

Tysk genforening

De aktuelle økonomiske aspekter i det tysk/tyske forhold

Claus Vastrup

Integrationseffekter af tysk genforening

Fredrik Pitzner-Jørgensen

Den tyske enhedsproces og dens politiske konsekvenser

Morten Kelstrup

De økonomiske konsekvenser for Danmark af den europæiske udvikling samt etablering af tysk enhed

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen

Den europæiske udvikling og tysk genforening – nogle militære aspekter i et dansk perspektiv

Kommandørkaptajn Kristen Husted Winther

Generelt

Politisk kronik

Lars Bille

Anmeldelser

Økonomi & Politik 1990

Redaktør: Steen Thomsen,
Institut for Fremtidsforskning.

Bestyrelsesformand:
Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, København

Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Egil Fivelsdal, Institut for Organisation, Handelshøjskolen i København
- Hans Jørgen Nielsen, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Christian Thune, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Jørgen Estrup, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet

Økonomi og Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, som udkommer 4 gange årligt. Tidsskriftet søger at holde læserne orienterede om centrale danske og internationale samfundsforhold i grænsefeltet mellem økonomi og politik.

Anmeldelsesredaktionen:

Lars Bille, Institut for Samfundsfag.

Abonnement & produktion:

Steffen Lüders, Institut for Fremtidsforskning, Løngangstræde 25, 1468 København K. 33 11 71 76.

Abonnement for 1990:

- privatpersoner: kr. 200.
 - institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.
- Begge priser er incl. moms.

Indhold

Tema: tysk genforening

Forord 3

De aktuelle økonomiske aspekter i det tysk/tyiske forhold 4

Claus Vastrup

Integrationseffekter af tysk genforening 9

Fredrik Pitzner Jørgensen

Den tyske enhedsproces og dens politiske konsekvenser 17

Morten Kelstrup

De økonomiske konsekvenser for Danmark af den europæiske udvikling samt etablering af tysk enhed 41

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen

Den europæiske udvikling og tysk genforening – nogle militære aspekter i et dansk perspektiv 48

Kommandørkaptajn Kristen Husted Winther

Generelt

Politisk kronik 56

Lars Bille

Anmeldelser 66

Forord

I denne udgave af Økonomi og Politik sættes fokus på tysk-tysk genforening – et spørgsmål af afgørende betydning for dansk og europæisk økonomi og politik.

Den vesttyske økonomi sættes på en hård prøve ved at udstrække sit stabile pengesystem til det østtyske område. Højere inflation og store regionale uligevægte kan blive konsekvensen. Konvertering af øst-marken kan betyde en anseelig oppustning af efterspørgslen, og samtidig kan der blive vanskeligt for østtyske virksomheder at konkurrere på lige fod. Men der er også store økonomiske muligheder, bl. a. for en større økonomisk vækst og en revitalisering af tysk og dermed europæisk økonomi.

Den østtyske økonomi udsættes med Frederik Pitzner Jørgensens ord for et »dobbeltangreb« – dels den vanskelige overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi, dels en fuldstændig økonomisk og politisk integration med et andet land. Der er tale om en historisk set enestående situation, som giver sagkundskaben svare problemer, men som også giver enestående muligheder for en dybere forståelse af institutionel forandring.

Men først og fremmest foreligger der politisk en ny situation, en ny situation for hele Europa, og det tysk-tyske forhold må ses i dette helhedsperspektiv. Det europæiske sikkerhedssystem synes i opbrud. Betyder det, at Danmark kan begynde at nedruste? Også den europæiske integrationsproces står overfor en enorm udfordring. Kan man realisere det indre europæiske marked samtidig med det indre tyske?

Endelig et centralt spørgsmål: Hvorledes vil Tyskland forvalte sin forøgede politiske og økonomiske styrke? Vil man begynde at »rasle med sabelen«? Næppe, siger eksperterne.

Økonomi og Politik takker Statens Nedrustnings- og Sikkerheds-politiske Udvalg for et tilskud på 15.000 kroner til dette temanummer.

Steen Thomsen
Redaktør

De aktuelle økonomiske aspekter i det tysk/tyske forhold*

Claus Vastrup, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

Med den korte tid jeg har til rådighed, er der ingen grund til at forklare, hvorfor det især er de økonomiske forhold i DDR, som tiltrækker sig opmærksomhed.

Den økonomiske vækst i DDR har i de sidste 25 år fulgt stort set samme mønster med faldende vækstrater som i andre centraldirigerede østøkonomier. Forklaringen kan enten være effektiviteten i udnyttelsen af den forhåndenværende arbejdskraft og realkapital, hvor væksten kan have været aftagende og måske negativ, eller en for kraftig stigning i indsatsen af kapital ved uændret vækst i effektiviteten. For de fremtidige vækstmuligheder er det forholdsvis underordnet, hvilken af disse forklaringer der er den rigtige. DDR kan som andre Østlande i fremtiden ikke klare sig alene med øget indsats af kapital. Hvis man vil forøge væksten, er det nødvendigt med økonomiske reformer.

Det absolutte niveau for levestandarden er dog højere i DDR end i andre Østlande. Derfor er det formentlig ikke så meget hverken de dårlige vækstudsigter eller det absolutte niveau for levestandarden isoleret betragtet, som har skabt et pres for økonomiske reformer i DDR. Forklaringen skal derimod søges i den meget kraftige stigning i udvandringen til Vesttyskland, der bl.a. er en følge af den

store og synlige forskel i levestandard mellem de to Tysklunde. Den generelle levestandard er i Østtyskland formentlig omkring det halve af standarden i Vesttyskland.

2. Økonomiske reformer i DDR

Betydningen af denne udvandring og dermed også betydningen af murens fald den 9. november kan formentlig vanskelig under vurderes, når man skal vurdere det tidsmæssige pres for økonomiske reformer i Østtyskland. På dette punkt adskiller situationen i Østtyskland sig også klart fra situationen i f.eks. Sovjet.

Til og med 1988 var vandringen fra Øst- til Vesttyskland mindre end 50.000 personer årlig og ofte det halve. I 1989 steg udvandringen til mere end 300.000 og synes at være tiltaget efter murens fald. I modsætning til de etniske tyskere fra det øvrige Østeuropa har østtyskerne let ved at finde job i Vesttyskland. De har ingen sprogproblemer, er ofte rimeligt veluddannede og lige som andre flygtninge ofte unge mennesker.

De økonomiske reformer, som er nødvendige i DDR, er først og fremmest en prisreform. I nær sammenhæng hermed er der behov for ændringer i industristrukturen samt denationalisering af ejendomsretten eller i

hvert fald ændringer i formen for aflønning af de ansvarlige for pris-, produktions- og beskæftigelsesbeslutningerne. Som en direkte følge af udvandringen til Vesttyskland er der endvidere behov for en valutareform.

Behovet for en prisreform svarer fuldstændig til behovet i andre Østlande. Derimod er organisationsstrukturen formentlig mere centraliseret i Østtyskland, idet industriproduktionen og byggevirkksomhed foregår i såkaldte Kombinatorer, der typisk omfatter hele brancher med flere produktionssteder og ofte 30-60.000 beskæftigede. Med en sådan struktur vil fri prisdannelse være ensbetydende med monopolpriser og formentlig begrænset effektivitet. En reform med fri eller friere prisdannelse kræver derfor også en ændret industristruktur – herunder at Kombinatorerne opløses.

Ændringer i ejendomsretten eller aflønningsforholdene for de ansvarlige er nødvendig for at sikre, at priserne bliver fastsat i overensstemmelse med markedsvilkårene og omkostningerne. De ansvarlige skal på en eller anden måde bære i hvert fald en del af konsekvenserne af deres beslutninger.

Fri prisdannelse vil uden forudgående købekraftopsugning eller en valutareform udløse en betydelig inflation. Det skyldes et købekraftoverskud og dermed tvungen opsparring, som på linie med forholdene i andre Østlande nu også findes hos befolkningen i Østtyskland. Forklaringen er både tidligere og aktuelle underskud på de statslige finanser, som på grund af centralt fastsatte priser og produktion ikke har kunnet bruges til andet end bankindsat og ophobning af pengesedler. De statslige underskud stammer blandt andet fra subsidier til husleje, fødevarer m.v. En prisreform, der ikke skal føre til fortsat inflation, forudsætter derfor enten en kraftigere beskatning eller afskaffelse af i hvert fald mange af subsidierne. Disse subsi-

dier er i øvrigt årsag til, at prisstrukturen er meget forskellig mellem Østtyskland og f.eks. Vesttyskland.

Denne forskel i prisstrukturen fører til kunstigt fremkaldte opkøb og privat eksport af bl.a. fødevarer, og gør det i øvrigt vanskeligt at sammenligne prisniveauerne og dermed pengenes købekraft i de to Tysklande. Købekraftssammenligninger er ellers traditionelt udgangspunkt for beregninger i forbindelse med fastsættelse af nye valutakurser. Men netop på grund af de store forskelle mellem prisstrukturen i Øst og Vest er sådanne sammenligninger i bedste fald meget vanskelige og derfor ikke særlig relevante i forbindelse med østtysk valutareform.

Baggrunden for tanker om en sådan reform er igen udvandringen fra Østtyskland. Der er formentlig østtyskere, som er bange for en yderligere devaluering af øst-marken, for inflation som følge af købekraftoverskuddet eller for direkte indgreb over for den østtyske pengeregulering. Østtyskere vil derfor have stærke motiver til at veksle deres penge og bankindeståender til DM. Forudsætningen for at kunne veksle større indeståender fra øst- til vestmarken er formentlig udvandring til Vesttyskland. Derfor forøges udvandringen, samtidig med at der opstår pres mod øst-marken.

Valutarestriktioner kunne selvfølgelig reducere presset for en valutareform, men det vil kræve en grænsekontrol, som efter murens fald formentlig er politisk uacceptabel. En anden mulighed er hurtigt at stabilisere kursforholdet og især forventningerne, hvilket er baggrunden for V-SPD's og nu også den vest- og østtyske regerings forslag om valuta-samarbejde og eventuelt en møntunion mellem de to Tysklande.

Det kan imidlertid – som det også kendes fra vestlig valutarisk samarbejde – være proble-

matisk med fuldstændig fastlåste valutakurser inden prisstrukturen, lønniveauerne og de reale forhold har tilpasset sig, og der er ro over feltet. Ingen ved i dag, hvordan de økonomiske reformer vil påvirke den fremtidige produktivitet, løn og beskæftigelse i DDR. Der vil derfor være realøkonomiske omkostninger ved endegyldigt at låse valutakurserne fast mellem Øst- og Vesttyskland. Samtidig er det østtyske købekraftoverskud et problem i en sådan valutareform. Hvis ikke det opsuges, skal Vesttyskland være villig til at betale de fulde omkostninger ved en omveksling til DM af denne tvungne, østtyske opsparring og dermed byrderne ved den østtyske statsgæld.

Omvendt vil det incitament til befolknings- og pengeflugt, som følger af usikre valutaforhold og -kurser, også have sine omkostninger. Der er derfor en vanskelig politisk afvejning, man skal foretage – formentlig efter valget i marts d.å.

I henhold til vesttysk lovgivning har øst- og vesttyskerne samme rettigheder i det sociale system i Vesttyskland. Det er ensbetydende med, at f.eks. pensionsrettigheder optjent i øst også kvalificerer til vesttysk pension, som udmåles på et højere niveau end i Østtyskland.

Den ældre generation har derfor på trods af lave huslejer også et incitament til at flytte vest på. Hidtil synes det dog ikke at have givet anledning til en omfattende udvandring. På længere sigt – når de unge er flyttet, og man har vænnet sig til frit at rejse frem og tilbage mellem øst og vest – er det dog sandsynligt, at denne udvandring vil tage til. Det vil selvfølgelig være en byrde for Vesttyskland, på samme måde som de unges udvandring er en byrde for Østtyskland.

3. De europæiske virkninger af økonomiske reformer i DDR

Både i øst og vest har man derfor en interesse i at stoppe eller i hvert fald at reducere flygtningestrømmen. Foruden demokratiske reformer kræver det en udligning af forskellene i levestandard. Derfor har både Øst- og Vesttyskland interesse i økonomiske reformer og almindelig økonomisk vækst i øst. På den baggrund er det en forholdsvis sikker prognose, at Vesttyskland i egen interesse er villig til at støtte reformerne økonomisk, og at Østtyskland med hastige og store skrift vil tilnærme sig vesttysk produktivitet og levestandard. Det vil have en positiv virkning på den økonomiske vækst i Vesteuropa i flere år, men sandsynligvis også på inflationstakten.

Udviklingen i Østtyskland og resten af Østeuropa vil også få afgørende betydning for udviklingen inden for EF. Hidtil har EF's holdning været, at man først ville have det indre marked og muligvis også den monetære og økonomiske union på plads, inden man optager nye medlemmer.

Denne køreplan bliver nu forstyrret. Det gælder også, selvom man traktatmæssigt eller på anden vis ikke foretager sig noget. I tilknytning til Rom-traktaten er det i et særligt protokolat anerkendt, at samhandel mellem DDR og Vesttyskland skal betragtes som indenrigshandel uden væsentlige restriktioner. Også samhandelsaftalen mellem EF og Østtyskland åbner for EF-import fra Østtyskland uden kvantitative restriktioner.

Derfor vil ændrede produktionsbetingelser og større produktion som følge af økonomiske reformer i Østtyskland gennem især den indre tyske handel vise sig i Vesttyskland og gennem afskaffelse af grænsekontrollen i forbindelse med det indre marked formentlig også i det øvrige EF. Som det væsentligste kommer hertil selvfølgelig de EF-vedtagel-

ser, der vil blive gennemført i forbindelse med ændringer i Østtysklands retlige status. Da det ligesom reformerne formentlig vil ske hurtigt, kommer EF ikke uden om at ændre på sin køreplan. Det er vist også klart tilkendegivet fra alle sider.

Hvis man skal vurdere, hvilke ændringer der er behov for set fra en økonomisk synsvinkel, er det naturligt at tage udgangspunkt i de langsigtede virkninger af Østtysklands (og det øvrige Østeuropas) indlemmelse i det vestlige økonomiske kredsløb.

COMECON's princip om bilateral byttehandel har sammen med mangel på fornemmelse af omkostninger medført, at produktionsstruktur i de østeuropæiske lande langt fra svarer til, hvad man skulle vente i henhold til økonomernes princip om de såkaldte komparative fordele. Ifølge dette princip vil der med konkurrence i den internationale handel være en tendens til, at lande med f.eks. relativ meget og effektiv arbejdskraft, men ikke ret meget kapital, producerer arbejdsintensive varer og handler en del af dem bort mod kapitalintensive varer.

Med omdannelse og senere formentlig ophævelsen af COMECON til fordel for markedsmekanismen i Østlandenes udenrigshandel, må man derfor vente store ændringer såvel i deres indbyrdes handel som i deres handel med andre lande. Østeuropa incl. Østtyskland vil formentlig efter en effektivisering af deres landbrugsproduktion begynde at eksportere landbrugsvarer. Bl.a. som følge af Østtysklands handelsaftale vil det medføre et pres på EF's landbrugsordninger. Fra andre østlande vil der tilsvarende, men indirekte komme virkninger via verdensmarkedspriserne.

Foruden landbrugsvarer vil Østlandene formentlig også begynde at eksportere arbejdskraftintensive industriprodukter, som

nu produceres af især de sydeuropæiske lande og NIC-landene. Det vil betyde et relativt tilbageslag for de nævnte lande, herunder færre investeringer og større behov for støtte fra EF's strukturfonde. Behovet for indkomstfordeling via disse fonde vil derfor stige, hvilket selvfølgelig også vil være tilfældet, hvis Østtyskland og andre østeuropæiske lande som følge af EF-medlemsskab el.lign. får mulighed for at få del i denne støtte.

Det økonomiske grundlag for EF's planer om en økonomisk og monetær union vil også blive påvirket af udviklingen i Østeuropa. Den pludselige åbning af grænserne og dermed forøget tilgang til især det vesttyske arbejdsmarked og forøget vareefterspørgsel i Vesttyskland som følge af boligbyggeri, forbrugsstigning og eksport, til hjælp og investeringer i Østtyskland, vil som ringe i vandet brede sig til hele Vesteuropa. Den nødvendige tilpasning af løn, produktion og udenrigshandel vil nødvendigvis tage et par år. At der vil være behov for tilpasninger følger af, at den østtyske udenrigshandel i dag for 70% vedkommende er med andre østlande, mens det for Vesttysklands vedkommende er mindre end 4%, men selvfølgelig af en meget større handel. Samtidig har den samlede indvandring til Vesttyskland fra hele Østeuropa medført, at det vesttyske folketal fra stagnation eller fald i de sidste 15 år vendte til en vækst i 1989 på mere end 1 pct., og denne vækst ser ud til at ville fortsætte.

En monetær union med fastlåste valutakurser er med Vesttyskland som prisstabilt ankerland velegnet til at bekæmpe inflationen i andre unionslande, men ikke nødvendigvis særlig hensigtsmæssigt til at tage sig af de forstyrrelser, som i en arrække følger af de her omtalte stød.

Fra en økonomisk synsvinkel vil det derfor være hensigtsmæssigt fortsat at forstærke den indbyrdes koordination af den økono-

miske politik i EMS-landene. Men som følge af den nye udvikling vil det formentlig kræve en længere tilpasningsperiode, inden det økonomisk er hensigtsmæssigt fuldstændigt at fastlåse valutakurserne i Vesteuropa. Det gælder også, selvom Øst- og Vesttyskland indbyrdes etablerer deres egen valutaunion.

For så hurtigt at sprede virkningerne af det omtalte stød til alle medlemslandene kunne man imidlertid overveje at fremme den realøkonomiske integration. Det kunne ske ved meget hurtigt at implementere den resterende del af planerne om fjernelse af handelshindringer og udbygning af konkurrencepolitikken i forbindelse med etableringen af det indre marked. Med hensyn til konkurrencepolitikken forestår der en væsentlig opgave for EF med at sikre demonteringen af de østtyske Kombinatorer, der ellers vil kunne udvikle sig til store monopolforetagender.

Af hensyn til den økonomiske stabilitet gælder det om, at den realøkonomiske integration falder sammen med eller løber forud for den monetære, således at der ikke som følge af ændringer i udenrigshandelens mønster og omfang opstår spændinger f.eks. omkring medlemslandenes konkurrenceevne.

Slutning

Denne skitse af nogle økonomiske virkninger af reformerne i Østtyskland skal selvfølgelig vurderes i forhold til Østtysklands relative størrelse. Den vesttyske befolkning er på 61 mill. og den østtyske på 16,6 mill. (1987) eller 27 pct. af den vesttyske. Da den østtyske erhvervsfrekvens er højere end den vesttyske, udgør den østtyske arbejdsstyrke imidlertid 32% af den vesttyske. Ved en sammenslutning af de to Tysklande og under forudsætning af en udligning af produktivitetsforskellene på vesttysk niveau, er det ensbetydende med en forøgelse af den vesttyske produktion m.v. med ca. 1/3, hvilket er tilstræk-

keligt til at forrykke den allerede skæve ligevægt mellem de 4 store medlemsstater i EF. På den anden side er Østtysklands størrelse begrænset, hvis man sammenligner med hele det nuværende EF.

Hvis man betragter hele Østeuropa, er befolkningens størrelse her på ca. 140 mill., mens Sydeuropa dvs. Spanien, Italien og Portugal og Grækenland i alt har ca. 120 mill. indbyggere. Det er ensbetydende med, at det samlede Østeuropas medlemsskab eller associering med EF vil betyde en alvorlig handelsmæssig udfordring for især Sydeuropa.

Hvorvidt en sammenslutning af Øst- og Vesttyskland og dermed en større samlet økonomisk magt vil have andet end økonomiske virkninger, er vanskeligt at udtale sig om. Japan er imidlertid et eksempel på en økonomisk magt, som i hvert fald i de sidste 40 år ikke har udnyttet denne til andre formål.

*) Manuskriptet var grundlaget for forfatterens indlæg ved den høring, som Folketingets Udvalg vedrørende Dansk Sikkerhedspolitik den 5. februar 1990 afholdt om »De sikkerhedspolitiske aspekter af den økonomiske, politiske, nationalitetsmæssige og militære udvikling i Østeuropa«.

Integrationseffekter af tysk genforening

Fredrik Pitzner-Jørgensen, adjunkt, INT/HHK

1. Indledning

Det følgende er et forsøg på at beskrive og vurdere de økonomiske virkninger af en genforening af de to tysklunde.¹ Indledningsvis opridses det generelle integrationsteoretiske grundlag (afsnit 2). Derefter beskrives udgangssituationen for de to tysklunde (afsnit 3), fulgt af en diskussion af etableringen af en møntunion (afsnit 4 og 5). Afslutningsvis skitseres den økonomiske tilpasning efter, at møntunionen er gennemført (afsnit 6, 7 og 8), og der rundes af med en kort konklusion (afsnit 9).

2. Teorier om økonomisk integration

Økonomisk integration betyder økonomisk sammensmeltning². Udgangspunktet er normalt to adskilte økonomier, i denne forbindelse to lande³. På nationalt/internationalt niveau er der opstået to hovedteorieretninger for økonomisk integration: markedsintegration og planintegration⁴.

Markedsintegrationen behandler sammen-smeltningen mellem markedsøkonomier. Den har to hovedelementer, der supplerer hinanden: *negativ integration*, der betegner nedbrydning af barrierer mellem agenter i den ene og den anden økonomi, og *positiv integration*, der består i opbygningen af fælles kontrol- og reguleringssystemer for de berørte økonomier.

Planintegrationen er teorien om samordning mellem planøkonomier. Der er her tale om en sammenfletning af nationale planlægningssystemer, og denne integrationsform har særlig været diskuteret blandt de teoretikere, der har støttet udviklingen af det østeuropæiske Comecon-samarbejde på et ikke-markedsbaseret grundlag.

Der har også været diskuteret forskellige mellemformer mellem de beskrevne hovedformer, for eksempel »socialistisk integration«, som skulle indledes med planintegration, hvorefter markedsintegrationen gradvis skulle få voksende indpas.⁵

Det positive element af markedsintegrationen kan sammenlignes med det eneste element af planintegrationen: begge sigter på den samfundsmæssige kontrol med den økonomiske aktivitet; forskellen består i, at førstnævnte foregår ved markedsregulering, altså indirekte indgriben, mens sidstnævnte er det direkte styringsforsøg, som erstatter markedet helt.

Under markedsintegrationen knytter den negative integration sig fortrinsvis til *real-sfæren*, det vil sige varehandelen og de dermed forbundne betalingsstrømme samt produktionsfaktorerne, kapital, arbejdskraft og jord: den frie bevægelighed søges fremmet ved nedbrydning af barrierer. Den positive integration kan til gengæld henføres til *kontrolsfæren*, der omfatter de informationer og

institutioner, gennem hvilke realsfæren overvåges og reguleres⁶.

Et aktuelt eksempel på forsøg på negativ integration kan ses i planerne om monetær og valutarisk union i EF; unionen vil blandt andet medføre, at barrieren kursrisiko forsvinder i EF-intern handel. Unionens positive integrationselement vil være oprettelsen af en EF-centralbank eller en tilsvarende institution med det formål at føre en fælles penge- og valutapolitik.

International økonomisk integration er overvejende blevet fremstillet som en proces med en vis varighed og med mange trin i udviklingen; en traditionel sekvens er følgende⁷:

Frihandel (toldsatser og kvantitative restriktioner for intern handel fjernes) – *toldunion* (fælles toldsatser oprettes over for tredjelande) – *fællesmarked* (toldunion plus frihed for faktorbevægelser) – *økonomisk union* (fællesmarked plus harmonisering af deltagerlandenes økonomiske politik) – *total økonomisk integration* (oprettelse af overnationale myndigheder, hvis beslutninger er bindende for medlemslandene).

Den aktuelle tysk-tyske problemstilling består i, hvorledes to lande, der i udgangssituationen styres efter forskellige samfundssystemer, kan integreres til ét. Der er næppe tvivl om *målet* for den tyske genforening: en forbundsstat som den vesttyske, »blot« udvidet med et antal nye delstater, som i dag udgør DDR. Opbygningen af kontrolsfæren skulle i givet fald ganske enkelt bestå i en udvidelse af de fungerende vesttyske institutioner, så de også rummede repræsentanter for de nye delstater og samtidig fik udstrakt deres myndighed til disse delstater.

I realsfæren må man nødvendigvis nedbryde alle barrierer. Alle sekvenser i integrations-

processen skal gennemføres. Interessen må herefter i første omgang samle sig om, på hvilken måde og i hvilket tempo genforeningen skal gennemføres.⁸

Den aktuelle tyske debat om emnet synes at understrege, at problemerne er vanskelige at overskue. Et særligt dilemma består i afvejningen mellem det gradvise og det vidtgående: hurtige, meget vidtrækkende skridt må forudses at få drastiske produktions- og beskæftigelsesmæssige konsekvenser, mens meget gradvise, begrænsede og forsigtige tiltag kan føre til, at befolkningen (i DDR) vælger at 'stemme med fødderne' – og også dette kan få mere eller mindre uoverskuelige konsekvenser.

Ifølge traditionel integrationsteori vil integrationseffekterne i første omgang (under frihandel og toldunion) bestå af ændringer i samhandelsstrømmene mellem de (to) berørte lande – *trade creation* –, eventuelt ledsaget af handelsændringer i forhold til tredjelande – *trade diversion*. Først derefter (fællesmarkedssekvensen) vil faktorbevægelser supplere varestrømmene. Mens markedsintegrationens første sekvenser må forventes at føre til *øget* handel mellem de lande, der integreres, plus *ændret* (+ /-) handel med tredjelande, så kan faktorbevægelserne under fællesmarkedsdannelsen både fremme og hæmme handelen mellem de berørte økonomier. I forbindelse med den økonomiske union berøves medlemslandene nogle instrumenter i deres økonomiske politik, hvilket skulle mindske nogle af de incitament, der kunne ligge bag før-unionstilstandens vare- og faktorstrømme (eksempelvis skattestrukturforskelsbetinget investering og handel); unionsdannelsen vil derfor i forhold til fællesmarkedet nok fjerne grundlaget for visse vare- og faktorstrømme – til gengæld kan den give anledning til, at andre strømme opstår/tiltager i styrke. Sluttelig effekten af total økonomisk integration: her vil der for-

mentlig først og fremmest blive tale om central fordelingspolitik, som (paradoksalt nok) kan give bestemte regioner nogle af de fordele tilbage, som de måtte have mistet med oprettelsen af den økonomiske union: der kan investeres i udviklingsområder, som derved tildeles en præferencestilling i forhold til resten af integrationsområdet, hvilket kan skabe produktion (udvikling). Hvorvidt den slags støtte også skaber handel, afhænger af, hvorledes den administreres (der kunne være tale om ('importsubstitution')).

Teorierne om markedsintegration forudsætter, at (begge) de berørte lande forud for integrationen befinder sig i en markedslikevægt (med de restriktioner, der nu måtte være gældende). Virkningerne af integrationsprocessen forekommer i hvert fald relativt overskuelige. For den tyske genforenings vedkommende synes situationen imidlertid mere kompliceret, formentlig fordi DDR's økonomi udsættes for et 'dobbelatangreb': overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi *plus* total økonomisk integration i den vesttyske økonomi.

Under 'normale' omstændigheder kunne en analyse af mulige integrationseffekter være bygget op på den måde, at man først betragtede de to landes økonomiske udgangstilstand, derpå skitserede en tænkt sluttilstand, for ud af forskellen mellem de to tilstande at udlede integrationseffekterne, for eksempel i form af forskellige, mulige, alternative forløb fra initial- til sluttilstand. I det aktuelle tilfælde ville en sådan fremgangsmåde nødvendigvis måtte hvile på en ikke ringe portion gætværk, hvad angår DDR's økonomiske fremtid. Det følgende indeholder derfor alene nogle forsøg på at skitsere initialtilstanden for de to tysklænder, ledsaget af kommentarer, der forhåbentlig kan bibringe mere afklaring end forvirring.

3. Nationalregnskabshovedposterne

Et meget foreløbigt indtryk af de to landes udgangssituation kan gives i form af hovedposterne på de to landes nationalregnskaber, vel vidende, at de to statistikker ikke er direkte sammenlignelige. DDR's statistik er hidtil ikke blevet opgjort i markedspriser, og den omfatter ikke såkaldt ikke-produktive tjenesteydelser, lige som også afskrivninger er taget ud.

*Tabel 1: Nationalregnskabets hovedposter i DDR og Vesttyskland 1988 –
Milliarder øst- og vestmark*

	DDR	Vesttyskland
Tilgang:		
Nationalprodukt	268	2.122
Import, inkl. gensidig handel	87	572
I alt	355	2.694
Anvendelse:		
Forbrug (privat og offentligt)	188	1.567
Investeringer	77	435
Eksport, inkl. gensidig handel	90	692
I alt	355	2.694

Kilder: Statistiske årbøger for DDR og Vesttyskland, 1989.

Det er på forhånd vanskeligt at sige noget sikkert om, hvilken størrelse DDR's bruttonationalprodukt vil få, når det skal opgøres efter samme principper som det vesttyske. Ganske vist kunne man skønne over tjenesteydelser og afskrivninger, og disse poster ville forøge DDR's nationalindkomsttal. Men det ville formentlig være halsløs gerning (jfr. bemærkningerne ovenfor) uden videre at afgive noget skøn over nationalindkomsten, regnet i *markedspriser i D-mark*.

Den måde, hvorpå etableringen af den tyske *møntunion* bliver gennemført, kan muligvis give et fingerpeg om nogle af virkningerne af genforeningen.

4. Møntunion ud fra politisk ombytningsforhold

Diskussionen om, hvilket ombytningsforhold der skal gælde, når den tyske møntunion oprettes, omfatter principielt to ting: fordringer og løbende betalinger. Hvis man ellers skal være tro mod markedsmekanismen, kan man for så vidt ombytte fordringer til et vilkårligt valgt kursforhold – blot man er parat til at acceptere de økonomisk/politiske konsekvenser heraf. Problemet er, at ligevægtspriseniveauet (for varer produceret i DDR efter genforeningen) er ukendt. Det er formentlig nødvendigt at lade priserne »selv« finde deres ligevægtsniveau, om ikke med ét slag, så i hvert fald i løbet af en aftalt overgangsperiode. Denne overgangsperiode ville formentlig blive kendetegnet af, at DDR-regionen fik en økonomisk/politisk særstatus i forhold til resten af Tyskland.

Under overgangsperioden kunne DDR-myndighederne vælge at fastholde en pengepolitik, der svarede til, hvad man ville gøre for et selvstændigt land, der ønskede at oprette et fastkursforhold til en bestemt valuta (det aktuelle tilfælde naturligvis D-marken). Det, der kræves, er en DDR-specifik pengepolitik med den faste målsætning at opretholde ligevægt på 'DDR-betalingsbalancens' løbende poster. Dette er ækvivalent med særlig regulering af pengemængden i DDR i forhold til resten af forbundsrepublikken. Fordelen ved en sådan økonomisk politik ville bestå i, at man ville undgå inflationstendenser og/eller stærk varearbitrage mellem de to tysklunde.

I fald en sådan balanceret pengepolitik *ikke* skulle blive etableret, ville den aktuelle situation næsten uundgåeligt føre til, at der opstod underskud på DDR-betalingsbalancen (som følge af en genopbygningspolitik, der udgiftsmæssigt ikke blev fuldstændig finansieret over skatterne og følgelig medførte en pengepolitisk ekspansion i DDR). Hvis der i

den situation ikke forholdsvis hurtigt blev grebet ind med en finans- eller pengepolitisk stramning, ville efterspørgselspresset føre til inflationstendenser i DDR. Afhængigt af, hvor effektivt DDR-området var isoleret fra resten af Tyskland, kunne dette efterspørgselspres forplante sig til Vesttyskland.

Først *efter* den overgangsperiode, hvori pristilpasningen fandt sted – med eller uden inflation –, burde den særlige pengepolitiske styring forlades til fordel for en økonomisk åbning, hvor man indførte samme regler, som var gældende i resten af forbundsrepublikken. Et problem i den forbindelse er formentlig, at DDR's økonomi befinder sig så langt fra ligevægt, at følgerne af en pristilpasning kan være problematiske. Det gælder først og fremmest produktionsapparatet, som antagelig skal gennem en større modernisering, før det kan aflønne arbejdskraften på samme niveau, som tilfældet er i Vesttyskland. En restriktiv pengepolitik vil bremse den 'nødvendige' industrielle udvikling, hvilket kan få den østtyske arbejdskraft til at forsøge at flytte vestpå i et tempo, der kan få væsentlige konsekvenser for de sociale budgetter i Vesttyskland. Vesttyskerne vil derfor have et incitament til at 'betale østtyskerne for at blive hjemme' ved hjælp af tilskud til modernisering af DDR-industrien. Sådanne tilskud vil selvsagt få en ekspansiv effekt på den samlede tyske økonomi, med mindre de – mark for mark – finansieres over skatterne eller gennem en stramning af pengepolitikken.

Selve ombytningsforholdet mellem øst- og vestmark har været genstand for en del debat. Mens det op til det østtyske valg var oportunt for vesttyske politikere at love en 'god' kurs for østmarken (nemlig 1:1), vil det i tiden frem til det vesttyske valg i slutningen af året snarere være 'stemmerigtigt' at tone forventningerne ned (flere østmark pr. D-mark) – under forudsætning af, at ombyt-

ningen skal være neutral med hensyn til betalingsbalancen, vil beskatningskravet over for vesttyskerne vokse, jo bedre en ombytningskurs der tilbydes østtyskerne.⁹ I forlængelse af spørgsmålet om, hvilket effektivt omvekslingsforhold der bliver implementeret, ville det være interessant at vide noget om østtyskernes fremtidige forbrugs- og opsparingsadfærd. Hvor stor en del af den registrerede østtyske opsparing kan tænkes at ville blive frigjort til forbrug, og mod hvilke varer og geografiske områder vil denne forbrugsefterspørgsel blive rettet? Det, som i den forbindelse kunne interessere inflationsbekymrede vesttyskere, måtte selvsagt være, om østtyskerne havde tænkt sig nærmest at bruge rub og stub af deres opsparing på køb af forbrugsgoder i Vesttyskland. Hvis 60 milliarder østmark kan omveksles direkte til D-mark og 90 mia. østmark (resten af østtyskernes registrerede opsparing på i alt omtrent 150 mia. østmark) kan veksles til 2:1, vil den østtyske opsparing kunne konverteres til ca. 105 mia. D-mark, hvilket svarer til mellem 4 og 5 pct. af Vesttysklands bruttonationalprodukt. Efter vesttyske forhold vil et inflationspres på 4-5 pct. i løbet af mindre end et år formentlig blive betragtet som en trussel mod den prisstabilitet, som i de seneste år allerede har været under pres. Med et offentligt budget i Vesttyskland, der alt iberegnet kan opgøres til knap halvdelen af BNP, skulle skatter og afgifter sættes i vejret med 8-10 pct., før virkningen af det 'værst tænkelige' østtyske forbrugsorgie var neutraliseret.

Jo højere en kurs, østmarken opnår i ombytningen, desto større bliver værdien af den østtyske opsparing, men desto højere bliver antagelig) det østtyske omkostningsniveau til skade for rentabiliteten og konkurrenceevnen.

Omvendt: jo lavere, østmarken vurderes ved ombytningen, desto mindre bliver østtyskernes likvide formue – men samtidig stilles

produktionen omkostningsmæssigt gunstigere.

I førstnævnte situation vil østtyskerne altså opnå en formue, de kan tære på, men udsigt til arbejdsløshed, hvis de bliver hjemme.

Det er så spørgsmålet, hvilken reaktion de vælger: at lade en stor del af formuen stå som sikkerhed mod de dårlige tider, der er skabt af genforeningen, eller at flytte sig selv og formuen vestpå.

I sidstnævnte situation (hvor østtyskernes opsparing delvis konfiskeres) har genforeningen givet østtyskerne håb om en økonomisk bedre fremtid, der kan opnås uden at flytte vestpå. Men der er ikke megen plads til her-og-nu forbrugsudvidelser, og heller ikke meget at stå imod med i form af opsparing.

I stedet for at vælge en arbitrær ombytningskurs, kunne man undersøge, om der fandtes en form for ligevægtskurs mellem øst- og vestmark.

5. Møntunion på basis af ligevægtskurs

En oplagt kandidat som ligevægtskurs ville måske være en *købekraftsparitetskurs*, dvs. en kurs, der var beregnet således, at en bestemt beholdning østmark kunne købe samme 'varekurv' i Vesttyskland efter omveksling, som den kunne i DDR før vekslingen.

Der er dog flere problemer med denne model: for det første: valg af varekurv. Forbrugere i DDR og Vesttyskland er konfronteret med ret forskellige udbud af varer, hvorved forholdet mellem forbrugerpriserne vanskeligt kan anvendes.¹⁰ For det andet: mangel på information med hensyn til markedspriser for forbruget i DDR – fødevarer og visse andre nødvendighedsgoder er subsidieret over statsbudgettet i DDR, og de reelle mar-

kedspriser kendes ikke. For det tredje: Forbrugerprissammenligninger lider af den teoretiske svaghed, at der i det private forbrug indgår en del ikke-omsættelige serviceydelser. Prisen på disse kan udmærket afvige, uden at dette kan give anledning til varearbitrage. I stedet skulle man anvende sammenvejede priser på omsættelige varer, eksklusive afgifter og subsidier, for eksempel *engrospriserne*. Engrospriserne antages at udgøre et relativt godt kriterium; varearbitrage vil få 'loven om én pris' til at blive opfyldt, uden at dette skaber inflation (det antages, at der sker pristilpasninger i begge retninger). Men desværre: i DDR findes ingen egentlig engroshandel og derfor heller intet engrosprisindeks...

Men kunne man da ikke blot ombytte, hvad der findes af østmark til markedskurs?

- Svaret er formentlig nej, af politiske grunde (markedskursen ser i hvert fald ud til at stille østtyskerne betydeligt ringere, end tilfældet ville blive med den foreløbigt foreslåede 1:1/1:2-ombytning).

6. Den løbende tilpasning

Når pengeombytningen er vel overstået og en pengepolitik etableret til at opsuge de værste inflationsvirkninger, sætter *pristilpasningen* formentlig ind.

Omvekslingsforholdet vil selvsagt fastlægge udgangspunktet for tilpasningen. En meget fordelagtig kurs for østmarken (eksempelvis 1:1) vil selvsagt resultere i, at priserne i DDR regnet om til D-mark, starter på et højt niveau. Det gælder selvsagt både varer, arbejdskraft og (real)kapital.

Den gennemsnitlige arbejds løn var i 1988 1.280 østmark pr. måned i DDR, mens den i Vesttyskland var på ca. 4.360 D-mark.¹¹ Det interessante spørgsmål må i den forbindelse

være, om genforeningen vil indebære et opadgående (eller eventuelt et nedadgående) pres på lønniveauet i DDR. Svaret kan deles op i en kortsigts/langsigtsbetragtning suppleret med forudsætninger om arbejdskraftens mobilitet og produktivitet.

7. Det korte sigt

Hvis lønmodtagerne frit kan rejse fra DDR til Vesttyskland, og dér ikke kan regne med job (måske, fordi de kommer bagest i køen af arbejdsløse), men til gengæld har fået løfte om arbejdsløshedsunderstøttelse efter vesttyske regler (ca. 1.700 D-mark pr. måned), og såfremt dette er incitament nok for dem til at rejse vestpå, hvilket igen forudsætter, at arbejdsløshedsunderstøttelsen i DDR bliver betydeligt lavere, ja – så må svaret vel blive, at virkningen på lønniveauet i DDR – uanset arbejdsproduktiviteten i udgangssituationen – vil blive en stigning til et niveau på 1.700 D-mark. Det er her forudsat, at det er den del af arbejdskraften, hvis produktivitet er *mindre* end 1.700 D-mark, der flytter. Er dette ikke tilfældet, risikerer DDR at miste mere produktive dele af sin arbejdskraft, hvorved produktiviteten og dermed lønniveauet for de tilbageblevne går ned.

Hvis derimod den østtyske arbejdskraft ikke er (helt så) mobil, må man antage, at ligevægtslønnen i DDR bestemmes af grænseproduktiviteten på virksomhederne i DDR med den *nuværende* arbejdsstyrke. Den størrelse er det desværre heller ikke muligt at beregne ud fra tilgængeligt statistisk materiale, efter som østtysk statistik ikke indeholder oplysninger om værditilvæksten pr. ansat. Det er muligt via statistikkerne at sammenligne bruttoproduktionsværdi pr. ansat i hovedbrancherne i DDR og Vesttyskland, men disse oplysninger er ikke meget værd, når det er nettotallene, der behøves.

8. Det lange sigt

På længere sigt kan virkningerne af investeringer 'udefra' på DDR-virksomhedernes produktivitet slå igennem. Det har i den aktuelle debat om genforeningen været fremhævet, at DDR havde behov for nærmest en fuldstændig renovering af sin industri, og store investeringsbeløb har været nævnt som 'helt nødvendige' for at 'bringe DDR's økonomi på fode'. Herunder bringe industriproduktionen på et niveau, der sætter den i stand til at leve op til vesteuropæiske normer og standarder (eksempelvis med hensyn til arbejdsmiljø og forurening). Debatten om tyngden af denne byrde har formentlig været medvirkende til de seneste måneders stigning i D-mark-renten og skift i forventningerne til D-markens internationale kurs.

Den her lidt løst skitserede debat kan kommenteres med, at der næppe vil blive investeret så meget som én Pfennig af private midler i DDR's industri, medmindre der er investorer, der tror, at en sådan investering er rentabel. Skulle den vise sig at være det, så vil investorerne kunne hæve pæne udbytter om nogle år. Skulle antagelsen derimod vise sig at slå fejl, har investorerne mistet deres indskud. Så langt er der ene og alene tale om at lade markederne virke. Det må i den forbindelse antages, at de samlede vesttyske investeringer er nogenlunde uafhængige af investeringernes geografiske fordeling: en investering i Sachsen (DDR) fortrænger én i Niedersachsen (Vesttyskland). Og dog – forventningsbobler er set før...

Det vesttyske *samfund* får først problemer, såfremt det indlader sig på større tilskudsarrangementer til investeringer i DDR. Selve tilskuddene vil skulle finansieres enten over skatterne (som eventuelt i forvejen er belastet af en østtysk forbrugsekspllosion) eller ved hjælp af en kreditudvidelse, ensbetydende med en lempelse af pengepolitikken. Hvis

tilskuddene senere skal betales tilbage (fordi de er givet i form af lån), er man afhængig af, hvorvidt de projekter, der er investeret i, nu også har overlevet.

Men 'gildet' vil blive dyrere, jo bedre en omvekslingskurs, man tilbyder østtyskerne, jfr. ovenfor.

9. Konklusion

Genforeningen af de to tyske stater kan næppe beskrives ud fra teorier om markedsintegration, efter som DDR i udgangssituationen ikke er nogen markedsøkonomi. Ejheller planintegrationsteori synes anvendelig, al den stund DDR på linie med andre Østlande er i færd med at forlade den planøkonomiske model. Da det virker umuligt at fastlægge markedsværdien af indkomstdannelsen i DDR, savner man grundlaget for de videregående overvejelser om virkningerne af den tyske genforening. Nærværende artikel har derfor formet sig som en diskussion af nogle af præmisserne for integrationens virkninger – men prætenderer selvsagt ikke at afgive nogen form for konkret vurdering af integrationseffekterne af den p.t. forventede tyske genforening.

Litteratur

intet udover det i noterne angivne.

Noter

- (1) Strengt taget kan der være tale om mere end to tysklunde, afhængigt af, hvordan man tæller Berlin.
- (2) Integrationsdebatten kan spores tilbage til begyndelsen af 30'erne, eksempelvis Eli F. Heckscher »Merkantilismen« (1931) og Herbert Gaedicke og Gert von Eynern »Die produktionswirtschaftliche Integration Europas: Eine Untersuchung über die Aussenhandelsverflechtung der europäischen Länder« (1933). Kilde: Fritz Machlup: »A History of

Thought on Economic Integration», London 1977.

- (3) Man kan selvsagt operere med økonomisk integration mellem andre enheder end lande; hvad der kræves, er blot et adskillelseskriterium, eksempelvis af geografisk eller organisatorisk art.
- (4) Også betegnet »produktions- og udviklingsintegration«. *Kilde*: I. Vajda og M. Simai »Foreign Trade in a Planned Economy«, Cambridge University Press 1971, p. 35.
- (5) Se for eksempel Yu. Shirjajev »Sotsialisticheskaja integratsija i mezhdunarodnoje razdelenie truda« (socialistisk integration og international arbejdsdeling), Moskva 1978, pp. 171-186.
- (6) Se Jan Tinbergen: »International Economic Integration«, Amsterdam 1965.
- (7) Se for eksempel Bela Belassa: »The Theory of Economic Integration«, London 1962, p. 2.
- (8) Her adskiller den tyske situation sig noget fra EF's, hvor man har taget én sekvens ad gangen, og hvor der skulle opnås en form for succes for hver sekvens, inden det var muligt at indlede den næste.
- (9) I skrivende stund tales der om en trachedelt omveksling, således at de første 4000 østmark omveksles til kurs 1:1, mens alt, hvad der ligger herudover konverteres efter forholdet 2 østmark pr D-mark.
- (10) Teoretisk skulle kursen fastlægges lig med forholdet mellem de samlede omkostninger til køb af en bestemt 'varekurv' i de to lande, altså forholdet mellem forbrugerpriserne, vægtet med varerne.
- (11) Kilder: Statistiske årbøger 1989, for DDR: p. 129, for Vesttyskland: p. 489.

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 stadigt 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 »tostatslighed« 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 det 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 1.2. 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 »meneskelige 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 selvsagt 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, også 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 NATO-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 selvbestemmelsesrette, 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 »hjemstavnsforbund« 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 traktatslig 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 – sikkerhedspolitisk, 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 forsvaret 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 vidgående, 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 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 medlemskab 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 formindskelsen 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 »bindninger«, 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 Samfunds-fag 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 Forbunds-dagen 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.

De økonomiske konsekvenser for Danmark af den europæiske udvikling samt etablering af tysk enhed

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen

Det er et slående træk ved de fleste analyser af konsekvenserne af tysk enhed, at de ikke i tilstrækkelig grad anskuer problematikken i den brede sammenhæng, som tysk enhed helt naturligt indgår i – nemlig den europæiske sammenhæng. Dette gælder, hvad enten der er tale om en politisk eller en økonomisk analyse.

Tysk enhed opstår ikke i et vakuum. Tysk enhed er i sidste ende lig med europæisk enhed. Titlen på denne artikel kunne derfor let være en anden, som f.eks. Hvilken rolle bør Danmark spille i fremtidens Europa?

Men lad mig begynde med begyndelsen.

Forløbet af valget i DDR den 18. marts 1990 gav et klart signal om, at den østtyske befolkning ønsker tysk enhed, og at det skal ske hurtigt. Alt tyder på, at det i realiteten vil ske ved anvendelse af artikel 23 i Forbundsrepublikkens forfatning, hvorved de østtyske länder enkeltvis eller samlet vil ansøge om optagelse i Forbundsrepublikken. Fremgangsmåden har den fordel, at den ikke nødvendiggør en ny grundlov for det forenede Tyskland og dermed genforhandling af indgåede traktater og aftaler. Fremgangsmåden indebærer i princippet blot, at Forbundsrepublikkens territorium udvides.

Processen henimod tysk enhed vil i første omgang bestå i etableringen af en tysk-tysk økonomisk og monetær union. DM'en vil derved blive indført som fællesvaluta i de to tysklunde, ligesom der vil blive iværksat en række ledsagende foranstaltninger på det økonomiske område. Det er ikke usandsynligt, at denne union vil være udmøntet allerede i løbet af sommeren 1990.

Det er nødvendigt, at det sker hurtigt, dels fordi det er den østtyske befolknings klare ønske, dels for at undgå endnu flere flygtninge fra DDR til Forbundsrepublikken. Efter den økonomiske og monetære union vil vi formentlig også hurtigt se en social union.

Næste fase i processen vil udgøres af en tilpasningsproces indtil den tyske enhedsstat formelt er en realitet.

Tredje og sidste fase vil vare få år derudover. I denne periode vil der være nogle overgangsordninger, der inden for begrænsede områder skal regulere tilpasningen af forholdene i det østtyske område til markedsøkonomiens betingelser.

Processen er ikke let. Der er store problemer forude. Det er trods alt første gang, at man omstiller et samfund fra planøkonomi til markedsøkonomi.

Men hvornår bliver der tale om en tysk enhedsstat?

Svaret på dette spørgsmål er vanskeligt at give mere præcist. Der foregår for nærværende en række samtaler inden for den såkaldte »2 plus 4«-kreds dvs. mellem de to tysklande og de fire sejrmagter fra krigens tid. Resultatet af disse drøftelser foreligger endnu ikke.

Det ligger i kortene, at den ordning, der kommer frem til, vil blive bekræftet på et efterfølgende CSCE-topmøde – formentlig i indeværende år. Formålet hermed er at sætte et formelt punktum for efterkrigstiden. Der vil nemlig blive tale om en de jure anerkendelse af grænserne i Europa. Det forenede Tyskland vil komme til at bestå af Forbundsrepublikken, DDR, hele Berlin. Ikke mere, ikke mindre.

Hvorom alting er, så undergår det politiske og økonomiske landskab i Europa fundamentale ændringer i de kommende år. Tysk enhed vil have en så stor indflydelse på Danmarks omgivelser, at man med rette kan tale om, at der udformes et nyt Europakort. Det påvirker nogle af de grundlæggende forudsætninger for Dansk udenrigspolitik. Europa-aspektet – med stort E – bliver dominerende, og det på flere måder.

Det er nødvendigt at se kendsgerningerne i øjnene for rigtigt at forstå størrelsen af de udfordringer, som dansk udenrigspolitik skal tage stilling til i de kommende år. Baserer vi os på en fejlanalyse, kan vi i sidste ende komme til at føre en forkert politik.

Jeg mener, at man kan pege på fire væsentlige forhold, som har resulteret i den nuværende udvikling.

For det første har den vesteuropæiske

integrationsproces været en succes. For siges er det rette ord.

Med vedtagelsen af EF-pakken i 1986 – Spanien og Portugals optagelse blev igangsat en proces, som har haft kolossal indflydelse på Fællesskabets videre udvikling. Resultaterne heraf har været en ændret prioritering af Fællesskabets politikker, bestræbelserne på at gennemføre det indre marked samt en forstærket indsats på det teknologiske område.

Alle disse initiativer kan anskues som et forsøg fra Fællesskabets side på at tage den teknologiske udfordring op, som mange følte, der var tale om i begyndelsen af 1980'erne. Tænk på alle de skrivelser om »Euro-pessimisme«.

Gennemførelsen af det indre marked har haft en næsten magnetisk kraft på tredjelande. Både EFTA-landene samt de øst- og centraleuropæiske lande har allerede set skriften på væggen. Såfremt de skulle nyde godt af udviklingen, var det nødvendigt, at de blev knyttet tættere til Fællesskabet.

Hos samme landegruppe findes naturligvis også en stigende erkendelse af, at EF er den samarbejdsform, der er i stand til at opfange tredjelande i et forpligtende samarbejde mellem alle demokratiske lande i Europa. Konsekvenserne er ikke udeblevet. Østrig har ansøgt om medlemskab. Der er en dialog i gang mellem EF og EFTA-landene om, hvordan de kan tilknyttes udviklingen. Overvejelserne drejer sig om at oprette et såkaldt Europæisk Økonomisk Rum (EES med den engelske betegnelse). Endelig har Tjekkoslovakiet ventileret tanken om et medlemskab af EF – som et mål på længere sigt.

For det andet har vi set et veritabelt opbrud i de øst- og centraleuropæiske lande. 1989 var et revolutionsår – på flere måder. Udvik-

lingen er sket i et sådant tempo, at der er mange, der er blevet overrasket over den styrke, hvormed kræfterne er blevet sluppet løs.

Når man ser tilbage, er der mange skæringsdatoer. En af dem er den 9. november 1989 – den dag, der gik hul på Berlin-muren. Mon ikke det var den dag, det blev åbenbart for alle, at processen mod pluralisme og markedsøkonomi var irreversibel?

For det tredje undergår forholdet mellem supermagterne en fundamental ændring – forstået på den måde, at vi går fra et bipolært internationalt økonomisk-politisk system til et multipolært.

Udviklingen har naturligvis været undervejs igennem længere tid, men det er først i de seneste år, at den for alvor er ved at slå igennem.

For det fjerde undergår de internationale relationer en kvalitativ ændring. Den teknologiske udvikling – informationsteknologien – har bevirket, at det ikke længere er muligt at afsondre samfund fra omverdenen. Tanker kan ikke holdes tilbage.

Dertil kommer, at de økonomiske og teknologiske problemer mere generelt medfører, at det er nødvendigt, at staterne samarbejder i stadig større omfang. Grænseoverskridende problemer må løses gennem et grænseoverskridende samarbejde. De økonomiske konsekvenser ved ikke at gøre det vil være så store, at det ikke er holdbart i længden.

Tilstedeværelsen af et forenet Tyskland i Europas hjerte vil have en fundamental indflydelse på udviklingen i Europa. Ikke kun i kraft af Tysklands størrelse i sig selv, men også og ikke mindst fordi tysk enhed vil opstå inden for en europæiske ramme – under et europæisk tag, som Konrad Adenauer for-

mulerede det. Et forenet Tyskland indebærer derfor et nyt og anderledes Europa.

Man kan selvsagt spørge sig selv, om man dermed kommer tilbage til tidligere tiders Europa, hvor skiftende magtbalancer mellem de større europæiske lande havde en afgørende indflydelse på forløbet af den europæiske udvikling. Tankerne ledes rent umiddelbart hen på navne og begreber som Wienerkongressen, Berlinerkongressen, Versailles, Rapallo, Jalta osv.

Mit svar herpå er er klart nej. Det nye Europa adskiller sig fra historiens tidligere på to afgørende måder.

For det første er der denne gang tale om, at vi har et ganske håndfast amerikansk engagement i Europa. USA er – tillige med Canada – også europæiske magter. Det er slået fast i CSCE-processen. Enhver sikkerhedsordning, som vil blive resultatet af de igangværende drøftelser, må derfor tage højde for dette synspunkt. Det er i vore klare interesse. Det fremmer stabiliteten i det fremtidige europæiske politiske og økonomiske landskab.

For det andet har vi – gennem De europæiske Fællesskaber – fået et fasttømret og forpligtende internationalt samarbejde, der er med til at binde staterne sammen og til at sikre, at deres interesser i stadig højere grad konvergerer. EF er et unikt internationalt samarbejde. Det er retsskabende. Det er bredt anlagt. Det har et klart overnationalt element. Udviklingen i Tysklandsspørgsmålet har gjort formålet med EF-samarbejdet endnu klarere: Historien må ikke gentage sig. De nationale interesser skal konvergere. De skal gøres lig med Europas interesser. Er dette ikke tilfældet, løber vi en betydelig risiko for politisk og økonomisk ustabilitet i Europa.

Dette *var* i den umiddelbare efterkrigstid ra-

tionalet bag den franske forsoningspolitik over for Tyskland.

Dette *er* rationalet bag forbundsregeringens Tysklandspolitik.

Dette *må være* rationalet bag dansk Europa-politik.

En umiddelbar konsekvens af udviklingen hen imod tysk enhed og fremkomsten af det nye Europa er den efterhånden brede enighed om at styrke den europæiske integrationsproces, hvor EF-samarbejdet er det absolut vigtigste.

Det er bemærkelsesværdigt, i hvor høj grad der er indtruffet en holdningsændring til EF-samarbejdet. Det er næppe for meget sagt, at udviklingen i Øst- og Centraleuropa har resulteret i, at der er opstået et mere naturligt forhold til EF-samarbejdet. Den berøringsangst, som man tidligere har kunnet iagttage i visse kredse er nu næsten forsvundet. EF-samarbejdet betragtes i stadig højere grad med de rette briller – de europapolitiske. Det kan klart fornemmes i den danske debat.

Perspektiverne stiller store udfordringer og store muligheder til det danske samfund.

Jeg tror ikke, at jeg overdriver ved at sige, at rammerne for det danske samfunds udvikling i de næste 20-30 år bliver fastlagt i denne tid. Så klart kan det siges.

Det må være i dansk interesse at styrke EF-samarbejdet både i bredden og i dybden.

Med integration i bredden sigter jeg på en inddragelse af stadig flere sagområder i samarbejdet samt på at få udvidet medlemskredsen med de lande, der naturligt hører hjemme i selskabet, dvs. EFTA-landene, da de i kraft af deres økonomiske strukturer og vel-funderede demokratier er naturlige kandida-

ter til medlemskab.

Den omstændighed, at nogle potentielle ansøgerlande er neutrale, indebærer i mine øjne ikke noget problem, såfremt de er rede til at acceptere samarbejdsbetingelserne. Dertil kommer, at neutralitetsbegrebet under alle omstændigheder ikke kan undgå at blive påvirket af den generelle europæiske udvikling.

Med integration i dybden tænker jeg på at styrke Fællesskabets kompetence, f.eks. gennem en større grad af anvendelse af flertalsafstemninger på nye sagområder. Det må nemlig erkendes, at en opretholdelse af den interne dynamik – ja, en styrkelse af den – er en klar forudsætning for at kunne bevare den eksterne kraft.

Det er i dansk interesse at lade Fællesskabet indtage den centrale rolle i Europas nye arkitektur.

På baggrund af de opbrudstendenser, der er i Øst- og Centraleuropa, er det tvingende nødvendigt, at der er et bredt anlagt og forpligtende samarbejde, der kan opfange alle de europæiske lande. EF-samarbejdet har mulighed herfor gennem forskellige tilknytningsformer.

I EF skal vi i løbet af efteråret 1990 påbegyn-
de en regeringskonference om en økonomisk og monetær union. Dagsordenen bliver dog bredere. Fra dansk side finder vi det naturligt, at forholdet til tredjelande indgår med en betydelig vægt. I denne forbindelse kan man overveje en styrkelse af forbindelserne til tredjelande. Den omstændighed, at DDR inden længe er integreret i EF, og Østrig banker på døren, tilsiger, at vi generelt på regeringskonferencen tager fat om den problemstilling, der går under overskriften: Hvorledes styrkes Fællesskabets rolle i det fremtidige europæiske samarbejde?

Men det er ikke kun integrationsprocessen i EF, der må styrkes. Det er også den bredere europæiske integrationsproces. Det er med vilje, at jeg bruger dette udtryk.

Det indgår med betydelig vægt i dansk politik, at Fællesskabet skal forholde sig åbent over for tredjelande. Det er vigtigt, at man ikke giver de øst- og centraleuropæiske lande det budskab, at de for evig tid er forment adgang til medlemskab. Målet for dem er jo netop hen ad vejen at kunne blive medlem – nå ja, det tager tid. Deres økonomi vil jo af gode grunde ikke kunne bære et medlemskab de første mange år. Men døren må ikke lukkes. Vi står over for fremvæksten af et helt nyt samarbejdsmonster i Europa. Det europæiske samarbejde vil blive uhyre mangfoldigt. Der vil opstå helt nye samarbejdsformer, hvor medlemskredsen vil variere fra sagområde til sagområde. Som allerede eksisterende eksempler herpå kan nævnes Eureka, det audiovisuelle Eureka, CERN, ESA. Flere vil komme til.

Det er i vor klare interesse at styrke fremkomsten af sådanne fora.

Forholdet til USA vil i takt med styrkelsen af det europæiske samarbejde ændres. Der er ingen tvivl om, at det amerikanske engagement i Europa vil blive reduceret. Det er vigtigt, at vi hele tiden søger at fastholde den amerikanske dimension af sikkerheden i Europa.

Vi må med udgangspunkt i NATO-medlemskabet søge at formulere et koncept, der fremmer en stabil sikkerhedspolitisk struktur i Europa.

Meget tyder på, at CSCE-processen er ved at udvikle sig til en ramme herfor. Muligvis er det kimen til en al-europæisk sikkerhedsstruktur.

Men også på det økonomiske område må vi søge at styrke forbindelserne til USA. Udenrigsminister Baker holdt i december sidste år en større tale i Berlin, hvori han gjorde sig til talsmand for, at samarbejdet burde styrkes over en bred front mellem Fællesskabet og USA.

Både ud fra politiske og økonomiske overvejelser er det i vor interesse at besvare denne opfordring. Kommissionen arbejder i øjeblikket med forskellige overvejelser om, hvorledes man kan styrke det samarbejde. Fællesskabet skylder fortsat USA et svar. Det er i dansk interesse, at det bliver positivt.

Men hvad så med det nordiske samarbejde, er det næste spørgsmål. Hvad bliver der af det i det nye Europa?

Det vil fortsat eksistere. For det hviler på et solidt fundament. I sidste ende er det jo et værdifællesskab. Men der er ingen grund til at lægge skjul på, at det med tiden vil blive mere snævert i sine emneområder alene af den årsag, at stadig flere af de områder, som har været genstand for drøftelser i Nordisk Ministerråd, nu i realiteten behandles andetsteds. Dette gælder f.eks. tankerne om et nordisk hjemmemarked. Det er der skrevet ganske meget om i tidens løb. Der skal såmænd nok komme noget ud af det. Men det bliver kun i kraft af, at de nordiske lande bliver nødt til at tilpasse sig det indre marked i EF.

Selv om vi er i internationaliseringens tidsalder, hvor flere og flere spørgsmål skal løses gennem et bredt internationalt samarbejde, har det regionale samarbejde – som det nordiske – dog stadig en fremtid foran sig. Se blot på, hvorledes Benelux-samarbejdet stadig trives. Men der sker en ændring i, hvilke emner der behandles på forskellige niveauer.

Det er naturligvis i dansk interesse, at de nor-

diske lande tilknyttes Fællesskabet mest muligt. Om det bliver gennem en aftale inden for rammerne af de igangværende drøftelser mellem EF og EFTA, eller om det i sidste ende bliver gennem et medlemskab, vil vise sig.

En ting er sikkert. Der bliver ikke tale om at indgå en aftale mellem EF og EFTA, hvor EFTA-landene kan få reel indflydelse på EF's beslutningsproces. Der er simpelthen ikke opbakning til sådan et synspunkt i Fællesskabet. Vil man have reel indflydelse, må man være medlem. Det kan ikke være anderledes.

Det er åbenbart, at det er i klar dansk interesse, at de nordiske lande bliver medlemmer. Det vil styrke de synspunkter, som vi forfægter. Derudover vil det naturligvis bidrage til at forskubbe vægten i samarbejdet nordover.

Hvilke konsekvenser får etableringen af tysk enhed mere specifikt for Danmark?

Mit svar falder i flere led.

For det første vil udviklingen mere generelt afstedkomme en betydelig økonomisk vækst. Efter at de første vanskeligheder er overstået i DDR, vil vi se en ganske betydelig økonomisk aktivitet i landet. Der vil blive tale om ganske store vækstrater. Jeg har tidligere brugt det udtryk, at vi kan blive vidne til et nyt Wirtschaftswunder. Så store er perspektiverne.

Der er store politiske interesser på spil, så store at de problemer, der nødvendigvis vil opstå, også vil blive løst på den ene eller anden måde. Det skal de, og det vil de. Forbundsregeringen vil sørge herfor. Den føler en forpligtelse, der bør bortvejre enhver tvivl.

Den omstændighed, at den tyske økonomi kører på noget nær fulde omdrejninger, be-

virker naturligvis, at der er store eksportmuligheder for dansk industri.

Der har i pressen været en del skrivelser om, at der kunne opstå et inflationspres i Forbundsrepublikken, og at dette kunne smitte af på udviklingen mere generelt i Europa. Som et eksempel herpå henviser man til, at der allerede har kunnet iagttages en rentestigning. Det forekommer mig, at en sådan frygt er ubegrundet. Jeg er ikke i tvivl om, at både forbundsregeringen og forbundsbanken fuldt ud er rede til at holde disse tendenser under kontrol.

For det andet må man huske på, at vi kommer til at se en tilsvarende udvikling i de øvrige øst- og centraleuropæiske lande. De er alle – hver med sin hastighed – på vej hen imod markedsbaserede økonomier. Det er en vanskelig proces. Men perspektiverne er store – ikke kun politisk, men også økonomisk.

Perspektiverne understreges af, at der åbner sig et helt nyt marked med 140 mio. købevrige forbrugere, som ser frem til en højere materiel levestandard. Efterspørgslen vil smitte af på dansk økonomi.

Der er meget, der taler for, at det vestlige Østersø-område kan gå hen og blive et nyt vækstområde. DDR, Polen og formentlig også de baltiske republikker vil på længere sigt få store vækstrater. Sverige og Norge vil formentlig før eller senere ansøge om medlemskab, der i sig selv vil virke fremmende på udviklingen.

Danmark ligger centralt placeret til fuldt ud at drage nytte af denne udvikling.

Der er således klare økonomiske fordele for Danmark. Men samtidig må vi være rede til at erlægge de i denne sammenhæng relativt beskedne omkostninger, det er at understøtte udviklingen i de øst- og centraleuropæiske

lande. Vi kan med andre ord se frem til en fredsdividende.

Udviklingen i Europa fremover peger entydigt på, at Europa-politikken vil indgå med en større tyngde, end hidtil har været tilfældet. Der vil stadig være de internationale organisationer, der har dannet rammen om dansk udenrigspolitik. Men deres roller vil blive justeret og suppleret af en række nye europæiske fora – i første række CSCE-systemet, der synes at bære kimen til et al-europæisk sikkerhedssystem.

EF's rolle vil blive styrket. Det vil blive udvidet. Østrig banker på døren. De nordiske lande vil melde sig, hvis eller når det en dag bliver klart for dem, at EF-EFTA-processen ikke kan imødekomme deres forventninger fuldt ud. Samtidig hermed vil Fællesskabets forbindelser til de øst- og centraleuropæiske lande blive styrket.

EF vil i det nye Europa indtage en endnu mere central funktion.

Udviklingen hen imod tysk enhed har store konsekvenser. De spænder bredt – politisk og økonomisk. I sidste ende fordi tysk enhed er lig med Europas enhed. De tider er ved at være forbi, hvor man kunne tale om Østeuropa og Vesteuropa som to adskilte enheder.

Tysk enhed virker fremmende på Europas politiske og økonomiske enhed.

Det er da også derfor, at vi har set forskellige forslag til fremme af en sådan udvikling. Præsident Mitterand har f.eks. fremsat et forslag om en europæisk konfederation omfattende alle europæiske lande med det europæiske Fællesskab som centrum herfor. Flere forslag vil følge. Alle vil de have til formål at styrke fremkomsten af en struktur, der fremmer et stabilt samarbejde mellem de europæiske lande. Spørgsmålet om Europas

politiske og økonomiske enhed vil givet komme til at stå centralt på den kommende regeringskonference. Udviklingen gør det vanskeligt – ja, umuligt – at undgå denne problemstilling.

Fra dansk side må vi støtte bestræbelser på at integrere de øst- og centraleuropæiske lande i den europæiske integrationsproces. Vi må arbejde på at opbygge en stabil europæisk arkitektur, der kan rumme Europas politiske og økonomiske enhed – baseret på et forpligtende samarbejde.

Hvis man falder tilbage på den opfattelse, at samarbejdet skal være relativt svagt – ja, at EF ikke skal bevæge sig længere end til at gennemføre det indre marked – så må man gøre sig klart, at det ikke kun er ens eget land, der kan forfølge egen interesse, men også andre lande.

Vi står på tærsklen til det nye Europa. Det indebærer store udfordringer og muligheder for det danske samfund. Konsekvenserne af tysk enhed er mangfoldige. Jeg har i denne artikel forsøgt at anskueliggøre nogle af dem. Udviklingen forløber med et tempo, så det kan være vanskeligt at forudsige noget mere præcist. Man løber altid en risiko for at tage fejl. Jeg håber imidlertid, at det senere vil vise sig, at jeg om ikke har ramt plet, så i det mindste har ramt skiven.

Den europæiske udvikling og tysk genforening – nogle militære aspekter i et dansk perspektiv*

Kommandørkaptajn Kristen Husted Winther

Hvad vil tysk genforening betyde for den sikkerhedspolitiske situation i Europa, og hvad vil det betyde for den militære situation – og hvilken betydning vil så alt dette have for dansk forsvar?

Man kunne til rækken tilføje et hvornår? – Hvornår vil de forskellige virkninger vise sig! Hvornår skal vi have gjort os vor indstilling klar og hvornår skal vi i Danmark rent faktisk have gennemført tilpasninger og omlægninger, der kan sætte os i stand til at gå forberedt ind i nye tider.

Det hører med til situationens uvished, at der ikke kan gives svar på alle disse spørgsmål. Derimod vil det nok være muligt, at klarlægge nogle af de problemstillinger, det drejer sig om. Dermed bliver det også lettere, at følge udviklingen af de forhold, der kan få særlig betydning for os.

For at kunne se de militære aspekter af tysk genforening i et dansk perspektiv, er det nødvendigt at gøre sig klart, at denne genforening kun er en del af en større europæisk udvikling af historiske dimensioner.

Det er en udvikling, der som sine hovedelementer har

- konventionel nedrustning i Europa,
- tilbagetrækning af sovjetiske styrker fra Østeuropa,
- de østeuropæiske folkerepublikkers forvandling til demokratiske centraleuropæiske nationer,
- Warszawapagtens de facto opløsning som en effektiv militær organisation, og endeligt
- tysk genforening.

Før jeg søger at belyse de militære konsekvenser af de enkelte elementer, skal det så for fuldstændighedens skyld påpeges, at der til det endelige billede også hører en global udvikling af forholdet mellem de tre fjerdedele af jordens befolkning, der lever uden for Nordamerika, Europa og den asiatiske del af Sovjetunionen og så den sidste fjerdedel, som vi jo tilhører som en del af befolkningen i disse områder – den traditionelle gamle (europæiske) og den nye (nordamerikanske) verden.

Og hermed tilbage til den europæiske udvikling.

De første reelle forhandlinger om konventionel nedrustning – eller rettere om styrkereduktioner, en vigtig skelnen – blev indledt for godt et år siden den 9. marts 1989 i Wien mellem på den ene side de 16 NATO-lande og på den anden de 7 Warszawapagt-lande. Den officielle betegnelse for forhandlingerne er »Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe« i forkortet form benævnt »CFE«.

Formålet er at styrke stabiliteten og sikkerheden i Europa gennem styrkereduktioner til en stabil ligevægt på et styrkeniveau 10-15% under NATO-landenes nuværende niveau.

Når det er NATO-landenes niveau, der tages som udgangspunkt for den lavere balance skyldes det, at Warszawapagt-landene gennem en lang årrække har opretholdt konventionelle styrker i en størrelsesorden af 2-3 gange så talstærke som de vestlige landes forsvarsstyrker.

Området der forhandles om er Europa fra Atlanten til Ural – forkortet som »ATTU-området«, og de styrker der forhandles om er landbaserede, konventionelle styrker. Flådestyrker er altså ikke omfattet.

Man har videre begrænset sig til at søge nedskæring af de våbensystemer, der især vil være nødvendige i meget store tal, såfremt en af parterne ville forsøge et overraskelsesangreb og større offensive operationer med det formål at erobre territorium.

Ud fra disse betragtninger forhandles der nu om reduktioner i antallet af

- kampvogne,
- pansrede mandskabsvogne,
- artilleri,

- landbaserede kampfly, og
- landbaserede kamphelikoptere.

Som et særligt element har USA og Sovjetunionen erklæret sig enige i en aftale, hvorefter antallet af sovjetiske udstationerede tropper i de østeuropæiske lande skal reduceres fra de nuværende ca. 535.000 til 195.000, samtidig med, at udstationerede amerikanske tropper i NATO's centralregion – det vil sige i Vesttyskland, Holland, Belgien og Luxembourg – samt beregningsmæssigt tillige i Danmark, som tilhører Nordregionen og hvor der ingen amerikanske tropper findes – tilsvarende reduceres fra de nuværende ca. 325.000 til 195.000. Derudover tillades det, at 30.000 andre amerikanske tropper forbliver i forskellige europæiske lande uden for Centralregionen. Dette gælder for eksempel amerikansk personel i England og Italien.

CFE forhandlingerne omgives med betydelig politisk interesse fra både øst og vest, og der er grund til – trods vanskelige detailforhandlinger – at tro, at de deltagende lande vil kunne undertegne en traktat inden udgangen af 1990.

Her er der så grund til at gå tilbage til indledningens spørgsmål om »hvornår«. Styrkereduktioner i henhold til en CFE traktat vil for Warszawapagt-landene, og her især for Sovjetunionen, medføre krav om destruktion af meget store mængder materiel af de 5 nævnte typer. Mens det er relativt enkelt at destruere et fly, er det vanskeligere at destruere en kampvogn. Det tager tid, og der findes kun et begrænset antal værksteder, der kan klare en sådan opgave.

Fra sovjetisk side er det da også tidligere anført, at implementering af en traktat – og det vil i alt væsentligt sige destruktion af den mængde materiel, der ligger udover de tilladte fælles lofter – kunne tage 6-8 år.

Fra vestlig side finder man dette både uacceptabelt og også politisk vanskeligt, fordi der i offentligheden er skabt forventning om hurtige resultater. Der kan nok søges et kompromis omkring 3-4 år til fuldstændig implementering, og der er som sagt nogle rent praktiske grænser for, hvor hurtigt destruktio-
nerne kan udføres. Den eneste hurtige destruktion, der kan findes, er dumpning i havet af overskydende kampvogne og kanoner med mere, og det er naturligvis en metode, vi ikke kan gå med til.

»Hvornår« – har også betydning for tankerne om uden ophold at udnytte det gode forhandlingsklima til fortsatte forhandlinger om endnu mere vidtgående styrkereduktioner. Det forhindrer ikke, at der kan forhandles, men det kan føre til en situation, hvor der bliver meget langt mellem dagens realiteter og det forhandlingsmål, man koncentrerer sig om. Det kan altså vise sig hensigtsmæssigt nok at forhandle videre, men at gøre det i et roligere tempo.

Før nedrustningsaktiviteterne forlades er det værd at bemærke, at der sideløbende med CFE kører et andet forhandlingsforum om Tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger i Europa – »Confidence and Security Building Measures« – eller »CSBM« forhandlingerne. De finder også sted i Wien, og her deltager foruden de tilsammen 23 NATO- og Warszawapagt-lande også de 12 alliancefri- eller neutrale stater i Europa – altså lande som Sverige, Finland og Østrig. I disse forhandlinger drøftes ikke reduktioner men i stedet åbenhed om militære forhold og visse begrænsninger på omfanget af øvelsesvirksomhed med mere. CSBM forhandlingerne er for tiden noget i skyggen af CFE forhandlingerne, men de er begge udsprunget af og del af den samlede »Conference on Security and Cooperation in Europe« – normalt blot kaldet »CSCE«

Samtidigt med at der således forhandles på forskellig vis om styrkereduktioner og andre forhold, der kan styrke stabilitet og sikkerhed i Europa, foregår der derudover i andre sammenhænge ændringer og reduktioner af de militære styrker i Sovjetunionen og i en række af de østeuropæiske lande.

Denne udvikling begyndte med præsident Gorbachevs erklæring om ensidige sovjetiske reduktioner på omkring 10% af de væbnede styrker. Det drejede sig om ca. 500.000 mand. Af disse reduktioner ville atter omkring 10% blive foretaget i det østeuropæiske område, medens resten var reduktioner i andre dele af Sovjetunionens interesseområde.

Denne erklæring er siden fulgt op fra andre østeuropæiske lande, der har talt om reduktioner på op til 25% (Ungarn) af de nuværende styrker. Årsagen til reduktionerne antages indledningsvis at have været økonomisk betinget – de store styrker beslaglagde både penge og arbejdskraft, der var hårdt brug for at overføre til den betrængte civile sektor. Efterhånden og i takt med den politiske udvikling i Østeuropa er de bebudede reduktioner også klart udtryk for en ændret holdning til den sikkerhedspolitiske situation.

I modsætning til de reduktioner, der følger af en traktat, bliver de ensidige nedskæringer ikke fulgt af indbudte vestlige observatører, der kan sikre, at der faktisk flyttes og destrueres. Men alt tyder dog på, at de bebudede sovjetiske reduktioner faktisk finder sted i det tempo, der blev lovet.

I forbindelse med frigørelsen i Østeuropa er der videre indgået aftaler mellem Sovjetunionen og henholdsvis Tjekkoslovakiet og Ungarn om tilbagetrækning af de ialt ca. 125.000 mand sovjetiske tropper i disse to lande. Tilbagetrækningen forudses afsluttet

i løbet af 1991. Som ved implementering af styrkereduktionsaftaler er der også her tale om en række rent praktiske forhold, der medfører, at Sovjetunionen ikke har kunnet imødekomme landenes ønsker om en meget hurtig rømning. Tilbageatrækningerne er imidlertid begyndt, og alt tyder på, at også de vil blive afsluttet i henhold til løfterne.

Som udviklingen tegner sig vil der dermed ved udgangen af 1991 kun være sovjetiske tropper i Polen og Østtyskland i det østeuropæiske område.

Før CFE reduktioner til de nævnte 195.000 mand vil det dreje sig om ca. 40.000 mand i Polen og ca. 340.000 i Østtyskland.

Det er her klart, at total rømning af sovjetiske tropper i Ungarn og Tjekkoslovakiet har vigtige konsekvenser både for den militære situation og for de to landes politiske handlefrihed.

Præsident Gorbachev har afskrevet sig Brezhnev-doktrinen, og dermed gjort det klart, at politisk opbrud i de hidtidige sovjetisk dominerede folkedemokratier ikke vil blive imødegået med massiv militær magtindgriben.

Dette har ført til en hurtig opløsning af de kommunistiske styre i disse lande, afholdelse af frie valg og indførelse af demokratisk – omend indledningsvis undertiden ganske kaotiske – styre. I takt med denne udvikling er det almindelig sprogbrug at omdøbe landene fra østeuropæiske til centraleuropæiske og dermed også sprogligt fremhæve deres nye placering mellem Vesteuropa og Sovjetunionen.

Den politiske frigørelse er efterfulgt af en række ensidige styrkereduktioner og markering af et mere uforpligtet, forhold til Warszawapagten's militære aktiviteter. Samtidig

er landene dog forsigtige med at undsige sig deres tilslutning til en fælles forsvarsindsats. De ønsker således ikke at udfordre Sovjetunionen ved direkte at undsige sig et vist medansvar for Sovjetunionens sikkerhedsinteresser.

Samtidigt med de politiske omvæltninger i Østeuropa – eller Centraleuropa om man vil – og de enkelte landes koncentration om interne politiske, økonomiske og sociale problemer af gigantisk omfang, er de væbnede styrker i forskelligt omfang blevet ramt af disciplinære problemer, der sammen med erklærede styrkereduktioner og almindelig udhuling som resultat af flere års økonomisk krise, medfører, at styrkernes kampevne må vurderes som nedsat i følelig grad. Det er denne udvikling, der berettiger en vurdering af, at Warszawapagten de facto er i opløsning som en effektiv militær organisation.

Hvortil det parantetisk kan bemærkes, at pagten – i modsætning til NATO – heller ikke har været, eller har udsigt til at kunne blive, en velfungerende politisk organisation.

Som nævnt har de mindre medlemslande i Warszawapagten dog været forsigtige med at undsige Sovjetunionens sikkerhedsinteresser. For at præcisere den militære effekt af opløsningstendenserne, bør vurderingen nærmere udtrykkes således, at Sovjetunionen ikke længere vil være i stand til at påregne de øvrige landes militære deltagelse i et angreb mod Vesteuropa, og det kunne tillige vise sig vanskeligt at opretholde sovjetiske forbindelseslinjer gennem disse lande.

Efter at have fremholdt alle disse øvrige europæiske udviklinger er det så tiden at se på spørgsmålet om tysk genforening.

Tysk genforening er en udvikling af vidtrækkende og selvstændig betydning, men den er også et resultat af den større politiske klima-

ændring og opbruddet i Sovjetunionens hidtidige magtsfære. Genforeningen ville ikke være aktuel nu uden de andre udviklinger.

Det må også konstateres, at udviklingen mod genforening ikke har haft form af en velovervejede og ordnet proces. Den har tværtimod uforudsigeligt bevæget sig fra et teoretisk, langsigtet politisk mål, til en aktuel realitet som følge af opbruddet i øst og af den østtyske befolknings folkelige krav. Derfra er genforeningen søgt grebet af politikere i de to tysklønde og andre lunde med forskellige interesser omkring en genforening. Som situationen tegner sig i dag, er det faktisk lykkedes for de politiske ledere at genvinde initiativet i udviklingen, og det er gensidigt accepteret, at dette er en sag af interesse for mere end blot de to tyske befolkninger. Formelt skal udviklingen udformes af de 2 + 4 – det vil sige de to tysklønde og de fire gamle besættelsesmagter og sejrherre fra 2. Verdenskrig, USA, Sovjetunionen, England og Frankrig. Reelt er det understreget, at alle øvrige europæiske lunde også har sådanne interesser i forløbet, at der også må lægges vægt på deres synspunkter, selv om de ikke formelt er forhandlingsparter.

Med genetablering af politisk styring af genforeningen er der også åbnet mulighed for en vurdering af, hvilken form genforeningen vil få og dermed de sikkerhedsmæssige og militære aspekter, det kan medføre.

For det første synes det klart, at genforeningen vil ske ved optagelse af det nuværende Østtyskland i Forbundsrepublikken og dermed en integration af de østlige områder i Forbundsrepublikkens økonomiske og politiske system.

Det vestlige krav om, at det nye Tyskland skal bevare Forbundsrepublikkens nuværende tilknytning til den vestlige forsvarsalliance, NATO, synes også ufravigeligt. Det fore

kommer også – under de givne omstændigheder – at være acceptabelt for Sovjetunionen, idet det samtidigt klart er udtrykt fra vestlig side, at man vil tage hensyn til Sovjetunionens sikkerhedsinteresser. Dette kan gives udtryk i, at det nuværende østtyske område i første omfang enten demilitariseres eller kun sikres ved begrænsede, nationale tyske tropper uden tilknytning til NATO-kommandosystemet, samtidigt med en vis tilstedeværelse af sovjetiske tropper indtil videre. Denne tilstedeværelse kan naturligt hægtes sammen med CFE forhandlingernes indhold om en troppebegrænsning for udstationerede sovjetiske tropper på 195.000. I forhold til den nuværende sovjetiske tilstedeværelse i Østtyskland med ca. 370.000 mand en klar og synlig reduktion.

Hvor udviklingen fra november 1989 til marts 1990 er forløbet både hurtigt og i spring på en sådan måde, at der ikke har kunnet tales om tidsplaner for den, men i stedet er talt om en begivenhedsstyret udvikling, så kan der med politikernes genvindelse af initiativet atter blive mulighed for en mere planlagt udvikling. Det er for tidligt endnu at sætte tider på de enkelte trin. End ikke rækkefølgen er ganske klar. Men det kan med rimelighed antages, at en mere ordnet periode forestår. Det er ganske vist for tidligt at svare på »hvornår«-spørgsmålet, men det synes ret sikkert, at de enkelte trin nu vil tage år snarere end uger og måneder.

Før det forsøges at konkretisere de militære aspekter af dette sammensatte udviklingsforløb, skal der peges på yderligere to forhold, der kan påvirke denne. Det første er den europæiske integration – de åbne grænser – fra 1992, og hertil som et relativt uopdyrket emneområde EF's fremtidige forhold til de enkelte, frigjorte centraleuropæiske lunde. Det andet er den politiske udvikling i disse nye demokratier. Det er erkendt, at den kan blive vanskelig. At der findes en række

økonomiske, sociale og andre problemer, som selv meget veletablerede demokratier ville finde det vanskeligt at løse uden politisk og social uro. I det korte perspektiv er der tillige spørgsmålet, om de nydannede regeringer vil være i stand til, med den meget korte forberedelse de har fået, at fortsætte deres landes aktivitet i det internationale system. Fra vestlig side må det for eksempel tillægges den allerstørste betydning, at de enkelte medlemmer af Warszawapagten trods deres frigørelse af sovjetisk dominans og deres interne systemskifte vil fortsætte som østlige forhandlingsparter i CFE forhandlingerne og dermed være med til at bevare fremdriften i disse vigtige forhandlinger. En opløsning af den østlige forhandlingsgruppe kunne meget vel medføre voldsomme forsinkelser i forhandlingerne, hvilket ville være til skade for alle parter.

Hvorledes vil den militære udvikling så være i Europa i de kommende år? Med en almindelig optimistisk holdning til alle »hvornår«-spørgsmålene synes følgende udvikling at være både mulig og sandsynlig:

Ult. 1990 Undertegnelse af en CFE traktat

1991 Tilbagetrækning af de sidste sovjetiske tropper fra Ungarn og Tjekkoslaviet.

Begyndende sovjetiske og amerikanske tilbagetrækninger fra centralfronten med henblik på at nå ned på 195.000 mand på hver side i løbet af 2-3 år.

I alle NATO- og Warszawapagtlande begyndende destruktioner af materiel, der vil være udover de aftalte lofter ved afslutning af implementeringsfasen – det vil sige inden udgangen af 1994 eller måske 1995.

Justeringer i det vestlige indsatsberedskab som reaktion på et længere varsel.

Forhandlinger om fortsatte styrkereduktioner og stabiliserende foranstaltninger – sandsynligvis med deltagelse af alle de 35 CSCE-lande.

1992-94 Fortsatte reduktioner, idet de vestlige reduktioner i tempo tilpasses de mere omfattende østlige, således, at der ikke opstår ny uligevægt.

1995-2000 Afhængigt af den politiske udvikling og de fortsatte forhandlinger i Europa eventuelt nye reduktioner. Hovedvægten kan dog blive lagt på tillidsskabende foranstaltninger fremfor reduktioner af hensyn til de sikkerhedsbehov de enkelte lande har i relation til situationen omkring Europa og i oversøiske områder.

Sovjetunionen vil trods de forventede styrkereduktioner fastholde sin status som supermagt. Det er alene denne magtstatus, der kan sikre, at Sovjetunionen også i fremtiden vil have væsentlig politisk indflydelse såvel i Europa som på det globale plan. Unionen vil vedblivende være den absolut stærkeste militærmagt i Europa, og den vil bevare sin stilling som en af de to førende atomvåbenmagter. Det skal hererindres, at Sovjetunionen selv efter tysk genforening vil have en befolkning, der vil være 3-4 gange så stor, som det samlede Tyskland vil have. Det vil sige omkring 280 millioner indbyggere i Sovjetunionen mod ca. 80 millioner i Tyskland – der så igen vil være den største befolkning i Europa uden for Sovjetunionen.

Sovjetunionens fortsatte militære styrke be-

tyder også, at den strategiske asymetri mellem landmagten i øst og den vesteuropæiske-nordamerikanske alliance fortsat vil have betydning. Vesteuropa vil fortsat være adskilt fra sin forstærkningsbase i Nordamerika af Atlanterhavet.

Spørgsmålet om tilførsel af forstærkninger og forsyninger til Europa vil dermed fortsat være aktuelt.

Warszawapagtens fremtid som militær eller politisk organisation forekommer mere end usikker. Derimod vil NATO efter al sandsynlighed bevare sin rolle som den vestlige verdens kollektive sikkerhedsorganisation, og det vil fortsat være denne alliance, der er instrumentet for sammenknytningen af Europas og Nordamerikas vitale interesser. NATO's politiske funktion vil blive mere synlig i takt med, at spørgsmålet om den militære sikkerhed kan anses for tilfredsstillende løst gennem opretholdelse af styrker op til de aftalte lofter. Dette betyder dog næppe at alliancens interne byrdefordelingsspørgsmål dermed er sat af dagsordenen. Det kan meget vel få fornyet liv, ikke mindst i en intern europæisk byrdefordelingsdebat.

Hvad betyder dette for dansk forsvar? Forsvarskommissionen af 1988 har i sin beretning af 20. december 1989 blandt andet anført, at der med indgåelse af en CFE-aftale kan påregnes reduktioner på 10-15% i antallet af danske kampvogne, pansrede mandskabsvogne og artilleri. En tilsvarende 10-15% reduktion kan tillige muliggøre en hurtig udfasning af den ene af flyvevåbnets to DRAKEN-eskadriller, medens spørgsmålet om yderligere flyreduktioner eller alternativt erstatningskøb for andre DRAKEN fly, der falder for aldersgrænsen, udskydes 1-3 år i afventning af den nedrustningspolitiske udvikling.

En CFE aftale vil dermed have relativt mo-

derate konsekvenser for dansk forsvars krigsstyrke.

Opløsningen i Warszawapagten, de sovjetiske troppetilbageføringer fra Østeuropa, de østlige CFE reduktioner og endeligt tysk genforening betyder tilsammen først og fremmest, at varslet for et storangreb mod Vesteuropa forøges ganske væsentligt – fra få dage til flere måneder. Det betyder på lidt længere sigt, at den samlede mulige angrebsstyrke reduceres.

Langt varsel af for eksempel op til 6 måneders varighed eller mere betyder imidlertid ikke, at et angreb er udelukket. Det betyder kun, at en angriber skal bruge mere tid til at samle og flytte sine tropper til en udgangsposition for et angreb.

For den der trues af et angreb betyder det omvendt længere forberedelsestid, når varslet er langt. Men det betyder ikke, at der er tid til at uddanne nye soldater eller til at projektere og anskaffe nye våben. Til det kræves der flere år – ikke blot flere måneder. Det er altså nødvendigt at opretholde materiel og uddannelse – og ikke mindst uddannelse af værnepligtige mobiliseringsstyrker, udover den løbende uddannelse af det faste personel – i et sådant omfang, at der med det potentielle, der er forberedt, kan klargøres en forsvarsstyrke, der svarer til den styrke, en angriber kan opbygge.

Et langt varsel kan altså ikke bruges som anledning til en nedskæring i vores egen forsvarevne. Derimod kan det bruges til en revidering af vort eget indsatsberedskab. I en situation med langt varsel for et storangreb, kan indsatsberedskabet tilpasses en rent incidentbehov. Der skal altså kun være indsatsberedte styrker til at kunne afvise mindre krænkelse af dansk område eller danske interesser uden for territoriet, medens der ikke behøver være større kampklare styrker rede

til indsats med meget kort varsel.

Omsat til vore forhold betyder det længere varsel dermed, at der kan foretages visse tilpasninger i søværnets og flyvevåbnets indsatsberedskab. For hærens vedkommende må det konstateres, at beredskabet her i en længere årrække har været baseret på en antagelse af, at det i et land med Danmarks ringe geografiske udstrækning og gode samfærdselsmidler ville være muligt at holde et meget lavt indsatsberedskab, fordi det selv med det korte varsel ville være muligt at mobilisere krigsstyrken i tide til at kunne imødegå et angreb. I modsætning til vore allierede i Centralregionen, har vi således ikke store stående styrker, hvis beredskab nu kan sænkes. Men dermed har vi altså også for længst hentet den økonomiske gevinst, der er ved et mobiliseringsberedskab frem for store stående styrker. På dette område bliver det altså svært for dansk forsvar at imødekomme kravene om en »fredsgevinst«. Den er for længst udbetalt.

Note

*) Artiklen udtrykker alene forfatterens personlige synspunkter, og er således på ingen måde et udtryk for Forsvarskommandoens holdning til den nævnte problematik.

Politisk kronik 2. halvår 1989.

Lars Bille

I forårsmånederne 1989 havde regeringen og Socialdemokratiet sat hoveddagsordenen for efteråret politiske debat med offentligørelsen af nogle endog meget omfattende forslag til økonomiske reformer. Socialdemokratiet var kommet først med planen »Gang i 90erne«, som blev lanceret ved et stort pressemøde den 27.april. Regeringens udspil blev præsenteret for offentligheden den 26.maj. Begge forslag var som sagt meget omfattende, hvorfor deres tekniske indhold og økonomiske beregninger ikke skal refereres i detaljer her.

Hovedsigtet i »Gang i 90erne« var en bevarelse af velfærdsstaten og en kraftig reduktion af arbejdsløsheden. Blandt de hovedpunkter, Socialdemokratiet fremlagde til opnåelse heraf, skal nævnes en gradvis indførelse af en obligatorisk pensionsopsparing for alle danskere, en skattereform byggende på bruttoskatteprincippet og en bevarelse af progressionen i beskattningen, således at de højeste indkomster fortsat skulle beskattes kraftigst, en omlægning af afgifterne blandt andet af hensyn til en tilpasning af det danske afgiftsniveau til EF's, samt en stram indkomstpolitik således at stigningstakten i det danske lønniveau kom til at ligge under udlandets. Ifølge Socialdemokratiet ville gennemførelsen af »Gang i 90erne« betyde en socialt afbalanceret sænkning af skattetrykket, en fjernelse af betalingsbalanceunderskuddet og ikke mindst en reduktion af arbejdsløsheden med 120.000.

Hovedsigtet i KVR-regeringens plan var en skattereform indeholdende en kraftig sænkning af personskatterne blandt andet gen-

nem en reduktion af marginalbeskatning (6% og 12% satserne) af de højeste indtægter, en sænkning af erhvervsskatterne begge dele for at fremme opsparing og investering, kraftige offentlige besparelse, øget egenbetaling, en tilpasning af forbrugsafgifterne til EF's, øget uddannelsesindsats på arbejdsmarkedet, samt en reform af dagpengeordningen. Denne plan ville ifølge regeringen fjerne betalingsbalanceunderskuddet og reducere arbejdsløsheden ganske betragteligt.

I mangt og meget lignede de to udspil hinanden. Men der var også afgørende forskelle. I kommentarer til planerne fremhævede Socialdemokratiet bl.a., at regeringens udspil var »en omvendt Robin Hood«, idet skattelættelserne primært ville komme de højeste indkomster til gode. Endvidere var Socialdemokratiet urolig ved forslagene om en dagpengereform og savnede endvidere klarere meldinger om pensionsspørgsmålet.

Regeringen fandt »Gang i 90'erne« alt for utilstrækkelig, fordi den ikke indeholdt de nødvendige store besparelser i den offentlige sektor, og fordi dens skattereform ikke løste problemet med den alt for høje marginalbeskatning, som efter regeringens opfattelse var den afgørende hindring for, at det ikke kunne betale sig for skatteyderne at gøre en ekstra indsats til gavn for opsparingen og investeringslysten og dermed bidrage til en fjernelse af arbejdsløsheden.

Begge parter erklærede dog, at planerne kunne danne grundlag for politiske forhandlinger. Regeringen spillede ud med en klar melding om, at en økonomisk reform af det-

te omfang nødvendigvis måtte have en meget bred tilslutning bag sig, hvorfor statsministeren – kraftigt tilskyndet af Det radikale Venstre – erklærede, at regeringen satsede på at slutte forlig med Socialdemokratiet. Venstres indflydelse kunne dog aflæses i statsministerens tilføjelse om, at Socialdemokratiet selvfølgelig ikke havde vetoet, underforstået at regeringen trods alt også kunne søge sit flertal til anden side, nemlig med Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet.

Uro i Fremskridtspartiet

Når udviklingen i Fremskridtspartiet tages i betragtning, forekom denne mulighed dog ikke særlig realistisk på dette tidspunkt. Den uro, der var opstået i partiet efter »strammerfløjens« sejr på gruppemødet den 2. juni, var endt med et kraftigt nederlag for denne fløj på et stormøde mellem folketingsgruppen, hovedbestyrelsen og amtsformændene den 25. juni. (se Økonomi og Politik 1989 nr.3).

Men dermed var problemet åbenbart ikke løst. Den 7. september svarede »strammerfløjen« nemlig igen, med hvad der meget lignede et veltilrettelagt kup. Partiets folketingsgruppe var samlet til et tre dages sommermøde på Christiansborg. Da der som afslutning på mødet skulle vælges gruppebestyrelse foreslog Knud Lind fuldstændigt overraskende for gruppeledelsen Kirsten Jacobsen som ny gruppeformand i stedet for Helge Dohrmann. Ved den efterfølgende skriftlige afstemning var stemmefordelingen lige: 8 – 8. Endnu en afstemning gav samme resultat. Herefter blev der trukket lod, og op af papirkurven blev Kirsten Jacobsens navn trukket. I konsekvens heraf trak Pia Kjærsgaard sig som næstformand og i stedet blev Knud Lind valgt til ny næstformand. De øvrige bestyrelsesposter blev besat med et flertal af Mogens Glistrups faste støtter.

Den mere kompromissøgende linie, Helge Dohrmann og Pia Kjærsgaard havde stået som garanter for, var hermed blevet forkastet. Dette udløste omgående en voldsom reaktion blandt partiets tillidsfolk og medlemmer. Et skarpt opgør på partiets forstående landsmøde var uundgåeligt. Men inden det blev afholdt, havde situationen udviklet sig yderligere.

Den 13. september meddelte den nyvalgt gruppeformand Kirsten Jacobsen – blandt andet på baggrund af at hun af sin kreds var blevet truet med ikke at blive genopstillet som kredsens folketingskandidat – at hun trak sig som gruppeformand. Hun ville nu i stedet forslå, at Pia Kjærsgaard valgtes til posten. Hun ønskede imidlertid ikke at blive gruppeformand, en plads der efter hendes opfattelse tilkom Helge Dohrmann. Efter et 4 timer langt møde i folketingsgruppen den 14. september kunne Helge Dohrman og Pia Kjærsgaard så igen sætte sig i formands- og næstformandsstolene med 13 ud af 16 mulige stemmer bag sig. På mødet havde Mogens Holm iøvrigt stillet forslag om, at Mogens Glistrup som en konsekvens af den senere tids uro blev frataget sit livsvarige medlemskab af parties hovedbestyrelse. Dette forslag til vedtægtsændring af partiets love skulle behandles på landsmødet.

Den 19. september kom meddelelsen om Helge Dohrmanns pludselige død. Denne tragiske hændelse sætte sit præg på landsmødet den 23.-24. september i Vissenbjerg på Fyn. Det blev et efter danske forhold usædvanlig skarpt personopgør mellem partistifteren Mogens Glistrup og »genrejseren« Pia Kjærsgaard og dermed en magtkamp mellem de to fløje, der altid har været i partiet. En drøftelse af partiets almindelige politik druknede helt i denne tumult. Fixpunktet for personopgøret var det ovenfor omtalte forslag til vedtægtsændringer. Til en vedtagelse krævedes 2/3 flertal. Efter mange følelsesla-

dede indlæg fra de delegerede inden afstemningen, viste stemmeoptællingen, at der manglede 18 stemmer i at ændringen var vedtaget. Selvom Mogens Glistrup altså havde et meget stort flertal imod sig i denne sag, betragtedes afstemningsresultatet alligevel som en slags sejr for ham.

Magtkampen, om hvilken politisk linie partiet skulle følge, vandtes derimod klart af Kjærsgaard-fløjen. Partiets landsformand Johannes Sørensen havde i klare og utvetydige vendinger erklæret sig som tilhænger af den linie, hun stod for, og han truede ydermere med eksklusion af de kandidater til kommunal- og folketingsvalg, der ikke fulgte partidisciplinen. Ved valgene til partiets hovedbestyrelsen kom der magt bag denne trussel, idet Kjærsgaard-fløjen erobrede de nødvendige fem ud af hovedbestyrelsens syv pladser, der skulle til for at kunne gennemføre eksklusioner.

Landsmøder

Dette begivenhedsforløb måtte nødvendigvis sætte et endda meget stort spørgsmåltegn ved Fremskridtspartiets egnethed som en troværdig og pålidelig forligspartner. Den parlamentariske mulighed regeringen havde for at kunne slutte forlig til to sider, nemlig enten med Socialdemokratiet eller med folketinget øvrige borgerlige partier inklusive Fremskridtspartiet syntes her i september måned ikke at være nogen realistisk mulighed.

Dette var i hvert fald opfattelsen blandt de socialdemokrater, der samledes til årsmøde i Århus den 16.-17. september, et årsmøde der med den tilsyneladende stærke parlamentarisk placering og med stigende tilslutning i meningsmålingerne i ryggen struttet af selvtillid og sammenhold. Samtlige indlæg støttede partiledelsen i den valgte forhandlingslinje over for regeringen. Og samtlige

indlæg rettede stærk kritik mod regeringens plan.

Både formanden Svend Auken, næstformand Poul Nyrup Rasmussen og gruppeformand Ritt Bjerregaard koncentrerede deres indlæg om den splittelse, uenighed og mangel på handlekraft, de fandt, prægede regeringens arbejde. Ritt Bjerregaard karakteriserede regeringen som »tre slet drevne butikker med hver deres ophørsudsalg« og Poul Nyrup Rasmussen betegnede Venstre som »regeringens ideologiske fløjtetønde«. Han fremhævede iøvrigt tre afgørende opgaver, der måtte løses under de igangværende økonomiske forhandlinger: nedbringelse af arbejdsløsheden, en pensionsreform samt en uddannelsesreform.

Socialdemokratiet erklærede sig parat til at overtage regeringsansvaret med det samme. Derfor var ledelsen rimeligt hensynsfuld i dens omtale af Kristeligt Folkeparti og Centrumdemokraterne, og angrebne på Det radikale Venstre var moderate. Landsmødets signal til omverdenen var klar: Socialdemokratiet var et enigt, handlekraftigt og regeringsdueligt parti.

Det radikale Venstre holdt landsmøde i Herning i samme week-end. Her var stemningen en lidt anden. Landsformand Thorkild Møller erkendte, at partiet havde mange vanskeligheder at kæmpe imod, og at et par af dem var manglen på begejstring og lysten til at vinde. Udviklingen i Fremskridtspartiet blev flittigt brugt til at understrege rigtigheden af det radikale krav om, at de økonomiske reformer kun kunne gennemføres gennem forlig med Socialdemokratiet. At føre politik sammen med Fremskridtspartiet var efter de radikales vurdering det rene hasard: Danmarks fremtid skal ikke afgøres ved lodtrækning, som Jørgen Estrup udtrykte det.

Økonomiminister Niels Helveg Petersen er-

klærede, at en pensionsreform, gældende for de lønmodtagere, der kun havde folkepensionen at se frem til, skulle være med i de økonomiske forhandlinger. Dette var en klar markering over for de borgerlige politikere, især fra Venstre, som var modstandere af, at der blev lovgivet på dette område .

Den radikale økonomiministers udtalelse illustrerede den spændvidde, der var indenfor regeringen, når den sammenholdes med udtalelserne på Venstres landsmøde den 30. september til 1. oktober. Her blev det nemlig meget tydeligt markeret, at private pensionsordninger skulle være frivillige, og at der følgelig ikke skulle lovgives. Venstres tillidsfolk støttede klart ledelsen i denne politik og opfordrede den kraftigt til at stå fast på dette punkt. Dermed var der opstillet en væsentlig hindring for at kunne nå til en forståelse med Socialdemokratiet.

Venstres formand Uffe Ellemann-Jensen understregede i sin tale, at Venstre var rede til at bære kompromisser og at Venstre ønskede et bredt forlig, men at det bestemt ikke skulle være for enhver pris. Kunne det ikke lade sig gøre at opnå rimelige indrømmelser fra socialdemokraterne, måtte der selvfølgelig forhandles til anden side, d.v.s. med Fremskridtspartiet. Denne mulighed blev altså ikke udelukket på forhånd og signalerede dermed kommende vanskeligheder for regeringen, når taktikken i de videre forhandlinger med Socialdemokratiet skulle lægges.

Valg af Folketingets formand

På dette tidspunkt var det imidlertid ikke disse taktiske overvejelser, der optog regeringspartierne mest. Folketinget stod foran sin åbning den 3. oktober og dermed over for problemet med valg af formand. Dette er under normale omstændigheder ikke et problem, men den siddende formand Erik Ninn-Hansen var blevet valgt i januar 1989 ved en

kampafstemning med 75 mod 72 stemmer (se Økonomi og Politik 1989 nr.3).

Siden havde tre radikale folketingsmedlemmer erklæret, at de på grund af Erik Ninn-Hansens håndtering af den såkaldte Tamil-sag ikke ville stemme på ham igen. Dette standpunkt fastholdt de. Dermed var flertallet for et genvalg af Erik Ninn-Hansen væk og feltet åbent. En veritabel nervekrig tog nu sin begyndelse.

Socialdemokratiet meddelte, at partiets kandidat til formandposten var tidligere indenrigsminister Henning Rasmussen, som også støttedes af SF. Dermed var Fremskridtspartiet kommet i en nøgleposition. Partiet havde i januar undladt at stemme ved formandsvalget. Partiets folketingsgruppe havde siden fremsat som betingelse for at støtte hans genvalg, at samtlige folketingsmedlemmer fra regeringspartierne også stemte for ham. Bolden var dermed spillet tilbage i regerings egne rækker.

De tre radikale fastholdt imidlertid deres standpunkt. Afgørelsen var dermed atter lagt i hænderne på Fremskridtspartiet. Det store spørgsmål var, om folketingsgruppen kunne holde sammen. Både Knud Lind og Kristen Poulgaard havde nemlig efter Fremskridtspartiets landsmøde offentligt givet udtryk for, at partiet skulle støtte Erik Ninn-Hansens genvalg, med den begrundelse at dette valg ikke burde overlades til de tre radikale folketingsmedlemmer. Dette var i klar modstrid med den holdning folketingsgruppen tidligere havde fremlagt.

Knap havde partiets folketingsgruppe overstået én splittelse, før en ny var på vej. Den kunne blive yderligere uddybet, da Knud Lind meddelte, at han agtede at opstille som kandidat til formand for folketingsgruppen i opposition til den efter Helge Dohrmanns død fungerende formand Pia Kjærsgaard.

Denne medelelse udløste en omgående indgriben fra partiets landsformand Johannes Sørensen, som i særdeles skarpe vendinger forlangte, at Knud Lind trak sit kandidatur, hvilket han så gjorde.

Den 28. september afholdtes møde i folketingsgruppen. På dette møde blev den i offentligheden hidtil temmelig ukendte Aage Brusgaard valgt til gruppeformand. Men kun med ni stemmer bag sig. Glistrup-fløjen markerede sin utilfredshed ved at undlade at stemme. Stridighederne var med andre ord ikke blevet bilagt, højst henlagt. På mødet blev det endvidere besluttet at opretholde partiets hidtidige betingelser for at stemme på Erik Ninn-Hansen, – men at partiet iøvrigt holdt nyt gruppemøde én time før Folketingets åbning, hvor spørgsmålet kunne tages op igen!

Efter forgæves at have søgt at overtale Fremskridtspartiet til at ændre holdning, måtte statsminister Poul Schlüter erkende, at Socialdemokratiets kandidat Henning Rasmussen ville blive valgt, hvis der ikke kom en kandidat fra regeringens side, som kunne samle alle regeringspartiernes stemmer. På et møde om aftenen den 2. oktober mellem de tre regeringspartiers gruppeformænd, et møde der var berammet til at vare én time, men som varede hele fem timer, viste det sig, at også Venstre ønskede en anden kandidat, fordi heller ikke alle Venstres folketingsmedlemmer kunne stemme for Erik Ninn-Hansen. Desuden var Venstres forsvarsminister Knud Enggaard blevet nævnt som kandidat. Mødet afslørede en dyb splittelse i regeringen, en splittelse det ikke blev lettere at hele, fordi Erik Ninn-Hansen simpelthen nægtede at trække sig.

Udgangen på mødet blev, at gruppeformændene tirsdag formiddag ville indstille til deres respektive grupper, at den konservative justitsminister H.P. Clausen blev valgt til for-

mand for Folketinget. Statsministeren og med ham Det konservative Folkeparti havde lidt et mærkbart – og efter mange mening – unødvendigt nederlag.

Ved Folketingets åbning den 3. oktober, det Erik Ninn-Hansen, der som tingets dørspræsident måtte lede afstemningen om valg af formand. Resultatet blev, at H.P. Clausen blev valgt med alle 6 borgerlige partiers stemmer, i alt 92, medens Henning Rasmussen fik 75 stemmer. Hermed afsluttede den efter dansk parlamentarisk tradition helt usædvanlige magtkamp om formandsposten. Om der hermed var indført en ny tradition med kampvalg til denne post, er det selvfølgelig endnu for tidligt at sige noget endeligt om. Men én gang er ingen gang, anden gang er begyndelsen til en vane.

Valget af H.P. Clausen nødvendiggjorde en mindre ministerrokade. Til ny justitsminister udnævntes de konservatives gruppeformand Hans Engell. Som ny gruppeformand udnævntes Lars P. Gammelgaard, som afløstes i fiskeriministeriet af den politiske ordfører Kent Kirk. Som ny politisk ordfører udnævntes som en overraskelse for mange den kun 29-årige Connie Hedegaard.

Statsministerens åbningstale var usædvanlig kort. Den koncentrerede sig om tre hovedpunkter, nemlig om udviklingen i verdenspolitikken og EF og Danmarks placering heri, om de samfundsøkonomiske problemer og om samarbejdsmulighederne i Folketinget. Under ingen af punkterne kom statsministeren med andre meldinger end dem, der var kendt i forvejen.

Forhandlingssammenbrud

Baggrunden for denne knaphed var selvfølgelig, at regeringen var midt i et forhandlingsforløb med Socialdemokratiet om de store økonomiske reformer, et forhandlings-

forløb der var ved at stramme til, hvis et resultat skulle nå at blive indarbejdet i finansloven for 1990.

Forhandlingerne var forløbet trægt. En række møder var afholdt, notater udarbejdet og omarbejdet. De meldinger, forhandlerne afgav efter møderne til offentligheden, lod forstå, at der ikke var sket afgørende gennembrud, men heller ikke sammenbrud. Udtalelserne bar i høj grad præg af at være forhandlingstaktiske udtalelser, og det var vel i det hele karakteristisk, at offentligheden hele tiden kunne følge med i »spillet udvikling«. Sportsreportagens vokabularium var brugbart: Hvem var i offensiven, hvem i defensiven, var der enighed om taktikken, hvem havde scoret sidst, var det fløjene eller midtbanen, der var vigtigst, kunne nerverne holde, hvem opnåede de største bifald fra tilskuerne for de løbende præstationer, alt imedens politiske kommentatorer udstedte gule kort.

Den 17. oktober kom det på det 15. møde til et endeligt forhandlingssammenbrud. Regeringen havde udarbejdet et fjerde oplæg til forhandlingerne og forlangte nu, at Socialdemokratiet accepterede dette oplæg som grundlag for de videre forhandlinger. Dette kunne Socialdemokratiet ikke gå med til. De opfattede udspillet som et ultimatum, hvilket regeringen selvfølgelig benægtede. Og hermed var kampen om placering af ansvaret for sammenbruddet i fuld gang.

En ansvarsplaceringen kan på grundlag af det i dag tilgængelige materiale selvfølgelig ikke foretages. Men det synes dog som om, at den politiske afstand simpelthen var for stor, – og den politiske vilje lille. Det fremgik i hvert fald af udtalelserne fra parterne, at skattereformens satser for de højeste indtægter, pensionsspørgsmålet og en reform af dagpengesystemet med en højere egenbetaling samt omfanget af de offentlige besparelser var uoverstigelige hindringer.

Hertil kan så lægges, at Socialdemokratiet øjensynlig vurderede den parlamentariske situation således, at regeringen på grund af Fremskridtspartiets ustabilitet i praksis ikke havde andre muligheder end at slutte forlig med Socialdemokratiet. Partiet kan derfor have opfattet sig som værende i en så stærk forhandlingsposition, at større indrømmelser på socialdemokratiske kernespørgsmål var unødvendige.

Stod Socialdemokratiet fast kunne det også medføre en øget intern uenighed i – måske endog splittelse af – regeringen, da Det radikale Venstre jo klart havde tilkendegivet, at det var imod at basere så væsentlige dele af den økonomiske politik på Fremskridtspartiet, medens omvendt Venstre og hovedparten af de konservative under ingen omstændigheder ønskede endnu et solidt socialdemokratisk fingeraftryk på regeringens økonomiske politik. Dertil havde Fremskridtspartiets beskyldninger om, at den borgerlige regering førte socialdemokratisk politik og Fremskridtspartiets fremgang ved det seneste valg gjort for stort et indtryk. Konkurrencen om stemmerne på højrefløjen var mærkbar.

Endelig kan det ikke afvises, at hele iscenesættelsen af processen med offentliggørelsen af to store planer, den megen presseomtale af selve forhandlingsforløbet, de løbende politiske udtalelser fra forhandlerne o.s.v. i sig selv kan have blokeret for gennemførelsen af de nødvendige indrømmelser. Offentlige udtalelser binder, og det kræver en ekstra indsats at forklare bagefter, at man alligevel ikke stod fast på egne standpunkter og derfor kunne risikere at blive bedømt som utroværdig, ligesom ændrede standpunkter kan give et indtryk af, at den ene part har »vundet« og den anden »tabt«.

Finansloven

Efter sammenbruddet af forhandlingerne med Socialdemokratiet, fulgte LO trop og besluttede at trække sig ud af de igangværende trepartforhandlinger. Uden socialdemokratisk deltagelse i de økonomiske forhandlinger tilkendegav LO, at det ikke havde tiltro til at videre forhandlinger ville føre til noget positivt. Der skulle nu lægges maksimalt pres på regeringen.

Regeringens parlamentariske situation var nu ganske kompliceret. De store reformtemaer var stadig uløste og foran ventede en vedtagelse af finansloven for 1990, – eller et folketingsvalg.

Den 23.oktober afholdt regeringen møde om formuleringen af en strategi for de forestående finanslovsforhandlinger. Uenigheden herom i regeringen var åbenlys. Især Venstre, men også Det konservative Folkeparti fastholdt, at regeringen nu måtte søge forlig med de borgerlige partier, det vil sige også med Fremskridtspartiet, medens Det radikale Venstre fastholdt, at Socialdemokratiet på en eller anden måde måtte inddrages. Det tog fire timer og en trussel fra statsministeren om, at han ville træde tilbage, før regeringspartierne blev enige om at søge finansloven vedtaget med det borgerlige flertal. Det radikale Venstre havde måttet strække våben. Partiet ønskede under ingen omstændigheder valg på dette tidspunkt, hvor meningsmålerne viste en endog meget markant tilbagegang for partiet.

Regeringens forhandlingslinie blev kraftigt støttet på Det konservative Folkepartis landsrådsmøde i København den 28.-29. oktober. Såvel partiets formand statsminister Poul Schlüter som langt hovedparten af de delegerede erklærede, at Socialdemokratiet slet ikke var interesseret i forlig, men drev et benhårdt spil om magten i Danmark, og at

det nu var sidste chance for det borgerlige flertal til at vise, at det var i stand til at stå sammen om en borgerlig politik. Højredrejningen på landsrådsmødet var ikke til at tage fejl af. Den hyldning, der nærmest demonstrativt blev Erik Ninn-Hansen til del, da han tog ordet, understregede stemningen på landsrådsmødet.

Dagen efter landsrådsmødet meddelte statsministeren som en fuldstændig overraskelse for alle, at finansminister Palle Simonsen havde ønsket at trække sig tilbage fra politik for at overtage en stilling som direktør for ATP. Timingen og den politiske kontekst, hvori dette skete, medførte selvfølgelig, at Palle Simonsens beslutning blev udlagt som en politisk manifestation. Han opfattedes som talsmand for de brede politiske løsninger, hvilket i dansk politik efterhånden er blevet et synonym for forlig med Socialdemokratiet, hvorfor hans tilbagetræden blev tolket som udtryk for dels en skuffelse over sammenbruddet i forhandlingerne om de store økonomiske reformer dels en utilfredshed med, at hans linie ikke længere nød fremme i regeringen. Som ny finansminister udnævntes den konservative arbejdsminister Henning Dyremose og i hans sted udnævntes den konservative Knud E. Kierkegaard til arbejdsminister.

Fremskridtspartiet var med regeringens beslutning bragt i en nøgleposition og det oven i købet i et spørgsmål, hvor partiet i dets 16 års lange parlamentariske karriere aldrig tidligere havde stemt for en finanslov. Dette agtede partiet heller ikke at gøre denne gang, med mindre det opnåede væsentlige indrømmelser vedrørende skattelettelser og øgede offentlige besparelser, meddelte den politiske ordfører Pia Kjærsgaard. Tilsvarende meddelte Socialdemokratiet, at det ville stemme imod finansloven, hvis ikke den indeholdt bestemmelser, der viste, at partiet var blevet imødekommet på en række af de

punkter, der var indeholdt i »Gang i 90erne«.

Dette fremgik klart af en debat i Folketinget den 7. november om regeringens økonomiske reform. Her havde Svend Auken spurgt om regeringen var villig at afbryde de igangværende forhandlinger med Fremskridtspartiet om finansloven og i stedet lade det vigtige spørgsmål om budgettet indgå i en samlet drøftelse med Socialdemokratiet. Hertil havde statsministeren svaret ja, men under den klare forudsætning, at Socialdemokratiet ville tilkendegive, at det var udelukket, at Socialdemokratiet skulle stemme mod finansloven. En sådan tilkendegivelse blev ikke givet under den videre debat.

I denne uafklarede politiske situation gik de danske vælgere til amts- og kommunal valg den 21. november. Selvom kommunalvalgene ifølge sagens natur i høj grad er afhængige af de lokale og regionale forhold kunne det ikke undgås, at den landspolitiske situation kom til at spille en vis rolle i valgkampagnen. I hvert fald blev resultatet taget til indtægt af de partier, der havde fremgang, som en bekræftelse af deres politiske linie i de store økonomiske forhandlinger, medens de partier, der havde tilbagegang, selvfølgelig omvendt henviste til at lokalpolitik og landspolitik ikke havde noget med hinanden at gøre.

Valgresultaterne viste, at Det konservative Folkeparti endnu en gang havde måttet notere en endda ikke ringe tilbagegang, medens Fremskridtspartiet havde stor fremgang, en fremgang der dog må vurderes på baggrund af partiets katastrofevalg i 1985, hvor partiet næsten blev udslettet lokalpolitisk. Venstre kunne notere en pæn fremgang, medens det tredje regeringsparti – de radikale – fik en følelig tilbagegang. Socialdemokratiet fik vendt nedgangslinien fra sidste lokalvalg til en beskeden fremgang. Alt i alt var det et resultat, der ikke gjorde de igangværende finanslovsforhandlinger lettere.

Disse forhandlinger fulgte det klassiske mønster. Fremskridtspartiet krævede væsentlig højere skattelettelser og offentlige besparelser end regeringen havde foreslået. Regeringen på sin side erklærede Fremskridtspartiets krav for fuldstændigt urealistiske og uansvarlige. Fastholdt Fremskridtspartiet kravene, ville det efter regeringens opfattelse være ensbetydende med, at partiet fortsat var useriøst og i virkeligheden ønskede at drive regeringen i armene på Socialdemokratiet.

Et af Fremskridtspartiets hovedkrav var en afskaffelse af renteafgiften med tilbagevirkende kraft. Den 29. november tilbød regeringen at ophæve afgiften med virkning fra den 1.1.1990. Den 30. november besluttede den socialdemokratiske folketingsgruppe, i et forsøg på at overhale regeringen højre om, at foreslå en total ophævelse af renteafgiften. Hensigten var givetvis at få Fremskridtspartiet til at stemme for dette forslag og ikke regeringens og dermed blokere for et finanslovsforlig mellem regeringen og Fremskridtspartiet. Taktikken blev imidlertid en boomerang for Socialdemokratiet. Partiet var deltager i et tidligere delforlig om renteafgiften. Regeringen anså sig nu som løst fra dette forlig, og på denne baggrund valgte regeringen omgående at tilbyde Fremskridtspartiet en afskaffelse af afgiften med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1988. Godt 700.000 skatteydere ville hermed slippe for at indbetale renteafgiften.

Dette var tilsyneladende det tilbud, der skulle til, for at skabe et gennembrud i forhandlingerne. Den 30. november 1989 kl. 23.50 kunne statsminister Poul Schlüter nemlig meddele, at der var indgået et finanslovsforlig mellem regeringen og Fremskridtspartiet, som hermed for første gang overhovedet erklærede sig indforstået med at stemme for en finanslov.

Forliget var en rammeaftale, hvor de konkrete tal skulle findes i senere forhandlinger. Blandt hovedpunkterne i aftalen kan nævnes offentlige besparelse på 11 milliarder, hvilket var 3 mia mere end regeringen oprindeligt havde foreslået. 9.5 mia skulle findes ved egentlige besparelser og privatiseringer, medens 1.5 mia skulle hentes via øgede gebyrer og afgifter. Desuden var der afgiftslettelser på grænsehandelsvarer, nedsættelse af benzinafgiften, nedsættelse af selskabsbeskatningen fra 50 til 40%, nedbringelse af statsgælden med de beløb privatiseringerne ville indbringe, bortskæring af 5000 stillinger inden for skattevæsenet, begrænsninger i en række erhvervsstøtteordninger samt knap 2.5 mia. endnu uspecificerede besparelser eller skatte- og afgiftsforhøjelser.

Den 14. december var finanslovsforslaget til sidste behandling i Folketinget. Interessen samlede sig især om Socialdemokratiets stemmeafgivning. Under de stedfundne finanslovsforhandlinger havde partiet gentagne gange erklæret, at det ville stemme imod finansloven, såfremt regeringen ikke knyttede finansloven for 1990 sammen med væsentlige dele af de langsigtede økonomiske reformforslag, som Socialdemokratiet havde fremlagt.

Denne holdning kunne ses som en forhandlingstaktisk position, hvor ræsonnementet givetvis var, at regeringen ikke ville være i stand til at opnå et forlig med Fremskridtspartiet. Kunne et sådant forlig ikke indgås og Socialdemokratiet opretholdt sit standpunkt om at ville stemme imod finansloven, ja så ville regeringens parlamentariske grundlag være væk og et folketingsvalg uundgåeligt.

Nu havde regeringen imidlertid sikret sig Fremskridtspartiets støtte. Også Kristeligt Folkeparti og Centrumdemokraterne – sidstnævnte på nær i visse enkeltpørgsmål – ville

støtte regeringen. Regeringens parlamentariske grundlag var dermed sikret *inden* afstemningen. Alligevel stemte Socialdemokratiet imod finanslov 1990. Dermed var der åbnet op for en helt ny parlamentarisk praksis i dansk politik.

Finanslovsafstemninger indtager en ganske speciel stilling i dansk parlamentarisme. Traditionelt har disse afstemninger været en målestok for, hvad der er blevet kaldt »graden af ansvarlighed«. Stærkt oppositionelle partier eller deciderede protestpartier har konsekvent stemt imod finanslovene, medens de partier, der har udformet dansk politik gennem forhandlinger og kompromisser, har stemt for finanslovene ved den endelige afstemning, selvom de ikke har været enige i forslaget. De har vist »ansvarlighed«.

Finanslovsafstemningerne har endvidere været brugt til at afprøve regeringernes parlamentariske grundlag. I 1967 f.eks. truede VKR-partierne med at stemme imod, hvis ikke den socialdemokratiske regerings støtteparti, Socialistisk Folkeparti, stemte for finansloven, hvilket partiet så gjorde, iøvrigt for første gang. Herefter stemte alle partierne for finansloven. I 1983 stemte Socialdemokratiet imod finansloven med den begrundelse, at Firkloverregering ikke havde sit parlamentariske grundlag i orden, da Fremskridtspartiet på forhånd havde meddelt, at det ikke ville stemme for loven. Resultatet blev folketingsvalget i januar 1984.

I 1989 var regeringens parlamentariske grundlag imidlertid sikret på forhånd og alligevel stemte Socialdemokratiet imod. Det er i dette forhold, at nyskabelsen ligger. Socialdemokratiet begrundede sin holdning med, at finansloven simpelthen var for socialt uretfærdig, at den forværrede arbejdsløsheden og gælden til udlandet og iøvrigt indeholdt brud på en række aftaler. Det var således en politisk indholdsvurdering, der betin-

gede det socialdemokratiske nej. Noget sådant er almindeligt i andre lande. Her kan et oppositionsparti ikke drømme om at stemme for landets budget, hvis det ikke har haft andel i dets udformning. Det er denne praksis, der måske er ved at finde vej ind i dansk politik.

Visse årstal fremstår som særligt betydningsfulde i Danmarks politiske historie. 1989 vil blive et af dem. For første gang i partiets 17-årige historie havde Fremskridtspartiet stemt for en finanslov, hvilket fik Pia Kjærsgaard til at udtale, at Fremskridtspartiet nu var en ansvarligt parti, medens Socialdemokratiet var det nye protestparti. For første gang havde Socialdemokratiet stemt imod en finanslov, selvom regeringens parlamentariske basis var afklaret. For første gang havde Folketinget måttet igennem to kampafstemninger om formandsvalget. Mindretalsparlamentarismen avlede nye politiske adfærdsmønstre.

Regeringens position var umiddelbart blevet styrket med vedtagelsen af finansloven. Regeringen havde formået at udnytte den mulighed den havde til, at finde sit flertal til to sider i folketingssalen. Som en konsekvens af finanslovsforliget syntes Socialdemokratiet at være blevet isoleret i dansk politik. Og Det radikale Venstre havde måttet opgive sin modstand mod at basere regeringens politik på fløjene i dansk politik og iøvrigt se dets rolle i regeringen som formidleren af et samarbejde »hen over midten« som – i hvert fald midlertidigt – udspillet. Denne rolle i dansk politik syntes Centrumdemokraterne at være på vej til at overtage under ledelse af den nye formand Mimi Jakobsen.

Finanslovsaftalens karakter af rammeaftale nødvendiggjorde, at en række udfyldende forhandlinger skulle føres mellem forligspartierne i løbet af 1990. Her er det nok værd at være opmærksom på, at Fremskridtspar-

tiets uvante rolle som forligsparti og dets tradition for interne opgør og splittelser meget vel kan indebære, at den nye politiske konstellation, som finanslovsafstemningen frembragte, hurtigt kan ændres igen. Intet er forudsigeligt i dansk politik.

Heine Andersen: Rationalitet, velfærd og retfærdighed

Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1988, 188 sider.

Heine Andersen argumenterer for, at begreberne rationalitet, velfærd og retfærdighed er »nøglebegreber« i samfundstænkningen. Bogens formål er at belyse den betydning, de tre begreber har fået i nyere samfundsvidenskabelige teorier, især inden for økonomi og sociologi.

Sigtet er at formidle viden om samfundsvidenskabens grundlagsspørgsmål til en bredere offentlighed for derved at bryde »eksperternes« monopol på anvendelse af samfundsvidenskab. Det er, anfører HA, vigtigt at så mange som muligt kan foretage en selvstændig vurdering af samfundsvidenskabernes anvendelse og deltage i en demokratisk debat herom. Bogen er derfor skrevet for »alle, der er optaget af sådanne grundlæggende spørgsmål og ideer, og ikke specielt for fagfolk«. Det sidste tvivler jeg dog på kan lykkes. Hensigten er prisværdig, men i forhold hertil virker bogen trods alt for forudsætningskrævene og »svær«.

Bogens belysning af de tre begreber falder i fire hoveddele. Først introduceres begreberne i en kortfattet teoriehistorisk oversigt (kap. 1). Formålet er her at kaste lys over begrebernes rødder i klassisk samfundsteori og socialfilosofi, repræsenteret ved forfattere som Hume, Smith, Hobbes, Bentham, Locke Kant, Weber m.fl. Dernæst analyseres specielt begreberne rationalitet og velfærd ud fra et moderne handlingsteoretisk »deltagerperspektiv«, dvs. aktørbaserede teoretiske tilgange, der betragter samfundsforholdene som et produkt af rationelle individers valg og samspillet mellem egennyttigt handlende individer (kap. 2-3). Neo-klassisk økonomi, præferencebegrebet, social choice og spilteorien (»fangens dilemma«) er her i fokus.

Det konkluderes at det sociale liv ikke udtømmende kan analyseres på basis af et sådant »metodisk individualistisk« udgangspunkt, og herefter skifter perspektivet til en belysning af begreberne velfærd og retfærdighed ud fra funktionalistiske og marxistiske teorier (kap. 4-5). De har det tilfæl-

les, at de i modsætning til de handlingsorienterede teorier anlægger et »beskuende« syn på de sociale forhold, idet de betragter samfundet som en helhed, der på den ene eller anden måde antages styret af en overindividuel fornuft, der sætter sig igennem uafhængigt af de handlingsorienteringer, der kan tillægges individerne. Velfærdsbegrebet belyses i denne sammenhæng ud fra forfattere som Durkheim, Davis og Moore, Cohen og Parsons, mens retfærdighedsbegrebet navnlig behandles ud fra forfattere som Marx, Cohen, Roemer og Rawls. Bogen afsluttes med et kapitel, der helt er helliget Habermas' forfatterskab (kap. 6). Han betragtes som en moderne teoretiker, der med det komplementære begrebssæt system- og livsverden har formået at danne en syntese mellem aktør- og systemteorien.

Jeg har bestemt læst bogen med udbytte. Den rummer en række fine teoretiske iagttagelse og sammenkædninger. Af særlig kvalitet er dens overbevisende argumentation for de stærke og svage sider ved henholdsvis det handlingsteoretiske og det systemteoretiske perspektiv.

Det lykkes også at give en klar pædagogisk fremstilling af de mange betydningsfacetter, de tre nøglebegreber har fået i moderne samfundsteori. Det gælder specielt velfærds- og retfærdighedsbegrebet. Derimod synes jeg at rationalitetsbegrebet forbliver lidt dunkelt behandlet. Det bruges i mange skiftende betydninger (ex. målrational, videnskabeligt rationel, funktionsrationel etc.) uden at de mellemliggende betydningsændringer bliver helt klargjort. Her burde der nok have været gjort mere ud af Webers arbejder, hvor rationalitet er bestemt som et helt igennem relationelt begreb.

Bedre bliver det ikke af en noget uheldig præsentation af begrebet i indledningen, hvor det siges at rationalitet bogstaveligt betyder noget i retning af »ved hjælp af tankevirksomhed« (s.9). To sider længere fremme siges det så, at en af de ting økonomer »lærer, er, hvad det vil sige at tænke rationelt« (s.11). Allerede her er der tydeligt sket en implicit betydningsændring, da det jo ikke giver mening at sige, at økonomer lærer at tænke »ved hjælp af tankevirksomhed«. Hvis man ikke i forvejen kender noget til rationalitetsbegrebets for-

skellige anvendelsesmåder i samfundsvidenskabene, tror jeg at man (dvs. den »læge« læser, HA også henvender sig til) let kan blive forvirret og stå af. Men for den, der godt ved hvad der menes, gør det nok ikke så meget.

Når HA i bogens indledning giver læseren det indtryk, at formålet er at belyse de tre »nøglebegrebs« betydning, så formulerer han sig på en vis måde for beskedent i forhold til, hvad han faktisk gør. Når man først har overvundet den lidt springende indledning, viser det sig efterhånden (og for mig særligt klart s.90 og igen s.153 ff) at bogens titel er noget misvisende, og at den i virkeligheden behandler to tematisk formulerede problemer, der giver større indre sammenhæng end man på forhånd forventer af indledningen. Det ene gennemgående tema er det klassisk metodologiske struktur-aktør problem (eller »tilskuer-deltager« problemet). Det andet er det klassisk sociologiske tema, som Ferdinand Tönnies første gang rejste i 1887 med bogen »Gemeinschaft und Gesellschaft«, eller i HA's terminologi »fællesskab« contra »selskab«.

Selvom de to temaer flettes ind i hinanden på en ikke helt overskuelig måde, er det her bogen efter min mening virker mest interessant og perspektivrig. HA håndterer disse to klassiske problemfelter med stor viden – men også lidt som katten om den varme grød. De burde have været mere klart pointeret som de bærende problemstillinger i indledningen, ligesom man savner et afslutningskapitel med et forsøg på eksplicit vurdering af Habermas' bidrag til løsning af disse »den store sociologi«s problemer.

Tage Bild, lektor, mag.scient.soc.
Institut for Samfunds- og Forvaltning, Københavns Universitet.

Yvonne Due Billing/Mats Alvesson: Køn, Ledelse, Organisation.

Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 1989. 240 sider.

Det er velkendt, at der findes meget få kvindelige ledere, jo længere man kommer op i organisatio-

nernes hierakier. Er det udtryk for, at pigeopdragelsen gør det vanskeligt for kvinder at påtage sig og udføre en lederrolle? Vælger kvinder de forkerte uddannelser i voksenlivet? Er kvinder i højere grad orienteret mod familielivet, og derfor ikke så motiveret for at gøre karriere? Eller mødes kvinder af nogle fordomme om kvinder som ledere, der gør det mere vanskeligt for en kvinde end for en tilsvarende kvalificeret og motiveret mand at bane sig vej op ad karrierestigen?

Disse spørgsmål er udgangspunktet for det forskningsprojekt, der ligger til grund for bogen »Køn, Ledelse, Organisation«. Bogens forfattere søger at besvare disse spørgsmål dels gennem en gennemgang af den eksisterende forskning, dels ved en empirisk undersøgelse af kvinders karrieremuligheder sammenlignet med mænds på ledelsesniveau i tre danske organisationer.

Efter introduktionen til bogens tema samt en statistisk oversigt over kvinder på arbejdsmarkedet og i lederjobs (kap. 1 og 2) følger en sociologisk, noget indforstået redegørelse for måder at forstå mere almene sociale og psykologiske kønsforskelle på (kap. 3).

Dernæst præsenteres læseren for nogle af de temaer, metoder og forskningsresultater, der har været fremme hovedsagelig i den engelske og nordamerikanske forskning. Det drejer sig bl.a. om sådanne spørgsmål som, om der er forskelle på mandlige og kvindelige ledere, hvad angår ledelsesstil, stress og jobreaktioner samt social baggrund (kap. 4); om der er forskelsbehandling af mænd og kvinder i organisationer, således at kvinder diskrimineres; om kønsstereotyper slår igennem på ledelsesjobs; om kønssammensætningen har nogen betydning for kvinders muligheder for at blive chefer (kap. 5), samt spørgsmål i forbindelse med nogle af de mest almindelige forestillinger og fordomme om kvinder som ledere (kap. 6).

Denne del af bogen giver en god illustration af nogle fremherskende temaer inden for dette forskningsfelt i perioden fra begyndelsen af 1970'erne til midten af 1980'erne. Men man savner en problematisering af betydningen af denne tidsmæssige spændvidde samt af det forhold, at den

overvejende del af resultaterne stammer fra en ikke-skandinavisk kulturkreds, hvor familie- og kønsrolleforhold samt virksomhedsforholdene formodentlig er noget forskellige fra danske forhold i dag.

Som idégrundlag giver litteraturgennemgang ikke desto mindre en god forskningsmæssig tilgang til den efterfølgende empiriske undersøgelse af kønets betydning på lederniveau i de 3 udvalgte organisationer: Socialstyrelsen, SAS og Udenrigsministeriet.

Disse 3 organisationer er valgt, fordi de repræsenterer henholdsvis offentlig og privat organisation, højstatus og lavstatus arbejdssteder og organisationer med lav og høj kvindeandel. I hver af organisationerne beskrives og tolkes en række organisations- og kønsspecifikke forhold. Der er især organisationsforhold, der fremmer respektive vanskeliggør mulighederne for, at kvinder kan gøre karriere, få ledende stillinger og fungere i disse, der har forfatterens interesse. Undersøgelsen er af eksplorativ og hypotesegenererende karakter, og der indsamles informationer ved hjælp af semi-strukturerede kvalitative enkelt-interviews suppleret med enkelt deltagerobservationer.

Undersøgelsen viser, at til trods for, at den samfundsmæssige udvikling går i retning af, at kvinders positioner flyttes frem på arbejdsmarkedet, og der sker en forøgelse af antallet af kvinder i chefstillinger, så slår denne udvikling igennem på forskellig måde i de tre organisationer. I Socialstyrelsen er kønsforskelle så godt som ophævet, i modsætning til Udenrigsministeriet, hvor der stadig findes et traditionelt og gammeldags køns-mønster. SAS indtager en mellemposition med på den ene side traditionel kønsarbejdsdeling, og på den anden side en ledelsesideologi, der fremhæver kvindelige egenskaber. Der er således forskelle i ligestillingen i de tre organisationer, og disse forskelle kan i en vis udstrækning tilskrives andre organisationsmæssige forskelle så som organisationsform, kønssammensætning, kønsarbejdsdeling, arbejdsområdets karakter og forskelle i signifikante aktørers forestillingsramme.

Som helhed betragtet giver dette forskningsprojekt et spændende nyt og mere nuanceret billede

af forholdet mellem køn og ledelse, end den hidtidige, ofte meget socialiserings- og bevidsthedsfokuserende forskning har givet. Det lykkes forfatterne at sandsynliggøre, at variationer på det organisatoriske plan inden for forskellige arbejdsområder og organisationer spiller en afgørende rolle for den kønsmæssige ligestilling i organisationer, og at kønnet i sig selv ikke er bestemmende for, hvilke positioner folk besidder eller hvilke opgaver, de varetager. Ved således at vise betydningen af organisationsspecifikke strukturelle forhold bryder undersøgelsen med den dominerende, almengørende opfattelse af forholdet mellem køn og ledelse i den feministiske litteratur og må karakteriseres som nyskabende.

Bogens enkelte afsnit kan læses hver for sig og henvender sig både til den forskningsinteresserede som til den handlingsorienterede. Den giver ingen anvisning på, hvorledes andelen af kvinder i ledelse kan øges, men dens beskrivelse af strukturerne og mekanismerne i de tre organisationer giver en god indsigt i forhold, der henholdsvis hæmmer og fremmer kvinders muligheder og peger dermed på muligheden for inden for visse rammer at håndtere de ydre forhindringer.

Der er tale om en spændende forskningsrapport, der også er relevant for en bredere kreds af folk inden for arbejdslivets organisationer. Det er derfor en skam, at den sproglige fremstilling er af meget varierende kvalitet og visse steder nærmer sig det uforståelige.

Kirsten Thomsen, lektor, mag.scient.soc.,
Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet.

Henning Christophersen: Tanker om Danmark i det nye Europa

Børsens Forlag, København 1989. 174 sider, kr. 366,-

Henning Christophersens »Tanker« er interessant og stimulerende læsning. Godt han ikke faldt for sin umiddelbare indskydelse og droppede projektet under indtryk af de store omvæltninger i Østeuropa. Han advarer i forordet læseren mod

at forvente konkrete råd og anvisninger på døgnaktuelle problemer. Nej, bogen er principiel, og den er fabulerende og visionær; den handler om generel strategi, om hvilke grundlæggende holdninger vi skal fremme, hvilke principper skal vi anvende i vor økonomi og i den offentlige sektor, og om hvilke mål vi generelt skal forfølge under vort politiske samarbejde med de andre europæiske lande og med verden i det hele taget. Bogen er essayistisk skrevet, og spændende som sagt, fordi den jo når at tage højde for nogle af de problemer som det nye Østeuropa rejser, og så naturligvis fordi forfatteren er den han er, budgetkommissionær i EF; det er et *vue* fra toppen, vi får. Bogens hovedbudskab er, at vi – danskerne – skal åbne os over for verden, og mere specielt over for EF. I gerning, vel at mærke!

Forfatteren har ellers barske ord om os. Han er bekymret, dels fordi han nu ser ting og sager i et andet, større og skarpere perspektiv, og dels fordi han fra sin høje udkigspost kan se hvordan de andre europæiske lande flittigt og dygtigt forbereder sig på at tage afsked med arven fra det nittende og tyvende århundrede, med blikket rettet mod: »en ny og ganske anderledes tid«. Der er strukturelle skavanker ved det danske samfund, og vi hinker på mange måder lidt bagefter de andre.

Danskerne lider af to svagheder, for det første mangel på selvtillid, og for det andet overdreven beskedenhed (dog med islæt af »storhedsvanvid«). Vi spørger om vi nu også er gode nok i forhold til andre, morer de andre sig mon ikke lidt over os, kan vi mon klare os i konkurrencen med de andre? Det er spørgsmål danskere i udlandet stiller andre danskere. Udlændinge ville forbløffes, siger forfatteren, holdningen ville i den grad være i modstrid med det almindelige billede af danskere man faktisk har udenlands. Som nation og stat er vi mere undseelige, underdanige og selvudslettende end andre nationer, i EF-sammenhænge har vi i årenes løb gået rundt »skiftevis med hovedet under armen og højt hævet langt over skyernes kant«, og sammenlignet med os, optræder de andre nordiske lande med »en ganske imponerende selvbevidsthed«, endda de ikke er med eller kun delvis med i det vesteuropæiske fællesskab. Det med »hovedet over skyernes kant« går på vor nationalkarakters besynderlige (med

»uvenlige personer« som kilde) »blanding af mindreværds komplekser og storhedsvanvid«, og, siger forfatteren, »i ganske afgørende forhandlingssammenhænge har vi foretrukket at glemme substansproblemer for at forsvare formelle standpunkter«.

I kapitlet om »Demokratiets vilkår« fremsætter forfatteren interessante tanker om nationalstatens rolle. Den mindskes på to måder. Vi – Danmark og Europa – befinder os i en politisk decentraliseringsproces; det gælder sågar hidtil så centralistiske lande som Frankrig og Spanien. Og der kan ikke, mener forfatteren, være tvivl om det videre forløb: »I løbet af de næste årtier vil meget af hvad de europæiske staters nationale parlamenter og deres regering hidtil har taget stilling til, blive overladt til regionale regeringer, amtsråd og kommunalbestyrelser«. Forfatteren understreger, at denne udvikling er positiv under én forudsætning: de lokale beslutninger skal være »uigenkaldelige«, så er der nemlig tale om »ægte« centralisering, ægte centralisering i modsætning til »administrative bekvemmelighedsløsninger«. En parallel udviklingslinje er nationalstatens afgivelse af kompetence til europæiske institutioner; det gælder på områder som skattepolitik (dele af denne), miljø, valuta, energi, erhvervslovgivning, tekniske standarder og normer, fiskekvoter og meget, meget andet. Generelt er det »nationalstatens aftagende rolle«, vi bivåner.

Forfatteren giver bevidst et ret sa jordnært billede af det Europa der nu er på vej, med det indre marked og med den sandsynlige, etapevise gennemførelse af en økonomisk og monetær union. Med den helt frie kapitalbevægelse vil kreditpolitiske restriktioner fra 1/7 d.å. (dvs. 1990) i realiteten være en umulighed, og det vil f.eks. ikke længere have noget formål at lave »udlånslofter«, »deponeringsordninger«, eller »kvotaordninger« af den ene eller den anden art med f.eks. løbetidsbegrænsninger. Og gennemførelsen af den første fase af den økonomiske og monetære union vil i realiteten betyde at valuta- og pengepolitik bliver identisk med rentepolitik; og fidusen med at lade sedelpressen rulle vil være *yt* i det nye Europa. Det samme gælder i øvrigt »afgiftspakker«, »beskæftigelsesplaner«, og andre »interventionistiske påfund«. Og »med etableringen af det indre

marked er de åbenlyse såvel som de mere skjulte former for beskyttelsespolitik ved at nå til vejs ende«. Forfatteren mener, at den økonomiske og monetære union kommer mir nix dir nix, graden af økonomisk integration er allerede så fremskreden, at det ikke tjener noget formål at drøfte om vi skal have den; det vi kan snakke om er hvilken konkret form den skal have. Forfatteren illustrerer den faktiske integration med et eksempel fra pengepolitikken. Den tyske forbundsbank vedtog i juni 1989 at forhøje renten med en halv procent. Først traf Danmark og dernæst Belgien, Holland og Østrig beslutning om at følge trop. Og dagene efter faldt pundet over for DM'en: »Den nok så værdsatte pengepolitiske suverænitæt ... varede mellem 15 minutter og 3 timer«!

Forfatterens to afsluttende kapitler hedder »En dansk strategi« og »Og en europæisk«. For Danmark er budskabet om »åbenhed« det centrale. Vi skal åbne vort land for omverdenen, og åbne os selv for deltagelse i det europæiske samarbejde. Og det skal forstås meget konkret: vi har en række potentielle muligheder for at gøre København til et finansielt center, hvis den politiske vilje er til stede; og vi skal være glade for udenlandske investeringer i Danmark og aflægge os »en indsnævret form for national tænkning«, de grænseoverskridende investeringer er for et lille land »en uundværlig nøgle« til økonomisk fremgang; pointen er nemlig ikke, hvem der investerer, men hvordan investeringerne totalt set påvirker det danske samfunds økonomiske muligheder; og vi skal lade være at forskrækkes over forhandlingerne om den europæiske økonomiske og monetære union; vi skal tværtimod medvirke aktivt. Danmark kan og skal være bro mellem Norden og Europa. Helt bogstaveligt: den faste forbindelse over Storebælt er vigtig, men endnu vigtigere er faste forbindelser over Øresund og Fehmernbæltet. Også kulturelt skal vi åbne os: Erasmus-udvekslingsprogrammet er en aldeles fortrinlig udvekslingsordning for europæiske studenter, men karakteristisk nok er danske studerende blandt de mest sjældne brugere. Og det er »en ren jammer« at følge den danske kulturpolitiske og samfundsmæssige debat, som er præget af »indadvendthed«, »manglende viden«, »fordomme« og »selvtilfredshed«. Forfatteren slår til lyd for markedsøkonomiske principper: privatisering og

væk-med-statsstøtte, slankning af den offentlige sektor, og decentralisering, »ægte« decentralisering.

Også EFs strategi bør være præget af åbenhed. Over for Østeuropa skal vi være parat til at gå langt, men kun hvis de østeuropæiske lande gennemfører varige politiske og økonomiske ændringer. Vi skal kun støtte dem, der er rede til at påbegynde og gennemføre varige forandringer. Over de næste fem-ti år kan disse lande komme tæt, endog meget tæt på medlemskab. Der går imidlertid en grænse mellem at være tilknyttet og at være medlem, en grænse bestemt af fællesskabets institutionelle og politiske karakter; EF er ikke bare et internationalt samarbejde, det er et »egentligt« fællesskab.

Alt i alt: jo, Henning Christophersen er stadig den gode, gamle liberalist, som vi kender ham, før han forlod fædrelandet og satte kursen mod Bruxelles. Han har sine holdninger, og han har sine meningers mod; og det er stimulerende refleksioner fra sit nye, højere stade han byder os. Om os selv, om verden, og om verden og vi. De fortjener grundig gennemtygning.

Henning Bregnsbo, lektor, cand.mag.
Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet.

Nikolaj Petersen & Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988.

Dansk Udenrigspolitisk Institut, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1989. (582 sider, 495 kr.).

Denne udgave af Årbogen følger samme skema som de foregående med analyser, dokumentation og den udførlige bibliografi som det væsentlige indhold. Som vanligt er den umådelig stofmættet med vægten på dokumentationsafsnittets over 300 tættrykte sider. Man fristes til at spørge, om Danmark virkelig har så meget udenrigspolitik? Men det har vi altså – med lidt hjælp fra vore partnere – og så er der endda foretaget mange beskæring og fravalg. De kan dog ikke hindre, at det

ofte kræver en historikers tålmodighed at læse sig frem til afgørende nyt i dansk udenrigspolitik i denne type dokumenter og ordrette talegengivelser. Desværre er Årbogens pris nu kommet så højt op, at den formentlig især købes af institutioner, og det er lidt ubekvemt for de mange potentielle brugere. En prissænkning, måske i forbindelse med en abonnementsordning, ville være velkommen og antagelig øge udbredelsen.

For dansk sikkerhedspolitik blev 1988 et vigtigt år, ikke blot p.g.a. supermagtsafspændingen, men også fordi det alternative flertal blev brudt med valget og VKR-regeringen. Meget tyder nu på, at perioden 1982-88 bliver en parentes i dansk sikkerhedspolitik. Emnet indgår i Nikolaj Petersens meget kompetente artikel om valgets forhistorie og vælgernes holdninger, men desværre går han ikke så meget ind på valgets systemændrende resultat. Emnet indgår også i dokumentationsdelen, f.ex. i referaterne af Folketingets debatter – med de interessante forskelle der kan konstateres i debatterne før og efter valget. Da Årbogen optrykker indlæggene fra Dansk Udenrigspolitisk Instituts konference 21. marts 1988, kan man også læse den norske forsvarsminister sagligt stærke foredrag (der i øvrigt ikke mindst drejer sig om Nordflankeproblemerne), som den danske statsminister kunne henvise til under 14. april-debatten, som udløste Folketingsvalget.

Blandt artiklerne noterer man sig Ørstrøm Møllers overvejelser og visioner om Danmark og det indre marked. Han er positiv og optimistisk på landets vegne, trods den nuværende industristruktur. Hans påpegning af, at den manglende europæiske økonomiske dynamik sammenlignet med USA og Japan var en vigtig årsagsfaktor bag bestræbelserne, rejser spørgsmålet om denne faktor fortsat virker. Jørgen Christensens artikel om fredsbevægelsernes positive rolle er naturligt nok især tilbageskuende. Thoms Pedersens når i sin gennemgang af de danske optioner frem til, at der er klare danske fordele ved en udvidelse af EF med EFTA-landene. Jesper Bo Jensen forklarer den ganske stærke og hurtige deregulering af valutarestriktionerne med Nationalbankens (og Erling Olsens) positive holdning og for sene reaktioner fra de skeptiske socialdemokrater.

I Otto Møllers udenrigsministerielle gennemgang af året 1988 får man som sædvanlig et godt overblik over dansk udenrigspolitik mange aspekter. Ved en kostelig ombryderfejl slutter hans artikel noget overraskende med nogle sætninger fra Nikolaj Petersens bidrag – og illustrerer dermed, at der stadig er en vis forskel i stil og udtryksmåde mellem diplomater og forskere. Set fra 1989 er det naturligvis interessant, hvor lille en rolle Østeuropa spiller i Årbogen. Otto Møller får dog med, at Østeuropa ved udgangen af 1988 udgjorde ikke noget entydigt billede af samfund i udvikling.

Med dette nummer af Årbogen fastholder den sin position som den mest nødvendige udenrigspolitiske publikation her i landet. Men naturligvis kunne man overveje ændringer – selvom det ville tendere mod at sprænge rammerne. En mulighed ville være en analyserende oversigt over årets vigtigste udgivelser om dansk udenrigspolitik; en anden kunne være en kronologisk liste over datoer for de vigtigste begivenheder og tiltag.

Carsten Due-Nielsen, lektor, cand.mag.
Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet.

Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.): »To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988«.

Århus, Forlaget Politica, 1989, 469 sider.

Denne anmeldelse er selektiv. »To Folketingsvalg« er et resultat af en række undersøgelser omkring folketingsvalgene 1987 og 1988, foretaget ved Institut for Statskundskab. Alle bidragyderne er medarbejdere ved instituttet og det er blevet et rigtigt samleværk: Femten kapitler, tre appendikser og en længere indledning. Anmeldelsen må derfor nødvendigvis plukke.

Nogle af de mere tankevækkende artikler analyserer vælgernes forhold til og placering i det politiske system. Palle Svensson ser på vælgernes syn på det danske demokrati (kapitel 15). Han peger på, at der nok er en betydelig pragmatisk mistil-

lid, dvs. manglende tilfredshed med politikernes evne til at løse problemerne. Men der er ingen for- kastelse af det demokratiske system eller dets måde at virke på. Svensson slutter med at afvise tale om en krise for det danske demokrati. Konklusionen er sober og god medicin mod enerve- rende avisoverskrifter.

Lise Togeby tager sig af kvindernes politiske del- tagelse. Der peges på, at deres politiske deltagelse har været støt stigende og nu er på niveau med mændenes. Ligeså fascinerende er påpegningen af, at kvinderne ikke blot stemmer til venstre og har gjort det gennem 1980'erne, men også er mere venstreorienterede i politiske holdninger. Tenden- serne er systematiske, og konklusionen er svær at komme udenom.

Noget mere usikker er Svenssons og Togeby's fæl- les analyse af græsrodsdeltagelsen. Usikkerheden hænger sammen med det mangetydige i selve be- grebet. Hvad indgår og hvor aktiv skal man være for at kaldes græsrod? Basis for analyserne er re- sultater fra en massesurvey i 1979 med resultater fra en nordisk komparativ survey i 1987. Forfat- terne gør opmærksomme på, at de forskellige græsrodsaktiviteter ikke er defineret ens i under- søgelserne. Alligevel prøver de at sammenligne ni- veauer for deltagelse. Her er anmelderen tvivlen- de. Side 335 hedder det, at aktiviteten formodent- lig er faldet en anelse fra 1979 til 1987. Men to af de tre former for aktivitet, der i den refererede ta- bel er fælles for de to år, viser faktisk stigende del- tagelse. Direkte hårdkogt er sammenligningen af det absolutte omfang af græsrodsdeltagelse med det absolutte omfang af partiaktivitet. Hvad er højest – Svend Auken eller udlandsgælden? Man kaldes græsrod, hvis man f.eks. enten har skrevet under på en underskriftsindsamling, har støttet en sag økonomisk (»f.eks. ved at købe klister- mærker, T-shirts eller bøger«), været til festival el- ler deltaget i et offentligt møde. En af delene er nok. Skulle der være parallellitet, måtte alle parti- medlemmer regnes for partiaktive. De støttet også en sag økonomisk. Et mærke i partibogen er dyre- re end et mærke på Fjellräven. Men for partierne rækker det ikke med økonomisk støtte. Man skal også have været til møde. Og ved partiaktivitet er der ikke som ved græsrodsaktiviteter en lang ræk- ke alternative aktivitetsformer, der hver især kan

kvalificerer til etiketten »aktiv« – som f.eks. at stemme eller evt. stemme på samme parti ved flere slags valg? Stemme er også en støtteaktivitet og det kræver mindst samme energi som underskrift på en protestadresse. Ved for eksempel Europa- valg er det ydermere langt fra en selvfølge, at man deltager. Konklusionen (s.334) at mange er græs- rodsaktive, men få partiaktive, er derfor indbyg- get allerede i definitionerne af aktivitet på de to felter.

Perspektiverne ligger i stedet i analyserne af, hvem der er mest græsrodsaktive, *som begrebet nu engang er defineret*. Holdbar og tankevækken- de er således påvisningen af forskellene i mønstre- ne for mænd og kvinder. Det fremhæves, at gen- nembrudsfasen nu er ved at være slut for mænde- ne. Her sker der et lille fald, og det er ikke længere blot de helt unge, der er aktive. Anderledes hos kvinderne. Her stiger aktiviteten. Og ikke mindst hos de unge. Dette ligger i naturlig forlængelse af Lise Togeby's anden analyse. Der er virkelig ved at ske noget med kvinderne. Tilsvarende med påpeg- ningen af, at græsrodsaktiviteten nu breder sig ud over det politiske spektrum. Det er formodentligt trivielt, at der stadig er en markant venstrefløj- shældning. Det er også indbygget i definitionen. De empiriske mål på græsrodsaktivitet, fra kli- stermærker til festivaler, hører kulturelt hjemme på venstresiden og hos de yngre generationer. De har også et stærkt ekspressivt præg. Den kølige, konservative sagfører bruger nok andre metoder til uformel indflydelse hos den konservative borg- mester. Rotary, golfbanen og Irma en lørdag for- middag. Det er der ikke spurgt om i analyser af græsrodsaktivitet. Men så er det netop interes- sant, at venstrefløjsmetoderne breder sig til mid- ten.

Ole Borre kombinerer materiale fra vælgersurveys tilbage til 1971 og følger de forskellige generatio- ner over tid. Ikke mindst interessant er påvisning af, at ungdomsoprørerne er kommet lidt op i åre- ne. Den yngre generation er mere borgerlige. Spændende er ligeledes Ingemar Glans' analyse af langtidsudviklingen (siden 1957) i dansk væl- geradfærd. Han peger på, at erhvervsudviklin- gen, målt ved stillingsbetegnelser, har været til ugunst for de borgerlige partier. Når det alligevel ikke er gået bedre for arbejderpartierne og Social-

demokratiet i særdeleshed skyldes det, at disse til gengæld har tabt terræn hos de grupper, hvor de stod stærkt, nemlig arbejdere og lavere funktionærer. Specielt blandt arbejderne er der en markant forskydning i borgerlig retning. Også han peger på, at venstredrejningen blandt yngre højtuddannede nu er stoppet, så der igen – som før 1968 – er en borgerlig majoritet blandt de nye generationer.

Jørgen Goul Andersen tager sig af kortlægningen af de sociale skels betydning ved valgene i 1987-88. Meget i artiklen er som man er vant til: Arbejdere er mere venstreorienterede end selvstændige mm. Det ligger på linje med Glans analyser, men uddyber på det korte sigt, hvor Glans har det lange. Spændende er analysen af »de intellektuelle og venstrefløjen tur-retur«. Endnu engang påpeges, men her nok mest grundigst belyst, at venstredrejningen hos unge intellektuelle nu er ophørt. Og det er fascinerende specialanalyser af partivalget blandt medlemmer af forskellige fagforeninger. Jørgen Goul Andersen understreger variationerne hos funktionærgrupperne og homogeniteten mellem arbejderfagforeninger. For funktionærernes vedkommende er forskellene og dermed heterogeniteten sikre nok. For arbejderne vedkommende er karakteristikkene i visse tilfælde både evident og tillige overraskende. For eksempel er tallene for SID- og Metal-medlemmer forbavsende ens. Men generelt er beskrivelsen problematisk. Det er næppe udtryk for større homogenitet, at Socialdemokratiet har 63 procent af stemmerne hos medlemmer af Kvindeligt Arbejderforbund, men kun 48 procent hos Dansk Kommunal Arbejderforbund og 42 procent hos SID.

Også mere generelt er der et problem med tolkningerne? Goul Andersen kan godt lide ordet »klasse«. Det er et lige så fast element i hans forfatter-skab som de gode empiriske analyser. Men hvad mener han egentlig? I konklusionen taler Goul Andersen uden nærmere specifikation om »den traditionelle vælgeradfærdsforsknings« mangel-fulde begrebsapparat, og han henviser – med tilslutning – til marxistiske og grønne teoretikeres påpegning af kriseproblemer i hele den industrielle/kapitalistiske civilisation.¹ Helt fornøjelig af kommentaren til stemmeafgivningen hos

»gruppen af politifolk og officerer (herunder også fængselsbetjente mv.), der hælder lige så stærkt til højre i 1987-undersøgelsen. *Også denne kategori knyttes via arbejdets art naturligt til den borgerlige pol i klassekampen.*« (s.186-187. Min fremhævelse, HJN).

Det kan næppe afledes af datamaterialet, hvilket hold fængselsbetjente *naturligt* (min fremhævelse, HJN) spiller på i den såkaldte klassekamp. En teori ligger under alle omstændigheder bag (1) formodningen om en klassekamp og (2) forhold-sudtagelsen til bestemte poster i denne kamp.

Men det klassebegreb, Goul Andersen bruger i sine empiriske analyser, er desuagtet meget dif-fust og knytter ikke an til nogen speciel teori – marxistisk, fransk eller grøn. I uddybningen af forskellene i stemmeafgivningen hos funktionæ-erne hedder det, at disse forskelle *ikke* går mel-lem grupper med forskellig social status, men mellem faggrupper med forskellige uddannelser, arbejdsfunktioner og sektortilhørsforhold. Der-efter kommenteres:

»Netop derfor er det også misvisende at tale om, at klassetilhørsforholdet har mindre poli-tisk betydning end tidligere, for de nævnte skel inden for funktionærgruppen er netop i bety-delig udstrækning *nye* skel, der var væsentligt svagere, ja måske helt fraværende, dengang en pædagog hed »børnehavelærerinde«. At tale om klassetilhørsforholdets aftagende betyd-ning er nemlig at antyde, at arbejdslivserfaring-er og -interesser har mindre betydning end tidligere, og det er der intet mindre empirisk grundlag for at hævde.« (s.188)

Tesen om klassetilhørsforholdets aftagende be-tydning for stemmeafgivningen er herhjemme rejst af Torben Worre på baggrund af datamateri-ale tilbage til 1957. Hans artikel hører til de mest citerede, og har tidligere været afsat for artikler af Jørgen Goul og Ingemar Glans. Men her op-træder den ikke engang i en fodnote. Det er ellers god forskningsskik at nævne de artikler man ken-der med modsat opfattelse.²

Kommentaren rejser unægteligt nye spørgsmål: Hvilke forskelle er i det hele taget klasseforskelle. Kun de forskelle, der så nogenlunde kan passes ind i et marxistisk præget skel mellem arbejdere og borgerskab? Eller – lidt bredere – alle forskelle

i adfærd hos folk med forskellig placering i job- og statushierakiet? Det svarer til brugen hos den traditionelle valgforskning. Eller er alle jobrelaterede forskelle automatisk klasseforskelle? I Goul Andersen's tolkning af forskelle hos funktionærerne er det det sidste tilfældet. De fremhævede forskelle har ikke meget at gøre med »arbejdere mod kapitalister« og det fremhæves, som nævnt, at de ikke følger social status. I stedet henvises uspecificeret til arbejdslivserfaringer. Derved red- des selve ordet »klasse«. Dette har en klar nostalgisk værdi, men hvorfor ikke blot tale om erhvervsforskelle? Andet ligger der ikke i det, og intet der på nogen måde binder an til klasseteori i mere gængs forstand.

Der er lang række andre afsnit. Om sikkerhedspolitikken, om De Grønne, om flygtningespørgsmålet etc. Ole Borre spørger også (i kapitel 12) om regeringerne belønnes for en god økonomisk politik. Som basis bruger han spørgsmål om, hvordan de interviewede opfatter landets og deres egen økonomiske situation. Det viser sig, at vælgere, der synes det går godt, er tilbøjelige til at stemme på regeringen. Det kunne tyde på, at regeringen belønnes. Men Ole Borre fremhæver også, at årsagssammenhængen kan den anden vej. Måske stemmer folk slet ikke på regeringen, fordi de mener det er gået godt. Det kan lige så godt være, at de synes det går godt, fordi de er tilhængere af regeringen. Ole Borres spørgsmål er godt og helt fundamentalt i en demokrati-teoretisk sammenhæng. Men hans materiale kan aldrig besvare det.

En enkelt unøjagtighed skal anmærkes. Nikolaj Petersen og Palle Svensson giver, prisværdigt, i kapitel 1 en redegørelse for den parlamentariske udvikling i 1980'erne. Her får de placeret Rio Bravo-forliget (mellem regeringen og Fremskridtspartiet) ind i en fyldig beskrivelse af finanslovsforhandlingerne i oktober 1982. Men Rio Bravo-forliget blev først indgået et år senere, den 16. oktober 1983. Det er heller ikke helt rammende, når Nikolaj Petersen (s.305) siger, at valget i 1988 var det første siden 1929, der blev udskrevet på et sikkerhedspolitisk spørgsmål. Valget i 1929 blev udskrevet, fordi finansloven ikke blev vedtaget. Den manglende støtte var for de konservatives vedkommende foranlediget af sikkerhedspolitikken,

men for Socialdemokratiet og Venstre lige så meget af dyb uenighed med hele Madsen-Mygdals politik. Regeringens samlede politik havde lidt skibbrud.

Men ellers er der både mere interessante og mere almindelige analyser. Der kunne være strammet her og der. Det er nok, at i tre kapitler at få at vide, at studenter ikke længere er røde. Man kunne også have læst kritisk korrektur på hinandens bidrag. Og endelig ville lidt diskussion have sat tingene i relief. Det vrirler med gensidige referencer. Man samtykker og supplerer. Men man anfægter ikke hinanden. Undtagelsen er Ingemar Glans, der ikke kan lide, at Søren Rishøj Thomsen har skrevet, at klasse er af svindende betydning. Dette glimt af uenighed er stærkt forfriskende.

Trods dette: Bogen er en fundgrube med mange gevinster.

Hans Jørgen Nielsen, lektor, cand-scient.pol.
Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet.

- 1) Lige for tiden er det nu ellers krisen i den industrielle/socialistiske civilisation, der er mest iøjnefaldende.
- 2) Dansk valgforskning er et gammelt fællesprojekt mellem Aarhus og Københavns Universiteter. Omkring valgene i 1987 og 1988 gik der skår i samarbejdet, men det er nu genoprettet. Bogen undlader med en enkelt undtagelse (et arbejdspapir af anmelderen) systematisk alle referencer til de københavnske valgforskere, som man samarbejdede med om tidligere valgundersøgelser. Den tidligere Aarhus-publikation »Valg og vælgeradfærd« med de samme redaktører havde derimod 19 henvisninger i litteraturlisten. Bortretoucheringen i den foreliggende bog er i almindelighed lidt bizar, men nærmest penibel i forbindelse med Worres artikel.

Claus Gulmann, John Bernhard, Tyge Lehmann: Folkeret.

Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1989.
307 s. kr. 400.

Det folkeretlige retssystem er karakteriseret ved en retsfastsættelse, der principielt bygger på autonomi. Staterne bliver kun forpligtede, hvis de samtykker i at være forpligtede. Der findes afgørende forskelle mellem det folkeretlige retssystem og de nationale retssystemer hvad angår retsfast-

sættelsen og retshåndhævelsen, men det folkeretlige retssystem tilsigter at fremme de samme grundlæggende formål som de nationale retssystem. Sammenfattende kan folkeretten siges at forfølge tre formål: at afgrænse staternes magtsfære over for hinanden, at varetage staternes fælles interesser, at bevare freden i staternes samfund.

Ovenstående udpluk fra denne lærebogs første kapitel angiver meget klart, hvorledes forfatterne definerer grundlæggende træk ved folkeretten. Som det fremgår har staterne en vigtig, ja helt afgørende stilling inden for dette retssystem. Det har de også inden for det, politologer kalder det internationale politiske system, også for dem, der i nyere tid et tilbøjelige til at tale om det internationale økonomisk-politiske system. Denne fælles optagethed af stater både som enkeltaktører og i deres indbyrdes forhold tilsigter, at man fra begge eller alle tre synsvinkler må kunne bidrage med vigtige indsigter vedrørende stater.

Selvom denne lærebog først og fremmest er skrevet for jurastuderende, er den alligevel af stor interesse for andre samfundsvidenskabelige fag, hvor man også beskæftiger sig med staten eller stater. På denne måde viderefører den en grundfæstet dansk tradition, hvad forfatterne da også klart vedgør. For en ikke-jurist stiller bogen rimeligvis også krav om, at læseren må sætte sig ind i en række juridiske grundbegreber. De fremlægges i bogens første kapitler, der foruden det folkeretlige retssystem omhandler retskilder og beslutningsproces, staternes opfyldelse af folkeretlige forpligtelser, staters ansvar og den folkeretlige procesret. Her fremhæves særegenhederne ved det folkeretlige system i en sammenligning med de nationale retssystemer. Berettigelsen i en sådan sammenligning skal ikke anfægtes, men den risikerer let at få præg af en ned- eller undervurdering af det internationale retssystem, netop på grund af de anførte forskelle i retsfastsættelse og retshåndhævelse. Gøres disse to elementer til de overordnede og afgørende i vurderingen af et retssystem, er det indlysende, at det internationale er mindre udviklet og fuldbyrdet end de nationale. Men et retssystem kunne vel også vurderes under inddragelse af de vilkår, hvorunder det må fungere, og også de nationale retssystemer, som vi ken-

der dem i dag, er vel den nuværende fase af en lang historisk udvikling, lige som de også indbyrdes rummer meget store forskelle. Politologer karakteriserer ofte det internationale politiske system som »anarkistisk« i sin grundstruktur, men vil samtidig fastholde, at dette anarki ikke nødvendigvis er kaotisk, samt at det er muligt at skelne mellem mere eller mindre »modne anarkier«. En af målestokkene for et anarkis modenhedsgrad er netop den udstrækning i hvilken et retssystem er under udvikling og af betydning i forholdet mellem fortsat autonome stater.

Denne tankegang synes ikke at ligge langt fra de tre forfatters, hvilket de demonstrerer i deres udvælgelse og behandling af de konkrete regelsområder, som de tager op til behandling. Det drejer sig dels om staternes jurisdiktionskompetence (kapitel 6) og staters immunitet og diplomatretten (kapitel 10), men endnu tydeligere i kapitlerne 7, 8, 9 og 11, hvor de beskæftiger sig med forbud mod magtanvendelse, havenes retsorden, menneskerettighederne og en ny økonomisk verdensorden. Det er både spændende og inspirerende at se disse emner behandlet ud fra et folkeretligt synspunkt, hvoraf det tydeligt fremgår, at formålet med disse processer og bestræbelser netop er at udvikle et retssystem, som både tilgodeser staternes autonomi og samtidig giver dem muligheder for at pålægge hinanden forpligtelser. Det mest spændende område er nok beskyttelsen af menneskerettigheder, som fra at have været et mindre centralt emne i internationale forhold – ofte under påberåbelsen af ikke-indblanding i staternes indre forhold – i dag er blevet et vigtigt forhandlings- og vidt accepteret stridspunkt i forhold mellem stater. Her har jurister øvet en meget betydelig indsats, og vil man for alvor studere sådanne fænomener, er der ingen vej udenom de folkeretlige aspekter.

Bogens sidste kapitel – 12 – giver en oversigt over de internationale organisationer, som på en god og overskuelig måde dels giver en række faktuelle oplysninger, men også bidrager til at belyse, hvorledes sådanne organisationer kan bidrage til at påvirke det internationale retssystem.

Alt i alt bestyrker denne juridiske lærebog det synspunkt, at juridiske aspekter af udviklingen i

det internationale system er centrale og vigtige ikke at overse, når man ønsker at beskæftige sig med det – både som analytiker og praktiker.

Ole Karup Pedersen, professor, dr.phil.
Institut for Samfunds-fag og Forvaltning, Københavns Universitet.

Anker Jørgensen: »Bølgegang. Fra mine dagbøger 1972-1975«.

Fremad, 1989, 462 sider.

Anker Jørgensen: »I smult vande. Fra mine dagbøger 1975-1977«.

Fremad, 1989, 500 sider.

Havde egentlig tænkt mig at indlede anmeldelsen med et citat, men det er forbandet svært at finde et, der dækker de mange sider, som dagbogen ruller op. Bestemt ikke, fordi der er for få sådanne karakteristiske sætninger. Nej, fordi der er for mange.

Anker Jørgensen skildrer i disse to første bind dagbøger perioden fra 1972 til 1977. Det tredje og sidste bind følger til foråret og vil indeholde hans sidste år som statminister, altså perioden frem til september 1982.

Denne gamle svømmer er gået til det maritime for at skildre perioden. »Bølgegang« hedder første bind, »I smult vande« andet. »Bølgegang« – lad gå med det, men hvordan er han dog kommet på begrebet »smult vande« som betegnende for en periode, der var sprængfyldt af politisk-økonomiske indgreb både på Christiansborg og på arbejdsmarkedet?

Det kan skyldes, at Anker i den periode havde befæstet sin position som Socialdemokratiets førstemand. Det tør svagt antydes, at *det* var ikke tilfældet i de første år. Da lå der hele tiden en murren under debatten: Er det nu også den rigtige leder, vi har fået? Er det manden, der burde være Jens Otto Krag's efterfølger som leder af landets største parti?

Årsagen til al den mumlen i krogene kan være den

overraskende måde, Anker blev valgt på. Eller som han selv siger efter begivenhederne onsdag den 3. oktober 1972: »Denne blev den mest chokerende dag i mit liv...« Og det er åbenbart ikke bare koketteri. Han vidste ikke, at Krag havde udset ham til efterfølger. Det fremgår af dagbogen, og han har sagt det samme på et møde. Her sagde han også om modstanden, han fornemmede i sine første år, at han havde spurgt den kreds af mennesker, han mente at kunne stole på, om der var noget om snakken. »Er der en sådan modstand mod mig, at jeg bør gå af?« De havde med én mund erklæret, at det ville være et sådant tab for partiet, også prestigemæssigt, måtte han forstå, at det var en hel forrykt tanke. Man tilføjede så, at alle Socialdemokratiets ledere fra Stauning til Auken har været genstand for denne barske kritik, der spænder fra mumlen til råb.

»Jeg spurgte dem altså,« sagde Anker, »men (med et smil) kun én gang...«.

Apropos kritikken, så kom den ikke mindst fra LO's magtfulde formand Thomas Nielsen, og han stak i hvert fald sprogligt ikke noget under stolen.

Nårsomhelst over for hvemsomhelst var han parat til at give partiformanden det glatte lag. At de sammen på LO's kongres (se billederne mellem side 160 og 161 i bind 2) kunne synge »Anker var i Thomas kær, men knibsk alligevel« var blot en tynd camouflage for de følelser, grænsende til had, der skyldte fra Rosenørns Allé mod statsministerium og gruppeværelse nr. 1, Christiansborg.

På mødet i mandags erklærede Anker, at han endnu i dag ikke ved, hvad det var, der bragte så stærke følelser op hos Thomas Nielsen.

En af grundene kan være, at Anker ikke var sådan at flytte med. En ting var det faglige, som LO stod og står for. Hatten af for det. Også hatten af for det nære samarbejde mellem Arbejderbevægelsens faglige og politiske del. Men kom det dertil, at LO – in casu Thomas – ville bestemme over det politiske, så sagde den lille, stødige mand nej. Så fastholdt han, selvom Thomas råbte skældsord efter ham, at her gik grænsen. Her var det regeringen/folketingsgruppen, der bestemte.

Det undrer mig ikke, at dette træk så tydeligt fremgår af dagbøgerne. Igennem de tyve år, jeg har kendt Anker og fulgt hans politiske arbejde, har jeg aldrig næret tvivl om, at han er en sand demokrat, at han ikke har svært ved at trække skillelinjen mellem det fagforeningsvalgte og det folkevalgte.

Derfor ærgrer det ham også noget så grusomt, når hans venner og kampfæller i fagbevægelsen stiller urimelige krav og hvisker til ham: Nu må du klare situationen, Anker. De havde, også det har han skrevet ned, så blyanten må være knækket, den opfattelse, at når en gammel fagforeningsmand sad på statsministerposten, så kunne de bare køre uansvarligt og lade ham rage kastanjerne ud afilden til sidst. »For vi vil da ikke have den konflikt, vel?«

Morsomt at få dette indblik i processen bag kulisserne. Man havde nok sine anelser om, at sådan stod det til, men her står det sort på hvidt.

Hvordan ser Anker så på sine politiske kolleger på Christiansborg? Uden for hans eget parti er der ikke mange, som han sætter pris på. Især har han et horn i siden på mænd som efterfølgeren, forgængeren Poul Hartling (V) og den radikale leder Hilmar Baunsgaard. Den første var lige så stædig som Anker selv; den anden følte han ikke, at han kunne stole på, fordi han prøvede at bære kappen på begge skuldre.

Inden for sit eget parti var der såmænd heller ikke så mange, han følte at kunne læne sit hoved til. Især var en mand som Orla Møller ham en torn i øjet. Den såkaldte serviet-sag kastede lange skygger. Det var den affære med, at et flertal i den socialdemokratiske folketingsgruppe, efter hvad rygтет fortæller, skrev under på, at de hellere ville have den daværende gruppeformand Orla Møller til statsminister end »toppens mand« Anker. I dagbøgerne er der ikke nogen verificering af serviet-historien, man ved med andre ord ikke, om den er sand. Men der lå hele tiden en usikkerhed under forholdet mellem Anker og Orla. Den sidste forsikrede bestandig om sin loyalitet, men den første syntes, at Møller slog for mange skævere og hele tiden havde blikket stift rettet mod hans stol.

Så gik det bedre med folk som Knud Heinesen og Kjeld Olesen, to af de mænd, der blev slidt op af samarbejdet. Det gik godt med en mand som Erling Jensen, der var datidens vandrepop og altså kunne bruges på en hvilken ministerpost som helst. Og selvom Krag's første råd til Anker var, at han skulle skaffe sig af med Per Hækkerup, så var Per nok den politiker, Anker i de første svære tilvænningsår lærte mest af. En strålende politisk begavelse. Han kunne samle et indviklet politisk emne i velformede og forståelige sætninger, han kunne være smidig, og han kunne være brutal.

I mange, mange år kunne han overkomme det hele, men så tog alkoholen magten. Eller som der står et sted i dagbøgerne: »Per forlangte whisky, og hvad skulle jeg gøre...« Det var, efter at Hækkerup var vendt tilbage efter en streng sygdomsperiode. Der var ikke noget at gøre.

I modsætning til nogle af de andre socialdemokratiske politikere synes Per Hækkerup at have været loyal over for Anker Jørgensen. Over for ham brugte han aldrig den vending, som han brugte over for hans forgænger, og som er blevet et historisk udtryk for to, som afskyr hinanden: »Er der to, der står sammen i dansk politik, ...«

Sikken et liv, vi her i Danmark byder vore ledende politikere – eller de lader sig byde. Nat efter nat slutter Anker sin dag/natbogsoptegnelse med at skrive: »Gik i seng kl. 2.30, stod op næste morgen kl. 6 for at nå flyveren til Tirstrup/Billund. Skulle holde tale i Puttekøbing. Den lokale partiforening fyldte 86 år. Forsamlingshuset var proppet. Spiste natmad med bestyrelsen. Der er mange gode folk imellem«. Og så hjem med bil eller fly, fordi en ny økonomisk eller politisk krise skulle afværges gennem endeløse forhandlinger med de radikale, med CD, med Kristeligt Folkeparti ja, sågar med Venstre eller de Konservative. Eller det store udland kaldte, enten i form af møder i EF eller besøg i lande, som Danmarks statsminister måtte gæste.

Anker er ikke så lidt benovet og stolt over alle de kendte mennesker, han får lejlighed til at snakke med. Folk, der færdes hjemmevant på den storpolitiske scene, og hvis ord har skæbnetung betydning for verdensudviklingen. Det er en del af hans proeuropæiske holdning, at Danmark ved sit

medlemskab af EF har et ord at skulle have sagt – beslutningerne ikke længer bare bliver truffet over hovedet på os.

Hvordan klarer han nu dette udmærkede liv? Bortset fra, at han synes at han kommer til at veje et par kilo for meget, er han tilsyneladende også fysisk i vigør. Det eneste, han for alvor rammes af, er en periode med gigtfeber, men den ville nok være kommet, selvom han havde tilbragt tiden på sofaen.

Dagbøgerne er på to gange 500 sider ca., og der kunne givetvis være sparet mange linjer, hvis de to historikere Henning Grelle og Claus Larsen havde brugt nedskæringskniven mere brutalt. Mange sætninger om natmad med snaps sammen med Ingrid kunne være udgået, men det har netop været ideen, at det, der skulle væk, var hele afsnit, så det, der står tilbage, giver et sandt udtryk for, hvordan landets mest fremtrædende politiker levede sin dagligdag. Det er lykkedes.

Dagbøger – også Ankers – skal naturligvis læses som det, de er: Sporadiske og impulsive meninger, nedskrevet en sen natte-time i hotelsengen eller på ministerbilens bagsæde. De er ikke historier og slet ikke historien. Men de supplerer det, som de mere nøgterne historiebøger fortæller. Man kan ikke bygge sin vurdering af et forløb udelukkende på dem, men man bliver mere vidende om både politiske og menneskelige sammenhænge, når man inddrager dem i sine forsøg på at forstå, hvad der skete, og hvorfor det skete.

Anker har fortalt, at han ikke skrev dagbog med henblik på, at det skulle læses. Han gjorde det, fordi han gerne ville fastholde de indtryk, han fik af begivenhederne, som flimrede forbi. Var de ikke kommet i dagbogen, var de gået i glemmebogen. Han havde nok en forestilling om på et tidspunkt at skrive sine erindringer, men når man tænker på, hvor mange erindringer, man har læst, som blot er tygget mad, så må man foretrække dette her råt for usødet, frisk fra fad.

Det giver manden og mennesket. Jeg kunne i hvert fald ikke lade være med at tænke på, at et folkestyre kan være lykkeligt over, at et reelt menneske som Anker Jørgensen har villet ofre hver vågen

time af sit arbejdsdøgn på at yde sit bedste for fædrelandet.

Noget vemodigt er der også over det. Her er det en af de sidste danske politikere med en personlig erindring om besættelsestiden og dens lære, der går fra borde. Og noget andet: Vil det nogensinde mere ske, at en arbejdsmand bliver landets politiske leder?

Carl Otto Brix,
journalist, informationschef i DSØF

Tage Kaarsted: »Regeringen, vi aldrig fik. Regeringsdannelsen 1975 og dens baggrund«.

Odense Universitetsforlag 1988, 128 sider, 188 kroner.

I 1987 traf Statens Humanistiske Forskningsråd beslutning om at bevilge midler til etableringen af et forskningsinitiativ »Dansk politik under forandring 1945-1985«. Et af formålene med dette initiativ er at få rettet op på den katastrofale mangel på videnskabeligt funderede undersøgelser af den nyeste danske politiske historie.

Politologerne har været flittige bidragsydere til analysen af udvalgte dele af det politiske system – først og fremmest vælgeradfærds- og institutionsstudier – medens historikerne har forsømt deres »pligt« til at levere historiske analyser af såvel tidsforløb som enkeltbegivenheder. Især den partipolitiske og parlamentariske historie har været mangelfuldt dækket.

En af de få faghistorikere, som i sit omfattende forfatterskab også har afsat tid til at dyrke den politiske samtidshistorie, er professor Tage Kaarsted. Det er derfor ikke nogen tilfældighed, at hans bog om regeringsdannelsen i 1975 er den første publikation, der er udkommet under det igangsatte forskningsinitiativ.

Bogen indledes med en nyttig redegørelse for de statsretlige og sædvanebegrundende regler for en regeringsdannelse. Grundloven fastsætter klare regler for hvorledes en regering afsættes, men den

giver ingen regler for, hvorledes en regering tilsættes, ud over at majestæten udnævner statsministeren og de øvrige ministre. Proceduren, der leder frem til denne udnævnelse, er gradvist groet frem gennem den parlamentariske praksis, der har udviklet sig gennem det 20. århundrede. Denne praksis – de uskrevne spilleregler – redegøres der klart og oversigtsmæssigt for gennem en kort behandling af regeringsdannelserne frem til 1973. Det statsretlige aspekt behandles og kommenteres herefter løbende i resten af fremstillingen efterhånden som de enkelte faser i 1975-situationen gør det relevant.

De resterende $\frac{3}{4}$ af bogen er koncentreret om en minutøs gennemgang af forløbet af de begivenheder, der førte til dannelsen af Poul Hartlings »smalle« venstre-regering i 1973, hans mislykkede forsøg på at danne en »firkloverregering« i 1975 og den sluttelige udnævnelse af Anker Jørgensens socialdemokratiske mindretalsregering.

1975 regeringsdannelsen var et orgie i taktik. »Underfundighed og uoprigtighed prægede i usædvanlig grad 1975-situationen«, er Kaarsteds dom. Hele fire dronninger under var nødvendige, tre forhandlingsledere udnævntes, – hvoraf udnævnelsen af folketingets daværende formand, den radikale Karl Skytte, var en nyskabelse i regeringsdannelsesprocessen, – en regering, der faktisk var aftalt, blev af Fremskridtspartiet i medierne undsagt få timer før den skulle udnævnes, hvorved der skabtes usikkerhed om, hvorvidt den ville blive mødt med et mistillidsvotum, når den fremstillede sig for folketinget – for blot at nævne nogle af hovedpunkterne i forløbet.

Det er præcis disse taktiske manøvrer, der er i centrum i Kaarsteds analyse. Gennem indsamlede oplysninger i form af samtidige optegnelser, beretninger eller meddelelser fra de involverede aktører er Kaarsted i stand til – næsten time for time – at følge begivenhedsforløbet: hvem førte formelle såvel som uformelle drøftelser med hvem, hvilke overvejelser blev der gjort i de enkelte partigrupper, hvilke hensigter var der med den formulering, partierne valgte at bruge i deres råd til dronningen osv. osv. Momentvis kan det godt være svært at bevare overblikket i detailrigdommen.

Det er Kaarsteds konkluderende vurdering af det komplicerede forløb, at de fire gamle partier »... i virkeligheden bevarede mere kontrol over den politiske situation, end man dengang umiddelbart var i stand til at se.« (side 114). De gamle partier var tro mod de uskrevne spilleregler, men den øgede sensitivitet over for de store bevægelser i vælgerkorpset, den deraf følgende skærpede konkurrence mellem partierne, de mere psykologiske imponderabilier såsom personlige sym- og antipartier (især blandt de borgerlige politikere) samt de nye partiers (især Fremskridtspartiets) parlamentariske uerfarenhed fremhæves som de væsentligste faktorer, der bevægede aktørerne og skabte det efter nogens opfattelse »kræmmeragtige og uklædelige spil« i 1975.

»Uden at bruge de store bogstaver må man nok sige, at forløbet af den langstrakte regeringsdannelsesproces og udgangen på den snarere førte til en styrkelse af den parlamentariske statsskik end til en svækkelse«, er Kaarsteds udgangsreplik side 116. Et synspunkt som nok kan have sin rigtighed, når 1975 vurderes isoleret, men som uværgerligt rejser spørgsmålet, om der trods alt ikke er en grænse for, hvor ofte folkestyret kan absorbere sådanne rystelser, såvel som de andre forandringer i den parlamentariske kultur Danmark har været vidne til i de senere år.

Det er imidlertid ikke Kaarsteds ærinde på en mere systematisk måde at bidrage til den standende debat om det samarbejdende folkestyres påståede krise. Små hip og kommentarer kan han dog ikke dy sig for at give undervejs. Men gennem den grundige og – som sædvanligt – velskrevne kortlægning af begivenhedsforløbet i 1975 har Kaarsted tilvejebragt et meget nyttigt og indsigtfuldt materiale, som – suppleret med flere fremstillinger af samme kvalitet (f.eks. af regeringsdannelsen i 1988) – kan danne udgangspunkt for mere teoretisk orienterede analyser og funderinger over partisystemets hele udvikling og virke i en tid, hvor dansk politik er under forandring.

Lars Bille, lektor, cand.phil.
Institut for Samfunds- og Forvaltning, Københavns Universitet.

**Lars Kolte og Ove Sten Jensen:
»Det danske valutamarked«,
Småskrifter fra Institut for
International Økonomi og
Virksomhedsledelse nr. 17.**

Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 2. udgave,
København 1989, 240 sider.

Lars Kolte og Ove Sten Jensens bog udkom første gang i 1983. I den nye udgave er der især sket en revision af afsnittene vedrørende Nationalbankens valutabestemmelser og styringen af valutahandlernes mellemværende med udlandet.

Bogen indledes med en oversigt over de generelle begreber valutamarked og betalingsbalance. Herunder beskrives forskellen mellem »Danmarks samlede internationale likviditet« og det nye begreb fra oktober 1988 »Danmarks officielle internationale likviditet«, som alene omfatter selve Nationalbankens valutastilling.

I det efterfølgende kapitel gives den traditionelle oversigt over valutakursdannelsen, hvor udbud og efterspørgsel efter valuta påvirkes af konkurrenceevne, renteforskelle og kursforventninger. Læseren får en betydelig mere detaljeret beskrivelse, end man normalt ser, og det er netop en af bogens store fordele, at forfatterne afsætter plads til at omtale de mere praktisk betonedede aspekter af valutamarkedet. Kapitel 2 indeholder også et afsnit om forudsigelser, som er af speciel interesse, fordi valutahandlernes rådgivning behandles indgående i de efterfølgende kapitler. Forfatterne henviser til det voksende marked for valutakursforudsigelser. Det er ikke mindst store amerikanske bureauer og banker, som dominerer, men »... enhver bank med respekt for sig selv, producerer imidlertid mere eller mindre kvalificerede valutakursforudsigelser som rådgivning for deres kunder« (s.66).

Når det kan blive mindre kvalificeret, skyldes det de anvendte prognosemetoder. Den økonometriske metode har trods dens mangler forfatterens sympati, og til en vis grad gælder dette også »sund fornuft«-metoden på grund af dens økonomisk-teoretiske fundering. Derimod er forfatterne mere

forbeholdne overfor teknisk analyse, specielt det man kunne betegne som »Chartisternes« kurvemageri. »Hvis det ikke var, fordi denne metode fra tid til anden også frembragte gode resultater – bevist ved dens fortsatte beståen selv i store, seriøse banker – ville man nægte, at en sådan metode kunne vinde indpas« (s.70).

Man skal altså ikke have blind tillid til sin banks forudsigelser, og det kan derfor være en god idé at begrænse kursrisikoen på de positioner, der kan afdækkes gennem terminskontrakter. I kapitel 3 beskrives de teoretiske sammenhænge mellem spot-, termins- og pengemarkeder. Forfatterne gør omhyggeligt rede for agenternes valgmuligheder, og for hvorledes det simultane økonomiske system tilpasser sig en ny ligevægt. Dette følges op i kapitel 4 og 5, som indeholder den institutionelle beskrivelse af valutahandlen. Forfatterens erfaringsgrundlag fra den private og den offentlige pengesektor gør det muligt at give en endog meget detaljeret beskrivelse af lange rækker af praktiske problemer, der er forbundet med valutahandel. I de bedste afsnit får læseren en dybdeborende beretning om valutahandlernes og virksomhedernes dispositioner. Bogen giver således den studerende en ballast, som vil være værdifuld i en senere jobfunktion, og det er et spørgsmål, om forfatterne ikke skulle have stillet sig tilfreds med at få opfyldt denne målsætning.

Lars Kolte og Ove Sten Jensen ønsker imidlertid også med bogen at give læseren indblik i betydningen af de seneste års danske kapitalliberalisering. Fremstillingen er derfor præget af diskurser, hvor effekten af de nye og de gamle valutabestemmelser sammenlignes. Det er tvivlsomt, om denne diskussion overhovedet skulle have været med, men som et mindstemål burde den have været henvist til et særligt appendiks eller til fodnoter. Den valgte fremstillingsform, hvor teoretiske argumenter, praktiske oplysninger og historiske tilbageblik blandes, virker uheldig. Læseren taber let overblikket, og det udelukker muligheden for senere at anvende bogen som opslagsværk.

Bogens afsluttende kapitler indeholder historiske analyser af de danske valutakriser i 1980'erne samt en gennemgang af dansk valutakurspolitik siden Bretton Woods systemets sammenbrud.

Gennemgangen er meget instruktiv, der er grund til at hæfte sig ved påvisningen af, at terminskursen havde tendens til at stige væsentlig kraftigere end spotkursen under valutakriserne 1979-83, og forfatterne anfører, at »... det er bemærkelsesværdigt, at terminssikring under de her nævnte kriser – bortset fra en enkelt – har givet tab sammenholdt med undladelse af sikring« (s.207).

Umiddelbart skulle man tro, at dette måtte være et argument for, at virksomhederne afstod fra terminssikring og satsede på andre metoder til at dække valutapositionerne. Forfatterne gør imidlertid opmærksom på, at den kraftige stigning i terminstillægget skyldtes de manglende muligheder for at tilfredsstille efterspørgslen i den pågældende periode, og »... at de nye bestemmelser for styring af valutahandlernes udenlandske mellemværende – alt andet lige – bevirker, at terminskursen ikke fremover under valutakriser vil stige så meget som førhen« (s.207).

Virksomhederne vil dog fortsat rådføre sig med valutahandlerne, hvis der opstår usikkerhed på valutamarkedet, og valutahandlerne skal rådgive på en måde så ikke ethvert løst rygte giver anledning til en omkostningsfuld kurssikring. »... men jo flere kunder der ringer, jo mere vil valutahandleren være tilbøjelig til at anbefale risikodækning« (s.197). Man skal altså fortsat have en vis skepsis overfor rådgivningen, og forfatterne henviser til, at det efterhånden er ved at blive mere almindeligt at konsultere flere valutahandlere. Dermed bidrager virksomhederne også selv til at gøre markedet mere velfungerende.

Der er tale om en meget anbefalelsesværdig bog for læsere, som ønsker at kende de praktiske og teoretiske problemstillinger for det danske valutamarked. De kritiske bemærkninger, som er fremført, knytter sig især til bogens opbygning. Det ville have været en fordel, om de historiske tilbageblik var samlet i fodnoter eller appendiks, således at hovedteksten alene havde omhandlet de aktuelle forhold.

Niels-Henrik Topp, lektor, dr.polit.
Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet.

Lars Lund: »Valutaforhold og betalingsbalance. Forskellige regimer«, Skrifter fra Institut for Nationaløkonomi nr. 14.

Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1989. 125 sider.

Der er indenfor de seneste år udkommet flere danske lærebogssystemer til brug i den introducerende økonomiundervisningen på universiteter og handelshøjskoler. Hans Keiding og Lars Lunds *Nationaløkonomi I og II* fra 1988 er et af dem, og der er nu blevet suppleret med Lars Lunds bog om valutaforhold. Bogen er beregnet til undervisning i det valgfri fag »internationale monetære forhold« ved HA-studiet på Handelshøjskolen i København. Da fremstillingen bygger på geometriske figurer og kun stiller begrænsede matematiske krav, vil bogen imidlertid med fordel kunne anvendes på en række samfundsvidenskabelige uddannelser.

Bogen er disponeret med to hovedafsnit, hvor første del behandler økonomier, som fungerer under faste valutakurser, mens anden halvdel behandler spørgsmål, der knytter sig til flydende kurser.

I bogens to første kapitler eller lektioner, gennemgår Lars Lund den Ricardianske teori om komparative fordele og købekraftsparitetsteorien. Endvidere gennemgår Lars Lund, hvorledes betalingsbalanceuligevægt kan betragtes som et resultat af et rationelt valg af fordelingen af forbruget over tiden. Ligevægt på betalingsbalancen er ikke nødvendigvis et gode, uligevægten kan være begrundet i landenes ønsker om at tilpasse forbrugsmulighederne over tiden til ændringerne i befolkningssammensætningen.

I kapitel 3 behandles guldodsmekanismens funktionsmåde. De anvende geometriske figurer stiller, må det retfærdigvis siges, krav til læserens viljestyrke. Figurerne har imidlertid den indlysende fordel, at det er muligt at analysere virkningerne af ændringer i omløbshastigheden, international kreditgivning samt ændring i pengemængden i forbindelse med devaluering med udgangspunkt i den samme grundfigur.

Kapitel 4 giver en oversigt over Bretton Woods systemets historie og baggrunden for dets sammenbrud. Lars Lund gennemgår desuden de finans- og pengepolitiske muligheder for i et fastkursregime at modvirke tabet i beskæftigelse og indkomst, der vil opstå ved et eksogent fald i eksporten. Det forudsættes, at import og investering er indkomstafhængig, men de to størrelser vil være uændret, da indkomsten stabiliseres. Med de opstillede forudsætninger vil en plump keynesiansk stimulering af efterspørgslen nødvendigvis give dårlige resultater. »... hvis en handelsåben økonomi får problemer med beskæftigelsen, vil der stort set være et én til én forhold mellem det underskud på de offentlige finanser, som skal til for at opretholde beskæftigelsen, og betalingsbalanceunderskuddet« (s.46). Lars Lund kan imidlertid nå et skridt videre, idet der faktisk er fire størrelser, som vil være omtrent lige store, nemlig: betalingsbalanceforringelsen, væksten i den primære likviditet, forringelsen af de offentlige finanser og fald i valutabeholdningen (s.44). Selvfølgelig holder ræsonnementet med de opstillede forudsætninger, men det kræver nu alligevel en god portion is i maven at sammenstille nationalregnskabsstørrelser og likviditetsvirkninger så direkte. Man skal faktisk helt tilbage Jørgen Pedersens *Pengeteori og Pengepolitik*, 1944 for at finde et fortilfælde.

Kapitlerne 5-8 behandler økonomierne under flydende valutakurser. Det er prisværdigt, at fremstilling lægger stor vægt på at få fastslået, at der nu er tale om et helt nyt regime, hvor de vante forestillinger om den økonomiske politiks effekter ikke længere holder.

I kapitel 5 tages der udgangspunkt i det simple tilfælde med fuld prisleksibilitet og fravær af ændringer i beskæftigelse og produktionsniveau. Valutakurser og prisniveauer i de enkelte lande bliver hermed bestemt monetært. Spørgsmålet er selvfølgelig, om dette giver en realistisk beskrivelse af den stedfundne udvikling. Forfatteren besvarer det selv benægtende med henvisning til de indsamlede empiriske data. Det er således vanskeligt at efterspore købekraftsparitetsteori ved sammenligning af valutakurser og prisindeks for USA og Tyskland 1980-86, og det er ligeledes svært at se nogen klar sammenhæng mellem pen-

gemængde og priser for de vigtigste vesteuropæiske lande 1973-1985. Alligevel mener forfatteren, at der kan være grund til at fastholde det teoretiske udgangspunkt, fordi det er anvendeligt til at beskrive den langsigtede udvikling (s.57-58 og 64-65).

Også i kapitel 6 forudsættes beskæftigelse og produktionsniveau uændrede. Lars Lund gennemgår, hvorledes et offentligt overforbrug finansieres gennem inflationsskat, i tilfælde af at udlandet ikke vil være med til at finansiere et betalingsbalanceunderskud. I kapitlet lempes forudsætningen om øjeblikkelig pristilpasning til ændringer i pengemængden, og forfatteren viser, hvorledes dette kan føre til overshooting. Ved en ændring i pengemængden vil den umiddelbare valutakursændring blive større end den langsigtede værdi. Fænomenet forsvinder, efterhånden som prisniveauet tilpasser sig den nye pengemængde. Endelig behandles mulighederne for centralbankintervention til stabilisering af kursudsvingene, herunder spørgsmålet om interventionen skal steriliseres gennem køb og salg af obligationer. Lars Lund gør sig til talsmand for, at en 100% sterilisering ikke er hensigtsmæssig, fordi det undertrykker markedssignalerne i form af renteændringer. Dette må vel indebære, at selv en delvis sterilisering vil være problematisk, fordi det bidrager til at sløre markedssignalerne.

I kapitel 7 og 8 inddrager Lars Lund de realøkonomiske virkninger i forbindelse med en analyse af konjunkturspredningen. Under flydende valutakurser vil en multiplikatorbetragtning ikke kunne anvendes til at analysere, hvorledes et land påvirkes af ændringer i udlandets økonomiske politik. Lars Lund gennemgår meget omhyggeligt, hvordan en politikændring gennem et rentespænd påvirker kapitalmarkederne, som sætter gang i den reale konjunkturspredning. Endelig kommer Lars Lund i kapitel 8 ind på problemerne med koordinering af økonomisk politik internationalt.

Set fra det enkelte lands synspunkt vil det være en fordel, hvis økonomien trækkes ud af en arbejdsløshedssituation, hovedsagelig gennem en udenlandsk ekspansion, mens man selv er tilbageholdende. Den japanske økonom Hamada har formuleret problemet spilteoretisk. Uden koordine-

ring mellem landene vil man få en nash-ligevægt, der langt fra er optimal. For at få en pareto-optimal løsning kræves et samarbejde mellem landene om tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Problemet er selvfølgelig, at der ikke er en entydig løsning, men at mange kombinationer af økonomisk politik i landene kan give optimalitet. Indføres strategisk tænkning kompliceres problemstillingen yderligere, men moralen bliver dog, at et samarbejde om en koordineret indsats vil være til fordel for de involverede, også selv om forhandlingsløsningen skulle vise sig ikke at blive pareto-optimal.

Lars Lunds bog er særdeles instruktiv og derfor velegnet til selvstudier, hvis man ønsker en oversigt over den økonomiske politiks virkninger under forskellige valutaregimer. Fremstillingen er spækket med kommentarer til de seneste 10 års udvikling på valutamarkedet, og læseren får således mulighed for umiddelbart at se anvendeligheden af de gennemgående abstrakte teorier.

I et særligt bilag til bogen har Lars Lund som en yderligere illustration af teorierne medtaget to avisartikler om den danske betalingsbalance fra 1985. Bogen indeholder ingen egentlig litteraturliste, men efter hvert kapitel følger en halv til en hel sides kommentarer og oversigt over den vigtigste litteratur om det gennemgående stof. Denne prisværdige fremgangsmåde kendes også fra Keiding og Lars Lunds *Nationaløkonomi* fra 1988.

Niels-Henrik Topp, lektor, dr.polit.
Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet.