

SOCIAL- DEMO- KRATIETS UDENRIGS- POLITIK 1924-1940

Af Carsten Due-Nielsen

Socialdemokratiet skulle igennem en lang læreproces i udenrigspolitikken. Det var et område, der prioriteredes lavt i realpolitikken, men højt som ideologisk emne, og det bevogtedes – især på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område af en gruppe pacifister. I artiklen gennemgås udviklingen i den formative periode, da partiet første gang fik ansvaret for regeringen. Ved midten af denne periode erkendte partiets leder, at det i en omskiftelig og truende verden var vanskeligt at bero på de gamle dogmer og overlade udenrigspolitikken til de radikale. Men at skifte kurs og få partiet med var en proces, der gik langsomt, og de konkrete forsøg på at anlægge en ny politik var usikre og blev ikke ført igennem.

Da de danske partiledere efter 1. Verdenskrigs udbrud var indkaldt til møde i anledning af den tyske forespørgsel, om Danmark ville udlægge miner i bælteerne, sagde Socialdemokratiets repræsentant, Sigvald Olsen (iflg. Niels Neergaards referat), “at man ønskede, at vi gik ind på Tysklands fordring samt forudsatte, at vi i hvert fald aldrig ville søge at opretholde vor neutralitet med våbenmagt.”¹ Indstillingen svarer ganske til, at den socialdemokratiske ledede regering i april 1940 gik ind for, at der kun skulle gøres symbolsk modstand mod den tyske besættelse, og at denne modstand i øvrigt hovedsagelig måtte begrundes med hensynet til Danmarks omdømme i udlandet.

Når det kom til stykket, var der ikke nogen reel forskel på Socialdemokratiets sikkerhedspolitik i de to verdenskrige, konklusionen var den samme. Men var der intet sket undervejs, var der kontinuitet i partiets politik gennem et kvart århundrede, hvor Europa og Tyskland havde ændret sig, og hvor Danmark vel også i nogen grad var blevet et andet, bl.a. takket være Socialdemokratiets egen indsats?

Forskningen i dansk udenrigspolitikks historie i mellemkrigstiden har især beskæftiget sig med regeringernes politik, og ikke mindst har den radikale udenrigsminister, P. Munch, stået centralt. Man har dog også gjort meget ud af Socialdemokratiet og dets leder, Th. Staunings, rolle.² Nogle af spørgsmålene har været: Var der overvejende kontinuitet i partiets sikkerhedspolitik, eller skete der fra omkring 1933 en afgørende ændring, en drejning i tænkningen bort fra partiets traditionelle afrustnings-, neutralitets- og tilpasningslinje og henimod forsvar, samvirke med andre stater og modstand mod den tyske trussel? Og hvis denne drejning fandt sted, hvorfor opstod den så? Skyldtes den ændrede socialdemokratiske opfattelser af de udenrigske forhold? Skyldtes den partiets nye placering i dansk politik, og dets opfattelse af sig selv som samfundsmæssigt bærende? Skyldtes den et generationsskifte, hvorved folk med nye erfaringer fik øget indflydelse? Og endelig: Hvis der kan konsta-

teres en sådan drejning i Socialdemokratiet, hvorfor slog den så ikke stærkere igennem i den socialdemokratiske ledede regerings politik? Var det hensynet til partiets enhed, til vælgernes synspunkter eller til de parlamentariske samarbejdsforhold, herunder især samarbejdet med Det radikale Venstre og modsætningerne til Venstre og Det konservative Folkeparti?

Det bør nok understreges, at dette spørgsmål om et brud, dets omfang og årsager, står mere centralt i partiets historie end i landets. Det eventuelle brud blev ikke til et skifte i Danmarks udenrigspolitik. På nationalt plan har det især interesse i diskussionen om mulighederne for en alternativ dansk udenrigspolitik i 1930'erne – med tilhørende spekulationer over en sådan politiks konsekvenser for Danmarks stilling under 2. Verdenskrig. En anden grund til interessen for spørgsmålet er interessen for at finde forløbere for Socialdemokratiets nye sikkerhedspolitik efter 1949, hvor den neutralistiske og forsvarssvage kurs endeligt opgives – også uanset de rester af den, som har kunnet spores i den form for alliance- og forsvarspolitik, partiet har stået for i efterkrigstiden.

I denne artikel vil Socialdemokratiets sikkerhedspolitik stå i centrum, medens handelspolitikken kun bliver overfladisk berørt. Det skyldes ikke, at handelspolitikken opfattes som uvæsentlig – tværtimod havde den i 1930'erne overordentlig stor og ganske konkret betydning, medens sikkerhedspolitik jo beskæftiger sig med det potentielle. Det skyldes snarere, at diskussionen i den hidtidige udforskning – som artiklen hviler tungt på – har fokuseret mere på sikkerhedspolitikken, og at den udenrigsøkonomiske politik tilsyneladende blev til i et tæt samspil mellem Danmark og udlandet og internt mellem flere partier, organisationer og institutioner, hvorved det er umiddelbart vanskeligere at udskille et enkelt partis politik og indflydelse.³

Sikkerhedspolitikken har to sider. Den ene er spørgsmålet om isoleret neutralitet eller alliance, forståelse med, eventuelt garanti fra andre stater. Den anden er spørgsmålet om

forsvarspolitikken, typisk den mest synlige, konkrete og parlamentarisk forhandlede del af sikkerhedspolitikken. Umiddelbart vil man vel opfatte forsvaret som et middel i sikkerhedspolitikken og derfor underordnet denne – men også en kilde til forståelse af den. Men meget taler for, at forsvarspolitikken ofte blev opfattet som en selvstændig og vigtig del af et lands eller et partis politik, og man derfor i nogen grad måtte vælge en sikkerhedspolitik, der passede til forsvarspolitikken, ikke omvendt. Til sammen fortæller alliance- og forsvarspolitikken noget om tilpasningen til omgivelserne, om viljen til at affinde sig med eller gøre modstand mod andre staters dominans eller måske ligefrem krænkelse af landets suverænitet.

Det er ikke en ganske simpel opgave at beskrive Socialdemokratiets udenrigspolitik 1924-1940. I perioderne 1924-1926 og 1929-1940 var partiet i regering, og man kan da vælge det formelle – men også reelle – synspunkt, at Danmarks udenrigspolitik må være identisk med partiets, for så vidt det jo tager ansvaret for den. Konkret optræder her det problem, at partiet ikke på noget tidspunkt besatte udenrigsministerposten, den var overladt til diplomaten Carl Moltke 1924-1926 og til den radikale koalitionspartner P. Munch 1929-1940. Partiet var således afskåret fra at føre den daglige udenrigspolitik og havde ikke behov eller mulighed for at tage stilling til eller direkte påvirke mange aktuelle udenrigspolitiske spørgsmål, spørgsmål som vel ikke hver for sig var afgørende, men som alligevel sammenlagt bidrog til at forme landets kurs. Specielt regeringskonstruktionen 1929-1940 kan gøre det vanskeligt at skille Socialdemokratiets linie fra P. Munchs – og derved undgå, at Munch bliver en hovedperson i skildringen, som han er blevet det i de foreliggende fremstillinger af dansk udenrigspolitik, og som han var det i samtidens opfattelse af "systemet Munch" som konstituerende dansk udenrigspolitik i 1930'erne.⁴

En anden mulighed er at fokusere på Socialdemokratiets udtalte synspunkter, fastlagt ved partiprogrammer, kongresvedtagelser,



Socialdemokratiets udenrigspolitik i årene fra 1929 til 1940 formuleredes i et samspil mellem den radikale udenrigsminister P. Munch og den socialdemokratiske statsminister Th. Stauning. I midt30erne udfordrede Stauning i nogen grad den radikale linie. Det blev set som et solidaritetsbrud. (Foto: ABA).

gruppemøder og udtalelser i offentligheden fra partiets ledere og ordførere. Og en tredje vej kan man vælge, hvis man lægger mindre vægt på hovedstrømmen af officiel politik og i stedet følger understrømmen af fortrolige udtalelser og hemmelige forhandlinger, som især partiets leder, Stauning, fremsatte og indgik i. Kombinerer vi de tre muligheder, kan vi vurdere, i hvilket omfang der er overensstemmelse mellem leder, parti og regering.

En sidste indledende bemærkning. Som udgangspunkt må det forventes, at perioden 1924-1940 er særlig velegnet til at diskutere sammenhængen mellem et partis udenrigspolitik og nogle af de årsagsfaktorer, man ofte søger at forklare den med. For perioden byder på markante ændringer i de ydre omgivelser, fra de nogenlunde afspændte 1920'ere, hvor den europæiske politik prægedes af venligsindede stater som Storbritannien og Frankrig, og hvor der ikke var synlige, direkte trusler mod Danmark, og hvor handels- og valutasystemerne normaliseredes efter Verdenskrigen, til den stigende spænding i 1930'erne, hvor Tysklands nye rolle og politik blev en trussel både for fred og stabilitet generelt og for Danmark specielt, og hvor den økonomiske verdenskrise medførte et nyt og lidet liberalt internationalt handels- og valutasystem. Og perioden spænder ligeledes over væsentlige ændringer i de indre danske omgivelser. Økonomisk fra ujævn fremgang over krise til ny, svag vækst. Politisk fra et system, hvor Venstre spillede en hovedrolle, og hvor Det radikale Venstre så sig som det politisk ledende centrum-venstre parti, til et system hvor Socialdemokratiet i størrelse klart distancerede sig fra de øvrige partier og blev et centrum i dansk politik. Hvordan påvirkede disse brud Socialdemokratiets udenrigspolitik? Hvordan udviklede partiet sin tradition og sine gamle erfaringer, så de tilpassedes den nye ydre og indre situation?

Indtil 1933

Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske grundopfattelse kan følges fra de første partiprogrammer. Hovedpunktet var afrustning og, i

1913-programmet, international voldgift til løsning af mellemfolkelige tvister. Traditionen var præget af partiets antimilitarisme som et oppositionelt og revolutionært parti, den svarede til søsterpartiers i andre europæiske lande, og den vendte sig stærkt mod oprustningen i årene op mod 1. Verdenskrig. Denne grundopfattelse var utvivlsomt generelt ideologisk og indenrigspolitisk betinget, men i dansk sammenhæng faldt den ind i den mangeårige debat mellem forsvarstilhængere og -modstandere, hvor argumenterne ikke blot gik på spørgsmålet om pacifisme eller moralsk pligt til at forsvare fædrelandet, men også på den konkrete sikkerhedsmæssige situation, Danmark befandt sig i mellem stormagterne. I denne debat gik delingslinien ned gennem Venstre, med Højre til den ene side og Det radikale Venstre og Socialdemokratiet til den anden. Men det var ikke mindst radikale politikere med Munch i spidsen, som i overensstemmelse med arven fra Viggo Hørup understregede, at det netop for Danmark som lille nation, beliggende tæt ved den tyske stormagt, og med ringe udsigt til hjælp eller afbalancering fra andre stormagter, var ikke blot umuligt at forsvare sig militært, men også farligt at forsøge at indrette et forsvar, fordi det ville provokere fjenden og tiltrække konflikter mellem stormagterne. Danmark måtte i den situation enten gøre så lidt som muligt og holde sig strikt neutral, eller – i tilfælde af trusler fra Tyskland – tilpasse sig dette land, i hvert fald ikke komme i krig med det, måske endda acceptere, at dele af landet blev besat. Denne veludviklede radikale tænkning, som også lå tæt ved Venstre-lederen I.C. Christensens opfattelse, var det naturligt for det mindre udenrigspolitisk orienterede Socialdemokrati at adoptere. Grundlaget var dermed skabt for en alliance mellem de to partier i sikkerhedspolitikken – som desuden faldt sammen med mange af deres indenrigspolitiske programpunkter – og hvor alene spørgsmålet om graden af nedrustning skilte dem.⁵

Under krigen tilpassede Socialdemokratiet sig den væbnede danske neutralitet, og med Staunings indtræden i den radikale regering,

først som kontrolminister, efter de andre kontrolministres udtræden nærmest som en slags koalitionsminister, markeredes det, at partiet tog et medansvar for regeringens politik på alle områder. Efter fredsslutningen og det danske medlemskab af Folkeforbundet kom partiets program i bedre overensstemmelse med de internationale konjunkturer. I den mindre spændte internationale situation, blev løfterne om nedrustning faktisk gennemført, i Danmark ved forsvarslovene af 1922, men uenigheden gjaldt nu omfanget af staternes rustninger, også under hensyntagen til de forpligtelser til at kunne indgribe militært, som lå i Folkeforbundstraktaten.

Da Socialdemokratiet efter valget i 1924 for første gang overtog regeringsmagten og havde flertal i Folketinget sammen med Det radikale Venstre, var der en naturlig lejlighed til at genoptage de to partiers samarbejde fra Forsvarskommissionen af 1919 og satse på en revision af Venstre og Konservatives 1922-ordning. Det blev regeringens centrale lovforslag på det udenrigspolitiske område og kom til at præge hele regeringsperioden – hvor man i øvrigt undervejs havde begrænset tillid til regeringens overlevelseshed. Som ventet faldt afrustningsforslaget i sin endelige version i 1927 i Landstinget for flertallet af Venstre og Konservative. Det gav imidlertid anledning til et internt problem i regeringen og kan derfor opfattes som et forvarsel om 1930ernes diskussion i partiet.⁶

Medens forsvarsministeren, Laust Rasmussen, hørte til den pacifistiske fløj, der allerede ved vedtagelsen af 1913-programmet nedstemte Stauning m.fl.s ønske om dog at acceptere ungdommens opøvelse i våbenbrug som modifikation af den dogmatiske pacifisme, havde Staunings valg af udenrigsminister, diplomaten Carl Moltke, skruler mht. orienteringen af Rigsdagen om regeringsforslagets internationale modtagelse. Socialdemokraterne havde håbet, at den kortvarige britiske Labour-regering 1924 ville give afrustningssagen international medvind, men Moltke insisterede på at meddele, at man tværtimod i udlandet så med ringe forståelse på de danske planer. En-

den på episoden blev, at Stauning støttede sin udenrigsminister og dermed – lige som ved valget af Moltke, også selv om denne iflg. Stauning accepterede regeringens politik – markerede en nuance i forhold til partiets officielle kurs.⁷ Laust Rasmussens forslag blev undervejs underkastet en betydelig revision for at opnå radikal støtte og endte snarere som et nedrustnings- end et egentligt afrustningsforslag. Når det blev accepteret af regeringen, som også kunne have valgt at lade sit eget forslag falde ved en afstemning, hænger det vel sammen med hensynet til den parlamentariske samarbejdspartner foruden det forhold, at forslagens slagkraft i agitationen ikke skadedes afgørende, da der fortsat var tale om pæne besparelser og en symbolsk navneforandring for de militære værn.

Afrustningssagen spillede nemlig fortsat en væsentlig rolle i partiets agitation og valgkampe. Det gjaldt ikke mindst ved valget i 1929, som netop var udskrevet som følge af uenigheden mellem Venstre-regeringen og dens konservative støtteparti om forsvarsbevillingerne.⁸ Afrustningsforslaget blev derfor også genfremsat af koalitionsregeringen i november 1929 og efter vedtagelse i Folketinget i marts 1931 som ventet forkastet af landstingsflertallet i marts 1932. Det gentog sig i oktober 1932 i Folketinget med en sidste forkastelse i Landstinget 29. marts 1933. I mellemtiden var imidlertid et forslag fra Venstre om en ny forsvarsordning med væsentlige reduktioner i forhold til 1922-ordningen blevet vedtaget med regeringens stemmer i marts 1932. Regeringen havde således allerede opnået to væsentlige politiske mål, dels besparelser, dels at markere, at De Konservative stod alene med deres ønsker om et betydeligt større dansk forsvar.

Ved regeringsdannelsen i 1929 lagde socialdemokraterne vægt på, at Laust Rasmussen genindtrådte som forsvarsminister, men formentlig havde Stauning foretrukket den sagligt overlegne Munch, som imidlertid selv valgte Udenrigsministeriet – og i øvrigt fik lovning på, at han også skulle få indflydelse på forsvarspolitikken. At Munch valgte Uden-

rigsministeriet, som socialdemokraterne havde beskeden agtelse for, skulle vise sig at blive en meget vigtig afgørelse, og den fik konsekvenser allerede ved de omfattende handels- og valutapolitiske forhandlinger i kølvandet på afsætningskrisen for dansk eksport, der begyndte i 1931 med hovedaftagernes økonomiske problemer og indførelse af restriktioner for importen. Det blev en akut hovedopgave for regering, rigsdag, udenrigsministerium og Nationalbank at formulere og iværksætte en afværgepolitik, der tilpassede kronekursen i nedadgående retning og sikrede aftaler om eksporten til Storbritannien og Tyskland, der udgjorde de dominerende handelspartnere. Gradvis gled initiativet fra den socialdemokratiske handelsminister Hauge til Munch, og inddragelsen af talrige repræsentanter for erhvervene lagde yderligere vægt bag Udenrigsministeriets centrale, koordinerende rolle.

Resultaterne fik derfor også karakter af bredere politiske kompromiser, også med oppositionen, hvor der måtte ske en afvejning af de enkelte erhvervs interesser og under stadig hensyntagen til det udenrigspolitiske mulige. Det var følgelig vanskeligere for regeringen at præge den udenrigsøkonomiske politik i overensstemmelse med sit indenrigspolitiske program, end det antagelig ville have været under en langsigtet, tilrettelagt politik.

1933-1937

Den udenrigs- og indenrigsøkonomiske politik kom allerede fra 1930/31 til at optage en meget betydelig del af regeringens kræfter. Valutakursen, valutarestriktionerne og de gentagne og langvarige forhandlinger med Storbritannien og Tyskland – hvor de danske forhandlere ikke var så tilbageholdende som i sikkerhedspolitikken, men spillede deres kort med hård hånd – foruden de mange interne tilpasninger, reguleringer og indgreb blev faste punkter på ministermøderne – dog traditionen tro ledsaget af rene petitesser – og i forhandlingerne mellem partierne, kulminerende med Kanslergadeforliget i januar 1933. Det var periodens store politiske emne, skæringspunktet

for de politiske og erhvervmæssige interesser, men også der, hvor kompromiserne var nødvendige, hvis man så lidt mere overordnet og langsigtet på samfundets interesser. Det var den politik, partierne kendte bedst, og hvor interesseaspektet var klart.

Anderledes med sikkerhedspolitikken. Efter en længere periode med en nogenlunde afspændt forhandlingsatmosfære i Europa måtte nationalsocialisternes magtovertagelse i Tyskland 30. januar 1933 tages som et varsel om kommende problemer. Så endnu medens regeringen i Landstinget indstillede sit afrustningsforslag til vedtagelse i marts 1933, fik uroen i Slesvig med uofficielle tyske krav om at åbne grænsespørgsmålet regeringen til at overveje værdien af det danske forsvar og landets sikkerhedspolitiske situation.

Tyskland havde for så vidt ved undertegnelsen af Versailles-traktaten i 1919 accepteret muligheden for grænseregulering, men det var ikke lykkedes det danske diplomati at opnå en eksplicit tysk anerkendelse af den nye grænse. Dog havde det danske Socialdemokrati allerede i 1921 formået sit tyske søsterparti til for sit vedkommende at anerkende grænsen – men det havde mindre vægt i 1933. Problemet lurede derfor gennem hele mellemkrigstiden, og Danmark søgte ved flere lejligheder forsigtigt at opnå en tysk erklæring, ligesom Munch brugte argumentet om risikoen for at tyskerne skulle åbne grænsespørgsmålet til at lægge pres på de mindre tilpasningsindstillede danske politikere.

Nu opstod spørgsmålet imidlertid ikke blot som et stat-til-stat problem, men også som en risiko for, at formelt private korps på egen hånd foretog invasion i Danmark, og spørgsmålet var, om politiet alene kunne modstå et væbnet pres. Løsningen blev i første omgang at øge politiindsatsen i grænseregionen, men spørgsmålet om forsvaret af landegrænsen dukkede derefter op som et vigtigt punkt i sikkerhedspolitikken, som kunne give anledning til overvejelser også med hensyn til forsvarspolitikken – selv om Stauning i april 1933 afviste øgede ressourcer til et grænseværn. Desuden aktualiseredes spørgsmålet om interna-

tionale garantier for Danmarks suverænitet, og Munch meddelte Det udenrigspolitiske Nævn, at man her måtte sætte sin lid til især Storbri-tanniens støtte.

Stauning havde den 31. maj 1933 selv overtaget Forsvarsministeriet efter en kortvarig periode siden november 1932 med H.P. Hansen på posten, ligesom Laust Rasmussen tilhænger af partiets pacifistiske tradition. Den interesse for området, som statsministeren og partilederen derved markerede, havde allerede givet sig udslag i hans valg af Erik With som kommanderende general i 1931, en overraskende stærk skikkelse at sætte i spidsen for en hær, som regeringen ønskede at reducere til et mindre grænsebevogtningskorps.

Staunings tid som forsvarsminister – til han ved regeringsomdannelsen i november 1935 erstattedes af Alsing Andersen – faldt sammen med den fase, da grænsen mod Tyskland stod i centrum af de sikkerhedsmæssige overvejelser i regeringen. I oktober 1933 accepterede Socialdemokratiets gruppebestyrelse, at afrustningsforslaget ikke blev genfremsat, men Stauning understregede dog i et svar i Folketinget, at man kun holdt sagen tilbage, så længe der var flertal imod forslaget i Landstinget (det vil sige i hvert fald indtil 1936). Samtidig tilkendegav den politiske ordfører, Hans Nielsen, at partiet så lidt mere positivt på forsvaret af “Danmark som et smukt hus i nationernes række” – et synspunkt, Stauning erklærede sig “ikke på afgørende punkter uenig i”, da De Radikale forlangte en forklaring på ministermødet 17. oktober. Og Stauning lagde forsigtigt op til at undersøge de sikkerhedspolitiske muligheder ved sin tale om “Danmarks Grænse som hele Nordens Syd-grænse”, en invitation til fællesnordiske forsvarsbestræbelser.

Sådanne bestræbelser var for så vidt allerede under overvejelse i det militære system. Foranlediget af svensk militær planlægning vedrørende forskellige mulige konfliktsituationer omkring Sverige havde man indledt hemmelige sonderinger med den danske generalstab i maj 1933 om muligheden for overførsel af et svensk ekspeditionskorps til Sjælland

i tilfælde af et tysk angreb på Danmark. Det er uklart, om forsvarsminister Stauning var orienteret herom, men muligt at hans udspil i oktober skal ses som et forsøg på at undersøge tanken på det offentlige, politiske plan.⁹

Imidlertid var det i hvert fald ikke et plan, der passede den svenske – og slet ikke den norske – regering, og forslaget døde hurtigt. I de fortrolige militære overvejelser levede ideen videre til 1938 – og en lille rest indgik i en luftmeldeplan for Øresund fra dette år – men dens militære achilleshæl set fra et svensk synspunkt var det beskedne danske forsvar, som næppe ville kunne undsættes i tide af svenske styrker – rent bortset fra, at gennemførelsen af en sådan plan kunne have større politiske konsekvenser, som lå uden for de snævert militære betragtninger.

Så forsigtigt som Staunings ide blev fremlagt, er det vanskeligt at udtale sig om den som en egentlig ny dansk sikkerhedspolitisk orientering. Appellen om samarbejde med de andre nordiske lande om et sikkerhedsproblem, som primært var dansk, var naturligvis en oplagt ide, hvis det kunne øge den samlede afskrækkende virkning, uden at det nødvendiggjorde dansk militær oprustning. Men forudsætningen måtte være, enten at de andre nordiske lande vurderede risikoen for at blive inddraget i en dansk-tysk konflikt lavt, fordi Tyskland ville lade sig afskrække, eller at de forventede, at en dansk-tysk konflikt alligevel ville brede sig til de andre nordiske lande, eller – naturligvis – at de uden hensyn til egne omkostninger gerne solidarisk ville støtte det Danmark, som ikke selv ville opbygge et forsvar, men tværtimod nedruste. Staunings forsøg synes ikke at være blevet ført videre, så der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt der var muligheder for nærmere forhandlinger mellem landene om betingelserne for eventuel gensidig støtte. Måske var det blot en løst overvejet prøveballon, som straks eksploderede, måske har Stauning indset, at forudsætningen for overhovedet at indlede seriøse drøftelser med Sverige og Norge var et forsvar af et omfang, som den danske regering ikke ønskede.

Tværtimod lå forsvarspolitikken ganske fast, indtil en let modificeret ny forsvarsordning vedtoges med støtte fra Venstre i 1937. Alligevel skete der noget med hensyn til den forsvarspolitiske tænkning, både i partiet og i dets ledelse. Man trippede rundt om problemet med den gamle pacifistiske tradition, som man havde svært ved at tage afsked med principielt, så man måtte dels besmykke afskeden med en række forbehold, dels forsigtigt presse på for et større forsvar, selv om Stauning ikke i regeringen havde let ved at komme uden om sin radikale partner og dennes socialdemokratiske støtter i forsvarspolitikken.

På det officielle plan bekræftedes Socialdemokratiets accept af 1932-ordningen og gruppebestyrelsens godkendelse af, at man ikke behøvede at gentage afrustningsforslaget foreløbig ved det nye partiprogram, "Danmark for Folket" fra maj 1934. Det fandt forsigtigt, at der ikke var tilstrækkelig basis for isoleret afrustning for tiden, men mente dog, at man fortsat inden for Folkeforbundet havde pligt til at støtte afrustnings- og fredsarbejdet. Partiet årsmøde, i juni 1935, opgav endelig afrustningen og accepterede det eksisterende forsvar – men altså heller ikke mere, for man afviste alle planer om at deltage i oprustningen. Denne kurskorrektion foregik dog fortsat ikke uden sværds slag med partiets stærke pacifistiske gruppe, som Stauning så sent som på et gruppemøde den 17. december 1936 måtte søge at overbevise om det acceptable i den yderst moderate forøgelse i det nye forsvarsforslag ved at lægge vægt på hensynet til den indkaldte ungdom, som skulle være bedre rustet end hidtil mod en sydlig nabo, som nu var en ganske anden end før.

I de mellemliggende år havde Stauning dels gennem pressen dels på ministermøder antydnet behovet for et styrket forsvar. På ministermøder i april-maj-juni 1934 havde Stauning luftet muligheden for lidt øgede bevillinger, men dog også erkendt, at regeringspartierne måtte søge at bevare enigheden i forholdet til Venstre og Konservative. Den 22. marts 1935, da Tyskland havde indført almindelig værnepligt i strid med Versailles-traktaten,

mente Stauning på et ministermøde, at "det næppe lod sig gøre for regeringen at modsætte sig enhver udvidelse af landets forsvarsmagt. Netop i tider som de nuværende var det farligt også for landet at have vidtløftige diskussioner gående om militære problemer."¹⁰ Det var de radikale ministre ganske uenige i, en enkelt troede endda bagefter, at koalitionsregeringens liv dermed var forbi.¹¹ Men Munch red stormen af.

Med hensyn til spørgsmålet, om det rette tidspunkt for at drøfte sagen var kommet, havde tiderne ikke ændret sig synderligt i marts 1936, hvor "Stauning omtalte betænkelighederne ved en stor militærpolitisk debat ... i den nuværende udenrigspolitiske situation" i forbindelse med endnu et konservativt forslag.¹² Regeringen forsøgte at få presse og opposition til at give afkald på en større debat, men ville dog ikke til gengæld røbe noget om regeringens planer for ny forsvarsordning. Den 6. april søgte regeringschefen dog på et ministermøde at sælge et konservativt tilbud om, at oppositionen ville gå med til øget statsstøtte til boligbyggeri og arbejdsløse, hvis regeringen gik med til øgede forsvarsudgifter. Sommeren 1936 gik med, at de to regeringspartier forsøgte at koordinere deres politik, bl.a. ved at nedsætte et internt regeringsudvalg af sværvægterne Stauning, Munch, Alsing Andersen og H.P. Hansen.¹³

I regeringen så det ud til, at den radikale juniorpartner trak det længste strå, for det endte med 1937-ordningen, der kun var en let tilpasning af 1932-ordningen. Men man må opfatte forløbet således, at Stauning gang på gang lagde op til at presse på – varierende med spændingen i det internationale system og vel også med balancen mellem de to partier.

Da forsvarsminister Alsing Andersen motiverede forsvarsordningen i februar 1937, begrundede han bl.a. den beskedne bevillingsforøgelse med, at forsvarsudgifterne ikke måtte skade de sociale og kulturelle opgaver. Han genoptog dermed et af de gamle radikale argumenter i Munchs arsenal fra tiden før 1914, at i prioriteringen af opgaverne, måtte man lægge større vægt på danskernes sociale og

kulturelle velfærd end på forsvaret for den danske stat udadtil. Og det skyldtes ikke blot en særlig omsorg for det sociale for dets egen skyld, argumentationen udvides med den tanke, at et socialt tilfreds og kulturelt harmonisk folk besidder en indre modstandskraft, som er væsentlig for dets overlevelse som folk. I Munchs betragtning var militærvæsenet hverken noget aktiv som forsvar, eller egnet til at forene grupperne i samfundet.

Man kan spørge, hvor vigtigt Alsing Andersens argument var for den socialdemokratiske ledelse? På den ene side er det naturligvis oplagt, at den økonomiske prioritering er et element i enhver lovgivning. På den anden side havde Stauning jo faktisk gennem flere år presset på for at øge forsvarsbevillingerne, så han må formodes at have placeret afvejningspunktet et andet sted end 1937-forslaget. Og rent faktisk havde de danske forsvarsudgifter ikke været voldsomt store, sammenlignet med andre tider eller andre lande. Under 1922-ordningen og altså frem til 1932-ordningen havde forsvarsudgifterne ligget på 17-19% af statens udgifter, svarende til godt 1% af nationalindkomsten, dvs. et noget lavere niveau end før 1914 og efter 1949. Efter 1932 sank udgifterne ned til ca. 13% af statsudgifterne i 1937, hvorefter de igen steg som følge af de ekstraordinære bevillinger frem mod 1940. Målt i forhold til nationalindkomsten forløb udviklingen tilsvarende fra lidt under 1% med en brat stigning lige før besættelsen til ca. 1,7%. Besparselsmulighederne havde derfor gennem hele forløbet været overskuelige, når selv afrustningsforslagene opererede med en vis udgift. Men umiddelbart måtte man naturligvis sammenligne forsvarsudgifterne med andre offentlige udgifter – med det pres der var på de offentlige ydelser og overførsler under den økonomiske krise. På det parlamentariske plan – og med partiernes givne udgangspunkter – drejede uenigheden mellem partierne sig typisk om forholdsvis marginale størrelser, som snarere ville have haft symbolværdi end større militær betydning. Kun De Konservative skilte sig ud med ønsker om betydelige forøgelse af udgiftsniveauet. Men den villighed

til at øge forsvarets ressourcer, som ikke var til stede 1932-1937, viste sig altså i de sidste år op til 1940, så Alsing Andersens argument har næppe været følt så tvingende af partiet.

Den anden side af Alsing Andersens argumentation, som også senere er blevet fremhævet som et af rationalerne bag regeringens status quo-prægede forsvarspolitik drejede sig om den folkelige tilfredshed og enighed som en styrke, et sikkerhedspolitisk aktiv. Også dette argument har givetvis noget for sig på det generelle plan, men igen kan man spørge sig, hvor præcist det mon afspejlede den socialdemokratiske analyse. Enigheden ville næppe omfatte den forsvarsvenlige del af befolkningen, men fortrinsvis socialdemokrater og radikale, og enighedens omdrejningspunkt, det begrænsede forsvar, som snarere kunne konstatere suverænitetskrænkelser end forsvare landet, ville jo næppe øge modstandsberedskabet, hvis det skulle komme til besættelse af landet. Linien pegede mere på tilpasning og defaultisme end på modstand. Endelig forudsatte argumentet naturligvis, ført ud i sin konsekvens, at en besættelsesmagt ikke ville have viljen eller styrken til at ændre det nationale sammenhold afgørende, hvad enten det måtte være ved at indføre en ideologi, der stod over det nationale – et synspunkt som ikke burde være fremmed for socialdemokrater med en hukommelse tilbage fra partiets første periode – eller ved at udskifte dansk sprog og kultur med en anden nations.¹⁴

Det væsentligste argument for en ny forsvarsordning, både i partiets officielle og interne tilkendegivelser havde imidlertid været den udenrigspolitiske spænding i Europa og tæt ved den danske grænse.

Udviklingen i Europa siden 1933 havde stillet Danmark over for nye sikkerhedspolitiske problemer. Fra Tyskland forlod nedrustningskonferencen og Folkeforbundet i efteråret 1933 forløb udviklingen over den tyske genoprustning og flådeaftalen mellem Tyskland og Storbritanien i 1935 til den tyske indmarch i Rhinlandet i 1936. Derved ændredes afgørende udsigterne for såvel den militære balance på Kontinentet som den sømilitære i Øster-

søen i forhold til perioden siden 1918. Og på det diplomatiske plan blev Danmark tvunget til at tage stilling til de ensidige tyske skridt, når sagerne dukkede op i Folkeforbundsrådet, hvor Danmark var medlem fra 1933. Her fulgte Munch, angiveligt med godkendelse fra Stauning, en forsigtig, tyskorienteret linie ved som eneste medlem at undlade at fordømme den tyske genoprustning, medens han takket være et britisk kompromisforsøg kunne nøjes med at stemme for en simpel konstatering af indmarchen, uden særlig fordømmelse af denne overtrædelse af Versailles-traktaten.

I Munchs opfattelse var den tyske genoprustning naturligvis uforenelig med hans egen pacifisme, og han måtte se med uro på det forhold, at Danmarks eneste potentielle fjende styrkedes, så risikoen ved grænsen ikke længere indskrænkede til de private korps. Men helt fortvivlet var situationen nu ikke, for til gengæld opnåedes som resultat af den britiske appeasement-politik en øget balance mellem Tyskland og Frankrig-Storbritannien, som måske kunne danne basis for afspænding og tysk tilfredshed med ligeberettigelsen. Og ændringen af Østersøens militære status fra at være muligt område for britiske flådebevægelser til at blive en tysk indsø måtte han opfatte som en reduktion af risikoen for, at Østersøen, Stræderne og dermed Danmark ville blive inddraget i en eventuel stormagtskrig. Hvis biterne trak sig tilbage og lod Danmark henligge inden for tysk interesseområde, mindskedes efter Munchs opfattelse risikoen for, at nogen af stormagterne ville udnytte dansk område til krigsmål. Der var for Munch næppe noget paradoksalt i, at udviklinger der styrkede Danmarks fjender og svækkede dets potentielle støtter, udmærket kunne give landet større sikkerhed og i hvert fald fred. Så måtte man lægge mindre vægt på, at Danmark derved ikke kunne balancere mellem stormagterne, men blev helt afhængig af tysk velvilje.

Om Stauning har kunnet tilslutte sig denne tankegang er imidlertid et spørgsmål, der er vanskeligt at besvare, for der foreligger ikke større strategiske overvejelser eller analyser af

den europæiske situation fra hans side. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at han på den ene side måske har bøjet sig for Munchs ekspert-logik – der i disse år næsten altid konkluderede, at der intet var at stille op for Danmark – ligesom han måtte bøje sig for hans parlamentariske nødvendighed; på den anden side at han ikke har været ganske sikker på, at der intet var at gøre over for udsigten til et Danmark helt i Tysklands skygge. Måske har han også instinktivt set en af svaghederne i Munchs argumentation, at den savnede et langsigtet perspektiv og erstattede det med et vagt håb for fremtiden. For det kunne vel næppe på langt sigt være en fordel, hvis Danmarks modstander blev stadigt mere dominerende, og selv om man håbede på det godes sejr til sidst, gjorde man ikke meget modstand mod de onde kræfter indtil da. Man var en gratis-passager, som måtte have tillid til, at Tysklands modstandere ikke ville straffe Danmark for dets politik, hvis de engang sejrede.

Stauning må have kredset om disse spørgsmål. I hvert fald foretog han i løbet af foråret 1937 nogle sonderinger, der kan opfattes som et brud på Munchs passive sikkerhedspolitik.

London-gesandten Ahlefeldt-Laurvig havde længe været på kant med Munchs neutrale og tysk-orienterede kurs og anbefalet kontakt med Storbritannien. Allerede i 1933 havde han drøftet forsvarsspørgsmålet med den britiske militære ledelse. Han havde ikke fået nogen garantier for Danmark, men dog det synspunkt, at Danmark først måtte styrke sit eget forsvar. I foråret 1937 korresponderede han direkte med Stauning og formåede denne til under et møde med den britiske udenrigsminister Eden at bringe spørgsmålet om britisk støtte til Danmark i tilfælde af tysk angreb frem. Eden svarede diplomatisk, at han var glad for, at Stauning ikke havde udtalt et egentligt ønske om hjælp.¹⁵

Det er uklart, hvorledes man skal tolke den britiske politik – hvis en sådan fandtes. Stauning gik ikke videre med sonderingen, og briterne blev således ikke presset til overvejelser eller stillingtagen – selv om det nok er sandsynligt, at de næppe var villige til at lade sig

binde til garantier for nogen kontinentalstat over for Tyskland på dette tidspunkt. Men Stauning fik heller ikke opklaret, hvilke betingelser englænderne ville stille til dansk politik eller dansk forsvar for at indgå på garantivervejelser. Noget energisk forhandlingsforsøg kan man derfor næppe kalde det.

Det samme gælder det helt modsatrettede forsøg senere i 1937. Her ville Stauning gennem en samtale med den tyske gesandt i København undersøge, om tyskerne var villige til en garanti i form af en ikke-angrebspagt. Tankegangen, at gøre noget offensivt for at skabe en effektiv sikkerhedspolitik i stedet for Munchs passivitet, er den samme, men strategien er unægtelig svinget 180 grader fra at ville afbalancere og modstå den tyske trussel til at søge tryghed i en forståelse med Tyskland.

Disse udenrigspolitiske sonderinger forblev usikre forsøg, men derudover er det svært at forestille sig, hvordan Stauning tænkte sig en sådan mere aktivistisk politik gennemført, hvad enten den gik den ene eller anden vej. Stauning måtte vide, at hans udenrigsminister – udover at være fornærmet over, at statsministeren gik bag hans ryg – ville være klart imod sådanne forsøg, og hvordan ville Stauning have præsenteret nyheden, hvis enten briterne eller tyskerne havde sagt ja? Uundgåeligt var Udenrigsministeriet blevet involveret i de videre forhandlinger, hvor Munch så enten kunne have saboteret dem eller sprængt regeringen. I sidste tilfælde måtte socialdemokraterne have søgt støtte hos Venstre eller Konservative – med ganske store konsekvenser for det parlamentariske samarbejdsmonter. Men måske tænkte Stauning ikke så langt? Måske var der tale om en afprøvning til eventuelt senere brug eller som et alibi over for sig selv, over for den kreds i Socialdemokratiet, der var urolig ved Munchs linie, eller over for de borgerlige partier. Under alle omstændigheder er de to initiativer stadig gådefulde.

Noget tilsvarende kan man unægtelig sige om en tredje, kendt, Stauning-aktion, Lænehundstalen i Lund i marts 1937, altså inden de britiske og tyske sonderinger. Formentlig irri-

teret over især svenske avisers kritik af den beskedne danske forsvarsordning, som kun faldt alt for godt sammen med kritikken fra de hjemlige konservative og fra militæret, vendte Stauning sig mod den tanke, at Danmark skulle have særlige forsvarsforpligtelser på Nordens vegne som regionens sydgrænse.

I udgangspunktet var talen jo en misforståelse, for så vidt den sag aviserne havde rejst, ikke var den, at Danmark skulle beskytte de øvrige nordiske lande, men tværtimod at disse skulle støtte Danmark, og derfor stillede nogle krav om et minimum af dansk selvforsvar. Men mere afgørende var talens signal udadtil, dels om manglende nordisk fællesskab – altså det modsatte af Staunings tale i efteråret 1933 – dels at Danmark ikke mente at kunne beskytte sig mod Tyskland. Det sidste punkt var altså snarere en forløber for henvendelsen til en tyske gesandt i sommeren 1937, men præsenteret på en uklar måde.

1937-1940

Efter sommeren 1937 forsvandt Staunings udenrigspolitiske aktivisme. Helt frem til udbruddet af 2. Verdenskrig overlod han det til Munch at føre politikken, og den blev gradvis mere tilpasset det stadig mere truende og stærke Tyskland. Det kulminerede med den isolerede danske accept af det tyske tilbud om en ikke-angrebstraktat i maj 1939, hvor det ikke lykkedes at få de andre nordiske lande overtalt til at være medunderskrivere. Til gengæld lagde socialdemokraterne nu mere vægt på en styrkelse af forsvaret ved at støtte de konservative tanker om at øge materielanskaffelserne, f.eks. gik Stauning efter Anschluss i marts 1938 ind for øgede bevillinger. Det resulterer som tidligere nævnt i øgede bevillinger frem til 1940, men dog kun delvis realiserede i en tid, hvor mange stater oprusted, og efterspørgslen på materiel derfor var stor.

Det er også på dette punkt vanskeligt at tolke den socialdemokratiske kurs. Den oprindelige udenrigspolitiske begrundelse for afrustning var, at det var håbløst for en småstat med Danmarks beliggenhed at forsvare sig og far-

ligt at udfordre omverdenen ved at opruste. Da signalerne skiftede i 1933 var argumentet, at man da i hvert fald måtte kunne forsvare sig mod mindre korps, der kunne true grænsen, hvorimod det stadig var håbløst over for en stormagt. Men fra 1935, da Tyskland for alvor indledte oprustningen, faldt argumentet med de uorganiserede korps jo væk, nu bestod truslen igen som før 1914 i et isoleret stormagtsangreb eller inddragelsen i en stormagtskrig. Hvis man opretholdt denne tankegang – og det gjorde Det radikale Venstre – måtte logikken tilsige, at man tværtimod nedrustede efter 1937. Så de øgede forsvarsbevillinger kunne tolkes som en ny socialdemokratisk opfattelse, nærmere på de borgerlige partiers, i retning af, at når truslen øges, må også forsvaret forstærkes.

Den konservative og militære tankegang forudsætter dog, at de militære midler i givet fald skal bruges. Dette skal være klart for omverdenen, for at forsvaret kan have en afskrækkende virkning, men det skal også effektueres – i hvert fald indtil en vis grænse – fordi det forventes, at selv et småstats-militær kan have en marginalværdi i en situation, hvor stormagterne afbalancerer hinanden. Brugen af militæret knyttedes sammen med forholdsordren i tilfælde af fjendtligt angreb, og her balancerede regeringen på en knivspids. Efter Verdenskrigens udbrud i september 1939 formuleredes det således, at man skulle imødegå angreb med alle til rådighed stående midler, dog under fornøden hensyntagen til de foreliggende omstændigheder. Og de til rådighed stående midler reduceredes gradvis frem mod foråret 1940 ved beskedne indkaldelser, hvilket nok måtte formodes at gøre de foreliggende omstændigheder mere overvældende. Og selv om socialdemokraterne i Folketingets erklæring 19. januar 1940 gik med til at opstramme viljen til at forsvare sig – og snart efter bevilgede yderligere materielanskaffelser – var det fortsat uklart, om man satsede på forsvar eller kapitulation i tilfælde af et stormagtsangreb. Der ville i hvert fald ikke være basis for noget langvarigt forsvar over for et resolut angreb. Tilbage var håbet om, at man kunne hol-

de sig uden for krigen, men en vis pessimisme havde i hvert fald grebet Stauning, som det fremgår af hans Nytårstale i 1940.

Det er derfor svært at se, at den socialdemokratiske sikkerhedspolitik udviklede sig efter 1937. Alliance- og garantipolitikken var opgivet, den passive tilpasning til Tyskland var trådt i stedet. Militæret var søgt styrket ved ekstrabevillinger, men uden at det havde ført til nogen egentlig ændring i den militære komponent i sikkerhedspolitikken. I sidste ende førte socialdemokraterne stadig den traditionelle radikale politik. Forsøgene på at frigøre sig fra denne havde været få og kraftsløse.

Holder man fast i denne tankegang, er baggrunden for kapitulationen den 9. april altså ikke den manglende eller usikre viden om de tyske planer, ikke overraskelsesmomentet. Ingen informationer kunne formentlig have fået Munch til at handle anderledes. Det lå som et grundlæggende element i hans sikkerhedspolitik, at seriøst forsvar mod en stormagt var umuligt, og at forsøge det ville kun forværre landets stilling bagefter. Socialdemokraterne fulgte Munch. Det var ikke lykkedes at opstille et alternativ.

Konklusion

Vi har konstateret en udvikling i Socialdemokratiets sikkerhedspolitik i perioden 1924-1940, både med hensyn til forsvarspolitik og alliance- og tilpasningspolitik. Men udviklingen er ikke så stærk og konsekvent, og den fik ikke store virkninger på dansk udenrigspolitik i perioden. Medens socialdemokraterne i 20ernes mere ubekymrede internationale verden havde ladet ideologien styre udenrigspolitikken, trængte omverdenen i 30erne sig stadig mere på. Efter 1933 var der internt i partiet en voksende utilfredshed med partiets egen forsvarspolitiske tradition og med P. Munchs udenrigspolitik. Ledende socialdemokrater blev betænkelige ved resultaterne af den hidtidige politik, og de så i nogen grad sig selv i en ny rolle som ansvarlige for landets udenrigspolitik.

Men det var svært at finde alternativer. Pro-

cessen væk fra partiets tradition vanskeliggjordes af hensynet til partisammenholdet, så længe en meget betydelig del af partiets udenrigs- og forsvarspolitisk interesserede holdt fast ved pacifismen, og af hensynet til den vanskeligt flyttelige koalitionspartner, så længe de alvorlige – og meget konkrete og akutte – indenrigspolitiske problemer prioriteredes højere end udenrigspolitikken. Og de indenrigske løsninger var i konkurrence med forsvaret om de knappe midler. Dertil kom det traditionelle modsætningsforhold til oppositionen. Endelig vejede ballasten fra partiets ideologi og agitation stadig tungt. Man talte og skrev på traditionens grund, det påvirkede måske også tænkningen.

Processen var derudover vanskelig at føre igennem af eksterne grunde. Der var ingen garanti for, at en anden sikkerhedspolitik ville lykkes, der viste sig ikke oplagte tilbud, der kunne bryde Danmarks isolation, hverken fra Norden eller Storbritannien. Og især viste det sig vanskeligt at blive taget seriøst af potentielle partnere, når man ikke var villig til at betale prisen i form af væsentligt øget forsvarsindsats – i hvert fald ikke før det var for sent. Derfor nagede tvivlen Stauning, derfor forsøgte han sig i perioden 1933-1937 med sine forsvars- og alliancepolitiske initiativer – men uden større konsekvens.

Stauning fremstår som den centrale person i Socialdemokratiets forsøg på en nyorientering, også selv om han givetvis var inspireret af folk i 2. række som Hartvig Frisch, Hans Hedtoft og H.C. Hansen. Men spørgsmålet rejser sig, om han var stærk nok som leder. Det er vist en udbredt opfattelse, at Stauning var partiets ubestridte leder, men måske var han især leder i den forstand, at han præsiderede over kompromiserne mellem partiets fløje, men ikke kunne sætte sin vilje fuldt ud igennem, når modstanden var stærk og dybt forankret – og især ikke, hvis han selv var usikker og tvøvende.

Dertil kommer spørgsmålet, hvor stærk Stauning var som regeringsleder. Kunne han presse sin radikale samarbejdspartner i denne sag? Forløbet tyder på, at De Radikale ikke

var villige til at gå ret langt i alt, hvad der havde med sikkerhed og forsvar at gøre. Det var stadig en mærkesag for dem, og de fandt – ikke uden grund – at det var et område, hvor de stod sagligt stærkt. Stauning måtte derfor erkende, at valget stod mellem hans flertalsregering og en socialdemokratisk mindretalsregering. Han kunne givetvis have ledet en mindretalsregering, der kunne have forhandlet indenrigspolitik især med De Radikale, udenrigspolitik overvejende med Venstre og Konservative – som partiet kom til at gøre det i perioder efter 1949. Men stabiliteten og trygheden havde været mindre.

Endelig er der spørgsmålet om vurderingen af den socialdemokratiske politik. Ville man have haft succes, hvis det var lykkedes at komme igennem med den nye politik efter 1933? Det er nok tvivlsomt af to grunde.

For det første er det langtfra sikkert, at en udenrigspolitisk kurs tættere på den, som De Konservative ønskede, ville have ført til, at Danmark ikke blev inddraget i 2. Verdenskrig. Måske ville en satsning på styrket forsvar, nordisk forsvarsforbund eller garanti fra Storbritannien have afskrækket det i forvejen dristige tyske angreb på Danmark og Norge den 9. april 1940, og måske ville det have holdt Danmark ude af den fortsatte krig, på linie med Sverige. Men det var en satsning, som i stedet – hvis ikke den havde resulteret i afskrækkelse af tyskerne eller en hurtig kapitulation – kunne have kastet landet ud i en ærefuld, men ødelæggende krig og besættelse.

For det andet er det i lyset af Staunings faktiske udenrigspolitiske aktiviteter i 1930erne ikke usandsynligt, at en dansk udenrigspolitik med ham ved roret ville have været tvøvende og modsætningsfyldt. Problemerne med partiets interne splittelse og den stærkt begrænsede udenrigspolitiske erfaring og håndlag kunne have ført til en vaklen mellem partiets tradition og de impulser til en ny politik, Stauning modtog fra sine egne meningsfæller eller fra den konservative opposition og hær og flåde. Man kan betragte 1930erne som en del af den lange læreproces, partiet gennemgik frem mod efterkrigstiden – men processen var

langtfra afsluttet, og det var et vanskeligt tidspunkt at skulle forsøge sig første gang.

Alternativet var Munchs sikre politik. Den var ganske vist også en satsning – på det umulige i at føre en aktivistisk politik over for et almægtigt Tyskland – og den brød ganske vist sammen med besættelsen – om end den antagelig medvirkede til en mild besættelse – men den blev ført med overbevisning og en nogenlunde sikker hånd. En socialdemokratisk ledelse af udenrigspolitikken i 1930'erne havde måske ført til Stauning og kaos.

Noter

1. Citatet gengivet i Neergaards optegnelser, udg. i Danske Magazin, 8.rk, 5.bd. 1989, jf. Branner 1972, s. 227.
2. Se bl.a. debatten om Niels Finn Christiansens disputats i Historisk Tidsskrift 1999. Allerede i Sjøqvists grundlæggende værk om Danmarks udenrigspolitik 1933-40 fremhævedes Staunings forsøg på at frigøre sig fra Munch.
3. Sjøqvist (1966) gennemgår grundigt handelsforhandlinger med Storbritannien og Tyskland. Tilsvarende – på et omfattende grundlag – Salmon (1997). Thomsen (1991) gennemgår kort den interne politiske interesseafbalancering i 1930'ernes økonomiske forlig.
4. Munch hører ikke blot til de mest analyserede danske udenrigspolitikere, jf. værkerne af Karup Pedersen og Sjøqvist – som begge har givet anledning til flere kommentarer, han dominerer også fremstillingerne af periodens danske udenrigspolitik og af den udenrigspolitiske tænkning i hele perioden fra ca. 1905.
5. Hertil Branner (1972), Sjøqvist (1976), Bryld (1976), Niels Finn Christiansen (1993 og 1999).
6. Bang-Hansen (1978).
7. Knud Larsen (1980).
8. Om Socialdemokratiets forsvarspolitik se Behrendt Jørgensen (1973).
9. Gregersen (1991).
10. Ministermødeprotokol 1933-1940, 22. marts 1935.
11. Sjøqvist (1976) s. 207.
12. Ministermødeprotokol 1933-1940, 20.marts 1936.
13. Ministermødeprotokol 1933-1940, 6. august 1936.
14. Disse rationaler bag den socialdemokratiske – og den radikale – sikkerhedspolitik diskuteres bl.a. af Niels Finn Christiansen (1999).
15. Herom – og generelt for det følgende afsnit – især Sjøqvist (1966), Seymour (1982).

Kilde- og litteraturliste

- Jens Bang-Hansen: *Det første socialdemokratiske ministerium 1924-1926*. (1978).
- Erling Bjøl: *Hvem bestemmer?* (1983).
- Kr. Bording: *Dagbog over Danmarks første socialdemokratiske ministerium*. (1976)
- Kersti Blidberg: *Splittråd gemenskap – kontakter och samarbete inom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1931-1945*. (1984).
- Hans Branner: *Småstat mellem stormagter*. (1972).
- Hans Branner: *9. april 1940 – et politisk lærestykke?* (1987).
- Claus Bryld: *Det danske socialdemokrati og revisionismen*, bd. 2. (1976).
- Niels Finn Christiansen: *Gyldendals & Politikens Danmarkshistorie*, bd. 12. (1990).
- Niels Finn Christiansen: *Hartvig Frisch*. (1993).
- Niels Finn Christiansen: *Den politiske ordfører*. (1999).
- Carsten Due-Nielsen: Ene og svag. Danmarks sikkerhedspolitik i 1930'erne. i: Hans Kirchhoff (red): *1940. Da Danmark blev besat*. (1990).
- Jens J.K. Gregersen: Et svensk ekspeditionskorps til Sjælland? *Historisk Tidsskrift* 1991.
- Bent Behrendt Jørgensen: Det danske Socialdemokratis syn på forsvaret 1929-1935. *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie* 1973.
- Ole Karup Pedersen: *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. (1970).
- Hans Kirchhoff: Foreign Policy and Rationality. The Danish Capitulation of 9 April 1940: An Outline of a Pattern of Action. *Scandinavian Journal of History* 1991.
- Tage Kaarsted: *De danske Ministerier 1929-1953*. (1977).
- Tage Kaarsted: *Gyldendals & Politikens Danmarkshistorie*, bd. 13 (1991).
- Knud Larsen: *Forsvar og Folkeforbund*. (1976).
- Knud Larsen: Den disciplinerede udenrigsminister. I: *Nær og fjern – festskrift til Sven Henningsen*. (1980).
- Kay Lundgreen-Nielsen: Udbruddet af den spanske borgerkrig og landstingsvalget 1936: Dansk folkefront? i: *Nær og fjern – festskrift til Sven Henningsen* (1980).
- Ministermødeprotokol 1929-1933 og 1933-1940. (1981-1984).
- P. Munch: *Erindringer, 1924-1933 og 1933-1939*. (1964-66).
- Henrik S. Nissen: *Gyldendals Danmarkshistorie*, bd. 7. (1988).
- Henrik S. Nissen: Anm. af Niels Finn Christiansen: Hartvig Frisch. *Historisk Tidsskrift* 1999.
- Robert Pedersen: *Fra neutralitet til engagement*. (1982).

Patrick Salmon: *Scandinavia and the Great Powers 1890-1940*. (1997).

Susan Seymour: *Anglo-Danish Relations and Germany 1933-1945*. (1982).

Viggo Sjøqvist: *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*. (1966).

Viggo Sjøqvist: *Erik Scavenius*, bd. 2. (1973).

Viggo Sjøqvist: *Peter Munch*. (1976).

Niels Thomsen: *Industri, Stat og Samfund 1870-1939*. (1991).

Niels Thomsen: *Frisch – at være eller ikke være? Historisk Tidsskrift* 1999.

Abstract

Carsten Due-Nielsen: The foreign policy of the Social Democratic Party 1924-1940, *Arbejderhistorie* 4/1999 s. 7-21.

The present article places emphasis on three aspects of Social Democratic security- and defencepolicies: first, the disarmamentpolicy until 1933; second, the attempt to unwind the disarmamentpolicy and seek closer cooperation with the other Nordic countries and guarantee from Great Britain; finally, the years from 1937 to the occupation when the party abandoned the search for a feasible alternative to the security policy pursued by the joint Government Party, the small social-liberal Det radikale Venstre. Central to this analysis

is the leader of the Social Democratic Party, Thorvald Stauning, who stands out as the leading man behind the attempt to remove the political demarcations dictated by the pacifist fraction within the party and the cautious policy of adaptation propagated by the partner in Government. Still, Stauning seem to have acted somewhat hesistantly, if not half-heartedly, and the possibility of conceiving and implementing a new foreign policy was not eased by the international conditions. The modest Social Democratic expertise and experience in foreign policy made the Government almost wholly dependent on Foreign Minister P. Munch of Det radikale Venstre. In other words, Stauning's personal contribution to diplomacy was far from convincing. In spite of the failure to formulate a new policy, it is still an open question if this policy would have been succesful if carried out. The period from 1924 to 1940 can be viewed as part of the Social Democratic process of learning in the realm of foreign policy. The results did not show until after the Second World War.

Carsten Due-Nielsen

Lektor, cand.mag., Institut for Historie

Københavns Universitet Amager

Njalsgade 102, 2300 Kbhv. S