

Nikolaj Petersen

Danmark og det nye Tyskland: Samarbejde eller tilpasning?

Det dansk-tyske forhold har i efterkrigstiden udviklet sig til et tæt samarbejde. Tysklands samling rejser spørgsmålet, om denne trend vil fortsætte, eller om Danmark vender tilbage til en situation med større grad af tilpasning over for Tyskland. Indledningsvis afvejes kontinuitets- og forandringsfaktorer i tysk udenrigspolitik, hvorpå den danske reaktion på Tysklands samling og dens implikationer på det sikkerhedspolitiske, udenrigsøkonomiske og Europa-politiske område analyseres. Konklusionen er, at der er mest udsigt til kontinuitet, men at udviklingen i EF-samarbejdet vil få afgørende betydning for Tysklands udenrigspolitiske kurs og dermed også for det dansk-tyske forhold.

Indledning

Ændringer i nærliggende stormagters status smitter uundgåeligt af på småstaters indre og ydre handlefrihed. Siden nationalismen blev en politisk kraft i første halvdel af 1800-tallet, har Danmarks nationalpolitiske status og ydre handlefrihed været nært forbundet med udviklingen i tysk indenrigs- og udenrigspolitik. Den tyske enhedsproces sprængte i 1864 den gamle danske helstat, mens omvendt kejserrigetets fald med første verdenskrig muliggjorde fuldendelsen af Danmark som en moderne nationalstat i 1920. Det tredje riges storhed og fald fik ligeledes dybtgående konsekvenser for vor indre autonomi, ydre sikkerhed og udenrigspolitiske handlefrihed (Mouritzen, 1988). Og i de første år efter 1945 gav Tysklands nederlag grobund for en sidste opløsning af nationalpolitiske drømme i form af Sydslesvig-bevægelsen (Noack, 1991).

På denne traumatiske baggrund har forholdet mellem Danmark og den tyske Forbundsrepublik, der blev oprettet i 1949, udviklet sig overraskende harmonisk – ikke mindst efter at mindretalsspørgsmålet blev reguleret med de såkaldte Københavns- og Bonn-erklæringer i 1955. I den følgende periode blev Forbundsrepublikken Danmarks vigtigste udenrigspolitiske samarbejdspartner, mest tydeligt på det militære og økonomiske område, men efterhånden også på det politiske. Oprettelsen af Enhedskommandoen for Østersø-området (BAL-TAP) i 1962 kædede forsvaret af Danmark, Slesvig-Holsten og Hamburg-området sammen inden for en bredere NATO-ramme. Endvidere blev Forbundsrepublikken en stadig vigtigere samhandelspartner, og med den første danske EF-ansøgning i 1961 var den økonomiske orientering mod det vesteuropæiske, dvs. især det vesttyske marked klar. Politisk fortsatte Danmark endnu nogen tid at være angelsaksisk orienteret, men et afgørende skifte i retning af Forbundsrepublikken indtraf, da afspændingslinjen omkring 1970 slog igennem i tysk politik med Brandt-Scheel-regeringen. Brandts østpolitik med dens vægt på national udsoning og europæisk afspænding svarede nøje til fremherskende målsætninger i dansk udenrigspolitik, og i den nuværende udenrigsminister Hans-Dietrich

Nikolaj Petersen

Danmark og det nye Tyskland: Samarbejde eller tilpasning?

Det dansk-tyske forhold har i efterkrigstiden udviklet sig til et tæt samarbejde. Tysklands samling rejser spørgsmålet, om denne trend vil fortsætte, eller om Danmark vender tilbage til en situation med større grad af tilpasning over for Tyskland. Indledningsvis afvejes kontinuitets- og forandringsfaktorer i tysk udenrigspolitik, hvorpå den danske reaktion på Tysklands samling og dens implikationer på det sikkerhedspolitiske, udenrigsøkonomiske og Europa-politiske område analyseres. Konklusionen er, at der er mest udsigt til kontinuitet, men at udviklingen i EF-samarbejdet vil få afgørende betydning for Tysklands udenrigspolitiske kurs og dermed også for det dansk-tyske forhold.

Indledning

Ændringer i nærliggende stormagters status smitter uundgåeligt af på småstaters indre og ydre handlefrihed. Siden nationalismen blev en politisk kraft i første halvdel af 1800-tallet, har Danmarks nationalpolitiske status og ydre handlefrihed været nært forbundet med udviklingen i tysk indenrigs- og udenrigspolitik. Den tyske enhedsproces sprængte i 1864 den gamle danske helstat, mens omvendt kejserrigetets fald med første verdenskrig muliggjorde fuldendelsen af Danmark som en moderne nationalstat i 1920. Det tredje riges storhed og fald fik ligeledes dybtgående konsekvenser for vor indre autonomi, ydre sikkerhed og udenrigspolitiske handlefrihed (Mouritzen, 1988). Og i de første år efter 1945 gav Tysklands nederlag grobund for en sidste opløsning af nationalpolitiske drømme i form af Sydslesvig-bevægelsen (Noack, 1991).

På denne traumatiske baggrund har forholdet mellem Danmark og den tyske Forbundsrepublik, der blev oprettet i 1949, udviklet sig overraskende harmonisk – ikke mindst efter at mindretalsspørgsmålet blev reguleret med de såkaldte Københavns- og Bonn-erklæringer i 1955. I den følgende periode blev Forbundsrepublikken Danmarks vigtigste udenrigspolitiske samarbejdspartner, mest tydeligt på det militære og økonomiske område, men efterhånden også på det politiske. Oprettelsen af Enhedskommandoen for Østersø-området (BAL-TAP) i 1962 kædede forsvaret af Danmark, Slesvig-Holsten og Hamburg-området sammen inden for en bredere NATO-ramme. Endvidere blev Forbundsrepublikken en stadig vigtigere samhandelspartner, og med den første danske EF-ansøgning i 1961 var den økonomiske orientering mod det vesteuropæiske, dvs. især det vesttyske marked klar. Politisk fortsatte Danmark endnu nogen tid at være angelsaksisk orienteret, men et afgørende skifte i retning af Forbundsrepublikken indtraf, da afspændingslinjen omkring 1970 slog igennem i tysk politik med Brandt-Scheel-regeringen. Brandts østpolitik med dens vægt på national udsoning og europæisk afspænding svarede nøje til fremherskende målsætninger i dansk udenrigspolitik, og i den nuværende udenrigsminister Hans-Dietrich

Genschers lange embedsperiode (siden 1974) er »Genscherismen« i næsten lige så høj grad blevet en ledetråd for dansk som for tysk udenrigspolitik. Kun på ét væsentligt felt har der været klare divergencer mellem Bonn og København, nemlig i synet på europæisk integration. Hvor Forbundsrepublikken traditionelt har fulgt en pro-integrationistisk linje i EF, har Danmark været tøvende over for en udvidelse og især fordybelse af samarbejdet. Dette spørgsmål har dog ikke i nævneværdig grad påvirket det generelle billede af en stor og med tiden stigende konvergens mellem Forbundsrepublikkens og Danmarks udenrigspolitiske linje, en konvergens, der i øvrigt også de seneste år har gjort sig gældende i Europa-politikken. Denne tendens har formentlig været påvirket af, at den indenrigspolitiske udvikling i de to lande er forløbet parallelt i 1980'erne, og af det efterhånden mangeårige samarbejde mellem de to udenrigsministre Genscher og Ellemann-Jensen.

Det spørgsmål, som Tysklands anden samling rejser for Danmark, er derfor i høj grad et spørgsmål om kontinuiteten i tysk udenrigspolitik. Hvis det nye, samlede Tyskland stort set fortsætter Forbundsrepublikkens linje, dvs. Genscherismen, vil omstillingsbehovet for Danmark være mindre, end hvis man forestiller sig kvalitative stil- og indholdsmæssige ændringer af tysk udenrigspolitik. Uanset om hovedtendensen i tysk udenrigspolitik bliver kontinuitet eller forandring, stiller den tyske genforening dog Danmark over for væsentlige valg og omstillingsprocesser. Men samtidig skaber den også muligheder, især på det økonomiske felt. Dette følger af, at Tyskland under alle omstændigheder vil blive en stærkere og mere dominerende magt i europæisk politik, måske mindre på grund af den ressourcetilvækst, som foreningen indebærer, og som i hvert fald er diskutabel på kortere sigt, end på grund af ændringer af det europæiske system som følge af det sovjetiske imperiums sammenbrud. Tysklands nye rolle defineres ikke blot af Tysklands egne ressourcer og interesser, men også – og måske nok så meget – af den ramme af muligheder, krav og forventninger, som tysk politik opererer i. Der stiller sig derfor både under den ene og den anden forudsætning problemer for Danmark med hensyn til fortsættelsen af det hidtidige samarbejde på det militære, økonomiske og politiske område.

Tysklands nye rolle: Genscherisme eller hvad?

Genscherisme er den skiftevis positive og pejorative term, der anvendes til at karakterisere Forbundsrepublikkens politik under dens mangeårige udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher. I den pejorative betydning, som begrebet ofte har i de angelsaksiske lande og på den tyske højrefløj, sættes det lig med eftergivenhed over for Sovjetunionen (især i slutningen af 1980'erne), svigtende alliancesolidaritet (for eksempel under Golf-krigen) og manglende forsvar for tyske magtpolitiske interesser.¹ I den positive betydning og i sin egen selvforståelse står Genscherisme for internationalt samarbejde, afspænding, rustningskontrol og tysk ansvarlighed.²

Mere nøjtrnt betragtet hviler Genscherismen dels på en generel forståelse af international politik som bygger på stigende interdependens, dels på en specifik opfattelse af, at Tyskland bedst fremmer sine udenrigspolitiske interesser ved po-

litiske og økonomiske midler og i et bredt samarbejde med andre stater. Denne grundopfattelse ligger tæt op ad det holdningsmønster, som kendetegner den »civile handelsstat«, og som netop Forbundsrepublikken (og Japan) ofte fremhæves som paradigmatisk eksempler på (Rosecrance, 1986). Det, som Genschers konservative kritikere anfægter, er da også, at han forsømmer at varetage Tysklands interesser som »magtstat«, og at hans udenrigspolitik ikke slår til, når det internationale klima står på storm (Schwartz, 1985); »Schönwetterpolitik« er her en ofte anvendt karakteristik.

Genschersismen er dog på mange måder kun en videreudvikling af en tysk udenrigspolitik, der har rødder længere tilbage, og som i sidste instans bundes i Forbundsrepublikkens årelange bestræbelser for at genvinde suveræniteten og handlerum i international politik. Midlet hertil har været »holdspillet«, dvs. den aktive deltagelse i internationalt samarbejde, hvad enten rammen har været EF, NATO eller CSCE. Kun sjældent og nødt har Forbundsrepublikken vovet sig ud i udenrigspolitiske sololøb i overensstemmelse med den afvisning af en tysk *Sonderweg*, som allerede Konrad Adenauer knæsatte som princip.

Spørgsmålet, som melder sig efter Tysklands anden samling, er, om Tyskland vil fortsætte med at agere udadtil som handelsstat og holdspiller, eller om der vil ske en forskydning mod magtstatens stil og interesser nu, hvor det objektive grundlag herfor synes at være til stede. Vil Tyskland i fremtiden i større grad end hidtil gå egne veje i europæisk og international politik? Spørgsmålet lader sig ikke besvare entydigt, ikke mindst fordi der de senere år er skabt et langt mere dynamisk Europa end tidligere. Det nærmeste, man formentlig kan komme et svar, er at veje kontinuitets- og forandringsfaktorer op over for hinanden.

Blandt kontinuitetsfaktorerne er det forhold, at Forbundsrepublikken blev »den fortsættende stat« i fusionen med DDR. Det nye Tyskland fungerer videre inden for de institutionelle og traktatmæssige rammer, som den gamle Forbundsrepublik var »indbundet« i, først og fremmest NATO og EF-samarbejdet. Genscher selv – og mere generelt hans parti, FDP's, centrale placering i fremtidige tyske regeringsdannelse – er en anden kontinuitetsfaktor. FDP har haft udenrigsministerposten siden 1969 og vil givetvis lægge stor vægt på at bevare den i fremtidige regeringsdannelse. I et fornyet samarbejde med SPD vil FDP næppe have vanskeligt ved at komme igennem med dette krav; vanskeligere stiller det sig i en fortsat koalition med CDU/CSU, hvor der er en markeret interesse i at overtage posten, når Genscher engang giver afkald på den³.

I den eksisterende regeringskonstellation, der forventes at holde til i hvert fald 1994, vil der næppe ske store politiske ændringer, også fordi forbundskansleren, Helmut Kohl, i hidtidige opgør mellem Genscher og højrefløjen altid er endt på sin udenrigsministers side. Derimod vil en senere CDU/CSU-overtagelse af udenrigsministeriet kunne føre til en tydeligere markeret tysk interessepolitik udadtil.

Den hidtidige politiks indlysende succes taler også for kontinuitet. Forbundsrepublikkens samarbejdslinje i europæisk og international politik har gradvis udvidet dens udenrigspolitiske handlefrihed og nu givet den en generelt accepteret position som *primus inter pares* i europæisk politik – vel at mærke uden at skabe

den modstand og de fjender, som blev fremkaldt af tidligere magtpolitisk baserede forsøg på at etablere en førerstilling i Europa.

Ydre og indre begrænsninger trækker ligeledes i retning af at fastholde den hidtidige linje. Udviklingen omkring den tyske forening afslørede en latent frygt for tysk magttilvækst i Europa, en frygt, som Forbundsrepublikken søgte at imødegå ved at betone, at foreningen kun kunne ske i en europæisk ramme. Der er grund til at forvente, at i hvert fald den nuværende ledelse vil fortsætte med at agere inden for rammer, som omgivelsernes usikkerhed over for Tyskland definerer. I slutningen af 1991 fremhævede forbundskansler Kohl meget kraftigt, at en europæisk union vil være den bedste løsning på omgivelsernes frygt for tysk overmagt.

Mens der således er stærke forhold, der taler for kontinuitet i tysk udenrigspolitik, er dens basis naturligvis blevet afgørende forandret. Tyskland er blevet sine sidste suverænitetsindskrænkninger kvit; den udenlandske troppetilstedeværelse vil falde brat i de kommende år; og Tysklands sikkerhed er blevet radikalt forbedret. Fra at være en truet frontlinjestat afhængig af allieret beskyttelse er Tyskland blevet den europæiske centerstat – men uden centerstatens traditionelle sikkerhedspolitiske omringningsproblem.

Den tyske bevægelsesfrihed forøges endvidere – især på længere sigt – af den magttilvækst, som de nye forbundslande repræsenterer. Tyskland vil formentlig få sin repræsentation i Europa-Parlamentet i Strasbourg forøget, mens omvendt avisspekulationer om en permanent plads i FN's Sikkerhedsråd næppe har noget på sig. Efter en (heldigt gennemført) økonomisk integration af Østtyskland vil Tysklands vægt i EF og Europa være væsentlig større end i dag.

Hvordan Tyskland på længere sigt vil reagere på sin nye status, lader sig naturligvis ikke sige i dag. Men en ny politisk generation, der ikke har medlevet nazitiden, anden verdenskrig og Forbundsrepublikkens første vanskelige år, vil alt andet lige være mindre hæmmet af fortidens hypotek og mere indstillet på, at Tyskland som en normaliseret stat forfølger sine nationale interesser, end den nuværende ledergeneration.⁴ Tyskland er efter foreningen inde i en vanskelig diskussion om det tyske spørgsmål, hvori indgår problemer med assimileringen af de nye forbundslande, et voksende pres udefra af indvandrere og asylsøgere og (endnu svage) tegn på en højre-national reaktion.

Igen vil omgivelserne have en afgørende betydning for stil og indhold i tysk udenrigspolitik. Omgivelserne opstiller nok grænser for tysk handlefrihed, men retter samtidig også forventninger og krav om udenrigspolitisk handling til det nye Tyskland. Ved genforeningen har Tyskland påtaget sig omfattende såvel formelle som uformelle økonomisk-politiske forpligtelser over for Sovjetunionen, jf. Peter Sørensens artikel i dette nummer, og de nye østeuropæiske demokratier retter først og fremmest blikket mod Forbundsrepublikken i deres søgen efter økonomisk og politisk støtte fra Vest. Uanset Østeuropas frygt for tysk dominans er der også et udbredt ønske om tyske investeringer og tysk teknisk og økonomisk bistand til de omstillingsprocesser, som området er inde i – og som er af en helt anden størrelsesorden end den østtyske.

Magttomrummet efter Sovjetunionen udvider det udenrigspolitiske handle-

rum for Forbundsrepublikken øst for Oder-Neisse og kan næppe undgå at trække den aktivt ind i dette område, som, afhængigt af graden af Sovjetunionens opløsning, kan komme til strække sig meget langt østpå. Under denne synsvinkel kan Tysklands problem meget let blive, at dets ressourcegrundlag er for svagt til den rolle, som omgivelserne ønsker Tyskland skal indtage, snarere end for stærkt. Fra tysk side understreges det da også, at det ikke kan klare opgaven i øst alene, men at det øvrige EF (og USA og Japan) må bære deres del. Netop her ligger en afgørende faktor skjult. En fortsat samarbejdslinje i tysk udenrigspolitik forudsætter, at Tysklands samarbejdspartnere i vest er villige til et samarbejde, der også omfatter Tysklands nye interesseområde i øst og for eksempel ikke overlader det til Tyskland alene at tage vare på udviklingen her. Tyskland lægger i disse år meget stor vægt på udbygningen af den europæiske integration, for eksempel i form af den politiske union inden for EF. Hvis denne politik efter tysk opfattelse ikke fører igennem, vil fristelsen til at følge en tysk separatpolitik under udnyttelse af handlemulighederne i øst vokse. Efter vedtagelsen af den politiske union på EF-topmødet i Maastricht i december 1991 er denne mulighed dog formentlig skudt noget ud i fremtiden. Det må samtidig heller ikke overses, at Østeuropa økonomisk og politisk aldrig kan blive nogen bæredygtig erstatning for Tyskland for det vesteuropæiske samarbejde.

Den relative vægt af kontinuitets- og forandringsfaktorer i tysk udenrigspolitik kan ikke måles på nuværende tidspunkt. På den ene side vil den generelle europæiske udvikling og især udviklingen i EF-samarbejdet få stor indflydelse på vægtingen. På den anden side er Tysklands handlefrihed blevet udvidet, således at det i fremtiden i højere grad bliver tyskerne selv, som definerer deres internationale rolle. Kombinationen af forøgede ressourcer og udvidet handlerum kan næppe undgå at føre til en mere markeret tysk indflydelse på europæisk politik; både i Østeuropa og i EF-samarbejdet vil tyske interesser fremtræde med tungere vægt end før. Hovedspørgsmålet bliver derfor, hvorledes Tyskland vil definere sine interesser – om det fortsat vil være handelsstatens interesser, der vil dominere over magtstatens. Men også omgivelsernes reaktion på Tysklands samling vil indvirke på valget. Netop nu peger mest på kontinuitet, men risikoen for en »post-Genscherisme« med en kraftigere udnyttelse af handlerummet til fremme af nationale interesser kan ikke udelukkes som en usikkerhedsfaktor både i europæisk politik og i dansk udenrigspolitik.

Danmark og Tysklands samling

Dansk Tysklands-politik har siden 1950'erne været koordineret med de øvrige NATO-landes. Fra 1955 til 1990 deltog Danmark i den fælles NATO-støtte til tysk genforening og frem til 1972 respekterede Danmark den vesttyske *Alleinvertretungsrecht* ved at undlade at optage diplomatiske forbindelser med DDR. Omvendt var der stærk dansk opslutning om den normalisering af Tysklands-spørgsmålet, der fandt sted i begyndelsen af 1970'erne med etableringen af forbindelser mellem Forbundsrepublikken og DDR, og som muliggjorde diplomatisk anerkendelse af DDR. Uanset en fortsat verbal støtte til tysk enhed var Tysklands-spørgsmålet hermed i praksis »løst« i danske øjne – og på den bedst mulige

måde. Ingen i Danmark forventede efter 1973 en tysk genforening, og kun få ønskede den (Petersen, 1977a).

Aktualiseringen af det tyske spørgsmål i 1989 kom derfor også bag på de danske politikere. De første officielle tilkendegivelser fremkom som reaktion på forbundskansler Kohls såkaldte ti-punkts plan for tysk enhed af 28. november 1989, hvor perspektivet endnu var, at enheden først ville komme efter en lang tilnærmelsesproces mellem de to tyske stater. I disse første reaktioner afspejledes to forskellige perspektiver. Det første, at Tysklands enhed ikke var en dansk interesse, kom klart frem i statsminister Poul Schlüters udtalelser i TV 2 (*Højlands Forsamlingshus*) den 28. november 1989, om at han personligt ikke ønskede en tysk genforening.⁵ Dagen efter, den 29. november, kom udenrigsministeren i en pressemeddelelse ud med en mere officiel udtalelse om ti-punktsplanen, hvori han betonedede Forbundsrepublikkens og nabolandenes interesse i en overvindelse af »den kunstige deling af vort kontinent« og mindede om NATO's mangeårige officielle Tysklands-målsætning. Men han fremhævede samtidig, at spørgsmålet kun kunne løses »i sammenhæng med hele Europas udvikling og forholdet mellem Øst og Vest«, og at et stadig mere omfattende samarbejde mellem de to tyske stater måtte ske ved udnyttelse af de europæiske institutioner EF, NATO, Europarådet og CSCE (*DUÅ*, 1989: 233)⁶.

Også i det følgende forløb kunne der fornemmes en nuance mellem statsministerens skeptiske og udenrigsministerens mere uforbeholdne støtte til en tysk genforening. Statsministeren slog dog hurtigt ind på den linje, at genforeningen var et spørgsmål om folkenes selvbestemmelse og derfor først og fremmest op til tyskerne selv (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.2.1990; *Berlingske Tidende*, 25.2.1990). Den 17. maj 1990 holdt statsministeren et foredrag om »The New Germany« i World Economic Forum i Berlin, hvori han hilste Tysklands erhvervelse af en politisk rolle i overensstemmelse med landets styrke velkommen (*DUÅ*, 1990: 225-29). For det første, fordi historien havde vist, at længerevarende ubalance mellem magtens formelle strukturer og de underliggende realiteter var uholdbar; for det andet fordi Danmarks hidtidige samarbejde med Forbundsrepublikken havde været »unreservedly worthwhile«, både på bilateralt og multilateralt plan. Han understregede også betydningen af, at samarbejdet med det nye Tyskland skulle ske inden for de eksisterende strukturer, og at genforeningen måtte ske inden for rammerne af europæisk integration. Men også statsministerens personlige skepsis (der måske kan føres tilbage til hans sønderjyske baggrund) skinnede igennem i talen:

»It is no matter for surprise that in Denmark, as in most other countries, signs of apprehension could be detected behind the positive official declarations. The historical experience cannot be neglected. We also owe the anxious feelings respect«.

I en artikel om »Tysk enhed – og Danmarks interesser« fremlagde udenrigsminister Ellemann-Jensen i februar 1990 regeringens officielle stillingtagen til den nu stadig mere aktualiserede forening af Tyskland (*Politiken*, 3.2.1990). Artiklen tog udgangspunkt i den nationale selvbestemmelsesret: »Hvis befolkningerne i de to

Tyskland ønsker at forenes, har de samme ret til at gennemføre en sådan beslutning som alle andre»; det var desuden i alles interesse at give den østtyske befolkning et perspektiv og dermed fjerne den herskende ustabilitet i landet. Men samtidig betonedede udenrigsministeren de tyske forsikringer om, at en tysk forening ikke ville indebære krav om grænserevisioner, og han fremhævede den danske og europæiske interesse i, at Tysklands forening skulle ske i en europæisk sammenhæng:

»Der er næppe mange, som vil se på en ny stærk statsdannelse midt i Europa med ublandet begejstring. Vi ønsker ikke at miste de sidste mange års resultater i form af forpligtende samarbejde og politisk udsoning, som især er opnået gennem dannelsen og udbygningen af EF. Derfor har det også været positivt at høre, hvor stærkt netop den europæiske sammenhæng understreges i den tysk-tyske debat«.

Den positive danske holdning til tysk enhed iblandet fremhævelsen af, at denne måtte indbygges i en bredere europæisk enhedsproces, kom også til orde i en fælleserklæring af de danske og vesttyske udenrigsministre 9. marts 1990, der blandt andet pegede på den voksende betydning af de europæiske institutioner, EF, CSCE og NATO (DUÅ, 1990: 211). I øvrigt var det karakteristisk, at de danske reaktioner på udviklingen omkring Tyskland blev stadig mere positive, jo nærmere man kom den faktiske forening af de to tyske stater.⁷

Socialdemokratiets reaktion på udviklingen i Tyskland forløb nogenlunde parallelt med regeringens. I den mest markante tilkendegivelse, Ritt Bjerregaards kronik »Danmarks nabo mod syd« (Politiken, 4.2.1990), udtrykte hun på den ene side betænkelighed ved udsigten til tysk samling, men betonedede på den anden side også behovet for et godt naboforhold til det nye Tyskland:

»For os, der bor i et af Tysklands små nabolande, er det ganske enkelt den højest prioriterede opgave for vores udenrigspolitik at bidrage til, at der ikke igen opstår en stor, isoleret, aggressiv stat lige syd for vores grænse«.

Specielt ville det være et problem, hvis Tyskland ikke kunne forblive i et »EF i dynamisk udvikling«; i så fald ville Danmark være bragt tilbage til noget, der ville kunne fremkalde mindelser om tiden fra 1864-1945. Man ser her kernen i det, som blev Socialdemokratiets (og regeringens) primære respons på udviklingen omkring Tyskland, en styrkelse af EF-politikken (Petersen, 1991; Haahr, 1991).

Opinionen udviklede sig nogenlunde parallelt med holdningerne på det politiske niveau. Ved den første opinionsundersøgelse i december 1989 erklærede 44 pct. sig positive over for en eventuel forening af de to Tysklande, mens 37 pct. var negative (Morgenavisen Jyllands-Posten, 11.12.1989; DUÅ, 1989: 408).⁸ I august 1990 var 56 pct. positive over for den forestående forening, mens 21 pct. erklærede sig for negative (Morgenavisen Jyllands-Posten, 20.8.1990; DUÅ, 1990: 463).⁹ Fra januar til marts 1990 steg andelen af dem, der mente, at tysk genforening ville være til gavn for Europa, fra 26 pct. til 37 pct., mens skeptikernes tal faldt fra 51 pct. til 33 pct. (Berlingske Tidende, 11.3.1990). Og i februar 1990 afviste et flertal med 51 pct. mod 20 pct., at en genforening kunne indebære en sikker-

hedsrisiko for Danmark, forudsat den fandt sted indenfor rammerne af et udvidet EF (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 12.2.1990; *DUA*, 1990: 461). Tallene giver grundlag for at antage, at Schlüters skepsis havde en bredere opinionsmæssig dækning, men også at befolkningens forbehold blev svækket i takt med, at den tyske forening aftegnede sig som en stadig nærmere realitet. Forbeholdene var især koncentreret i de ældre aldersgrupper, blandt de mindre uddannede, i byområderne og til venstre for midten af dansk politik.

Implikationer for Danmark af Tysklands samling

Ved vurderingen af den tyske samlings betydning for dansk udenrigspolitik må man som nævnt tage udgangspunkt i, at det tosidede dansk-tyske forhold har udviklet sig positivt i efterkrigstiden både på det sikkerhedspolitiske, det udenrigspolitiske og det økonomiske område. Ydermere er forholdet i stigende grad blevet multilateraliseret – en udvikling, der normalt opfattes som gunstig for småstatens interessevaretagelse. Et godt eksempel herpå er det militære samarbejde inden for BALTAP. Det er derfor også gået som en rød tråd gennem de danske kommentarer til Tysklands samling, at en fortsat indbinding – eller høfligere udtrykt: integration – af Forbundsrepublikken er en forudsætning for, at andre landes interesser ikke lider skade. Dette synspunkt er også en væsentlig forklaring på den mere positive holdning til EF-integration, der har præget dansk og især socialdemokratisk Europa-politik siden 1990.

Konvergens i interesser vil på denne baggrund blive en endnu vigtigere forudsætning for fremme af danske interesser i forhold til Tyskland end hidtil. I betragtning af, at »Genscherismen« ligger tæt på de synspunkter, som også bestemmer dansk udenrigspolitik, vil problemet næppe blive stort, så længe den nuværende konstellation bestemmer tysk udenrigspolitik. Der er dog selv under denne forudsætning grund til at pege på et par politik-områder, hvor danske og tyske interesser ikke nødvendigvis forløber parallelt, eller hvor Tysklands ændrede vægt og interesser vil gøre det vanskeligere for Danmark at hævde sine specifikke interesser. Problemet har både sikkerhedspolitiske, udenrigsøkonomiske og generelle udenrigspolitiske aspekter.

Det sikkerhedspolitiske aspekt

På det bilaterale område har spørgsmålet om Enhedskommandoens fremtid været oppe til indgående forhandlinger i NATO i løbet af 1991. Tysklands samling, den sovjetiske tilbagetrækning fra Centraleuropa og Warszawa-pagtens opløsning har tilsammen på afgørende vis forrykket grundlaget for det hidtidige arrangement. Blot to nye problemer skal nævnes. Det ene er, at landforsvaret af den jyske halvø, der hidtil har hvilet på et fælles fremskudt forsvar ved grænsen til det tidligere DDR, har mistet sin hidtidige rationale. I og med at NATO's østgrænse er skudt 2-300 kilometer mod øst, og især fordi der ikke er nogen identificerbar trussel på den anden side af Oder-Neisse, har NATO opgivet den fremskudte strategi, hvori den danske hær's hovedenhed, Jyske Division, havde sin plads i det nordligste »lag« af den »lagkage«, som forsvaret af Forbundsrepublikken var organiseret i. Så længe den fremskudte strategi endnu ikke er afløst af en anden de-

taljeret militær koncept, hænger Jyske Division strategisk set i luften uden nogen klar operativ opgave. I overvejelserne om divisionens fremtidige rolle er konceptet ændret fra et frontkorps til en mere tilbagetrukken »modkoncentrationsstyrke« med mulig indsættelse i Mecklenburg, syd for Elben eller på Sjælland (Kandborg, 1991). Overvejelser om krigsmæssige opgaver i Mecklenburg-Vorpommern må dog betegnes som akademiske, idet det i hvert fald indtil 1994 som følge af de internationale aftaler omkring Tysklands forening vil være umuligt at foretage nogen officiel tildeling af NATO-styrker til dette område.¹⁰

Et andet problem er kommandostrukturen i Østersøområdet, der er blevet aktualiseret ved nedlæggelsen af DDR. Der er blandt andet spørgsmålet om Mecklenburg-Vorpommerns indpasning i NATO-strukturen efter 1994. En række argumenter kunne tale for at koordinere dette områdes forsvar med NATO's øvrige Østersø-forsvar, der hidtil har været henlagt til Enhedskommandoen. Der har da også fra dansk side været stor interesse for at diskutere forsvaret af delstaten, som man gerne så inddraget under BALTAP, uden at der dog er fremsat noget officielt forslag herom. Den klare tyske modvilje mod at diskutere de nye forbundslandes forhold til NATO, før de sovjetiske styrker er ude, har gjort det umuligt at gå længere ind i sådanne overvejelser.

Alvorligere set fra en dansk synsvinkel er det, at Forbundsrepublikken har taget nogle af de spørgsmål op, som under forhandlingerne om Enhedskommandoen oprettelse i slutningen af 1950'erne skabte størst problemer for danske beslutningstagere (Villaume, 1991). Baggrunden er dels generelle overvejelser over NATO's kommende kommandostruktur, der skal reduceres i sammenhæng med de kommende troppedeskæringer i NATO-Europa. Dels spørgsmålet om Tysklands indplacering i strukturen og navnlig, om Tyskland fortsat skal være delt mellem NATO's Nordregion og Centralregion.¹¹

Tyskland har i den forbindelse fremført tre krav. For det første, at NATO's såkaldte »major commands« reduceres fra nu tre (SACLANT for Atlanterhavsområdet, SACEUR for det europæiske fastland og CINCHAN for Kanalområdet) til to. I realiteten er dette et krav om nedlæggelse af Kanalkommandoen, hvilket har aktualiseret Storbritanniens fremtidige placering i NATO's struktur. Denne diskussion angår vel ikke BALTAP direkte, men spørgsmålet om Storbritanniens placering på regionsniveau er på den anden side indgået centralt i de mange forskellige organisatoriske modeller, der er fremkaldt af Tysklands andet krav, nemlig at der ikke længere må gå regionsgrænser gennem tysk område. Dette krav var allerede fremme i slutningen af 1950'erne, men måtte dengang frafalde. Men nu, hvor tyskerne har genvundet fuld national suverænitæt, er kravet blevet fremført med desto større styrke i NATO. Det indebærer konkret, at grænsen mellem Nordregionen og Centralregionen, der siden 1951 har ligget ved Elben, enten helt fjernes eller flyttes nordpå. Da Tyskland samtidig for det tredje ønsker det eksisterende dansk-tyske samarbejde i Enhedskommandoen bevaret, indebærer den tyske stillingtagen i praksis, at Enhedskommandoen indplaceres under NATO's Centralregion.

Disse krav har stillet Danmark (og Norge) over for meget vanskelige afvejnninger. For begge lande har den hidtidige struktur, dvs. Enhedskommandoen's pla-

cering i Nordregionen, varetaget de nationale interesser på næsten ideel måde. For Danmarks vedkommende har især to interesser været relevante: For det første den politiske interesse i tilknytningen til Norge og dermed til det nordiske lavspændingsområde snarere end til den kolde krigs traditionelle brændpunkt i Centraleuropa.¹² For det andet har Enhedskommandoen sikret et tæt militært samarbejde med Forbundsrepublikken omkring forsvaret af adgangsvejene til Danmark, både land- og søværts. Enhedskommandoens tiltrækning for Danmark har desuden ligget i en forholdsmæssig stærk placering med hensyn til kommandoposter, blandt andet en permanent chefpost, og i placeringen af et større NATO-hovedkvarter (Karup) i Danmark. For Norge har tilknytningen til Danmark/Slesvig-Holsten især indebåret en vis kobling til det øvrige forsvar af NATO-Europa.

Disse interesser blev fastlagt i 1950'erne og er derfor ikke nødvendigvis lige stærke i dag. Det forhold, at den resterende koldkrigsspænding nu synes koncentreret i NATO's nordområde, mens Centraleuropa er præget af dyb afspænding, svækker den afspændingspolitisk baserede præference for tilknytning til Nordregionen. Det samme gælder den stærkere orientering mod Europa og Tyskland, der har præget dansk udenrigspolitik de sidste årtier. Ikke desto mindre må man gå ud fra, at det fortsat er i dansk interesse at bevare en forsvarspolitisk tilknytning til Norge, ligesom den vanskelige debat om Danmarks forhold til WEU formentlig på visse hold øger forbeholdene mod overførsel af det danske forsvar til Centralregionen. Disse forbehold har især gjort sig gældende i oppositionen (Socialdemokratiet), mens regeringen har prioriteret Europa-perspektivet højest. Spørgsmålet har derfor været vanskeligt at håndtere indenrigspolitisk.

Uanset forskelle i perspektiv har en afgørende dansk interesse dog været at bevare det forsvarspolitiske samarbejde med Forbundsrepublikken i Østersøområdet og hindre, at der etableres en militærpolitisk grænse mellem Danmark og Tyskland. Ikke blot militære synspunkter – Østersøforsvarets enhed og den professionalisme, som det militære samarbejde med Forbundsværnet giver det danske forsvar – men også almene politiske hensyn taler herimod: Risikoen for militær og politisk afkobling over for Europa, der forstærkes af udviklingen omkring WEU, som Danmark ikke er medlem af.

Den danske idealmodel har derfor været Enhedskommandoens uændrede fortsættelse, gerne udvidet til også at dække landet Mecklenburg-Vorpommern. Men da dette har mødt absolut tysk modstand, er det fra dansk side blevet foreslået, at NATO's Nord- og Centralregion slås sammen, således at NATO's Europakommando opdeles i to regioner med Alperne som skillelinje. Inden for denne struktur skulle Enhedskommandoens organisation opretholdes. Ud fra en dansk synsvinkel ville dette være en ideel konstruktion, der også ville være i overensstemmelse med det overordnede ønske om at knytte Norden fastere til Europa, men modellen har ikke kunnet vinde støtte uden for Danmark.¹³

Spørgsmålet om kommandostrukturen var i 1991 genstand for vanskelige forhandlinger i NATO. NATO's øverstkommanderende opstillede to generelle kriterier for omstruktureringen, nemlig en billigere og mere overskuelig organisation. For det nordiske område lagde han tre optioner frem til overvejelse: 1) status quo

med en vis udtynding af stabene; 2) opdeling af NATO's Europa-kommando i en Nord- og Sydregion med Alperne som skillelinje; og 3) en overførsel af Enhedskommandoen til Centralregionen.

Fra dansk side var som nævnt option 1 og 2 (og i den rækkefølge) de foretrukne løsninger, men på sit møde i september 1991 valgte NATO's Militærkomité, der består af de nationale forsvarsschefer, at anbefale option 3, dvs. at trække en ny regionsgrænse i Skagerrak. Endvidere foreslog komiteen at oprette en ny Nordvestregion, dækkende Storbritannien, Norge og Nordsøen, til afløsning af den hidtidige Nordregion.

For den danske regering og forsvaret var også denne option acceptabel, for de – når de tvinges til at vælge – prioriterer fortsættelsen af det nære militære samarbejde med Forbundsrepublikken over det mere politisk-symboliske samarbejde med Norge i Nordregionen. Men andre politiske kræfter vendte sig stærkt mod Militærkomiteens udspil. Mest kraftigt den norske regering, der frygtede en yderligere afkobling og marginalisering i forhold til Europa, hvis det blev gennemført. Nordmændene var også betænkelige ved en forudset britisk dominans inden for den foreslåede Nordvestregion og ikke mindst ved udsigten til at miste NATO-hovedkvarteret i Kolsås ved Oslo. Den norske regering gik derfor meget aktivt ind for en fortsat dansk tilknytning nordpå. Også Storbritannien gik ind for at knytte Danmark til Nordvestregionen, primært ud fra en søstrategisk interesse i at koble Nordsøen og Østersøen sammen.

Men udspillet skabte også store problemer internt i Danmark. Oppositionen, og især Socialdemokratiet, var stærkt betænkelige ved at kappe den politisk-militære forbindelse til Norge og yderligere markere Danmarks forsvarspolitiske orientering mod syd. Denne stillingtagen havde formentlig også sammenhæng med den løbende diskussion om EF's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og om Danmarks forhold til Den Vesteuropæiske Union (WEU).

For at løse op for denne politiske knude nedsatte NATO's forsvarsministre på deres møde i Taormina i oktober 1991 en arbejdsgruppe af embedsmænd fra de fire mest berørte lande, dvs. Danmark, Tyskland, Norge og Storbritannien. Resultatet af arbejdsgruppens arbejde forelå i november og blev på forsvarsministrenes møde i Bruxelles den 12. december 1991 principgodkendt som grundlag for de videre overvejelser af spørgsmålet. Den endelige beslutning om kommandostrukturen forventes truffet på NATO-forsvarsministrenes møde i foråret 1992, men vil næppe afvige meget fra arbejdsgruppens forslag.

Dette er endnu kun kendt i grove hovedtræk. For det første forudætter forslaget oprettelse af en Nordvestkommando placeret i Storbritannien og omfattende Storbritannien og Norge samt flådestyrker fra andre lande omkring Nordsøen, blandt andet Danmark. For det andet går foreslaget ind for bevarelse af den nuværende tre-værns Enhedskommando, om end i en »slanket« form, og dens overførsel fra Nord- til Centralregionen. For flådestyrkernes vedkommende foreslås det dog samtidigt, at chefen for Enhedskommandoen for fremtiden skal være underlagt og få delegeret sin kommandomyndighed fra Nordvestregionen, mens han for land- og flystyrkernes vedkommende er underlagt Centralregionen. COM-BALTAP vil således blive, hvad der i NATO-jargonen kaldes »dobbelthattet«, og

Enhedskommandoen vil – om end den primære forankring bliver Centralregionen – skulle referere til og koordinere sine aktiviteter med to regioner. Dette kan føre i to retninger: På den ene side kan der blive tale om »organisatorisk skizofreni«, på den anden side vil kommandoen kunne udnytte sin splittede status til en øget organisatorisk uafhængighed.

Forslaget til en ny struktur indeholder en omhyggelig afvejning af politiske og militære interesser, men formentlig med en vis overvægt for politiske hensyn. Forslaget opfylder dermed næppe NATO-kriteriet om større gennemskuelighed og færre omkostninger og er da også af den grund blevet kritiseret af NATO's militære ledelse, støttet af USA. Det giver heller ikke stor militær mening, for flådestyrkerne kan heller ikke i Østersøen operere uden luft- og landstøtte.

Det vigtigste aspekt ved denne sag er dog dens politiske symbolik, der også indebærer, at det vil blive svært at rokke ved det indgåede kompromis. For Danmarks vedkommende betyder ordningen, at vi nu tydeligere placeres i en kontinentaleuropæisk forsvarssammenhæng; på den anden side er der stærke kræfter både uden for Danmark og herhjemme, der søger at fastholde Danmarks tilknytning til det nordiske og atlantiske. Hermed afspejler sagen meget godt et af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske dilemmaer, som Danmark står overfor i disse år.

Det økonomiske aspekt

I de danske kommentarer til Tysklands samling indgik forventningen om en øget eksport til Forbundsrepublikken som et positivt aspekt. Økonomiministeriet forudså i foråret 1990, at genforeningen ville få afgørende betydning for den danske handels- og betalingsbalance, og økonomiminister Niels Helveg Petersen forudsagde, at den forventede stigning i eksporten til Tyskland omsider kunne få bugt med mange års underskud på betalingsbalancen (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 4.3.1991). Især var forventningerne store til industrieksportens og på lidt længere sigt til byggesektorens muligheder.

Fra regeringens side blev forventningerne fulgt op med en udbygning af den danske handelsrepræsentation i Forbundsrepublikken. Der blev oprettet nye generalkonsulater i Düsseldorf og Dresden, og den tidligere ambassade i Østberlin blev omdannet til et generalkonsulat. Endvidere øgede Industriministeriet antallet af eksportstipendiater i Forbundsrepublikken. For at udnytte mulighederne blev der anlagt en dobbelt strategi. Dels søgte man at skaffe danske virksomheder og dansk eksport direkte adgang til de nye forbundslande, for eksempel gennem kontakter med Treuhandanstalt, dels søgte man at styrke positionen i de gamle forbundslande ved at udnytte de flaskehalse og nicher, som blev skabt ved vesttyske virksomheders engagement i det tidligere DDR.

Effekten er blevet en kraftig forøgelse af eksporten til Forbundsrepublikken, der nu tegner sig for ca. 23 pct. af Danmarks samlede eksport. Det traditionelle handelsunderskud over for Tyskland blev i løbet af 1990 vendt til et handelsoverskud, der i de første otte måneder af 1991 beløb sig til 3,3 mia. kr. (I 1987 og 1988 var handelsunderskuddet henholdsvis 11,2 og 8,2 mia. kr.). Baggrunden herfor var en vækst i eksporten på 29,1 pct. i de første otte måneder af 1991 sammenlignet med året før, og især koncentreret på kategorierne maskiner og transportmid-

ler (+ 39,5 pct.) og forarbejdede varer (+ 43,6 pct.). Også landbrugseksporten er steget (+ 18,9 pct.), men mindre end gennemsnittet, og kategorien maskiner og transportmidler er for første gang den største eksportkategori til Tyskland (*Statistiske Efterretninger*, 1991: 14). Eksportfremgangen repræsenterede samtidig en udvidelse af den danske markedsandel i Tyskland, der fra traditionelt at ligge på 1,6-1,9 pct. steg til 2,0 pct. i 1990 (*Udenrigsministeriets eksportinformation*, 1991: 1); i 1991 forventes den at stige yderligere til op mod 2,2 pct. Samtidig er der sket betydelige dansk investeringer i de nye forbundslande. Efter en opgørelse var der i efteråret 1991 ca. 5000 østtyskere beskæftiget i danskejede virksomheder; også dansk handelsvirksomheder var i færd med at etablere sig i området (*Børsens Nyhedsmagasinet*, 1.11.1991).¹⁴

På kort sigt har Tysklands samling således haft positive virkninger på dansk økonomi. Men fremgangen på det tyske marked kan også have mindre gunstige bivirkninger. Eksportafhængigheden af det tyske marked er på kort tid vokset fra ca. 19 pct. til ca. 23 pct. og dermed også følsomheden over for svingninger i tysk økonomi, et forhold, der forstærkes af, at også Danmarks øvrige nærmarkeder er blevet mere følsomme over for de tyske konjunkturer. Endvidere er der risikoen for, at den lettere adgang til det tyske marked vil svække eksportbestrebelseerne på andre, umiddelbart vanskeligere markeder og dermed yderligere forstærke den økonomiske afhængighed af Tyskland.

Effekterne af Tysklands samling har været kraftigst på handelsområdet. På det pengepolitiske og monetære område er den danske økonomi allerede gennem den i 1980'erne gennemførte fastkurspolitik og liberalisering af kapitalbevægelserne knyttet tæt til den tyske; effekten af Tysklands samling har her været en relativ forbedring af Danmarks position, således at inflationen nu er lavere end den tyske og rentespændet næsten er forsvundet (*Dansk Økonomi*, maj 1991: 51-52).

De udenrigspolitiske aspekter

Tysklands samling er sket på baggrund af en europæisk omvæltningsproces, som endnu er uafsluttet. Både Øst- og Vesteuropa og forholdet imellem dem er undergivet en dynamik, som påvirkes afgørende af Tyskland som den stærkeste og mest centralt placerede aktør. Danmarks muligheder for at få sine interesser i europæisk politik varetaget afhænger derfor i høj grad af samspillet med tysk Europa-politik. Der kan udskilles tre aspekter af denne problematik: Den fremtidige østpolitik, Europas kommende sikkerhedsarkitektur og EF-samarbejdets udvikling.

I 1970'erne og 1980'erne lå dansk og tysk østpolitik tæt på hinanden, efter at Forbundsrepublikken i 1969 for alvor var slået ind på en afspændingspolitik. Og der er stadig en grundlæggende overensstemmelse imellem dem, blandt andet om behovet for en omfattende vestlig indsats for økonomisk ophjælpning af Østeuropa og Sovjetunionen; her ligger Tyskland og Danmark sammen på en aktiv vestlig linje i forhold til mere forbeholdne lande som USA, Storbritannien og Frankrig. Også i Jugoslavien-konflikten ligger danske og tyske synspunkter tæt på hinanden. Interessesammenfaldet har dog ikke været fuldstændigt, idet der indtil august 1991 var klare divergenser i holdningen til de baltiske lande. Hvor Danmark på et tidligt tidspunkt anlagde en aktiv linje til støtte for baltisk selv-

stændighed og ikke veg tilbage for at påkalde sig den sovjetiske ledelses irritation, satsede tysk politik længst muligt på det gode forhold til ledelsen i Kreml og på bevarelsen af Sovjetunionen i dens hidtidige skikkelse. I dette spil opfattedes de baltiske republikker som underordnede elementer, som kun modtog begrænset sympati fra tysk side; et udtryk herfor var den fælles fransk-tyske opfordring til Litauens præsident Landsbergis i april 1991 til forhandlinger med centralstyret i Moskva (Teltschik, 1991: 209).

Efter det mislykkede kup i Moskva i august 1991 anerkendte den sovjetiske regering de baltiske republikkers uafhængighed og banede dermed vejen for en hurtig tysk anerkendelse. Hermed er også dansk og tysk Balticum-politik kommet på linje, hvilket blandt andet har givet sig udtryk i et fælles dansk-tysk ambassadørmøde for Østersø-området i oktober 1991 og et fælles forslag om afholdelse af en udenrigsministerkonference for Østersø-landene (*Konklusioner* 22.10.1991). Alligevel kan man ikke gå ud fra, at der vil råde fuldstændig harmoni på dette område. Balticum har gennem flere år været et højt prioriteret koncentrationsområde for dansk udenrigspolitik, og det er regeringens politik at fortsætte en massiv indsats i området og dermed udbygge den markante udenrigspolitiske niche, som er skabt her. En omfattende tysk indsats i Balticum med investeringer, økonomisk bistand og politisk tilstedeværelse vil let kunne komme på tværs af en sådan politik og så at sige fylde den danske niche til. Den danske præference må derfor antages at være, at Tyskland koncentrerer sig om andre dele af den tidligere Sovjetunion og om Øst- og Sydøsteuropa i det hele taget.

Hvad angår den fremtidige europæiske sikkerhedsarkitektur, er der på vigtige punkter konvergens mellem danske og tyske synspunkter, blandt andet i ønsket om fortsat at give NATO en vigtig placering og – ikke mindst – i ønsket om at udvikle CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe) til et bredere europæisk sikkerhedssystem; både den danske og tyske udenrigsminister støtter for eksempel oprettelse af et europæisk sikkerhedsråd i CSCE-regi. Derimod er der mindre enighed om de vesteuropæiske institutioners rolle. Der er nok en grundlæggende enighed om, at EF skal være åbent over for det øvrige Europa og spille en vigtig rolle i koordineringen af den vestlige bistand til Østeuropa og Sovjetunionen. Derimod har der været klare divergenser i spørgsmålet om EF's sikkerhedspolitiske dimension og især om Den Vesteuropæiske Unions (WEU) rolle.

Tyskland lancerede i 1990 sammen med Frankrig tanken om en politisk union i EF, inklusive udformningen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hermed blev den konvergens, der siden EF-pakkens gennemførelse i 1986 havde karakteriseret dansk og tysk EF-politik, igen brudt. I de spørgsmål, der stod på EF-dagsordenen imellem 1986 og 1990, dvs. det indre marked og den økonomisk-monetære union, var der ikke væsentlige meningsforskelle mellem Danmark og Tyskland. Derimod rejste forslaget om en politisk union indenrigspolitisk og udenrigspolitisk vanskelige spørgsmål for Danmark. I forhold til Tyskland gør divergenserne sig især gældende i spørgsmål om EF's demokratisering og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tyskland kobledes således sin accept af den økonomisk-monetære union sammen med en væsentlig udvidelse af Europa-Par-

lamentets kompetance, hvilket der i Danmark – og især i oppositionen – har været stærk modvilje overfor. Denne holdning blev udtrykt i et regeringsmemorandum, som opnåede bred indenrigspolitisk tilslutning i efteråret 1990, nemlig at Europa-Parlamentets indflydelse på lovgivningsprocessen i EF nok kan udvides til at dække flere sagsområder end nu, men at der ikke grund til at ændre på den eksisterende samarbejdsprocedure mellem Parlament, Kommission og Ministerråd; EF's demokratiske underskud kan efter dansk opfattelse bedst fjernes ad anden vej, for eksempel ved styrkelsen af de nationale parlamenter (*Memorandum*, 4.10.1990; Petersen, 1991).

Det andet – og i denne forbindelse vigtigere – spørgsmål vedrører etableringen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik for EF. Fra dansk side har der været stor tilfredshed med det hidtidige udenrigspolitiske samarbejde, EPS (Det Europæiske Politiske Samarbejde), der siden 1970 har udviklet sig på inter-guvernementalt plan og uden inddragelse af sikkerhedspolitik i snævrere forstand. I regeringsmemorandum'et blev det fastslået, at konsensusprincippet burde bevares for det udenrigspolitiske samarbejde, samt at dette fortsat ikke måtte omfatte »et forsvarspolitisk samarbejde – herunder oprettelse af fælles militære styrker«.

På disse punkter har danske og tyske synspunkter ligget langt fra hinanden. Tyskland har i flere forskellige sammenhænge, for eksempel en fransk-tysk erklæring af 16. oktober 1991, lagt vægt på, at der etableres en bredspektret fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der også »på længere sigt« inddrager det rent forsvarspolitiske, og som åbner muligheden for flertalsafgørelser. Konkret foreslog de to lande, at WEU drages ind som EF's sikkerhedspolitiske dimension ved, at udformningen af en fælles forsvarspolitik helt eller delvis bliver overdraget til WEU, men efter retningslinjer lagt af EF, og koordineret med NATO. På et senere tidspunkt forestillede man sig opstillingen af egentlige europæiske styrker efter model af den allerede eksisterende fælles tysk-franske brigade. Endvidere skulle EF-lande, der som Danmark og Grækenland er medlemmer af NATO, men ikke WEU, indbydes til at tiltræde unionen (*Bulletin*, 18.10.1991).

Der var hermed lagt op til et vanskeligt valg mellem en mere atlantisk og en mere europæisk orientering i dansk sikkerhedspolitik. Resultatet af topmødet i Maastricht den 9.-10. december 1991 blev som bekendt enighed om den politiske union, men i en skikkelse, som kun delvis levede op til de tyske krav, for eksempel om en væsentlig styrkelse af Europa-Parlamentet. Med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik lå det endelige resultat nærmere de tyske ønsker, for eksempel ved at også forsvarspolitikken – om end på længere sigt – bliver led i EF-samarbejdet, og ved at WEU inddrages som EF-samarbejdets forsvarspolitiske dimension. Den foreløbige placering af forsvarssamarbejdet i WEU, som Danmark ikke er medlem af, gør det på den ene side muligt for Danmark at holde sig uden for dette; på den anden side placerer det også Danmark på et yderspor i det udenrigspolitiske samarbejde. Både det ydre og indre pres for dansk medlemskab af WEU må derfor ventes at vokse i de kommende år.

Samarbejde eller tilpasning?

Det dansk-tyske forhold har ændret karakter i efterkrigstiden. Danmarks politik

var før anden verdenskrig præget af tilpasning, en politik, der kunne have to forskellige udtryksformer (Fink, 1958; Petersen, 1979). Den ene, »ligge død«-politikken, som P. Vedel var eksponent for i forrige og P. Munch i dette århundrede (Sjøqvist, 1962; 1976; Karup Pedersen, 1970), havde som hovedmaksime, at Danmark skulle gøre sig så ubemærket udadtil som vel muligt, specielt i forhold til hovedtruslen Tyskland, mens den mere aktive tilpasningspolitik, som Erik Scavenius stod for, gik ud fra, at danske interesser kun kunne varetages ved konkrete indrømmelser over for tyske interesser (Sjøqvist, 1973). Inden for adaptation-teorien betegnes de to tilpasningsformer henholdsvis »quiescens« og »acquiescens« (Petersen, 1977b; Mouritzen, 1988). I den første efterkrigsperiode ændrede den danske politik over for Tyskland karakter ved at blive mere »balance-rende«; dette var for eksempel tilfældet omkring mindretalserklæringerne i 1955, hvor det lykkedes den danske regering at udnytte Tysklands behov for international anerkendelse til at få etableret en ligelig mindretalspolitik på de to sider af den fælles grænse (Fink, 1968: 118-125). I spillet om oprettelsen af BALTAP var der såvel balancerende som acquiescerende elementer i den danske politik.

Som Hans Mouritzen har gjort opmærksom på, er forudsætningen for at kunne tale om udenrigspolitisk adaptation, at der eksisterer »værdiforskelle«, mellem aktøren og dens omgivelser. Dette var klart tilfældet mellem Danmark og Tyskland indtil omkring 1960. Herefter bliver det vanskeligere at anvende denne terminologi, idet forholdet fra da af i stigende grad baseres på interessekonvergens; det er derfor mere korrekt at kalde politikken for en samarbejds- end en adaptation-politik. I de tilfælde, hvor der fortsat var tale om klare interesseforskelle, for eksempel Europa-politikken eller i østpolitikken til ca. 1970, behandlede problematikken inden for multilaterale rammer som NATO og EF, hvorfor spørgsmålet om, hvad Mouritzen kalder »direkte tilpasning til en aktør« ikke opstod.

Morten Kelstrup har i en analyse af den tyske enhedsproces' politiske konsekvenser rejst spørgsmålet, om Danmark ikke i stigende grad vil blive stillet over for krav om »indirekte tilpasning til ikke blot én, men flere ikke-aktører« (Kelstrup, 1990). Hvad der menes hermed, er en tilpasning af danske interesser til internationale organisationer og normsystemer, blandt andet med henblik på at afbalancere det nye Tyskland. Eller anderledes udtrykt: En afledt konsekvens af Tysklands enhed kan blive en styrkelse af det internationale organisationsnet og en begrænsning af Danmarks traditionelle nationale handlefrihed. Omvendt indebærer integrationen naturligvis også dansk indflydelse på den fælles politik. Et første eksempel på denne dynamik kan være Danmarks tilslutning til EF's politiske union trods de forbehold, der har været udtrykt i dele af det politiske liv.

Kan man udelukke, at Danmark igen kommer i et direkte tilpasningsforhold til Tyskland? Noget sådant kan ikke afvises, for eksempel hvis man forestiller sig en fremtidig situation, hvor det institutionelle netværk omkring Tyskland er blevet svækket, og hvor Tyskland som konsekvens heraf er begyndt at gå egne veje i europæisk og international politik. I så fald vil Danmarks geografisk og økonomisk betingede afhængighed kunne slå igennem i krav om en dansk tilpasningspolitik.

En sådan situation, som aldrig kan være i dansk interesse, er dog ikke på tapetet nu. Tendensen – både i europæisk og tysk politik – går snarere i retning af en styr

kelse af de institutionelle bånd. Men den ønskelige indbinding/integration af Tyskland har også en pris, nemlig viljen til selv at lade sig indbinde/integrere. Mere end noget andet modsætter det nye Tyskland sig »singularisering«, dvs. begrænsninger, som ikke også andre er villige til at leve under. Derved bliver implikationerne af Tysklands enhed i høj grad spørgsmålet om vort forhold til de institutioner, der vil indgå i den fremtidige europæiske sikkerhedsarkitektur.

Noter

1. Se for eksempel »On the scent of German policy«, *The Economist*, 2. 2. 1991; »Kleinkind mit Rucksack«, *Der Spiegel*, 37/1991; Claus Gennrich, »Genscher in Verdrängnis«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. 2. 1991; »Vom Sorgenkind zum normalen Partner«, *Die Zeit*, 24. 5. 1991.
2. Se blandt andet »Geheimnis des Genscherismus«, *Der Spiegel*, 40/1990; Gunter Hoffmann, »Attacken auf eine Institution«, *Die Zeit*, 22.2.1991; Dieter Buhl og Theo Sommer, »Die Welt ist von Grund auf verändert«, *Die Zeit*, 30.8.1991.
3. I spekulationer om at gøre Genscher til ny forbundspræsident efter von Weizsäcker har CDU/CSU forhåbninger om at kunne overtage udenrigsministeriet efter forbundsvalget i 1994. Blandt andet er finansminister Theo Waigel (CSU), en af Genschers klareste kritikere på højrefløjen, interesseret i at efterfølge ham (*Der Spiegel*, 44/1991).
4. En sådan holdning kan i dag måske bedst ses hos en leder som Oscar Lafontaine (SPD).
5. Schlüters forbehold blev også bemærket i Bonn. Helmut Kohls udenrigspolitiske rådgiver Horst Teltschik gengiver kanslerens indtryk fra EF-topmødet den 28. april 1990 således: »Auch Poul Schlüter und Giulio Andreotti, die bisher eher kritisch eingestellt gewesen seien, hätten sich sehr konstruktiv gezeigt« (Teltschik, 1991: 211). Indtil dette tidspunkt havde man altså i Bonn opfattet Schlüter som en af de mere skeptiske europæiske regeringsledere.
6. Meget tyder på, at der ikke var sket en koordinering af udenrigsministerens og statsministerens synspunkter før statsministerens udtalelser i TV-2 dagen forinden.
7. Se for eksempel statsministerens udtalelser til *Bild-Zeitung* den 18. september og udenrigsministerens tale i Kiel den 14. oktober 1990 (*DUA*, 1990: 231; 238-239).
8. Undersøgelsen var foretaget af SENSOR. Den nærmere fordeling var: »Særdeles positivt« 9 pct.; »ret positivt« 35 pct.; »ret negativt« 23 pct.; »særdeles negativt« 19 pct. En ny SENSOR-undersøgelse den 12. februar 1990 viste omtrent samme fordeling: 41 pct. for og 33 pct. imod en tysk genforening (*DUA*, 1990: 462).
9. SENSOR. Den nærmere fordeling var 11 pct. »meget positiv«, 45 pct. »positiv«, 17 pct. »hverken eller«, 17 pct. »negativ« og 4 pct. »meget negativ«.
10. Aftalerne stipulerer, at der – så længe der fortsat er sovjetiske styrker i det tidligere DDR – ikke må være NATO-underlagte styrker i området, ligesom det ikke må indgå i NATO-øvelser m.v.
11. Trods spørgsmålets betydning har der været meget ringe omtale af det i pressen. Se dog Jørgen Dragsdahl i *Information* 13. og 25. sept. 1991, Ib Faurby i *Politiken* 7. nov. 1991 og Nikolaj Petersen i *Morgenavisen Jyllands-Posten* 18. dec. 1991.
12. Dette har også givet sig udslag i dansk uvilje mod deltagelse i WEU, Den Vesteuropæiske Union.
13. Modargumenterne er blandt andet, at en region fra Alperne til Nordkap vil være for stor både militært (»span of control« bliver for stort) og organisatorisk (i forhold til SACEUR). Et andet argument er, at en sådan storregion ville give Tyskland for stor vægt i det samlede NATO.
14. De største investeringer var Danisco's køb af otte sukkerfabrikker og ØK-Plumrose's køb af Østtysklands største slagteri.

Litteratur

Berlingske Tidende.
Bulletin, Presse- und Informationsamt, Bonn.

kelse af de institutionelle bånd. Men den ønskelige indbinding/integration af Tyskland har også en pris, nemlig viljen til selv at lade sig indbinde/integrere. Mere end noget andet modsætter det nye Tyskland sig »singularisering«, dvs. begrænsninger, som ikke også andre er villige til at leve under. Derved bliver implikationerne af Tysklands enhed i høj grad spørgsmålet om vort forhold til de institutioner, der vil indgå i den fremtidige europæiske sikkerhedsarkitektur.

Noter

1. Se for eksempel »On the scent of German policy«, *The Economist*, 2. 2. 1991; »Kleinkind mit Rucksack«, *Der Spiegel*, 37/1991; Claus Gennrich, »Genscher in Verdrängnis«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. 2. 1991; »Vom Sorgenkind zum normalen Partner«, *Die Zeit*, 24. 5. 1991.
2. Se blandt andet »Geheimnis des Genscherismus«, *Der Spiegel*, 40/1990; Gunter Hoffmann, »Attacken auf eine Institution«, *Die Zeit*, 22.2.1991; Dieter Buhl og Theo Sommer, »Die Welt ist von Grund auf verändert«, *Die Zeit*, 30.8.1991.
3. I spekulationer om at gøre Genscher til ny forbundspræsident efter von Weizsäcker har CDU/CSU forhåbninger om at kunne overtage udenrigsministeriet efter forbundsvalget i 1994. Blandt andet er finansminister Theo Waigel (CSU), en af Genschers klareste kritikere på højrefløjen, interesseret i at efterfølge ham (*Der Spiegel*, 44/1991).
4. En sådan holdning kan i dag måske bedst ses hos en leder som Oscar Lafontaine (SPD).
5. Schlüters forbehold blev også bemærket i Bonn. Helmut Kohls udenrigspolitiske rådgiver Horst Teltschik gengiver kanslerens indtryk fra EF-topmødet den 28. april 1990 således: »Auch Poul Schlüter und Giulio Andreotti, die bisher eher kritisch eingestellt gewesen seien, hätten sich sehr konstruktiv gezeigt« (Teltschik, 1991: 211). Indtil dette tidspunkt havde man altså i Bonn opfattet Schlüter som en af de mere skeptiske europæiske regeringsledere.
6. Meget tyder på, at der ikke var sket en koordinering af udenrigsministerens og statsministerens synspunkter før statsministerens udtalelser i TV-2 dagen forinden.
7. Se for eksempel statsministerens udtalelser til *Bild-Zeitung* den 18. september og udenrigsministerens tale i Kiel den 14. oktober 1990 (*DUA*, 1990: 231; 238-239).
8. Undersøgelsen var foretaget af SENSOR. Den nærmere fordeling var: »Særdeles positivt« 9 pct.; »ret positivt« 35 pct.; »ret negativt« 23 pct.; »særdeles negativt« 19 pct. En ny SENSOR-undersøgelse den 12. februar 1990 viste omtrent samme fordeling: 41 pct. for og 33 pct. imod en tysk genforening (*DUA*, 1990: 462).
9. SENSOR. Den nærmere fordeling var 11 pct. »meget positiv«, 45 pct. »positiv«, 17 pct. »hverken eller«, 17 pct. »negativ« og 4 pct. »meget negativ«.
10. Aftalerne stipulerer, at der – så længe der fortsat er sovjetiske styrker i det tidligere DDR – ikke må være NATO-underlagte styrker i området, ligesom det ikke må indgå i NATO-øvelser m.v.
11. Trods spørgsmålets betydning har der været meget ringe omtale af det i pressen. Se dog Jørgen Dragsdahl i *Information* 13. og 25. sept. 1991, Ib Faurby i *Politiken* 7. nov. 1991 og Nikolaj Petersen i *Morgenavisen Jyllands-Posten* 18. dec. 1991.
12. Dette har også givet sig udslag i dansk uvilje mod deltagelse i WEU, Den Vesteuropæiske Union.
13. Modargumenterne er blandt andet, at en region fra Alperne til Nordkap vil være for stor både militært (»span of control« bliver for stort) og organisatorisk (i forhold til SACEUR). Et andet argument er, at en sådan storregion ville give Tyskland for stor vægt i det samlede NATO.
14. De største investeringer var Danisco's køb af otte sukkerfabrikker og ØK-Plumrose's køb af Østtysklands største slagteri.

Litteratur

Berlingske Tidende.
Bulletin, Presse- und Informationsamt, Bonn.

- Børsens Nyhedsmagasin.*
- Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1989*, (DUÅ). Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), København: Dansk Udenrigspolitisk Institut og DJØF-forlaget, 1990.
- Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990*, (DUÅ). Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), København: Dansk Udenrigspolitisk Institut og DJØF-forlaget, 1991.
- Dansk økonomi, maj 1991*, København: Det økonomiske Råd.
- Der Spiegel.*
- Die Zeit.*
- Fink, Troels (1958). *Fem foredrag om dansk udenrigspolitik efter 1964*, Århus: Universitetsforlaget.
- Fink, Troels (1968). *Deutschland als Problem Dänemarks*, Flensburg: Christian Wolff Verlag.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung.*
- Haahr, Jens Henrik (1991). »Socialdemokratiets nye EF-politik i integrationsteoretisk belysning«, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990*, pp. 69-84.
- Information.*
- Kandborg, Ole L. (1991). »Jydske Divisions fremtidige rolle i den nye NATO-struktur«, *Hærenyt*, 1991/1, pp. 16-19.
- Karup Pedersen, Ole (1970). *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, København: Gad.
- Kelstrup, Morten (1990). »Den tyske enhedsproces og dens politiske konsekvenser«, *Økonomi & Politik*, 1990/1, pp. 17-40.
- Konklusioner fra det dansk-tyske ambassadør møde ... den 22. oktober 1991*, Udenrigsministeriet.
- Le Monde.*
- Memorandum fra den danske regering vedrørende den politiske og økonomisk-monetære union*, 4.10.1990.
- Morgenavisen Jyllands-Posten.*
- Mouritzen, Hans (1988). *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot: Avebury.
- Noack, Johan-Peter (1991). *Det sydslesvigske grænsespørgsmål 1945-1947, I-II*, Åbenrå: Institut for Grænseregionsforskning.
- Petersen, Nikolaj (1977a). »Deutschland-Politik aus nordischer Sicht«, *Europa-Archiv*, 1977/9, pp. 285-292.
- Petersen, Nikolaj (1977b). »Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior«, *Cooperation and Conflict*, vol. XII, pp. 221-250.
- Petersen, Nikolaj (1979). »International Power and Foreign Policy Behavior: The Formulation of Danish Security Policy in the 1870-1914 Period«, i Kjell Goldmann og Gunnar Sjøstedt, (eds.), *Power, Capabilities, Interdependence*, London: Sage.
- Petersen, Nikolaj (1991). *EF, den politiske union og Danmark*, København: SNU.
- Politiken.*
- Rosecrance, Richard (1986). *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books.
- Schwarz, Hans-Peter (1985). *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergesenheit*, Stuttgart: DVA.
- Sjøqvist, Viggo (1962). *Peter Vedel. Udenrigsministeriets direktør, Bd. II: 1965-1911*, Århus: Universitetsforlaget.
- Sjøqvist, Viggo (1973). *Erik Scavenius I-II*, København: Gyldendal.
- Sjøqvist, Viggo (1976). *Peter Munch. Manden Politikereren Historikereren*, København: Gyldendal.
- Statistiske efterretninger.*
- Teltschik, Horst (1991). *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Bonn: Siedler Verlag.
- The Economist.*
- Udenrigsministeriets eksportinformation.*
- Villaume, Poul (1991). »Mulig fjende – nødvendig allieret? Vesttysklands rolle i udformningen af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik 1950-1961«, pp. 147-190 i Carsten Due-Nielsen, Johan-Peter Noack og Nikolaj Petersen, (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, København: DJØF-forlaget.