

Ulf Bjereld, Alf W. Johansson und Karl Molin: *Sveriges säkerhet och världens fred. Svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm: Santérus 2008, 365 S.

Ove Bring: *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Stockholm: Atlantis 2008, 454 S.

Die Debatte über die schwedische Neutralität, die insbesondere um die Frage kreist, ob die unter der Formel „Allianzfreiheit im Frieden mit dem Ziel der Neutralität im Krieg“ zusammengefasste Neutralitätspolitik während des Ost-West-Konflikts wirklich das beste Mittel zur Stärkung der schwedischen Sicherheit und des Friedens in Europa war, wird bis heute kontrovers und sehr emotional geführt. Kritiker der sozialdemokratischen Linie werfen deren Verfechtern nicht nur Feigheit oder gar Verrat am Westen und den eigenen, westlichen Idealen, sondern angesichts von Vorbereitungen für die Entgegennahme von Hilfe des Westens im Kriegsfall sogar ein unmoralisches Doppelspiel vor. Die Vertreter dieser Linie hingegen sahen schon in der Formulierung abweichender Standpunkte eine Bedrohung der Glaubwürdigkeit schwedischer Sicherheitspolitik nach außen und warfen ihren Gegnern eine Gefährdung der nationalen Sicherheit vor.

Den Ambitionen wissenschaftlicher Beschäftigung mit dem Thema waren mangels Zugang zu wichtigen Quellen relativ enge Grenzen auferlegt. Im Gefolge der beiden großen offiziellen Untersuchungen der neunziger Jahre zur Neutralitätspolitik und zur Zusammenarbeit Schwedens mit dem Westen sind der Forschung nunmehr wichtige Akten für die Zeit bis 1969 zugänglich gemacht worden. Auch andere Länder haben inzwischen zumindest teilweise ihre Archive geöffnet. Zum anderen ermöglicht die veränderte internationale Situation, die der traditionellen Neutralitätspolitik Schwedens schlichtweg den Boden entzogen hat, eine freiere und weitaus sachlichere Diskussion, für die die Ergebnisse qualifizierter wissenschaftlicher Forschung willkommen sein sollten.

Unter dem Titel „Schwedens Sicherheit und der Frieden der Welt“ legen mit Alf W. Johansson und Karl Molin zwei

renommierte schwedische Historiker sowie mit Ulf Bjereld ein politikwissenschaftlicher Experte für schwedische Außen- und Sicherheitspolitik eine Art Abschlussbericht des groß angelegten Forschungsprogramms „Schweden während des Kalten Krieges“ (*Sverige under kalla kriget*, SUKK) vor, im Rahmen dessen über zehn Jahre lang mehr als 40 Historiker, Politikwissenschaftler, Juristen, Ideenhistoriker und Wirtschaftshistoriker die verschiedensten Aspekte in der Entwicklung der schwedischen Neutralitätspolitik seit 1945 erforscht haben.

Die Verfasser stellen zunächst fest, dass unter der genannten Formel sehr unterschiedliche Verständnisse und Ausformungen schwedischer Sicherheitspolitik möglich waren: von Östen Undéns Gedanken des Mächtegleichgewichts und einer starken Stellung des Völkerrechts bis hin zu der vor allem mit dem Namen Olof Palmes verknüpften, mit scharfer Kritik an der Politik anderer, auch westlicher Länder verbundener „aktiven Außenpolitik“, die von Kritikern gern als das „schwedische Weltgewissen“ apostrophiert wird. Das Buch soll der Frage nachgehen, wie sich diese Entwicklung verstehen lässt. Um es vorweg zu nehmen: Der Band beantwortet bei weitem nicht alle Fragen. Es handelt sich mithin nicht im eigentlichen Sinne um eine oder gar *die* Geschichte der schwedischen Neutralität. Die ließe sich auf ca. 350 Sei-

ten schlechterdings auch nicht umfassend darlegen, selbst nicht für die hier behandelte Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg. Das Ergebnis der Synthese ist jedoch ein detailreicher Überblick, der an dieser Stelle nicht annähernd darstellbar ist.

Die Verfasser präsentieren eingangs drei Konfliktlinien, denen die Formulierung schwedischer Außen- und Sicherheitspolitik während des Ost-West-Konflikts Rechnung zu tragen hatte: 1. der Konflikt zwischen nationaler Souveränität und internationaler Abhängigkeit, 2. der Konflikt zwischen ideologischer Westorientierung und sicherheitspolitischer Allianzfreiheit sowie 3. schließlich der Konflikt zwischen demokratischer Offenheit und militärischer Bereitschaft. Diese Konfliktlinien spiegeln jeweils den so genannten realistischen oder machtpolitischen, den konstruktivistischen bzw. den liberalen Ansatz in der Lehre von den internationalen Beziehungen wider. Der theoretische Rahmen bleibt, wie die Verfasser unterstreichen, so allgemein, dass damit ganz verschiedene Erklärungen für die Entwicklung der schwedischen Außenpolitik gewonnen werden können.

Dem einleitenden Kapitel folgt zunächst ein zweites Kapitel zum Charakter des Kalten Krieges, bevor in chronologischer Abfolge der Übergang von der Politik des Brückenbaus zur Neutralität (1945–1953), die Zeit 1954–1962 mit der

Grundsatzfrage einer Zusammenarbeit mit dem Westen, die Herausbildung der aktiven Außenpolitik (1963–1978) sowie die Endphase des Kalten Krieges (1979–1989) abgehandelt werden. Vor abschließenden Schlussfolgerungen im Hinblick auf die drei Grundkonfliktlinien werden sodann relativ kurz die Veränderungen des internationalen Kontextes, die sich daraus ergebenden neuen Aufgabenstellungen und die Anpassungen der schwedischen Außenpolitik an die veränderten Bedingungen dargelegt. Jedes Kapitel folgt demselben Aufbaumuster, indem der eigentlichen Beschreibung der Außenpolitik zunächst der internationale sowie der innenpolitische Hintergrund voran- und eine Zusammenfassung im Hinblick auf die drei genannten Konfliktlinien nachgestellt wird.

Bjereld, Johansson und Molin liefern drei Erklärungen für die Entwicklung der aktiven Außenpolitik: Erstens löste sie den Gegensatz zwischen nationaler Souveränität und internationaler Abhängigkeit auf, indem der Umwelt – nicht zuletzt der Sowjetunion – demonstriert wurde, dass Schweden eine selbstständige Außenpolitik zu führen in der Lage war und sich nicht scheute, selbst die USA scharf zu kritisieren. Zweitens löste die aktive Außenpolitik den Gegensatz zwischen ideologischer Westfreundlichkeit und sicherheitspolitischer Allianzfreiheit auf, indem sie die Möglichkeit bot, die Neutralitäts-

politik auch anders als lediglich passiv, isolationistisch, provinziell und ausschließlich auf Eigennutz gerichtet zu bewerten, da sie sich durch das Engagement zugunsten der Dritten Welt und einer gerechteren internationalen Ordnung legitimieren ließ. Und drittens schließlich hob die aktive Außenpolitik die Spannung zwischen demokratischer Offenheit und militärischer Bereitschaft auf, da durch die uneigennütigen Aspekte der nunmehr auch moralisch und ideologisch legitimierbaren Neutralitätspolitik die Unterstützung der Bevölkerung leichter zu gewinnen gewesen sei. Darüber hinaus seien parteipolitische Unterschiede weniger gefährlich für die Glaubwürdigkeit nach außen geworden, so dass die politische Debatte über die Außenpolitik offener habe geführt werden können.

Eine weitere durchgängige These lautet, dass in Bezug auf die Prinzipien und Hauptlinien der Neutralitätspolitik – nämlich die Möglichkeit der Neutralität im Kriegsfall vorzubereiten – parteipolitische Einigkeit bestanden habe und unterschiedliche Ansichten sich im Wesentlichen auf die Form – d. h. die Frage einer stärkeren Betonung der kulturellen/ideologischen/politischen Zugehörigkeit zum Westen einerseits und die Frage der Vorbereitung von Zusammenarbeit mit dem Westen andererseits – bezogen hätten. Zum Teil habe es insofern konkurrierende Interpretationen der in Einigkeit

verabschiedeten Formulierungen gegeben. Die Autoren betonen zudem, dass keinerlei Belege dafür bekannt geworden seien, dass eine militärische Zusammenarbeit mit einer Seite für den Fall angestrebt war, dass die Bemühungen, Schweden aus einem Krieg zwischen Ost und West heraus zu halten, noch nicht gescheitert waren. Überhaupt unterstreichen sie, dass das Ziel der Neutralitätspolitik ausschließlich darin bestand, das Land aus einem Krieg herauszuhalten (und nicht – wie für die beiden Machtblöcke – ihn zu gewinnen). Spekulationen für den Fall, dass die Neutralitätspolitik dieses Ziel nicht erreicht hätte, erteilen sie eine klare Absage. Dass die Sicherheitspolitik durch die überwiegend regierenden Sozialdemokraten durchaus innenpolitisch instrumentalisiert wurde, tritt deutlich zu Tage – und ähnliche Versuche durch die bürgerliche Opposition in Schweden wie auch für Akteure in anderen Ländern. Ganz zentral ist schließlich die Feststellung, dass es sich bei der Entwicklung der schwedischen Neutralitätspolitik als nationaler Sicherheitsstrategie um einen sukzessiven, teilweise spontanen Prozess und nicht um die Umsetzung eines zu irgendeinem Zeitpunkt festgelegten Masterplans gehandelt habe.

An vielen Stellen hätte man sich ausführlichere Belege, insbesondere bei politisch sensibleren Schlussfolgerungen, gewünscht. Bedauerlich ist auch, dass

man trotz häufigen Bezugs auf das innerhalb der Politikwissenschaft durchaus problematisierte Konzept des so genannten „Nordischen Gleichgewichts“ leider vergeblich nach einer Darlegung und Diskussion jenes abgestuften Sicherheits(sub-)systems im Norden Europas sucht, das begrifflich immerhin gewisse Assoziationen im Hinblick auf seine Funktionsweise weckt. Überhaupt bleibt die politikwissenschaftlich-theoretische Seite ein wenig unterbeleuchtet. Auf der anderen Seite ist zuzugestehen, dass die teils sehr heterogene Forschung im Rahmen eines interdisziplinären Netzwerkes nicht die Basis für eine stringente Synthese ex post abgeben kann. Auch die jährlichen Konferenzen sowie weitere Workshops, deren Diskussionsertrag deutlich spürbar ist, konnten dies nicht leisten. Allerdings hat das Forschungsfeld sehr viel klarere Konturen angenommen, so dass der Ertrag nicht zuletzt in der Gewinnung zahlreicher Ausgangspunkte für die weitere wissenschaftliche Beschäftigung zu sehen ist. Im Ganzen gesehen liefern die differenzierten und auf empirische Studien gestützten Interpretationen wertvolle Einsichten, die sehr gut geeignet erscheinen, die Debatte durch sachliche Argumente anstelle rein politischer Bewertungen und gegenseitiger Diffamierungen zu bereichern.

Ove Bring ist Professor für internationales Recht an der schwedischen Militär-

hochschule (*Försvarshögskolan*). Dass er als Völkerrechtler den juristischen Inhalt von Begriffen in den Vordergrund rückt, nimmt von daher nicht Wunder. Dennoch klingt es ermutigend, wenn er schon eingangs auf die Unmöglichkeit verweist, über die Geschichte der Neutralität zu schreiben, ohne den politischen Gebrauch und Missbrauch des Begriffes zu schildern und ohne auf die Entwicklung der internationalen Sicherheitspolitik durch die Gründung von Organisationen wie den Völkerbund und die Vereinten Nationen einzugehen. Eine gewisse Sensibilität für den Zusammenhang von Politik und Recht und für die allzu oft fließende Grenze zwischen ihnen ist ihm also durchaus zu unterstellen.

So paradox der Titel des Buches klingt, so deutlich geht daraus das wechselseitige Verhältnis hervor, in dem nach Ansicht des Verfassers die Geschichte der Neutralität und der kollektiven Sicherheit zueinander stehen: Neutralität und kollektive Sicherheit verhielten sich zueinander wie kommunizierende Röhren oder der Sand in den zwei Gläsern einer Sanduhr. Je mehr man vom einen habe, desto weniger habe man vom anderen (S. 19). Der Aufbau des Buches überrascht insofern, als die erwartete Verschränkung von Neutralität und kollektiver Sicherheit sich nicht als solche auch in der Gliederung niederschlägt. Der Band zerfällt vielmehr in zwei völlig eigenständige Hauptteile: Zu-

nächst folgt auf rund 240 Seiten eine Geschichte der Neutralität vom Spätmittelalter über den Westfälischen Frieden und die Entstehung des modernen Völkerrechts, den Wiener Kongress und die schweizerische Neutralität, die zweite Haager Konferenz 1907, die Konsolidierung des Neutralitätsrechts, bis hin schließlich zur Europäischen Union und das „Auslaufen“ der Neutralität. Im Rahmen dieses Durchgangs wird auch immer wieder die spezifische Ausprägung der schwedischen Neutralität behandelt. Im Anschluss daran stellt der Verfasser die Geschichte der kollektiven Sicherheit dar, angefangen bei den alten Griechen über den Westfälischen Frieden, das Konzert der europäischen Mächte und die Konferenzdiplomatie im 19. Jahrhundert, die Haager Konferenzen, den Völkerbund und die Vereinten Nationen bis hin zur „Zukunft“, wie Bring sie sieht, regionalen Sicherheitssystemen. Auch dieser letzte Abschnitt ist Teil der Geschichte der kollektiven Sicherheit, eine formale Zusammenführung erfolgt nicht mehr. Dennoch bleiben die beiden Teile des Buches nicht gänzlich unverbunden nebeneinander stehen, sondern münden durch eine gleichermaßen überraschende wie kurze Wendung in ein Plädoyer zugunsten einer regional organisierten Sicherheitsordnung, die angesichts der bestehenden Mängel des UN-Systems dessen Ziele komplementär zu erfüllen helfen soll.

Besonderes Gewicht legt Bring schon eingangs auf die These, dass Neutralität mit kollektiver Sicherheit prinzipiell nicht zu vereinbaren sei. Das habe für den Völkerbund ebenso wie für die Vereinten Nationen gegolten, die daher der Aufnahme vormals neutraler Staaten gegenüber nicht mit größter Selbstverständlichkeit aufgeschlossen waren. Ein funktionierendes System kollektiver Sicherheit müsse sich eben auf die Solidarität seiner Mitglieder verlassen können – d. h. ihren Willen und ihre Entschlossenheit, die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Bewahrung bzw. Wiederherstellung des internationalen Friedens nötig sind. Bring führt hier den Begriff des „Solidarismus“ ein, den er als bewusste politische Ideologie oder wissenschaftliche Methode (ja, was denn nun?) bezeichnet und den er in Abgrenzung vom pejorativ bzw. ironisch (?) besetzten „Neutralismus“ als positiv charakterisiert (S. 16). Und doch sind es, ach, immer dieselben Fragen, für die es schon immer verschiedene Antworten gegeben hat! Was ist zu tun bzw. den Mitgliedstaaten zuzugestehen, wenn die Voraussetzungen dazu nicht bestehen, das System kollektiver Sicherheit schlichtweg nicht funktioniert?

Brings Einschätzung der Möglichkeit klassischer Neutralität vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Probleme in einer veränderten weltpolitischen Lage ist über große Strecken durchaus zu teilen:

Die auf Staaten gerichtete völkerrechtliche Neutralität ist innerhalb des Neuen Europa gegenstandslos geworden, und sie bietet auch keine Lösung für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, von Flüchtlingsströmen, Klimawandel und globaler Armut (S. 22). Problematisch wird es allerdings, wenn der Verfasser einerseits das Fehlen eines globalen Wertekonsenses konstatiert, um sodann das Potenzial regionaler Organisationen wie der NATO als „Alternative oder Komplement zu den Vereinten Nationen“ zu preisen (S. 385 f.). Auch hier stellt sich die Frage: Welches von beidem denn nun? Es ist schon ein Unterschied, ob angesichts des Versagens des kollektiven Systems eine Nothilfekonstruktion oder gleich quasi die Ersetzung des Systems vorgeschlagen wird. Die Betonung von Menschenrechten und anderen Werten wie etwa der Umwelt ist nach wie vor im Wesentlichen auf den (nunmehr erweiterten) Westen beschränkt, eine universelle Anerkennung ist de facto nach wie vor nicht Wirklichkeit geworden. Und humanitäre (oder auch, wie der Irakkrieg 2003 beweist, verbrämte politische) Interventionen durch regionale Organisationen oder Koalitionen ohne Mandat des Sicherheitsrates bedeuten eben nicht das Funktionieren der ursprünglichen Idee kollektiver Sicherheit. Der Hinweis auf eine beginnende Praxis nachträglicher Legitimierung durch den Sicherheitsrat (S. 401) genügt da kaum.

Ein weiteres Problem an Brings Untersuchung ist die synonyme Verwendung der Begriffe „gemeinsame“ und „kollektive“ Sicherheit (S. 18). Letzterer bezeichnet konkrete und auf Vertrag gegründete Vereinbarungen und beinhaltet die Verpflichtung zu friedlicher Beilegung von Konflikten einerseits und zur Beteiligung an kollektiv beschlossenen Sanktionen gegen Staaten, die dem zuwider handeln, andererseits (S. 19). Die NATO lässt sich als regionales Beispiel anführen, welches das Element der Selbstverteidigung erweitert. Auf nur wenigen Zeilen hingegen findet in einem Unterabschnitt des letzten Kapitels der Bericht der so genannten Palme-Kommission Erwähnung, die zu Beginn der achtziger Jahre den Vereinten Nationen einen „Gemeinsame Sicherheit“ betitelten Bericht vorlegte. Hier ging es darum, dass angesichts des atomaren Patts das Risiko gegenseitiger Zerstörung und Vernichtung durch Arsenale bestand, die dazu vielfach in der Lage gewesen wären. In dieser Situation schien Sicherheit und letztlich das Überleben der Menschheit insgesamt nicht mehr nur gegen, sondern eben nur noch *mit* dem Feind, also in *gemeinsamer Verantwortung* denkbar. Der Bericht, der einen auf Entspannung und Abrüstung gerichteten *politischen* Kern besaß, war sicherlich höchst umstritten. Ihn aber nur als Randepisode neutralistischer Versuche, internationale Verantwortung zu umgehen, abzuhandeln, geht schlichtweg an der

Sache vorbei. Der Verfasser riskiert hier nicht nur den Vorwurf, auf dem einen Auge blind zu sein, sondern muss sich darüber hinaus auch fragen lassen, ob er nicht seinerseits einen Begriff für eigene Zwecke ge- bzw. gar missbraucht. So wenig Neutralität gegen den islamistischen Terrorismus hilft, so unzweifelhaft stellen sich doch die Gefahren einer Eskalation asymmetrischer Kriegsführung der neuen Art dar.

Ove Bring erkennt die NATO als nach Ende des Kalten Krieges fast bis zur Unkenntlichkeit verändert: Von der Verteidigung des nordatlantischen Gebietes habe sie sich nunmehr die Verteidigung globaler und kollektiver Sicherheit zur Aufgabe gemacht (S. 398). Die implizite Empfehlung, dass Schweden der NATO, mit der es ohnehin eng zusammenarbeitet, beitreten möge (S. 398–401) und die Forderung, sich im Rahmen der eingegangenen politischen Allianzen (zu denen Bring auch die EU rechnet) für seine Werte zu engagieren (S. 406), entlarven Brings dickes Buch auf den letzten Seiten schließlich als eine schwergewichtige Streitschrift im Rahmen einer ohnehin über die Maßen emotionalisierten politischen Debatte. Eine ausführlichere Erörterung der Idee (neo-)regionalistischer, horizontaler Steuerung in einem längeren und die beiden Erzählstränge wirklich zusammenführenden Abschnitt wäre mehr als wünschenswert gewesen – und das gerne mit

Rezensionen

Belegen aus der vorhandenen einschlägigen wissenschaftlichen Fachliteratur anstelle von Diskussionsbeiträgen aus der Tagespresse. In der vorliegenden Form spiegelt die wissenschaftliche Substanz des Bandes vor allem die anhaltende Ratlosigkeit vieler Völkerrechtler angesichts der Unübersichtlichkeit der sich weiter entwickelnden weltpolitischen Situation wider.

Krister Hanne (Berlin)