske økonomi, går de vestlige sejrherrers politik ud på gradvis at give Tyskland mere og mere selvstyre. I mellemtiden er et europæisk samarbejde ved at vokse frem, i hvilket man regner med, at Ruhrorganet vil kunne indpasses. Endelig har den franske regering på det tidspunkt, hvor denne artikel skrives, i maj 1950, fremsat en plan om et nyt fælles organ, som skal kontrollere de franske og tyske kul- og stålindustrier, en plan, der, hvis den træder i funktion, åbenbart i høj grad vil ændre Ruhrorganets stilling.

Ruhrorganet befinder sig således på et slags „haletudsestadium". Dets nuværende funktioner er ikke mange, og dets fremtidige betydning ligger i det

---

[1] Disse citater stammer fra fortalen til *Overenskomst om Oprettelse af et Internationalt Kontrolorgan for Ruhrområdet,* hvis tekst findes i the *Department of State Bulletin,* January 9, 1949, pag. 46—52, eller i *Germany 1947—49: The Story in Documents* (Department of State, Washington, 1950), en samling dokumenter, som indeholder mange af de tekster, der henvises til i denne artikel.

dunkle. Under disse omstændigheder vil en detailleret undersøgelse af overenskomstens regler eller spekulationer over mulige fortolkninger af dens bestemmelser ikke bidrage meget til forståelse af dette forsøg på at indføre nye retningslinier i international politik. Skønt den detaillerede fremstilling om de forhandlinger, som førte frem til dannelsen af Ruhrorganet, stadig skjuler sig i de officielle arkiver, vides dog tilstrækkeligt om de væsentligste af de meningsforskelle, der har gjort sig gældende, til at man kan sige noget om de modstridende bevæggrunde, som lå bag overenskomsten[2].

II.

Frankrig har været den drivende kraft i bestræbelserne for at få oprettet international kontrol med Ruhrområdet. Af frygt for en genoplivelse af Tysklands muligheder for nye angrebshandlinger, der har været så tragiske og skæbnesvangre for Frankrig i fortiden, har franskmændene gjort en indgående allieret kontrol til et hovedmål for deres udenrigspolitik — ganske som efter 1. verdenskrig. Da Ruhr er hovedcentrum for Tysklands økonomiske styrke, har de skiftende franske regeringer fremsat talrige forslag om oprettelse af et specielt kontrolorgan for dette område. Først krævede general de Gaulle, at Ruhrområdet og Rhinlandet skulle adskilles fra Tyskland, og at dette område under en eller anden form skulle have en særlig international stilling. Senere, mens George Bidault var udenrigsminister, ændrede den franske regering holdning og foreslog, at området vedblivende skulle være underkastet tysk territorial suverænitet, men at nøgleindustrierne: jern, stål, kul, kemisk industri og maskinindustri skulle underlægges international ejendomsret og administration.

Skønt visse kredse i U.S.A. under krigen gik ind for Ruhrområdets adskillelse fra Tyskland, var der dog overvejende modstand mod denne kurs, fordi man mente, at den ville medføre mange vanskelige økonomiske og administrative problemer, og fordi man frygtede, at et sådant skridt ville skabe et krav i riget om genforening med Ruhr, hvilket kunne styrke den tyske nationalisme. I sin betydningsfulde programtale i Stuttgart den 6. september 1946 anerkendte udenrigsminister Byrnes Frankrigs ret til økonomisk indlemmelse af Saar-området, men udtalte, at Ruhr fortsat skulle være tysk territorium, dog således af dets ressourcer blev underlagt international kontrol for at hindre, at de blev udnyttet til krigsmæssigt formål. Hans efterfølger George Marshall bekræftede i en tale i Chicago den 18. november 1947 lige før udenrigsministrenes konference i London nødvendigheden af international kontrol under en eller anden form. Englænderne, i hvis okkupationszone Ruhrområdet ligger, indtog en noget lignende holdning, men var tilbøjelige til at gå ind for socialisering som et led i kontrolordningen.

---

[2] En mere detailleret beskrivelse af disse forhandlinger findes i William Diebold Jr., „The Choice in the Ruhr", *Foreign Affairs,* October 1948, pp. 117—128, og i forskellige artikler af en række forfattere i *Contrôle de l'Allemagne* (Paris 1949), udgivet af Louis F. Aubert, samt i talrige officielle publikationer, især fra den franske og den amerikanske regering.

Ansvarlige kredse i U.S.A. og England stod delt med hensyn til karakteren af den internationale kontrol med Ruhr, der skulle oprettes. Da det var indlysende, at der ikke var nogen fare for tysk aggression, så længe besættelsen opretholdtes, var der mange, som mente, at spørgsmålet om kontrol kunne udskydes, indtil et senere tidspunkt. Efterhånden som besættelsesmagternes politik ændredes fra det formål at holde den tyske økonomi nede på et lavt aktivitetsniveau til at lægge vægt på en genoplivelse af Tysklands produktion og handel — dog med kontrol over rustningerne, var der en del af okkupationsmyndighedernes embedsmænd, der vendte sig imod oprettelsen af et internationalt kontrolorgan for Ruhr. De var af den mening, at det blot ville gøre en situation, der allerede var tilstrækkeligt vanskelig, endnu mere indviklet og hindre, at der hos tyskerne skabtes en mere positiv indstilling til forøgelse af produktiviteten, som på dette tidspunkt — før pengereformen — stadig befandt sig på et lavpunkt. På den anden side var der mange amerikanere, som mente, at den franske frygt med hensyn til Tysklands økonomiske genopblomstring kun kunne dæmpes, hvis der blev etableret permanente sikkerhedsordninger. Efterhånden som gnidningerne mellem U.S.A. og Sovjetunionen tog til i styrke, var der en del amerikanere, som fik den opfattelse, at den russiske kontrol over Østtyskland gav russerne en væsentlig fordel i forhandlingerne om det tyske spørgsmål, og at den burde opvejes ved at vestmagterne fik en særlig stilling i Ruhr.

Resultatet af disse modstridende synspunkter blev en aftale om oprettelse af Det internationale Kontrolorgan for Ruhrområdet. Det var et led i en række overenskomster, som afsluttedes mellem regeringerne i Frankrig, England, Beneluxlandene og U.S.A. i juni 1948 efter langvarige forhandlinger i London. Den vigtigste af de øvrige overenskomster angik sikkerhedsforholdsregler og udarbejdelsen af et udkast til en tysk forfatning. På dette tidspunkt var Ruhroverenskomsten endnu kun en principiel udtalelse, men i december udarbejdedes et udkast til en fuldstændig overenskomst, der blev underskrevet den 28. april 1949. Ruhrorganet holdt sine første møder i London og oprettede sit permanente sæde i Düsseldorf. Som resultat af Petersbergoverenskomsten indtog den vesttyske regering i december 1949 den plads, der var blevet holdt åben for den i kontrolorganet.

Hver af okkupationsmagterne og Tyskland havde 3 stemmer i organet, de 3 Benelux-lande hver 1. Med visse undtagelser træffes organets afgørelser med simpel majoritet på 8 stemmer[3]. Når man ser bort fra den mulighed, at overenskomsten revideres i forbindelse med en fredstraktat for Tyskland, var det åbenbart meningen, at organet skulle blive ved med at bestå for en ubegrænset periode, hvilket harmonerer godt med dets opgave, der går ud på at hindre en mulig tysk aggression, da det tidspunkt, hvor faren herfor kan blive aktuel, ligger noget ud over det, hvor okkupationen afsluttes.

Overenskomsten taler om en „kontrolperiode ..... under hvilken den

[3] Udvidelse af organets bemyndigelser til også at omfatte fordeling af produktionen af råjern og spørgsmål vedrørende organisation, budget o. lign. kræver 12 stemmer; afgørelser vedr. afrustning og mulige tyske overtrædelser af overenskomsten træffes ved majoritet blandt de 6 signatarmagters repræsentanter.

øverste magt ligger hos besættelsesmagterne". I denne periode skal Ruhrorganet snarere have at gøre med okkupationsmyndighederne end med den tyske regering. Nogen tid før afslutningen af denne periode, skal der træffes en række bestemmelser med hensyn til, hvilke beføjelser Ruhrorganet skal overtage fra besættelsesmyndighederne, og hvilke der skal tillægges andre internationale organer. De bestemmelser, som til sin tid bliver truffet på disse områder, vil i høj grad være bestemmende for, hvilken magt Ruhrorganet i virkeligheden får. Det kan tænkes, at den omstændighed, at de 6 magter undlod at træffe afgørelse om disse spørgsmål, da de udarbejdede overenskomsten, afspejler en vis uenighed med hensyn til, hvorvidt Ruhrorganet er et egnet instrument til at gennemføre den allierede politik i den nærmeste fremtid, eller om det skulle holdes i reserve som et permanent kontrolorgan, der ville få tildelt en opgave, når okkupationsmyndighedernes direkte kontrol af Tyskland var bragt til afslutning.

Hvad enten årsagen nu var den ene eller den anden, har begivenhederne udviklet sig på en sådan måde, at Ruhrorganet befinder sig i en meget usikker stilling. Det eksisterer, men hvad har det at gøre? Visse funktioner er henlagt til det; men hvilken betydning kan man regne med, at de vil få indenfor den overskuelige fremtid? Man kan opstille en lang liste over Ruhrkontrolorganets opgaver og de omstændigheder, under hvilke hver af disse kan udøves; men det vil næppe være umagen værd at foretage en sådan opremsning under den nuværende tingenes tilstand, hvor forholdene stadig skifter. Lad os i stedet nøjes med at se på de vigtigste af de funktioner, som organet har fået overdraget, for at undersøge, hvordan de tager sig ud på baggrund af den aktuelle situation.

III.

Ruhrorganet fungerer ved at udøve en lang række forskellige former for kontrol over den tyske økonomi eller i det mindste med den centrale del af denne, som ligger i området omkring Ruhrdalen, der før krigen producerede omkring $^1/_3$ af Tysklands stål og $^2/_5$ af dets kul og koks. Kontrolorganet har hverken ejendomsretten til eller den direkte ledelse af disse industrier. Franskmændene gik stærkt ind for det synspunkt, at ejendomsretten til nøgleindustrierne skulle internationaliseres, og at Ruhrorganet skulle have nøje kontrol med ledelsen og driften af fabrikker og miner. Den franske regering fremsatte forskellige detaillerede forslag til nøjere kontrol[4], som imidlertid ikke kunne accepteres af englænderne og amerikanerne. I forbindelse med ratificeringen af Ruhroverenskomsten opfordrede den franske nationalforsamling på det kraftigste regeringen til fortsat at gøre sit bedste for at opnå virkelig international ledelse af Ruhrindustrierne; men der er ingen tvivl om, at den engelske og den amerikanske regering nu snarere er endnu stærkere modstandere end før af et sådant skridt, efter at der i den seneste tid er blevet udfoldet så store an-

[4] Se f. eks. den franske regerings memorandum af 1. februar 1947 i *Documents Français Relatifs a l'Allemagne* (Imprimerie Nationale, Paris 1947) pag. 57—64.

strengelser for at bringe Tyskland ind i et vesteuropæisk samarbejde på næsten lige fod med de andre nationer.

Med hensyn til ejendomsforholdene blev det franske synspunkt også forkastet. Overenskomsten fastslår to principper for ejendomsretten til Ruhrområdets kul-, koks- og stålindustrier:

„(i) ..... det skal ikke tillades, at der udvikles eller genoprettes nogen form for ejerforhold ..... eller handels- og markedsoverenskomster ..... som vil betyde overdreven koncentration af økonomisk magt;

(ii) ..... personer, om hvem det er blevet fastslået eller bliver fastslået, at de har været medvirkende til at fremme det nationalsocialistiske partis aggressive politik (må ikke) ..... være ejere af eller beklæde stillinger, som muliggør kontrol med (disse industrier) ....." (artikel 18, (a)).

Naturligvis er der plads for megen diskussion om, hvad der ligger i denne formulering. Hvor meget skal der til, for at koncentration er „overdreven"? Falder en person ind under forbudet i andet afsnit, blot fordi han har modtaget „alvorlig påtale" ved en afnazificeringsdomstol? For vort formål er det afgørende imidlertid, at bemyndigelsen til at træffe disse afgørelser ikke nødvendigvis vil blive tillagt Ruhrorganet. Overenskomsten bestemmer blot, at de nødvendige beføjelser ved slutningen af kontrolperioden skal gives „til (Ruhr-) Organet eller til det militære sikkerhedsråd eller dets efterfølger eller til et andet organ, der oprettes ved international overenskomst, og som får overdraget den opgave at sikre opnåelsen af disse mål med hensyn til de nævnte og andre industrier i Tyskland".

I hvert fald indtil nu er det, der er sket på dette område, foregået uden Ruhrkontrolorganets medvirken. Den 10. november 1948, kort før Ruhroverenskomsten blev udarbejdet i detailler, udstedte de amerikanske og engelske militærregeringer lov nr. 75 om „Reorganisering af de tyske jern-, kul- og stålindustrier". I henhold til denne lov indsattes tyske tilsynsførende, der under militærregeringens overopsyn skulle kontrollere industriforetagender på disse områder, og som skulle udarbejde planer for opdelingen af de store økonomiske magtkoncentrationer. Imidlertid skulle »spørgsmålet om de endelige ejendomsforhold inden for kul-, jern- og stålindustrien ..... overlades til en repræsentativ, frit valgt tysk regerings afgørelse". Denne udtalelse i fortalen til loven fremkaldte skarpe franske protester, navnlig fordi den syntes at udelukke internationalisering. I en vigtig erklæring den 24. november 1948 indbød udenrigsminister Marshall Frankrig til at lade sig repræsentere i de råd, som skulle kontrollere stål- og kulindustrierne, og sagde, at den endelige afgørelse om sikkerhedskontrollen for Ruhrområdet „måtte afvente bestemmelserne i fredstraktaten, der vil blive afgørende i spørgsmålet". Franskmændene indtrådte i rådene, Bonn-regeringen blev oprettet, og militærregeringen afløstes af højkommissionen, der i henhold til okkupationsstatutten bevarer myndigheden med hensyn til disse spørgsmål. I maj 1950 blev hovedtrækkene af lov nr. 75 bekræftet i en lov, som udstedtes af højkommissionen, hvorved de fik tilslutning fra fransk side. Men den praktiske anvendelse af disse principper ligger stadig uden for Ruhrkontrolorganet.

Politisk set er det højst usandsynligt, at okkupationsmagterne nu vil ændre afgørelsen om, at den endelige bestemmelse med hensyn til ejendomsforholdene

skal ligge hos tyskerne. Hvad tyskerne vil gøre, er et interessant spørgsmål. Kort efter krigens afslutning syntes der at være vidtgående enighed om ønskeligheden af at socialisere sværindustrierne. Senere er den fremherskende mening inden for det katolske folkeparti drejet mere i retning mod højre, selv om det stadig er muligt, at forbundskansler Adenauer for at forsone partiets venstre fløj — navnlig gruppen omkring Nord-Rhin-Westphalens ministerpræsident Karl Arnold og hans tilhængere fra de tidligere katolske fagforeninger — vil gå med til nationalisering af nogle sektorer såsom kulindustrien, eller til oprettelse af en eller anden slags offentlige eller blandede offentlige og private organer underordnet forbundsregeringen, der skulle drive disse industrier på socialiseret, men ikke nationaliseret grundlag[5]. Socialdemokraterne er fortsat tilhængere af et socialiseringsprogram under forbundsdagens kontrol og har udtalt, at dette er vigtigere for partiet, end internationalisering af hele den europæiske stål- og kulindustri. Fra besættelsesmagternes synspunkt kan der argumenteres med, at ejendomsret og kontrol, som korporationernes historie i USA og andetsteds har vist, ikke er identiske. Så længe der udøves en effektiv kontrol, er spørgsmålet om ejendomsretten underordnet undtagen måske, når man lægger vægt på dets betydning for den fremtidige politiske og sociale situation i Tyskland. Imidlertid vil mange franskmænd sandsynligvis stadig mene, at nationalisering betyder „overdreven koncentration af økonomisk magt" (i overenskomstens forstand) med de deraf følgende alvorlige konsekvenser for sikkerheden.

Hvis det franske forslag om fælles kontrol med de franske og tyske stål- og kulindustrier føres ud i livet, vil det i bund og grund ændre karakteren af de problemer, som rejser sig i forbindelse med disse tvivlsspørgsmål med hensyn til ejendomsretten til og ledelsen af Ruhrområdets miner og fabrikker. Det ville være letsindigt at prøve på at forudsige nøjagtigt, hvilken slags ledelse, der muligvis bliver oprettet for Ruhr-Loraineområdet; men man må gå ud fra, at franskmændene kun vil acceptere en ordning, der forekommer dem mere tilfredsstillende end den nuværende. En amerikansk journalist har da også antydet, at Frankrigs vigtigste bevæggrund til det nye forslag var „den tro, at det internationale kontrolorgan for Ruhr er ved at afgå ved døden eller allerede er dødt, og at tysk industri må indpasses på en betryggende måde i en bredere og mere levedygtig organisation"[6].

Når Ruhrorganet ikke ejer eller driver minerne og sværindustrien i Ruhrområdet og måske og måske ikke får tillagt begrænset bemyndigelse til at regulere ejendomforholdene, hvilken art af økonomisk kontrol udøver det da? Det har ingen bemyndigelse til at sætte grænser for den tyske produktion; det sker ved overenskomst imellem besættelsesmagternes regeringer. De midler, ved hjælp af hvilke Ruhrorganet udøver økonomisk kontrol, består i allokering

---

[5] Et eksempel på et forslag af denne art findes i en artikel af Alfred Weber „Ruhrfrage und Friedenssicherung", *Die Wandlung*, dec. 1947, pag. 782—92.

[6] Drew Middleton, *New York Times*, maj 14, 1950. Man må imidlertid lægge mærke til, at det franske forslag siger „..... det fælles overorgan må tage hensyn til de bemyndigelser, som er tillagt Det internationale Ruhrkontrolorgan .....", *New York Times*, Maj 11, 1950.

(tildeling) af en del af produktionen til eksportformål og i begrænsning af de handelsmetoder, som tyskerne kan benytte sig af[7].

Organet skal „foretage en fordeling af kul, koks og stål fra Ruhrområdet mellem tysk forbrug og eksport" (og i særlige tilfælde også af råjern). Dette er de eneste industrier, som organet har med at gøre. Allokeringen sker ved at organet forlanger, at Tyskland stiller visse minimale kvanta af disse produkter til rådighed for eksport. Overenskomsten siger ikke noget om, hvad der vil ske, hvis de varer, der frigøres til eksport, ikke kan sælges. Organet har ingen beføjelser til at fordele kul- og ståleksporten imellem de udenlandske kunder, og med mindre man ved fortolkning kan lægge mere ind i andre bestemmelser i overenskomsten, end de tilsyneladende siger, har organet heller ingen adgang til at begrænse den tyske eksport. Derved fjerner man en af de alvorligste indvendinger, som oprindelig blev rettet imod et Ruhrkontrolorgan, nemlig at det ville beskære tysk eksport til gunst for konkurrenter i de sejrende lande.

I øjeblikket fordeles den tyske kul- og stålproduktion til eksport af komiteer, der er ansvarlige over for højkommissionen, og som arbejder inden for det system af internationale allokeringer, som administreres af den Økonomiske Kommission for Europa (E.C.E.). Hvis Ruhrorganet overtog disse komiteers arbejde, måtte dets fordelinger i henhold til overenskomsten ske i overensstemmelse med aftaler imellem okkupationsmagterne. Beføjelserne til at fortage allokering for eksport er åbenbart særlig vigtige i knaphedsperioder; det er i sådanne tider, at adgang til produkterne bliver af betydning. Stål og kul er imidlertid ved at blive rigeligere i Vesteuropa. En rapport fra E.C.E. har givet udtryk for, at der, hvis de nuværende investeringsplaner føres ud i livet, kan opstå alvorlig overskudskapacitet inden for Europas stålindustri. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at Ruhrorganets allokeringsbeføjelser vil blive ganske overflødige. Det kan stadig være af betydning, at visse særlige typer af kul, koks og stål kan stilles til rådighed for eksport, og allokeringerne kan også tænkes at få indflydelse på markedsforholdene.

Allokeringsbeføjelserne kan muligvis også bruges til at reducere Tysklands styrke ved handelsforhandlinger. Hvis tyskerne på grund af kontrolorganets krav er tvunget til at eksportere en vis mængde kul og stål, vil de i ringere grad være i stand til at stille betingelser over for mulige købere og kan f. eks. forhindres i at knytte politiske betingelser til deres leverancer. Hvor vigtig allokeringernes indflydelse på dette område bliver, afhænger for en stor del af, om det er vanskeligere for producenterne af kul og stål at finde markeder, end for forbrugerne at få fat i forsyninger. Der siges ikke i overenskomsten noget om, hvad der vil ske, hvis tyskerne og deres kunder ikke kan blive enige om en pris for kul og stål, som er allokeret for eksport. Kontrolorganets indflydelse på de enkelte forhandlinger vil delvis afhænge af, om allokeringsbeføjelserne benyttes til at påvirke eksporten af hver enkelt type af de pågældende produkter og fordelingen mellem de enkelte markeder.

---

[7] Organet har også visse beføjelser til beskyttelse af udenlandske interesser i Ruhrindustrien. (Artikel 16).

Endnu større betydning har det, i hvilket omfang kontrolorganet vil gribe ind i de tyske handelsmetoder, der er det andet større område for dets økonomiske aktivitet. „Kontrolorganet skal have adgang til at undersøge transport- og prisforhold, handelsmetoder, kvoter, toldsatser og andre regeringsforanstaltninger eller handelsmæssige arrangementer, der indføres eller tillades af de tyske autoriteter, og som angår Ruhrområdets kul, koks og stål" (Artikel 15). Kontrolorganet skal bestemme, om disse handelsmetoder, foranstaltninger eller arrangementer er kunstige eller diskriminerende eller er af en sådan natur, at de:

(i) vanskeliggør andre landes adgang til Ruhrområdets kul, koks og stål,
(ii) bringer bevægelserne af Ruhrområdets kul, koks og stål i den internationale handel ind i unaturlige baner, eller
(iii) på anden måde vanskeliggør gennemførelsen af nærværende overenskomsts hensigter ....".

Hvis organet kommer til den opfattelse, at tyske handelsmetoder eller -arrangementer indebærer overtrædelser på noget af disse punkter, skal det træffe beslutning om, hvordan de kan modificeres eller bringes til ophør[8].

Der er her tale om vidtrækkende beføjelser. Hvis de bruges, kan de vise sig at være Ruhrkontrolorganets stærkeste våben. Der findes naturligvis ingen måde, hvorpå man kan bedømme, hvorledes disse bestemmelser vil blive fortolket, eller hvor langt organet vil gå ved benyttelsen af sine beføjelser. Noget tvetydige bliver reglerne som følge af en bestemmelse om, at organet, når det gør brug af dem, „skal tage skyldigt hensyn til ..... de tyske myndigheders legitime beskyttelse af Tysklands handelsmæssige og finansielle stilling i den internationale handel".

Der synes ikke i selve aftalens ordlyd at være noget til hinder for, at organet uden videre kan begynde at udøve sin myndighed i henhold til disse bestemmelser. Besættelsesmyndighederne er i henhold til overenskomsten forpligtet til at udføre organets bestemmelser i disse henseender. I praksis beror det naturligvis simpelthen på de franske, engelske og amerikanske regeringers administrative afgørelse, om de ønsker at handle ved hjælp af Ruhrorganet eller ved hjælp af højkommissærerne, der må formodes at kunne træffe de samme foranstaltninger i henhold til okkupationsstatutten. Det nye franske stålforslag, der forudser regulering af stål og kulhandel inden for begge de to lande og almindelig ensartethed med hensyn til handelsmetoder, priser o.s.v. vil naturligvis sætte disse bestemmelser i et nyt lys.

---

[8] Hvis den tyske regering undlader at udføre disse eller andre af kontrolorganets bestemmelser, kan den erklæres for skyldig i misligholdelse af sine forpligtelser af en majoritet af repræsentanterne for U.S.A., England, Frankrig og Benelux-landene, som skal give indstilling til deres regeringer, om hvilke foranstaltninger det vil være hensigtsmæssigt at træffe. Hvad disse regeringer vil være villige eller i stand til at foretage sig ved overtrædelse af overenskomsten, er naturligvis et af de centrale spørgsmål, om hvilke det imidlertid er umuligt at vide noget, før der foreligger et konkret tilfælde.

IV.

Skønt Ruhrkontrolorganet oprindelig blev oprettet som et middel til at opnå sikkerhed imod mulig fremtidig aggression fra tysk side, er det ikke det vigtigste middel til kontrol med afrustningen. Denne funktion er tillagt det militære sikkerhedsråd (ikke at forveksle med F.N.s sikkerhedsråd), der administrerer en inter-allieret overenskomst, som forbyder tysk produktion af våben og visse andre ting af strategisk betydning, oprettelse af bevæbnede formationer m. v. Naturligvis arbejder dette råd, der har vidtgående myndighed til at foretage undersøgelser, ikke blot i Ruhr, men i hele Vesttyskland. Hvis sikkerhedsrådet af en eller anden grund skulle blive opløst, og dets beføjelser med hensyn til afrustningen ikke blev placeret andetsteds, ville de tilfalde Ruhrkontrolorganet, „til udøvelse gennem repræsentanterne for de magter, som har underskrevet overenskomsten herom". Ser man bort fra dette usandsynlige tilfælde, er den rolle, som Ruhrorganet spiller med hensyn til den direkte afrustning temmelig begrænset, og den er desuden underordnet en mere almindelig kontrol; f. eks. kan der tillægges organet „magt til at kontrollere forsyningen med kul, koks og stål fra Ruhrområdet til enhver industri, som måtte blive forbudt eller begrænset af sikkerhedshensyn .....". Dets beføjelser til at foretage undersøgelser vil også kunne være til hjælp på dette område.

Måske vil det, når der er gået tilstrækkelig lang tid til at sætte den allierede politik i Tyskland i et bedre historisk perspektiv, vise sig, at Ruhrorganet i mange henseender ligesom loftet over stålproduktionen, var et levn fra en periode, hvor de allierede havde helt andre synspunkter angående Tyskland, end de nu har. Ved krigens afslutning lagde man stor vægt på nødvendigheden af at kontrollere Tyskland ved hjælp af begrænsninger af dets økonomiske aktivitet såvel som af dets rustninger. I løbet af perioden fra 1945 til i dag er denne anskuelse i vid udstrækning blevet skudt i baggrunden som vejledende for den officielle politik, omend det må indrømmes, at dette i mindre grad gælder i Frankrig end i England og USA, og at tanken stadig har mange tilhængere i forskellige lande. Dels på grund af de tyngende besættelsesomkostninger, dels på grund af den hemsko, som den hidtidige politik var for den vesteuropæiske genopbygning, og — navnlig i de sidste 2 år — på grund af den kolde krig er det synspunkt vokset frem, at en begrænsning af den økonomiske aktivitet i Tyskland for størsteparten er uønskelig, undtagen for så vidt den er et led i kontrollen med den særlige våbenproduktion eller hænger sammen med forbud mod visse frembringelser, som f. eks. flyvemaskiner, hvis betydning i krigstilfælde er så stor, at den retfærdiggør, at man i fredstid påtager sig en vis moderat byrde. Hvis denne bevægelse i den almindelige opinion fortsætter i samme retning, vil følgen være, at der i de sejrende lande bliver mindre tilbøjelighed til at regne med Ruhrkontrolorganet som et middel til at beskære tysk økonomisk frihed. Dets vigtigste funktion vil da blive den at være et våben ved forhandlinger med Tyskland eller muligvis et organ for det økonomiske samarbejde i Europa.

V.

En stor del af argumentationen for international kontrol med Ruhr hvilede på det synspunkt, at denne foranstaltning ville yde et stort bidrag til det økonomiske samarbejde i Europa. Dette var en tiltalende tanke, men der var to fundamentale vanskeligheder forbundet med dette synspunkt: (1) så længe den internationale kontrol kun vedrørte Ruhrområdet og ikke de øvrige stål og kulområder i Vesteuropa, kunne denne form for samarbejde ikke udrette ret meget mere end at sikre en rimelig fordeling af områdets produktion imellem tysk forbrug og eksport og af eksporten imellem de fremmede lande, som ønskede at købe disse produkter; (2) medmindre tyskerne, for hvem Ruhrorganet blev præsenteret som et *fait accompli,* nogenlunde villigt gik ind på ordningen, ville organets muligheder for at udvide produktionen (i modsætning til at begrænse den) være meget små, og der kunne også opstå andre vanskeligheder som følge af den kendsgerning, at samarbejdet var temmelig ensidigt.

Overenskomstens tekst understreger meget tydeligt det første punkt. Henvisningerne til samarbejde er kun konkrete, når det drejer sig om fremgangsmåden ved allokeringer. Som allerede påpeget afhænger betydningen af disse ordninger i høj grad af, om kul og stål er relativt knappe eller relativt rigelige i Europa. Organet har instruktioner om at sørge for, at dets allokeringer stemmer overens med O.E.E.C.s program og bestemmelser. Hertil kommer, at allokeringerne skal „sikre tilstrækkelig adgang til forsyninger med disse produkter for de lande, som samarbejder for det fælles økonomiske bedste, idet der dog skal tages hensyn til Tysklands grundlæggende behov". Denne sidste bestemmelse kan måske få betydning, fordi den fremhæver, at medlemmerne af Ruhrorganet må se deres ansvar i en videre sammenhæng, end den deres nationale interesser angiver. Omvendt understreger henvisningen til »lande, der samarbejder for det fælles økonomiske bedste" Ruhrorganets forhold til *vest*europæisk samarbejde og dets mulige anvendelse som en brik ved forhandlinger med Rusland og dets vasalstater.

Den anden vanskelighed har indtil dato ikke vist sig på nogen alvorlig måde. Det lave produktionsniveau i Ruhr op til juni 1948, stigningen efter pengereformen og faldet i tempoet i løbet af 1949 skyldtes forhold, som ikke havde noget med Ruhrorganet at gøre. Skønt der har været en hel del indrepolitisk diskussion om Ruhroverenskomsten i Tyskland, og til trods for at der er blevet fremsat en række forslag om modificering af reglerne, har man dog det indtryk, at organet endnu ikke for minearbejderne og fabriksarbejderne i Ruhr er blevet en realitet, der spiller en rolle i deres daglige liv. Følgelig er det ikke kommet til nogen virkelig prøve på, om den begrænsede „udenlandske kontrol" vil møde alvorlig modstand. Andre spørgsmål med hensyn til den indre politik, forholdet til fremmede lande og sikring af livets opretholdelse har været langt vigtigere både for manden på gaden og for de politiske ledere i Vesttyskland.

Da Ruhroverenskomsten blev offentliggjort, blev den mødt med kraftige fordømmelser fra mange sider i Tyskland. Imidlertid er der ikke så få tyskere og tyske organisationer af en vis betydning, repræsenterende en lang række

forskellige politiske synspunkter, som udtalte, at de ville være villige til at acceptere den nye ordning, forudsat at den var det første skridt hen imod international kontrol også af andre centre for sværindustrien i Europa. Dette lød rimeligt, men måtte samtidig vække en lille smule mistanke. Lige meget hvor alvorligt disse udtalelser var ment i Tyskland, virkede det, som om den praktiske politiske mening var: „I vor nuværende svage stilling vil vi ikke alvorligt modsætte os Ruhraftalen, eftersom de samme beføjelser under alle omstændigheder for øjeblikket vil blive udøvet af okkupationsmyndighederne. Men vi vil heller ikke acceptere den uden betingelser. Vi vil hellere gøre en gestus, der ikke forpligter os til noget som helst, medmindre det næsten umulige skulle ske, at franskmændene, belgierne og andre, der er sejrherrer og ikke besejrede, tilbyder at opgive en del af deres suverænitet over deres største industrier." Da Bonn-regeringen som følge af forhandlingerne i Petersberg anmodede om adgang til Ruhrorganet, blev der imidlertid ikke fastsat nogen betingelser for dens anerkendelse af overenskomstens forpligtelser.

Tyskerne var ikke alene om at argumentere for ønskeligheden af international kontrol med hele Vesteuropas sværindustri. Barbara Ward og André Philip har begge taget til orde for en sådan kontrol som et første skridt henimod skabelse af en forenet vesteuropæisk økonomi[9].

Tanken har også fundet tilslutning i internationale socialistiske kredse. Skønt der ikke foreligger nogen officiel bekræftelse herpå, har man også tillagt U.S.A.s delegation ved den seksmagtkonference, som udarbejdede Ruhroverenskomsten, et lignende synspunkt, og højkommisær McCloy fremsatte i oktober 1949 en udtalelse, der foreslog den samme kurs[10].

Imidlertid var mulighederne for, at sådanne drastiske skridt virkelig skulle blive taget, tilsyneladende meget fjerne. Men pludselig fremsatte den franske regering i maj 1950 sit overraskende forslag om, at lægge de tyske og franske kul- og stålindustrier under en fælles myndighed, der også skulle være åben for deltagelse af andre europæiske regeringer.

Hvilken fremtid Ruhrorganet får som redskab for det internationale samarbejde, vil afhænge af, hvad der sker med det franske forslag. Hvis det gennemføres, kan Ruhrorganet måske komme til at danne grundlag for en organisation, som har meget større magt og mange flere funktioner, end organet har i øjeblikket. Omvendt kan det også tænkes, at Ruhrorganet bliver afløst af et nyt organ og får tildelt i det højeste en vis — sandsynligvis temmelig underordnet — rolle i systemet af sikkerhedsforanstaltninger med Tyskland. Hvis der ikke kommer noget som helst ud af den franske plan, vil de spørgsmål, som er rejst i denne artikel, om den brug der kan gøres af Ruhrorganet, igen blive aktuelle — men under fuldstændig ændrede politiske forudsætninger.

---

[9] Se Barbara Ward, „The West at Bay" (New York, 1948) og Andrè Philip „L'Unification Economique de l'Europe, *Cahiers du Monde Nouveau,* March 1949, pp. 32—37.

[10] Times (London) 18. oktober 1949, se også Stephen Raushenbush, „The Ruhr: A Better American Policy", Public Affairs Institute, Occasional Paper Series, no. 2, 1949 (Washington).

VI.

Hvis denne artikel havde været længere, ville det have været muligt at se på Ruhrorganet fra et andet synspunkt. Hvordan skal man se på dets betydning under hensyn til Vesttysklands skiftende stilling, og dette lands voksende politiske magt? I hvilken udstrækning kan England, Frankrig og U.S.A. gøre brug af Ruhrorganet som en faktor ved skabelsen af den blanding af frihed og kontrol, der sandsynligvis vil kendetegne Tysklands nye stilling i Vesteuropa? Vil Ruhroverenskomsten frembyde en effektiv begrænsning af Tysklands forhandlingsstilling og reducere risikoen for at tyskerne vender sig mod Øst i stedet for mod Vest? En nærmere undersøgelse af disse spørgsmål kunne måske kaste lys over en række forskellige forhold, men jeg tror ikke, at man herigennem ville kunne nå til nogen endelig dom med hensyn til Ruhrorganets sandsynlige fremtid.

Denne oversigt over Det internationale Ruhrkontrolorgans nuværende stilling har givet os flere ubesvarede spørgsmål end klare påvisninger af, hvordan det vil gå i fremtiden. Dette skyldes dels Ruhraftalens tvetydige karakter og de modstridende synspunkter med hensyn til dens opgave, dels den kendsgerning, at Ruhrorganet er kommet til verden på et tidspunkt, da nogle af dets vigtigste funktioner enten ikke havde nogen øjeblikkelig betydning eller allerede var overtaget af besættelsesmagterne i Tyskland. Først og fremmest skyldes usikkerheden dog, de ændringer, der foregår i Vesteuropas politiske og i mindre udstrækning også økonomiske struktur, og for hvilke det nye franske tilbud er det mest dramatiske udtryk.

Om Ruhrorganet i løbet af denne proces vil finde ny livskraft eller måske oven i købet en ny *raison d'être* eller om det vil få mindre potentiel betydning og blive skudt til side af begivenhedernes flodbølge er for øjeblikket større spørgsmål end dem, der rejses ved en detailleret gennemgang af, hvad dets magt er eller ikke er på papiret.

17. maj 1950.